

PONENCIA PARA PANEL III.-

Ricardo Prato – Integrante de la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio

INTRODUCCIÓN:

La Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio está cumpliendo veinte años de trabajo ininterrumpido y si bien la integro desde hace un tiempo reciente, en relación a la larga e inigual trayectoria de la misma, vengo a participar en este Panel a título personal, mas allá que utilizaré definiciones y pensamientos muchos de ellos consensuados en la Comisión.

Es mi intención al participar de este Panel el traer a la mesa algunos temas, sin verdades absolutas, ni certezas, mas bien trataré de sembrar lo que seguro tengo: dudas.

Entiendo que esta instancia de debate debe nutrirse mas de dudas que de certezas, nadie es dueño de la verdad en esta materia de la Defensa Nacional y el país se debe muchas instancias de debate como estas.

En este proceso de debate debemos interesar e involucrar todo lo que podamos de la sociedad, logrando por lo menos que se pregunten algunos ¿porqués?.

Los temas referidos a la Defensa Nacional casi siempre han estado en la oscuridad, no han visto la luz pública, salvo por alguna circunstancia que no se refiere a la Defensa en sí, sino a componentes de la misma, presentes o pasados.

Dos afirmaciones establecidas en el Documento elaborado por la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio y aprobado en su último Congreso previo a las elecciones son la base desde la cual debo partir en esta exposición.

“La defensa nacional es una cuestión esencialmente política y compromete a toda la nación. Comprende el conjunto de actividades que tienden a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad de nuestro territorio y a consolidar la paz y el respeto de la Constitución y las leyes de la República.”

“Al mismo tiempo, se propenderá a dotar al Ministerio de Defensa Nacional de las necesarias capacidades para ejercer de manera efectiva su cometido de gobierno sobre su esfera de competencia legal.”

En Uruguay, tenemos un problema en torno al tema Defensa Nacional, que se arrastra desde hace mucho tiempo y que ha marcado la posición general de la gente en la materia.

No es precisamente sobre definiciones o lineamientos sobre los cuales seguramente después de las instancias del Debate y las Mesas temáticas aparecerán las respuestas mas adecuadas.

El problema va en principio por otro lado.

La Defensa Nacional se entiende, por la mayoría de la gente, como un tema militar, al no saber separar el componente militar de la Defensa Nacional o sea las Fuerzas Armadas, del tema de la Defensa.

Por muchísimos años, a muy pocos les interesó que se diferenciara lo que era el papel de las Fuerzas Armadas y lo que era la Defensa Nacional.

En estas instancias estamos precisamente ahora, para ayudar a entender la existencia de un tema que es la Defensa Nacional y también que esta tiene un componente militar que son las Fuerzas Armadas.

Este pensamiento o confusión, está sustentada en parte por el nombre de los organismos y también por hechos concretos.

En cuanto al nombre: nos encontramos por un lado que durante bastante tiempo el Ministerio que hoy es de Defensa Nacional se llamaba Ministerio de Guerra, y pocos años después y hasta 1933, Ministerio de Guerra y Marina.

El nombre, hacía pensar o indicaba que el tema a tratar era algo vinculado a las guerra y por lo tanto a las Fuerzas Armadas.

Con respecto a los hechos, nos encontramos que en varios períodos históricos los militares tuvieron gran preponderancia en el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, sin citar a los hechos mas recientes. Esto también ayudó a hacer creer que el tema Defensa Nacional era un tema de militares.

Este Debate que se está impulsando, apunta a llevar a una gran parte de los uruguayos a considerar el tema de la Defensa Nacional como algo que está implícito en su nombre – algo nacional, de la Nación, o sea de todos los uruguayos, y no un tema a ser tratado únicamente por unos pocos. Y menos por unos pocos que básicamente son militares, junto a unos pocos civiles.

Claro está que el tema Defensa Nacional no solamente estuvo tratado por militares, sino que también fue tratado por civiles, por lo menos los que estaban en posición de conocer los temas de la Defensa Nacional y eventualmente impulsar su difusión.

Estos que siempre fueron pocos, no hicieron mucho, por no decir nada, para que el tratamiento de estos temas estuvieran al alcance de la ciudadanía en general.

Tanto para algunos dirigentes políticos, como para los militares era mucho mas funcional a sus fines, que los temas vinculados a la Defensa Nacional siguieran siendo un tema de “los militares” y en el que los “políticos no deberían meterse”.

