

## **Debate Nacional sobre Defensa**

### **MESA TEMÁTICA 1 y 2**

#### **SESION ESPECIAL**

27 de Julio de 2006

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y con la presencia de unos 50 invitados acreditados, a las 09:15 hrs. comenzaron a sesionar en forma integrada las Mesas Temáticas de Debate 1 y 2.

En primer lugar, se indicó que se consideraba “aprobado en principio” el documento de trabajo de la MTD 1, en la versión repartida a los participantes vía correo electrónico con fecha 20 de julio de 2007 y la que se incluyeron las modificaciones acordadas en la reunión del 20-07.

Inmediatamente se convocó a hacer comentarios acerca del texto de la relatoría de la sesión anterior.

Se solicitó que se aclarara que cuando se habla de multilateralismo en estos documentos se alude a todos los ámbitos y materias en que un Estado puede relacionarse con otros Estados, y no exclusivamente al relacionamiento en materia de defensa o militar.

Se pidió que se aclarara que las amenazas de origen externo que se presenten deben ser enfrentadas en primera instancia por la Cancillería siempre y cuando no se trate de agresiones militares, en cuyo caso es esperable que se responda directamente con acciones militares.

Ante una consulta específica, se aclaró que la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE) no se ocuparía exclusivamente de temas de defensa, sino de cualquier asunto que desde el gobierno se considerara estratégico para el país. Se aclaró que en referencia a cuestiones más estrictamente relacionadas con la defensa actuaría un eventual Consejo Nacional de Defensa.

Se agregó que la SAE se estaba pensando como una usina de producción de información y reflexión, desde una perspectiva de largo plazo, sobre asuntos estratégicos para el desarrollo del país.

A continuación se invitó a los participantes a continuar la revisión del documento de trabajo de la MTD 2.

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

#### **Política Exterior y Política de Defensa**

Se indicó que no es conveniente que Uruguay “promueva” el multilateralismo en los ámbitos de seguridad, sino que debe tener libertad de elegir los cursos de acción que más le convengan.

**Estrategia de defensa militar – Defensa e integración subregional**

Se señaló que la participación en esquemas colectivos de defensa es preferible a la participación en esquemas de tipo cooperativo porque en este último caso puede verse afectada *“la talla estratégica del Estado y en particular de la Fuerza Aérea, en cuanto a los campos de la disuasión y operación”*.

Se cuestionó que los términos “región” y “sub-región” se utilizaran indistintamente en el documento de trabajo cuando se había especificado que se les asignaba significados diferentes. En ese sentido, se propuso hablar de ámbitos “continental” y “regional”, para evitar las confusiones.

Se reiteró que por “región” se aludía a América del Sur, y por “sub-región” al “MERCOSUR ampliado”.

Se discutió sobre la pertinencia de estas categorías, argumentando en base al significado que se otorga a estos términos en otros ámbitos institucionales nacionales y extranjeros. Se discutió también sobre si aluden a realidades meramente geográficas, o también sociales, culturales y políticas.

Se acordó incluir como “llamada al pie” una precisión respecto a los términos región y sub-región.

Se propuso discutir sobre la importancia que debería darse a las relaciones y eventuales alianzas con países extra regionales, poniendo por ejemplo el caso de EE.UU. Se argumentó que no siempre “cercanía geográfica” implica “afinidad” o espíritu cooperativo.

Se señaló que actualmente aún los países más poderosos del mundo dedican enormes esfuerzos –incluso financieros– a la constitución de bloques regionales a los que integrarse, y a partir de los cuales aumentar las posibilidades de preservar sus intereses nacionales. Se agregó que las dificultades actuales en el relacionamiento de Uruguay con sus vecinos, o en la consolidación de la integración sub-regional son fruto de una histórica incapacidad de las elites políticas de estos países, que es necesario superar. Se indicó que, en este sentido, es necesario empezar por identificar intereses comunes con el resto de los países de la sub-región.

Se argumentó que las presiones sobre los Estados nacionales hacia mayores niveles de integración son cada vez más fuertes, y que en ese contexto Uruguay no podrá “escapar” a la región. Se abogó entonces por comenzar a pensar en cómo va a procesarse esa integración, para intentar hacer que se desarrolle en forma beneficiosa para los intereses del país. En tal sentido, se instó a mantener siempre una actitud pragmática y selectiva. En el plano de la defensa, se destacó la importancia de comenzar a profundizar las medidas de confianza mutua con los países vecinos.

