

Debate Nacional sobre Defensa

MESA TEMÁTICA 4

SESION N° 4.

Montevideo, 21 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 60 invitados acreditados, a las 09:15 hrs. comenzó la cuarta sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) N° 4.

En primer lugar, se recordó que esta sería la última sesión de la MTD 4

se instó a los presentes a realizar comentarios sobre la relatoría de la sesión del 14-09 (Ref.: Rel 14/09/06).

Comentarios sobre la relatoría de la sesión del 14-09

Se señaló que la última frase del tercer párrafo de la página 1 de la relatoría anterior debió consignarse que *“Al mismo tiempo, otros países asocian determinados delitos, como el de homicidio, a acciones terroristas, sin tipificarlo en forma expresa. En Uruguay, el Art. 14 de la Ley N° 17.835 define, en algún sentido, los delitos de carácter terrorista”*.

Se afirmó que en la página 8 debió señalarse que *“Se advirtió que en general los aparatos policiales están demasiado absorbidos por las demandas que genera mantener cotidianamente la seguridad ciudadana como para poder conformar unidades especializadas por ejemplo en rescate de rehenes”*.

.....

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 19-09-06.

Ámbito de competencias y atribuciones de las FF.AA.

Se hizo notar que los conceptos que se manejan en el documento de trabajo acerca de la definición de ámbitos de competencias de las FF.AA. no contemplan las particularidades del ámbito marítimo. Se recordó que conceptos como “jurisdicción” están relacionados a la aplicación de Tratados Internacionales que el país se ha comprometido a hacer respetar, generando obligaciones que no pueden cambiarse a través de leyes nacionales. Al respecto se citó como ejemplo las obligaciones y derechos adquiridos al ratificar la CONVEMAR (Ley 16.287 del 15 de Julio de 1992), el Tratado de Límites del Río de la Plata, y el Tratado del Frente Marítimo, entre otros. Por

ello, el concepto de jurisdicción resulta un sustento jurídico más sólido y preciso para la acción de la Armada que el de “ámbito de acción”.

Se advirtió que de adoptar los conceptos manejados en el documento de trabajo, habría que estar realizando complejas interpretaciones a la Ley de Defensa para poder justificar actividades de la Armada –como el control de aguas jurisdiccionales– que lejos de ser excepcionales, forma parte central de su quehacer cotidiano. Se afirmó que la Ley de Defensa debería respetar las especificidades y diferencias de las tareas que desarrolla cada una de las Fuerzas. Tampoco se contempla en el documento las funciones de Autoridad Marítima que desempeña la Armada. Se resaltó que si la formulación del documento queda como está, los barcos de la Armada no podrán hacer cumplir las reglamentaciones vigentes actualmente en el espacio marítimo.

Se indicó que debería hablarse de “**Cada uno de los componentes de las FF.AA.** (Ejército Nacional, Armada Nacional, y Fuerza Aérea Uruguaya), se constituye como...”. Debe quedar claro el concepto de que existe una sola FF.AA. integrada por tres componentes.

Se hizo notar la necesidad de no hablar de jurisdicción económica, sino de jurisdicción a secas, y por lo tanto, en sentido amplio, al definir el ámbito de competencias de la Armada Nacional. Se resaltó la importancia de que las Fuerzas cuenten con un adecuado y claro marco legal que los respalde en el ejercicio de las tareas que actualmente desempeñan. Se mencionó a modo de ejemplo la necesidad de definir concretamente, en conjunto con el M.RR. EE., las reglas de empeñamiento que deben seguir los buques de la Armada cuando encuentran pesqueros ilegales en nuestras aguas jurisdiccionales.

En sentido similar se recordó la vulnerabilidad legal en que se encuentra el personal militar que realiza la guardia perimetral de cárceles o que se desempeñó en tareas de seguridad ciudadana durante la huelga policial de 1992.

Se sostuvo que debería distinguirse, dentro de la jurisdicción actualmente asignada a la Armada, aquellas áreas en las que corresponde actuar directamente a la PNN, incluso con medios propios, para desempeñar las funciones de Policía Marítima. Se advirtió que en tanto Policía Marítima, la PNN cuenta con un marco legal que le permite actuar más efectivamente por ejemplo en tareas de represión de pesca ilegal. No sucede así con los buques de la Armada, que en rigor, y según la normativa internacional, se consideran buques de guerra.

Otros participantes sostuvieron que no corresponde distinguir las actividades de la PNN de las de la Armada, por pertenecer todas a la Armada, siendo la PNN un componente más de la Armada. Por lo que las actividades de control de pesca ilegal las cumple la Armada con sus diferentes medios, todo dentro de un marco legal adecuado.