Pero eso es la cáscara, ya que siempre algunos dirigentes políticos estuvieron metidos en el tema. Ya sea ayudando a construir unas Fuerzas Armadas funcionales a sus objetivos políticos, con un despliegue militar acorde a las relaciones de poder entre partidos, o repartiendo los favores políticos de forma de tener cierta ingerencia en el funcionamiento interno de las Fuerzas que fuera acorde a sus intereses.

Para ellos era necesario que el Ministerio de Defensa Nacional se mantuviera, mas allá de los cambios de nombre, esencialmente en un Ministerio de las Fuerzas Armadas.

Nos encontramos entonces ante un Ministerio cuyo funcionamiento y estructura está subsumida en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Como parte del Debate sobre la Defensa Nacional se entendió conveniente analizar o por lo menos plantearnos si no sería también el momento de analizar el Ministerio de Defensa Nacional, tanto en estructura como en funcionamiento.

Y no se trata de cambiar por cambiar, sino el plantearse si la forma en que está estructurado el Ministerio y como funciona es adecuada a la situación actual y con la normativa a estudiarse a partir de estos debates.

En principio tenemos una estructura que debería ser civil y está casi totalmente llena de militares. Está claro que un Ministerio de Defensa Nacional vamos a encontrar militares, sería como pensar en un ministerio de Salud Pública sin médicos.

Lo de estructura civil tiene dos componentes: por un lado en tanto como decíamos al principio que estamos ante una cuestión esencialmente política y ella debe ser conducida por ciudadanos civiles, ya que no tienen limitaciones legales para ello.

Por otro lado porque encontramos como veremos mas adelante una serie de actividades que quizás no tengan un papel determinante con respecto a la Defensa Nacional y que sin embargo son parte de la estructura del Ministerio en su parte central o de la Fuerzas.

La pregunta a hacerse es ¿porqué está lleno casi únicamente de militares o asimilados?

Esta situación – la preponderancia militar dentro del Ministerio de Defensa nacional - tiene varias razones, entre ellas:

Tenemos por un lado un hecho que es la falta de personas formados para la función pública. Este tema se sufre en toda la Administración Pública, ya que la mayoría de los cargos se han llenado, en general, por vía del clientelismo político sin tener en cuenta las capacidades.

Por otro lado no existen en el Estado lugares donde formarse para la función pública, salvo algunos esfuerzos aislados destinados a la formación específica en algunas áreas o tareas.

Esto que es un problema general de la Administración Pública, se hace más difícil cuando entramos a áreas en las que es necesario tener conocimientos específicos y que por décadas han estado monopolizadas por los militares.

Por supuesto no existe ningún lugar, organizado por el Estado, donde los civiles – sin dejar de serlo - puedan adquirir formación específica para entender en asuntos vinculados a las Fuerzas Armadas.

Dentro del personal, tenemos el problema de los bajos recursos destinados a salarios, lo que es compensado por algunos derechos como son una forma de Atención a la Salud y un régimen previsional que tienen los funcionarios del Ministerio de Defensa por ser militares o asimilados, que es diferente al conjunto de los funcionarios estatales. Algo similar acontece en el Ministerio del Interior.

Por otro lado es claro que toda estructura de administración del Estado, requiere de ciertas normas y garantías para su estabilidad.

En el Ministerio de Defensa Nacional es necesario que exista personal estable, con una carrera funcional con certezas y que no dependan, salvo para los cargos políticos – que no deben ser muchos - , de la voluntad de los gobernantes de turno.

Esta situación de estabilidad y carrera funcional se complica con la situación de doble dependencia que tienen algunos jefes de extracción militar, lo que no es concebible para una administración ministerial moderna.

El hecho que al ser considerados la mayoría de los cargos como “destinos”, hacen que un Oficial, u otro personal, tenga su destino analizado por mas de un jefe, lo que trae consigo una situación paradójica que no es adecuada a la perspectiva de un Ministerio “civil” que debe dirigir a las Fuerzas Armadas.

En ese sentido sería conveniente que con la debida formación, utilizando todos los recursos posibles del Estado, se estableciera una estructura totalmente civil, con el total respeto por los derechos adquiridos y compensando los beneficios que tienen actualmente los funcionarios del Ministerio.

Con respecto a este tema, las iniciativas de Seguro Nacional de Salud, que alcanzaría a todas las personas y la universalización de los sistemas de previsión social, serían parte de la fórmula para equiparar las situaciones, en tanto se van sustituyendo paulatinamente los responsables de las funciones dentro del Ministerio.

