



Centro de Altos Estudios Nacionales

República Oriental del Uruguay

2014

La Revista Estrategia es la publicación del Centro de Altos Estudios Nacionales que a modo de instancia de reflexión académica, en un contexto de pluralismo y diversidad de opiniones responsables, ofrece sus páginas a profesionales, investigadores, docentes, estudiantes y público en general, nacionales y extranjeros, vinculados a temas relacionados a los altos intereses Nacionales, la Estrategia suprema de conducción del Estado, la Seguridad y la Defensa Nacional.

Se autoriza la reproducción o transmisión, parcial o total, en cualquier forma y medio, **mencionando la fuente.**

Los conceptos vertidos en aquellos artículos firmados en esta presentación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión, el pensamiento o la doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales.

Asistente editorial: María del C. Braquet.
Diseño de tapa: Elena M. Gamarra.

Centro de Altos Estudios Nacionales
V́ctor Haedo 2020 – C.P. 11.600
Telefax: (598) 2401 8944 – 2401 8385 - 2408

E – mail: calen@mdn.gub.uy
calen.revistaestrategia@mdn.gub.uy

<http://www.calen.edu.uy>

Montevideo – República Oriental del Uruguay

CONTENIDO

▪ EDITORIAL	5
▪ XI CMDA, AREQUIPA, PERÚ. INTERVENCIÓN DEL SUBSECRETARIO DE DEFENSA NACIONAL, DR. JORGE MENÉNDEZ	
Jorge Menéndez	7
▪ DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA. EL CASO PORTUARIO EN URUGUAY ENTRE 2005 Y 2010	
Felipe Fajardo	11
▪ LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL	
Daniel Martínez	19
▪ A 20 AÑOS DE LA MAESTRÍA EN ESTRATEGIA NACIONAL	
Rosario Rodríguez y Santiago Núñez	33
▪ LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL PARA EL FOMENTO DE LA BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA BRASILEÑA Y SU APOORTE PARA EL DESARROLLO NACIONAL	
José Antonio Gonçalves Rosa	45
▪ SISTEMAS FLOTANTES PARA LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO	
Federico Barranco Cicilia	71
▪ EGIPTO, PIVOTE VERTEBRADOR DEL MUNDO ÁRABE. ¿COOPERACIÓN O EXCLUSIÓN ENTRE DOS TENDENCIAS HISTÓRICAS?	
Emilio Sánchez	89

- EL INGRESO DE LAS MUJERES EN EL CUERPO DE LÍNEA DEL EJÉRCITO BRASILEÑO (EB)
Helder de Freitas Braga..... 105
- PROYECCIONES INTERNAS Y EXTERNAS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN URUGUAY
Equipo de investigación: Hugo Corujo, Magdalena Bas Vilizzio, Félix Besio, Santiago Núñez Castro 115



EDITORIAL

Este año que ahora estamos cerrando, para nosotros comenzó con la designación del señor General Claudio Romano, que asumió como Director del Centro de Altos Estudios Nacionales – Colegio de Defensa del Uruguay, en fecha 10 de febrero de 2014 y del señor Coronel Doctor Leonardo García, que en la misma fecha asumió como Sub Director.

El hecho lo mencionamos porque representa la natural continuidad de los objetivos y compromisos de la institución y, a la vez, porque constituye también un renovado impulso para sus muchas actividades y programas.

En este número de la “Revista Estrategia” presentamos a nuestros lectores una serie de artículos que aspiramos resulten de interés y de amena lectura.

La intervención que en el marco de la XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas le correspondió al señor Subsecretario de Defensa Nacional, Doctor Jorge Menéndez, merece especial destaque; en función al ámbito en el cual se desarrolló y a las posibilidades que el evento brindó de poder enumerar los temas que resultan de interés a nuestro país y las acciones que se llevan a cabo en el marco de su Política de Defensa.

En otro orden, es bien sabido que el éxito de las actividades portuarias depende en gran medida del nivel y desarrollo de la infraestructura que las soporta. Veremos algunas de las dificultades prácticas que se presentan en el Uruguay para implementar estrategias nacionales que propendan al mismo y de esta manera lograr vislumbrar posibles soluciones.

Un experto en la temática, nos permite incursionar en el complejo tema del Terrorismo Internacional, cuál es el marco normativo que define dichas actividades en nuestro País y qué medidas pueden tomarse para contrarrestar su potencial amenaza.

El C.AL.E.N. tiene por Misión contribuir al establecimiento de una Cultura de Estrategia Nacional, formando analistas y magísteres en esta materia con la capacidad de análisis e idoneidad profesional suficientes para asesorar al más alto nivel de la conducción del Estado. Conoceremos cuáles fueron las distintas etapas que desde sus inicios atravesó la “Maestría en Estrategia Nacional”, en pos de su cumplimiento.

Nuestro Instituto contó durante los años lectivos 2013 y 2014, con la distinguida presencia de dos señores cursantes oficiales, pertenecientes al Ejército de la hermana República Federativa del Brasil. En esta instancia nos aportan dos

artículos. Uno de ellos nos muestra cuál es el enfoque estratégico de la Política de Defensa en su país para potenciar el desarrollo de la industria de materiales de Defensa en Brasil. El otro aborda temas de Género, al detallar la experiencia de ingreso de las mujeres en el Cuerpo de Línea del Ejército Brasileño.

En la actualidad existen indicios que nos indican la probabilidad de descubrimiento de hidrocarburos en la plataforma marítima. Es propicia la ocasión entonces, de conocer algunas características y aspectos técnicos de los sistemas flotantes para la producción de petróleo.

Perteneciente desde hace catorce siglos a la civilización árabe-musulmán, el destino de Egipto está orgánicamente ligado al mundo árabe. Un experto internacional perteneciente al Ejército del Reino de España y que imparte docencia en nuestro Instituto; nos ilustra sobre ambas tendencias históricas.

Un multidisciplinario equipo de trabajo nos presenta los resultados de una extensa y prolífera investigación, la cual tiene por base intentar determinar el impacto que en nuestro país ha producido la Ley Marco de Defensa Nacional, su incidencia en la normativa nacional y su proyección en el ámbito internacional.

Esperamos que la lectura que en esta Edición les presentamos, sea de vuestro agrado.



XI CMDA, AREQUIPA, PERÚ. INTERVENCIÓN DEL SUBSECRETARIO DE DEFENSA NACIONAL, DR. JORGE MENÉNDEZ

Jorge Menéndez¹

En la ciudad de Arequipa, República del Perú, se celebró la XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, evento acontecido entre los días 12 al 14 de Octubre de 2014. Se transcribe a continuación la intervención que en dicha instancia correspondió al señor Subsecretario de Defensa Nacional, Doctor Jorge Menéndez.

Agradezco la hospitalidad que nos está brindando el Gobierno y el pueblo peruano. Estamos muy cómodos en esta bella ciudad, cuna de un pueblo orgulloso y valiente, que ofrece un marco más que propicio para desarrollar la labor que tenemos por delante.

Más que enumerar los temas que son de interés para nuestro país de los que conforman la agenda de esta reunión, quisiera dedicar la mayor parte de mi tiempo a una reflexión que creo necesaria, sin la cual no podría regresar tranquilo a mi país.

Estos encuentros tienen un valor intrínseco que no se puede subestimar. El tan solo hecho de encontrarnos cada dos años y procurar entendimientos en aquellos puntos donde nos es posible alcanzar acuerdos es significativo y digno de nuestro mejor esfuerzo.

Sin embargo, también es importante preguntarnos ¿en qué estamos avanzando?, mirando hacia atrás a los compromisos de las reuniones de Punta del Este, Santa Cruz de la Sierra, Banff. Y sin perder de vista hacia dónde está yendo el mundo en los temas que integran nuestra área de competencia.

¹ Es Doctor en Odontología. Electo Representante Nacional por el Departamento de Durazno en octubre de 2004. Se desempeñó como Diputado en la Comisión de Defensa Nacional, de la que fue su presidente. El 3 de marzo de 2008, fue designado por el Presidente Tabaré Vázquez, para ocupar la Subsecretaría del Ministerio de Defensa Nacional, actuando interinamente en varias oportunidades como titular de dicha cartera, con diversas participaciones y actividades en seminarios internacionales y nacionales en materia de Defensa Nacional. El 2 de mayo es designado Subsecretario de Estado en el Ministerio de Defensa Nacional por el Sr. Presidente de la República, José Mujica. Intervino en múltiples actividades en el cumplimiento de sus funciones. En el presente año participó en: V Reunión Ordinaria del CDS, en la ciudad de Paramaribo, Suriname, el 20/11/14; Conferencia "La Defensa y los Recursos Naturales de la UNASUR" en Bs. As. Argentina, del 9 al 11/6/14; Reunión Extraordinaria de Subsecretarios de Relaciones Exteriores y de Defensa, en Santiago de Chile, el 31/7/14; X Reunión de Instancia Ejecutiva del CDS, en calidad de Ministro de la Reunión de Ministros de Defensa de UNASUR, del 14 al 15/8/14. Asistió al Aniversario de la Independencia Nacional de la República del Congo en el Batallón Uruguay IV en Goma, del 23/8 al 14/10/14 y a la XI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, desarrollada en la ciudad de Arequipa, República de Perú del 12 al 14/10/14.

Claramente los acontecimientos a nivel mundial en materia de defensa se están volviendo crecientemente complejos y avanzan de manera mucho más rápida de lo que las conferencias multilaterales y en este caso hemisféricas pueden hacerlo.

No se trata de pretender seguirle el ritmo de manera exacta, eso sería imposible. Sin embargo, somos conscientes por un lado, que la brecha que existe entre lo que discutimos en estas conferencias y lo que está pasando a nivel internacional es grande, y sin que en los hechos, los efectos de las acciones fuera de nuestro Hemisferio dejen de hacerse sentir en nuestros países:

- Mayor demanda y presión sobre el sistema de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, al que muchos de nosotros contribuimos con el más importante de los recursos: el humano, a pesar de que se le escatimen recursos materiales de manera significativa. Cabe recordar que tan sólo el equivalente al 0,5% del gasto mundial en Defensa es dedicado a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas;
- Elevadas expectativas de alcanzar una protección efectiva de las poblaciones civiles, y la urgencia por mitigar los efectos de los distintos conflictos e intervenciones; por citar algunos ejemplos.

La verdadera solidaridad entre los países y sus pueblos, también la de los actores políticos y sus representantes, tiene que ver fundamentalmente con el respeto a la heterogeneidad y pluralidad en la que convivimos.

El respeto a la heterogeneidad en la valoración de riesgos y amenazas. Según ranking y orden aleatorio de los distintos países: crímenes transfronterizos, terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, la peligrosa debilidad o irregularidad del sistema financiero internacional. Los recursos naturales y los desastres de origen natural o antrópico.

Ciertamente, tal vez existan notorias diferencias entre nuestras visiones sobre cómo alcanzar la paz y seguridad internacional. Sin embargo creemos que existen valores comunes que podríamos trabajar más y apoyarnos en ellos para que nuestra contribución sea cada vez mayor.

Creemos que la base está en nuestro apego a los principios, en la importancia que le damos al diálogo y a la búsqueda de soluciones políticas. El respeto a la legalidad internacional, a la promoción y protección de los Derechos Humanos, al respeto del Derecho Internacional Humanitario. A la solidaridad.

Un continente de paz y cooperación, una región que respeta un Atlántico Sur libre de armas nucleares y en el que se respete la soberanía e integridad territorial de nuestros países, razón por la cual defendemos y apoyamos una solución pacífica y dialogada al legítimo reclamo de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes.

Por sobre todas las cosas, un continente que ponga al ser humano, a su integridad y desarrollo en el centro de nuestras atenciones.