FF.AA., orden interno y nuevas amenazas

En otra instancia del intercambio se afirmó que el Mando Superior sólo podrá disponer el empleo de fuerzas militares dentro de los límites y en las

condiciones que defina la Constitución y las leyes. Teniendo en cuenta esto, se hace necesario definir claramente el concepto de “estado de desborde” al que se alude en los documentos de trabajo. Se reiteró la idea de que para ello resultaría útil asociar, por un lado, el concepto de *estado de guerra* a la intervención de fuerzas militares, con primacía del MDN. Por otro, el concepto de Medidas Prontas de Seguridad a instancias donde prevalezca la actuación de las fuerzas de seguridad del Ministerio del Interior. En el mismo sentido, habría que establecer criterios para saber cuándo pasar de una situación legal a otra.

Se sostuvo que el documento del 19-09-06 no recoge algunos elementos sobre los que podría entenderse que hubo consenso. Se indicó que más allá de reconocer que las misiones relacionadas a la preservación del orden interno no son específicas de las FF.AA., deberían contemplarse las excepciones en que por disposición legal se asignan a las FF.AA. misiones de este tipo.

En referencia a la pertinencia de la existencia de la Policía Aérea Nacional (PAN), se argumentó que a nivel de derecho comparado y nacional se acepta la existencia de policías especiales. Esto no significa que se desvirtúe el concepto original de policía, sino que responde a la necesidad de generar organizaciones nuevas para asegurar el orden público en sus nuevas dimensiones. De esta manera, el caso de la PAN, entre otros, obliga a matizar la afirmación de que las tareas relacionadas con el orden interno no son misiones específicas de las FF.AA. Se advirtió además que la PAN realiza tareas con claros efectos en lo relativo a defensa de la soberanía, en tanto es uno de los instrumentos que la FAU utiliza para prevenir la violación del espacio aéreo. Al mismo tiempo, colabora con el cometido de conservación y tutela del orden público, respeto de los derechos individuales, preservación de la vida humana, etc., dentro de la jurisdicción que se le asigna por ley, y accionando contra presuntos delitos aeronáuticos tipificados en el marco legal nacional.

Se precisó que el cometido de Policía Aeronáutica no fue asignado por las autoridades del período dictatorial, sino que el mismo es competencia de la Fuerza Aérea Militar desde 1953. Se hizo notar que esta tarea no ha sido reclamada durante el Debate por ninguna otra institución del Estado. Se argumentó que quizás la discusión debe centrarse en los límites de los distintos ámbitos de competencia que coexisten dentro de la misma jurisdicción. Al respecto se señaló que el Art. 174 de la Constitución prevé el procedimiento de asignación de competencias a los Ministerios “*en razón de materia*”, por lo que de esa forma es posible que coexistan en la misma jurisdicción dos o más organismos con competencias diferentes. En definitiva, se abogó por discutir acerca de la mejor forma de establecer límites y coordinaciones para evitar que el Estado incurra en responsabilidades por el incumplimiento de normas internacionales aeronáuticas que han sido debidamente ratificadas e incorporadas a nuestro derecho positivo.

Se afirmó que la Policía Aérea debe seguir estando en la órbita de la FAU. Deberán precisarse mejor los límites de actuación de la Policía Nacional dentro de los aeropuertos y a nivel de control de seguridad de infraestructura crítica, así como aumentar la coordinación entre ambos cuerpos.

Por otra parte, debería dotarse al Ministerio del Interior de acceso a medios de observación vertical.

Se hizo notar que los términos “*grave e imprevista conmoción interior*” no agregan nada desde el punto de vista práctico ni operativo a menos que se definan claramente qué es *grave*, y qué es *imprevisto*. Sería importante en ese sentido definir políticamente, o al menos esbozar una descripción, acerca de qué es “*conmoción interior*”.

Se sostuvo que en caso de estado de guerra, la actuación de saboteadores debe ser neutralizada por las fuerzas militares nacionales que actúen dentro de determinado teatro de operaciones, y no por fuerzas del Ministerio del Interior. Se afirmó que la opción contraria es teóricamente insustentable desde el punto de vista profesional militar. Se agregó luego que la decisión de utilizar el instrumento militar es de naturaleza política que se adopta cuando se está vulnerando determinado interés nacional. Se indicó también que los principios de “*continuidad del esfuerzo, coordinación y cooperación entre las Fuerzas*” están incluidos en la metodología de trabajo militar, y todo Comandante que no los aplique debe ser sancionado de la forma más severa.

Se afirmó que la Ley de Defensa debería tender a cambiar la doctrina que hasta ahora se ha desarrollado en las FF.AA., a la que calificó como de Seguridad Nacional, por una doctrina de Defensa Nacional que interprete lo que es la defensa de todo el territorio, y que le corresponde al MDN. Se advirtió que dedicar a las FF.AA. a actividades por ejemplo de contención de pequeños grupos terroristas implica asemejarlas a una Guardia Nacional. Es decir, las FF.AA. tienen la misión fundamental de defender el territorio, organizando la movilización general o parcial. Se sostuvo que la misión del Ministerio del Interior excede la de preservar la seguridad ciudadana, que compete al mismo tiempo a otras instituciones públicas, y abarca otros aspectos de la seguridad del Estado.

