

Debate Nacional sobre Defensa

MESA TEMÁTICA 1

SESION N° 3.

22 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 60 invitados acreditados, a las 9:05 hrs. comenzó la tercera sesión de la Mesa Temática de Debate N°1.

Observaciones sobre el texto de la relatoría de sesión del 15 de Junio

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

Una primera observación hizo referencia a la redacción de la argumentación a favor de que la política de defensa nacional debe ser considerada una política de Estado. Se señaló que en la relatoría se asignaba connotaciones negativas a la alternancia partidaria y a los cambios sobre la política de defensa nacional que de ella se derivan. La opinión de quien realizó esa intervención no es contraria a la alternancia partidaria a la que considera sana y necesaria.

Por otra parte, se señaló que la relatoría no consignó de forma suficientemente explícita un concepto volcado en reuniones anteriores, que es el de la especificidad que otorga a la política de defensa el hecho de que las FF.AA. tengan un rol central a desempeñar en la misma.

En tercer lugar, se pidió que se registrara la mención hecha en reuniones anteriores, a favor de definir cuál debe ser el alcance de las políticas de defensa, es decir, qué ámbitos o materias debe abarcar, en lugar de elaborar un concepto de defensa.

En cuarto lugar, ante una consulta al respecto, el equipo de coordinación aclaró que en la relatoría de la reunión del 8 de Junio se había señalado que una persona se había mostrado "...*explícitamente favorable a la creación de una Oficina de Asuntos Estratégicos...*", lo que no necesariamente implicaba la existencia de un consenso sobre el punto.

Más allá de las mencionadas observaciones, varios participantes explicitaron su reconocimiento al trabajo del equipo encargado de realizar la relatoría pues en ellas se logró reflejar adecuadamente las opiniones volcadas en las dos reuniones.

Comentarios sobre el borrador de trabajo

Siendo esta la última sesión de la MTD 1, se invitó a los participantes a plantear sus observaciones y sugerencias sobre el borrador de trabajo insistiendo en concentrarse en las cuestiones conceptuales.

Definiciones de Seguridad y Defensa

En algunas intervenciones se remarcó la importancia de explicitar que el concepto de “integridad territorial” debe incluir el ámbito marítimo, y más específicamente, la zona económica exclusiva y zona contigua.

Algunos participantes reafirmaron la necesidad de incorporar a la Ley de Defensa una definición de seguridad, aún cuando no se alcanzara consenso en torno a su contenido concreto.

En el mismo sentido, se aportó la siguiente definición:

“Seguridad es el estado según el cual el patrimonio nacional en todas sus formas, y el proceso de desarrollo hacia los objetivos e intereses nacionales, se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones”.

Mientras que *“...la defensa nacional es uno de los medios para lograr la seguridad, pero de ninguna forma es el único elemento, muy por el contrario, todas las acciones del Poder Ejecutivo, ordenadas por los poderes legalmente constituidos, y controladas a través de nuestra forma democrático representativa de gobierno, integran la búsqueda de la seguridad dentro de una democracia y sociedad libre de ciudadanos y ciudadanas”.*

Desde otra posición, se consideró poco conveniente manejar en la proyectada ley definiciones concretas de seguridad, por la dificultad de alcanzar acuerdo al respecto.

También se señaló que el concepto de seguridad estaba implícito en la definición de defensa incluida en el documento de trabajo, donde se alude a *“...las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de bienestar... de la población”.*

Se argumentó a favor de entender a la política de defensa como integral y multisectorial, y que por ello debe involucrar a todo el Estado y a *“...todos los factores del potencial nacional”.* Se repitió la idea de que la Ley de Defensa debe regular ámbitos mucho más allá de los que competen al Ministerio de Defensa y a lo estrictamente militar. De acuerdo con esto, cada institución deberá atender en su ámbito específico los problemas relativos a la defensa, estando todas ellas conducidas por el nivel político.

Se señaló también la relevancia del Ministerio de Relaciones Exteriores en un sistema de defensa como *“...primera barrera de contención...”* para evitar que el país resulte involucrado en conflictos.

Por otra parte, se insistió acerca de la conveniencia de adoptar una definición más acotada de defensa nacional y de política de defensa nacional. Se puso como ejemplo que *“...el Sistema Nacional de Emergencias no tiene nada que ver con la Ley de Defensa Nacional...”*, como tampoco la regulación de las actividades de inteligencia o la creación de una Oficina de Asuntos Estratégicos.

