
PROYECCIONES INTERNAS Y EXTERNAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN URUGUAY¹

Equipo de investigación²: Hugo Corujo, Magdalena Bas Vilizzio, Mag. Félix Besio, Santiago Núñez Castro

El objetivo del presente artículo es analizar el impacto que ha producido la Ley Marco de Defensa Nacional, en las dimensiones interna y externa, intentando determinar en que ha modificado la normativa nacional y como se proyecta en el ámbito internacional.

I.- INTRODUCCIÓN

CONSIDERACIONES GENERALES EN MATERIA DE DEFENSA Y SEGURIDAD

Cuando se aborda este tema, se advierte una gran diversificación conceptual, con visión desde distintos terrenos, así tenemos conceptos que provienen de lo político, militar, económico, social, etc.

Sin perjuicio de ello podemos tomar como punto de partida que la Defensa constituye la cobertura necesaria para permitir la existencia de la Seguridad del Estado y en consecuencia asegurar el desarrollo y progreso de la sociedad en su conjunto.

Se trata de asegurar la soberanía e independencia de la Nación, tal como lo preceptúan los **Artículos 2, 4 y 82** de la Constitución de la República.

Es al Poder Ejecutivo que la Constitución de la República le asigna competencia en materia de conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior, así como el mando superior de todas las fuerzas armadas, esto según lo preceptuado por el **Art. 168, ordinales 1 y 2**.

Nuestro Estado tiene como paradigma la paz, lo que surge del **Artículo 6** de la Carta Constitucional, con especial referencia al arbitraje u otros medios pacíficos para la resolución de las diferencias que surjan entre las partes contratantes en el ámbito del derecho internacional.

De ahí, que recién en caso en que resultara frustrado lo preceptuado por el artículo antes referido, el Poder Ejecutivo podrá declarar la ruptura de relaciones diplomáticas y

¹ Este trabajo es fruto de la investigación realizada por el grupo interdisciplinario de Aspectos Jurídicos de la Defensa del Centro de Altos Estudios Nacionales entre los meses de diciembre de 2013 y julio de 2014. Es precisamente el carácter interdisciplinario de los miembros del grupo lo que permitió el estudio del tema desde diversas perspectivas: política, jurídica, militar y civil.

² El detalle del currículum vitae de los integrantes del equipo se expone al final del artículo.

previa resolución de la Asamblea General, podrá entonces declarar la guerra, tal como lo establecen el **Artículo 168, numeral. 16 y Artículo 85, ordinal 7.**

También es de destacar la importancia del **Artículo 51** de la Carta de las Naciones Unidas, ya que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas.

Ahora bien, la República Oriental del Uruguay es por precepto constitucional la asociación política de todos los habitantes comprendidos en su territorio, razón por la cual es el poder político que debe definir la Defensa y Seguridad para alcanzar el fin de permanencia y desarrollo del Estado.

Se exige para ello asegurar el Estado de Derecho, garantizando la forma republicana de gobierno, con el ejercicio de los Poderes representativos a que refiere el **Artículo 82**, de la Constitución, esto es, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Vemos entonces que al abordar el tema y en cuanto a la Defensa Nacional en particular, estamos frente a un compromiso nacional, por lo que se deben orientar todos los esfuerzos a cumplir con un cometido esencial inherente a todo Estado.

En el mundo globalizado en que vivimos, se observa un creciente desarrollo de las relaciones internacionales, que se caracterizan por su variabilidad, lo que en definitiva hace que cambie la concepción tradicional de la Defensa en su acepción estática, para posicionarse con y en relación al plano internacional.

He aquí el desafío, ya que tendremos que conocer fehacientemente las características de los actuales y futuros acontecimientos, fenómenos que traen aparejado cambios sustanciales tanto cualitativos como cuantitativos, de ponderación en materia de Defensa, que ya no admiten ser estudiados aisladamente.

Este fin esencial del Estado exige el cumplimiento de funciones tendientes a asegurar la integridad del territorio nacional, libertad de sus habitantes, estabilidad política, desarrollo económico, social y cultural del país y también garantizar la seguridad social.

Sabido es, que la paz social se funda en el apego al Estado de Derecho, en el relacionamiento entre los ciudadanos y de estos con el Estado, ejerciendo efectivamente sus derechos, cumpliendo con sus deberes y obligaciones y contando para la Defensa con la Fuerza Armada necesaria.

Se requiere que dicha Fuerza este capacitada y formada sobre la base de principios morales y éticos, es en ella que la Nación pone en custodia el poder bélico.

La Defensa Nacional se cimenta con la dirección del poder político y la positiva actitud de la Nación, pero para ello es necesario conocer las fortalezas y debilidades y en forma integral del patrimonio del propio Estado y entonces, identificar las posibles amenazas que provengan tanto de lo interno como desde el exterior.

Esto requiere un planteo estratégico nacional con visión regional y mundial, atendiendo a la real situación del Estado, con clara determinación de intereses nacionales en el mediano y largo plazo.

Las alianzas entre Estados de tipo político ideológico, parecería que luego de la Guerra Fría dieron paso a un proceso de globalización, que trajo como consecuencia el establecimiento de fuertes estructuras de componentes económicos, industriales y financieros, que impactan con resultados negativos en aquellas estructuras sociales más debilitadas.

Por ello la Defensa Nacional debe estar inspirada en el bien común, no se trata de la voluntad individual o exclusiva del poder político, sino que debe contar con el compromiso de la Nación, constituyéndose el poder político en el vehículo para conducir a buen término y en forma oportuna las legítimas aspiraciones nacionales.

Ya León Duguit en 1911 al explicar el origen y naturaleza del Estado, afirmaba que el poder político era la *fuerza puesta al servicio del Derecho*, no es más ni menos que eso.

Para cumplir con el cometido esencial de Defensa y Seguridad, el Estado cuenta con fuerzas militares y policiales, siendo las segundas utilizadas a modo disuasivo, también previniendo y reprimiendo conductas delictivas en materia de seguridad ciudadana, mientras que las primeras se utilizan en caso de conflicto armado.

Se trata de distintos niveles del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, con la dirección política del Poder Ejecutivo, así como planificación y conducción estratégica, ejecución operativa por parte de los diferentes niveles de las fuerzas disponibles y competentes, a efectos de neutralizar y eliminar las amenazas.

Teniendo especialmente en cuenta la complejidad de las relaciones internacionales, una planificación estratégica oportuna, debe tener como punto de partida la determinación de los intereses nacionales, a efectos de potenciar adecuadamente la toma de decisión.

Solo así, estaremos en condiciones de identificar adecuadamente las hipótesis de riesgos y amenazas a la seguridad y en consecuencia definir los bienes a proteger y el grado requerido de protección en cada caso.

Es de tener especialmente en cuenta que el carácter multidimensional de la seguridad, trasciende el ámbito de lo estrictamente militar, proyectándose a aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, alcanzando situaciones de gran complejidad como son la salud pública, pobreza extrema, crimen organizado, actos vandálicos de la delincuencia común, preservación del medio ambiente natural, entre otros.

Para enfrentar y dar solución a tales situaciones, que en alguna medida pueden constituirse en una amenaza para la seguridad del Estado, surge el concepto de *seguridad cooperativa o seguridad integral*, en función de la cual los Estados buscan afianzar la cooperación, sorteando eficazmente aquellos inconvenientes, desapareciendo incluso aquella tajante división entre seguridad interior y exterior.

Se trata en suma de la seguridad sin adjetivos que puedan complicar el abordaje en forma eficiente del problema que es común a los Estados en el mundo moderno. No obstante, conceptos recogidos por las Naciones Unidas han mostrado un cambio mediante el uso de la expresión *seguridad humana*, para que en el nuevo discurso se centre la atención en los individuos, grupos sociales y no en el Estado.

Esto se corresponde con la finalidad perseguida a nivel internacional en materia de derechos humanos, centrando la atención en el individuo, en la persona humana como fin en sí mismo.

En tal sentido el proceso de la globalización se ha desplegado de tal forma sobre los Estados, que hace que los conflictos trasciendan las fronteras territoriales y conceptuales.

En este nuevo orden mundial parece no tener cabida la tradicional distinción entre seguridad interior y exterior, los problemas son de seguridad a secas. En este contexto la Defensa Nacional se reduce al espacio territorial en que se encuentran las personas y bienes a proteger.

El terrorismo internacional ha demostrado que resulta muy difícil, si ya no es inoperante, practicar aquella distinción entre seguridad nacional e internacional y a esto se agrega la dificultad de distinguir en la práctica los llamados roles civiles, policiales y militares.

Importa al respecto crear conciencia en la población en cuanto a la necesaria alerta y colaboración con las fuerzas dispuestas por el Estado para combatir el flagelo del terrorismo, que tiende su compleja red de organizaciones a nivel local, regional e internacional. También resulta imprescindible para contrarrestar su acción y disminuir sus efectos, combatir la corrupción en todos los niveles de la sociedad.

Se advierte sin duda la importancia del enfoque que realice cada Estado en materia de sus Relaciones Internacionales, ya que en el actual contexto mundial la seguridad se presenta como de necesaria proyección de estabilidad, a efectos de permitir a los Estados asegurar su independencia e integridad territorial, así como la estabilidad institucional y su gobernanza.

Sabido es que el desarrollo y la Seguridad Nacional se consideran inseparables o interdependientes. La Defensa Nacional por su parte se presenta como un sistema integrado por la totalidad del poderío nacional, no limitado al instrumento militar.

La Seguridad del Estado se logra a través de acciones tendientes a asegurar el desarrollo del país, protegiendo su patrimonio y superando situaciones de conflicto cualesquiera sea su naturaleza, factores externos o internos de inseguridad, así como también contrarrestando los impactos negativos de las catástrofes naturales.