Está también presente el hecho de que está planteada la modificación del sistema previsional de las Fuerzas Armadas y del Ministerio del Interior, tratando de hacerlo compatibles con el régimen de aplicación universal para todos los habitantes de la República.

En igual plano nos encontramos ante el problema de la Vivienda y algunos de los temas que atiende Tutela Social, son problemas de todos los uruguayos, y en la

medida en que podamos solucionarlos, las fórmulas que se dispongan para todos, deberían remplazar las soluciones sectoriales, para ser totalmente equitativos.

Y volvemos al principio, con la segunda afirmación del documento de la Comisión Permanente de Defensa Nacional del Frente Amplio, o sea que “se propenderá a dotar al Ministerio de Defensa Nacional de las necesarias capacidades para ejercer de manera efectiva su cometido de gobierno sobre su esfera de competencia legal”.

Está claro que si uno de los elementos a dirigir en el Ministerio de Defensa Nacional es el componente militar de la misma, o sea las Fuerzas Armadas, debe existir en un plano importante un organismo que se encargue especialmente de la marcha de ese componente.

Ese organismo que puede tener este u otro nombre, sería el Estado Mayor de la Defensa Militar, o Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, o Estado Mayor del Ministerio.

Mas allá que exista hoy un Estado Mayor Conjunto (ESMACO), que podría tener esas funciones, esto del ESMACO forma parte de las palabras que ante la sociedad democrática se han desvalorizado y mas allá que se pueda argumentar que no existen buenas o malas palabras, sería conveniente no usar términos que pueden generar resistencias a la hora de votar las leyes necesarias en el momento de hacer los cambios que muchos o quizás todos pretendemos.

La confusión entre Seguridad, Seguridad Nacional y la Doctrina de la Seguridad Nacional, al igual que muchas ideas de un pasado no muy lejano están presentes todavía. Por ello al cambiar cosas debemos identificarlas por el contenido que queremos, y no utilizar nombres que las identifiquen con temas del pasado que la mayoría repudiamos, mas allá que no las debemos olvidar.

Los Servicios no militares del Ministerio de Defensa.

Entraremos ahora a analizar una serie de actividades que se encuentran dentro del Ministerio de Defensa Nacional, las que entendemos que no son esenciales para la Defensa Nacional, en el sentido más amplio, y menos para el componente militar de la misma y que “engordan” el Ministerio sin que dejemos de reconocer que algunas de ellas se han realizado de buena forma.

No consideramos que hay que cambiar por cambiar y mover cosas de acá para allá, para que parezca que estamos ante un gran cambio. Debemos tener en cuenta que los recursos del Estado son siempre escasos, y que deberíamos concentrar las actividades, con el apoyo de toda la estructura estatal, en el lugar donde mas se adecuen a sus misiones, objetivos y metas.

El documento del Frente Amplio que ya hemos citado establecía algunas áreas que se entendían que deberían dejar de pertenecer al Ministerio de Defensa Nacional. Entre ellas encontramos: Comunicaciones, Meteorología, Aviación Civil y Marina Mercante.

COMUNICACIONES

Con respecto a las Comunicaciones, la creación de la UNIDAD REGULADORA DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES – U.R.S.E.C. (Ley 17.296) y su posterior asignación al control del Ministerio de Industria y Energía (Decreto 155/05), ha resuelto el tema de una de las actividades que estaban en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional.

METEOROLOGÍA

El tema pasa por resolver la necesidad de información meteorológica para otros usos que no sean básicamente civiles, lo que es una parte y quizás la mayor, del uso de la información disponible.

¿Cómo está resuelto el tema en otras partes del mundo? Tenemos algunos ejemplos para ello.

En Estados Unidos los principales servicios meteorológicos dependen del Ministerio o “Secretaría” de Comercio. En Brasil dependen del Ministerio de Ciencia y Tecnología, pero en varios países americanos tienen dependencia de los Ministerios de Defensa, por lo general a través de dependencias de la Fuerza Aérea.

Esta actividad debido al avance científico - tecnológico ha hecho progresos muy importantes y ha habilitado la aplicación de esta información para muchísimas actividades civiles – desde agrícolas hasta espectáculos públicos.

Es conocido que elementos utilizados en materia de Defensa Militar sobre todo por los países del llamado “primer mundo”, también aportan datos para la elaboración de pronósticos, pero también se sabe que a través de la Organización Meteorológica Mundial, se puede acceder a casi toda la información necesaria para un país como el nuestro. Para ello alcanzaría con tener el equipamiento adecuado, lo que no sucede hoy día, independientemente de la dependencia que se tenga.

