

Debate Nacional sobre Defensa

MESA TEMÁTICA 4

SESION N° 3.

Montevideo, 14 de setiembre de 2006.-

FUERZAS ARMADAS: Componente Militar de la Defensa. Definiciones Generales sobre Misiones. Pertinencia de Misiones Policiales y de otro tipo no militar. Interoperabilidad entre Fuerzas y doctrina conjunta: grandes lineamientos hacia su diseño e implementación

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y con la presencia de unos 65 invitados acreditados, a las 09:05 hrs. comenzó la tercer sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) N° 4.

En primer lugar, se instó a los presentes a realizar comentarios sobre la relatoría de la sesión del 7-09 (Ref.: Rel 7/09/06).

Comentarios sobre la relatoría de la sesión del 7-09

Se señaló que no se consignaron adecuadamente algunas expresiones que indicaron que muchas veces la utilización de material de las FF.AA. en tareas no bélicas colabora con su entrenamiento para funciones bélicas. Se puso como ejemplo de ello el trabajo de ingenieros militares que prestan apoyo a obras de infraestructura de uso civil, desarrollando así capacidades igualmente aplicables en caso de guerra. Se advirtió que determinada maquinaria se deteriora más estando ociosa que cuando se utiliza. Se argumentó así que determinadas tareas secundarias no sólo permiten colaborar con la población, sino que ayudan a mantener la aptitud de los recursos bélicos humanos y materiales de las FF.AA.

Se indicó que no se consignó una intervención que señalaba que dada la situación presupuestal del Estado uruguayo, y la situación económica del país, resulta absolutamente irreal pensar en dotar a las FF.AA. uruguayas de medios tecnológicamente más avanzados. Se advirtió que no se podrían cubrir costos de compra ni de mantención de los mismos.

En relación al terrorismo como delito tipificado, se indicó que en la reunión pasada se quiso dejar en claro que existen dos posturas diferentes a nivel mundial. Por un lado, algunos países definen aquellas conductas que serán consideradas y juzgadas como delito de terrorismo. Al mismo tiempo, otros países asocian determinados delitos, como el de homicidio, a acciones terroristas, sin tipificarlo en forma expresa, como sucede en Uruguay a través del Art. 14 de la Ley N° 17.835.

Se remarcó que existen errores conceptuales en el párrafo 3° de la página 10, en tanto el control de personas en el puerto de Montevideo, –incluso en los buques de tercera bandera–, es realizado por la Dirección de Migraciones, y no por la PNN ni por ANP.

Se recordó que tampoco la Policía Aeronáutica ejerce control de migraciones en aeropuertos. En este caso, el control migratorio lo realiza el Ministerio del Interior, mientras el aduanero queda a cargo de la Dirección Nacional de Aduanas.

Se hizo notar que la redacción de la relatoría anterior, (página 6, párrafo 5) no refleja claramente la idea de que el terrorismo es un fenómeno único que atenta simultáneamente contra tres niveles de seguridad. Por ello, se considera que una forma moderna y eficaz de enfrentarlo es a través de una estrategia nacional aplicando todo el poder nacional para disuadir, neutralizar, o eventualmente desalojar esa amenaza del territorio.

Se señaló que dentro de la órbita del MTOP no existe una Dirección de Marina Mercante sino una Dirección General de Transporte Fluvial y Marítimo, y que cuenta con la Marina Mercante como uno de sus instrumentos más importantes para el desarrollo del transporte fluvial y marítimo. La actividad mercante es de carácter netamente civil y comercial, tal como está establecido en el Art. 7º del Código de Comercio, y en el Art. 1º de la Ley N° 16.387 (de abanderamiento nacional).

Se resaltó que, contrariamente a lo que se desprende de la relatoría anterior (párrafo 3º, página 12), el Servicio de Practicaje Nacional es una función privada de interés público, que aunque puede ser desempeñada por oficiales en retiro, es financiada por el sector privado, sin que quienes la realizan tengan relación funcional alguna con el MDN. Se agregó que el práctico es un profesional independiente, titulado por el Estado.

Se advirtió que en el último párrafo de la página 11 debió consignarse que “...en la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas hay una Dirección de Nacional que actúa como reguladora de la actividad marítima comercial”.

Se entendió oportuno que además de señalar en la página 12 que “...se sostuvo que las tareas de policía y auxiliar de la Justicia que desarrolla la Armada en tierra deberían ser asignadas al Ministerio del Interior”, se agregara también que en aguas jurisdiccionales la Armada Nacional debería seguir desempeñando tareas de policía y auxiliar de la Justicia.

Se propuso la siguiente redacción para una frase del párrafo 4º de página 10: “En ese sentido, se defendió la existencia de la Aviación Naval en el ámbito de la Armada Nacional, como es natural en todas las Armadas del mundo”. Se advirtió que en el mundo entero barcos y aeronaves de las respectivas Armadas funcionan como una sola unidad.

Se hizo notar que debió hacerse más énfasis en que “las rispideces que alguna vez hubo entre Armada y FAU por la existencia de la Aviación Naval pertenecen al pasado”.

Se propuso cambiar la redacción de otra sentencia del mismo párrafo por la siguiente: “Se sostuvo que actualmente persisten matices distintos en torno a este tema pero que existen incluso proyectos de trabajo conjunto como planear el traslado a la Antártida de un helicóptero de la FAU embarcado en el buque ‘Gral. Artigas’”.

Se sostuvo que no se debe aludir a las tareas que desempeña “PNN”, sino las que desempeña la Armada Nacional, en tanto se entiende que la primera es parte de esta.