Los Estados, las Naciones en general al analizar los aspectos de la seguridad a alcanzar, comienzan por determinar los intereses nacionales, pero dichos intereses muchas veces pueden ser vistos en cualquier parte del mundo, fuera de las fronteras territoriales del Estado, razón por la cual el éxito en materia de seguridad es cada día más difícil.

Tal dificultad trae como resultado la convergencia de pensamiento respecto del concepto de Seguridad, el que no parece ser el único, pero tiende a ampliar aquel enfoque tradicional de tipo estrictamente militar.

Sin duda las asimetrías actuales traen como consecuencia la necesidad de prepararse en tiempo de paz y en plano estratégico a los nuevos desafíos a fin de poder desarrollar con

eficacia y eficiencia, aquellas actividades civiles y militares imprescindibles para la conservación del Estado y el desarrollo del programa de país.

II. MARCO INSTITUCIONAL

II.1. INSERCIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL

Cuestiones preliminares

Desde los inicios a la vida independiente, Uruguay ha tenido una fuerte presencia internacional mediante su participación en diversos foros, ya sean conferencias u organizaciones internacionales, y a través de la celebración de Tratados con otros Estados. Especialmente en los últimos años, dichas instancias se han diversificado en cuanto a temática e intereses en juego. En este marco, el presente apartado tiene como **objetivo** analizar los contenidos de los Acuerdos internacionales sobre temas de defensa, celebrados por Uruguay con los demás Estados que forman parte de la UNASUR³.

Con dicho objetivo en vista, se estudian los Acuerdos firmados con posterioridad a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo constitutivo de la UNASUR, 23 de mayo de 2008⁴, hasta el 30 de junio de 2014 (**marco temporal**), entre Uruguay y los demás Estados miembros de la organización (**marco geográfico**). En concreto el **universo de estudio** se compone por siete Tratados: 1) Acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio de Defensa de la República Argentina para el fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa; 2) Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre cooperación en el ámbito de la defensa; 3) Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre cooperación en el ámbito de la defensa; 4) Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República del Ecuador sobre Cooperación en el Ámbito de la Defensa; 5) Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Defensa entre los Ministerios de Defensa de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay; 6) Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República del Perú sobre Cooperación en el Ámbito de la Defensa; y 7) Acuerdo de Cooperación entre la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela en el sector Defensa.

Por tanto, quedan fuera del universo de estudio los Acuerdos bilaterales celebrados entre Uruguay con Italia⁵ y Portugal⁶, dado que exceden el marco geográfico. Asimismo,

³ Forman parte de la UNASUR: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela.

⁴ El Tratado constitutivo de la UNASUR se firmó el 23 de mayo de 2008, y entró en vigor a los treinta días del depósito de la novena ratificación, correspondiente a Uruguay, el 11 de marzo de 2011. Previamente el Acuerdo ya había sido ratificado por Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, y Venezuela. Con posterioridad de la entrada en vigencia, y durante el año 2011, ratificaron el Tratado los tres Estados que estaban pendientes de hacerlo: Brasil, Paraguay y Colombia.

⁵ Convenio de cooperación entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio de Defensa Nacional de la República Italiana concerniente a la cooperación en el campo de la

tampoco se analiza el Acuerdo con Chile⁷ firmado el 24 de agosto de 2007, al caer fuera del marco temporal.

Marco conceptual

A los efectos del presente apartado, se toma como punto de partida para la selección de las normas bajo estudio el **concepto de Tratado** previsto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados, firmada el 23 de mayo de 1969⁸. En su artículo 2, numeral 1 literal a, establece que *“se entiende por ‘Tratado’ un Acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”*⁹.

En este sentido, la convención regula únicamente los Acuerdos que cuentan acumulativamente con todas las características que se examinan a continuación. Primeramente deben ser celebrados por escrito, dejando de lado Acuerdos verbales, situación poco común en el Derecho Internacional actual. Asimismo, las partes de dichos Acuerdos deben ser únicamente Estados, no siendo regulados aquellos Tratados celebrados entre Estados y otros sujetos de Derecho Internacional Público¹⁰.

Finalmente, el artículo bajo análisis indica que dicha definición es aplicable a cualquier Acuerdo sin importar si consta en uno o varios instrumentos, o la denominación que se le otorgue. Por tanto, siguiendo esta línea, y a los efectos de este apartado, se manejan como sinónimos los siguientes términos: Tratado, Acuerdo, Convención, Convenio, Pacto, Protocolo, Carta y Estatuto.

Dado que el universo de estudio está formado por los Acuerdos internacionales entre Uruguay y los Estados miembros de la UNASUR, es fundamental distinguir un Tratado de las **resoluciones de los órganos de una organización internacional intergubernamental**¹¹ como es la UNASUR. Dichos instrumentos se encuentran dentro de

adquisición de sistemas para la seguridad y la defensa, firmado el 5 de octubre de 2011.

⁶ Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Portuguesa sobre cooperación en materia de defensa, firmado el 20 de setiembre de 2007.

⁷ Acuerdo entre el Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile sobre cooperación en materia de defensa.

⁸ Aprobada por Uruguay por la Ley 15.195 de 13 de octubre de 1981.

⁹ Se opta por abandonar definiciones más amplias elaboradas por la doctrina, ya que, si bien se caracterizan por la riqueza analítica, exceden los objetivos del presente trabajo. Tal es el caso de la definición elaborada por Jiménez de Aréchaga que indica que un Tratado es *“una concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho Internacional, destinado a producir efectos jurídicos, es decir crear, modificar o suprimir una relación de derecho y regido por el Derecho Internacional”* (Jiménez de Aréchaga en Jiménez de Aréchaga, Arbuét-Vignali y Puceiro Ripoll, 2005: 242).

¹⁰ Siguiendo a Arbuét-Vignali en Jiménez de Aréchaga, Arbuét-Vignali y Puceiro Ripoll (2005), son sujetos de Derecho Internacional indiscutidos los Estados, las organizaciones internacionales (intergubernamentales y supranacionales), las comunidades beligerantes, los movimientos nacionales de liberación. Tampoco se discute la subjetividad pasiva del individuo.

¹¹ No se trata de una organización supranacional.

una categoría más amplia que son los actos unilaterales de las organizaciones internacionales, esto es, declaraciones emitidas por los órganos de la organización. Estos actos pueden ser jurisdiccionales: fallos (vinculantes para las partes en la controversia) u opiniones consultivas (no vinculantes), y no jurisdiccionales: resoluciones (vinculantes para los Estados miembros de la organización) y decisiones o declaraciones (no vinculantes)¹².

Aún en el caso de las resoluciones, actos unilaterales vinculantes para los Estados miembros de la organización, no entran en el concepto de Tratados entre dichos Estados, sino que son emanaciones de la voluntad de las organizaciones internacionales, como sujetos de Derecho Internacional diferentes a los Estados que las componen.

Los Tratados están consagrados como fuentes formales de Derecho internacional Público en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Si bien la doctrina ha desarrollado interesantes estudios sobre los actos unilaterales de las organizaciones internacionales, especialmente las resoluciones, no existe unanimidad sobre su consagración como fuente formal no enumerada en el artículo 38¹³.

En el marco de esta investigación, es importante analizar las resoluciones del **Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR (CDS)**, órgano del Consejo de Delegadas y Delegados¹⁴. El CDS, es una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa (artículo 1 de la Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR), cuyos objetivos generales son la consolidación suramericana como una zona de paz, la construcción de una identidad en materia de defensa y la generación de recursos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (artículo 4).

¹² Independientemente del nombre o título que se le asigne al acto unilateral no jurisdiccional, es esencial el análisis de su contenido y el marco normativo aplicable en relación a la obligatoriedad del acto unilateral.

¹³ En este punto se presenta una diferencia con los actos unilaterales autónomos de los Estados, que la doctrina mayoritaria entiende que actualmente son fuente formal y obligan a los Estados que los emiten.

¹⁴ El artículo 9 del Tratado constitutivo de la UNASUR crea el Consejo de Delegadas y Delegados. El mismo reza: "El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a) *implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia Pro Tempore y la Secretaría General;*
 - b) *preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;*
 - c) *elaborar proyectos de Decisiones, Resoluciones y Reglamentos para la consideración del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;*
 - d) *compatibilizar y coordinar las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;*
 - e) *conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;*
 - f) *dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;*
 - g) *promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;*
 - h) *proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.*
- El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia Pro Tempore u otro lugar que se acuerde."*

Las decisiones se toman por consenso, en consonancia con el artículo 12 del Tratado constitutivo de la UNASUR que establece que *“toda la normativa de UNASUR se adoptará por consenso”* (artículo 13). Si bien no hay una referencia expresa al carácter de las mencionadas decisiones, dado que se trata de un órgano de una organización internacional intergubernamental, no son Acuerdos internacionales como los regulados por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados. Asimismo, al ser un órgano de consulta, se podría inferir que dichos instrumentos jurídicos no son obligatorios, sino que los órganos jerárquicamente superiores¹⁵ están facultados a seguirlos o no.

Acuerdos internacionales entre Uruguay y otros Estados miembros de la UNASUR

Los Acuerdos que conforman el universo de estudio tratan sobre diferentes aspectos relativos a la cooperación binacional en materia de defensa. Estos no se han dado en el seno de negociaciones de la UNASUR, sino bilateralmente entre Uruguay y otros Estados miembros.

En general, la estructura del texto normativo es similar, y se pueden encontrar los siguientes temas: objeto del Acuerdo, mecanismos o formas de cooperación, comité o comisión creada a los efectos de la cooperación, principios y garantías normativas, responsabilidad financiera, responsabilidad civil, seguridad en materias reservadas, implementación, protocolos complementarios o enmiendas, solución de controversias y otras disposiciones.