Otro de los participantes propuso la siguiente definición de defensa:

“Defensa nacional son aquellas medidas y acciones destinadas a enfrentar y reducir eventuales amenazas y/o situaciones de riesgo potenciales o reales, que integran el conjunto de actividades que, bajo la dirección del Poder Ejecutivo coordinarán y conducirán los organismos competentes, dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país”.

Indicó expresamente que debía evitarse incluir en la definición de defensa la cuestión de *“...preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes”* en el entendido de que estas funciones son competencia del Ministerio del Interior.

También propuso excluir la frase de *“...contribuir a generar las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de bienestar... de la población”*. Esto último se entiende como tarea de los gobiernos, no específicamente de la defensa.

En sentido similar, se señaló que es conveniente que en esta instancia se expliciten de la forma más clara e inequívoca posible los conceptos, competencias de los organismos involucrados, y en especial la jurisdicción que abarca la defensa nacional. Ello permitiría luego delinear la política de defensa y evaluar el diseño institucional y la distribución actual de tareas entre los distintos organismos.

Se insistió en que *“...todo aquello relativo a seguridad interior, incluyendo la labor respectiva de inteligencia, se defina como responsabilidad y competencia del Ministerio del Interior. Y en la definición de defensa nacional especificar que su competencia es actuar sobre conflictos reales o potenciales, y/o agresiones de carácter externo, sin desconocer las situaciones de excepción previstas por la Constitución Nacional”*.

Se propuso incluso discutir si no sería más acertado acotar el concepto de defensa a la neutralización de agresiones militares realizadas por otros países.

También se señaló como deseable separar los conceptos de seguridad y defensa, y seguridad y desarrollo, además de distinguir claramente las tareas de seguridad interior, de las tareas relativas a la defensa. En una de las intervenciones se llamó a reflexionar en qué momento y bajo qué condiciones se comenzó a crear esa estrecha asociación entre seguridad y desarrollo.

Otro participante indicó que la Constitución nunca alude al término o concepto de seguridad interior, e insistió en la necesidad de utilizar *“...definiciones claras, concretas y precisas...”*, que delimiten los problemas que se abordan, más allá de los nombres que se les pongan. Apoyó también la necesidad de distinguir claramente entre funciones policiales, que corresponden al Ministerio del Interior, y funciones que corresponden a las FF.AA.

Desde otro ángulo, se señalaron una serie de riesgos o problemas a los que se consideró necesario atender, que no entrarían en una definición acotada de defensa nacional. Además, se argumentó que los conceptos de soberanía e independencia están asociados al de autonomía, con lo que se abre así, nuevamente, el espectro de problemas relacionados a la defensa nacional.

Algunos participantes expresaron que no creían necesario incorporar al documento ni a la futura Ley una definición de seguridad.

Varios participantes expresaron que no consideraban pertinente hacer distinciones rígidas que asignaran todas las funciones de tipo policial exclusivamente al Ministerio del Interior, reivindicando el cumplimiento de tareas de este tipo que actualmente realizan las FF.AA. En particular, se hizo énfasis en la actividad de la Prefectura Nacional Naval.

En la misma línea, señalaron que este tipo de definiciones restringidas tendían a adelantar la discusión acerca de las competencias de los organismos de seguridad, que se tratarán en las próximas mesas temáticas.

También se argumentó que definiciones fragmentarias o no integrales de seguridad y defensa podrían llevar a no atender de manera adecuada problemas que quedan excluidos de conceptos demasiado restrictivos.

En algunas intervenciones se insistió en la centralidad que las organizaciones militares deben tener en la política de defensa, y en la especificidad que entonces otorgan a esta política.

Por otra parte, se hizo énfasis en que una política de defensa nacional tiene muchos otros componentes igualmente importantes, más allá de lo específicamente militar.

En varias oportunidades se cuestionó y se calificó como especialmente preocupante y peligroso el hecho de que se aludiera en el borrador de trabajo a “valores nacionales” o “valores que nos identifican”, sin hacer una lista taxativa de los mismos. Se afirmó que ese vacío podría dar lugar a que se justificara cualquier tipo de acción en defensa de distintas interpretaciones de dichos “valores nacionales”, y a intentos de imposición de los mismos al resto de la sociedad. Al respecto, se propuso que se integraran exclusivamente los que están incorporados a la Constitución Nacional, pues sólo estos pueden ser definidos como “valores comunes a toda la sociedad”.

