

Debate Nacional sobre Defensa

MESA TEMÁTICA 1 y 2

SESION ESPECIAL

20 de Julio de 2006

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y con la presencia de unos 70 invitados acreditados, a las 09:15 hrs. comenzó la sesión de la Mesa Temática de Debate.

En primer lugar, se convocó a hacer comentarios acerca del texto de la relatoría de la sesión anterior. No hubo comentarios sobre la misma.

Comentarios sobre el documento final de la MTD 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.

A continuación se recordó a los participantes que, tal como estaba previsto, en esta reunión se esperaba dar un cierre preliminar a los documentos de trabajo de las MTD 1 y 2, sin perjuicio de que una vez finalizadas las Mesas Temáticas subsiguientes pudieran incorporarse a los mismos algunos ajustes.

Se reiteró que en caso de que existieran discrepancias fuertes en torno a cualquiera de los temas en discusión, se consignarían como tales en los documentos finales. Esto en la medida en que no corresponde dirimir las diferencias mediante votación, dado que las MTD no pueden considerarse, formalmente, un ámbito representativo y/o institucionalizado.

Se invitó entonces a los participantes a plantear sus observaciones y sugerencias sobre el documento de trabajo de la MTD 1. Se solicitó que las mismas se refirieran a los conceptos allí incorporados y no a la redacción del documento, y se recordó que este no constituiría directamente el texto de un anteproyecto de Ley, sino un insumo para su elaboración por parte del Ministerio de Defensa.

Concepto de Defensa Nacional

Se coincidió en que la definición de Defensa Nacional debía aparecer unificada en el documento, por lo que se acordó juntar el contenido de los puntos 1 y 4 del borrador presentado.

Algunas intervenciones apuntaron a que el orden que se diera a los distintos componentes de esta definición implicaba también otorgarles un orden jerárquico.

En este sentido, se propuso realzar la importancia de la “*preservación del bienestar de la población*” como cometido central de la actividad de defensa. Se sugirió utilizar la siguiente definición:

“La Defensa Nacional es una función básica, esencial, permanente e indelegable del Estado. En su instrumentación deben confluir coordinadamente

las energías y los recursos del conjunto de la sociedad dirigidos a preservar el bienestar presente y futuro de la población”.

Se argumentó a favor de definir explícitamente que cuando se expresa la necesidad de “*preservar valores*” se alude únicamente a los consagrados en la Constitución Nacional.

Se advirtió que, de otra forma, se deja abierta la posibilidad de que se utilice esta frase como justificación de cualquier tipo de intervención sobre la sociedad. Se agregó que la Constitución define explícitamente algunos valores, pero también contiene –por su inspiración *iusnaturalista*–, implícitos e igualmente válidos, los valores asociados a la conservación de la dignidad humana, que pueden asimilarse a los DD.HH.

Se señaló la inconveniencia de incluir como actividad constitutiva del concepto de defensa la preservación de “*la paz de la República*”.

En el mismo sentido, se propuso explicitar que la defensa nacional refiere a la faceta externa de la seguridad del país, esto es, a la neutralización de ataques que provengan del exterior.

Se indicó que así como las FF.AA. constituyen el núcleo básico de la población responsable de la ejecución de las actividades militares de defensa, debe considerarse a la Policía Nacional como el núcleo básico de la población responsable de la ejecución de las actividades policiales de seguridad interna. Se agregó que estos conceptos deben ser tenidos en cuenta a la hora de juzgar si la preservación de la Paz es un objetivo de la política de defensa.

Se sugirió cambiar la expresión “*preservar la paz...*” por la de “*...contribuir a la paz...*”.

Desde otra posición, se argumentó que, dado que se adoptó un concepto amplio de defensa nacional, mencionar a la preservación “*de la paz interna de la República*” como actividad relacionada a la defensa no implica asignar esta función a ninguna institución u organismo estatal en particular. Se utilizó como ejemplo el aporte a la defensa nacional que hace el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social cuando lleva adelante determinadas políticas o intervenciones en el campo laboral. Se reiteró que la discusión sobre competencias específicas del Ministerio y las FF.AA. se dará en las MTD subsiguientes.

Se señaló que la doctrina de empleo del Ejército Nacional prevé la intervención de esta Fuerza para asegurar el orden interno sólo cuando las instituciones especializadas en esa tarea se ven desbordadas, y siempre que medie un pedido expreso del Presidente de la República. Se agregó además que esta Fuerza se reconoce como un instrumento no idóneo para ejecutar tareas de seguridad interna.