Siendo el elemento común en todos los Acuerdos la cooperación en el sector defensa, se torna necesario indagar cuál es el concepto de defensa manejado por los mismos y determinar si son coincidentes o no entre sí. Habida cuenta que, en los Estados que integran la UNASUR, aún no hay consenso en el alcance de la definición de defensa, siendo en última instancia, resorte de cada una de las unidades estatales su definición, a los efectos de satisfacer de mejor manera sus intereses estratégicos, sin descuidar naturalmente la lógica cooperativa del ámbito regional. Véase en este sentido las definiciones de: Argentina¹⁶, Bolivia¹⁷, Brasil¹⁸, Ecuador¹⁹, Paraguay²⁰, Perú²¹ y Venezuela²². Más adelante se harán las

¹⁵ Son jerárquicamente superiores en orden ascendente: Consejo de Delegadas y Delegados, Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, y Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

¹⁶ La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Ley de defensa nacional, Nro. 23.554 - 05/05/1988, Art. 2). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org> (Consultado 21.04.14)

¹⁷ La defensa es una responsabilidad fundamental del Estado, es integral, multifacética, dinámica, permanente y plenamente articulada con la seguridad y desarrollo, basada en la íntima unión entre la sociedad civil – militar (pueblo y Fuerzas Armadas) con el esfuerzo dirigido hacia la protección del Estado, la sociedad y sus intereses; asimismo, implica la participación activa de las Fuerzas Armadas en el desarrollo integral, donde la entidad no diseña, ni gestiona la política social, pero su participación es imprescindible para la operativización de las políticas

consideraciones del alcance del concepto de defensa manejado en la Ley Marco de la Defensa Nacional de Uruguay Nro. 18.650.

El examen inicial de los Acuerdos demuestra el empleo del concepto defensa en un plano básicamente militar, sometido a la autoridad civil mediante la gestión de los Ministerios de Defensa, pero con un escaso compromiso y participación de los civiles del resto de la sociedad. Sin perjuicio, de lo anterior hay avances en relación a lograr mínimos

sociales del Estado. La defensa se conceptualiza como el conjunto de medidas que el Estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna o externa, a fin de alcanzar adecuadas condiciones de seguridad, con la convicción de que ella abarca todas las actividades del país y, por lo tanto, no es tarea y responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino de todas las organizaciones y personas naturales y jurídicas. (Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org> (Consultado 21.04.14)

¹⁸ Defensa nacional es el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas.

(Política de Defensa Nacional, 2012). La estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Es el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia, por el otro. La base de la defensa nacional es la identificación de la Nación con las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas con la Nación. (Estrategia Nacional de Defensa, 2012). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org> (Consultado 21.04.14)

¹⁹ La Defensa es un deber irrenunciable y permanente del Estado. Es un componente de la seguridad integral y garantiza la soberanía e integridad territorial. Preserva los derechos, garantías y libertades de los ciudadanos y ciudadanas y tiene participación activa en la integración regional. Es un bien público. Exige un grado de cultura de seguridad y defensa en todos los niveles de la sociedad, e implica su conducción democrática desde una visión integral de la seguridad, desarrollo y construcción de la paz interna, regional y global, en condiciones de defensa de la soberanía y en busca de la solución pacífica para actuales y eventuales controversias interestatales. De modo paralelo, el mantenimiento de la paz interna exige tener en cuenta las amenazas multidimensionales y la delincuencia transnacional organizada. De otro lado, la conducción democrática de la defensa demanda el desarrollo y el mantenimiento de apropiadas relaciones civiles – político – militares que den cuenta de la prevalencia del poder político sobre el estamento militar, como un factor significativo en la profundización del sistema democrático. (Agenda Política de la Defensa Nacional, 2011). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org> (Consultado 21.04.14)

²⁰ La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente. (Ley de defensa nacional y de seguridad interna, Nro. 1.337 - 14/04/1999, Art. 2). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org> (Consultado 21.04.14)

²¹ La defensa nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente; se desarrolla en los ámbitos externo e interno. (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org> (Consultado 21.04.14)

²² Defensa integral: Es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación (Ley orgánica de seguridad de la Nación, GO Nro. 37.594 - 18/12/2002, Art. 3). Extraído del Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe de RESDAL, disponible en: <http://www.resdal.org> (Consultado 21.04.14)

consensuados que permitan identificar aspectos comunes, que avizoren una definición satisfactoria para toda la región. En consecuencia el documento elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos del Consejo de Defensa Sudamericano (CEED) llamado “Informe Preliminar del CEED al Consejo De Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la Región Suramericana”²³, progresa en el sentido de establecer las bases sobre las cuales se puede comenzar a elaborar un concepto regional de defensa, haciendo hincapié en el respeto a las diferentes necesidades de cada uno de los miembros, abordando el tema de las nuevas amenazas como elemento común en la región y apostando al trabajo cooperativo en la materia, reduciendo al mínimo la posibilidad de enfrentamiento bélicos, remarcando al espacio sudamericano como una autentica zona de paz.

Pero en síntesis aun no hay una definición definitiva que permita una nomenclatura común, más allá de las distintas instancias de dialogo propuestas a tales efectos.

No obstante y a los efectos de hacer un ejercicio comparativo de los distintos Acuerdos objeto de este trabajo, se desprende del estudio de los mismos que **la cooperación es principalmente en el sector militar de la defensa**, en áreas de capacitación, ejercicios militares conjuntos, intercambio de conocimiento científico tecnológico, apoyo logístico técnico militar, visitas, intercambio de experiencias operativas (sobre todo en misiones de paz), acciones recíprocas de instrucción militar, intercambio de información, entre otros. Se puede apreciar, sin pretender ser reiterativos, que el elenco de actividades de cooperación es básicamente militar, dejando de lado los aspectos civiles de la defensa.

Es aquí necesario recordar que el artículo primero de la Ley Marco de la Defensa Nacional uruguaya, ley Nro. 18.650²⁴, dispone que la defensa es el conjunto de actividades civiles y militares, involucrando al conjunto de la población²⁵, adquiriendo un carácter multidimensional y de respuesta multisectorial donde la misma ya no es un asunto privativo de las Fuerzas Armadas (Burone, 2013: 395).

Por tanto, se puede inferir que el criterio rector en la negociación del texto de los Acuerdos celebrados en los que participa nuestro país, también debería incluir los aspectos civiles de la cooperación en materia de defensa. Más aun cuando la propia ley dispone que la política de defensa nacional tiene que estar en coordinación con la política exterior del

²³ Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf (Consultado 21.04.14).

²⁴ Ley Marco de la Defensa Nacional 18.650 de 19 de febrero de 2010, artículo primero reza: La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.

²⁵ Artículo 2º.- La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad. Ley Marco de la Defensa Nacional 18.650 de 19 de febrero de 2010.

Estado²⁶. Abona esta línea de pensamiento el hecho que Uruguay afilia a las corrientes de seguridad humana y de seguridad multidimensional y éstas están implícitas en la concepción de los redactores de la norma en cuestión, es así que los escenarios de la defensa nacional trascienden lo estrictamente militar para abarcar aspectos más amplios, quitando preeminencia a las hipótesis de enfrentamiento bélico entre países. En definitiva, como se indicara anteriormente, de la lectura de los Acuerdos estudiados, se puede apreciar que la cooperación comprometida es sustancialmente en el ámbito militar.

En la tabla del Anexo se sistematizan las principales características de los Acuerdos bajo estudio: Estado miembro signatario, nombre del Acuerdo, estatus, fecha de la firma, fecha de entrada en vigor, número de la ley mediante la que Uruguay lo aprueba (si fue aprobado), y contenido.

II.2. MARCO NORMATIVO A NIVEL NACIONAL EN INSTITUCIONAL EN ÁMBITO DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Hemos visto en el capítulo anterior que el criterio general en relación a los Acuerdos celebrados por nuestro país en materia de Defensa tienen una impronta marcadamente militar lo que, como se menciona, en cierta forma no es lo que establece la Ley Marco de Defensa Nro. 18.650.

En tal sentido, nos proponemos analizar cuáles son las definiciones normativas e institucionales a nivel nacional, sobre las cuales se basa la inserción internacional en materia de Defensa. Ello incluirá la propia Ley Marco de Defensa, así como también otras normas que se consideran de interés en relación a los objetivos de este trabajo.

Ahora bien, en términos generales y en función a lo establecido en el **art. 15, literal A) de la Ley Marco de Defensa (Nº 18.650)**, se puede tomar como punto de partida, que el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) *“ejercerá la gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares de todas las Unidades y Dependencias que lo componen”*.

Asimismo, los **artículos 10 al 13** de dicha ley establecen el marco institucional del **Consejo de Defensa Nacional (CODENA)**. Allí se establece su naturaleza jurídica y competencia, ampliándose dicha competencia por **Decreto Reglamentario 147/013** de fecha 25/5/2013 con relación a la organización y funcionamiento del CODENA, como veremos más adelante.

El CODENA es un **órgano asesor del Presidente de la República**, presidido por éste y sus miembros son los Ministros de Defensa Nacional, Interior, Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas. Dicho órgano se reunirá a instancia del Presidente de la República.

²⁶ Artículo 3º.- La política de Defensa Nacional, como política pública, debe propender a través de Acuerdos amplios a políticas de estado y debe cumplir con los principios generales del derecho interno y del derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado; y respetar, especialmente, los principios de autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados. Ley Marco de la Defensa Nacional 18.650 de 19 de febrero de 2010.

Este órgano *asesor facultativo*, podrá citar al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, e invitar a legisladores, Ministros de la Suprema Corte de Justicia o integrantes del Poder Judicial designados por dicho Cuerpo, como así también a autoridades de la Administración Pública y personas con conocimientos útiles para los asuntos a tratar en el seno del CODENA.

