

Debate Nacional sobre Defensa

MESA TEMÁTICA 1

SESION N° 2.

15 de Junio de 2006

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

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 la segunda sesión de la Mesa Temática de Debate N°1.

Observaciones sobre el texto de la relatoría de sesión 8 de Junio

Para comenzar, se convocó a los participantes a realizar comentarios sobre la relatoría de la sesión anterior.

Una primera apreciación se refirió a que en la relatoría sólo se incluían las menciones favorables a la creación de un Consejo Nacional de Defensa “por encima del Ministerio de Defensa Nacional”. Se argumentó que sólo sería conveniente crear dicho Consejo si fuera un órgano asesor, pero no ejecutivo, en su materia. Se interpretó que, de dársele carácter ejecutivo, y mando sobre las FF.AA., se entraría en contradicción con el texto constitucional que indica que *“Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde... el mando superior de todas las Fuerzas Armadas”*.

También sobre la relatoría de la sesión anterior y referido a lo que se calificó como “definición restrictiva de defensa”, se indicó que de ella no debe deducirse que *“...la preservación de la infraestructura de comunicaciones o los diferendos diplomáticos bilaterales... no deban estar contemplados en la definición de una política de Defensa”*. Se aclaró que los ejemplos que se citaron fueron los de la epidemia de aftosa y la instalación de plantas de celulosa. Esta última, no por su carácter de conflicto diplomático, sino por el objeto sobre el cual recaía el diferendo. Según el autor de esta intervención, *“la defensa nacional tiene carácter instrumental y el MDN trabaja con instrumentos. Uno de ellos el militar. Pero puede haber otros. Se deberá realizar un análisis sobre si la infraestructura de comunicaciones afecta o no Objetivos Nacionales Fundamentales. Y recién entonces se estará en condiciones de tomar una determinación sobre si está o no comprendida entre las competencias y responsabilidades del MDN”*. Para comenzar a aclarar estas confusiones, se propuso re-conceptualizar y volver a utilizar el término *seguridad nacional*.

Se sugirió eliminar el paréntesis contenido en la relatoría del día 8/6 en la página 4, párrafo 3° donde dice *“(no restringido a lo militar)”* con el argumento de que si se entiende la defensa como una actividad multidimensional que exige aportes de todo el Estado y toda la sociedad, esa aclaración se vuelve innecesaria.

Definiciones de Seguridad y Defensa

Se mencionó que la elaboración a la que se llegue en este sentido debe ser concordante con los objetivos políticos y militares del país. Se hizo referencia a una serie de documentos que establecen criterios en base a los cuales debería elaborarse la ley de defensa. Entre ellos, se mencionó específicamente que: 1-La política de defensa es una política de estado y debe ser gestionada como política pública. 2- la política de defensa tiene que estar integrada a un proyecto de país. 3- la defensa depende no sólo del poderío militar sino también del desarrollo económico, social, capacidad de innovación y estabilidad democrática. 4- la política de defensa debe ser coherente con el proceso de reforma del Estado, 5- la política de defensa trasciende lo militar, pero éste es su componente fundamental.

Se sugirió que enumerar las amenazas que enfrenta nuestro país puede ser provechoso para arribar a definiciones consensuadas. Por otra parte, se indicó que esto también resulta vital para evitar adoptar como propios problemas de seguridad y defensa que no se corresponden a nuestra situación real o percibida.

En el correr de la reunión se propusieron las siguientes definiciones:

- *“La seguridad puede ser entendida como aquella situación en la cual un país se considera a distancia de cualquiera de las amenazas militares posibles, pero también de aquellas coerciones vinculadas a la esfera de la economía o la política, que pueden significar una limitación clara para el accionar diferenciado del país en cuestión”*. Producir seguridad es un objetivo político estratégico de todo el Estado –no sólo de las FF.AA.– que debe articularse con el resto de las políticas del Estado. El primer nivel de articulación de esa estrategia pasa por el desarrollo de la política exterior, porque ella compromete el accionar del Estado internacionalmente. Esto no implica subordinar dicha política exterior a los requerimientos de la defensa, sino reconocerla como productora de insumos para ella.