Al respecto se señaló que el Ejército Nacional expresa opiniones en base al criterio de personal académicamente capacitado, con la debida fundamentación teórica, y no tomando como referencia ninguna doctrina o pensamiento de ninguna clase y de ningún origen geográfico del mundo. Por el contrario, toma ejemplos y lecciones aprendidas, sin fundamentarse en doctrinas ajenas. Se advirtió que ese personal ha sido formado en lugares diversos, bajo condiciones diversas. Se advirtió que no se debe subestimar a ese personal, nacido y formado en el país, y con capacidad de pensar por sí mismo en función de la capacitación que tiene.

En un sentido similar, se afirmó que desde 1969 a la fecha un oficial del Ejército nunca prestó servicios bajo la Doctrina de Seguridad Nacional ni vio documentos escritos acerca de esta Doctrina. El Ejército, en términos operativos, no obedeció a una determinada doctrina, pese a que desde ámbitos académicos quizás se pueda rastrear y definir cómo se consolidó la Doctrina de Seguridad Nacional en las acciones de los oficiales que actuaron en décadas anteriores. Se reafirmó que no es el Ejército Nacional el que habla de Guardias Nacionales, que puede ser el destino que pretenda el poder hegemónico para las FF.AA. de diferentes países del Cono Sur, de forma de minimizar su potencial y poder tener una mayor capacidad de incidencia sobre ellos. Se

insistió en que es importante que se conozca que las FF.AA. se estructurarán y harán lo que el poder político disponga, y se marcó que resulta ofensivo e hiriente que se entienda lo contrario.

Se indicó que el Mando Superior debería establecer, además de las coordinaciones pertinentes, las situaciones en que las FF.AA. podrán **complementar con sus capacidades operativas** a los organismos del Ministerio del Interior, cuando este así lo requiera, a través del Mando Superior.

En otra intervención se afirmó que no se puede definir en un documento relativo al Ministerio de Defensa las competencias del Ministerio del Interior. Se propuso consignar en el documento de trabajo que *“Las tareas relacionadas con el orden interno no son misiones específicas de las FF.AA., excepto aquellos casos excepcionales que la Ley y el Mando Superior determinen dentro del marco jurídico vigente”*. Se sugirió también hablar de *orden público*, y no de *orden interno*.

Se propuso señalar que *“No obstante, ello, se considera conveniente que el Mando Superior establezca las coordinaciones pertinentes para garantizar que las FF.AA. de ser necesario brinden el apoyo (relativo) a los organismos que lo necesiten”*. Con esta fórmula se evitaría “ordenar” desde esta MTD acciones al Mando Superior, así como habilitar que las FF.AA. presten apoyo a otros organismos, además del MI.

Se propuso consignar que *“Las tareas relacionadas con el orden interno son en general competencia del Ministerio del Interior y no son misiones específicas de las FF.AA. a excepción de las que preceptivamente la ley indique/establezca”*.

Se advirtió que no puede establecerse en una fórmula jurídica la definición taxativa acerca de qué situaciones de alteración del orden interno son controlables mediante las fuerzas de seguridad del MI, y cuáles ameritan el involucramiento de las FF.AA. Se remarcó que la decisión siempre se tomará, en cada caso, a partir de una valoración política e histórica. Por todo ello, no se puede aspirar a que este tipo de definiciones puedan incorporarse en una ley. Sí debe establecerse en la ley qué potencialidades pueden desarrollar las FF.AA. en torno a ese tipo de tareas que no son parte de su misión sustantiva, así como, en consonancia con lo dispuesto por la Constitución, a qué institución del Estado, y en qué condiciones, corresponde asignarlas. También, a qué organismos corresponde controlar que dicha asignación de tareas no sustantivas se realice conforme a Derecho.

Se reiteró la importancia de dar un adecuado marco legal que respalde la acción del funcionario militar que excepcionalmente actúe en tareas de preservación del orden interno. Será necesario definir claramente lo que se entiende por uso legítimo de la fuerza en cada caso.

Se propuso tener en cuenta, como situaciones particulares en que las FF.AA. desarrollan tareas relacionadas con el orden interno, las que llevan adelante unidades del Ejército en función de su distribución territorial. Entre otros se mencionó el control de la fiebre aftosa u otras medidas sanitarias en la frontera o en el interior del territorio nacional. Se advirtió por ejemplo que esta Fuerza cuenta con un importante número de veterinarios contratados en casi todas sus unidades, que al mismo tiempo conocen la zona donde se insertan porque trabajan también en el sector privado. Deberían también consignarse

como excepciones la represión de actividades de contrabando, y el apoyo al Ministerio del Interior en el control de determinados espacios terrestres estratégicos. Se advirtió que este tipo de tareas, asignadas por el Poder Ejecutivo, se han cumplido adecuadamente y en estrecha colaboración con el MI.

En sentido diferente, se argumentó que no deben mantenerse las tareas de tipo policial que actualmente desarrolla el Ejército. Se advirtió además que no se pueden definir tareas en función del despliegue territorial actual del Ejército, sino que este debe estar supeditado a las necesidades de la Fuerza para cumplir su cometido fundamental de defensa militar del territorio y los recursos estratégicos del país.