Se solicitó que la redacción del documento final refleje la idea de que la posibilidad de establecer alianzas militares y políticas con otros países debe analizarse siempre con la mayor cautela y en base a una cuidadosa reflexión acerca de sus potenciales consecuencias sobre los intereses del país.

Se indicó que Uruguay sólo debe participar de esquemas cooperativos y/o colectivos en tanto estos tengan un carácter netamente defensivo y no agresivo.

En otro orden, existió acuerdo en señalar que la estrategia de defensa militar uruguaya debe limitarse al ejercicio del derecho de legítima defensa. Ello

incluye el derecho a realizar acciones tácticamente ofensivas que impliquen proyección de fuerzas militares hacia el exterior.

Por un lado, se propuso definir dicha estrategia como “no agresiva”, en vez de “disuasiva” o “defensiva”, por entender que ese término refleja mejor la intención del país de emprender acciones armadas sólo “en legítima defensa”.

Por otro, se señaló que el adjetivo más adecuado para esa misma estrategia –que se acepta como la más conveniente para nuestro país– es el de “defensiva”, dado que, aún cuando sólo se ejerza como acto de defensa propia, para tener probabilidades de ser exitosa toda acción militar debe ser “agresiva”.

También existió acuerdo en que muchas veces puede ser necesario adoptar una estrategia “agresiva” en ámbitos o aspectos no militares de la defensa, por ejemplo a nivel diplomático o comercial.

Se argumentó a favor de incluir en la definición de estrategia militar de defensa la importancia de contar con una adecuada capacidad de movilización de la ciudadanía, a través de la instalación de sistemas de reservas – voluntarios y por obligación.

Se remarcó la importancia de adoptar acciones de carácter preventivo en materia de defensa, como complemento a estrategias de tipo defensivas.

En sentido contrario, se desaconsejó la utilización de ese término dado que puede ser fácilmente asociado al concepto de “guerra preventiva”, que ya había sido rechazado expresamente en oportunidades anteriores por los participantes de las MTD 1 y 2.

Se propuso y aceptó aludir expresamente en el documento de trabajo a la necesidad de revisar la conveniencia de seguir participando en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

### **Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de RR.EE.**

Se señaló que en cualquier situación deben respetarse las disposiciones de derecho internacional que regulan los conflictos armados, especialmente las referidas al trato de los heridos y prisioneros de guerra, protección de civiles en tiempos de guerra, etc. Se indicó que esta debería ser una preocupación central de los Ministerios de Defensa y RR.EE.

Se afirmó que el Ministerio de RR.EE. mantiene una activa y valiosa coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y otras instituciones del Estado, no sólo en materia de operaciones de paz, sino también en temas antárticos, de armas químicas, tráfico de armas, narcotráfico, etc. Se señaló que esa coordinación debe seguir siendo promovida y reforzada.

Se sugirió hacer extensiva a los miembros de un “*sistema interinstitucional de defensa*” o de “*los restantes Ministerios en los ámbitos de su competencia*”, la sugerencia incluida en el documento de trabajo acerca de la necesidad de mejorar la coordinación entre M.RR.EE. y MDN.

Se hizo hincapié en la necesidad de enfatizar específicamente la importancia de aumentar la coordinación entre los Ministerios de RR.EE. y Defensa.

Se propuso que dicha coordinación debe ser permanente y sustentada por oficinas específicas en cada uno de estos Ministerios.

Se indicó que ya existe a esos efectos el Departamento de Asuntos Especiales, dentro de la Dirección General de Asuntos Políticos del M.RR.EE. Se argumentó que, pese a ello, algunas tareas que esa oficina tiene encomendadas no se realizan dadas las limitaciones existentes a nivel de recursos humanos. A modo de ejemplo se señaló que desde 1974 el número de funcionarios diplomáticos de Cancillería permanece fijo en 300. La Dir. de Asuntos Especiales cuenta con dos funcionarios diplomáticos y un administrativo.