Se indicó que la definición de FF.AA. no debía estar integrada a la definición de defensa nacional, sino quedar registrada en otro punto del documento.

Se propuso utilizar la expresión “*neutralizar eventuales amenazas*” en vez de “*enfrentar amenazas*” así como “*gestionar riesgos*”. Se indicó que de esa forma se expresa mejor la idea de que es conveniente analizar la probabilidad de ocurrencia y los niveles de daño que puedan generar distintos

fenómenos, antes de que estos se conviertan en amenazas o incluso conflictos desatados.

Se remarcó la idea de que la definición del concepto de defensa debe contemplar la posibilidad de ocurrencia de un conflicto bélico, y en ese sentido se defendió la expresión “enfrentar amenazas”.

Se instó a hacer referencia explícita a los tratados y acuerdos de derecho internacional suscriptos por la República como marco de la política nacional de defensa.

Se señaló que las amenazas de origen externo que se presenten deben primero ser enfrentadas por la Cancillería, y recién una vez que se haya agotado la vía diplomática, enfrentarse a través de elemento militar. Se argumentó a favor de integrar esta idea en la redacción del documento final.

Se abogó a favor de simplificar lo más posible las definiciones adoptadas, para que se conviertan en insumos útiles a la hora de generar políticas. Se advirtió que definiciones demasiado amplias y detalladas pueden resultar inoperantes.

La defensa como deber y derecho

Se indicó la necesidad de analizar si, teniendo en cuenta el Art. 35° de la Constitución¹, sería legalmente posible asignar a los ciudadanos el deber de colaborar con la Defensa Nacional.

Se cuestionó si sería adecuado definir en una ley un derecho o deber ciudadano que no estuviera incluido previamente en la Constitución.

Se indicó que el “deber y derecho” de colaborar en la defensa nacional debía recaer sobre “los habitantes” y no sobre “la sociedad”. En un sentido similar, se pidió dejar en claro que esta responsabilidad se hace efectiva sobre los individuos, aunque se ejerza colectivamente.

Se argumentó a favor de utilizar la expresión “ciudadanos” para identificar a los sujetos de los derechos y obligaciones en referencia a la defensa nacional.

Se sugirió también utilizar la expresión “un derecho y un deber del conjunto de los orientales”, por considerar que tendría “un mayor efecto convocante”.

Se propuso integrar en algún punto del documento una alusión a “la defensa de los intereses”, aunque sin determinarlos tácitamente.

En sentido contrario, se indicó que la mención a la preservación de los “valores” contenida en el documento incluye tácitamente la referencia a los intereses.

La defensa como política pública y de Estado

Se indicó que la Constitución de la República no hace referencia alguna a “políticas públicas”, “políticas de Estado” o “políticas de defensa”.

¹ Constitución Nacional, Art. 35°: “Nadie será obligado a prestar auxilios, sean de la clase que fueren, para los ejércitos, ni a franquear su casa para el alojamiento de militares, sino de orden del magistrado civil según la ley, y recibirá de la República la indemnización del perjuicio que en tales casos se le infiera.”

En sentido contrario, se argumentó que hay referencias implícitas a la necesidad de defensa en el texto constitucional, que no fueron explicitadas debido a las presiones a que estaba sujeta la Asamblea que aprobó la primer Constitución Nacional (1830).

Se reafirmó que para convertirse realmente en una política pública y de Estado, y además ser efectiva, la política de defensa debe contar con los más amplios consensos ciudadanos y ser socialmente comunicable.

Se enfatizó la importancia de cuidar que en el documento final quede plasmada la idea de que la política de defensa debe tratarse como política de Estado. Esto es, que debido a la importancia de los temas que involucra, y siempre que goce de amplio respaldo entre los representantes de la ciudadanía, debe tener una continuidad a mediano y largo plazo más allá de cambios en los gobiernos.

Se señaló que como “política de Estado”, la política de defensa involucra también al Poder Judicial.

Relación entre ciudadanía y defensa

Se reiteró la conveniencia de revisar los marcos legales que refieren a la relación del ciudadano con la actividad de defensa y militar, especialmente en lo que tiene que ver con sistemas de reserva y movilización. Se señaló que ello debe ser objeto de tratamiento en una ley específica.