Se destacó que efectivamente el despliegue territorial debe ser evaluado una vez definidas claramente las misiones sustantivas del Ejército. Se hizo notar que la represión del contrabando no es tarea específicamente policial ni militar, sino aduanera, que normalmente se define en coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Interior y el MDN.

Se indicó que la Prefectura Nacional Naval naturalmente fue desarrollando las funciones policiales y de auxiliar de la Justicia en su jurisdicción a medida que el Estado uruguayo afianzó su soberanía en los espacios marítimos, fluviales y lacustres. Debe mantenerlas porque es el organismo diseñado y preparado para ello, y no “...*en base a criterios de racionalidad en la asignación y el gasto de los recursos públicos*”. Se entiende además que ella debe continuar ejerciendo jurisdicción sobre la faja costera, pues en la legislación nacional esta se considera parte del mar o cursos de agua que la bañan, generalmente “*hasta el lugar de las máximas crecientes que no causan inundaciones*”. Se señaló que la PNN está indisolublemente ligada a la Armada Nacional. Se hizo notar que los oficiales del Cuerpo de Prefectura son específicamente preparados para ejercer como delegados de la Autoridad Marítima, oficiales de la Policía Marítima y delegados de la Justicia en su ámbito jurisdiccional.

Se reiteró que no se pueden calificar como “*situaciones excepcionales*” tareas que la Armada Nacional realiza cotidianamente y que son parte de su razón de ser, como las de *seguridad marítima* –que incluye la seguridad portuaria. Se hizo la misma apreciación en el caso de la Fuerza Aérea y la PAN.

Se sostuvo que tampoco es conveniente separar “*Las funciones de naturaleza policial en los espacios aéreo, marítimo, costero, lacustre y fluvial que... corresponderán a la FAU y a la Armada a través de la PAN y la PNN respectivamente*” de la actividad de control de puertos y aeropuertos.

En sentido diferente, se argumentó que idealmente la PAN y la PNN deberían dedicarse a hacer cumplir la normativa vigente en materia de tránsito de pasajeros y carga en las respectivas terminales de su jurisdicción, aunque no de atender delitos comunes cometidos allí, tarea que correspondería a la Policía Nacional. La PAN debería desarrollar y mantener únicamente las competencias requeridas para ejercer ese tipo de control, y no divisiones de homicidios o divisiones técnicas para investigar delitos comunes. La evolución histórica de la PNN hace que actualmente cuente con todas esas capacidades, y no parecen existir razones para cambiar esta situación.

Se argumentó que debe adoptarse en el documento una redacción que incluya claramente las funciones de policía marítima, fluvial y lacustre que hoy desempeña la PNN.

También se señaló como necesario establecer categorías que incorporen tareas que actualmente desempeñan las FF.AA. y que no quedan incluidas claramente entre las señaladas en el documento de trabajo.

Se sostuvo que no se menciona en el documento la misión de Autoridad Marítima que desarrolla la Armada Nacional a través de diferentes componentes.

Se argumentó que según los criterios de la Organización Marítima Internacional y de la Organización de Naciones Unidas, la función de Autoridad Marítima no corresponde a la Marina de Guerra. Se indicó que más allá de que se comparte que en Uruguay la PNN siga estando en la órbita de la Armada, la función de Autoridad Marítima corresponde a la primera y no a ésta última. Se hizo notar que ese ha sido históricamente el criterio en nuestro país, cuando el Prefecto Nacional encabeza las delegaciones que acuden a las reuniones internacionales de Autoridades Marítimas nacionales.

Se advirtió que existen ilícitos aeronáuticos que pueden originarse fuera de la estructura aeronáutica.

Se sostuvo que al definir las responsabilidades de la PAN debería aludirse a seguridad e infraestructura “aeronáutica”, y no “aeroportuaria”.

Se hizo notar que la infraestructura aeronáutica abarca espacios mucho mayores a los de una aero-estación o sala de embarque. Esto hace que sea necesario especificar por ejemplo quién será responsable de controlar el robo de cables o el ingreso al perímetro de las instalaciones aeronáuticas, que deben contar con vigilancia permanente las 24 hrs. al día.

Se reiteró que la función de policía aeronáutica fue asignada a la Fuerza Aérea ya en 1953, y no se asumió hasta 2001 simplemente por falta de recursos para ello. Se resaltó que ella debe considerarse una tarea directamente relacionada a la defensa nacional.

En torno a la definición de los roles de las FF.AA., y en particular del Ejército en relación a la preservación del orden interno, se advirtió que debería establecerse claramente que seguirán siendo utilizados el importante número de recursos y capacidades que esta Fuerza ha desarrollado para cumplirlas, como es el caso del Grupo de Perros, la Brigada de Desactivación de Artefactos Explosivos, y/o la Compañía Especial Antiterrorista inserta en el Batallón 14 de Infantería. Se expresó que estas capacidades deberían mantenerse, y en último término, ser incluidas dentro de un esquema de “redundancia racional” de instrumentos para desarrollar la referida preservación del orden interno.