Entre otros cometidos, al CODENA le compete *“analizar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución”*.

Asimismo, le compete *hacer el análisis y proponer las hipótesis de conflicto, así como también sugerir estrategias, aprobar planes y coordinar acciones necesarias para la defensa*.

También es competencia del CODENA, realizar *“propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto”*.

De acuerdo a lo establecido por el **Art. 26** de la Ley en análisis, en tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de guerra, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por dicho órgano.

Ahora bien, sabido es que el **conflicto armado puede ser tanto de carácter internacional, no internacional o interno**, cuanto surge de la aplicación de los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 y sus Protocolos Adicionales I y II del 8 de junio de 1977.

Importa entonces precisar, qué se entiende por estado de guerra, definición que encontramos en el **Art. 63** del Código Penal Militar (CPM) y que expresa: *“tiempo o estado de guerra, el periodo o la situación que se caracteriza por la lucha, aun en los intervalos de suspensión de las hostilidades, por tregua o armisticio, medie o no declaración de guerra, en los conflictos de orden internacional o de orden interno”*.

Adviértase que en la definición no se hace referencia al conflicto armado de carácter no internacional, ya que el CPM patrio fue aprobado por **Decreto 1955** de fecha 28 de enero de 1943, esto es, con anterioridad a la entrada en vigencia de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales.

Por su parte, el decreto reglamentario del CODENA (**Decreto 147/013** de fecha 25/5/13), en su **artículo 2º amplía los cometidos establecidos en la Ley 18.650**, en el sentido que se detalla a continuación:

- Analizar e identificar en orden de prioridad las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.
- Analizar y proponer las hipótesis y/o escenarios de conflicto, así como el aprovechamiento de las oportunidades que se puedan presentar.

- Sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la Defensa.
- Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la Defensa Nacional, que por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto.
- *Asesorar en relación con la dirección y gestión de las situaciones de conflicto y crisis que afecten a la Defensa Nacional.*
- *Asesorar y expedirse en relación con la política de Defensa Nacional e informar periódicamente sobre los grandes lineamientos estratégicos de la misma.*
- *Asistir al Poder Ejecutivo a través del asesoramiento al Presidente de la República, en la formulación de la directiva de política de Defensa Nacional, la que deberá ser emitida en el primer año de cada gobierno.*
- *Asesorar en la definición de los grandes objetivos y planeamientos estratégicos, vinculados con la Defensa Nacional.*
- *Recomendar los lineamientos estratégicos para las negociaciones internacionales que afecten a la política de Defensa Nacional.*
- *Colaborar en la determinación de la aplicación de los objetivos y lineamientos estratégicos de actuación de las Fuerzas Armadas, definiendo sus misiones, tanto en el ámbito nacional como internacional, en el marco de la Política de Defensa Nacional, determinando el esfuerzo exigible a las mismas, establecido en orden prioritario.*
- *Realizar todas aquellas funciones que le encomiende el Presidente de la República en relación a las diferentes situaciones emergentes, vinculadas con la Defensa Nacional.*

Asimismo, el decreto reglamentario antes referido, crea la **Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN)**, *órgano colegiado* de trabajo permanente, integrada por representantes de los miembros permanentes del CODENA y del cual depende a través de su Secretaría Permanente, así como también por otros integrantes que el propio CODENA designe según el **artículo 9, literal b**, esto es, representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado, con conocimientos pertinentes.

Las decisiones de la CIDEN serán adoptadas por consenso y *sus deliberaciones tendrán al menos el carácter de reservado*, cuanto surge de los **literales c y d del artículo 10**.

La CIDEN tiene asignado en virtud del **artículo 7** del Decreto Reglamentario del CODENA los siguientes cometidos:

- Planificar y coordinar las actuaciones necesarias para el funcionamiento del CODENA dentro del marco de las competencias asignadas al mismo.
- Ejecutar los acuerdos adoptados por el Consejo de Defensa Nacional.

- Solicitar a través del Secretario del CODENA se informen los planes de los distintos órganos de la Administración Pública, para la preparación de los planes que contribuyen a la Defensa Nacional.
- Elevar al Consejo de Defensa Nacional, los estudios realizados en el ámbito de actuación de la propia Comisión, a petición del referido Consejo o por iniciativa propia.
- Realizar aquellas otras actividades que le encomiende el Consejo de Defensa Nacional.

La CIDEN se registrará para su funcionamiento por las normas internas que dicte el CODENA a tal efecto.

En el **Artículo 9** del Decreto reglamentario **Nro. 147/013**, con relación a la integración de la CIDEN, **no se incluye en forma expresa a los Comandantes en Jefe de las respectivas Fuerzas**, quedando en principio excluidos de conocer de los aspectos de Defensa que trata dicho órgano y máxime teniendo en cuenta que las deliberaciones del referido órgano tendrán “al menos” la calificación de Reservado, al ámbito del CODENA.

No obstante, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, podrían ser convocados según el **Artículo 9, literal d** del Decreto reglamentario antes referido, ya que habilita la integración de la CIDEN por *representantes de otros Ministerios o dependencias del Estado cuyos conocimientos o competencias se consideren de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse*.

Tampoco se toma en cuenta a la **Junta de Comandantes en Jefe**, que según lo preceptuado por el **Art. 15 del Decreto Ley Nro. 14157** (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas), es el **órgano asesor del Mando superior** para el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas.

Es de tener en cuenta que el mando supremo de las Fuerzas Armadas es ejercido por el Poder Ejecutivo. Según el **Art. 168 de la Constitución de la República**, dicho mando es competencia del Presidente de la República, actuando en acuerdo con uno o varios Ministros o con el Consejo de Ministros, órgano este presidido y convocado por el Presidente de la República (**artículo 161 de la Constitución**).

En otro orden, también en el Decreto reglamentario **Nro. 147/013** se reglamenta la Secretaría Permanente del CODENA, como *órgano de coordinación de todos los asuntos* de dicho Consejo. Además de apoyar a la CIDEN en su funcionamiento, tiene las siguientes funciones:

- Materializar las actuaciones necesarias para llevar a cabo la coordinación con otros órganos de la Administración Pública del Estado y otros organismos públicos en los temas propios del CODENA y la CIDEN.
- **Proponer los estudios, análisis e investigaciones derivadas de las actuaciones de la CIDEN**, así como aquellos otros que se le encarguen como consecuencia del desempeño de sus funciones.

- Crear, mantener al día y custodiar el archivo del Consejo de Defensa Nacional y las actuaciones de la CIDEN.
- Elevar al CODENA, los proyectos de planes de Defensa Nacional y todos aquellos documentos confeccionados por la CIDEN, para su consideración.
- **Intervenir en el proceso de asesoramiento y consulta relativos a la elaboración de la política de Defensa Nacional y en la orientación, seguimiento y supervisión**, dentro del correspondiente planeamiento estratégico, efectuado por la CIDEN, para su desarrollo coordinado y continuo.
- **Proponer la convocatoria del CODENA.** Aquí es de tener especialmente en cuenta que el **Art. 11** de la Ley 18.650, establece que el CODENA se reúne a instancia del Presidente de la República, quien convoca a sus miembros permanentes, mientras que el **Art. 13, lit. f)** del Decreto Reglamentario del CODENA, establece que su Secretaría Permanente propone la convocatoria.

De la lectura de las funciones asignadas se advierte que dicha Secretaría tiene *naturaleza administrativa y técnica* al mismo tiempo.

A cargo de dicha Secretaría, existirá un **Secretario del CODENA**, de *confianza del mismo, que reúna condiciones de IDONEIDAD*, según lo establece el **Artículo 16** del Decreto Reglamentario en análisis.

En el **Artículo 20** de Disposiciones Complementarias, se establece que el Secretario del CODENA, podrá proponer a este órgano la incorporación de personal ESPECIALIZADO tanto en forma *temporal como permanente*.

También en la Ley Marco de Defensa, en su **Artículo 16 literal C)**, se define al **Estado Mayor de la Defensa** (ESMADE) y sus cometidos básicos.

Se trata del órgano militar del Ministerio, encargado de *asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas* (FFAA) bajo las directivas de la política militar en materia de:

- **Elaboración doctrinaria y planificación** del concepto de operación conjunta de las Fuerzas Armadas.
- **Análisis y valoración** de escenarios estratégicos.
- **Planificación logística de las Fuerzas Armadas** a nivel ministerial, particularmente en lo referido a sistema de armas, comunicaciones de equipamiento y nuevas tecnologías.
- **Doctrina y reglas de enfrentamiento** del instrumento militar.
- **Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y o combinadas**, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar, así como la actuación de los Agregados de Defensa de la República acreditados ante gobiernos extranjeros.

En suma, a la luz de la Ley Marco de Defensa, el CODENA, su propia Secretaría Permanente, la CIDEN y el ESMAD, se advierte la atribución de *funciones institucionales*, que en cierta forma antes estaban establecidas para cumplimiento y ejecución de las propias FFAA.

En tal sentido y a modo de ejemplo se destacan lo vinculado a *planificación doctrinaria y reglas de enfrentamiento; el análisis de amenazas, riesgos y diferentes escenarios estratégicos; planificación tanto logística como de operaciones conjuntas y combinadas; propuestas de cursos de acción y estrategias para la Defensa; análisis y decisión en relación a asuntos que afectan a varios organismos del Estado; definición de lineamientos sobre Defensa Nacional, así como también sus objetivos y planeamiento estratégicos; inserción internacional en materia de Defensa, etc.*

Al respecto, cabe mencionar que los **artículos 7, 9 y 10 del Código Civil** establecen que las leyes no tienen efecto retroactivo, que no pueden ser derogadas sino por otras leyes y se expresa que la derogación es tacita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

En tal sentido, la derogación tacita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

Al respecto es de tener especialmente en cuenta el **Artículo 33** de la Ley Marco de Defensa N° 18.650, que establece que quedan derogadas todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a dicha ley.