Se propuso la siguiente redacción para el párrafo 8º de página 13: “*En relación a la importancia de la PNN dentro de la Armada, se puso como ejemplo la labor del personal de la Armada Nacional que participó en el reciente rescate de una embarcación y tres náufragos frente a la costa de Montevideo, en el que la embarcación de la PNN tuvo la responsabilidad de primera línea por razones de calado, y en 8 minutos estuvo lista y se hizo a la mar*”.

En el siguiente párrafo, se advirtió que en ese rescate participaron 12 medios, que incluyen no sólo embarcaciones sino también aeronaves.

Uno de los participantes indicó que no realizaría comentarios porque el texto de la relatoría no le llegó en tiempo como para poder leerla antes de acudir a la reunión. Solicitó que se le permitiera hacer llegar eventuales correcciones vía correo electrónico.

.....

A continuación se invitó a los participantes a plantear sus observaciones y sugerencias sobre el documento de trabajo de la MTD 4 presentado con fecha 12-09-06.

Ámbito de competencias y atribuciones de las FF.AA.

Se advirtió la inconveniencia de establecer ámbitos de competencia y responsabilidad de cada Fuerza como compartimentos estancos, cuando se pretende avanzar hacia una capacidad de operación conjunta, con comandos conjuntos. Se propuso en cambio hablar de teatros o zonas de operaciones.

Se argumentó que el concepto de “jurisdicción de las FF.AA.” utilizado en la actual Ley Orgánica de las FF.AA. (L.O.FF.AA.) tiene un significado mucho más amplio del que debería, por lo que sería conveniente hablar de “ámbitos de competencias y atribuciones de las Fuerzas”. Se agregó que en estado de guerra el concepto de *jurisdicción* carece de sentido, porque se prevé que entonces el Poder Ejecutivo movilice y utilice todos los recursos según las necesidades que imponga el esfuerzo bélico.

Se señaló la conveniencia de seguir hablando de ámbitos de *jurisdicción* de las FF.AA., manteniendo sus connotaciones jurídicas actuales, sin las cuales podrían surgir dificultades en el desempeño de los cometidos de las Fuerzas. Se usó como ejemplo en este sentido el caso de la labor de policía y auxilio a la Justicia que desarrolla la Armada en costas marítimas, fluviales y lacustres.

En sentido similar, se argumentó que en el caso de las tareas de policía marítima y control de la actividad en aguas nacionales, resulta absolutamente necesario que quien las lleve adelante tenga todas las herramientas, –entre ellas, las legales– para cumplir su trabajo. Se agregó también el ejemplo de la

responsabilidad penal en la que pueden incurrir los efectivos militares que realizan guardia perimetral de cárceles.

Sobre este último punto, se señaló que es necesario diferenciar claramente las jurisdicciones de la justicia militar y ordinaria.

Se indicó que no es intención ni objetivo de la Ley de Defensa definir los ámbitos de competencias y jurisdicción de las Fuerzas, que serían establecidas en la nueva Ley Orgánica de las FF.AA.

Se indicó que en el documento se alude a la necesidad de que sea el Mando Superior el que establezca las *zonas de seguridad* de las unidades militares, potestad que hasta ahora tiene la Junta de Comandantes en Jefe. Se advirtió entonces que no se pretende cambiar el concepto de *zona de seguridad* sino a quién le corresponde determinarla. El concepto de jurisdicción implica, entre otras cosas, la obligación de actuar haciendo respetar la legislación y normativa nacional.

Se señaló que debería advertirse que el Mando Superior tomará este tipo de decisiones asesorado por el componente militar correspondiente.

Se hizo notar que difícilmente el Mando Superior tomara decisiones sobre *zonas de seguridad* de forma inconsulta. Se agregó que era importante dejar en claro que esta potestad no debe radicar en los mandos militares sino en el mando político de las Fuerzas.

Se propuso redactar en el documento de trabajo que *“El Mando Superior establecerá las zonas de seguridad en las jurisdicciones a que refieren los Arts. 34, 35 y 36 de la Ley Orgánica de las FF.AA. vigente”*.

Se argumentó que la defensa militar no debe ser competencia del Poder Ejecutivo sino del “gobierno nacional”, incluyendo así al Parlamento, que debe dar su aprobación al inicio de un acto bélico. Al Mando Superior corresponde sí la conducción de los actos militares.

Se reiteró que *“A fines instrumentales, para atender las necesidades de la defensa militar y a los efectos del gobierno, comando, administración y movilización de las Fuerzas Armadas...”*, la defensa militar es competencia del Poder Ejecutivo, a través del MDN.

Se señaló que debe aludirse a la “movilización nacional” y no a la “movilización de las FF.AA.”, en tanto ellas están permanentemente movilizadas y operativas. En tales casos se movilizaría al resto de la población, para poder realizar el esfuerzo bélico.

Se recordó que la actual Ley Orgánica del Ejército estipula las categorías de Ejército Permanente, Reserva Móvil y Reserva Territorial, entre otras, dejando en claro que a partir del núcleo central que constituye el personal activo de las Fuerzas, se pueden movilizar otros grupos de población.

Se hizo notar que la cuestión de la movilización de civiles es enormemente compleja porque involucra la esfera de DD.HH. de la ciudadanía, y por lo tanto amerita una discusión más detenida.

