

# **Debate Nacional sobre Defensa**

## **MESA TEMÁTICA 3**

### **SESION N° 1.**

Montevideo, 03 de agosto de 2006.-

#### **Ministerio de Defensa Nacional, Competencias y Lineamientos de su Diseño Institucional.**

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y con la presencia de unos 70 invitados acreditados, a las 09:00 hrs. comenzó la primera sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) N° 3.

Al iniciar la misma, se comunicó a los participantes que los documentos finales de las dos primeras MTD están siendo ajustados para ser luego difundidos a través del sitio web del Ministerio de Defensa Nacional.

Luego se presentó el documento de trabajo de la MTD 3, aclarando que el mismo no refleja un punto de vista oficial de las autoridades del MDN sobre los temas a discutir, sino que simplemente pretende ser una guía para ordenar la discusión, abierta a cualquier tipo de cambio, y/o agregado.

#### **Comentarios sobre la relatoría de la sesión del 27-07**

Se aclaró que las unidades de la Armada Nacional no tienen actualmente mayores inconvenientes para salir a altamar en la zona jurisdiccional uruguaya con el objetivo de realizar operaciones de búsqueda y rescate. Se puntualizó sin embargo que se requiere mayor flexibilidad en los marcos regulatorios para realizar ese tipo de operaciones en aguas jurisdiccionales brasileñas cuando las autoridades de ese país así los soliciten, dado que en muchos casos, por razones de proximidad, las unidades uruguayas pueden llegar más rápido que las brasileñas a zonas donde hayan ocurrido accidentes.

Se solicitó cambiar la redacción del último párrafo del inciso "Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de RR.EE." Se indicó que cuando se presentaron denuncias de acoso sexual contra efectivos uruguayos participantes de la MONUC, la ausencia de representación diplomática en la R.D. Congo significó una carencia para los mandos militares de las fuerzas uruguayas allí desplegadas y que no se lo calificó de "handicap".

A continuación se invitó a los participantes a comenzar la discusión sobre el documento de trabajo de la MTD 3.

#### **Competencias del MDN**

Se recordó que para redefinir las competencias del MDN hay que partir de las disposiciones contenidas en el Art. 168 de la Constitución uruguaya.

En un sentido similar, se indicó la necesidad de tener en cuenta también la misión que, según la última Ley de Presupuesto, se asigna al MDN.

En aras de ordenar mejor el texto del documento y clarificar las definiciones adoptadas, se planteó establecer como “misión” del MDN *“...formular y gestionar la estrategia de Defensa Militar, la estructura de las Fuerzas y los recursos que fueren necesarios...”*. Al mismo tiempo, se propuso establecer como objetivos específicos a realizar en el marco de dicha misión: *“...la generación de la doctrina de empleo y despliegue de las FF.AA., los lineamientos en educación militar, el ejercicio de la responsabilidad por la gestión administrativa, financiera y del establecimiento de los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares... así como también de la conducción y supervisión de todas las actividades que cumplen las Fuerzas Armadas”*.

Se recordó que el Art. 174 de la Constitución establece que las atribuciones y competencias de los Ministerios deben ser definidas por ley. Se señaló además que las competencias del MDN están detalladas en el Dec. 573/74, y que habría que discutir entonces cuáles de ellas deben seguir siendo desempeñadas por el Ministerio, cuáles no, y qué otras debería asignársele. En virtud de las definiciones adoptadas en las MTD 1 y 2, y teniendo en cuenta el objetivo de convertir al MDN en “conductor de la política de defensa”, se propuso la siguiente lista de competencias:

- \* Determinar los objetivos y políticas de su área, ejecutando los planes, programas y proyectos elaborados según las directivas del Poder Ejecutivo Nacional.*
- \* Determinar los requerimientos de la Defensa Nacional.*
- \* Elaborar la propuesta de presupuesto de las Fuerzas Armadas y coordinar y distribuir los créditos correspondientes.*
- \* Coordinar las actividades logísticas de las Fuerzas Armadas.*
- \* Planificar, dirigir y ejecutar las actividades de investigación y desarrollo de interés para la Defensa.*
- \* Coordinar todos los aspectos comunes a las Fuerzas Armadas*
- \* Dirigir los organismos conjuntos de las Fuerzas Armadas que le dependen.*
- \* Proponer los efectivos de las Fuerzas Armadas, su distribución y anualmente las promociones de su personal.*
- \* Coordinar la ejecución de la actividad antártica.*
- \* Determinar los requerimientos para el planeamiento militar conjunto.*
- \* Formular y aplicar los principios y normas para el funcionamiento y empleo de las Fuerzas Armadas.*

