

LA DEFENSA NACIONAL Y SU ARTICULACIÓN EN EL ÁMBITO MULTILATERAL:

Una mirada a las capacidades institucionales

*Por el Mag. Félix Besio

Introducción

En diferentes ámbitos multilaterales vinculados con la Seguridad y la Defensa, se están generando importantes oportunidades y desafíos para el Uruguay. Para ello basta revisar los documentos emanados de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas o de las diferentes instancias del Consejo Suramericano de Defensa. Pero, para lidiar con esos temas en ámbitos multilaterales, es necesario que en nuestro Sistema de Defensa Nacional existan capacidades institucionales y organizacionales para generar las correspondientes definiciones estratégicas a nivel nacional.

El objetivo que nos estamos proponiendo aquí es analizar las oportunidades y desafíos que, desde la multilateralidad, impactan en nuestro país en materia de Defensa Nacional, correlacionándolo con las eventuales capacidades institucionales y organizacionales que el Uruguay tiene para lidiar con esos escenarios.

Para ello, analizaremos primero los resultados de la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas que se realizara en octubre de 2012 y los diferentes ejes de acción del Consejo de Defensa Suramericano, para establecer así cuál es el escenario regional. Luego mencionaremos algunos conceptos teóricos referidos a la responsabilidad en la generación de políticas, para luego referirnos a la situación institucional de nuestro país en términos de Política de Defensa Nacional y su articulación multilateral.

Finalmente concluiremos en que existiría un eventual gap entre, por un lado, las oportunidades y desafíos que la región nos presenta en términos de Defensa Nacional y, por otro, las capacidades institucionales y organizacionales que tiene nuestro Sistema de Defensa Nacional para articularse con esos desafíos y oportunidades.

El marco multilateral

Desde un punto de vista multilateral y regional, los temas de Seguridad y Defensa se muestran dinámicos. En tal sentido, cabe mencionar que la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) tuvo tres ejes temáticos. Los primeros dos ejes se vinculan con los desastres naturales, la protección al medio ambiente y la biodiversidad, y con las misiones de paz y los correspondientes mandatos de misión de la ONU.

El tercer eje, el cual se termina dividiendo en dos asuntos, se refiere a la Seguridad y Defensa, y a la vigencia del sistema interamericano. En primer asunto, “Seguridad y Defensa” propiamente dicha, se promueve un abordaje íntegro de los temas de Defensa a partir de la cooperación y de la complementariedad, con una visión respetuosa de las normas de cada Estado. Asimismo, se menciona que a través de los Ministerios de Defensa, las FF.AA. actúen en apoyo para enfrentar amenazas a la seguridad pública.

En el otro asunto, “Futuro de la misión y funciones de los instrumentos del Sistema Interamericano de Defensa”, se recomienda que la CMDA reitere la necesidad de iniciar a la brevedad, en el marco de la OEA y con la participación de los Ministerios de Defensa, una revisión sobre el futuro del sistema interamericano de defensa.

En la declaración final de la X CMDA, se remarca el derecho soberano de cada Estado para determinar los instrumentos de Defensa, acorde a sus prioridades nacionales. En tal sentido, se menciona que la Seguridad y la Defensa son responsabilidad de los Estados y del conjunto de la sociedad, reafirmandose la importancia de la conducción política sobre estos asuntos y la capacitación de civiles y militares en dichos ámbitos.

En lo que respecta al Consejo de Defensa Suramericano (CDS), el mismo tiene como objetivo la consolidación de Sudamérica como zona de paz, pretendiendo construir una identidad propia en materia de Defensa y cooperación regional. Para ello, se busca generar ámbitos de análisis y discusión de una visión conjunta en la materia, promoviéndose el intercambio de información y de capacitación militar, buscándose articular posiciones conjuntas de los países integrantes.