Por un lado, se reclamó incorporar al documento de trabajo una definición más explícita y clara acerca de dónde radica la conducción política de la defensa.

Por otro, se argumentó que la cuestión de la conducción política de la defensa queda debidamente aclarada en el punto 2 del documento de trabajo, donde se señala que *“La política de defensa nacional constituye una política pública y una responsabilidad específicamente política tal como lo establece la Constitución de la República”*.

En otra intervención se agregó que quizás debería especificarse en el documento de trabajo que la conducción política de la defensa, en todos los sectores y ámbitos que ella involucra, es una competencia del Poder Ejecutivo, o del gobierno, o *“del más alto nivel”*, para contemplar también la participación del Poder Legislativo.

Se llamó la atención acerca de que no sólo es necesario incorporar al documento de trabajo todos los componentes del concepto de defensa, o intereses que se pretenden preservar, sino que también es conveniente discutir el orden en que se enuncian. Ello en el entendido de que dicho orden refleja también las prioridades con que deben ser contemplados o atendidos. En este

sentido, se recomendó poner en primer lugar “el bienestar de la sociedad”, por entenderse como el fin último deseable de toda política pública.

Se cuestionó que el documento de trabajo aludiera a la Constitución de la República para fundamentar la condición de política pública de la actividad de defensa, así como la responsabilidad política exclusiva en su conducción, dadas las escasas referencias a la palabra “defensa” que aparecen en el texto constitucional.

En sentido contrario, se argumentó que la actual redacción del Art. 168 de la Constitución define a las funciones de seguridad y defensa como una responsabilidad específica y exclusivamente política.

En otra intervención se insistió en que *“Las políticas de defensa son un plan o curso de acción que se cumple con determinados objetivos, pero que además deben cumplirse atendiendo determinados parámetros éticos...”* definidos por la comunidad internacional, porque esta ya no admite el argumento de que *“...el fin justifica los medios”*.

También se reclamó incluir en el documento de trabajo el concepto de que la defensa depende no sólo del poderío militar, sino también del desarrollo social, económico, capacidad de innovación y estabilidad democrática. Además, se pidió no conceptualizar *“...como una realidad que no se puede cambiar...”* a los problemas de exclusión social.

Uno de los participantes señaló que en el caso uruguayo, el narcotráfico es mucho más un problema de salud que de defensa militar.

En una de las intervenciones se planteó incorporar como cuestión a preservar a través de una política de defensa nacional a los intereses uruguayos –especialmente a los ciudadanos uruguayos– que están en el exterior.

Defensa como política pública y política de Estado

Se reiteró la importancia de construir amplios consensos ciudadanos en torno a la política de defensa, y de que esta sea clara y profusamente comunicada a la población.

En una de las intervenciones se remarcó la necesidad de jerarquizar a la política de defensa, que no debe entenderse como una política pública más. En ese sentido, se abogó nuevamente porque se adoptaran lineamientos de largo plazo que trasciendan los cambios de gobierno. También se calificó como favorable para esa jerarquización y para su transmisión a la sociedad, el hecho de que la regulación de esta política y de las instituciones que se creen para llevarla adelante se haga por ley, y no por normas de menor nivel.

Una de las intervenciones reclamó que el documento de trabajo exprese imperativamente que la política de defensa debe ser una política de Estado, en el sentido de que los principios que la orientan no sufran variaciones importantes derivadas de la alternancia en el gobierno.

En otro sentido, se cuestionó la regulación de “una política” por “una Ley”, al entenderse que esta última es siempre demasiado rígida frente a los escenarios dinámicos a los que deben adaptarse las políticas. Por eso, se sostuvo que la Ley de Defensa debería *“...definir claramente el marco, o acotar*

qué cosas serían tema de la política de defensa y qué cosas no, más que las políticas en sí mismas...". Estas podrían ser explicitadas por ejemplo en documentos del Consejo de Defensa o en un Libro Blanco de la Defensa.

Relación ciudadanía - defensa

Algunos participantes señalaron como insuficientemente tratado en el documento de trabajo el problema de las normas que regulan la relación entre ciudadanía y defensa, y se remarcó la necesidad de avanzar en ese punto, quizás en otro ámbito de discusión.