Se indicó que debe crearse un marco que regule la actividad de los reservistas militares, y que los contemple y respalde por ejemplo en caso de accidentes ocurridos en el desempeño de estas actividades.

Se marcó la necesidad de incorporar al texto del documento la idea de que un mayor compromiso de la ciudadanía con las actividades de defensa – militares o no– debe estar basado en el involucramiento de toda la sociedad con relación a esta política, así como en el respeto a la capacidad del individuo a decidir si participa o no. Es decir, el nuevo esquema de inserción de los ciudadanos en estas actividades no puede estar basado en la obligatoriedad.

En sentido diferente, se argumentó que en momentos de emergencia nacional no puede sostenerse la voluntariedad en los sistemas de movilización, sino que en ese caso *“la individualidad... pasa a estar subordinada a los intereses generales de la sociedad”*. Desde este punto de vista, debe contemplarse entonces la posibilidad de obligar a los ciudadanos a participar de la movilización.

Se indicó la conveniencia de contar con sistemas mixtos, que habiliten la participación voluntaria en esquemas de reserva de las FF.AA., pero que permitan también la movilización obligatoria en caso de necesidad. Se reiteró la necesidad de diferenciar los conceptos de “servicio militar obligatorio” e “instrucción militar obligatoria”.

Se destacó que la instrucción de los ciudadanos como reservistas de las FF.AA. genera también posibilidades de brindarles formación moral.

Ley Nacional de Inteligencia

Se enfatizó la necesidad de crear una Ley que defina las distintas variantes de la actividad de inteligencia, regule la forma y las circunstancias en que esta puede ser producida, indique qué instituciones pueden llevarla adelante, y estipule los sistemas de fiscalización por parte de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como las sanciones para quienes incumplan sus disposiciones.

Se indicó que el Decreto 405/999 –Dirección Nacional de Inteligencia de Estado– y otros similares simplemente definen la organización y cometidos de algunas de las agencias de inteligencia con que cuenta el Estado uruguayo, pero no cumplen los requisitos de un verdadero marco regulatorio de esta actividad.

Se afirmó que muchas veces funcionarios públicos deben llevar adelante acciones ilegales y exponerse a importantes riesgos para garantizar la seguridad del país, justamente debido a la ausencia de un adecuado marco legal. Se señaló que ello perjudica notoriamente la capacidad del Estado uruguayo para proteger a sus instituciones y a la sociedad en general.

Nuevos Organismos Estatales

Se indicó que la creación de una Secretaría de Asuntos Estratégicos, en la órbita de la Presidencia de la República no implicaría mayores erogaciones al Estado en tanto podría incluso insertarse en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Se recordó que la generación de un ámbito de planificación y coordinación al más alto nivel de gobierno formaba parte de los objetivos que se perseguía cuando se creó la OPP.

Por otra parte, se argumentó que una estructura de este tipo podría brindar mejor información al Poder Ejecutivo acerca de las alternativas de acción que puede adoptar en diversos ámbitos de políticas públicas.

Se señaló que el texto del documento de trabajo no definía adecuadamente la diferencia entre las actividades correspondientes a esta Secretaría y las que se encomiendan a los distintos organismos de inteligencia.

Se abogó por distinguir las diferencias entre los conceptos de estrategia nacional, inteligencia, inteligencia estratégica y prospectiva, para tener claros los cometidos de la nueva estructura que se pretende crear. Se indicó que la prospectiva es una técnica que se emplea tanto en la producción de inteligencia como en muchas otras disciplinas. Se argumentó que *“La estrategia nacional implica conjuntar a nivel nacional todas las fuerzas tangibles e intangibles que tiene la República, a fin de alcanzar sus objetivos nacionales...”*, y enfrentado las amenazas que puedan impedir el logro de dichos objetivos.

Se agregó que existen tantos tipos de inteligencia como asuntos y ámbitos sobre los que se pretenda generar y analizar información.

Se aclaró que se espera que la Secretaría de Asuntos Estratégicos aporte al más alto nivel de gobierno capacidad de análisis acerca de lo que puede pasar en el futuro en cualquier área relativa a la defensa, en *“cuestiones*

que pongan en riesgo la Constitución”, y en otros asuntos de relevancia estratégica.

Se propuso que esta Secretaría tuviera como cometido “mantener actualizada la apreciación de situación estratégica nacional”.