Se señaló que una de las áreas donde más ha fallado la coordinación entre Ministerio de RR.EE. y Defensa Nacional es en la actividad de los agregados militares en el exterior. Se enfatizó que la decisión de enviar o no un agregado militar a determinada representación diplomática del país en el exterior debería ser competencia directa del Poder Ejecutivo con el asesoramiento de los ministros correspondientes, y no exclusivamente del Ministerio de Defensa o de las propias FF.AA. Se cuestionó que muchas veces los agregados militares responden e informan directamente al mando de sus Fuerzas o al Ministerio de Defensa, sin comunicarse con el jefe de la misión diplomática donde trabajan (funcionario del M.RR.EE.). Se indicó a modo de ejemplo que Cancillería se ha enterado por la prensa de asuntos tan graves como las acusaciones de abuso sexual contra efectivos uruguayos que participaron en la MONUC. Se instó a que el Poder Ejecutivo evalúe cuidadosamente, en cada caso, la conveniencia de contar con agregados militares, y, al mismo tiempo, defina claramente sus funciones y las instrucciones que deben seguir. Se afirmó también que los agregados deben integrarse y trabajar cooperativamente con el personal diplomático de la misión donde se instalan, y no *“utilizarla simplemente como oficina de trabajo”*, como sucede en algunos casos.

Se apuntó que en el Congo, donde se presentaron denuncias de abuso sexual contra efectivos militares uruguayos, no existe representación diplomática, lo cual supuso un “handicap” para el país.

### **Operaciones de Paz**

Se argumentó que la participación en operaciones de paz permite al personal de las FF.AA. uruguayas adquirir mayor conocimiento en materia de doctrinas de empleo conjunto y combinado, interactuar con otras culturas y realizar operaciones en terrenos muy diferentes al uruguayo, –por ejemplo sobrevuelo de regiones montañosas.

Se reiteró que la Policía Nacional podría y debería tener una mayor participación en algunas de las operaciones de paz en las que participa Uruguay.

Se reafirmó la conveniencia de hablar de “contingentes nacionales” en vez de “contingentes militares” en operaciones de paz, de manera de dar lugar a la participación de otras instituciones uruguayas.

Se objetó que según el diccionario de la Real Academia Española el término “contingentes” incluye únicamente a grupos militares.

Se recordó que la alusión a “contingentes militares” debía conservarse, en tanto se entiende que la participación de militares en operaciones de paz resulta un asunto especialmente delicado, por la enorme responsabilidad que implica para el país que los envía, y por los efectos que tiene en la situación interna y la soberanía del país que los recibe. Es decir, su participación implica siempre el ejercicio de coerción. Por ese motivo no puede ser definida de la misma manera que se decide la participación de una misión sanitaria o educativa.

Se reafirmó la necesidad de que exista un trabajo coordinado y conjunto de los Ministerios de Defensa y RR.EE., en primer lugar, en la evaluación sobre si el mandato y las reglas de empeñamiento que ONU define para cada misión son acordes a los principios de política exterior y defensa a los que Uruguay adhiere. En segundo lugar, para hacer valoraciones estratégicas más generales respecto al país en cuestión, la naturaleza del conflicto que allí existe, etc., de forma de analizar si, de acuerdo a los intereses que la República se plantea, corresponde o no participar.

Se enfatizó la importancia de contar con representantes diplomáticos en los países donde se desplieguen contingentes militares, de manera de garantizar un mejor nivel de apoyo a los mandos de esos contingentes, y también de ampliar las fuentes de información con que cuentan las autoridades políticas uruguayas acerca de las condiciones concretas en las que se pretende hacer intervenir a los militares de nuestro país. Se recordó, a modo de ejemplo, las peripecias de un batallón uruguayo que actuó en las zonas más conflictivas de Congo, sin que mediara un análisis suficientemente informado y parsimonioso sobre la conveniencia de aceptar o no las condiciones de trabajo que se ofrecían.

Se indicó que Cancillería realiza este tipo de análisis desde Montevideo, sin necesidad de tener personal en la zona del conflicto.

### **Participación en ejercicios combinados**

Se afirmó que las FF.AA. en ocasiones realizan ejercicios combinados con fines no estrictamente militares, como es el caso de las operaciones combinadas de entrenamiento en búsqueda y rescate, o los ejercicios de formación de cadetes. Se sugirió que en esos casos sería excesivo e innecesario exigir la autorización expresa del Poder Legislativo, o la fundamentación acerca de en qué medida tales ejercicios se corresponden con objetivos de política militar.