En una de las intervenciones se abogó porque el documento de trabajo incorpore una definición a favor de una ley de servicio militar obligatorio, para *"...imponer a todos los ciudadanos, de acuerdo a sus posibilidades, la condición de su responsabilidad en la defensa nacional"*, así como para infundirles valores como *"honor"*, *"abnegación"*, y *"amor a la patria"*, tarea que cumplieron con eficacia la Reserva -tanto Naval como del Ejército- en la época de la segunda guerra mundial.

También se reclamó una redacción que resalte el papel central que corresponde a la población en general en caso de tener que realizarse un esfuerzo militar de defensa.

En sentido contrario, se manifestó que la instauración de un Servicio Militar Obligatorio era poco factible en nuestro país, y poco deseable, poniéndose como ejemplo varios países que abandonaron ese sistema. Quienes sustentaron esta posición agregaron que ello no significaba negar el derecho y el deber que tiene la población para defender al país en caso de agresión.

Otro participante se manifestó abiertamente en contra de la instalación de un servicio militar obligatorio, argumentando que, si la defensa se entiende como una actividad integral que requiere esfuerzos multisectoriales, la población debe poder expresar su compromiso con dicha función realizando múltiples actividades y no necesariamente las de tipo militar.

Hubo opiniones favorables a rediscutir y revitalizar los esquemas de formación de reservas con que hoy cuentan las FF.AA., partiendo de la base de que se conoce poco sobre el alcance y aplicaciones de la normativa actualmente vigente, y de que este es un tema complejo que requiere mayor investigación y discusión.

En dicho sentido se recordó con énfasis que en nuestro país no existe ni existió nunca "servicio militar" sino "instrucción" militar, invitando a tomar nota de esa importante diferencia.

Se aludió a que, si bien la Constitución Nacional no define claramente los deberes de los ciudadanos en relación a la defensa nacional, sí puede encontrarse una definición clara al respecto en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre firmada por Uruguay. Allí se consigna el *"...deber de servir a la comunidad y a la nación..."* y se explicita que *"...toda persona hábil tiene el deber de prestar los servicios civiles y militares que la patria requiera para su defensa y conservación, y en el caso de calamidad pública, los servicios de que sea capaz..."*. Se señaló también que existen

regulaciones al respecto insertas en las Leyes Orgánicas de las FF.AA. Todo ello debe ser considerado como base de discusiones acerca del tema de la relación entre ciudadanía y defensa.

Uno de los participantes consideró positiva la idea de reconocer la necesidad de involucrar y preparar a la población en tareas de protección civil. Informó que desde el Sistema Nacional de Emergencias esto ya se está buscando, pero afirmó que en su opinión no es conveniente incorporar el tema a la Ley de Defensa.

También se discutió sobre si el deber y el derecho de contribuir a la defensa nacional debe recaer sobre “la sociedad” o sobre “los individuos”. Desde un punto de vista, se argumentó que la referencia a “los individuos” era más precisa y concreta. Desde otro, se defendió la visión genérica de “la sociedad” por ser más abarcativa.

Se planteó la necesidad iniciar discusiones sobre una ley de movilización nacional, una ley de Inteligencia, y una ley de defensa civil.

Nuevo esquema institucional de la defensa

Una intervención indicó que una Oficina de Asuntos Estratégicos podría eventualmente encargarse de la discusión sobre intereses, objetivos nacionales y amenazas que pueden presentarse sobre ellos, así como de la elaboración de planes de acción para alcanzarlos.

Se argumentó que, partiendo de la base de que la política de defensa requiere un tratamiento integral, la eventual Oficina de Asuntos Estratégicos debe tener también una integración multisectorial.

Sobre la creación de esta oficina, se cuestionó que no queda claro qué materias analizaría, y, de estar relacionadas con la defensa, se indicó que no se entendía por qué debería estar fuera del Ministerio de Defensa. Al mismo tiempo, se precisó que el inciso “Presidencia de la República” no tiene jerarca – ministro- y que lo único que constitucionalmente depende directamente del Presidente es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En dicho sentido se indicó que esta última oficina podría desarrollar los cometidos que se pretenden asignar a la Oficina de Asuntos Estratégicos.

En referencia a la posibilidad de instalar un Estado Mayor de la Defensa, se señaló que el Ministerio de Defensa ha formado personal que podría ser incorporado al mismo.