Por tanto, las funciones institucionales ahora de competencia del CODENA y su Secretaría Permanente, de la CIDEN y del ESMAD, hacen que se imponga una revisión de ciertos aspectos normativos que involucren la actuación de las FFAA.

En términos generales podemos considerar a continuación algunos de estos aspectos:

El **Artículo 1° del Decreto – Ley Nro. 14.157 (Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas)**, otorga a las FFAA la responsabilidad de **PLANIFICAR su accionar en el marco de la Defensa Nacional.**

En la misma línea, el **literal B) del artículo 9** y los **artículos 15 y 16** de la norma legal citada, mencionan a la Junta de Comandantes en Jefe como órgano de *asesoramiento, planificación* del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), cuyas *competencias se vinculan al establecimiento de la doctrina de empleo de las FFAA, planificación general, movilización y logística de las mismas, aprobación de la adquisición de equipamiento militar que excedan su estricta competencia y jurisdicción, asegurar el funcionamiento conjunto de las FFAA, etc.*

También en la referida norma, se establece que la Junta de Comandantes en Jefe tiene funciones vinculadas con la *designación de efectivos en Organismos Conjuntos y Servicios Generales del MDN*, ya que en virtud de lo establecido en el **Artículo 30** (Ley Orgánica de las FFAA), la *provisión de Jefaturas y Direcciones de Organismos Conjuntos* se harán a propuesta de la Junta de Comandantes en Jefe.

Entre otras competencias, dicha Junta también tiene asignado el establecimiento de *zonas de seguridad (artículos 34 al 36), planificación logística (artículos 245 y 247)*.

Asimismo es de tener presente el Artículo 17 de la norma legal antes referida, que establece que el Estado Mayor Conjunto es el órgano de estudio, coordinación y supervisión de la Junta de Comandantes en Jefe.

A su vez, cuando proyectamos la Ley Marco de Defensa Nacional sobre las Leyes Orgánicas correspondientes a cada una de las Fuerzas (Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya), en principio parecería advertirse que podrían quedar vacías de contenido, o al menos presentan la necesidad de analizar en cada caso, *si existe oposición respecto de la ley marco de Defensa Nacional, o bien superposición de funciones y tareas* atendiendo a lo siguiente:

La Ley Orgánica de la Armada Nacional (N° 10.808) en su **Artículo 3°** establece que su misión es *concebir, preparar, ordenar y dirigir* las operaciones de las Fuerzas Navales, así como también crear, conservar y rehabilitar los medios materiales que hagan posible su accionar.

La Ley Orgánica del Ejército Nacional (N° 15.688) en su **Artículo 4°** establece que son sus *tareas fundamentales formular la doctrina, planificar y ejecutar operaciones de Defensa Civil, su planificación logística*, así como también planes de reclutamiento y todos los aspectos de la *movilización*, tanto individualmente como en operaciones conjuntas.

En lo que respecta a la **Fuerza Aérea Uruguaya**, en su **Ley Orgánica (N° 14.747)** se establece que es su responsabilidad *formular doctrina y planificar su movilización y soporte logístico*, tanto individual como en conjunto con las otras FFAA.

II.3. DEFINICIONES POLÍTICAS EN EL MARCO DE LA ARTICULACIÓN REGIONAL

La nueva Política de Defensa Nacional de Uruguay (29/4/14)

En lo relacionado con la Política de Defensa Nacional, nos referiremos a continuación al **Decreto del Poder Ejecutivo Nro.105/014** de fecha 29/4/14 (Presidente de la República actuando con los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas), que aprueba la propuesta elaborada por el CODENA²⁷.

Dicho decreto se puede decir que constituye un hito en tanto es la primera vez que desde lo político se avanza en definiciones relevantes que hacen a una Política de Defensa.

En base a ello, allí se menciona que la Política de Defensa es multisectorial y multidimensional, y es referida en el documento como “política pública”, estableciéndose los valores, objetivos e intereses nacionales a ser defendidos, así como también las amenazas que pueden afectar al Uruguay. En tal sentido, se subraya el afianzamiento de la democracia, el estado de derecho y la relevancia en la consideración de los derechos

²⁷ Accedida el 6/6/14. http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2014/04/mdn_3578.pdf

humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales como culturales, sustentados en el principio de igualdad. Asimismo, se destaca que la acción diplomática es el primer instrumento de solución de conflictos.

En la misma línea se menciona allí que ***“La Política de Defensa Nacional tiene como propósito orientar la acción integral del Estado en materia de Defensa Nacional”***, con el objetivo de disminuir o anular vulnerabilidades, mitigando riesgos y amenazas. De esta forma y bajo el principio de legítima defensa, se reserva el uso de la fuerza para los casos de **“agresión militar”**, utilizándose todos los medios disuasorios y preventivos adecuado a tal fin.

En otro orden y vinculado con este trabajo, en el documento de Política de Defensa que estamos analizando, se menciona que la seguridad regional articula tanto la seguridad pública como la defensa militar, en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial, soberanía y paz demandan un escenario de estabilidad en las relaciones interestatales, en cooperación con la región entendida como espacio común y como entorno estratégico regional.

En ese marco se menciona que existen amenazas que pueden requerir una atención multilateral, destacándose el tráfico de personas, de armas y drogas, el terrorismo, la seguridad fronteriza y la preservación de los recursos naturales estratégicos.

Para ello se considera oportuno, en el marco de un esquema latinoamericano, coordinar instrumentos con el fin de preservar la paz y seguridad regional, cooperando en defensa y consolidando el entendimiento entre todas las naciones latinoamericanas.

En este marco y en correlación con una política exterior que prioriza la relación de un Uruguay inserto en el Mercosur y en UNASUR, la Política de Defensa Nacional resalta especialmente el rol del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en el marco de UNASUR, como espacio de diálogo y coordinación para los Ministerios de Defensa de la región, construyendo agendas regionales comunes.

Así, se considera al CDS de alto valor geopolítico por su impacto estratégico, especialmente en lo referido a la preservación de recursos naturales estratégicos y de biodiversidad.

A su vez, al Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, que funciona en el mismo marco UNASUR – CDS, se lo considera de importancia a los efectos de pensar allí, en forma combinada, la defensa regional y constituyendo un ámbito de *confianza mutua*.

Se destacan como **instrumentos fundamentales** de la Política de Defensa: **la Diplomacia, la Economía, la Seguridad Pública y la Defensa Militar**.

También se hace referencia a la *coordinación entre la Política de Defensa Nacional y la Política de Desarrollo Nacional*.

Según el decreto que se comenta, la Defensa Militar, como parte de la Defensa Nacional, se fundamenta en la capacidad de sus Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales movilizables, de conformidad con las normas.

Reviste fundamental importancia lo establecido en cuanto a la instrumentación de la Defensa Militar, ya que *deben confluir coordinadamente la energía y los recursos del conjunto de la sociedad, procurando el máximo respaldo y la identificación con sus Fuerzas Armadas.*

Con *carácter de excepción* se contempla en esta política de Defensa, la *participación de las Fuerzas Armadas* en apoyo a las acciones de seguridad pública, previa autorización de las autoridades políticas.

Se presenta al Uruguay integrando la Comunidad Internacional a través de organizaciones internacionales como la ONU, la OEA, la UNASUR y el MERCOSUR, asumiendo responsabilidades vinculadas con la seguridad y Defensa.

Se puntualiza nuestra participación en misiones de Paz de la ONU, como compromiso con la Seguridad Colectiva establecida en la Carta de las Naciones Unidas.

Se presenta un escenario a futuro como complejo e incierto, en que los conflictos entre Estados serán más improbables, *aumentando la probabilidad de conflictos con actores no estatales o como consecuencia de la debilidad institucional que afecta a varios Estados del mundo.*

No obstante ello, en el decreto que enuncia la Política de Defensa no se percibe la asignación de responsabilidades institucionales, para llevar adelante las iniciativas y ejes de trabajo que allí se mencionan.

II.4. TEMAS ORGANIZACIONALES RELACIONADOS CON LAS DEFINICIONES POLÍTICAS

En función de la inserción internacional en materia de Defensa y la situación normativo – institucional, reviste importancia analizar cómo se ha desarrollado en su estructura organizacional el MDN, para articularse en función a los desafíos que presenta el relacionamiento del Uruguay con la región en materia de Defensa Nacional.

Si bien la Ley Marco de Defensa Nacional menciona la eventualidad de una Ley Orgánica del MDN, el Ministerio aún se sigue rigiendo por el “**Reglamento Orgánico – Funcional de la Administración Superior del MDN**” (Decreto 215/010) del año 2010²⁸.

En tal sentido, el hecho de que la estructura organizativa del MDN sea la establecida en el decreto reglamentario antes mencionado, hace que si bien existe el cargo de **Director General de Política de Defensa** (creado por el Artículo 180 de la ley 18.719 de fecha 27 de Diciembre de 2010) en el MDN, aún no figura una “Dirección General de Política de Defensa”, no conociéndose su estructura organizativo- funcional, ni la asignación de competencias.

Esto tiene su explicación en el hecho que el reglamento orgánico que actualmente rige el MDN, es anterior a la creación presupuestal de estos nuevos cargos.

²⁸ Accedido el 11/2/14 en:

<http://nordef.mdn.gub.uy:8080/Nordef/temporal/F009B3799915AA6B4345CE1C158DEA71/215-010.PDF>

Igual situación se estaría dando con las *Direcciones de Formación Militar* y de *Asuntos Internacionales y Cooperación*.