Se reclamó nuevamente la creación de un marco legal que permita tramitar rápidamente la habilitación para que buques de la Armada Nacional puedan salir de aguas jurisdiccionales uruguayas cuando las circunstancias así lo requieran –misiones de búsqueda y rescate, apoyo a la actividad antártica–, siempre actuando según autorización del Poder Ejecutivo.

Se argumentó a favor de transparentar y explicitar los objetivos que se persiguen cuando se participa en ejercicios combinados, exigiendo para ello siempre, y con la suficiente antelación, algún tipo de autorización por parte del Poder Legislativo.

Se señaló que las tres Fuerzas comunican al Ministerio de Defensa, a principios de año, todas las actividades que tienen planeado realizar a lo largo del mismo.

### Otros

Acerca del documento presentado a la mesa de las MTD por la Fuerza Aérea, en la sesión del 20-07, se solicitó que se cambiara el nombre con que había sido colgado en la página web del Debate Nacional Sobre Defensa. Se indicó que se trataba de un “documento con aportes” y no de un “documento final de la Fuerza Aérea”.

Se indicó que sería conveniente contar con definiciones concretas de seguridad nacional y de intereses nacionales, de forma de estructurar mejor la discusión sobre política exterior y de defensa. Se insistió en que la falta de este tipo de definiciones –aunque sean precarias– podría traer problemas a futuro cuando se intente implementar la Ley de Defensa que se apruebe.

Al respecto se indicó que el concepto de defensa adoptado en la MTD1 ya incluye la definición de los máximos bienes o intereses del país, al menos en un nivel de abstracción adecuado como para ser incluido luego en un texto legal. Se recordó que se están elaborando insumos para la redacción de una Ley de Defensa, y que, por ser coyunturales y cambiantes, los intereses nacionales no pueden ser definidos en forma más concreta en una ley. Se argumentó que, en todo caso, ese tipo de definiciones corresponden a etapas posteriores, como la de elaboración de un Libro Blanco de la Defensa o revisiones estratégicas de la política de defensa, que pueden ajustarse periódicamente.

Se afirmó que el Ministerio del Interior está en condiciones de realizar aportes muy importantes y debe trabajar en coordinación con los Ministerios de Defensa Nacional y RR.EE. en las tareas de “...análisis, elaboración y seguimiento de las diferentes situaciones internacionales y regionales referidas a sus competencias específicas...”, especialmente en temas donde sus competencias tiendan a coincidir.

En sentido diferente, se argumentó que consignar en el documento de trabajo ese tipo de coordinación llevaría a discutir temas de seguridad, los cuales deben ser analizados en profundidad aunque no en el ámbito de las MTD, que fueron establecidas para discutir asuntos relativos a la política de defensa.

Se reiteró que el Ministerio del Interior debe ser tenido en cuenta en estas discusiones como parte fundamental del sistema de Defensa, tanto por las capacidades de inteligencia que tiene desarrolladas a nivel de todo el territorio nacional, por las fuerzas especiales con que cuenta para tareas de preservación del orden interno, así como por el apoyo que pueden prestar sus efectivos en caso del estallido de un conflicto bélico.

Se enfatizó que es necesario reforzar las capacidades con que cuenta el Ministerio de Defensa Nacional, para ofrecer a sus más altos jefes políticos inteligencia sobre la situación exterior.

Se argumentó a favor de crear agregadurías policiales en las representaciones diplomáticas uruguayas en el MERCOSUR.

Sobre el final de la reunión, el representante del Colegio de Licenciados en Relaciones Internacionales invitó a los participantes de la MTD al homenaje que su institución realizaría al Dr. Heber Arbuet Vignali, al día siguiente, en la Sala del Consejo de la Facultad de Derecho.

Siendo las 13:00 hrs., se dio por culminada la revisión del documento final de la MTD 2, y se cerró la sesión recordando a los presentes la invitación a la conferencia del Cnel. Heribert Schneider sobre **El concepto del ciudadano de uniforme en Alemania**, a realizarse en el IMES el próximo 1º de agosto.