Se indicó que, en función de la definición amplia de defensa adoptada en la MTD 1, el MDN debe ser visualizado en primer lugar como asesor del Poder Ejecutivo en lo referido a los aspectos militares de la defensa nacional. Al mismo tiempo, debe ser el responsable de gestionar y hacer cumplir los lineamientos que en esa materia emanen del Poder Ejecutivo. Para llevar adelante la gestión de recursos humanos de las FF.AA., el Ministerio deberá conservar los organismos con los que hoy cuenta, vinculados a la seguridad social, retiros y pensiones, y sanidad del personal militar, entre otros. En el mismo sentido, el MDN tiene que contar con un organismo que dirija la actividad de inteligencia de las FF.AA., y que esté subordinado al organismo rector de todo el sistema de inteligencia, a nivel de Presidencia de la República. Tiene que hacerse cargo también de la planificación y conducción de los

asuntos operacionales y logísticos de las FF.AA., así como de sus estructuras educativas, cuestiones estas en las que tradicionalmente no se ha logrado trabajar en forma conjunta. Debe impulsar definitivamente el desarrollo de una doctrina y concepto de empleo conjunto de las FF.AA., objetivo primordial en aras del cual cada una de las Fuerzas deberá hacer importantes concesiones y estar dispuesta a asumir cambios muy significativos. Se recordó que es impensable actualmente que cada Fuerza participe por separado en acciones convencionales. Se indicó además la necesidad de que el MDN fomente y facilite la investigación y producción industrial nacional relacionada a la actividad militar, tarea esta que necesariamente deberá encararse buscando apoyos a nivel regional.

Se agregó que desde el MDN, las autoridades políticas deberán suplir la actual ausencia de lineamientos políticos y planes estratégicos concretos sobre cuáles deben ser y cómo deben llevarse adelante las misiones de las FF.AA. Se señaló que esas carencias están explícitamente consignadas en los documentos de doctrina de empleo y concepto estratégico de empleo del Ejército Nacional. Se realzó en ese sentido la importancia que tiene contar con un concepto de defensa nacional adecuadamente definido por las autoridades políticas. Se indicó que luego esos lineamientos deben ser respaldados con la respectiva asignación presupuestaria que permita cumplirlos.

Se indicó que al hacer referencia, como competencia del Área de Política de Defensa, a los “*Asuntos internacionales en materia de Defensa Nacional*”, debe tenerse especialmente en cuenta la actividad del Instituto Antártico Uruguayo. Se argumentó a favor de potenciar el programa antártico, el cual constituye un esfuerzo de carácter nacional que involucra actualmente a los Ministerios de RR.EE., y Educación y Cultura, así como a las Facultades de Medicina, Ciencias, e Ingeniería de la UdelaR. Se enfatizó la relevancia de los intereses de nuestro país en la Antártida, y las importantes oportunidades que genera la presencia en ese continente.

Se señaló que, a la hora de definir la “*atribución y competencia básica*” del MDN basta con hacer referencia a “*la conducción política de la defensa*”, sin que exista necesidad de aclarar que se alude a las áreas de política de defensa “*que las leyes y el Poder Ejecutivo determinen*”.

### **Bases conceptuales para su diseño institucional**

Se recomendó que antes de proponer cualquier cambio de las estructuras actuales del MDN sería necesario evaluar el funcionamiento de las mismas, para entonces ver cómo se puede mejorar su gestión haciéndola más eficiente.