Se propuso hablar de que *“...a los efectos del gobierno, comando, administración y **adiestramiento** de las Fuerzas Armadas... la ley establecerá los ámbitos de competencia y responsabilidad de cada Fuerza”*. Con ello se

estaría incluyendo también la participación militar en Misiones de Paz, que en rigor no queda contemplada por las fórmulas indicadas en el documento.

En sentido diferente, se argumentó que, al estar definida como tarea de apoyo a la política exterior del Estado, la participación militar en Misiones de Paz no tiene relación con la defensa militar, tal como se la está definiendo aquí.

Se añadió que debería aludirse a las FF.AA. como “...*la rama organizada... para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional, sola u operando conjuntamente con las demás Fuerzas o instituciones del Estado*”. Se advirtió que ello sería lógico y necesario por ejemplo en caso de conflicto bélico.

FF.AA., orden interno y nuevas amenazas

Orden Interno

Se manifestó el apoyo a lo expresado en el punto 2, “*FF.AA. y su relación con el orden interno y las nuevas amenazas*”, del documento de trabajo. Se señaló que ellos ponen sobre la mesa conceptos de importante contenido político. Se resaltó la trascendencia de dejar claramente explicitado que las misiones de orden interno no corresponden a las FF.AA., y se agregó que si se pretende profesionalizar a las Fuerzas es necesario que tampoco ejerzan las denominadas tareas *complementarias* o *de apoyo*.

En relación a la frase que alude a la preparación y equipamiento de las Fuerzas para tareas de orden interno, se señaló que, más allá de que actualmente puedan estarlo o no, lo importante es definir que a futuro no deben contar con esas capacidades.

En sentido contrario, se señaló como poco aconsejable consignar en el documento de esta MTD que las FF.AA. no están organizadas, preparadas ni equipadas para tareas de orden interno. Primero, se recordó que esta Ley será leída por posibles adversarios. Segundo, se argumentó que resulta contradictorio afirmar esto y luego señalar que en algunos casos el Mando Superior podrá autorizar que las FF.AA. actúen en apoyo a los organismos del Ministerio del Interior.

Se remarcó el disenso en relación a la frase del documento que señala que las FF.AA. no están preparadas, equipadas ni entrenadas para desempeñar tareas de orden interno. Se puso como ejemplo el caso de la Armada Nacional, que tiene a su cargo este tipo de funciones, y sobre las cuales no han surgido críticas en este ámbito de discusión.

En el mismo sentido, se abogó por eliminarla del documento en tanto su presencia puede interpretarse como “lacerante”.

Se propuso mantener pero relativizar la frase que aparece en el documento de trabajo, señalando que “...*las tareas de orden interno son en general competencia del Ministerio del Interior y no propias del conjunto de las FF.AA.*”. Más adelante se especificaría cuáles son las excepciones a esta “regla”.

Como otra fórmula para ese párrafo se propuso expresar que “...*las tareas relacionadas con el orden interno no son tareas específicas de las*

FF.AA *excepto aquellas situaciones definidos por las normas vigentes o el Mando Superior*". De esta forma se evitaría hablar de tareas "propias" o "impropias", y también asignar genéricamente al MI tareas que también ejerce la PNN.

También: "*Las tareas relacionadas con el orden interno son competencia del Ministerio del Interior salvo en las situaciones excepcionales previstas en la futura Ley de Defensa*".

En el mismo sentido, se señaló que podría considerarse a la PNN como una de esas excepciones. No sucedería lo mismo con la Policía Aérea, que no debería existir.

Se reiteró que el orden interno y el combate a la delincuencia son tareas que corresponden al Ministerio del Interior, como así también el combate a pequeños grupos de saboteadores en caso de Estado de Guerra. De otra forma se estaría empeñando a las FF.AA. en misiones que distraen su capacidad de esfuerzo bélico. Deberá preverse claramente cómo se hace y quién autoriza el recurso a unidades militares cuando la entidad de los grupos armados que actúen así lo justifique. Es especialmente necesario en este sentido asegurar la continuidad del esfuerzo, y la coordinación y cooperación entre las Fuerzas.

Se señaló como ejemplo de la inconveniencia de que las FF.AA. asuman tareas de corte policial el hecho de que el Gral. brasileño Augusto Heleno Ribeiro haya discutido fuertemente con las autoridades de la MINUSTAH para indicar que el orden y la seguridad al interior de los barrios más conflictivos de Puerto Príncipe debía ser recompuesto por efectivos policiales y no por grupos de Infantería.

Se advirtió que el proceso de toma de decisiones políticas que conduce a la aplicación de la violencia militar necesariamente debe ser diferente al que lleva a la utilización de las FF.AA. para tareas no violentas.

Se indicó la necesidad de distinguir claramente entre lo que el Ejército ha definido como "defensa militar interna" –esto es, neutralización de movimientos insurgentes y de grupos del terrorismo internacional–, de lo que son las tareas de combate a la delincuencia y apoyo al orden interno. Se señaló que para este último grupo de tareas las FF.AA. sólo prevén actuaciones de tipo puntual y excepcional. Se recordó que el Ejército tiene medios y elementos preparados para realizar estas tareas, por lo que no resulta conveniente señalar lo contrario en el documento de trabajo.

Se hizo notar que, tal como está usado en el documento de trabajo, el concepto de *orden interno* no permite ver claramente esa distinción entre tareas de preservación del orden y vigilancia del cumplimiento de las leyes, por un lado, y tareas donde se apliquen las capacidades bélicas de las Fuerzas ante amenazas no convencionales, a las que alude el concepto de "defensa militar interna". Especialmente en la Armada resulta poco útil, en tanto en la realidad actual los medios materiales y humanos que se dedican a hacer cumplir la ley en su ámbito jurisdiccional coinciden en buena medida con los que se dedicarían al combate convencional contra otras FF.AA. Se propuso entonces ahondar en la discusión acerca de la conveniencia de que las

Fuerzas, y en especial el Ejército, lleve adelante tareas de defensa militar interna.