Finalmente, luego de introducir un conjunto de cambios y ajustes al documento, el equipo de Coordinación presentó una propuesta de documento final.

Comentarios sobre el documento final de la MTD 2

Política Exterior y Defensa. Definiciones Estratégicas de la Política Exterior: Seguridad Internacional y Seguridad Regional. Cooperación Militar. Operaciones de Paz.

Habiendo finalizado la revisión del Documento de la MTD 1, se comenzó la discusión acerca del documento de la MTD 2.

Política Exterior y Política de Defensa

Se indicó la necesidad de consignar en el documento la idea de que la política exterior y la de defensa nacional deben propender a evitar la intervención de países extranjeros en los asuntos internos de nuestro país.

Se instó a explicitar en el documento la serie de principios que deben orientar la política exterior y de defensa del país. Se mencionó entre otros: “...soberanía e independencia política de la nación, integridad territorial, democracia y respeto de los DD.HH., desarrollo económico y social sostenible, convivencia pacífica, todo ello en el marco de la observancia del derecho internacional”.

Se indicó que la política de defensa es parte integral de la política exterior.

Se argumentó, por otra parte, que la política exterior forma parte de la política de defensa.

Se señaló que cualquier acción en materia de política de defensa debe estar enmarcada en los principios defendidos también por la política exterior.

Se indicó que ambas son políticas de Estado que para ser efectivas deben funcionar “hermanadas”.

Se señaló que los principios en los que se enmarca la política exterior uruguaya son los contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, referidos a la promoción y defensa de la democracia, de los DD.HH., y particularmente, dentro de esa categoría, la promoción y defensa del Derecho Humanitario. Se agregó que este último debe ser uno de los pilares conceptuales de la participación uruguaya en misiones de paz.

Se indicó que en caso de querer modificar el significado de alguno de esos principios de política exterior a los que adhiere Uruguay habría que generar la correspondiente discusión a nivel de la Asamblea General de ONU.

Se propuso no aludir en el documento a “instrumentos multilaterales y bilaterales” sino a “*los instrumentos convencionales ratificados por la República*”, o simplemente a “*la observancia del Derecho Internacional Público*” en tanto esta expresión incluye normas de Derecho Internacional no codificadas, como el Derecho de Gentes o las emanadas de la costumbre.

Se propuso cambiar la referencia a “*la autodeterminación de los pueblos*” por la de “*libre determinación de los pueblos*”, que resulta más abarcativa de diferentes situaciones.

Se instó a no confundir política exterior con Ministerio de RR.EE. Se indicó que la política exterior es competencia del Presidente de la República actuando con el o los ministros respectivos.

Se propuso integrar a las definiciones marco del documento, que deberían orientar la política de defensa, la “*máxima adhesión al principio del multilateralismo*”, por las importantes derivaciones que el mismo tiene para la actividad de defensa.

Se señaló que la promoción del multilateralismo no debe practicarse de forma dogmática sino estrictamente relacionada a los intereses del país en materia de defensa y política exterior.

Se instó a precisar mejor qué se entiende por “multilateralismo”.

Se indicó que la alusión a “*ámbitos de seguridad internacional, regional y sub-regional*” podía resultar ambigua, y se propuso hablar simplemente de “*ámbitos de seguridad internacional*”.

Al respecto, se argumentó que alcanzar una definición concreta de seguridad internacional, o de seguridad en sentido general, llevaría a una discusión extensa y engorrosa que posiblemente no arrojaría resultados relevantes. Se señaló que un debate similar, organizado por ONU, siguió justamente ese derrotero. Se indicó que la única posición consensuada a nivel internacional acerca de este concepto es que seguridad internacional implica cierta situación de paz y estabilidad entre los Estados que permite su desarrollo.

Estrategia de defensa militar – Defensa e integración subregional

Se propuso no hablar de ámbitos de seguridad regional y sub-regional por entender que estos términos se contraponen de alguna manera con la búsqueda de acuerdos y arreglos multilaterales por los cuales se supone que el país tiene preferencia. Se instó, en cambio, a utilizar los conceptos “continental” y “subcontinental”.

En sentido contrario, se argumentó que la referencia a ámbitos regionales y sub-regionales puede cobrar una enorme relevancia si se configuran coincidencias en la percepción que tengan los Estados vecinos acerca de las amenazas que los afectan. Se instó así a conservar en el documento estas referencias.