Se señaló la conveniencia de adoptar como uno de los presupuestos básicos de esta discusión la necesidad de preservar al máximo la eficacia e incrementar la eficiencia en el cumplimiento de las tareas que actualmente llevan adelante organismos del MDN. Se agregó que, paralelamente, hay que incorporar el concepto, –central para el perfeccionamiento del Estado y del funcionamiento del régimen democrático–, de que el MDN debe ejercer el gobierno de las áreas de política de defensa que se le asignen. Se señaló que históricamente el núcleo central del MDN ha tendido a delegar esa

responsabilidad en otros organismos subalternos. Es decir, ha tendido a “*asentar trámites*” en lugar de elaborar, planificar y controlar la ejecución de las políticas, dejando estas tareas a los organismos que lo componen: FF.AA., Direcciones, etc. Es necesario comenzar un proceso de reforma institucional que habilite al MDN a ejercer efectivamente esa función de gobierno. Se indicó que tal proceso debe ser necesariamente gradual, y debe realizarse afectando en el menor grado posible la eficacia en el desempeño de las funciones que se actualmente lleva adelante.

Se aclaró que en el primer punto del documento de trabajo, cuando se habla del MDN se alude a su “casco central”, esto es, básicamente a la Dirección General de Secretaría y el Gabinete del Ministro, sin hacer referencia al resto de los organismos que están en su órbita.

Se indicó que la actual estructura institucional del MDN dificulta esa labor de *conducción política* que se debe ejercer desde su núcleo central, con participación decisiva de las autoridades designadas por el Poder Ejecutivo. En ese sentido, se puso como ejemplo que al inicio de la actual administración la responsabilidad política de la conducción de todo el MDN recaía exclusivamente en dos cargos: Ministro y Subsecretario, sin que existieran otros cargos políticos o “de particular confianza”.

Se agregó que ese ejercicio de *conducción política* exige también contar con personal formado para llevar adelante la gestión de estas áreas, que “*entienda la lógica de lo que se va a gestionar*”. Esto se considera indispensable para generar en los oficiales militares la confianza y respeto necesarios acerca de las directivas que emanen de este nivel.

Se señaló que la falta de un espacio central de dirección política, así como de funcionarios civiles (no equiparados), facilita también la compartimentación e impide la planificación y gestión conjunta sobre aspectos o problemas comunes a la operativa de las tres FF.AA. y aún de otros organismos del MDN. En el mismo sentido se indicó que los oficiales que trabajan en el Ministerio tienden a observar los problemas que deben resolver principalmente en función de los intereses de su Fuerza y no desde una visión común por encima de estos, al tiempo que responden a su Cte. en Jefe más que a la dirección central del MDN. Esto da como resultado falta de coordinación e ineficiencia en el uso de los recursos destinados a suplir las necesidades logísticas, de comunicaciones, armamentos, etc., de las FF.AA. Para ello debería existir en el MDN un área encargada de relevar de forma centralizada este tipo de necesidades, elaborando planes de compra comunes, etc.

Se espera que este proceso de rediseño institucional y de construcción de las capacidades de *conducción política* de la defensa que se pretende iniciar, asegure entonces a las autoridades políticas del MDN un adecuado nivel de injerencia y capacidad de control sobre las políticas a su cargo, así como que permita romper con los “*compartimentos estancos*” y mejorar la eficacia y eficiencia de las FF.AA. para llevar adelante sus misiones sustantivas y subsidiarias.

En la misma línea, se señaló que el hecho de que el MDN desarrolle actualmente tareas meramente administrativas, delegando el diseño e implementación de políticas en sus organismos subalternos –en especial, a las

FF.AA.–, se explica en buena medida por la falta de personal civil y militar capacitado para realizar asesoramiento a nivel estratégico institucional.

Como forma de ordenar la discusión sobre rediseño del MDN, se propuso distinguir aquellas áreas u organismos que en sus funciones no difieren demasiado de las que deberían existir también en otros Ministerios, – como un “Área de Administración General”–, de aquellas específicas del MDN, como puede ser el Estado Mayor de la Defensa.

En sentido similar, se propuso distinguir entre cometidos permanentes y transitorios que se pretendan asignar a cada área del Ministerio.

Se llamó la atención acerca de que pese a que se pretende otorgar al MDN la responsabilidad por la planificación estratégica de la actividad de las FF.AA., luego ese cometido no se asigna específicamente a ninguna de sus áreas.

Se propuso incorporar al documento de trabajo la mención al cargo de “Coordinador de la Enseñanza Militar”, de forma de asignarle funciones en el marco del nuevo diseño institucional. Se recordó la necesidad de discutir también, en esta o en próximas MTD, el rol que pasaría a desempeñar el CALEN.