Vivimos en un mundo que se desangra en terribles conflictos, algunos locales, otros regionales o hemisféricos. Coyunturales primaveras se han convertido en repetidos holocaustos.

Esto es lo que estamos intentando hacer desde Uruguay, incluso saliéndonos de esquemas tradicionales, a través de medidas innovadoras que el Presidente de la República, José Mujica está llevando adelante.

Lejos está Uruguay del conflicto en Medio Oriente, sin embargo una de las medidas impulsadas por nuestro Presidente tiene que ver directamente con la mitigación del sufrimiento humano que la guerra en Siria ha provocado. La pasada semana decenas de niñas y niños sirios refugiados en el Líbano, acompañados de sus padres y madres llegaron a Uruguay con la esperanza de comenzar una nueva vida, una vida digna, y más seguirán viniendo.

Es también por una cuestión de humanidad que el Gobierno uruguayo ha manifestado a los Estados Unidos de América su disposición a recibir presos de la cárcel de Guantánamo, estos prisioneros son personas, son personas que han estado recluidas por muchos años en condiciones que ningún ser humano merece y sin ninguna de las garantías del debido proceso. Si además, con esta actitud humanitaria, ayudamos al cierre de la cárcel de Guantánamo en Cuba, ausencia notoria en estas reuniones que no olvidamos y que deberá ser corregida, creemos que vale la pena el esfuerzo y la exposición a las críticas, incluso al interior de nuestro país, que una iniciativa como ésta conlleva.

Sr. Presidente, estimados colegas, ser socios en este emprendimiento, implica transparencia, confianza, cooperación, para hacer los mayores esfuerzos por aquellos valores básicos que nos identifican. Proponemos que en el centro de estos esfuerzos esté el desarrollo humano, la comprensión del valor humano, y partir de allí construir nuestro futuro.

Finalmente, destaco la importancia de continuar el debate y el análisis tendientes a culminar con un “sistema de defensa” a nivel de las Américas, que contemple el estado real y actual de cooperación, entendimiento y confianza mutua en un nivel de igualdad entre los países que integramos esta Conferencia (porque este es un foro entre iguales institucionalmente) en la que se produce un intercambio entre los máximos jerarcas en la defensa nacional, constituido por la CMDA.

Destaco además, como una propuesta positiva y factible de implementar, el tratamiento en este ámbito de la CMDA de los temas de agenda, en particular de las conferencias militares a nivel hemisférico, lo cual, y sin perjuicio de la natural subordinación de las Fuerzas Armadas al nivel político de cada Ministerio, implicaría un significativo avance el tratamiento conjunto de sus agendas, que contemplen los temas que resulten de relevancia para esa instancia política.



DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA. EL CASO PORTUARIO EN URUGUAY ENTRE 2005 Y 2010

Felipe Fajardo¹

El siguiente artículo trata sobre el desarrollo de proyectos de infraestructura portuaria estatal en el último quinquenio de la década pasada, con una visión desde la estrategia nacional y utilizando el pensamiento sistémico como modelo de interpretación de la realidad. Fue presentada al C.A.L.E.N. como requisito parcial para obtener el Título de Magister en Estrategia Nacional, el 17 de julio de 2014.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo procura mostrar las dificultades prácticas que surgen al implementar estrategias nacionales de desarrollo, sean estas formuladas de forma explícita o implícita, estudiando las causas de los problemas emergentes y obteniendo como resultado una mejor comprensión de la problemática detectada, a partir de la cual se puedan plantear propuestas de solución.

Lo anterior se desprende de una investigación preeminentemente cualitativa, la cual tiene como base el relevamiento de documentación específica de la gestión de estos proyectos, documentación de fuente abierta, fuentes secundarias como artículos de prensa o informes de diversas organizaciones y también entrevistas en profundidad con protagonistas y expertos en la temática. La diversidad anterior permitió una robustez significativa de los hallazgos una vez que estos surgen de la triangulación de la información aportada desde diversos orígenes.

Los hallazgos que se presentan se pueden dividir en descriptivos y explicativos. El primero que vamos a abordar se refiere a una taxonomía para los proyectos en cuestión, basada en exposiciones recientes de investigadores en la materia, la cual permite clasificar distintos grupos de proyectos en función de dos dimensiones de complejidad.

¹ Ingeniero Civil (UDELAR), egresado de los cursos de posgrado de especialización en estrategia del C.A.L.E.N. (2009-2010). Tesis de Maestría en Estrategia Nacional aprobada en julio de 2014. Actualmente es Profesor Gr. 3 del Dpto. de Inserción Social del Ingeniero y coordinador del Posgrado en Gestión de Tecnologías de la FING (UDELAR), así como supervisor de proyectos de infraestructura del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (OPP - BID - Intendencias). Realizó consultorías para actividades de formación de la O.E.A. en materia de Compras Públicas. Se desempeña también como consultor y gerente de proyectos en el Área de infraestructura civil. Fecha de presentación del artículo: setiembre de 2014.

A través de esta se han podido identificar dos grupos de proyectos distintos, los cuales tienen diferentes niveles de éxito en cuanto a los objetivos planteados. La explicación de esta realidad se construye a través del análisis de las capacidades de gestión, tanto a nivel técnico como estratégico, de los actores involucrados, con énfasis en aquellos que pertenecen a la órbita estatal y son los responsables de administrar la infraestructura.

En función de las causas identificadas de la situación problemática y con base a las proposiciones actuales de la gestión moderna se exponen las propuestas para mejorar los resultados de la implementación de estrategias en el presente sector.

PLANTEO

En un entorno desafiante y cada vez más variable como lo es el geoestratégico, es fundamental aprender constantemente de la implementación de las estrategias de desarrollo a nivel nacional de forma de incrementar continuamente los niveles de éxito que se alcanzan con el correr del tiempo.

En el presente trabajo exponemos algunas de las lecciones aprendidas respecto de la implementación de estrategias de desarrollo de infraestructura, más precisamente en el campo de la infraestructura portuaria que sirve como base para el funcionamiento del sistema de transporte comercial fluvio-marítimo.

En el período estudiado se identificaron los proyectos más relevantes, los que fueron desarrollados básicamente por la Administración Nacional de Puertos en consonancia con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Como los proyectos de infraestructura abarcan en general períodos de tiempo muy extensos en los casos respectivos se tomaron las salvaguardas correspondientes contemplando adecuadamente los antecedentes históricos, tanto aquellos directos de los proyectos como los generales de desarrollo de este tipo de infraestructura en nuestro país.

La primera pregunta que nos podemos hacer en términos de la problemática analizada es: ¿cuán realmente relevante es el nivel de infraestructura para el desarrollo de un país? La respuesta a esta pregunta ha sido brindada por una serie de investigadores que han conformado un conjunto de evidencias significativas al respecto.

Como referencias a la afectación de un limitado desarrollo de la infraestructura de un país a los fines nacionales podemos mencionar las citas de Guasch (2004; 15), quién dice que *“servicios de infraestructura ineficaces a menudo limitan la competitividad en otros mercados, así como las limitaciones en su capacidad de cobertura y accesibilidad propician la pobreza. Las decisiones políticas relacionadas con la prestación de tales servicios y el desarrollo de los sectores repercuten en todos los ámbitos de la economía”*, siendo que por su parte Sánchez y Wilmsmeier (2005; 7) de forma más específica afirman que *“en América Latina se han observado dificultades y limitaciones en la provisión de servicios e infraestructura de transporte que han tenido, y tienen, influencia sobre los problemas de desarrollo de la región, y cuya comprensión y solución deben estar en la agenda de los temas estratégicos para el crecimiento”*.

Visto lo anterior, podemos pasar a preguntarnos qué enfoque es el más adecuado para abordar las dificultades en este campo de forma de mejorar los resultados obtenidos. En referencia a esto la tendencia actual de desarrollo de las naciones en un contexto globalizado hacia una sociedad de la información y el conocimiento implica una adaptación constante de las técnicas y herramientas de gestión que estudia la *ciencia de la administración* en relación con la implementación de las estrategias públicas que el Estado lleva a cabo (Guasch: 2004; 19).

Como refiere la teoría correspondiente, la implementación de las estrategias se da sobre el terreno a través de acciones estratégicas. En nuestro caso estas estrategias, utilizando el enfoque antes expuesto, se materializan como proyectos², por lo cual tomar las proposiciones de la gestión de proyectos y relacionarlas con las de la estrategia es la mirada conceptual que nos permite una mejor comprensión de esta realidad.

A través de esta aproximación, derivadas de las proposiciones de gestión de proyectos, tenemos como variables fundamentales para trabajar respecto de los proyectos su alcance, calidad de ejecución, plazo, costos y riesgos asociados, pero no todas las vamos a ponderar de la misma forma una vez que estamos dentro de una actividad estratégica.

Lo primero a decir es que está última característica implica que la estrategia nos marca objetivos, los que se traducen en la fijación de un alcance para cada uno de los proyectos, por lo cual en principio debemos de concebir a este como fijo para cada uno de nuestros casos³. Por la misma causa los riesgos son básicamente un elemento a gestionar, siendo que no se establecen metas específicas al respecto.

De esta forma tendremos que para un alcance dado debemos de gestionar los proyectos, tanto desde el punto de vista estratégico como técnico⁴, teniendo en cuentas sus riesgos asociados para lograr su materialización dentro de ciertos parámetros de calidad, costo y plazo. En el caso de que los proyectos no se ejecuten de acuerdo a lo mencionado anteriormente, de forma correspondiente no se van a alcanzar los objetivos planteados por la estrategia asociada y así esta fracasará, total o parcialmente, afectando los fines nacionales de una u otra forma.

Para la interpretación de los niveles de éxito o fracaso de los proyectos nos basaremos en un concepto del pensamiento sistémico⁵ que se denomina “*erosión de metas*”, la cual definimos como “*un desplazamiento de la carga de la gestión desde la solución de las causas reales que generan los problemas a aplacar los síntomas de estos*”. Al producirse

² DETTMER, William. Strategic Navigation, A System Approach to Business Strategy. USA, Wisconsin: American Society for Quality, 2003.

³ Es claro que, como expresan los abordajes modernos de la estrategia, los objetivos se adaptan constantemente a la variación del entorno estratégico, pero teniendo en cuenta la relativa estabilidad de este para el sector abordado, podemos tomar como hipótesis de trabajo que el alcance de los proyectos (cuando es razonable) puede considerarse como fijo.

⁴ En el sentido amplio del término, o sea no hablando solamente de aspectos de ingeniería, sino que también económicos, financieros, ambientales, jurídicos, etc.

⁵ SENGE, Peter. La Quinta Disciplina.

esquemas de erosión de metas, tenemos entonces que la prioridad es mitigar temporariamente el fracaso en alcanzar los objetivos planteados en detrimento de obtener una solución de fondo para los problemas de gestión. Debido a que no se atacan las causas reales de las situaciones problemáticas, en el mediano y largo plazo, los síntomas tienden a empeorar.

Lo anterior no es sino otra forma de ver un añejo principio de la administración respecto de la importancia de atender las causas de los problemas para lograr soluciones relevantes desde el punto de vista estratégico, en función de que el no atacar las causas reales de los problemas que se nos presentan al implementar las estrategias a través de proyectos, deriva en fracasar en la obtención de los objetivos estratégicos planteados.

En este caso particular hemos hallado un continuo de situaciones respecto de los diversos casos estudiados que va desde el éxito total hasta el fracaso absoluto, y es por esto que resulta fundamental estudiar cuales son los factores críticos que determinan el éxito o fracaso de los proyectos de desarrollo de infraestructura analizado, pues trabajando sobre ellos es que se podrá mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la implementación de las estrategias planteadas.