Es claro que hay necesidades militares de información meteorológica, pero ello no lo hace imprescindible como “servicio militar”, ya que los recursos, siempre escasos en el país es posible compartirlos.

Tenemos una situación similar con el Servicio Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA), cuyas tareas en cierta medida replican las de la Dirección Nacional de Meteorología y tienen muchas utilidades en materia civil.

Tenemos también el reclamo de los funcionarios de la Dirección Nacional Meteorología de retornar al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, de donde dependían anteriormente.

Allí existe una Dirección de Hidrografía, y es el Ministerio de referencia de la Administración Nacional de Puertos (ANP).

En el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, podría quizás concentrarse toda la información meteorológica nacional en general, con accesos directos de parte de todos los organismos del Estado que tienen necesidad de esa información; a la vez debe utilizar todos los recursos del Estado para la recolección de datos relevantes para la elaboración de pronósticos lo mas acertados posibles.

En la actualidad, por ejemplo, el Ministerio del Interior aporta a través de Comisarías de zonas alejadas, datos para la elaboración de información pluviométrica.

En definitiva se trata de aprovechar todos los recursos del Estado, aplicándolos de forma racional. Y hacerlo progresivamente, sin lesionar derechos, ni expectativas, buscando la mayor eficiencia y eficacia en la gestión estatal.

AVIACIÓN CIVIL

Nos encontramos aquí con otra actividad netamente civil, y hasta el nombre de la Dependencia que la rige los establece - Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica.

Esta actividad con los cometidos actuales, se incrementa luego de la existencia de una Comisión Nacional de Aeropuertos, que a partir de 1969 pasa a depender del Ministerio de Defensa Nacional y dentro de este de la Fuerza Aérea.

Abarca dos ramas: Aviación Civil y todo lo concerniente al control de vuelos y aeronaves; y por otro lado el tema de la Infraestructura Aeronáutica vinculada al control y mantenimiento de los aeropuertos, con alguna excepción, vinculada con las áreas de jurisdicción de la Armada Nacional.

No es con intención de creación de un “superministerio” de Transporte y Obras Públicas, pero parecería ser allí el lugar donde debería ser ubicada esta Dependencia. Quizás con la creación de un Ente similar a la Administración Nacional de Puertos, fórmula utilizada en otros países, pero dejando en claro que no es mi intención el crear otro Ente o Servicio Descentralizado.

Por el contrario la razón de la existencia de la Administración Nacional de Puertos no es demasiado clara, cuando podría ser una Dirección Nacional y con ello quizás fuera suficiente.

Los escasos recursos nacionales han hecho que, al igual que en otros casos las instalaciones aeroportuarias sean compartidas con actividades militares, pero ello por sí solo no justifica su dependencia del Ministerio de Defensa Nacional.

Tengo la certeza que cuando se trate el tema de las funciones policiales del Ministerio de Defensa Nacional en otro panel, surgirá el tema de la Seguridad Aeroportuaria y eventualmente el de la Policía Aeronáutica.

MARINA MERCANTE

Esta actividad ha estado regida por el Ministerio de Defensa a través de la Armada y mas precisamente de la Prefectura Nacional Naval, que heredó de la Capitanía de Puertos el control de esta actividad.

Nos encontramos con otro tema que trata una actividad netamente civil y donde lo militar se entiende quizás, porque se trata de elementos que traspasan una frontera y circulan por una zona de soberanía exclusiva y que debe ser custodiada.

Pero un tema es la Defensa del territorio, o mas bien de la superficie acuática navegable y otro es la regulación de un sistema o medio de transporte realizado por y para civiles.

Estamos ante un ejemplo similar al de la Aviación civil y habría que analizar si los recursos del Estado están siendo bien utilizados, en forma eficiente y eficaz. O si habría otra forma de trabajo, también dentro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que atienda a esta actividad.

Está claro que en la materia hay otros ministerios con interés en el tema, Industria, Minería y Energía; Turismo y Deportes. Lo coherente es la coordinación de todos los actores vinculados al tema en torno a un organismo rector civil, con una clara dependencia.

Es de suponer que en el Panel vinculado a las actividades policiales, se tocará el tema de la Prefectura Nacional Naval y su control portuario y de Policía marítima.