- La defensa *“...comprende al conjunto de las actividades civiles y militares necesarias para preservar la soberanía e independencia, para conservar la integridad del territorio, recursos materiales estratégicos, la paz, en el marco del respeto a la constitución y las leyes, generando las condiciones para el bienestar social presente y futuro de la población”*.

- *“La defensa nacional es 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”*.

- *“...la defensa es la actividad que se compone por el conjunto de medidas y acciones concretas multidisciplinarias que adopta el sistema interinstitucional de defensa, esto es el conjunto de recursos materiales y humanos del Estado destinados al cumplimiento de esta actividad a fin de garantizar la seguridad del Estado nación y de sus integrantes en el marco de la constitución y la ley”*.

- *“La Defensa Nacional es por definición un deber y un derecho del conjunto de la sociedad, y las Fuerzas Armadas representan el núcleo básico de la población responsables de la organización de sus actividades militares. La defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad oriental, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en esta se consagran, del estado republicano y democrático, del pleno ejercicio de derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial del Uruguay. Contempla también a los ciudadanos y los bienes nacionales en aguas internacionales y espacios aéreos internacionales”.*

- *“La defensa nacional es la función que garantiza la integridad del país, su territorio, sus recursos y su gente. Para que ello sea efectivamente así, esta función pública tiene que basarse tanto en desarrollar las fortalezas del país, como en disminuir riesgos y vulnerabilidades. La fortaleza de Uruguay radica en su soberanía, que descansa en su concepción democrático – republicana de gobierno, y en la vigencia plena del Estado de Derecho. Su vocación de paz, que conlleva el apego al derecho al derecho internacional, el respeto a la autodeterminación y a la libertad de los pueblos. A la resolución a través del diálogo y la negociación, de eventuales diferendos con otros países. En la consolidación ciudadana de su pueblo, respetando los derechos humanos y las libertades, incluyendo su participación informada, consciente y comprometida con las políticas específicas. Apertura a la comunidad internacional en materia de DD.HH., como equilibrio de la soberanía entendida como nacionalismo clásico”. (Se enumeran luego otras fortalezas y debilidades del país que deberían ser desarrolladas o disminuidas, respectivamente).*

En relación a esta última definición, se agregó que la soberanía nacional no debe interpretarse de forma tal que pueda usarse como excusa para impedir la supervisión internacional en materia de respeto a los DD.HH., cuestión que debería incorporarse a la futura Ley de Defensa como condición necesaria para garantizar la buena convivencia tanto interna como con el exterior. Se indicó como un pilar de la seguridad de cualquier país el prestigio que se gana garantizando a sus ciudadanos los mismos derechos y libertades que se proclaman fuera de fronteras.

- *“La defensa es un instrumento para lograr que todos los aspectos relevantes para la sociedad puedan estar más o menos seguros, en función de la importancia que tengan. La seguridad nacional es la garantía que se le da a los elementos básicos y esenciales para la existencia y libertad del Estado. Y defensa nacional son los instrumentos utilizados para lograr esa garantía. En caso de que se produzca una agresión, se utilizarán todos los instrumentos necesarios para neutralizarla”. A modo de ejemplo, desde esta óptica, la marginación y exclusión social no pueden verse como problemas de seguridad, sino de ética. Sólo si los excluidos se armaran y atentaran contra el Estado constituirían un problema de seguridad.*

En otra intervención se indicó que *“Una definición de la Defensa Nacional debe señalar que la misma es un deber y un derecho del conjunto de la sociedad con la finalidad de preservar esos valores que identifican a la sociedad y le permiten existir”.*

Por otra parte, se expresó la necesidad de diferenciar “defensa” de “seguridad” y, a su vez, discriminar entre “seguridad” y “seguridad interior” y entre “defensa” y “política militar de defensa”.

Varias propuestas apuntaron a que deben determinarse claramente los objetivos de una política de defensa, así como qué fenómenos o situaciones se consideran amenazas y, en cada caso, cuáles son los instrumentos idóneos para combatirlas.

En este sentido una de las intervenciones instó a tratar de ordenar la discusión planteando las siguientes preguntas ¿Qué objetivos vale la pena defender / preservar? ¿Qué se considera “amenaza”?, y en base a las respuestas que se den, definir luego los instrumentos que se utilizarán para alcanzar esos fines.