Todo tópico de la ciencia de la administración puede estudiarse desde una serie muy diferente de puntos de vista, como ser la cultura, la ética, las estructuras, los procesos, la tecnología, el liderazgo o la motivación (entre otros), siendo cualquiera de estos abordajes válido para estudiar el desempeño de un conjunto de proyectos. Cada uno brindará su aporte, pero procurar enfocarnos en todos ellos puede llevarnos abordajes sumamente extensos y confusos que redundan en aportes difusos. Es por esto que en nuestro caso en particular nos decantamos por abordar los distintos proyectos en función de un punto de vista en particular: la complejidad. Esta opción no resulta puramente arbitraria, sino que está basada en la orientación de investigaciones recientes en la materia y es coherente con los postulados del pensamiento sistémico que se usaron para enmarcar la investigación.

Para trabajar con esta la desdoblamos en dos dimensiones: por un lado aquella tecnológica, que se determina en función de cuanto dominamos tecnologías existentes (desde el punto de vista del propietario de los proyectos) y por otro lado la organizacional, que implica saber cuan complejos son los procesos necesarios para ejecutar los proyectos y cuantos y cuales actores (estratégicos y no estratégicos) están involucrados.

En particular para los proyectos de mayor alcance (Puerto de Montevideo: Segunda Terminal de Contenedores, Muelle C, Puerto Capurro y Terminal de Contenedores de TCP) se encuentra que su implementación afecta una serie de actores estratégicos a nivel sectorial, por lo que estos actuarán favoreciendo o perjudicando la consecución de las acciones que procuran alcanzar los objetivos marcados.

Si miramos los proyectos desde el punto de vista de la complejidad tecnológica, tenemos asociada una de nivel superior para los casos mencionados en el párrafo anterior respecto de un nivel más simple para el restante grupo de proyectos estudiado (Acceso Norte al Puerto de Montevideo y ampliaciones de puertos de Paysandú, Fray Bentos, Nueva Palmira y Colonia).

Esto implica que para este caso en particular los proyectos de mayor alcance tienen asociada una mayor complejidad en las referidas dimensiones, pero debemos señalar claramente que esto no siempre es así por lo que en otros casos complejidad y alcance no tienen por qué tener una relación directa.

La clasificación antes mencionada de los proyectos contemplados en nuestro período de estudio es el primer hallazgo que presentamos y se resume en el siguiente gráfico:

Incertidumbre/riesgo				
Tecnología muy alta				
Tecnología alta				Proyectos no concretados o con significativa erosión de metas
Tecnología media		Muelle C Puerto Capurro	Segunda Terminal de contenedores Terminal de contenedores TCP	
Tecnología baja	Acceso Norte Mdeo. Puerto Paysandú Terminal Colonia	Puerto Nueva Palmira Puerto Fray Bentos		Complejidad/alcance
	Proyectos de ensamble		Proyectos sistémicos	Proyectos de integración
	Proyectos no concretados sin (o con moderada) erosión de metas			

Figura 1: Clasificación de los proyectos según complejidad tecnológica y de gestión

Para definir qué proyectos presentaban o no significativa erosión de metas nos basamos en los datos sobre las variables de costo, plazo y calidad y su desempeño frente a lo definido en la planificación correspondiente. Esta información se construyó a través de la triangulación de la información obtenida, tanto de fuentes primarias como secundarias, siendo los hallazgos resultados emergentes del conjunto de los elementos analizados.

De lo expuesto se desprende que cuando dominamos la tecnología y los proyectos son de baja complejidad organizacional tenemos relativamente buenos resultados, pero cuando pasamos a proyectos con procesos de ejecución más complejos y la participación de más actores, además de una tecnología que no es la usual, obtenemos resultados deficientes, los cuales en algunos casos implican el fracaso total de los proyectos, como lo fueron el caso de la Segunda Terminal de Contenedores o el proyecto de puerto Capurro para el período de tiempo que abarca el estudio.

En resumen lo que se ha identificado en el estudio realizado es que a medida que aumenta la complejidad global empeoran los resultados, por lo que seguramente en esto reside parte de la explicación de las dificultades encontradas. Pero, ¿qué nos dicen al respecto las tendencias de investigación actuales?

Klasterin (2008; 4) menciona que: “los distintos tipos de proyecto necesitan estructuras organizacionales diferentes al igual que estrategias y estilos de administración diferentes”, mientras que Macheridis y Nilsson (2004; 2) expresan que: “La complejidad del

proyecto se define por: las partes que constituyen el proyecto, el número de piezas, las características de cada parte y cómo están interconectados. La complejidad de la gestión de proyectos es a su vez depende de la complejidad del proyecto”.

Lo anterior se refuerza con lo expuesto por Shenhar (2002; 1), cuando dice: *"El éxito del proyecto depende no sólo en los factores críticos tradicionales, sino también, y en gran medida, en el estilo propio gerencia de proyectos y en la adaptación de la técnica correcta al proyecto correcto"*, a la vez que afirma que existen otros factores que afectan el tipo de capacidad de gestión con la que se debe abordar un proyecto, como ser el plazo que se exige a este o la urgencia de que se concrete lo antes posible.

La bibliografía actual y las investigaciones consultadas presentan una serie de proposiciones al respecto que van en consonancia con lo expuesto en las citas anteriores, por lo que podemos decir que existe un consenso importante respecto que a medida que aumenta la complejidad de nuestros proyectos debemos de desarrollar y/o aplicar diferentes capacidades y/o recursos para lograr culminarlos con éxito (o al menos con un éxito mayor al que obtendríamos si utilizamos capacidades y técnicas que son de aplicación habitual para proyectos de menor complejidad).

Una vez que tenemos estas proposiciones de parte de la teoría es ineludible, para un adecuado entendimiento de estos casos, realizar el contraste entre técnicas y capacidades de gestión aplicadas y aquellas que se pueden proponer como “deseadas”, logrando así construir un nuevo hallazgo.

Al respecto no se puede dejar de tomar en cuenta que en materia de infraestructura portuaria se llevó a cabo solamente un gran proceso de desarrollo en la historia de nuestro país previo al actual (a este lo delimitamos desde el inicio la década de los noventa, con los primeros intentos de concesionar la primera terminal de contenedores del Puerto de Montevideo), el cual fue la construcción del moderno puerto de Montevideo a inicios del Siglo XX. En ese momento tampoco fue fácil llevar este emprendimiento adelante, ya que a las muy bajas capacidades técnicas del país (en todas sus dimensiones) se sumaban otras dificultades, como las políticas y de financiación.

Según lo relevado la capacidad de gestión se considera adecuada para los proyectos simples, para lo cual se utilizan métodos usuales de gestión de proyectos y donde además no existen condicionantes de orden estratégico. Pero cuando se pasa a los proyectos más complejos y de mayor alcance se registra que no existen cambios en los recursos asignados y en los procesos de gestión utilizados, siendo que no existían ni tampoco se desarrollaron nuevas capacidades y recursos para superar aquellos aspectos particulares de tales proyectos.

Las carencias se dan principalmente en la dificultad en detectar y percibir gran parte de las diferentes demandas que se afrontan para los proyectos de mayor complejidad, lo que a su vez (y asociado a otras condicionantes) impide el desarrollo de los recursos humanos y técnicos necesarios para obtener las capacidades adecuadas a una gestión exitosa de los nuevos proyectos, cuya culminación resulta central para obtener los objetivos de desarrollo de infraestructura planteados.

Una puntualización que es de interés realizar al respecto es la relativa a que, más allá de que los protagonistas asumen los problemas detectados, en algunos casos discrepan

en sus causas, explicando el fracaso de los proyectos simplemente como consecuencia de la “burocracia” asociada a la gestión pública, pero sin que se pueda establecer claramente que implica esta y de qué forma práctica impide lograr los objetivos con niveles aceptables de eficiencia y eficacia.

Esto nos lleva a plantear que posiblemente esta acusación a la “burocracia” no es más que un reflejo de las dificultades a las que se enfrenta la gestión de estos proyectos cuando abordamos la complejidad con un paradigma reduccionista en vez de con un paradigma sistémico. Como este no es el enfoque principal de nuestro tema es algo que queda planteado para tratar en otra oportunidad, siendo que por el momento no puede plantearse como más que una conjetura.

CONCLUSIONES

El desarrollo de la infraestructura portuaria en el período estudiado fue limitado en relación a los objetivos originalmente planteados, siendo que los proyectos menores y más simples fueron los más exitosos, situación que fue deteriorándose a medida que aumentaban la magnitud y la complejidad. Esto se debe a que el contexto estratégico y la complejidad de los proyectos son aspectos fundamentales que condicionan las capacidades de gestión y los recursos que se deben destinar para que estos se implementen exitosamente, siendo que desconocer estas características de relevancia se suele traducir en problemas y barreras para el adecuado desarrollo y obtención de las metas de los mismos.

Una posible respuesta a la problemática abordada se puede plantear a través del desarrollo de capacidades de gestión más avanzadas de parte del Estado, lo que configura una oportunidad que permitiría mejorar significativamente el desempeño en materia de desarrollo de infraestructura en este sector crítico y estratégico de la economía nacional. Estas capacidades a desarrollar -sobre todo relacionadas con la evaluación y conducción de los proyectos- deben ser adecuadas a la complejidad de los proyectos a realizar y deben propender a una adecuada comprensión del contexto estratégico (o situación estratégica) así como a poder desarrollar acciones concordantes con la naturaleza de cada emprendimiento.

El fortalecimiento de la aptitud del Estado para la gestión de proyectos complejos sólo puede darse en el marco de procesos de cambio organizacional que apunten a una mejora integral de la gestión, por lo que todas las áreas de los organismos protagonistas deberán estar involucradas en los esfuerzos respectivos. Tal desafío no escapa a las posibilidades de nuestro país, ya que existen diversos ejemplos exitosos de tales emprendimientos en la órbita estatal.

Pero para poder desarrollar estas capacidades se precisa primeramente saber cuáles son las que vamos a requerir, para lo que resulta fundamental mejorar también la concepción de las estrategias globales de desarrollo de infraestructura portuaria, implicando esto un buen diagnóstico de la situación actual y la construcción de escenarios prospectivos que tengan en cuenta el contexto geoestratégico del Uruguay.

Desde el punto de vista de la investigación científica la situación actual es de debilidad en nuestro país. El desarrollo de investigaciones sobre los proyectos de infraestructura de transporte en su aspecto instrumental es muy escaso en lo que a Uruguay

se refiere. Si bien existe investigación al respecto en referencia a los aspectos a nivel macro de la infraestructura y su incidencia en la economía nacional, es difícil encontrar trabajos que se refieran a los aspectos instrumentales de su desarrollo. Trabajar en este sentido a nivel nacional, no sólo en infraestructura portuaria sino en otras dimensiones de la infraestructura estratégica de un país permitirá generar un nivel de conocimiento que sirva de base para diseñar procesos que permitan fortalecer al Estado y su capacidad de planificación y ejecución en esta área.

BIBLIOGRAFÍA

- DE HAEDO, Javier. Presentación final. Infraestructura Uruguay 2030. Montevideo, 2013.
- DETTMER, William. Strategic Navigation, A System Approach to Business Strategy. USA, Wisconsin: American Society for Quality, 2003.
- GUASCH, José Luis. Concesiones en Infraestructura. University of California, San Diego – The World Bank – Antoni Bosch (editor), 2005 (2004).
- KLASTORIN, Ted. Administración de Proyectos. México, Alfaomega 2008 (2005).
- LEVY, Alberto. ECP Estrategia, cognición y poder: cambio y alineamiento conceptual en sistemas sociotécnicos complejos. Buenos Aires, Granica, 2007.
- MACHERIDIS, Nikos, NILSSON, Carl-Henric. Working Paper Series Managing Project Complexity - a managerial view 2004-7. Lund Institute of Economic Research, Department of Business Administration, LUND, Sweden, 2004
- OLAZABAL, Álvaro. Proyecto infraestructura Uruguay 2030. Diagnóstico del sistema portuario. Resumen ejecutivo. Montevideo, mayo de 2013.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK). PMI – Estados Unidos. 2008
- SANCHEZ, Ricardo, WILMSMEIER, Gordon. Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados. División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL, Agosto del 2005.
- SENGE, Peter. La quinta disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Buenos Aires, Granica, 2da Ed, 2010.
- SHENHAR, Aaron J., DVIR, Dov, LECHLER, Thomas, POLI, Michael. One Size Does Not Fit All – True For Projects, True For Framework. Stevens Institute of Technology. Proceedings of PMI Research Conference 2002



LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL

Daniel Martínez¹

El siguiente artículo trata del terrorismo fundamentalista a nivel internacional, particularmente en algunos aspectos, como fuentes de financiamiento, motivaciones, estrategia y acciones que desarrolla, presentándose un relevamiento de sus posibilidades y algunas medidas para contrarrestar y minimizar esta amenaza, en el ámbito de la cuenca del Río de la Plata y especialmente en Uruguay.