Se indicó que en materia de logística ha habido muchos intentos de establecer sistemas de planificación y compra conjunta de materiales, homogeneización de los insumos utilizados, etc., pero la fuerte tendencia autonómica de cada una de las FF.AA. los frustraron. Se indicó que para superar este problema resulta imprescindible que esa tarea sea asumida por un organismo en la órbita del Ministerio, y que exista un fuerte compromiso de las autoridades políticas para impulsar ese cambio. Se reiteró que la centralización de estas tareas implicaría ahorros importantes y mejoras en la interoperabilidad de las FF.AA. Se aclaró que ello no significa desconocer que en algunos aspectos cada Fuerza tiene necesidades logísticas específicas que deben ser adecuadamente atendidas.

Como forma de centrar la discusión en la definición concreta de las funciones que se espera desempeñe el Ministerio, se mencionaron las competencias que se asignan a la Junta de Defensa Nacional, organismo de la estructura de defensa española asimilable al Consejo Nacional de Defensa que se pretende crear en Uruguay, por encima del MDN. Así se dijo que la Junta de Defensa Nacional española es un órgano superior, asesor y consultivo del gobierno en materia de defensa nacional, que está además obligado a asesorar al Jefe de Estado en la dirección de la guerra.

Se agregó que el Ministro de Defensa español ejerce, por delegación del Presidente del Gobierno, la dirección de la política de defensa, elabora y ejecuta la política militar, formula el plan estratégico conjunto y dirige la administración militar. En este sentido, se señaló que la definición de un Área de Política de Defensa, y un Área de Administración General bajo la órbita directa del Ministro propuesta en el documento de trabajo es coherente con la distribución de tareas en el marco del sistema nacional de defensa que se viene realizando desde la MTD1. Se instó a definir con más precisión las competencias concretas que debería ejercer cada una de esas áreas.

Se propuso asimilar la nueva estructura que se pretende dar a la Secretaría de Estado a la de un estado mayor compuesto por civiles y militares. Ese estado mayor estaría dividido a su vez en los habituales departamentos en que se organizan los estados mayores de las FF.AA. El Departamento de Personal comprendería lo que tiene que ver con recursos humanos, educación militar, etc. También existiría el departamento de logística, y el de Ciencia, Tecnología e Investigación militar. Estos últimos podrían estar integrados por ingenieros civiles y/o militares. Otra área entendería en los asuntos de Justicia Militar. Desde esta óptica, se cuestionó la existencia de un Área de Política de Defensa separada del resto de la organización, en el entendido de que todos los asuntos tratados por ese Estado Mayor podrían ser catalogados de “políticos”.

Se señaló que la definición de la doctrina de empleo de las FF.AA. debería seguir quedando a cargo de las mismas, y no pasar a ser responsabilidad de un organismo en el área de la Secretaría de Estado. Se argumentó que la conducción política del MDN debe asignar a las Fuerzas misiones, es decir, indicar tareas (qué hacer) y propósitos de las mismas (para qué hacerlo). El “cómo hacerlo” se define en base a consideraciones de carácter técnico, y entonces corresponde a los profesionales de las FF.AA. En caso de que se establezca un Estado Mayor de la Defensa, este podría formular un plan o lineamientos estratégicos conjuntos.

En sentido contrario, se argumentó que más allá de que la elaboración de la doctrina de empleo requiera los conocimientos técnicos de los profesionales militares, quienes deben decidir *cómo se pueden hacer las cosas* son siempre las autoridades políticas del Ministerio.