Se insistió en que para definir qué tipo de tareas de “defensa militar interna” deben asumir las FF.AA. en general y el Ejército en particular es necesario tener en cuenta que ellas se preparan y son idóneas para enfrentar grupos organizados y armados militarmente. Si el terrorismo, el narcotráfico o cualquier otra forma de crimen organizado dan lugar a la aparición de grupos de este tipo territorio nacional, y en caso de que las fuerzas policiales no sean capaces de enfrentarlos por sí mismas, se habilitará la participación del Ejército. A partir de esa definición se abre otra discusión acerca de qué tareas concretas debe realizar o no el Ejército, y cómo debe o no prepararse para ello. En ese sentido se advirtió que la inteligencia destinada a conocer si hay posibilidades de que se desarrollen este tipo de grupos armados corresponde al Ministerio del Interior y otros organismos del Estado, y no a las FF.AA. Estas deben dedicarse a realizar inteligencia que les permita enfrentar en mejores condiciones amenazas de tipo convencional, esto es, FF.AA. de otros Estados.

En una línea similar, se argumentó que en primera instancia es necesario definir claramente la naturaleza de la amenaza y/o de sus expresiones, para luego seleccionar el o los instrumentos específicos que se utilizarán para neutralizarla. Se indicó la necesidad de contar con definiciones propias de las amenazas que nos afectan, como por ejemplo la del terrorismo, para no terminar adoptando estrategias y posturas que no son funcionales a los intereses del país sino que se condicen más con intereses de potencias extranjeras.

En referencia al combate al terrorismo, se hizo notar que aún un gasto en defensa de 480 mil millones de dólares anuales no puede neutralizar esta amenaza, porque en el fondo ella no tiene causas ni estructura de tipo militar. Por lo tanto no puede ser resuelta de forma exclusiva ni predominante por otra estructura militar. Sólo se utilizarán estos medios cuando dicha amenaza se exprese y organice militarmente. Por lo mismo, la labor de inteligencia que se desarrolle para hacer su seguimiento corresponde al Ministerio del Interior y a otros organismos no militares.

Se advirtió que si se sobredimensionan la importancia del rol que puedan cumplir las FF.AA. en el combate al terrorismo, se corre el riesgo de transformarlas en Guardias Nacionales.

Se argumentó que debería ser la Policía y no las FF.AA. las que desarrollen unidades antiterroristas, y que el hecho de que el Ejército haya desarrollado anteriormente estas capacidades no puede ser utilizado como argumento para decidir que permanezcan allí.

Al respecto se señaló que el Ejército ha generado dichas capacidades cumpliendo con órdenes del poder político, operativizando y reglamentando normas legales. De esta forma, a partir de un proceso de elaboración de políticas, se entiende que aplicar el instrumento militar en determinadas tareas específicas resulta la solución políticamente más redituable para contrarrestar un fenómeno que puede afectar un objetivo político primordial como es el ejercicio de la soberanía en los espacios terrestres, aéreos y marítimos.

Se reiteró la idea de que los Estados con escasos recursos no deben crear más de un instrumento para generar el mismo efecto aplicado en la misma circunstancia, sino consolidar aquellos con los que ya cuentan. De lo contrario se generan organismos que luego actúan bajo la lógica de captar recursos más allá de los efectos que puedan alcanzar. Se advirtió que en general los aparatos policiales están demasiado absorbidos por las demandas que genera mantener cotidianamente el orden interno como para poder conformar unidades especializadas por ejemplo en rescate de rehenes. Será en todo caso el Mando Superior quien, en función de los objetivos políticos que defina, y de los cálculos y beneficios que haga, decida qué instrumento utilizará en cada caso concreto.

Se argumentó que actualmente se consideran tres grandes estrategias frente al terrorismo. La primera, defensiva, pretende evitar que la amenaza llegue al objetivo. La segunda, ofensiva, puede intentar contrarrestar los efectos ya generados por actos terroristas, o evitarlos. Una tercera estrategia pasa por intentar minimizar las causas que legitiman en cierta forma la amenaza terrorista. Esta última no es privativa de ningún instrumento, sino que corresponde a todo el Estado. Ella debe ser consensuada, y no debe establecer barreras a la utilización de los diferentes instrumentos con que cuenta el Estado, porque ello afectaría su efectividad. Desde este mismo punto de vista, se recomendó entonces no hablar de intervención ante desbordes, sino de actuación continua de todos los instrumentos en el marco de una estrategia nacional integral.

Colaboración con Fuerzas Policiales

Se argumentó que no sería conveniente hablar de actuación de las FF.AA. “...*en apoyo a los organismos del Ministerio del Interior*”, en tanto ello implicaría transmitir a fuerzas policiales la responsabilidad del mando de grupos militares. Se resaltó que esto no es aconsejable porque ambos funcionarios tienen diferentes formas de ejercer el mando y de entender y actuar frente a las situaciones que se les presentan. Y ello especialmente si este tipo de intervención ocurre cuando las fuerzas del Ministerio del Interior han sido desbordadas, esto es, cuando actúa un movimiento armado. En tales casos la conducción de las operaciones debería pasar al Ministerio de Defensa, y la coordinación con el Ministerio del Interior debería hacerse al nivel más alto, no a nivel operativo.