Al respecto se señaló que deberá ser el poder político quien decida si se aplican esas capacidades para preservar el orden interno, o si se mantienen operativas para ser utilizadas en caso de conflicto bélico.

Nuevas amenazas

Se indicó que es inadecuado llamarlas “nuevas”, porque las amenazas deben ser definidas por su origen y por el interés nacional que afectan. Se remarcó que las amenazas siempre son conceptos que deben definirse políticamente. Desde un punto de vista teórico, esa definición debería hacerse a partir del asesoramiento de un organismo de inteligencia estratégica, que necesariamente debe ser multisectorial. La Secretaría de Asuntos Estratégicos, cuya creación se propuso en las MTD, no debería tener entre sus competencias el análisis de amenazas. Ese análisis es un producto de la inteligencia que debe abastecerse de diferente inteligencia básica que viene de muchos diferentes sectores. Él después asesora al decisor político sobre cuáles amenazas considerar y cuáles no, desde su punto de vista. Por todo ello se entiende que no es teóricamente sustentable asignar *a priori* y genéricamente al Ministerio del Interior la competencia sobre las “nuevas amenazas” a los intereses nacionales. Se reiteró que las amenazas y los intereses nacionales afectados necesitan ser definidos políticamente, y serán enfrentadas con diferentes herramientas de acuerdo a un enfoque multisectorial. Pero de ninguna manera desde el punto de vista teórico es sustentable, y menos aún desde el punto de vista práctico, asignar competencias de nuevas amenazas a un Ministerio del Interior cuya herramienta operativa, la Policía, tiene otros cometidos importantísimos y fundamentales para la vida del ciudadano.

Se advirtió que cuando se hace referencia a “nuevas amenazas” se alude a un grupo de fenómenos y problemas no necesariamente relacionados con las actividades militares convencionales a los que a nivel internacional se ha pretendido dar una solución casi exclusivamente militar. Se resaltó la importancia de que el país adopte una posición clara sobre el rol que deben cumplir los distintos instrumentos del Estado en relación a estos fenómenos.

Se hizo notar que al señalar que “en principio” la neutralización de las “nuevas amenazas” corresponde al Ministerio del Interior, no se excluye que, en determinadas circunstancias, el MDN asuma competencias en su neutralización.

Sistemas de alerta y prevención

Se recordó que en MTD anteriores se había acordado proponer la creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). Se había definido también a la defensa nacional como un problema multidimensional que exige respuestas multisectoriales. Por ello, se señaló que estos organismos “...**deberán tener entre sus competencias el estudio de posibles amenazas emergentes a efectos de asesorar al Poder Ejecutivo**”.

Cometidos de las FF.AA.

Se indicó que la definición de cometido fundamental presentada en el documento de trabajo debería ir acompañada de una mención a la necesidad

de definir intereses y objetivos nacionales a preservar, para, a partir de ellos, derivar las tareas concretas que corresponden a las FF.AA.

Se sostuvo que se comete un importante error conceptual al afirmar 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 está definiendo en las MTD...”. Desde un plano teórico puede afirmarse que cada vez que un país, por decisión política, aplica su poder militar, lo hace defendiendo algún interés nacional, y por lo tanto ejerciendo la defensa militar. La participación de fuerzas militares uruguayas en operaciones de paz habilita que el Estado uruguayo participe en el ámbito internacional en igualdad de condiciones con otros Estados que quizá sean más poderosos desde el punto de vista bélico. Y esto de alguna manera favorece nuestra defensa militar.

Se agregó en este sentido que los contingentes que participan en operaciones de paz ganan capacidades que seguramente aplicarían en caso de tener que desarrollar acciones bélicas de defensa nacional.

Se señaló que ante la falta de definiciones más precisas por parte de las autoridades políticas, el Ejército realizó un importante trabajo de deducción de las tareas concretas que debe llevar adelante a partir de lo que señala la Constitución y las leyes. Se advirtió que para sus oficiales hubiera sido más fácil y fructífero contar con directivas claras en este sentido de parte del poder político.

Al respecto se indicó que el Ministerio deberá tener un papel verdaderamente protagónico en la redefinición de misiones y tareas de las Fuerzas, sin dejar vacíos y sin ratificar pasivamente las decisiones tomadas en cada Fuerza. Al hacer esto, contará con el debido asesoramiento militar, pero deberá resolver analizando la cuestión de las misiones de las FF.AA. desde la óptica global del Estado, y no particular de cada institución armada.

Se advirtió también que las autoridades políticas deben buscar el asesoramiento y tener el conocimiento necesario sobre cuestiones militares a la hora de adoptar definiciones en materia de defensa, o de lo contrario se corre el riesgo de generar un marco legal excesivamente abstracto y alejado de la realidad.

Se planteó como duda si no correspondería a las FF.AA., además de ejecutar los actos militares de la Defensa, planificarlos y organizar los medios para realizarlos.

Clasificación de los misiones de las FF.AA.