Al respecto el artículo de la Ley de Presupuesto que crea dichos cargos reza:

Artículo 180.- *Créanse en el Inciso 03 “Ministerio de Defensa Nacional”, unidad ejecutora 001 “Dirección General de Secretaría de Estado”, los siguientes cargos en el escalafón Q “Personal de Particular Confianza”:*

- *1 Director General de Política de Defensa.*
- *1 Director de Formación Militar.*
- *1 Director de Asuntos Internacionales, Cooperación y Derecho Internacional Humanitario.*
- *1 Director de Asuntos Jurídicos, Notariales y Derechos Humanos.*
- *1 Director Nacional de Pasos de Frontera.*

En la práctica se habría proveído del soporte de un órgano que no ha sido creado y por tanto en función del principio de competencia, el *soporte no tendría la debida asignación de funciones*.

Esto eventualmente traería aparejado problemas en la ejecución de directivas en las aéreas de referencia (Política de Defensa, Formación Militar, Asuntos Internacionales y Cooperación) ya que los soportes de órganos solamente pueden realizar lo que les está expresamente establecido por la ley.

Tal afirmación no resulta caprichosa, sino que es necesario ir a las bases y fundamentos del Estado de Derecho y en particular recordar las enseñanzas de autores tales como George Jellinek, quien explicaba la forma de actuar del Estado.

A modo de análisis de este aspecto, en principio diremos entonces que el órgano del Estado etimológicamente “*instrumento*” es pues el “*medio*” que nace con la persona jurídica, cuya estructura integra y traduce exteriormente la voluntad que el Estado tiene, constituyéndose en su instrumento de actuación.

Jellinek considera que el Estado no tiene voluntad propia, el único que tiene voluntad es el hombre de (carne y hueso), persona física, este sí puede querer por sí y manifestar su propia voluntad.

Por tal razón, si el Estado no tiene voluntad real, quien presta esa voluntad es el hombre, voluntad que se imputa al Estado como “suya propia”; entonces según este autor los órganos son necesarios para la “existencia del Estado”.

En tal sentido Jellinek concluye que un Estado sin órganos, es algo irrealizable, es la nada jurídica, sinónimo de anarquía y en definitiva el Estado estaría incapacitado para crear y expresar su voluntad.

En tal sentido el órgano es “*sujeto de competencias*” no es sujeto de derecho, ejerce potestades de acuerdo a la norma jurídica, potestades que corresponden a la persona jurídica, la que sólo puede existir por sus órganos.

Tenemos entonces que los componentes del órgano son: uno objetivo, que es el centro de competencias y otro subjetivo, la persona o personas físicas que ejercen las competencias del soporte del órgano (*träger*) en la terminología alemana.

Siguiendo este razonamiento distinguimos el órgano de su soporte, siendo este la *persona física, el individuo “pasajero”*, que en tanto colocado en el órgano del Estado y conforme a derecho, queda investido de “facultades” por las que sus manifestaciones de voluntad necesariamente se atribuyen al Estado.

Así el órgano no debe confundirse con su titular o soporte, o sea con la persona física, individuo que anima al órgano, es quien presta su voluntad, traducida esta como voluntad orgánica.

Así entonces, tendremos situaciones de hecho que traen aparejado ciertos inconvenientes a las que el Estado debe dar solución, para ello utilizará los órganos competentes, con la trascendencia y urgencia que ello tiene cuando de la Defensa y Seguridad se trata.

Importa también referirnos a conceptos vertidos por el Dr. Aparicio MENDEZ, quien define al órgano como la *porción funcional, nominada y definida*, o definida genéricamente, con independencia de la persona que pueda desempeñarse en ella.

El nombre es carácter esencial del órgano como atributo formal y muchas veces denota la función de dicho órgano como también el grado en la escala jerárquica.

El *elemento formal* constituye el continente y forma orgánica, **porción o fracción** (emplazamiento de función determinada en el complejo estatal); el *sustantivo* son las funciones y el *específico* es el cargo, por el que se entrega la energía humana.

De ahí que si no se provee el cargo (puesto de trabajo) estamos ante un órgano sin vida (órgano creado pero sin soporte o bien en caso de vacancia).

Cuando referimos a atribuciones y potestades del órgano, se nos presenta *la competencia*, que no es otra cosa que *su aptitud para obrar*.

La persona física, tiene capacidad para obrar (capacidad de goce y ejercicio), y en tal sentido se rige por el *principio de libertad*, pudiendo hacer todo aquello que no esté prohibido por la ley (**Art.10 inc. segundo de la Constitución**).

En cambio los órganos del Estado (en tanto persona jurídica estatal) si bien tienen aptitud para obrar, la misma *tiene límites*, hay una determinación expresa de las atribuciones y potestades que conforman *su competencia*, por lo que el órgano del Estado podrá hacer sólo aquello que este *expresamente* establecido por una norma jurídica.

La persona jurídica se rige por el *principio de especialidad*, por lo que sólo *pueden actuar válidamente* en las *materias o actividades que expresamente* les comete su estatuto.

De ahí que la actuación de la persona jurídica según la especialidad asignada configura un *principio jurídico además de constituir una regla de buena administración*.

Este principio tiene consagración implícita en el **Artículo 72** de la Constitución de la República y explícita en el **Artículo 190** “*Los Entes Autónomos y Servicios*

Descentralizados no podrán realizar negocios extraños al giro que preceptivamente les asignen las leyes, ni disponer de sus recursos para fines ajenos a sus actividades normales”.

Por tanto, en materia de recursos organizacionales e institucionales, no parecen visualizarse por el momento, en el MDN los instrumentos necesarios para gestionar y articularse políticamente en ámbitos multilaterales como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En otro orden de cosas y con relación a la Jurisdicción Militar, la Ley Nro. 18.650 en sus DISPOSICIONES FINALES, **Artículo 27**, establece: *El Poder judicial ejerce la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción militar a que refiere el artículo 253 de la Constitución de la República.*

En su **inciso segundo**, dicha norma expresa que a tales efectos el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional, coordinará con la Suprema Corte de Justicia el respectivo traslado de funciones, mediante el correspondiente proyecto de modificación a la Ley 15.750, de 24 de junio de 1985, *Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales.*

En su **inciso tercero**, la norma antes citada expresa: *La jurisdicción militar, conforme con lo dispuesto en el art. 253 citado, mantiene su esfera de competencia exclusivamente a los delitos militares y al caso de estado de guerra.*

Del análisis del Artículo 27 de la Ley Marco de Defensa Nacional, en principio es de precisar que la norma reitera la competencia que por el **Artículo 253** de la Constitución de la República se le confiere a la jurisdicción militar, esto es los Tribunales Militares, *quedando limitada a los delitos militares y al caso de estado de guerra.*

Sin perjuicio de ello, corresponde precisar que la redacción dada al inciso primero del Artículo 27 de la Ley 18.650, resultaría inconstitucional, puesto que la jurisdicción militar es una de las excepciones en materia de jurisdicción del Poder Judicial, habiendo el constituyente excluido expresamente los delitos militares y el caso de estado de guerra de la competencia de jurisdicción ordinaria.

La jurisdicción militar es especial y solo para delitos militares y el caso de estado de guerra, situación esta que ha sido expresamente definida por el **Artículo 63** del Código Penal Militar.

También el **Artículo 28** de la Ley marco de Defensa en su inciso segundo, reitera lo preceptuado por el inciso segundo del Artículo 253 de la Constitución y que expresa: *Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la Justicia ordinaria.*

Así entonces, parecería que el **Artículo 27** de la Ley 18.650 resultaría innecesario, ya que en materia de jurisdicción militar, basta con el efectivo cumplimiento de lo preceptuado en el Artículo 253 de la Carta Constitucional.

Lo mismo ocurre con lo dispuesto en el inciso segundo del **Artículo 28** de la norma legal en análisis, ya que por precepto constitucional *no son de competencia de la Jurisdicción Militar los delitos comunes cometidos por militares.*

Por otra parte, el **Artículo 28** dispone que sólo los militares puedan ser responsables de delito militar, por lo que en consecuencia deroga al **Artículo 4** del Código Penal Militar. Este artículo extendía la responsabilidad por delito militar, al personal equiparado (quienes no tienen estado militar según el Art. 63 del CPM), así como también a personas civiles (personas extrañas al Ejército, Armada y Fuerza Aérea) que actuaran como coautores o cómplices de un delito militar cometido por militares.

Ahora bien, el **Artículo 31** de la Ley (Disposición transitoria) dispone que *hasta la implementación del artículo 27, mantendrán plena vigencia las normas contenidas en los Códigos Penal Militar, de Organización de los Tribunales Militares y de Procedimiento Penal Militar, con excepción de lo establecido en el artículo 28, en cuanto no se ajuste a lo dispuesto en la presente ley.*

Sin embargo, nada dice la ley con relación a aquellos delitos comunes a que refiere el **Art. 59** del Código Penal Militar, que con una redacción defectuosa expresa: “*se consideran delitos militares*”, lo que a todas luces se presenta como inconstitucional, ya que en materia penal los delitos deben estar expresamente tipificados, esto es, que debe establecerse el tipo legal.

Téngase especialmente en cuenta, que los delitos a que refieren los **numerales 1, 2 y 3** del artículo 59 del CPM, se encuentran tipificados en el Código Penal Ordinario.

De ahí que se advierte la necesidad de realizar un estudio pormenorizado de la normativa penal militar a efectos de permitir una oportuna y eficiente administración de justicia.

Basta con citar el **Artículo 178 del C.P.P.M**, en virtud del cual: “*El auto que decreta el procesamiento es inapelable; pero el que lo deniegue será apelable en relación por el Ministerio Público ante el Superior respectivo, cuya resolución causará ejecutoria*”.