Posteriormente se señaló que deberían existir, a nivel de planificación central, un área de seguridad, –competencia fundamentalmente del Ministerio del Interior– un área de defensa, que se ocupe centralmente de neutralizar eventuales ataques militares externos y un área de Inteligencia. Las zonas grises entre áreas deberían ser discutidas y definidas.

Relativas a este punto, pueden consignarse otros aportes:

- La seguridad interior corresponde preferentemente a la Policía.
- Las FF.AA. pueden/deben ejercer funciones de preservación del orden interno, no vinculadas con la seguridad interior.
- A las FF.AA. sólo le competen misiones relativas a la defensa externa.
- No es aconsejable restringir las funciones de las FF.AA. acotándolas a la neutralización de amenazas exteriores, porque ello implicaría desaprovechar recursos humanos y materiales que pueden abocarse a otras tareas útiles para la sociedad.
- La seguridad interior del país no debe estar ni teórica ni empíricamente comprendida por la política de defensa. De eso se encargan las instituciones específicamente creadas para ello, entre las que se destacan la Policía y la Justicia Penal. Eso implica en la práctica diferenciar claramente la cooperación judicial y policial en materia penal, de las tareas o funciones de las FF.AA., que en algún caso hoy se confunden, por ejemplo en lo que tiene que ver con la guardia perimetral de cárceles. A su vez significa que la prevención, evaluación y solución de las amenazas a la seguridad pública, incluyendo el tratamiento de alguna de las denominadas nuevas amenazas, le corresponden a dichas instituciones y no a las FF.AA. Por último, también implica que las tareas o misiones militares deberían comprender únicamente aquellas que se correspondan con la defensa exterior, específicamente con la política militar de defensa.

Por otra parte, se insistió en que la Ley de Defensa debería señalar la necesidad de preservar la infraestructura crítica nacional y los procesos económicos del país, incluso identificándolos explícitamente. Se indicó también que la misma debería mencionar lo que se calificó como las “instituciones móviles”, es decir, aquellos organismos estatales que en caso de movilización nacional deberían quedar bajo control del Ministerio de Defensa.

Se hizo referencia a la necesidad de que el Estado invierta en áreas estratégicas, como la capacidad de utilización de satélites, y otras.

Se produjo un consenso amplio en cuanto a la multidimensionalidad del concepto de defensa y a la aseveración de que el factor militar es sólo uno de los muchos componentes de la misma.

La defensa como política pública y política de Estado

Se mencionó en varias oportunidades que la política de defensa debe contar con apoyos amplios, tanto ciudadanos como de todas las fuerzas político partidarias.

Uno de los argumentos en este sentido se basó en que, de otra manera, la alternancia partidaria puede generar interrupciones demasiado graves en su orientación y desarrollo, que la hagan ineficaz en el largo plazo.

Otro de los argumentos fue el de que si la sociedad no comprende, aprueba y apoya las actividades de defensa, este tipo de esfuerzos –y la inversión humana y material que involucran– se vuelve ineficaz e ilegítimo. Se indicó que estas nociones deberían quedar incorporadas al texto de la nueva ley.

Se reiteró la idea de que si la sociedad percibe claramente cuáles son las amenazas que justifican la existencia de FF.AA., entonces mejorará su relación con ellas.

Se estuvo de acuerdo también en que se requieren esfuerzos específicos desde el Estado –especialmente desde el MDN y las FF.AA.– para que la ciudadanía comprenda, apoye y se involucre –de diversas formas– en el esfuerzo de defensa. En ello particularmente los medios de comunicación debieran jugar un papel muy importante.

Al respecto se citó como ejemplo un trabajo académico extranjero que señala que cuando las FF.AA. enfrentan amenazas exteriores, su relación con la sociedad mejora: la nación se percibe en armas y hay disposición para la movilización. Pero cuando la principal preocupación de las FF.AA. radica en amenazas interiores, entonces se altera su relación con la sociedad.

Relación ciudadanía – y defensa

Relacionado al asunto anterior surgió el tema del involucramiento directo de la ciudadanía en actividades concretas relacionadas a la defensa, y en especial a sus dimensiones militares.

Al respecto se indicó que en su doctrina de empleo cada Fuerza plantea la necesidad de movilizar a la ciudadanía en el caso de tener que desarrollar acciones militares de gran envergadura.