En tal sentido, existe un plan de acción que se estructura en cuatro ejes básicos. En el primer eje, “Políticas de Defensa”, se promueve el intercambio de información sobre políticas de defensa, modernización de los Ministerios de Defensa, gastos militares, definiciones conceptuales relativas a factores de riesgos y amenazas que afecten la paz, así como también la búsqueda de mecanismos tendientes a la definición de posiciones conjuntas regionales frente a foros multilaterales en la materia.

En el segundo eje, “Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz”, se busca mejorar el desempeño de las instituciones militares a través de ejercicios combinados de asistencia en caso de desastres naturales o catástrofes. En relación con el tercer eje, “Industria y tecnología de Defensa”, se busca promover la cooperación y desarrollo de la industria de defensa en la región, en una visión de complementariedad y transferencia tecnológica. En lo relativo al cuarto eje, “Formación y capacitación”, se busca una

articulación de los sistemas de formación de los diferentes países, promoviéndose la creación de una red de capacitación y formación en defensa, integrada por los diferentes institutos de formación de la región. En esa línea, se pretende generar intercambio de docentes y estudiantes, sistemas de becas, así como también la homologación, evaluación y acreditación de estudios, con reconocimiento de títulos y programas conjuntos.

Entre los avances de este eje se destaca la creación del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), el que funciona en Buenos Aires. Dicho centro, definido como “instancia de producción de estudios estratégicos a efectos del asesoramiento al CDS”, tiene como misión “la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional”, procurándose avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales y visión compartida. En esa línea, el CSEED tiene como objetivo el de contribuir a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenazas, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial. Asimismo, procura identificar enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes en pos de una articulación de políticas en la materia, para lo cual cada país participa con especialistas designados.

En definitiva, tanto los asuntos relacionados con la X CMDA como los relacionados con el CDS, incluyendo el CSEED, tienen una muy fuerte carga de responsabilidad política, sin desconocer la importancia de la correspondiente responsabilidad técnica.

Lo político

Si existen responsabilidades políticas sobre una temática dada, es de pensarse que existe detrás una política y una institucionalidad organizacional que la acompañe.

Siguiendo a Aguilar Villanueva se entiende por “política” a los programas gubernamentales y productos de decisiones de autoridad de un sistema político. Es un proceso y una estrategia de acción colectiva diseñada en función de ciertos objetivos e intenciones de largo plazo, que van signando las acciones y metas específicas de corto plazo. (1993, pp. 44 – 48 y 1996, pp. 24 y 49) En la misma línea, Bañón y Carrillo (1997) dicen que la generación de políticas requiere de un gobierno con estructuras organizativas con capacidades burocráticas e institucionales de planificación, centralización, jerarquía y participación (p. 136).

Por su parte Oszlak (2001) manifiesta que administrar estructuras organizativas supone aprobar y definir misión y objetivos, diseñar y definir una estructura organizacional, estableciendo competencias y responsabilidades, a la vez que determinar cantidad y tipo del personal integrante (pp. 9 – 11).

Asimismo Arocena (2010), dice que entendemos por “organización” a un instrumento diseñado para alcanzar una meta, y por “institución” al conjunto de normas y valores que pautan y contribuyen a la regulación de su funcionamiento (pp. 33 y 205).

Ya más centrados en el tema, Holzmann (2003) dice que la Política de Defensa es una función exclusiva, primaria y permanente del Estado, vinculada con la estructuración y organización de la Defensa Nacional del país, relacionada con la política exterior y articulada con las prioridades nacionales definidas por las instituciones políticas.

Específicamente para el caso de Uruguay, González (2007) dice que el tema de la Defensa Nacional es un “no asunto” en la agenda política uruguaya, debiéndose desarrollar instituciones políticas a fin de elaborar, ejecutar y controlar las políticas públicas en el sector (pp. 130 – 131).

En definitiva, si asumimos entonces que los asuntos relacionados con las CMDA y con el CDS tienen una fuerte carga de responsabilidad política, bajo este foco se abre la interrogante de cuáles son los recursos organizacionales e institucionales con los que cuenta nuestro país para articularse en tales instancias multilaterales.