Se reiteró la idea de que la clasificación más adecuada para las misiones de las FF.AA. es la de *primarias* y *secundarias*.

Se insistió en que no resulta del todo adecuada la clasificación de misiones en *sustantivas*, *subsidiarias* y *complementarias*, por ser bastante restrictiva y estar ligada a conceptos de planificación económica.

Se propuso definir como *misiones complementarias* “...aquellas que el mando superior dispone sean cumplidas por las FF.AA. utilizando sus

capacidades con el fin de apoyar al Ministerio del Interior en su misión de cumplir la ley y el orden, en situaciones graves e imprevistas provocadas por actividades de carácter delictivo, que superen las capacidades del Ministerio del Interior y de otras instituciones”. Se remarcó que así no se indica que las FF.AA. no deben realizar estas tareas, sino que se determina claramente cuándo deben cumplirlas.

Se advirtió que más allá de la clasificación que se utilice, lo que debe quedar claro es que las Fuerzas tendrán una misión central y luego tareas secundarias. Es importante que se definan claramente por parte de las autoridades políticas los intereses y objetivos nacionales, así como que se desarrollen las capacidades necesarias para alcanzarlos. También resulta fundamental aclarar las competencias y las formas de coordinación en las zonas donde pueden intervenir el Ministerio del Interior y/o las FF.AA.

Se hizo notar que, en la clasificación presentada en el documento de trabajo, la diferencia sustancial entre las misiones *complementarias* y las *subsidiarias* es el ejercicio o no ejercicio de la fuerza por parte de las instituciones militares. Se señaló que en ambos casos se empeñan capacidades y recursos logísticos de las Fuerzas, y también se requieren planteamientos estratégicos y tácticos. La diferencia anotada genera también diferencias en el efecto político de activar o no el cumplimiento de unas y otras misiones. Se expresó entonces que quizá en la Ley de Defensa no sea necesario tener una distinción taxativa de ambos grupos de misiones, sino que esa diferencia puede consignarse con algún cambio en la definición de cometido fundamental.

Se señaló que una forma de determinar las tareas que corresponden a las FF.AA. es que, ante los objetivos y las amenazas políticamente determinadas, se evalúe qué capacidades deben desarrollarse para evitar que esas amenazas impidan alcanzar dichos objetivos. Luego esas capacidades podrán ser utilizadas para preservar y defender otros intereses nacionales que no estén dentro del cometido fundamental de las FF.AA. En este sentido no es necesario definir una categorización de misiones y tareas, porque no agregan nada al planificador militar. Se abogó entonces por integrar al concepto de cometido fundamental una frase señalando que *“Asimismo, las FF.AA. conducirán excepcionalmente y en función de sus capacidades aquellos actos que el Mando Superior determine, en defensa de otros intereses nacionales...”*

Se señaló que debería aclararse en el documento que la misión de las FF.AA. es única, y que para cumplirla se realizan tareas que a su vez pueden priorizarse y catalogarse como *primarias* o *secundarias*. Estas últimas son de tipo complementario a la acción de las Fuerzas para alcanzar su cometido fundamental. Deben distinguirse, a su vez, dos grupos dentro de las tareas *secundarias*, según impliquen o no el uso de la fuerza.

Se remarcó la importancia de mantener dos categorías, además de la de *misiones sustantivas*, para hacer distinciones claras entre las tareas que implican y no implican el uso de la fuerza militar. Para aquellas tareas que impliquen uso de la fuerza, deberá generarse un marco legal que establezca claramente qué están facultadas a hacer y en qué condiciones, las unidades o personal militar que las desarrolle. Dicho uso de la fuerza deberá estar entonces debidamente regulado por ley. Dentro de este grupo entrarían las

operaciones de paz. Se sostuvo que este tipo específico de tareas queda comprendida en la fórmula: “...son aquellas que el mando superior dispone sean cumplidos por las FF.AA aprovechando el conjunto de sus capacidades con el fin de apoyar a otros Ministerios y organismos del Estado”.

Se destacó la necesidad de contar con definiciones acerca de las misiones de las Fuerzas que respeten la especificidad de las tareas que ellas desempeñan y que no definan como excepcionales tareas que se desarrollan habitualmente.

Se expresó que no queda claro bajo qué categorías se incluyen las misiones de apoyo a la política exterior del Estado, las de apoyo a la comunidad, a la actividad antártica, o las tareas desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Emergencias.

Uno de los participantes propuso la siguiente clasificación para las misiones de las FF.AA.:

Misiones sustantivas: aquellas cuyo objetivo es dar cumplimiento al cometido fundamental de las FF.AA.

Existirían también misiones no sustantivas que las FF.AA. desarrollan utilizando algunas de sus capacidades a efectos de cooperar con otros organismos o en situaciones de emergencia provocadas por catástrofe de origen natural y/o humano.

Un tercer grupo estaría compuesto por aquellas misiones no sustantivas para las cuales las FF.AA. aportan el conjunto de sus capacidades, e implican la eventualidad del uso de la fuerza. Estas deberán ser claramente definidas por ley. Al mismo tiempo, se indicó que para desempeñar las distintas misiones las FF.AA. cumplen con tareas y actividades.