Se advirtió que sería importante respetar el principio técnico de unidad de comando

Sobre el mismo punto, se señaló que quienes deben definir en situaciones operativas si y para qué se requiere la intervención de unidades militares es el Mando Superior, asesorado por funcionarios policiales, en tanto son ellos los encargados y preparados de mantener el orden interno. Se puso el ejemplo de un caso de toma de rehenes. Serán funcionarios del Ministerio del Interior los que estén a cargo de operación, y eventualmente solicitarán a unidades del MDN que realicen determinada acción. Pero en el desarrollo de esa acción la unidad militar actuará bajo su mando natural, esto es, el oficial militar a cargo. Será él quien decida cómo se operativizará concretamente la orden.

En sentido similar, se recordó que ante la epidemia de aftosa las FF.AA. actuaron por orden del Poder Ejecutivo, desplegando unidades que se ponían al servicio de los veterinarios del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Fue también el MGAP el que diseñó y condujo el plan general de acciones.

Se reiteró la necesidad de regular por ley las condiciones en que las FF.AA. actuarán en caso de “conmoción interior”.

Se advirtió que no se puede esperar a que ocurran desbordes de la capacidad operativa de las fuerzas policiales para habilitar el apoyo de las FF.AA. Se ratificó la idea de que las fuerzas militares pueden actuar en apoyo a las fuerzas policiales, por ejemplo cuando prestan sus medios de transporte para movilizar rápidamente a personal de sus unidades a distintos puntos del país, o en caso de que se solicite a tropas del Ejército que “cierren” determinado perímetro. Se indicó que en esos casos el mando de la operación debería seguir quedando en manos de personal policial.

En el mismo sentido, se argumentó que se deben prever siempre los recursos y cursos de acción a desarrollar en caso de que se hagan efectivas las potenciales amenazas. Habrá que generar y mantener esos recursos y capacidades para que no sea necesario recurrir a apoyos externos a la hora de enfrentar esos problemas. Por todo ello, habría que consignar la idea de que las FF.AA. podrán ser llamadas en apoyo a otros organismos estatales no ante desborde de los mismos, sino en caso de “*grave e imprevista conmoción interior*”. Como ejemplo de estas situaciones se manejó el caso de los efectos generados por el temporal ocurrido en agosto de 2005, donde las FF.AA. auxiliaron a las Intendencias Municipales. Las causas de la “conmoción” pueden ser múltiples.

Se indicó la necesidad de relacionar el concepto de “desborde” manejado en estas MTD con los de “medidas prontas de seguridad” y “estado de guerra”. En este sentido, deberían preverse de forma más explícita cuándo podrían instalarse “medidas prontas de seguridad”. En tales casos el MI debería “...*tener una predominancia sobre el resto de los ministerios porque se está gestando una situación anormal dentro de la sociedad*”. Una vez que estallan enfrentamientos pasaría a declararse el “estado de guerra”, y predominarían entonces las directivas del MDN. En caso de que ocurran ataques o fenómenos imprevistos, se declarará el estado que corresponda. En todo caso deberían quedar claramente establecidas las diferencias entre “medidas prontas de seguridad” y “estado de guerra” para determinar las potestades de cada Ministerio.

Se sostuvo que no es necesario apelar a dicho concepto de “desborde” para definir cuándo las FF.AA. pueden intervenir, sino que tal intervención ocurrirá siempre, y en la forma que lo disponga el Mando Superior. Se destacó que las FF.AA. no pueden considerarse como un organismo autónomo sino que siempre actúan de conformidad con lo señalado por el Mando Superior.

Nuevas amenazas

Se habló de la necesidad de precisar concretamente qué se entiende por “nuevas amenazas”, para luego definir a qué organismos corresponde su neutralización. Se indicó que el Ejército define doctrinariamente a las amenazas como *presentes*, *potenciales*, o *emergentes*. Las mismas se

clasifican según su entorno en *tradicionales*, –como las que afectan la soberanía y cuya neutralización implica necesariamente la aplicación de fuerza militar –; *no tradicionales*, que no necesariamente son objeto de las FF.AA.; y las *estructurales*, de carácter multidisciplinario y que afectan la estructura del Estado, en especial los ámbitos político, social, tecnológico y económico. Se señaló que el narcotráfico, narcoterrorismo, crimen organizado y/o corrupción, que han sido definidas internacionalmente como “nuevas amenazas”, son competencia del Ministerio del Interior. No así otras de esas “nuevas amenazas” como escasez de agua potable o guerra cibernética.

Se sostuvo que se deben definir las competencias del MDN y las FF.AA., sin decidir en este ámbito las del MI.

Se reiteró la idea de que el terrorismo no es una “nueva amenaza”.

Se señaló que las FF.AA. deben tener por cometido únicamente ejecutar los actos militares que requiera la defensa externa del país. Se advirtió que las denominadas “nuevas amenazas” forman parte de una agenda de seguridad que EE.UU. intenta imponer a los países del continente, en detrimento de los derechos individuales de los ciudadanos de estos países.

Se hizo notar que existen definiciones articuladas de lo que se considera “nuevas amenazas”, que incluso aparecen en documentos oficiales firmados por nuestro país, como los de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Allí, a instancias de EE.UU., se impulsa claramente la idea de que las mismas deben ser enfrentadas militarmente. Por ello es necesario discutir en este ámbito y dejar expresamente claro que en Uruguay ese conjunto de amenazas a las que se alude no se enfrentarán militarmente, sino a través de otros instrumentos del Estado.