Se insistió en la conveniencia de crear sistemas de reservistas voluntarios como forma de aumentar el involucramiento de la población con la temática, su relación con las FF.AA. e incluso, posiblemente bajar costos de formación de personal militar. En alguna intervención se aclaró que dichos reservistas deberían recibir formación de combatientes, y no de personal

administrativo y que esas mismas reservas podrían ser empleadas en tareas de protección civil, por ejemplo prestando asistencia ante catástrofes naturales.

Mientras algunos aportes señalaron la necesidad de integrar este tema a la nueva Ley de Defensa, otros expresaron su preferencia por contar con una ley específica que regule la movilización de la ciudadanía. En todo caso, se coincidió en la necesidad de actualizar la legislación vigente al respecto, buscando reforzar el compromiso del ciudadano con la sociedad en general y la defensa en particular.

Otra de las intervenciones planteó el tema de que, dadas las condiciones actuales de alejamiento respecto a estas actividades, la formación de reservas y la construcción de ese compromiso deberían apoyarse necesariamente en algún tipo de esquema obligatorio, citándose ejemplos de varios países que actualmente los sostienen. Se aclaró, al mismo tiempo, la conveniencia de contar con sistemas de servicio social como una alternativa a quienes plantearan objeciones de conciencia ante el servicio militar.

Nuevo esquema institucional de la defensa

Otro de los ejes de discusión de esta sesión fue el de las posibles modificaciones al esquema institucional de defensa actualmente vigente.

Una de las posiciones manifestadas fue que el rol del Parlamento debe ser aprobar leyes que brinden marco a la política de defensa nacional, y controlar su ejecución. Dicha política debe ser definida por el Poder Ejecutivo y puesta en marcha por el MDN.

Otra intervención marcó la necesidad de hacer más fluido el acceso de los legisladores a información clave sobre defensa y FF.AA.

Se realizaron varias menciones a la proyectada creación de una Oficina de Asuntos Estratégicos en la órbita de Presidencia de la República. Varios participantes reafirmaron la necesidad de que algún organismo lleve adelante los cometidos de asesoramiento del Poder Ejecutivo en materia de análisis prospectivo y estratégico para mejorar la toma de decisiones a ese nivel.

Uno de los participantes indicó que originalmente la actual Oficina de Planeamiento y Presupuesto había tenido esos cometidos que ahora se pretenderían asignar a un nuevo organismo, con lo que bastaría, según este punto de vista, con reforzar a la OPP en su función de análisis prospectivo y planeamiento estratégico, es decir, trascendiendo los asuntos económicos y financieros.

También se sugirió como innecesario aprobar una ley para crear el Consejo de Defensa Nacional ya que, a su entender, en el pasado ya se han coordinado adecuadamente los distintos componentes que integrarían dicho Consejo, sin necesidad de legislación o soporte institucional alguno. Asimismo, se dijo que la proyectada Oficina de Asuntos Estratégicos podría crearse por decreto, de manera de dar al Presidente de la República mayor flexibilidad para actuar.

En referencia a esta misma Oficina algunos asistentes sostuvieron que no debe ser parte de un sistema de defensa nacional. Otros enfatizaron que las

personas que lleven adelante esa tarea deben tener un perfil “más técnico que político”. Se propuso como deseable la participación de técnicos con conocimiento especializado y algún representante de la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado.

También se discutió acerca de la posible integración del proyectado Consejo de Defensa. Se propuso que participaran en él los Comandantes en Jefe de las FF.AA., así como al Ministro de Economía y otro participante pidió que participaran de ella miembros del Parlamento. Se coincidió en la necesidad de definir, primero, más claramente, sus cometidos.

Se manejó la idea de un Estado Mayor de la Defensa, dentro del MDN, con funciones de asesoramiento al Ministro, en función de las hipótesis de conflicto que reciba del órgano superior, y realice el diagnóstico y planeamiento estratégico militar.

Por último, varios participantes argumentaron a favor de que en la futura Ley de Defensa se mencione explícitamente la necesidad de una Ley de Inteligencia donde se defina una línea de acción a largo plazo sobre el desarrollo de esta actividad.

Siendo las 13:00 hrs., se cierra la sesión, invitando a los presentes a la próxima reunión, a realizarse el día 22 de Junio.