No cabe duda que dicha norma es claramente inconstitucional en la medida que viola el *principio del debido proceso*, especialmente en cuanto a la *igualdad de las partes en el proceso*, consagrado en el **Artículo 12** de la Constitución de la República, concordante con lo dispuesto por la Declaración Universal de Derechos Humanos y Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

Sin embargo, el Artículo 178 del C.P.P.M ha pasado inadvertido para el legislador y no queda alcanzado por la derogación tácita a que refiere el **Artículo 33 de la Ley Nro. 18.650** que expresa: *Quedan derogadas todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente ley.*

III. REFLEXIONES FINALES

La política de Defensa Nacional aprobada por el Poder Ejecutivo, ha sido caracterizada de acuerdo a lo preceptuado por el Artículo 3ro. de la Ley 18.560 del 19 de febrero de 2010, constituyendo el documento de más alto nivel de Gobierno.

Dicha norma determina el proceso de planificación de la Defensa Nacional, tendiente a desarrollar las capacidades que resulten necesarias para el logro de los objetivos.

Se ha definido a la Defensa Nacional como el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía e independencia de nuestro país, conservar la integridad territorial, recursos estratégicos, así como también preservar la paz de la República.

Tiene como uno de sus instrumentos la Defensa Militar, lo que exige un adecuado grado de coordinación y concientización de los diversos actores.

Para ello, será necesario la adecuada y oportuna aplicación de la Ley Marco de Defensa N° 18.650 y su reglamentación, por lo que resulta indispensable una revisión sistemática de la normativa vigente en materia de Defensa Nacional.

Parecería que habría que determinar en cuanto a la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas, que órganos resulta necesario mantener y cuáles no.

En ese proceso de planificación, habría que redefinir o adecuar las atribuciones y competencias de los órganos del sistema a fin de evitar duplicación de funciones, actividades y tareas, o lo que es peor, que se produzca una parálisis por convergencia de diversos órganos en el mismo ámbito de competencia.

Por último, se impone la constante revisión de los acuerdos alcanzados en materia de Defensa por parte de nuestro Estado con otros Estados y en particular de la región, por tratarse - seguramente - de acuerdos de carácter político estratégico.

BIBLIOGRAFÍA

DUGUIT, León. *Las Transformaciones del Derecho Público* (Traducción Posada y Ramón Jaén). Edición Francisco Beltrán, Librería Extranjera, Príncipe 16, Madrid, 1913.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, 6ta. Edición, FCU, Agosto 1991.

MÉNDEZ, Aparicio. *La Teoría del Órgano*, (edición definitiva). Edición Amalio Fernández, abril 1971.

CASSINELLI MUNOZ, Horacio. *Derecho Público*, Edición FCU, julio 2009.

ESTEVA GALICCHIO, Eduardo. *Lecciones de Derecho Constitucional Iro., Tomo II, Teoría del Estado*. Edición Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, 8 de mayo de 1992.

INSERCIÓN INTERNACIONAL DE URUGUAY EN MATERIA DE DEFENSA NACIONAL

BOGADO, Laura (2010). Unión Naciones Suramericanas. CONSANI, NORBERTO (director), *Manual de Derecho Internacional Público: "Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional"*, Cátedra II de Derecho Internacional Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Ediciones IRI. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/inicio%20manual.html (Consultado 14.04.14)

- BURONE, José María (2013). La Defensa Nacional en el Uruguay, análisis de la Ley Marco de la defensa Nacional Nro. 18.650. En *Conceptos sobre Seguridad y Defensa de los países iberoamericanos*. Centro de Altos Estudios Nacionales.
- BRIONES, Daniela (2013). América Latina: desafíos para la integración en seguridad y defensa. *Documento de opinión 53/13 del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEO53-2013_DesafioSeguridad_DanielaBriones.pdf (Consultado 1.12.13)
- FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef y WEHNER, Leslie (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: La UNASUR y su Consejo de Defensa. *Revista de Estudios Internacionales* Nro. 170. Disponible en: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/19428/20565> (Consultado 1.12.13)
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo; ARBUET-VIGNALI, Heber y PUCEIRO RIPOLL, Roberto (2005). *Derecho Internacional Público Tomo I: Principios – Normas – Estructuras*. Ed. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- UGARTE, José Manuel (2010). El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas. Disponible en: http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf (Consultado 15.12.13)



CURRÍCULUM VITAE DEL EQUIPO DE TRABAJO

Cnel.(Nav.) Dr. Hugo Corujo (Coordinador): Entre 1994 y 1999 se desempeñó como Asesor Legal del Ministro de Defensa Nacional. Participó como Observador Militar en la Misión de ONU en el Sahara Occidental (MINURSO) en el 2000. Se desempeñó como Agregado Aeronáutico a la Misión Permanente de la Embajada de la República Oriental del Uruguay ante la ONU y asesor de dicha organización ante los Estados Unidos de América (2006- 2008). En 2008 fue designado por el Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, como Oficial de Investigación Nacional acreditado ante la Organización de las Naciones Unidas. Es diplomado de Estado Mayor (E.C.E.M.A), Doctor en Derecho y Ciencias Sociales y Técnico en Administración de Empresas Públicas (U.D.E.L.A.R), Diplomado en Docencia Universitaria (U.C.U.D.A.L). Es Vice-Presidente de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta instituida según Artículo 90 del Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra de 1977. Es aspirante a profesor adscripto de Derecho Público I (U.D.E.L.A.R). Ha ejercido la docencia y realizado diversas publicaciones en el área del Derecho Público, Derecho Militar y Derecho Internacional de los Conflictos Armados.

Dra. Lic. Magdalena Bas Vilizzio: Máster en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos de la Universidad Europea Miguel de Cervantes (España), y cursante del Diploma en Estudios Internacionales (Universidad de la República) y Diploma en Docencia Universitaria (Universidad de Montevideo). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de la República. Docente de la Universidad de la República, Universidad de Montevideo y Centro de Altos Estudios Nacionales (Ministerio de Defensa), en las áreas de Derecho Internacional Público, Comercio Internacional y Mercosur. Actualmente investiga sobre solución de controversias internacionales, tratados bilaterales de inversión, procesos de integración y otros temas de Derecho Internacional.

Mag. Félix Besio: Investigador en Políticas Públicas, con énfasis en Política de Defensa Nacional. Licenciado en Ciencia Política por la Udelar, Magister en Estudios Organizacionales por la Universidad Católica de Uruguay. Realizó cursos de especialización en CHDS (NDU – EEUU). Primer Premio Académico 2002 – 2003, de la Asociación de Asesores, Cursantes y Graduados del Colegio Interamericano de Defensa, por su investigación titulada "Estructuración multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica". Ha publicado en libros y revistas especializadas, tanto en el Uruguay como en Argentina, Chile, México, EEUU y España. Fue Consejero de Formación Militar del Ministerio de Defensa Nacional (2008 – 2010).

Dr. Santiago Núñez Castro: Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Aspirante a Profesor Adscripto y Miembro del Instituto de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Udelar. Docente de Derecho Internacional Público y de los Conflictos Armados en la Escuela Militar, General Artigas. Posgrado de Especialización en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Diploma de Posgrado en Docencia Universitaria y de Nivel Superior, UDE. Egresado del CHDS (NDU – EEUU). Coordinador y docente del Curso Aspectos Jurídicos de la Defensa, Secretario Académico y Asesor Jurídico del CALEN.

| ANEXO | | | | | |
|--|----------|----------------|---------------------------|---|--|
| Tabla: Sistematización de los Acuerdos internacionales entre Uruguay y otros Estados miembros de la UNASUR (Elaboración propia) | | | | | |
| Estado miembro | | | | | |
| Argentina | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo entre el Ministerio de Defensa de la República Oriental del Uruguay y el Ministerio de Defensa de la República Argentina para el fortalecimiento de la cooperación en materia de defensa | En vigor | 2 Junio 2010 | 2 Junio 2010 ² | Ley Nro. 18.822 (21 Octubre 2011) ¹ | <ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comisión de Diálogo Bilateral (CDB), con el objetivo de fortalecer las relaciones bilaterales (art. 1) • Composición de la CDB (art. 2) • Funcionamiento mediante reuniones regulares de manera alternada en Uruguay y Argentina, y una Secretaría con presidencia rotativa (art. 3) • Enumeración no taxativa de las áreas de trabajo (art. 4) • Solución de controversias mediante consultas amistosas entre las Partes (art. 5) • Modificaciones al Acuerdo (art. 6) • Vigencia del Acuerdo (art. 7) |

¹ Texto disponible en: www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18822.htm (Consultado 14.02.14)

² Según el artículo 7, el Acuerdo entra en vigor en la fecha de la firma.

| Estado miembro | | | | | |
|---|-------------------|-------------------|---------------------------|------------------------|--|
| Bolivia | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre cooperación en el ámbito de la defensa | No entró en vigor | 27 Noviembre 2012 | Pendiente | Pendiente ³ | <ul style="list-style-type: none"> • Objeto: cooperación técnica para perfeccionamiento y complementación de capacidades de defensa (art. 1) • Objetivos específicos (no taxativo) (art. 2) • Mecanismos de cooperación: visitas, reuniones, intercambios, etc. (art. 3) • Creación del Comité Mixto sobre Cooperación en el Ámbito de la Defensa (composición y funciones) (art. 4) • Respeto de los principios de la Carta de la ONU, Carta de la OEA y de la UNASUR, y garantía que el Acuerdo y su ejecución estarán sujetas a los Principios del Derecho Internacional (art. 5) • Responsabilidad financiera de cada Parte de los gastos de su personal. Las actividades están sujetas a disponibilidad financiera (art. 6) • Responsabilidad civil por daños a terceros, no se iniciarán acciones civiles contra la otra Parte o miembros de sus Fuerzas Armadas (art. 7) |