Se manejó como ejemplo de definición de misiones y cometidos el caso de la Fuerza Aérea. En este sentido, se entiende a la FAU como “*El componente específico de las FF.AA. especializado, equipado y entrenado para planificar y ejecutar las actividades militares de la defensa nacional en el ámbito aeroespacial*”. La función fundamental de la Fuerza es el control del espacio aéreo nacional. Para ello, las misiones a realizar se pueden dividir en diferentes tipos. Misiones primarias, como el control y explotación del espacio aéreo, que llevan a 5 funciones como el control del espacio aéreo, la Policía Aérea Nacional, la aplicación de la fuerza, y el apoyo a operaciones de combate y soporte a otras Fuerzas. Se aclaró que según la doctrina de la FAU las funciones se dividen en funciones básicas de combate, básicas de apoyo al combate y secundarias. A partir de las capacidades desarrolladas para cumplir las funciones básicas, se pueden cumplir otras, que son justamente las secundarias. Dentro de este grupo se señalan todas las tareas asignadas en tiempo de paz por el Mando Superior en apoyo al logro de los objetivos nacionales. Entre otras, asesoramiento al Mando Superior, desarrollo del potencial aéreo nacional, etc. También la Búsqueda y Salvamento, apoyo al MI, a la Dirección Nacional de Bomberos, transporte de emergencia, de carga crítica o de autoridades, apoyo a la política exterior del Estado a través de actividades humanitarias, etc.

FF.AA., Desarrollo Tecnológico y Actividades Económicas

Se afirmó que históricamente las FF.AA. han desarrollado formas de generar recursos propios, o han recibido ventajas legales para desarrollar determinadas actividades económicas, ante la imposibilidad de atender adecuadamente sus necesidades financieras. No obstante ello, se argumentó que debe ser responsabilidad de las autoridades políticas proveer a las FF.AA. de los recursos necesarios para cumplir con las misiones que se le encomiendan.

Se sostuvo que cuando se piensa en promover y potenciar determinadas capacidades de investigación y desarrollo tecnológico que las FF.AA. fomentando su asociación con instituciones especializadas, y deberá definirse si se priorizarán las instituciones nacionales o extranjeras, las públicas o las privadas. Además, para explotar al máximo esta estrategia de desarrollo productivo deberá coordinarse y asociarse este tipo de iniciativa con los proyectos de desarrollo que se llevan adelante a través del marco institucional de investigación y producción de tecnología que intenta consolidarse actualmente en el país, como el Gabinete de la Innovación.

Otros

Se señaló la conveniencia de dedicar tiempo, luego de revisar los contenidos de cada relatoría, a esclarecer y hacer aportes más específicos sobre puntos polémicos.

Se recordó que la relatoría simplemente pretende consignar lo que se dijo en cada reunión. Si se registran allí opiniones con las que algún asistente discrepa, pueden hacerse aportes argumentando en contrario.

Se hizo notar que la Armada Nacional, como cualquier otra en el mundo, debe estar dotada de un determinado nivel de tecnología y medios, o de lo contrario deja de cumplir funciones propias de una Armada. Se hizo notar que actualmente una corbeta nueva cuesta alrededor de U\$S 180 millones. Cuando se tiene la tecnología necesaria para cumplir la misión primaria, se puede también desarrollar adecuadamente las secundarias.

Se señaló que la Fuerza Aérea se encuentra en la misma situación. Se manejó como ejemplo el caso hipotético de que la FAU, con aviones a hélice, debiera perseguir a un avión privado con motores a reacción.

Respondiendo a una intervención de la sesión anterior, se argumentó que el mercado laboral donde deben insertarse los marinos mercantes es extremadamente competitivo y exigente. La formación que reciben debe por lo tanto ser de calidad, y estar ajustada a los estándares que establece la Organización Marítima Internacional. Se hizo notar que Uruguay integra una "lista blanca" de OMI, que sólo componen unos 72 países, entre otras cosas por que el centro de enseñanza de la ESNAL fue evaluado y se acreditó su nivel académico. Esto le da un gran valor a los títulos que ostentan los marinos mercantes formados allí. Se recordó que la ESNAL brinda formación a marinos mercantes desde principios del S XX. Se remarcó que en el año 2002 en el marco de reuniones interdisciplinarias organizadas por el Ministerio de Educación y Cultura, el Presidente la Unión de Capitanes de la Marina

Mercante defendió el hecho de que la ESNAL siguiera formando marinos mercantes, señalando los logros alcanzados por este centro en materia de acreditaciones por parte de ISO y el MEyC, entre otras. Se destacó que la ESNAL siempre ha intentado fortalecer la coordinación con la Escuela Técnica Marítima de la UTU. Se hizo notar que desde 2003 se creó, por Decreto del Poder Ejecutivo, una División de Marina Mercante dentro de la ESNAL, integrada por marinos mercantes. E incluso desde antes marinos mercantes forman parte del plantel docente de la Escuela. Se remarcó que existen diferencias entre la formación brindada por ESNAL y UTU.