I. DEFINICIONES DE TERRORISMO

Es el uso calculado de la violencia o la *amenaza de violencia* para infundir el miedo, con la intención de coaccionar o intimidar a los gobiernos o sociedades en la persecución de objetivos que generalmente son *políticos, religiosos o ideológicos*.

Esta definición trata de explicar la palabra terrorismo, no obstante no existe una definición consensuada y precisa debido a que los países y las organizaciones la usan en forma genérica, acorde a sus intereses políticos, religiosos y económicos.

En Uruguay, la Ley 17.835 Art. 14 del 23SET2004, tenía como criterio la “víctima” al decir que *“Declárense de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, puesto de manifiesto por su naturaleza o su contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”*.

Este razonamiento fue mutando con el tiempo, acorde al devenir de los hechos y a la experiencia adquirida, desde la Ley 14.294 –*Prevención y Control del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo* del 31OCT74, hasta la Ley 18.494 del 05JUN2009, donde se aplica un concepto más amplio y general, redactado de la siguiente forma:

Artículo 14.- *“Declárense de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional, a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo mediante la utilización de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos o cualquier otro medio idóneo*

¹ Coronel del Arma de Infantería y Diplomado en Estado Mayor. Realizó el Curso de Inteligencia Estratégica del IMES y se perfeccionó como Analista Militar en Alemania y especialista en Terrorismo y Antiterrorismo en Estados Unidos de América.

Fecha de presentación del artículo: setiembre de 2014.

para aterrorizar a la población, poniendo en peligro la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad de un número determinado de personas. La conspiración y los actos preparatorios se castigarán con un tercio de la pena que correspondería por el delito consumado".

La evolución del término desde la Revolución Francesa hasta nuestros días, se ha desnaturalizado, entre muchos factores porque los Estados o los gobiernos usan la palabra terrorista para ofender a sus adversarios o denominarlos rebeldes cuando existe comunión de intereses geopolíticos, religiosos, políticos, económicos etc., siendo aún más complejo y subjetivo cuando se aplica el concepto terrorismo de estado, por ello se trata de calificar de "terroristas" por los métodos y/o armas empleadas, más que por su ideología o religión.

II. CLASIFICACIÓN DE TERRORISMO

La clasificación de Terrorismo es también ambigua, pero a los fines escolásticos, se caracterizan los siguientes tipos o combinación de los mismos:

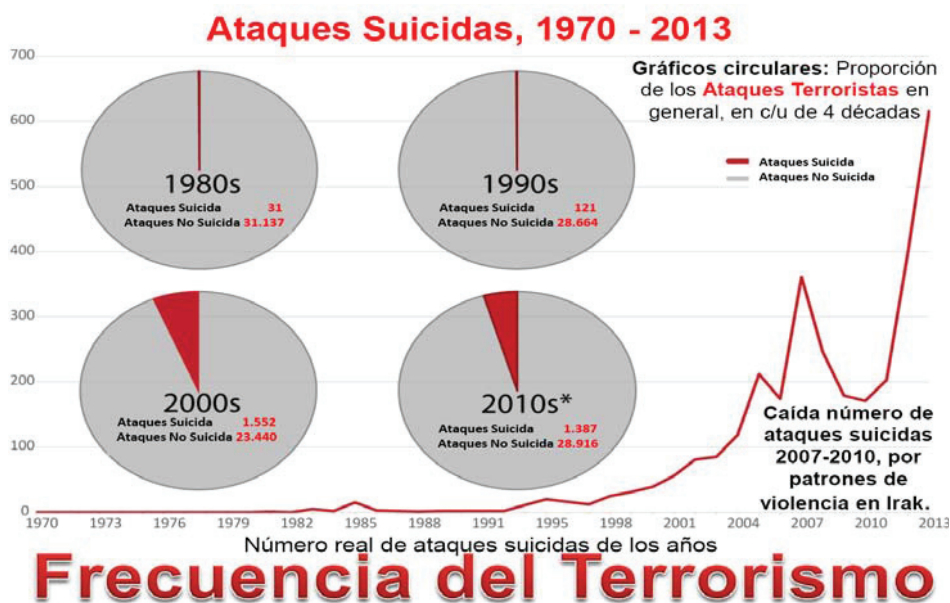
- Religioso (incluyendo el de algunas nuevas religiones o sectas).
- Represivo (amparado por el Estado).
- Narco Criminal (Mafias, Carteles, Bandas Criminales y Pandillas).
- Nacionalista (odio xenófobo).
- Biológico (microorganismos vivos: patógenos o químicos venenosos: toxinas).
- Político (revolucionario y sub revolucionario como factor de desintegración social).
- Económico (acciones desestabilizadores masivas de actores internacionales).
- Ecológico (prácticas en apoyo a causas ecológicas, medioambientales o animales).
- Cibernético (ataques por virus o hackers a infraestructuras críticas informatizadas).
- Étnico (grupos sociales con rasgos comunes por factores biológicos o morfológicos).
- Separatista (grupos sociales que aspiran a la autonomía por diversas razones).
- Revolucionario (insurrección para cambiar la estructura de la sociedad por el terror).
- Nuclear (armas de destrucción masiva, asociadas a la contaminación radioactiva).

III. ACCIONES TERRORISTAS

Las acciones terroristas más frecuentes son la decapitación, fusilamiento, apremio físico, violación, tráfico de personas, esclavitud, piratería, atentados suicidas y/o explosivos,

secuestros, reclutamiento de niños, ablación (mutilación genital femenina), amputación, crucifixión, envenenamiento, contaminación entre otras formas de violencia.

Se destaca el aumento de los ataques suicidas, como una de las tácticas terroristas.



Fuente: *Terrorismo Global*. <http://warontherocks.com/2014/06/infographic-suicide-terrorism-past-and-present/>

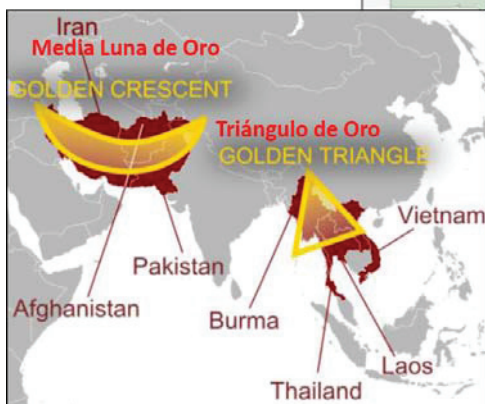
IV. FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Entre las principales fuentes de financiamiento del terrorismo se encuentran:

- Tráfico de opio: Cultivos de señores de la guerra en Afganistán.
- Tráfico de armas y drogas a pequeña y gran escala (En el Sahel – África).
- Contrabando: Al Qaeda en el Magreb Islámico y la Península Arábiga.
- Países Musulmanes, ricos en petróleo o inmersos en conflictos, por la creencia que con sus donaciones a través de entidades caritativas musulmanas y/o facilitadores financieros de esos países, evitarán que el yihadismo se vuelva contra ellos.
- Hawala. Donaciones voluntarias de los simpatizantes que se recaudan por todo el mundo y que envían a los grupos terroristas, por medios que no dejan huella.
- Secuestros.
- Delincuencia menor.

FUENTES FINANCIAMIENTO TERRORISMO

-Tráfico de opio, cuyos cultivos controlan señores de la guerra en Afganistán.



Tráfico mortal de Opio.

- ❑ Condena a Afganistán a una economía dominada por la **pobreza** y la **violencia**.
- ❑ Alimenta un tráfico ilegal y un **consumo devastador**.
- ❑ Financia la compra de armas para el **terrorismo**.



Fuentes: http://europasoberana.blogspot.com/2013/05/la-ruta-de-la-seda-el-collar-de-perlas_9843.html y <https://aurorasito.wordpress.com/tag/vincenzo-vincuerra/>

Procesos de Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo

Lavado de Dinero



Financiamiento al Terrorismo



Fuentes : <http://slideplayer.es/slide/1090703/>

Sistema Uruguayo ALA / CFT

Anti Lavado de Activos / Contra el Financiamiento del Terrorismo



Fuente: <http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/Antilavado/sitio-generico/inicio/institucional/estructura/>

V. CAUSAS QUE MOTIVAN UNIRSE A LA YIHAD

A. INTRODUCCIÓN

Actualmente habría miles de extranjeros (europeos, americanos, asiáticos, etc.) que abandonaron a sus familias, para combatir en Siria e Irak contra los que denominan los infieles en Oriente Medio. **6.000 nuevos terroristas, en promedio se unen cada mes a las filas de los yihadistas del Estado Islámico.** Según el diario El País del 13SET2014, la CIA estima que hay 31.500 combatientes del Estado Islámico, el doble de lo que se creía (Entre 20.000 y 15.000 extranjeros llegados de más de 80 países a Siria, 2.000 de ellos occidentales, de un total de 50.000 insurgentes).

B. MOTIVACIONES

Las motivaciones más comunes para unirse a los yihadistas serían:

1. Falta de identidad con los países en que residen:

Al Qaeda utilizaría métodos para engañar, adoctrinar y reclutar, con la promesa de que se les *recordará por sus acciones* y que *forman parte de algo*. Jóvenes que son la segunda generación de inmigrantes, con crisis de pertenencia a la sociedad en que viven, que

se sienten frustrados o incomprendidos y buscan apoyo y orientación en Internet, donde encuentran sitios web de contenido yihadista.

2. Buscan un objetivo a su vida:

Algunos combatientes que viajan a Siria e Irak a luchar, *carecen de trabajo o un plan de estudios*, por lo que viajar se convierte en una meta y combatiendo como yihadistas reciben un salario.

3. Hadith (tradición y enseñanza de Mahoma):

Según estudiosos del mundo musulmán, habría un hadith que menciona la conexión de Damasco con el fin del mundo. La guerra entre ejércitos musulmanes se predijo hace 1.400 años y participar en la misma sería una motivación.

4. Morir como un mártir:

Varios líderes extremistas son portavoces de la idea de que morir en el campo de batalla como mártir, será venerado tras su muerte por haber luchado contra los infieles. Por este motivo, en la red circulan imágenes de muertos en la batalla a los que les dibujan una sonrisa para subrayar este aspecto.

5. La obligación individual de ayudar a la comunidad musulmana:

Desde 1990, cuando los yihadistas luchaban en Afganistán, se argumenta como obligación individual, ayudar a los musulmanes cuando están perseguidos. Este fue el principal motivo repetido por los combatientes de Al Qaeda en 1990.

6. La red se convierte en portavoz de la ideas de ISIS:

Grupos radicales, servidores propios, canales para emitir vídeos del terror, archivos en varios idiomas y formatos, utilización de “metadatos” para que el mensaje se distribuya de forma masiva, son las fórmulas que emplea Al Qaeda en Internet para hacer visibles sus consignas, y para despertar el interés de los usuarios.