El escenario institucional frente a los desafíos

Para analizar los recursos organizacionales e institucionales de nuestro país en materia de Defensa Nacional, debemos partir mencionando su actual marco general.

En términos generales el marco institucional vinculado con la Política de Defensa Nacional y con el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y sus dependencias, se mantiene desde la época de la guerra fría. No obstante ello, en los últimos años se ha generado algunos cambios en la materia, como por ejemplo la promulgación de la Ley Marco de Defensa Nacional de febrero de 2010 y otros relativos a la creación de diferentes cargos civiles a través de leyes de presupuesto.

De acuerdo a dicha ley marco, la Política de Defensa Nacional la define el Sistema de Defensa Nacional, integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Así, específicamente le compete al Presidente de la República, actuando con el Ministro de Defensa Nacional o en Consejo de Ministros, la determinación de la Política de Defensa Nacional y sus objetivos.

El CODENA es el órgano asesor del Presidente de la República en materia de Defensa y está integrado por el propio Presidente de la República, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas. Le compete al CODENA el análisis de las amenazas a la soberanía e independencia de la República y todos los asuntos que puedan afectar los intereses nacionales. Asimismo, también le compete proponer las medidas para resolver las diferentes situaciones, sugiriendo estrategias, aprobando planes y coordinando acciones.

En ese mismo marco legal se establece que, entre otras, las áreas básicas de competencia del MDN son asesorar y gestionar los temas de Política de Defensa y asuntos internacionales vinculados, así como también la dirección y supervisión de la gestión y la formación de los recursos humanos tanto civiles

como militares. Asimismo, se menciona que el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) es el órgano militar encargado de asesorar y coordinar actividades de las FFAA determinadas por la política militar, ésta a ser definida posteriormente a la definición de la Política de Defensa Nacional.

En lo que respecta al MDN, actualmente se rige por el “Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN” (Decreto 215/010), del año 2010. En términos generales y si bien en la Ley Marco de Defensa Nacional existen algunas definiciones genéricas sobre la organización del MDN, al momento no se ha generado el proyecto de Ley Orgánica del MDN que dispone su artículo 16º.

En otro orden y yendo de lo general a lo particular, si bien existe el cargo de Director General de Política de Defensa creado por el artículo 180 de la ley 18.719 de diciembre de 2010, en el “Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN” no figura una “Dirección General de Política de Defensa” y, consecuentemente, tampoco se puede conocer su estructura organizativa ni la correspondiente definición de competencias del área. Cabe mencionarse aquí que esta situación es entendible ya que el reglamento que actualmente rige el MDN aún no ha sido modificado y es anterior a la creación presupuestal de estos nuevos cargos.

Lo más consolidado que se puede ver en relación con la organización de la Dirección de Política de Defensa sería el organigrama del MDN diseñado para el Atlas 2012 de Resdal, el cual está basado en información que suministró al efecto el propio MDN.

Allí se pueden ver las nuevas Direcciones de Formación Militar y la de Asuntos Internacionales y Cooperación como pertenecientes a la Dirección General de Política de Defensa, lo cual incluso podría ser una estructura lógica. No obstante ello, esa disposición organizacional aún no está establecida por ningún marco normativo.

En lo que respecta específicamente a la Dirección de Asuntos Internacionales y Cooperación y la Dirección de Formación Militar mencionadas, las mismas siguen la misma línea que la Dirección General de Política de Defensa, es decir, tampoco se conocen su estructura, articulación en la organización ministerial, ni competencias.

Por tanto, no se visualiza en el MDN las capacidades institucionales y organizacionales necesarias para gestionar y articularse políticamente en ámbitos multilaterales como los de las CMDA y del CDS. La única referencia que se puede ver en tal sentido, son las generalidades establecidas en la Ley Marco de Defensa Nacional lo que, por tratarse de generalizaciones, sería considerado insuficiente a la hora de generar políticas.