Se señaló la conveniencia de redactar un Libro Blanco que recopile, explicita y describa los conceptos más importantes en relación a definiciones de defensa, misiones de las FF.AA., lineamientos estratégicos (de los más generales a los de tipo sectorial), etc. Esto favorecería también la comprensión e involucramiento de los ciudadanos en relación a los problemas e instrumentos de la Defensa Nacional.

Algunos participantes dejaron constancia de que para no enlentecer la discusión sobre los puntos centrales del documento de trabajo no dieron su opinión en torno a temas con fuertes connotaciones políticas, ideológicas y hasta filosóficas que surgieron a partir de expresiones de otros participantes. Ello no implica en absoluto que compartan o acepten las mencionadas expresiones.

A manera de cierre

Se destacó que el trabajo de estas MTD ha sido muy importante, pese a que puedan anotarse déficit u objetivos no cumplidos. Se resaltó como particularmente positivo el hecho de haber generado un ámbito que “refresca” la discusión sobre estos temas en el país, que se espera avance y continúe en el tiempo.

En nombre del Comando General de la Fuerza Aérea y del Sr. Comandante en Jefe de esta Fuerza se agradeció a los organizadores del Debate Nacional de Defensa –Ministerio de Defensa Nacional, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad de la República– la invitación a participar del mismo. Se resaltó el hecho de que las MTD sirvieron para que la FAU hiciera escuchar su opinión en referencia a los temas discutidos, así como para recoger valiosos aportes y un amplio espectro de perspectivas en torno a la Defensa en general y a su componente militar en particular. Se destacó que cada sesión a lo largo de estos 4 meses de trabajo fue manejada de forma tal de propiciar el adecuado intercambio de ideas y pensamientos diferentes. Se advirtió que el avance de la tecnología y las dinámicas del mundo actual convocarán más temprano que tarde a un nuevo diálogo nacional que permita readecuar los conceptos sobre los que se estructura la Defensa. Por último, se indicó que la Fuerza Aérea Uruguaya estará siempre dispuesta a colaborar en el proceso de preparación del presente proyecto de ley, para enriquecerlo en cuanto sea posible antes de que sea considerado por el Poder Legislativo Nacional.

En nombre del Comando General de la Armada Nacional se agradeció la invitación a participar de este ámbito multidisciplinario donde a lo largo de las sesiones se intercambiaron opiniones, surgieron consensos y disensos, y los participantes pudieron aprender de las posiciones de los demás. Se señaló en

este sentido que por regla general primaron los consensos sobre los disensos. Se afirmó que en todo momento se intentó comunicar y publicitar a la ciudadanía en general las tareas que desempeña la Armada Nacional, para que se conozca así el aporte que todos los días los funcionarios de esta Fuerza ofrecen al resto de los uruguayos. Por último, se indicó que la Armada Nacional queda abierta a atender y responder todas las dudas e intereses que puedan surgir a la ciudadanía acerca de las actividades que realiza.

En nombre de la Dirección del Instituto Militar de Estudios Superiores se expresó que resultó muy satisfactorio que el MDN haya dado al IMES la oportunidad de brindar sus instalaciones oficiando como anfitriones de las MTD. Se señaló que para el Ejército Nacional el proceso resultó sumamente fructífero y beneficioso dado el conocimiento que permitió alcanzar en torno a las posiciones de los diferentes participantes respecto a la Defensa Nacional. Se destacó que se alcanzó un consenso total en relación a la necesidad de continuar hablando para que la ciudadanía entienda qué es la Defensa Nacional y para que, de esa forma las FF.AA. logren cumplir su misión. Se remarcó la importancia de que distintas organizaciones y personas relacionadas de alguna manera a la Defensa se conozcan y alcancen mayores niveles de intercambio sobre estos temas. Se afirmó que las puertas del IMES quedan abiertas a los intereses o inquietudes de todos los participantes, de forma de lograr así un mejor entendimiento.

A continuación el Sr. Director General del IMES procedió a entregar un pequeño presente a los participantes de esta MTD.

Por último, el Sr. Subsecretario de Defensa Nacional agradeció a todas las personas e instituciones que participaron del proceso de las MTD, y elogió el nivel de los intercambios que allí se produjeron. Señaló que en esta instancia se ofreció la posibilidad de que todos expresaran libremente su parecer, y se estableció un diálogo suficientemente abierto. Lamentó sin embargo la ausencia de algunas de las organizaciones que fueron invitadas. Agradeció también a los integrantes de la Mesa Coordinadora del Debate Nacional y a los integrantes del equipo de apoyo técnico administrativo.

.....

Siendo las 13:25 hrs., se cerró la sesión y se dió por concluida la MTD 4, invitando a los presentes a participar del Seminario “Aportes para una Nueva Ley Orgánica de las FF.AA.”, a realizarse el miércoles 27 de Setiembre en el Salón Azul de la Intendencia Municipal de Montevideo.