7. Vivir en un lugar regido por la sharia:

Otro de los motivos es la posibilidad de vivir en un entorno gobernado por la ley islámica interpretado del modo radical. A los ladrones les cortan las manos, los asesinos y mujeres adúlteras son apedreados hasta morir, los que beben alcohol son azotados en público y otras prácticas que atentan contra los derechos humanos.

8. Una mala relación familiar.

9. Por vivir una aventura.

10. El rechazo a las leyes de inmigración europeas.



Fuentes de la información: <http://mx.globedia.com/razones-extranjeros-unen-yihad-islamica> y *Daily Star* - 04SET2014



Fuente: <http://www.abc.es/espana/20140624/abci-yihad-bases-captacion-rutas-201406232141.html>

VI. ESTRATEGIA TERRORISTA

A. PROGRAMAS DE INSTRUCCIÓN

La instrucción de los terroristas tiene semejanza con la formación de las Fuerzas Especiales de los Ejércitos convencionales e incluye en términos generales:

- Preparación física.
- Instrucción en armamento y explosivos.
- Disciplina política y religiosa.
- Tácticas generales y técnicas de combate.
- Operaciones Sicológicas.
- Técnicas de Supervivencia.
- Cursillo de Comunicaciones.
- Reglas de seguridad.
- Medidas de contrainteligencia.

Los programas de enseñanza son modificados y ajustados acorde a:

1. La misión y los objetivos a alcanzar.
2. Las características físicas de la zona de operaciones.
3. El entorno de seguridad en el área.

La formación está dirigida y orientada por instructores internos del grupo y/o de la organización dentro del país, en forma clandestina, como asimismo de guías externos, fuera del área de operaciones.

B. ORGANIZACIÓN INTERNA

La organización interna de la estructura terrorista, está conformada por:

- Grupos Operativos (Componente de mando, ataque, apoyo de fuego y seguridad).
- Grupos de Inteligencia y Contrainteligencia.
- Grupos auxiliares de apoyo (financiamiento, reclutamiento, administración, etc.).

C. OPERACIONES

Las operaciones terroristas siguen una secuencia lógica, dividida en etapas:

1. Antes de la acción.

Selección de objetivos, vigilancia de los blancos, planificación y ensayos.

2. Comienzo de la ofensiva.

Traslado al lugar de los hechos. Inicio del ataque.

3. Ejecución del acto y continuación de las operaciones.

La duración de las acciones puede ser de días, semanas, o meses. Esta fase incluye el suicidio y las rutas de escape.

4. Posterior al incidente.

Evaluación: Críticas, lecciones aprendidas, explotación del éxito en los medios de comunicación, nuevas amenazas y operaciones psicológicas.

5. Negociación.

Postulan alianzas, acuerdos y/o demandas, demostrando flexibilidad.

VII. ESTRATEGIA CONTRATERRORISTA

Entre las líneas de acción más recomendables para nuestro país, para minimizar el fenómeno del terrorismo se estiman:

- Tipificar los delitos de terrorismo.
- Desarrollar una política antiterrorista.
- Diseñar una estrategia de lucha contra el terrorismo.
- Sancionar el Proyecto de Ley de fronteras.
- Profundizar la estrategia actual de seguridad interior.

- Aumentar las acciones pertinentes para hacer frente al tráfico ilícito de armas.
- Desarrollar un plan de acción sobre seguridad química, biológica, radiológica y nuclear.
- Firma de un acuerdo con la Comunidad Europea y EE.UU, para control de pasajeros.
- Desarrollar un sistema más fluido y práctico de intercambio de información.
- Acceso a las agencias especializadas, al sistema de información de visados.
- Aumentar los acuerdos de cooperación sobre delitos de terrorismo.
- Análisis relacionados sobre la transferencia de datos de mensajería financiera.
- Estudio de seguridad en materia de documentación e información clasificada.
- Estudio de seguridad de infraestructuras críticas y redes de comunicaciones.
- Intercambio de información sobre organizaciones terroristas y el crimen organizado.
- Intercambio de datos con Interpol.
- Aplicación de nuevas tecnologías de detección aduanera y otros servicios de seguridad.
- Aumentar el control, registro y seguridad del uso de explosivos con fines civiles.
- Desarrollo de acuerdos de seguridad en materia de explosivos.
- Desarrollo y estudio de la Lucha contra el bioterrorismo.
- Hacer un Programa de Prevención, Instrucción y Gestión de los riesgos del Terrorismo.
- Contrarrestar la propaganda yihadista en Internet.



VIII. ELEMENTOS ESENCIALES DE INFORMACIÓN

La Inteligencia y la Contrainteligencia deberían tener prioridades de información para identificar los probables blancos terroristas, en base en el conocimiento actual y de los antecedentes de una organización.

Los requisitos de la colección de la información, se usan para diagnosticar lo que ocurre, orientar el análisis de la amenaza, determinar nuestras vulnerabilidades, proyectar los escenarios prospectivos de lo que puede suceder, desarrollar la estrategia de lo que puedo hacer y planificar las acciones de lo que voy a concebir.

Estas precisiones de información a modo de guía, estarían basadas en los siguientes puntos:

- Estructura, tamaño y composición del grupo.
- Motivación.
- Metas a largo, mediano y corto plazo de la organización.
- Alistamientos religiosos, políticos y étnicos.
- Apoyo financiero y moral internacional y nacional.
- Métodos de reclutamiento.
- Identidad de cabecillas de grupos.
- Fuentes de abastecimiento y sustento.
- Fechas importantes.
- Habilidades de planificación.
- Disciplina interna.
- Tácticas y operaciones seleccionadas.
- Grado de disposición para acciones terroristas: asesinatos, mutilaciones, secuestros, atentados explosivos, incursiones, emboscadas, uso de armas químicas, biológicas y radioactivas.
- Disponibilidad para el suicidio.
- Destrezas del grupo.
- Equipamiento, armamento y transporte.
- Disponibilidad de apoyo médico.
- Medios y métodos de mando y control.
- Medios y métodos de informar al público.
- Capacidad de inteligencia y contrainteligencia de la organización.

- Alianzas con otros grupos terroristas.
- Tipo de facilidades recibidas de Estados y organizaciones.
- Áreas de entrenamiento y descanso.
- Perfil psicológico y tipo de personalidad de los terroristas solitarios.
- Intereses estratégicos y económicos de Estados u organizaciones multinacionales afectados o beneficiados de las acciones terroristas.
- Reseñas históricas en concordancia con los postulados terroristas.
- Sitios web de conversión y/o propaganda yihadista.
- Detección de eventuales células terroristas durmientes.
- Vulnerabilidades en las medidas de control del lavado de dinero.

IX. POSIBILIDADES DE LAS REDES TERRORISTAS

Algunas de las posibilidades de las organizaciones terroristas fundamentalistas en áreas de interés nacional o regional, podrían ser:

- Reclutar latinoamericanos o hijos de emigrantes, para librar la “Guerra Santa” en lugares de conflicto como Siria o Irak.
- Desarrollar redes terroristas y ejecutar atentados, con yihadistas europeos o americanos que han regresado de ir a luchar.
- Entrenar a yihadistas europeos o americanos, para convertirlos en terroristas suicidas que ataquen a sus propios países de origen.
- Construir bombas que pueden pasar la seguridad de los aeropuertos, señalando los Servicios de Inteligencia, a fabricantes de bombas yemeníes, que podrían estar entrenando a yihadistas europeos.
- Desarrollar planes para atentar contra turistas europeos y/o americanos.
- Aspirantes a yihadistas podrían volverse “lobos solitarios” radicales.
- Cambiar de Estrategia, en vez de asesinar infieles, matar occidentales.
- Desarrollar Operaciones Psicológicas.
- Ejecutar atentados bioterroristas.
- Desarrollar “células dormidas” y entrar en operaciones según intereses estratégicos.
- Atentar contra bienes y compatriotas en el exterior (representaciones diplomáticas, militares o comerciales, turistas, misiones oficiales y de Naciones Unidas, etc.).
- Utilizar el área regional, como zona de descanso y fuentes de financiamiento

X. NIVELES DE ALERTA Y CONDUCCIÓN TERRORISTA

Niveles de Alerta Antiterrorista

Análisis Estratégico
(Colección y Procesamiento)



Hipótesis de Atentados
(Indicios, EEI, Antecedentes, Escenarios)

Amenazas



Vulnerabilidades

Vacío legal por participar en un conflicto armado en el extranjero.

Líneas de Acción

Planes y Ordenes (antes, durante y después)

Nivel 1: Riesgo Potencial

Nivel 2: Riesgo Probable (dispositivo parcial)

Nivel 3: Riesgo altamente probable (activa la fuerza)

Nivel 4: Riesgo Inminente

NIVELES BÁSICOS DE CONDUCCIÓN DE UNA CRISIS TERRORISTA.

1er. Nivel: Estratégico Nacional.

Poder Ejecutivo, que es quien estructura las políticas y estrategias de combate contra el terrorismo, así como la toma de decisiones ante una crisis.

Sistema Nacional de Emergencias: Emergencias, Crisis y Desastres de carácter excepcional

2do. Nivel: Operacional Conjunto.

Es un nivel intermedio de *coordinación, comando y control*, en el cual deben estar representados además de las FF.AA. y el Ministerio del Interior, aquellas organizaciones públicas y privadas necesarias a la resolución de la crisis.

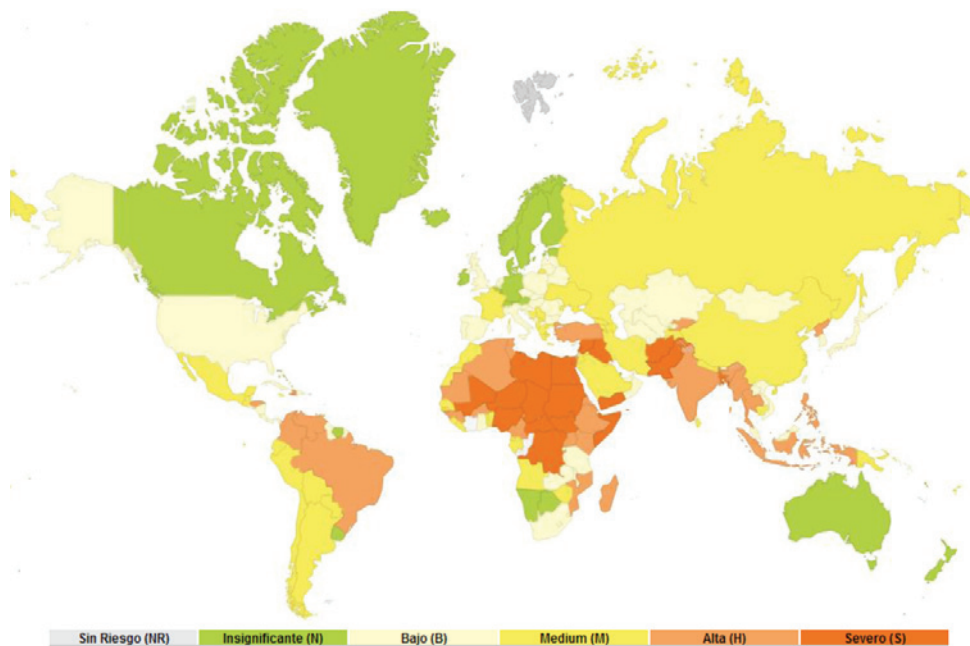
3er. Nivel: Táctico.

Este nivel asume el *control de las operaciones* necesarias para dar una solución militar a la crisis, si la situación así lo requiere.

El centro de gravedad en la crisis recae en el Nivel Operacional Conjunto.