Se agregó además que esos ámbitos existen en la realidad como espacios diferenciados, y se espera que a futuro se generen, especialmente a nivel sub-regional, “invitaciones” para que el país participe en esquemas

colectivos y o cooperativos de defensa. Se señaló incluso que contar con este tipo de referencia conceptual puede favorecer el ejercicio del selectivismo y pragmatismo conveniente a nuestro país a la hora de definir alianzas comerciales, militares, etc. Se explicó que en mesas anteriores ya se había aclarado que por “sub-región” se entiende al “MERCOSUR ampliado”.

Se indicó que sería un error para una ley que pretende guiar a largo plazo la política de defensa del país priorizar los vínculos con los países de la sub-región. Se argumentó que la calidad de esos vínculos ha variado radicalmente a lo largo de la historia, es decir, tiene un carácter netamente coyuntural, por lo que no puede considerarse como una base sólida para una estrategia de inserción internacional del país a mediano y largo plazo.

Operaciones de Paz

Se sugirió cambiar la expresión “contingentes militares” por “contingentes nacionales” de forma de abarcar y habilitar así los aportes que pudieran hacer a la Defensa y a la participación en misiones de paz otros funcionarios u organizaciones públicas y privadas.

Otros

Se argumentó que, aún cuando no existiesen amenazas de conflicto bélico, sólo se podría plantear prescindir de las FF.AA. si cada individuo en la sociedad estuviera completamente consciente de lo que implica la defensa nacional, y entonces dispuesto a hacer los esfuerzos necesarios para preservarla.

En sentido contrario, se argumentó que las FF.AA. son un instrumento que sirve esencialmente para enfrentar agresiones armadas por parte de otras organizaciones militares. Entonces, su existencia no se justifica si no existe la posibilidad, aunque sea remota, de que esa agresión pueda ocurrir, o de que la propia ausencia de la institución militar incentive una agresión armada.

Se planteó que debe ser siempre materia de preocupación de cualquier gobierno la conformación de la estructura de valores de los ciudadanos. Se argumentó acerca de la importancia de que la sociedad en general y las instituciones del Estado en particular fomenten el respeto, protección y adecuada valoración del individuo.

Se argumentó a favor de analizar la problemática de la defensa con un enfoque sistémico, a partir del cual podrían definirse más claramente las responsabilidades particulares que corresponde asumir a cada institución del Estado y a los miembros de la sociedad.

De la misma forma, se podrían articular mejor los esfuerzos de todos los actores involucrados en esta política. Se señaló que las mismas dificultades de coordinación que se aprecian a nivel de trabajo conjunto entre las FF.AA. aparecen entre organismos del resto del aparato estatal. Se indicó que las dichas dificultades se pueden superar en buena medida si, en el nivel superior –Secretaría de Asuntos Estratégicos– con un enfoque sistémico y con una mirada realmente interdisciplinaria, se elaboran lineamientos generales y

directivas concretas para los distintos organismos involucrados en la resolución o gestión de diferentes situaciones.

Se instó a los participantes a utilizar el foro virtual de debate para discutir los restantes puntos del documento de la MTD 2, a fin de hacer más ágil la discusión en la siguiente reunión.

El representante del Centro de Estudios de Defensa anunció que su institución se retiraría de estas instancias del Debate Nacional. Indicó que el Centro tiene por finalidad generar análisis y documentos que faciliten y mejoren la toma de decisión por parte de los mandos de la Fuerza Aérea Uruguaya, aunque no intervenir ni intentar influir en las decisiones que estos adopten. En este sentido, las autoridades del Centro interpretan que, dados los temas que se discutirán en las siguientes MTD, su participación en este ámbito podría ir en contra de tales objetivos.

El representante agradeció entonces la invitación y el espacio que se otorgó al Centro para expresar sus opiniones en las pasadas MTD, y saludó especialmente a sus organizadores y participantes.

Para finalizar, se reiteró a los presentes la invitación a participar de la conferencia del Cnel. Heribert Schneider, a realizarse en el anfiteatro del I.M.E.S., el próximo 1º de agosto.

Siendo las 13:00 hrs. se cierra la sesión, invitando a los participantes a la próxima reunión de la MTD, a realizarse el jueves 27 de Julio, para discutir y dar cierre a los documentos finales de las MTD 1 y 2.