Se argumentó que no debe hablarse de “instancias” en las que se enfrenta al terrorismo, sino de especialización y convergencia de los efectos de cada uno de los instrumentos que convergen para combatirlo. Se indicó que este tipo de estrategia permite actuar proactivamente y no de forma reactiva ante problemas ya instalados.

En otro sentido, se argumentó que las FF.AA. deben actuar “...*en apoyo a otros organismos del Estado...*” y no sólo a organismos del MI.

Por un lado, se indicó que convendría señalar que “*Las tareas relacionadas con el orden interno son competencia de la Policía Nacional*” o “*del Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional*”.

Por otro se afirmó que la referencia debe ser “*al Ministerio de Interior*”, reafirmando el carácter político de la actividad de preservación del orden interno.

Se señaló que resulta redundante consignar que el Mando Superior debe autorizar, sujeto a la aprobación del Poder Legislativo, la actuación de las FF.AA. en este tipo de tareas, en tanto se espera que el Poder Ejecutivo actúe siempre de acuerdo a la Constitución.

Se hizo referencia a los conceptos que maneja el teórico alemán Ulrich Beck acerca de la transnacionalidad de las “nuevas amenazas”, lo que marca una clara diferencia en los problemas de seguridad que cada Estado debe enfrentar, especialmente si se los piensa en relación a las existentes antes de

la caída del bloque soviético. El mismo autor invita a pensar la idea de “cosmopolitismo internacional” como vía para solucionar esos problemas de seguridad, que además van mucho más allá del tema del terrorismo internacional.

Sistemas de alerta y prevención

Se indicó que debe estipularse a qué organismo del Estado corresponde detectar las posibles nuevas amenazas y definir a quién compete enfrentarlas. Se señaló que esa función debería ser cumplida por el MDN.

En sentido diferente, se señaló que no debe adoptarse una visión lineal acerca de si el alerta ante nuevas amenazas debe estar en el MI, para que luego este defina la intervención del MDN u otros organismos públicos. Se afirmó que las nuevas amenazas están pensadas para escapar a estos sistemas de control convencionales, y que de seguir con esa línea de análisis de los problemas, la nueva Ley va a resultar un instrumento obsoleto. Se propuso que en la Ley de Inteligencia se establezca una red multimodal de prevención y alerta, y que se definan sistemas de interrelación entre organismos mucho más integrados.

Se advirtió que resulta difícil contar de antemano con marcos legales que regulen la eventual actuación de las FF.AA. sobre las “nuevas amenazas”, debido a su rapidez e imprevisibilidad.

Se recordó que en MTD anteriores se manifestó la necesidad de crear un Consejo Nacional de Defensa –integrado por Ministros y otros representantes del gobierno–, así como una Secretaría de Asuntos Estratégicos que se integraría por técnicos de distintos ministerios e instituciones del país. Esta última tendría entre sus cometidos la tarea de analizar la información producida por el sistema de inteligencia para determinar asuntos estratégicos y posibles amenazas, aconsejando al Presidente sobre las medidas a adoptar, partiendo de la base de que la defensa es un concepto multidimensional que requiere esfuerzos multisectoriales que atañen a todo el aparato estatal.

Cometidos de las FF.AA.

Se reafirmó la idea de que las misiones de las Fuerzas no pueden ser autoasignadas. Se argumentó que muchas veces se encuentran definiciones en documentos oficiales que no fueron adoptadas ni se desprenden fácilmente de las leyes y decretos establecidos por el Mando Superior.

Se indicó que debe consignarse que la defensa del honor de la República es derecho y deber de todas las instituciones de la República y de cada uno de sus *habitantes*. Ello en el entendido de que todos aquellos que estudian trabajan y progresan en nuestro país, ya sean ciudadanos o extranjeros tienen el derecho y el deber de defender la República. Hablar de “funcionarios del Estado” sería entonces restringir demasiado el concepto de compromiso con la defensa nacional. Se recordó que *habitantes*, y no *ciudadano* es el término utilizado en la Constitución para definir a la República y asignar derechos y deberes, por lo que parece aconsejable consignarlo también en la futura Ley de Defensa.

Por otra parte se advirtió que sería mejor utilizar el término “ciudadano” al asignar derechos y deberes individuales en relación a la defensa nacional. Se indicó que se debe contemplar la posibilidad de que existan habitantes que no sientan como elementos a defender la soberanía, el honor y/o la paz de la República. En este sentido, no se puede pedir a los habitantes que se comporten como ciudadanos.

Se propuso hacer referencia en esta frase a los “*uruguayos*”.

Se señaló que ya en mesas anteriores se había indicado la inconveniencia de señalar como cometido fundamental de las FF.AA. el de “...*preservar la paz de la República...*”. Esta responsabilidad corresponde estrictamente al poder político, en general a todas las instituciones del Estado, y en particular al MI. Se reiteró que resulta peligroso asignar este tipo de cometidos a las Fuerzas.

En otra intervención se propuso hablar de que corresponde a las FF.AA. “...*contribuir a la Paz de la República...*”, cometido que cumplen por ejemplo apoyando la actividad de instituciones del Estado que se hayan visto superadas.

Se señaló que la paz debe entenderse como condición *sine qua non* para el desarrollo del país, y que las FF.AA. deben contribuir a ella, pero no de forma exclusiva, sino en igual medida que el resto de los organismos del Estado.