Fuente: D-I 12-01. *Procedimientos para enfrentar acciones del Terrorismo Internacional*

Riesgo de Terrorismo 2014



Fuente: *Terrorismo y Violencia Política 2014, elaborado por AON RISK SOLUTIONS en colaboración con la consultora internacional The Risk Advisory Group.*

BIBLIOGRAFÍA

Acciones Terroristas.

<http://warontherocks.com/2014/06/infographic-suicide-terrorism-past-and-present/>

Causas que motivan unirse a la Yihad.

<http://mx.globedia.com/razones-extranjeros-unen-yihad-islamica>

<http://www.abc.es/espana/20140624/abci-yihad-bases-captacion-rutas-201406232141.html> y Daily Star - 04SET2014.

D-I 12-01.Procedimientos para enfrentar acciones del Terrorismo Internacional.

Financiamiento del Terrorismo.

http://europasoberana.blogspot.com/2013/05/la-ruta-de-la-seda-el-collar-de-perlas_9843.html

<https://aurorasito.wordpress.com/tag/vincenzo-vinciguerra/>

Proceso de Lavado de dinero y Financiamiento del Terrorismo.

<http://slideplayer.es/slide/1090703/>

Sistema uruguayo ALA/CFT (Anti lavado de Activos / Contra Financiamiento del Terrorismo.
<http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/Antilavado/sitio-generico/inicio/institucional/estructura/>

Terrorismo y Violencia Política 2014, elaborado por AON RISK SOLUTIONS en colaboración con la consultora internacional The Risk Advisory Group.



A 20 AÑOS DE LA MAESTRÍA EN ESTRATEGIA NACIONAL

Rosario Rodríguez¹ y Santiago Núñez Castro²

Este trabajo tiene como principal finalidad recorrer las distintas etapas que atravesó la Maestría en Estrategia Nacional y sus correspondientes planes de estudios dictadas en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Trata de ser una mirada sistemática de su evolución hasta nuestros días.

1) ANTECEDENTES

La Maestría en Estrategia Nacional (MEN), reconoce su antecedente más remoto en el Curso Superior de Seguridad y Curso Superior de Defensa de la Escuela de Seguridad y Defensa (ESEDENA) entre los años 1978 a 1984³, cambiando su denominación en 1985 a Curso Superior de Estrategia, el cual duró solamente un año, pasando a llamarse Curso de Altos Estudios Nacionales. El Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), se crea en 1993, dependiendo directamente del Ministerio de Defensa Nacional, pasando el citado Curso a la órbita del Centro. Por Ordenanza MDN N° 22 de 23 de febrero de 1995, se aprueba la realización de la Maestría en Estrategia Nacional, siendo esta la primera edición que se dicta con una duración de dos años.

2) EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO⁴

La MEN (en sus distintos planes) ha sido reglamentada sucesivamente por los Decretos del Poder Ejecutivo Nros 594/993 de 30 de diciembre de 1993, 87/005 de 24 de febrero de 2005 y 478/005 de 21 de noviembre del mismo año, complementados por

¹ Maestrando en Ciencia Política (UDELAR) con tesis sobre la Ley Marco de Defensa Nacional. Subdirectora Académica y Co-Directora del Curso de Género en temas de Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales. Asesora del Secretario Permanente del Consejo de Defensa Nacional. Cursando el Diploma de Docencia Universitaria (Universidad de Montevideo). Fue docente en el área jurídica en la Escuela Naval y la Escuela de Guerra Naval. Diplomada como Asesor en Defensa. Participante del Debate Nacional sobre Defensa y del Taller sobre Políticas de Defensa Nacional, de las XII, XIII y XIV Conferencias de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos. Observadora en X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

² CV 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. Posgrado de Especialización en Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Diploma de Posgrado en Docencia Universitaria y de Nivel Superior, UDE. Coordinador y docente del Curso Aspectos Jurídicos de la Defensa, Secretario Académico y Asesor Jurídico del CALEN.

³ Según datos extraídos del LIBRO de Actas del CALEN.

⁴ Acorde a la base jurídica del Ministerio de Defensa Nacional "NORDEF". Disponible en: www.mdn.gub.uy

distintas Ordenanzas del Ministerio de Defensa Nacional, estableciéndose en las citadas normas cuestiones orgánicas y curriculares.

Se hace necesario entonces comenzar con una recorrida por las principales normas que han regulado la MEN, incluyendo las innovaciones que han sido provocadas por la promulgación de la Ley General de Educación Nro.18.437 de 12 de diciembre de 2008 y la Ley de Educación Policial y Militar Nro. 19.188 de 11 de diciembre de 2013 y su repercusión en el desarrollo de la Maestría.

La Ley General de Educación y la Ley de Educación Policial y Militar, reglamentaria del artículo 105 de la primera⁵, imponen un salto cualitativo, en los requisitos de ingreso para los cursantes de la oferta académica de posgrados del país.

La Ley General de Educación 18.437, establece cinco niveles de educación formal, correspondiendo el quinto a las carreras de posgrado⁶. El artículo 32 de la citada norma dispone que: *“Los posgrados universitarios corresponden a estudios realizados con posterioridad a la obtención de un primer grado universitario o licenciatura. Estos cursos pueden ser de especialización, diplomaturas, maestrías o doctorado”*. Este requisito implica por ende, que en todo el sistema educativo nacional, al momento de ingresar a un programa de posgraduación para obtener un título de posgrado, se requiera necesariamente que el cursante posea previamente título de grado universitario, no admitiéndose en consecuencia otorgar el título de Magíster a quien no posea tal cualidad. Esta obligación se reitera en la Ley de Educación Policial y Militar, en su artículo 18, reconociendo la aplicación de los niveles dispuesto en la Ley General de Educación.

Lo antedicho se convierte en un mandato ineludible, que impacta directamente en el perfil de los postulantes a iniciar el programa de la MEN, (sean civiles, policías o militares) que deben ser egresados de la Universidad de la República, de Instituciones nacionales habilitadas por el Ministerio de Educación y Cultura o de Instituciones extranjeras, requiriéndose en este caso legalización de su título de grado.

3) PLANES DE ESTUDIOS

Acorde a la finalidad del presente trabajo, es menester hacer una descripción breve, para ver la evolución de los diversos planes de estudios que ha tenido la MEN, así como sus distintos requisitos de ingreso y perfil de egreso.

A) ORDENANZA MDN N°22 DE 23 DE FEBRERO DE 1995

Esta Ordenanza pauta el comienzo de la primera edición de la Maestría en Estrategia Nacional, comenzándose a aplicar en el año 1995.

⁵ Texto del art 105 de la Ley General de Educación.

⁶ Artículo 22 de la Ley General de Educación.

Estructura:

PRIMER AÑO CURSO BÁSICO DE ESTRATEGIA:	SEGUNDO AÑO CURSO ALTOS ESTUDIOS NACIONALES:
ÁREA PREPARATORIA	ÁREA PREPARATORIA
ÁREA POLÍTICA	ÁREA POLÍTICA
ÁREA ECONÓMICA	ÁREA ECONÓMICA
ÁREA PSICOSOCIAL	ÁREA PSICOSOCIAL
ÁREA MILITAR	ÁREA MILITAR
ÁREA CIÉNTIFICO TECNOLÓGICA	ÁREA CIÉNTIFICO TECNOLÓGICA
ÁREA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	ÁREA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Requisito de Ingreso: Dirigida a civiles y militares. En el caso de los civiles debían tener título de grado universitario o similar y estar comprendidos dentro de los 25 y 45 años de edad. Los militares debían tener el grado militar de Oficial Superior (Coronel) con cuatro años máximo de antigüedad en el grado y Curso de Estado Mayor aprobado⁷.

Perfil de Egreso: El egresado del primer año, obtenía el posgrado en Curso Básico de Estrategia y en segundo año el posgrado en Curso de Altos Estudios Nacionales. Para obtener el título de Magíster se debía presentar y aprobar una Tesis. La capacitación obtenida en primer año habilitaba al egresado a participar en tareas de dirección, asesoramiento y planificación estratégica, tanto en el sector público como en el privado, colaborando en equipos de asesoramiento y planificación estratégica. Al finalizar el segundo año quedaba habilitado a cumplir plenamente las tareas antes reseñadas⁸.

B) ORDENANZA MDN N° 27 DE 22 DE OCTUBRE DE 1996

Es interpretativa de la Ordenanza N° 22, innovando en la subdivisión de los años de la carrera sustituyendo las áreas por módulos, correspondiendo entonces el primer y segundo módulo a primer año y el tercero y cuarto módulo a segundo año⁹.

Estructura:

PRIMER AÑO CURSO BÁSICO DE ESTRATEGIA:	SEGUNDO AÑO CURSO ALTOS ESTUDIOS NACIONALES:
Módulo I:	Módulo III:
ÁREA PREPARATORIA	Situación Regional
ÁREA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	ÁREA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Trabajos de Tesis	Trabajos de Tesis
Trabajos de Investigación Individual	Trabajos de Investigación Individual
Trabajos de investigación en Grupos	Trabajos de investigación en Grupos

⁷ Artículo 3, Ordenanza MDN N° 22/995.

⁸ Artículo 14, Ordenanza MDN N° 22/995.

⁹ Artículos 2 a 8 de la Ordenanza MDN N° 27/996.

Módulo II:	Módulo IV:
Situación Mundial	Situación Nacional
Situación Continental	ÁREA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
ÁREA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	Trabajos de Tesis
Trabajos de Tesis	Trabajos de Investigación Individual
Trabajos de Investigación Individual	Trabajos de investigación en Grupos
Trabajos de investigación en Grupos	

Requisito de Ingreso: En función de la naturaleza declarativa de la Ordenanza N° 27, no se modifican los requisitos de la Ordenanza N° 22.

Perfil de Egresado: Ídem.

C) ORDENANZA MDN N° 32/998 DE 20 DE AGOSTO DE 1998

Estructura:

PRIMER AÑO Curso de Altos Estudios Nacionales:	SEGUNDO AÑO
Área Preparatoria	Curso de Elaboración de Tesis
Área Política	Ejercicio Estratégico
Área Económica	Seminarios, Simposios, Jornadas Académicas.
Área Psicosocial	
Área Militar	
Área Planificación Estratégica	
Trabajos de Investigación Individual	

Requisito de Ingreso: Se mantienen los antes reseñados.

Perfil de Egreso: Con la finalización del primer año se otorgaba el Diploma del Curso de Altos Estudios Nacionales. Para obtener el título de Magister se requería finalizar y aprobar el segundo año, participando satisfactoriamente de los Ejercicios Estratégicos, presentar y aprobar la Tesis final. Ambos niveles de capacitación permitían al egresado realizar tareas de dirección, asesoramiento y planificación estratégica, tanto en el sector público como en el privado¹⁰.

D) ORDENANZA MDN N° 82/009 DE 27 DE AGOSTO DE 2009

Estructura:

PRIMER AÑO Curso de Altos Estudios Nacionales:	SEGUNDO AÑO
Área Preparatoria	Curso de Investigación Científica en el Ámbito de la Estrategia Nacional

¹⁰ Artículo 6 Ordenanza MDN N° 32/998.

Área Política	Programa de Ejercicios Estratégicos
Área Económica	
Área Psicosocial	
Área Militar	
Área Planificación Estratégica	

Requisito de Ingreso: El criterio rector es la matriculación selectiva. Los cursantes civiles deberán tener nivel terciario. Los militares deben ser Oficiales Superiores¹¹.

Perfil de Egreso: Al finalizar el Curso de Altos Estudios Nacionales (CAEN), se obtenía el Posgrado de Diploma en Altos Estudios Nacionales¹², logrando así la formación de Analista Estratégico, pudiendo entre otras actividades, integrar grupos multidisciplinarios aplicando la metodología de planificación y colaborar en la elaboración de una apreciación de Situación Estratégica¹³.