Ensayando respuestas a algunas interrogantes

Desde el punto de vista de las capacidades institucionales del MDN, frente a la gran cantidad de oportunidades y desafíos que el ámbito multilateral ofrece a Uruguay en materia de Defensa, surgen algunas interrogantes.

Por un lado y en temas de Política de Defensa: ¿es posible acordar multilateralmente en definiciones políticas que se vinculen con una defensa regional, conceptos de amenazas, desafíos e intereses estratégicos regionales, si Uruguay aún no ha definido su propia Política de Defensa Nacional y, consecuentemente, las amenazas, desafíos e intereses estratégicos del país?

Actualmente y si bien la elaboración de la Política de Defensa Nacional es responsabilidad del CODENA, de acuerdo a expresiones de su propio Comandante, es el ESMADÉ el que está trabajando en dicho borrador para ser elevado a consideración de las jerarquías políticas. Así, será de esa Política de Defensa de la que emanarán otros importantes documentos vinculados.

No obstante ello, bajo el enfoque que aquí se presenta sería el MDN, a través de su Dirección General de Política de Defensa, el encargado de elaborar los borradores de la Política de Defensa Nacional, para luego ser sometidos a consideración del CODENA, órgano que el propio MDN integra. Pero, al no existir un marco institucional que le brinde a la Dirección General de Política de Defensa las capacidades necesarias para esa empresa, finalmente la elaboración del borrador de lo que será una política, termina siendo responsabilidad del ESMADÉ. No obstante todo ello y más allá de cuál sea la institución responsable de la elaboración de la Política de Defensa Nacional, las definiciones vinculadas con esta política pública siempre deben ser previas a las definiciones multilaterales en la materia.

Asimismo y articulado con la Política de Defensa, surgen los temas referidos a la industria militar: ¿cuál es el nivel de participación que podría tener la industria nacional en proyectos multinacionales vinculados con industria y tecnología de Defensa?

Es conocido que los países de la región vienen trabajando fuertemente en el desarrollo de la industria de defensa, en el entendido de que constituyen oportunidades para impulsar el comercio regional y el desarrollo.

De hecho, Argentina y Brasil invitaron a Uruguay a participar en la producción de equipamiento militar a nivel regional. Incluso se está evaluando qué tipo de aporte puede hacer la industria nacional en la producción de los aviones de entrenamiento que Argentina y Brasil están proyectando.

Por su parte, la industria naval nacional también está en proceso de integración productiva en la cadena industrial de Brasil, lo que se correlaciona con el resurgimiento de la industria naval nacional y el rol de la Armada Nacional a través del Servicio de Reparaciones, Construcciones y Armamento de la Armada (SCRA).

Entonces, sería importante que los temas vinculados con la industria de defensa tuviesen una coordinación – posiblemente interministerial – en un marco institucional definido. Esa institucionalidad coordinaría la política industrial nacional con la Política de Defensa Nacional – aún pendiente de definición –, todo ello eventualmente articulado en alguna entidad de la organización del propio MDN.

En lo referido a la educación militar, surge la siguiente interrogante: ¿cómo se articula el sistema de formación militar con los sistemas similares de los diferentes países de la región, si aún no se ha podido articular el sistema de educación militar en el marco del sistema general de educación a nivel nacional? Como se mencionó, no está determinada aún la organización, funcionamiento ni competencias de la Dirección de Formación Militar del MDN. A esto se le agrega que el sistema de educación militar comenzará a articularse con el sistema de educación general, una vez que se apruebe y se reglamente la “Ley de rediseño integral de la educación policial y militar”, hoy a estudio en el Parlamento. Todo ello seguramente generará cambios en la actual institucionalidad.

Por tanto, sin definiciones de competencias de la eventual Dirección de Formación Militar y sin una normativa que integre el sistema de formación militar con el sistema educativo nacional, sería complejo el poder conducir políticamente una articulación a nivel regional, siendo que ello estaría implicando homologaciones, acreditaciones, reconocimiento de títulos y programas conjuntos, etc.