³ Texto del mensaje del Poder Ejecutivo, disponible en:
http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/mrree_2698.pdf (Consultado 14.02.14)

| Estado miembro | | | | | | |
|---|-------------------|-------------------|---------------------------|------------------------|--|--|
| Bolivia | | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido | |
| Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia sobre cooperación en el ámbito de la defensa | No entró en vigor | 27 Noviembre 2012 | Pendiente | Pendiente ⁴ | <ul style="list-style-type: none"> • Protección de información reservada regulada por un Acuerdo específico pero mientras no esté vigente se protegerá de Acuerdo a seis principios enumerados. Las responsabilidades y obligaciones de cada Parte en cuanto a reserva de información continúan aplicándose (art. 8) • Implementación del Acuerdo por los Ministerios de Defensa de cada Parte (art. 9) • Modificaciones al Acuerdo y Programas de cooperación (art. 10) • Solución de controversias por medios pacíficos (art. 11) • Entrada en vigor y denuncia (art. 12) | |

⁴ Texto del mensaje del Poder Ejecutivo, disponible en:
http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/05/mrree_2698.pdf (Consultado 14.02.14)

| Estado miembro | | | | | |
|---|--------------------------------|----------------|---------------------------|--|--|
| Brasil | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre cooperación en el ámbito de la defensa | No entró en vigor ⁶ | 30 Julio 2010 | Pendiente | Ley Nro. 18.823 (21 Octubre 2011) ⁵ | <ul style="list-style-type: none"> • Objeto: cooperación en asuntos relativos a la defensa (art. 1) • Formas de cooperación: visitas, reuniones, intercambios, etc. (art. 2) • Garantía y respeto de los principios y propósitos de la Carta de la ONU, Carta de la OEA (art. 3) • Responsabilidad financiera de cada Parte por los gastos de su personal. Las actividades están sujetas a disponibilidad financiera (art. 4) • Responsabilidad civil por daños a terceros, no se iniciarán acciones civiles contra la otra Parte o miembros de sus Fuerzas Armadas (art. 5) • Protección de información reservada regulada por un Acuerdo específico pero mientras no esté vigente se protegerá de Acuerdo a seis principios enumerados. Las responsabilidades y obligaciones de cada Parte en cuanto a reserva de información continuarán aplicándose (art. 6) |

⁵ Texto disponible en: www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18823.htm (Consultado 14.02.14)

⁶ Falta contestación de Brasil.

| Estado miembro | | | | | |
|---|--------------------------------|----------------|---------------------------|---|--|
| Brasil | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre cooperación en el ámbito de la defensa | No entró en vigor ⁸ | 30 Julio 2010 | Pendiente | Ley Nro. 18.823 (21 Octubre 2011) ⁷ | <ul style="list-style-type: none"> • Protección de información reservada regulada por un Acuerdo específico pero mientras no esté vigente se protegerá de Acuerdo a seis principios enumerados. Las responsabilidades y obligaciones de cada Parte en cuanto a reserva de información continúan aplicándose (art. 7) • Solución de controversias mediante medios diplomáticos (art. 8) • Entrada en vigor y denuncia (art. 9) |

⁷ Texto disponible en: www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18823.htm (Consultado 14.02.14)

⁸ Falta contestación de Brasil.

| Estado miembro | | | | | |
|---|----------|-------------------|---------------------------|---|---|
| Ecuador | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República del Ecuador sobre Cooperación en el Ámbito de la Defensa | En vigor | 16 Noviembre 2010 | 13 Octubre 2012 | Ley Nro. 18.943 (16 Agosto 2012) ⁹ | <ul style="list-style-type: none"> • Objeto: cooperación en asuntos relativos a la Defensa (art. 1) • Formas de cooperación: visitas, reuniones, intercambios, etc. (art. 2) • Garantía y respeto de los principios y propósitos de la Carta de la ONU, Carta de la OEA (art. 3) • Responsabilidad financiera de cada Parte por los gastos de su personal. Las actividades están sujetas a disponibilidad financiera (art. 4) • Responsabilidad civil por daños a terceros, no se iniciarán acciones civiles contra la otra Parte o miembros de sus Fuerzas Armadas (art. 5) • Protección de información reservada regulada por un Acuerdo específico pero mientras no esté vigente se protegerá de Acuerdo a seis principios enumerados. Las responsabilidades y obligaciones de cada Parte en cuanto a reserva de información continuarán aplicándose (art. 6) • Posibilidad de suscribir Protocolos complementarios en áreas específicas de cooperación. Posibilidad de enmienda y de revisión por mutuo Acuerdo. (art. 7) • Solución de controversias mediante medios diplomáticos (art. 8) • Entrada en vigor y denuncia (art. 9) |

⁹ Texto disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18943.htm> (Consultado 04.03.14)

| Estado miembro | | | | | |
|--|---------------------------------|-------------------|---------------------------|--|--|
| Paraguay | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo de Cooperación en el Ámbito de la Defensa entre los Ministerios de Defensa de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay | No entró en vigor ¹¹ | 12 Noviembre 2010 | Pendiente | Ley Nro. 18.882 (20 Enero de 2012) ¹⁰ | <ul style="list-style-type: none"> • Objeto: cooperación en el área de la defensa. (art. 1) • Enumeración no taxativa de las áreas de trabajo (art. 2) • Actividades de cooperación: visitas, reuniones, intercambios, desarrollo y ejecución de proyectos, etc. (art. 3) • Requiere Acuerdos específicos complementarios, para la ejecución de las actividades necesarias para la puesta en práctica de los objetivos. (art. 4) • Responsabilidad financiera de cada Parte por los gastos de su personal. (art. 5) • Obligación de prestar asistencia médica por el país anfitrión, con posterior reembolso del Estado de origen del visitante. (art. 6) • Protección de la información clasificada que se produzca en ocasión de la ejecución del Acuerdo. (art. 7) • Las Partes se conceden inmunidad recíproca y por ende renuncian a entablar acciones civiles contra una Parte o los miembros de sus FFAA, por daños causados por sus efectivos, en ejecución del presente Acuerdo. (art. 8) • Solución de controversias mediante medios diplomáticos (art. 9) • Posibilidad de revisión. (art. 10) • Entrada en vigor y denuncia (art. 11) |

¹⁰ Texto disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18882.htm> (Consultado 04.03.14)

¹¹ Falta contestación de Paraguay.

| Estado miembro | | | | | |
|--|----------|----------------|---------------------------|---|---|
| Perú | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República del Perú sobre Cooperación en el Ámbito de la Defensa | En vigor | 12 Mayo 2011 | Sin datos | Ley Nro. 18.994 (16 Agosto de 2012) ¹² | <ul style="list-style-type: none"> • Objeto: cooperación en el área de la defensa. Enumeración no taxativa de las áreas de trabajo (art. 1) • Formas de cooperación: visitas, reuniones, intercambios, etc. (art. 2) • Garantía y respeto de los principios y propósitos de la Carta de la ONU, Carta de la OEA (art. 3) • Responsabilidad financiera de cada Parte por los gastos de su personal. Las actividades están sujetas a disponibilidad financiera (art. 4) • Responsabilidad civil por daños a terceros, no se iniciarán acciones civiles contra la otra Parte o miembros de sus Fuerzas Armadas (art. 5) • Protección de información reservada regulada por un Acuerdo específico pero mientras no esté vigente se protegerá de Acuerdo a seis principios enumerados. Las responsabilidades y obligaciones de cada Parte en cuanto a reserva de información continúan aplicándose (art. 6) • Posibilidad de suscribir Protocolos complementarios en áreas específicas de cooperación. (art. 7) • Posibilidad de enmienda por mutuo Acuerdo. (art. 8) • Solución de controversias mediante medios diplomáticos (art. 9) • Duración indefinida. (art. 10) • Entrada en vigor (art. 11) • Denuncia (art. 12) |

¹² Texto disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18994.htm> (Consultado 04.03.14)

| Estado miembro | | | | | |
|---|-------------|----------------|---------------------------|-------------------------|--|
| Venezuela | | | | | |
| Nombre del Acuerdo | Estatus | Fecha de firma | Fecha de entrada en vigor | Nro. Ley aprobatoria | Contenido |
| Acuerdo de Cooperación entre la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela en el sector Defensa | No en vigor | 7 Marzo 2013 | Pendiente | Pendiente ¹³ | <ul style="list-style-type: none"> • Objeto: promover y fomentar la cooperación en el sector de la defensa. (art. 1) • Ámbitos de cooperación. (art. 2) • Designación de los respectivos Ministerios de Defensa como órganos ejecutores del presente Acuerdo. (art. 3) • Descripción de áreas de cooperación. (arts. 4, 5, 6 y 7) • Creación del Grupo de Trabajo (GT) a los efectos de elaborar convenios específicos en las áreas de cooperación reseñadas. Se reúne una vez al año. Eleva informes a la Comisión Mixta de Coordinación, Cooperación y Promoción, creada en el año 2006 (art. 8) • Financiamiento, cada Parte se hace cargo de los gastos de transporte hasta el punto de entrada del país anfitrión, de ahí en más se hace cargo el Estado receptor. (art. 9) • Protección de la información producida en ocasión de la ejecución de este Acuerdo, clasificándolas como secreta o reservada. (art. 11) • Renuncia de las Partes, a entablar acciones, contra la otra Parte o contra los miembros de su FFAA por daños materiales, por actos o hechos, causados en el ejercicio del presente Acuerdo. Régimen general de responsabilidad (art. 12) • Posibilidad de modificación, por voluntad común de las Partes. (art. 13) • Solución de controversias mediante medios diplomáticos (art. 14) • Entrada en vigor (art. 15) |

¹³ Texto del mensaje del Poder Ejecutivo, disponible en:
http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/06/mrree_2837.pdf (Consultado 04.03.14)