Se advirtió que según la formulación presentada en el documento de trabajo, sólo corresponde a las FF.AA. ejecutar actos militares ordenados por el Mando Superior y dirigidos a la preservación de la paz. No están habilitadas a realizar actos de otro tipo con ese fin. Consecuentemente, la preservación de la paz es cometido del conjunto del Estado, al tiempo que derecho y deber del conjunto de los ciudadanos.

Se señaló que en estas MTD se pretende definir cometidos y tareas de las FF.AA. en un sistema constitucional y democrático, por lo que resulta impensable que las FF.AA. actúen autónomamente, y en cualquier caso, deberán rendir cuentas por ello. De esta forma, no parece lógico señalar que las Fuerzas no deben preservar la paz de la República.

Se argumentó que sería conveniente incluir la referencia a la “...*defensa de la Constitución y las leyes...*” como parte del cometido fundamental de las FF.AA. Se marcó la necesidad de retomar la discusión sobre el punto.

Se señaló también la pertinencia de consignar la referencia a la “...*defensa del honor de la República...*” como cometido de las FF.AA., sin desmedro de que la misma se considere derecho y deber de todos los ciudadanos. Se reiteró la idea de que ella resulta útil para instruir y motivar a las nuevas generaciones de militares.

Se abogó por consignar como misión de las FF.AA. el llevar a cabo todas aquellas actividades en beneficio de la sociedad que le sean asignadas por el Mando Superior en virtud de sus capacidades. Ello permitiría aprovechar plenamente las capacidades que se generan cuando se prepara a las Fuerzas para cumplir con sus cometidos fundamentales. Además, se propuso discutir y definir de forma más concreta las tareas que deben realizar las Fuerzas.

Se argumentó que las misiones *no sustantivas* o *secundarias* no distraen a las FF.AA. de su cometido fundamental. En el caso específico de la Armada Nacional, se indicó que, por el contrario, ellas hacen posible mantener y mejorar la preparación para las *misiones sustantivas*. Se recordó además que en este caso, las *misiones secundarias* implican tareas no bélicas pero sí directamente relacionadas con la defensa del país, como puede ser la preservación de los recursos ictícolas. Se recordó que poco tiempo atrás la fragata Uruguay capturó un par de pesqueros de bandera Taiwanesa, captando para el Estado uruguayo millones de dólares en artes de pesca y pescado, y evitando una depredación nefasta que además afectaba las posibilidades económicas del país. Se destacó también la importancia inconmensurable de la actividad de búsqueda y rescate en el mar, que se señaló como parte de la actividad de defensa. Se argumentó que por su relevancia este tipo de tareas desarrolladas por la Armada merecen una jerarquía tan alta como la defensa mediante actos bélicos.

Clasificación de las misiones de las FF.AA.

Acerca de las misiones que se definen como *complementarias*, se señaló como innecesaria la acotación de que el Mando Superior podrá ordenar a las FF.AA. que las realicen cuando “*otros organismos no poseen capacidades instaladas*”.

Por otra parte, se indicó que con esa expresión se está abriendo juicio acerca del resto de los organismos del Estado, y su capacidad de cumplir con los cometidos que originalmente se le asignan.

Se señaló que para evitar este problema podría definirse a las *misiones complementarias* como aquellas que se realizan “*...en apoyo a las funciones del Estado no comprendidas en el numeral anterior*”.

Se sostuvo que es conveniente mantener la frase “*...para los cuales los organismos públicos no tienen capacidades instaladas...*”. Se manejó como ejemplo el caso de la formación de maquinistas y pilotos navales, que actualmente se realiza paralelamente en la Escuela Naval y en la Universidad del Trabajo del Uruguay, incurriéndose así en una duplicación innecesaria de utilización de recursos públicos. Se advirtió que los maquinistas titulados en UTU tienen las mismas capacidades que los egresados de la Escuela Naval. Se agregó que no tiene sentido que a quienes pretender desarrollar la carrera de oficiales mercantes civiles se les enseñe a armar y desarmar fusiles. Desde este punto de vista, la Escuela Naval debería abocarse exclusivamente a formar personal militar, y no oficiales de marina mercante.

Se indicó que la clasificación de misiones *sustantivas*, *complementarias* y *de apoyo*, no resulta clara y puede dar lugar a confusiones con nombres similares que se emplean para clasificar los cometidos de los distintos organismos de la administración pública. En esos casos, se habla de cometidos complementarios cuando se trata de tareas necesarias para dar cumplimiento a los cometidos sustantivos. Definición que no parece ser la que se maneja en el documento de trabajo. Se propuso entonces hablar de misiones *sustantivas* y misiones *no sustantivas*. Estas últimas son las que no están vinculadas al cometido fundamental.

Se señaló que parece existir acuerdo en torno a que sustantivas son las misiones que permiten dar cumplimiento al cometido fundamental.

En cuanto a las llamadas en el documento *misiones complementarias*, se indicó que más allá del nombre que se les dé, se está haciendo alusión a la utilización de las Fuerzas para apoyar a otros organismos del Estado en el cumplimiento de tareas para las que no tienen capacidades instaladas suficientes. Se usó como ejemplo en tal sentido la colaboración con el MGAP ante la crisis de la fiebre aftosa. Se trata de tareas que, si bien deben ser autorizadas por el Mando Superior, no implican mayores dificultades o riesgos al ser desempeñadas por las FF.AA. Pueden ser solicitadas por casi cualquier organismo del Estado.