No obstante ello y a pesar de esa falta de institucionalidad, se puede ver que en cierta forma la articulación multilateral ya estaría en marcha. Es que en el marco del CSEED, hace ya más de un año que fueron designados los representantes correspondientes a efectos de participar en las reuniones regulares que allí se estarían llevando adelante.

Por otra parte y en el marco de la reunión de la Comisión de Diálogo Bilateral (Uruguay – Argentina) celebrada el 16/11/12, se conformó un grupo de trabajo sobre “Formación y Capacitación para la Defensa”, cuyo objetivo es profundizar el intercambio de experiencias y cooperar en materia de formación y capacitación.

Es decir que, al igual que en los temas de política de defensa e industria de defensa, también en educación militar se percibe un importante avance en el relacionamiento multilateral, sin que se vea un correlato institucional del Sistema de Defensa Nacional.

Conclusión

En relación con el marco multilateral vinculado con la Defensa Nacional y los instrumentos institucionales y organizacionales que posee el MDN, se percibe una articulación a dos velocidades, lo que termina generando un gap en la conducción política de la Defensa Nacional.

Por un lado, se ve una dinámica muy ágil en organismos multilaterales como las CMDA, CDS y el CSEED, lo que van generando cada vez más oportunidades y desafíos. Por otro lado, se percibe una dinámica doméstica más lenta en términos políticos, que le cuesta generar los instrumentos institucionales necesarios para la promoción de aquellos cambios y procesos que posibilitarían una exitosa articulación del país con esas oportunidades y desafíos provenientes del ámbito multilateral regional.

Pero seguramente no va a bastar con nuevos marcos normativos vinculados con el MDN ni con la definición de competencias de los diferentes cargos y reparticiones que allí existen. Debemos recordar que los marcos normativos vigentes, en general, tienen más de cuarenta años y fueron pensados para otra realidad política y de gestión pública.

Por tanto, una vez establecida la Política de Defensa Nacional, en función de ella habría que pensar en estructurar un MDN que, desde un punto de vista organizacional, seguramente terminará siendo muy diferente al actual. Sería interesante pensar entonces en esa Política de Defensa como el elemento impulsor de los verdaderos cambios y transformaciones institucionales necesarias para enfrentar los desafíos presentes y futuros en materia de Defensa Nacional y su articulación internacional.

Referencias

Atlas de RESDAL – Edición 2012 – Capítulo Uruguay. Accedido el 25 de junio de 2013 en: <http://www.resdal.org/atlas/atlas12-25-uruguay.pdf>

Aguilar Villanueva, Luis (1993) La implementación de las políticas. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis. (1996) La hechura de las políticas. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Arocena, José. (2010) Las Organizaciones Humanas. Montevideo, Editorial Grupo Magro.

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto. (1997) La nueva administración pública. Madrid. Alianza Editorial

Consejo de Defensa Suramericano. Accedido el 10/11/12 en <http://www.unasurcds.org/>

González, Julián. (2007) Relaciones FFAA y sociedad en el Uruguay. En Control civil sobre los militares y política de defensa. Ernesto López (ed.) Buenos Aires. Editorial Altamira.

Holzmann, Guillermo. (2003, 27 de Marzo) Política de Defensa y diseño del Libro Blanco de la Defensa. El caso de Chile. Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Accedido el 15/11/12 en: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/do00021b.htm>

Oszlak, Oscar. (2001) El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 5 – 9 de noviembre. Buenos Aires.

X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Accedido el 25/6/13 en: <http://www.jid.org/jidanuncios/xconferenciadeministrosdedefensadelasamericas>

* Licenciado en Ciencia Política y Magíster en Estudios Organizacionales en la Universidad Católica del Uruguay. Especializado en temas de Defensa Nacional.