Se indicó que el problema de dónde debe definirse la doctrina de empleo de las Fuerzas es muy complejo en tanto se relaciona a un viejo dilema de la administración pública que es el vínculo entre lo político y lo técnico. Se señaló que no existen aquí recetas universalmente aceptadas para resolverlo, en tanto se plantea el dilema de hasta qué punto los técnicos definen las políticas en el momento en el que deciden cómo ejecutarlas. Se genera entonces un área gris donde es necesario que técnicos y políticos interactúen y colaboren entre sí, de forma de evitar que los técnicos se apropien y definan los contenidos de las políticas. Se agregó que esta tensión sucede en cualquier área de políticas públicas. Se planteó que se espera que en todas las áreas del MDN puedan trabajar integradamente políticos y técnicos, en tanto cada grupo piensa con lógicas muy distintas, las cuales deben ser tenidas en cuenta de forma de hacer más rica y eficaz la elaboración de las políticas. Se indicó que podrá haber áreas con más civiles –como el Área de Administración General– o con más militares –como el Estado Mayor de Defensa– pero que seguramente en todas ellas trabajen militares y civiles. Se advirtió además que en cualquier otro ámbito de actividad, las instituciones del Estado tienden a generar y promover intereses propios, no necesariamente coincidentes con los de las autoridades políticas. Las FF.AA. no escapan a esta lógica. Por eso es muy importante también no sólo contar con asesoramiento técnico militar, sino con civiles que asesoren a los políticos sobre las mismas materias. Esto, además, permitiría minimizar los efectos que produce la tendencia natural de cada Fuerza a captar para sí la mayor cantidad de recursos y ganar importancia. Tendencia que no siempre responde a una visión de conjunto sobre la asignación de recursos

más útil para los objetivos generales de la política de defensa militar. Se trata entonces de generar un diseño en el cual haya militares y civiles, que puedan trabajar en áreas específicas y también en permanente intercambio, de forma de generar los asesoramientos necesarios para que el Ministro tome las decisiones adecuadas.

Se advirtió que para que ese tipo de esquema funcione es necesario contar con personal civil capacitado en estas materias. Se indicó que las probabilidades de que un documento de doctrina sea seguido y obedecido no son las mismas si el mismo está autorizado sólo por el Ministro que si cuenta con el aval del Cte. en Jefe.

Se argumentó que si se permite que cada Fuerza elabore autónomamente su doctrina de empleo, será muy difícil luego compatibilizarla y alcanzar un buen nivel de empleo conjunto. Se aclaró que esto no significa negar la participación de las Fuerzas en ese proceso de elaboración, sino de asegurar que ella tenga por objetivo el máximo aprovechamiento y coordinación de los recursos de las tres FF.AA.

Se cuestionó la división conceptual manejada en algunas intervenciones entre la "lógica militar" y la "lógica civil" de pensamiento. Se argumentó que los problemas que ambos grupos deben enfrentar y resolver en aras de contar con un esquema de defensa efectivo son los mismos, y que por tanto ambas "cabezas" deben trabajar asociadas.

Se agregó que los profesionales militares deben ser considerados como una parte más, no distinta, de la sociedad civil, y que resulta negativo hacer este tipo de distinción. Se señaló que los militares actúan como tales en su ámbito laboral, y como cualquier otro civil, en otros aspectos de su vida.

Se indicó que las diferencias aludidas entre militares y civiles son simplemente diferencias de percepción y lógicas de pensamiento derivadas de los distintos tipos de formación profesional, y que existen de igual manera entre civiles con diferentes especializaciones.

Se indicó que lo importante es dotar al Ministerio de personas capacitadas para ejercer las funciones que se definan, sin importar si se trata de civiles o militares. Se agregó que sí resulta significativo delimitar cuáles funciones pueden ser ejercidas por personas sujetas a la jerarquía militar, y en cuáles se requiere un nivel mayor de independencia del funcionario frente a las FF.AA. Se advirtió que en el MDN ocurre que muchos puestos de la Secretaría de Estado son ocupados por personal sujeto jerárquicamente a otras Unidades Ejecutoras, cosa que no ocurre en otros ministerios. Eso hace que surjan dificultades operativas, por ejemplo a la hora de decidir la distribución de recursos.

Por otra parte, se argumentó que las personas ven condicionada su forma de pensamiento en función del modo de vida que adoptan, o de las actividades y organizaciones con las que se comprometen la mayor parte de ella. En ese sentido, se puede señalar que civiles y militares tienen "cabezas" o mentalidades diferentes. Se advirtió que ello no significa abrir juicio sobre si una es mejor que la otra, sino, por el contrario, reconocer las diferencias y reivindicar la necesidad de contar con ambas de forma de tener una

perspectiva estratégica más amplia sobre los problemas de la defensa y su conducción.

Se argumentó a favor de crear en el MDN organismos suficientemente flexibles como para permitir la interacción y coordinación de técnicos y políticos en las mencionadas “áreas grises”.