Para graduarse de Magíster, se debía presentar y defender una Tesis final, para ello los cursantes Civiles debían ser licenciados o de nivel superior y los Militares debían ser Oficiales Superiores, diplomados del Curso de Estado Mayor¹⁴.

El título de Magíster habilita por esta norma, entre otras competencias, a desempeñar tareas de asesoramiento, planificación, ejecución y dirección en el diseño y supervisión de políticas y sus correspondientes acciones estratégicas para efectivizarlas¹⁵.

Se destaca que esta Ordenanza tiene la particularidad de prever un régimen de transición de planes de estudios anteriores¹⁶.

E) PLAN 2013

El actual Plan de la MEN (Plan 2013), en vigencia desde marzo de 2013, adecua la oferta académica a las necesidades actuales, integrando y avanzando en la fase de planificación, en relación a las ediciones anteriores, donde el Método de Planificación, culminaba con el Concepto Estratégico Nacional (CEN) a través de una Apreciación de Situación Estratégica Nacional (APRESIT)¹⁷.

En el nuevo Plan, el Método de Planificación se divide en cuatro Fases: Diagnóstico, Política, Estratégica y Gestión, Etapas y Períodos, constituyéndose en

¹¹ Artículo 65 de la Ordenanza MDN Nº 82/009.

¹² Artículo 81 de la Ordenanza MDN Nº 82/009.

¹³ Artículo 11 de la Ordenanza MDN Nº 82/009.

¹⁴ Artículo 68 de la Ordenanza MDN Nº 82/009.

¹⁵ Artículo 9 de la Ordenanza MDN Nº 82/009.

¹⁶ Artículo 90 de la Ordenanza MDN Nº 82/009.

¹⁷ Artículo 25 de la Ordenanza MDN Nº 82/009.

definitiva en un procedimiento propio para la toma de decisiones, siendo al mismo tiempo, un instrumento de conocimiento y de transformación de la realidad nacional¹⁸.

Esta innovación pone a la MEN y al CALEN, en una posición de vanguardia en la oferta académica del país, constituyéndose en el único Centro donde se imparte la Estrategia a nivel nacional, siendo sin duda un elemento central en la preferencia de nuestros cursantes, cuya matrícula crece año a año.

El Plan 2013 de la Maestría está destinado a profesionales (civiles, militares y policiales) con título universitario o título docente expedido por la ANEP. Podrán ingresar también los militares y policías que no posean un título de grado o título docente expedido por ANEP, pero que sí sean diplomados de Estado Mayor. Los militares y policías que no posean título de grado o título docente en el momento del ingreso, no podrán acceder a los títulos de Postgrado y Maestría, pero en su lugar, podrán obtener los siguientes certificados: (1) Analista en Estrategia (quienes aprueben todos los créditos del 1º año) y Planificador Estratégico (quienes aprueben todos los créditos del 2º año). Estas certificaciones serán emitidas por la Dirección del CALEN y tendrán nivel terciario no universitario.

El Plan de Estudios 2013, está actualmente en proceso de reconocimiento del MEC y tiene la siguiente estructura general:

Primer año	Segundo año
Área Estrategia I: El Uruguay y la defensa nacional.	Taller de Tesis
Área Estrategia I: Pensamiento Estratégico	Área Política II
Área Estrategia I: Análisis Prospectivo	Área Económica II
Área Estrategia I: Geopolítica	Área Social II
Metodología de la Investigación	Área Militar II
Área Política I	Área Científico – Tecnológica II
Área Económica I	Planificación Estratégica: Fase de diagnóstico
Área Social I	Planificación Estratégica: Fase de decisión política
Área Militar I	Planificación Estratégica: Fase de planificación estratégica
Área Científico – Tecnológica I	
Generalidades del Proceso de Planificación Estratégica	

A su vez, el proceso se completa con cinco asignaturas que son de carácter optativas; ellas son actualmente: Seguridad y Defensa, Prospectiva aplicada a la Investigación, Inteligencia Estratégica aplicada a la Defensa Nacional, Política y Estrategia y Geopolítica.

Otra innovación es la incorporación del sistema de créditos a la estructura general de la Maestría, como unidad de medida que combina actividad presencial y actividad individual del cursante. Se requiere a los efectos de obtención del título de Magíster, el

¹⁸ Tomo III del Manual de Estrategia del CALEN.

completar todos los créditos necesarios (entre las asignaturas obligatorias y optativas) y presentar y aprobar una Tesis final.

Perfil de egreso: a) Posgrado de Especialización en Estrategia Nacional. El Posgraduado en Estrategia Nacional es un especialista capacitado para analizar y diagnosticar situaciones complejas de la realidad nacional. Al final del primer año de la Maestría el cursante estará capacitado para analizar con detalle el contexto de los problemas que deben ser estudiados en busca de una solución. Estará familiarizado con los procesos de diagnóstico incluidos en una apreciación de situación en estrategia nacional. El Posgraduado (especialista) en Estrategia Nacional estará capacitado para: (1) Analizar; (2) Obtener e interpretar las diferentes fuentes de información (documentos, entrevistas, encuestas, etc.); (3) Elaborar reportes (Apreciación de Situación). Esta titulación se obtiene después de haber aprobado todos los créditos correspondientes al 1º año de la Maestría.

b) Maestría en Estrategia Nacional. El Magíster en Estrategia Nacional es un asesor altamente capacitado para analizar problemas complejos de la realidad nacional, investigar, proponer soluciones viables y planificar el proceso de implementación de la solución seleccionada. Al final del segundo año de la Maestría el cursante estará capacitado no solo para analizar e interpretar los hechos vinculados a una determinada situación, sino que además contará con los conocimientos y las habilidades requeridas para encontrar soluciones creativas a los problemas que son precisos resolver. El Magíster en Estrategia será un profesional que estará capacitado para: 1) Asesorar y 2) Planificar. A la tarea del Analista agrega las tareas de generar líneas de acción (posibles alternativas) para apoyar el proceso de toma de decisiones al más alto nivel de la conducción política del Estado. Tomada la decisión, planifica y eventualmente participa del proceso de implementación de las políticas y acciones que el Gobierno decidió llevar adelante. Esto es extensivo al asesoramiento a los directivos de alto nivel de instituciones o empresas del ámbito privado. Este título se obtiene después de haber aprobado todos los créditos correspondientes al 1º y 2º año de la Maestría, y de haber elaborado, defendido y aprobado la correspondiente Tesis de Maestría¹⁹.

4) MARCO ORGÁNICO INSTITUCIONAL

Además de brindar conocimientos en Estrategia Nacional, también otorga educación en Defensa Nacional, especialmente a partir de la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional 18.650 de 19 de febrero de 2010. Esta Ley permite una nueva y moderna visión de la Defensa Nacional, con un enfoque integral y transversal a todos los sectores de la sociedad en su conjunto. Es por ello, que el CALEN ha agregado a su denominación ser “Colegio de Defensa del Uruguay”.

Teniendo como pilar la Estrategia Nacional y a su vez, tomando como parte de su razón de ser generar la necesaria Cultura de Defensa Nacional, es que su Misión y Visión están siendo reformuladas en este mismo sentido. Así, que la MISIÓN del Centro consiste en “Contribuir al establecimiento de una Cultura de Defensa y Estrategia Nacional,

¹⁹ Información suministrada en: www.calen.edu.uy

formando Analistas y Magísteres en Estrategia Nacional, con capacidad de asesoramiento al más alto nivel de la conducción gubernamental del Estado.”, teniendo como VISIÓN “Posicionarse como un instituto de Rango Universitario, moderno, ajustado a la normativa vigente en el Sistema Nacional de Educación, especializado en el estudio académico de todos los aspectos vinculados con la Defensa Nacional en general y la Estrategia Nacional en particular, acorde a lo establecido en la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 19 de febrero de 2010”²⁰.

Como referente en la educación pública post-terciaria, forma parte del Anuario Estadístico de Educación que lleva el Ministerio de Educación y Cultura, donde se establece que “El Centro de Altos Estudios Nacionales es un instituto de postgrado especializado en enseñanza, investigación y extensión, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional. Su objetivo es desarrollar y consolidar conocimientos y técnicas que habiliten la planificación, coordinación, asesoramiento y dirección estratégica en los altos niveles de la conducción gubernamental del Estado. Capacita con rigor científico, a profesionales del sector público y privado en Altos Estudios Nacionales”²¹.

No es un tema menor decir que se vincula con la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) al haber sido el CALEN designado por el gobierno uruguayo a través del Ministerio de Defensa Nacional como la instancia nacional de estudios estratégicos contraparte del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) dependiente del Consejo de Defensa Suramericano. Este Centro, inaugurado en 2011 que funciona en Buenos Aires, Argentina, es la “instancia de producción de estudios estratégicos a efecto del asesoramiento al Consejo de Defensa Suramericano cuando éste lo requiera”²². Y dentro de sus funciones se encuentra la de “establecer **relaciones institucionales y una red de intercambios con centros de estudios estratégicos** de los países que conforman el Consejo de Defensa Suramericano.” Como lo indica su información, estos “Centros Nacionales Contrapartes son instancias designadas por los respectivos Ministerios de Defensa de los Estados Miembros de la UNASUR para colaborar con el CEED mediante el aporte de análisis e investigación sobre temáticas tanto de sus respectivos ámbitos nacionales como de sus áreas específicas de especialización”²³.

En consecuencia de lo anteriormente expresado, la creación en 2013 del Centro de Estudios Estratégicos (CEE) en el CALEN demuestra la preocupación constante de esta casa de estudios por estudiar con rigor científico los temas actuales del país, del contexto regional, continental o internacional, que sean de interés estratégico para el Estado y que, en cierta medida puedan realizar aportes tanto al CEED como a otros Centros de investigación. Es por ello que está llevando adelante sus dos primeros proyectos de investigación referidos al contexto regional, denominados “Concepciones estratégicas de Seguridad y Defensa en el

²⁰ Ídem anterior.

²¹ Anuario Estadístico de Educación 2011. Editado por el Área de Investigación y Estadística, de la Dirección de Educación del MEC. ISSN 0797-6038. Pág. 392. Disponible en:
<http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>

²² <http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/otras-instancias>

²³ <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/02-Estructura-Organica/06-Contrapartes.html>

ámbito de la UNASUR. Construcción de escenarios futuros 2013-2025”, próximos a su finalización, y cuyo resultado será difundido en el CALEN, mediante una publicación y presentación de dichas investigaciones.

Como parte de sus vínculos naturales con otras organizaciones similares, forma parte de la Asociación de Colegios Iberoamericanos de Defensa Nacional, asistiendo anualmente a las Conferencias de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos. En la XIV realizada en nuestro país en octubre de 2013, se presentó la publicación “Conceptos sobre Seguridad y Defensa de los países iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa”, que fuera sugerida por la delegación de Uruguay y aceptada durante la XIII Conferencia realizada en Ecuador en octubre de 2012. Allí se encuentra el esfuerzo cooperativo de muchos países que integran la Conferencia (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, España, México, Perú, Portugal y Uruguay) en contribuir a la difusión de los temas vinculados a Seguridad y Defensa y de formar a los líderes políticos, propiciando además a la investigación e integración de Estados hermanos.

Asimismo, el Centro ha participado como observador durante la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas realizada en Punta del Este en 2012.

Los avances tecnológicos en la información nos llevaron a ser parte del Portal Timbó para ofrecerlo a aquellas personas que cursan estudios en el Centro, destinatarios finales del ser de este instituto. Se vincula con la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), comenzando con el esfuerzo de contar en su plantilla de docentes con investigadores que sean parte de esta Agencia.

En el marco de la modernización del CALEN hemos comenzado el dictado de cursos semi-presenciales tanto para los docentes del Centro como para cursantes en general orientado especialmente para aquellos participantes de interior del país que no pueden asistir a los cursos en Montevideo. Ellos complementan la oferta académica que se vio incrementada en estos últimos años, contribuyendo así a un modelo de educación innovadora acorde a las necesidades de nuestro tiempo.