La lista puede seguir y otras actividades serán nombradas a modo de introducirlas en la discusión:

INSTITUTO ANTÁRTICO URUGUAYO

Sin dejar de reconocer que en la Antártida está presente el tema de la soberanía nacional y la ocupación de territorio en función del Tratado Antártico y de todos los esfuerzos que se han realizado en ese lugar tan inhóspito, el hecho que sea un territorio declarado como esencialmente pacífico, quizás sea el momento en que otro organismo,

quizás la Universidad de la República se haga cargo de su conducción mas allá de las coordinaciones necesarias para cumplir con la misión en la zona.

DIRECCION NACIONAL DE PASOS DE FRONTERA

Este es un organismo cuyo nacimiento es mas reciente y resulta poco convincente que se encuentre en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional.

La defensa militar del territorio nacional es competencia de las Fuerzas Armadas y por ello la custodia de las fronteras. Pero creemos que los lugares por donde sí se puede pasar, o sea los Pasos de Frontera, serían lugares donde la competencia principal debería ser del Ministerio del Interior, para el control de personas y con la colaboración de la Dirección Nacional de Aduanas, más las dependencias de controles sanitarios y otras coordinaciones adecuadas.

DIQUE MAUA

Dependiente del Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento (SERCO), dentro de la Dirección General de Material Naval.

Si bien realiza muchos trabajos en naves de la Armada Nacional, es notorio que se hace una gran cantidad de trabajos en barcos de propiedad civil, lo que lo haría pasible de considerarse como una actividad no imprescindible dentro del Ministerio de Defensa Nacional.

También existe el Dique de la Armada, ubicado en Punta Lobos, que podría cumplir con esas tareas, quizás con algunas modificaciones, pero que puede ser considerado dentro del Proyecto del Área Naval del Cerro (PROBA).

En su conjunto el tema del Dique Mauá y de la necesidad de Diques operados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional es un tema que merece un análisis mas profundo para ver la conveniencia o no de su permanencia en el Ministerio.

SERVICIO DE MATERIAL Y ARMAMENTO

Este Servicio tiene entre otros cometidos la Misión de la confección de las Guías de Posesión de Armas de Fuego, el control de empresas que reciben turistas que ingresan al país con armas de fuego para cazar, el registro de coleccionistas de armas y municiones, el registro de recargadores de munición.

Muchas de estas tareas son esencialmente de seguridad interior y podrían ser desempeñados por el Ministerio del Interior, lo que eventualmente se planteará en otro panel.

En algunos casos es el control de una actividad industrial o comercial claramente civil. También por tratarse de un Registro podría tener un tratamiento dentro de la órbita del Ministerio de Cultura o aún dentro del Poder Judicial.

Este Servicio también tiene el control del material pirotécnico importado o elaborado en el país, lo que en principio es una tarea esencialmente civil. Se trata de una tarea que puede ser realizada por el Ministerio de Industria, Minería y Energía, en base a la normativa especializada en la materia y controlada por las autoridades encargadas de la seguridad interior del país.

En todos estos controles creo que sobrevuela el concepto de guerra interna y la necesidad de controlar armas y explosivos que eventualmente pudieran ser utilizados con fines militares.

SERVICIO DE PARQUES DEL EJERCITO

Esta actividad ha sido desarrollada a partir de la existencia de establecimientos como el de la Fortaleza de Santa Teresa y el Fortín de San Miguel, cuando no existía el Ministerio de Turismo y Deportes, han sido atendidos por esta dependencia del Ministerio de Defensa Nacional con mucha efectividad.

Sin desconocer el trabajo realizado en los mismos, sería posible su atención por otro ente estatal.

También habría que analizar la situación de campos militares que en algunos casos sirven para maniobras, pero también como explotación agropecuaria y de otros establecimientos, alguno en la orbita de Tutela, como el Parador Tajés, por ejemplo.

CONCLUSIÓN:

Estoy seguro que la lista no es completa, pero lo que se pretende es que se utilice el principio de la “Racionalidad” en el empleo de los medios del Estado, siempre escaso de recursos, para atender los diversos temas desde el mejor enfoque, apuntando a la eficiencia y la eficacia en las tareas.

No se pretende “borrar de una plumada” años de trabajo y de tradición, sino simplemente poner sobre la mesa la discusión sobre si es conveniente o no, para el país, el que esta serie de tareas sean desempeñadas por el Ministerio de Defensa Nacional u otro organismo del Estado, ya que entiendo que en general se trata de actividades que deben permanecer estatales.