Por otra parte, las llamadas *misiones de apoyo*, –entre las que entran las tareas de apoyo al orden interno–, son aquellas que ordena el Mando Superior ante desborde de las instituciones públicas, para preservar el cumplimiento de los cometidos fundamentales del Estado ante casos de calamidad u otras necesidades públicas urgentes y extraordinarias. La realización de las mismas por parte de las FF.AA. debe estar adecuada y cuidadosamente regulada.

Se advirtió que se debería hablar de *misiones complementarias* cuando se aluda a aquellas necesarias para que se puedan cumplir las *misiones sustantivas*. Se agregó que la clasificación propuesta es tan amplia que no permite deslindar qué tareas deberían seguir siendo cumplidas por las Fuerzas y cuáles no. Se insistió en la necesidad de adoptar definiciones más concretas y explícitas. Se señaló que las misiones llamadas *de apoyo* refieren a tareas de carácter netamente civil que no deberían ser cumplidas por militares. Se afirmó que según las definiciones adoptadas, el apoyo al Instituto Antártico Uruguayo recaería dentro de las *misiones complementarias*, pese a que en realidad no “complementa” las *misiones sustantivas* de las Fuerzas.

Se planteó que las *misiones de apoyo*, tal como fueron definidas, no son, necesariamente, funciones civiles.

Se indicó que académicamente para la FAU existen dos tipos de misiones, la *primaria* y las *secundarias*. La *primaria* refiere el control y explotación del espacio aéreo. Todas las demás, que en general refieren al apoyo que se preste al Estado para la consecución de los objetivos que el poder político fije, pueden considerarse *secundarias*. Se destacó la importancia de comprender esa diferencia, porque a partir de dicha definición se irán estableciendo las tareas concretas y las prioridades con que las Fuerzas deben desempeñarlas. Desde esta perspectiva, no sería necesario incorporar otras categorías.

Se indicó que desde el punto de vista de la estrategia militar, si se define como cometido fundamental de las FF.AA. la realización de los actos militares dirigidos a defender la soberanía, –esto es, la amenaza o empleo del factor militar con ese fin–, será necesario que a nivel político, y contando con asesoramiento multisectorial, se defina cuáles son las amenazas a esa soberanía, que las Fuerzas deberán neutralizar. Lo mismo sucederá con la independencia, la integridad territorial y los recursos estratégicos. El poder político deberá decidir cuáles son y cuáles serán defendidos militarmente. Una vez adoptadas tales definiciones se desarrollarán las capacidades militares, –específicas y/o conjuntas– necesarias. Desde este punto de vista teórico, y al

no haberse definido y jerarquizado intereses nacionales, no tiene mayor sentido clasificar a las tareas en distintas categorías. Se advirtió además que una vez establecidas las capacidades necesarias en función del razonamiento antedicho, resta aún tener en cuenta el problema de las restricciones financieras a las que habrá que ceñirse. En este punto será necesario priorizar cuáles de aquellas capacidades definidas como necesarias se van a desarrollar efectivamente. Por todo ello, resulta mucho más útil y sustancioso avanzar en definiciones concretas sobre intereses y amenazas, antes que clasificar misiones.

Otros

Se hizo notar que no existen hasta el momento análisis rigurosos que, teniendo en cuenta las tareas que actualmente desempeñan las FF.AA., permitan afirmar que ellas están sobredimensionadas.

Se señaló que la Dirección General de Transporte Fluvial y Marítimo del MTOP tiene por misión establecer las condiciones para el funcionamiento, eficiente, eficaz, seguro y confiable del transporte de personas y bienes en beneficio de la sociedad, que a través de la propuesta e instrumentación de políticas, planificación, regulación, gestión y control, y atendiendo a los avances de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, permitan desarrollar un sistema de transporte con participación de todos los modos disponibles. Dentro de ese marco, el MTOP impulsa la complementariedad de las diversas formas de transporte. Se señaló que ese concepto de complementariedad resulta clave para poder contar con una cadena eficaz y eficiente de transporte. De la misma forma, debe existir para el transporte un sistema centralizado de planificación y gestión.

Se argumentó que a la hora de asignar tareas a las FF.AA. debe tenerse presente que ellas fueron creadas para cumplir una determinada misión, para la cual se las dota de determinadas capacidades, por lo cual lo lógico es emplearlas en esa misión. Las FF.AA. deben ser flexibles, pero no al extremo de que se termine perjudicando su capacidad de realizar su cometido fundamental. Se advirtió que existen amenazas que se materializan de forma tan repentina que escapan a cualquier tipo de planificación, y que para enfrentarlas hay que ver a los organismos del Estado como instrumentos que serán seleccionados en cada caso por adaptarse mejor a la naturaleza del problema que se enfrenta.

Se advirtió que no es correcto definir los roles de las FF.AA. y fuerzas policiales argumentando que a las primeras les compete la acción en el exterior y a las segundas en el interior del territorio. Los actos militares de la defensa, aún cuando respondan a ataques desde el exterior, necesariamente deberán realizarse, al menos parcialmente, en el interior del país.

Se reiteró la necesidad de administrar la tensión entre las soluciones ideales y las condicionantes que impone la estructura actual y la escasez de recursos del Estado uruguayo. No obstante ello, se propuso no dejar de hacer propuestas aunque ellas aparezcan como difíciles de concretar en el corto plazo.

Hizo su presentación el delegado del Centro de Maquinistas Navales. Organización que desde hace 101 años representa a los maquinistas navales civiles, y a algunos que pasaron por la Armada Nacional.

.....

Siendo las 13:10 hrs., se cierra la sesión invitando a los participantes a la última reunión de la MTD 4, a realizarse el jueves 21 de setiembre.