Se hizo notar la necesidad de establecer una figura en la cadena de mando que ejerza la dirección de fuerzas conjuntas cuando estas sean creadas, así como de dejar claramente delineada la cadena de mando a la hora de conducir acciones militares de defensa.

Se indicó la pertinencia de redefinir la estructura de unidades ejecutoras que componen el Inciso “Ministerio de Defensa Nacional”.

Por el contrario, se advirtió que no es conveniente entrar en ese tipo de análisis hasta tanto no estén definidas claramente las competencias del MDN, su misión y visión, a riesgo de terminar perpetuando estructuras incoherentes con los objetivos generales que se adjudican al Ministerio.

Se estableció la necesidad de definir en qué medida el Estado Mayor Conjunto dirigiría la actividad de preparación y entrenamiento de las FF.AA. así como la conducción de operaciones bélicas conjuntas o específicas. Se agregó también que sería importante discutir qué responsabilidades le corresponden al Ministerio de Defensa en la organización de un Sistema de Protección Civil.

### **Política de Recursos Humanos del MDN**

Se argumentó acerca de la importancia de discutir la pertinencia de mantener o no la figura del funcionario “civil equiparado” del MDN. Se explicó que el funcionario equiparado, por un lado está sujeto a disciplina militar, debiendo cumplir con los códigos de conducta estipulados para el personal militar, y pudiendo incluso ser sometido a la Justicia Militar. Por otro, recibe beneficios salariales y previsionales.

Se recordó que en el MDN también existen funcionarios civiles no equiparados, esto es, no sujetos a disciplina militar y que tampoco gozan de los mencionados beneficios salariales. Se agregó que resulta de suma importancia estructurar dentro del MDN carreras funcionariales civiles que den estabilidad, coherencia y mayor capacidad de acumulación de conocimientos a la burocracia del MDN. Se argumentó que estos elementos resultan absolutamente necesarios para mejorar la gestión y administración de los organismos del MDN, así como la calidad, eficacia y eficiencia de las políticas que se pretendan implementar. Se señaló que el hecho de que la mayoría de los puestos de dirección en la unidades ejecutoras del MDN sean consideradas destinos militares, y por consiguiente sus titulares roten cada poco tiempo, atenta contra esa estabilidad necesaria del funcionariado. Se manejó como ejemplo que en una de estas unidades ejecutoras, en los últimos 8 meses han ejercido la dirección tres oficiales militares.

### **Otros**

Se señaló que algunas de las ponencias presentadas en el Seminario “Aportes para una Ley de Defensa Nacional” contienen señalamientos hacia los principales problemas que la reestructura del MDN debe buscar superar.

Se indicó como un prerequisite indispensable para lograr una efectiva *conducción política* dentro del MDN que “*los gobernantes asuman una actitud responsable y activa en torno a estos temas, generando directivas concretas e informadas que guíen el trabajo de todos los organismos involucrados en el esfuerzo de defensa, y vigilando su cumplimiento*”. Se agregó que para que la política de defensa alcance el status de política pública y de Estado definido como deseable en las primeras MTD, es necesario que esa actitud política y las mencionadas directivas se plasmen en una ley de defensa, y que a partir de ella se modifiquen, en caso de ser necesario, las estructuras del Ministerio y las FF.AA.

Se reafirmó la idea de que en esta MTD no es pertinente discutir las formas o el desempeño de cada uno de los organismos actuales del MDN para ver con qué eficiencia y eficacia cumplen las tareas que se les asignan. Por el contrario, es necesario pensar y establecer con qué formas y capacidades debe contar el MDN a futuro para que la política de defensa sea efectivamente una política pública y de Estado, lo que entre otras cosas significa que debe ser conducida efectivamente por las autoridades políticas.

Se señaló además que las competencias del MDN deben ser también discutidas en función de los conceptos incorporados en los documentos de las MTD 1 y 2.

Se insistió en la necesidad de definir los objetivos de la defensa como forma de poder evaluar en qué medida el MDN, con sus competencias y organización actual, es una herramienta útil para perseguirlos, o en qué aspectos debe ser reformado.

Se señaló como pertinente incorporar al documento de trabajo una definición de *misión* y *visión* del MDN, de forma tal de ordenar la discusión y llegar a una mejor definición de sus competencias y estructura. Se aclaró que el concepto de *visión* refiere a lo que se pretende de la organización en el largo plazo (10 – 15 años), mientras que *misión* alude a objetivos de corto plazo (5 años).