En otra intervención se indicó que ese Estado Mayor debe asesorar al Ministro de Defensa, y en función de las hipótesis de conflicto establecidas por un organismo asesor de la Presidencia, desarrollar los planes de preparación para las FF.AA., así como determinar los presupuestos necesarios para ello. En caso de que ocurriera una agresión, el Ministerio de Defensa, bajo órdenes del Presidente, conduciría todo el esfuerzo de defensa, solicitando los recursos necesarios a otros organismos del Estado.

Según ese planteo, dicho sistema de defensa se completaría con la participación de los Ministerios, –especialmente de RR.EE.– y los organismos de Inteligencia. Dicho sistema debería actuar para obtener seguridad, siendo la

expresión “...de la voluntad de la nación de existir en libertad...”, tomando “...su fuerza e inspiración del conjunto de valores e inspiraciones que nos distinguen de las demás naciones”.

Hubo opiniones encontradas sobre la conveniencia de incorporar a los Ctes. en Jefe de las FF.AA. al futuro Consejo de Defensa Nacional.

Uno de los participantes cuestionó que el Presidente de la República integrara dicho Consejo, argumentando que ello no correspondería por ser un órgano con funciones consultivas y asesoras. Propuso entonces que fuera presidido por el Ministro de Defensa Nacional, y que su secretaría permanente la ejerciera el Estado Mayor Conjunto actualmente existente en el MDN. Se indicó que en ausencia de un sistema de Defensa Pasiva operativo, el Sistema Nacional de Emergencias debería integrar el Consejo.

Varias intervenciones apoyaron la idea de que miembros de las Comisiones de Defensa del Poder Legislativo participen en ese Consejo, así como otros Ministros de gobierno.

En otra intervención se propuso la instalación de una Junta Nacional de Seguridad que asesore al Presidente de la República. Esa Junta realizaría apreciación de seguridad, determinaría riesgos, amenazas y conflictos que afecten los objetivos nacionales, así como la probabilidad de que ocurran. Determinaría los niveles de seguridad deseables, y qué organismos deberían trabajar para alcanzarlos, así como también el presupuesto destinado a los mismos.

Otros

Hubo menciones a la necesidad de profundizar la discusión y buscar consensos acerca de ¿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. Se señaló además que en base a la discusión de estas cuestiones se podría fomentar la participación e involucramiento de la sociedad en el tema defensa, cuestión que de otro modo puede quedar como una mera expresión de deseos planteada en el documento en discusión.

En otra intervención se argumentó que la definición de intereses, objetivos y amenazas requiere de análisis muy complejos, y por lo tanto, un ámbito específico y más tiempo para su correcta discusión.

Hubo referencias a la inconveniencia de poner en discusión “...una cantidad de actividades que ya están funcionando, y están funcionando bien”.

Además se recordó que a la hora de considerar reformas en la institucionalidad del sistema de defensa, debía tenerse en cuenta su impacto sobre el presupuesto público.

En lo que hace a la consideración de la política de defensa nacional como política de Estado, uno de los presentes indicó que el consenso debe buscarse sobre fines y objetivos, y no sobre la política misma, que debe entenderse como un instrumento.

En una de las intervenciones se planteó como conveniente consignar en el documento de trabajo que la política de defensa nacional debe ser objeto no sólo de una Ley, sino de la correspondiente reglamentación. Otra intervención se manifestó en contra de hablar de reglamentación en este ámbito.

Por un lado se propuso manejar y definir en el documento de trabajo la noción de conflicto, por otro, se cuestionó explícitamente esta iniciativa.

Se argumentó a favor de incorporar a la Ley de Defensa una mención a la necesidad de contar con una Ley de Inteligencia que regule esta actividad en el país.

Se propuso armar una mesa de trabajo paralela para generar un glosario de términos relevantes, de forma de facilitar la discusión.

Desde la Coordinación se señaló que, si bien la Mesa Temática de Debate N°1 cierra sus trabajos con esta sesión, el documento de trabajo no se considera cerrado. El equipo asesor y consultivo continuará trabajando sobre su redacción y se entiende que los trabajos de las MTD sobre los próximos temas contribuirán a clarificar algunos puntos que aun plantean dudas y/o desacuerdos. También se explicitó que se seguirán recibiendo aportes y sugerencias hasta el fin del proceso de trabajo de las MTD e incluso, posteriormente, durante el trabajo de elaboración del anteproyecto de Ley de Defensa por parte del MDN.

Siendo las 13:00 hrs., se cierra la sesión.

Se anuncia que día jueves 29 de Junio comenzarán los trabajos de la MTD N°2 sobre Defensa Nacional y Política Exterior.