En otra intervención, se afirmó que se consideraba de recibo la discusión sobre definición de *objetivos*, *misión* y *visión* del MDN. Sin embargo, se argumentó que previamente es necesario discutir qué tipo de capacidades y estructura debe tener esta Secretaría de Estado para superar su función tradicional de mera ratificación de decisiones que se toman en otros organismos del Ministerio, y pasar a ser quien gestione recursos humanos y materiales, elabore, ejecute, controle y evalúe políticas. Se indicó que esta situación no ocurre por incapacidad ni por mala voluntad del personal del MDN, sino porque nunca ha existido una firme voluntad política de cambiar esta realidad, ni de dotar a la Secretaría de Estado de capacidades para asumir responsablemente esas tareas. Se agregó que estas carencias se repiten en buena parte del Estado uruguayo, salvo quizás en el Ministerio de Economía y la OPyP. Es decir, no se trata simplemente de ver qué tipo de estructura debe tener el MDN para cumplir eficazmente determinadas tareas, sino de ver con qué capacidades debe contar y cómo deben distribuirse las responsabilidades

sobre decisiones concretas entre la Secretaría de Estado y los organismos subalternos, para que sean las autoridades políticas las que efectivamente los conduzcan.

Acerca de la necesidad de definir objetivos de la defensa, se indicó que los objetivos generales ya estaban incluidos en la definición de defensa adoptada en la MTD 1, pero que pueden agregarse otros si ello se considera necesario.

En otra intervención se indicó que una de las particularidades que presenta la política de defensa y militar con respecto a otras políticas, es la ausencia de una tradición de discusión pública y debate de estos temas, la falta de ámbitos donde desarrollar esa discusión, de especialistas y de periodistas que analicen esa materia. Eso conduce a que la reflexión y las decisiones en este ámbito queden en manos de un grupo muy reducido y determinado de actores. Y ello, por su parte, configura un contexto social y político que condiciona y disminuye la posibilidad de llevar adelante transformaciones importantes.

Se indicó que la distancia que existe entre las FF.AA. y buena parte de la sociedad, así como la falta de conciencia de ésta acerca de la importancia de la función de defensa nacional, es en buena medida una consecuencia lógica de la ausencia de conflictos bélicos así como del carácter estrictamente profesional de las FF.AA. Se señaló que una de las vías para superar esa ajenidad y falta de compromiso pasa por intentar encontrar y fomentar la existencia de intereses comunes entre las FF.AA. y grupos de interés de la sociedad civil. Con ello se lograría una mayor valorización de la actividad de defensa, e inclusive un mayor apoyo presupuestario a las FF.AA.

En un sentido similar, se indicó que debe consignarse como una responsabilidad permanente y especial del MDN, a través de su Área de Política de Defensa, el evaluar la *relevancia* de la institución. Esto es, intentar contestar la pregunta de qué percepción tiene la sociedad acerca de la importancia de la función que cumplen el Ministerio y las FF.AA., y de la forma en que la cumplen. Ello le permitirá ser cabalmente consciente de los déficit que puedan existir en esta materia, y adoptar medidas para corregirlos. Se recordó que las carencias del MDN en este aspecto, así como sus consecuencias extremadamente negativas sobre la posibilidad de ejercer un efectivo esfuerzo de defensa han sido señaladas reiteradamente desde la primer MTD. Se abogó en particular por contar con políticas dedicadas a mejorar la imagen y el relacionamiento de las instituciones armadas, especialmente con los sectores jóvenes de la sociedad, elaboradas e implementadas desde el MDN.

Se llamó la atención acerca de la importancia de contar con adecuadas políticas de reclutamiento de personal de las FF.AA., y de utilizarlas para mejorar la imagen institucional de las Fuerzas y su legitimidad entre la población.

Se argumentó que el excelente nivel de desempeño de las FF.AA. uruguayas en misiones de paz, —el cual es reconocido a nivel internacional—, es producto de la adecuada conducción política que tradicionalmente ha existido en el MDN.

Siendo las 13:10 hrs, se cierra la sesión invitando a los participantes a la próxima reunión de la MTD 3, a realizarse el jueves 10 de agosto.