5) RECONOCIMIENTO

En el año 1994 se obtuvo el reconocimiento del nivel post terciario de la MEN por parte del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), mediante Resolución de 21 de diciembre de 1994, al identificar la necesidad de acreditar la tarea que el CALEN venía realizando y lo que proyectaba a futuro, quedando la supervisión del programa académico a cargo de la Dirección de Educación del MEC.

En el año 2009 se elevaron, las gestiones tendientes a reconocer el Plan 2009, pero ante los cambios producidos por la Ley General de Educación y ante un nuevo Plan de estudios en consonancia con dichos cambios, en el año 2013 comenzaron nuevas gestiones ante el Área de Educación Superior del MEC por parte del equipo académico del CALEN el que presentó el nuevo proyecto de la MEN, tomando como base lo actuado y adecuándolo a la normativa legal en lo que corresponda.

Es así que por primera vez en noviembre de 2013, concurren al CALEN integrantes del Área de Educación Superior, reuniéndose con la Dirección, el cuerpo docente y los cursantes, encuentro altamente positivo que le permitió al Centro continuar avanzando en la tramitación del reconocimiento.

6) DESAFÍOS Y CONCLUSIONES

La gran riqueza de esta casa de estudios la constituyen su acervo de cursantes, los profesionales, tantos militares, policiales y civiles de las más diversas disciplinas, muchos de ellos trabajando en ámbitos gubernamentales, pero también lo componen aquellos que no provienen del Estado sino del sector privado. El enfoque multidisciplinario que se logra en sus aulas al abordar la realidad nacional, así como la metodología empleada para su estudio, acompañados de conocimientos enfocados a la nueva visión de la Defensa Nacional, que involucra a todos los sectores de la sociedad, son los aspectos que hacen del CALEN ser el único centro académico en el país en estas áreas de especialidades. Por ese motivo, no compite con ningún otro centro de estudio sino que por el contrario, complementa al resto de la educación tanto pública como privada, siendo parte integrante del Sistema Nacional de Educación, constituyéndose en un referente en estudios de Estrategia, Seguridad y Defensa tanto a nivel nacional, como regional e internacional.

ANEXOS

Lista de Magísteres egresados a la fecha de esta publicación (tabla con tema de tesis y fecha de aprobación)

NOMBRE	FECHA DE DEFENSA	TEMA
1. Gral. Hébert Fígoli.	11/11/96	“El nuevo rol del Ejército Nacional en el marco de la O.N.U. para el mantenimiento de la paz”.
2. Cnel. José Puigvert.	26/11/96	“Estrategia Nacional para una reorganización territorial de la R.O.U.”.
3. Prof. Ana M. Barone.	04/12/96	“Las reformas constitucionales y la gobernabilidad”.
4. Cnel. Raúl Gloodtdofsky.	05/12/96	“La identidad Nacional y el proceso de Integración del MERCOSUR”.
5. Lic. Lorna M. García Barneche	11/03/97	“Nuevas relaciones laborales y la ley 16.713”.
6. Cnel. (Av.) Enrique Rivero.	23/12/97	“Optimización del empleo del excedente electroenergético del país hacia la Industria Nacional”.
7. Cnel. Leonardo García.	06/07/00	“La inteligencia militar de nivel estratégico y la Seguridad del Estado”.

8. Lic. Mag. Graciela Antelo.	01/08/00	“Propuesta de un modelo curricular mínimo de negociación para la convalidación de los títulos de Maestro en Educación Primaria en los países del MERCOSUR, desde un análisis estratégico del Uruguay”.
9. Cnel. Lucio Dalía.	18/04/02	“La planificación estratégica como instrumento auxiliar para la toma de decisiones en los niveles de la conducción Nacional”.
10. Cnel. Juan J. Pioli.	19/11/03	“La percepción de la sociedad Uruguaya sobre la imagen de las Fuerzas Armadas: el caso del Ejército Nacional”.
11. Cnel. (Av.) Luis Alvariza.	10/12/03	“La fuerza no convencional: un modelo de Defensa Nacional complementario, válido frente a las incertidumbres estratégicas de comienzos del Siglo XXI”.
12. Cnel. Antonio Romanelli.	28/07/05	“Las limitaciones en la capacidad del componente terrestre del sistema de Defensa Nacional para generar disuasión ante las amenazas actuales a la seguridad”.
13. C/N Hernes Rodríguez.	08/08/06	“La conducción política de la Defensa y el concepto de empleo conjunto”.
14. Master en Educ. Lidia Barboza	09/11/10	“Planificación Estratégica Nacional: propuesta de un modelo referencial para Uruguay”.
15. Lic. en Soc. Gonzalo Paredes.	28/12/10	“La influencia de los agentes de socialización en nuestra identidad Nacional en el marco de una cultura de Defensa Nacional”.
16. Doctor Julio Trindade Mendieta.	21/05/14	“Vulnerabilidad de las fronteras Uruguayas frente a riesgos epidemiológicos”.
17. Ingeniero Felipe Fajardo Sockol	17/07/14	“Implementación de Estrategias de desarrollo de infraestructura a través de proyectos en el Estado Uruguayo”.

BIBLIOGRAFÍA

Anuario Estadístico de Educación 2011. Editado por el Área de Investigación y Estadística, de la Dirección de Educación del MEC. [on line] ISSN 0797-6038. Pág. 392.
 Disponible en:
<http://educacion.mec.gub.uy/boletin/Anuario2011/ANUARIO%202011%20-%201-2-13.pdf>

Burone, José María, 2013 “La Defensa Nacional en el Uruguay: Análisis del contenido de la Ley N°. 18.650 Marco de Defensa Nacional”, en Conceptos sobre Seguridad y

Defensa de los países Iberoamericanos. Desde la óptica de sus Colegios de Defensa, CALEN

Estructura orgánica del Consejo de Defensa Suramericano UNASUR. [on line] Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/02-Estructura-Organica/06-Contrapartes.html>

Manual de Estrategia del CALEN, 2013, Tomo I.

Normas citadas:

Decretos del Poder Ejecutivo Nros 594/993 de 30 de diciembre de 1993, 87/005 de 24 de febrero de 2005 y 478/005 de 21 de noviembre del 2005.

Ordenanzas del Ministerio de Defensa Nacional Nros: 22 de 23 de febrero de 1995, 27 de 22 de octubre de 1996, 32/998 de 20 de agosto de 1998 y 82/009 de 27 de agosto de 2009.

Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650 de 12 de diciembre de 2008.

Ley de Educación Policial y Militar Nro. 19.188 de 11 de diciembre de 2013.

“Política de Defensa Nacional” aprobada por Decreto 105/014 de 29 de abril de 2014.



LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL¹ PARA EL FOMENTO DE LA BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA BRASILEÑA² Y SU APOORTE PARA EL DESARROLLO NACIONAL

José Antonio Gonçalves Rosa³

El tema que se aborda está destinado al fomento del desarrollo, producción, distribución y mantenimiento de los Productos Estratégicos de Defensa del Brasil⁴.

INTRODUCCIÓN

El mundo viene experimentando nuevos aires de seguridad y Defensa desde el 11 de septiembre de 2001. A las amenazas de entonces, el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de personas, entre otros, que aún perduran, se suman nuevas tan o más preocupantes situaciones que cambian radicalmente la percepción de seguridad que ahora debe contemplar la fragmentación y la integración de un producto de la globalización, de la desigualdad económica, de los cambios sociales, de los desafíos relacionados con la cultura, ideología y religión de los pueblos, cada vez más “normales” dentro de un mundo cada vez más “global”.

Este escenario llama a una integración innovadora y más sólida, a una diplomacia preventiva, a la utilización de tecnologías de Defensa de alerta temprana y a establecer políticas públicas efectivas para las sociedades transnacionales basadas en la cooperación

¹ Política de Defensa Nacional (PDN) - Decreto Nº 5.484, 30 de junio de 2005.
Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm

² Base Industrial de Defensa Brasileña (BIDB) - Decreto Nº 7.970, 28 Mar 2013.
Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7970.htm

³ **Coronel del Ejército Brasileño** - Graduado en Ciencias Militares en la “Academia Militar de Agulhas Negras” (AMAN) y Doctor en Ciencias Militares en la “Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército” (ECEME). Tiene Posgrado en Liderazgo en la Universidad Militar de las Fuerzas Armadas de Bolivia y el Curso de Inteligencia Estratégica de la Escuela Militar de Inteligencia, en La Paz / Bolivia. En el C.A.L.E.N. cursó con aprobación en el año 2013 Maestría en Estrategia Nacional, en su primer año. También aprobó los siguientes cursos de Extensión Académica: Planeamiento Estratégico, Seguridad y Defensa, Geopolítica, Prospectiva, Política y Estrategia y Geopolítica del Mundo Árabo Islámico. Fue el comandante de la Unidad Logística de la Aviación del Ejército (BMntSupAvEx) en los años 2011 y 2012.
Fecha de presentación del artículo: setiembre de 2013.

⁴ Productos Estratégicos de Defensa (PED) - Ley Nº 12.598, 22 Mar 2012.
Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm

entre Estados. En Sudamérica, un rol clave desempeñan las organizaciones multilaterales que integran el MERCOSUR⁵, la UNASUR⁶ y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)⁷, entre otras, en la promoción y cumplimiento de las normativas que aseguren la estabilidad y seguridad, económica, política, social y militar, que siguen enfrentando dificultades al momento de generar la voluntad efectiva de todos los Estados y los recursos económicos necesarios para cumplir con las iniciativas con mecanismos más innovadores. Pero, lo más importante, es que hoy día existen buenas Políticas de Defensa internas en algunos de los Estados de Sudamérica.

Así, miremos a Brasil. El país que ocupa prácticamente la mitad del territorio sudamericano, con la previsión de ser la 5ª economía mundial en 2016 –según el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁸– y líder natural de la región. Este futuro desarrollo económico puede ser encontrado en la citación abajo:

*“Brasil deberá volver a ocupar la posición entre las principales economías del mundo. La proyección es que el FMI (Fondo Monetario Internacional), que dio a conocer una estimación de la colocación de las economías internacionales en 2018. De acuerdo con estos datos, y reanudar la posición perdida por el Reino Unido el año pasado, se espera que Brasil superará a Francia y ocupará la quinta posición entre las mayores economías en 2016/18. En 2012, la economía británica creció menos que Brasil, 0,2%. Pero la conversión del PBI para el dólar ha hecho que el Reino Unido supere a Brasil, debido a la devaluación del Real frente a la moneda EE.UU. Según el FMI, el PBI de Brasil fue de US\$ 2,39 mil billones año pasado, mientras que el Reino Unido fue de US\$ 2,44 mil billones de dólares. Sin embargo, la recuperación en 2013 ocurrirá. De acuerdo con las proyecciones, el PBI de Brasil, en 2013, será de US\$ 2,45 mil billones de dólares, US\$ 34 billones a más que el Reino Unido, estimado en US\$ 2,42 mil billones.”*⁹

Basado en este crecimiento, el país ha efectuado una profunda revisión de sus políticas públicas, que incluye a las de seguridad y Defensa, que resultó en una nueva Política y Estrategia de Defensa Nacional poniendo énfasis en el rol de sus FF.AA., las que deben ser parte integral de la sociedad brasileña, con un profesionalismo y capacidad técnica tal, que les permita ampliar la protección de sus 15 mil Km de fronteras, reprimir ilícitos y ampliar la ayuda social a la población de las regiones apartadas, en coordinación con los demás estamentos gubernamentales para garantizar la seguridad interna y externa.

Dentro de este contexto introductorio, haremos un recorrido por la Política de Defensa Nacional (PDN) brasileña, creada en 2005 y por la Estrategia de Defensa Nacional (EDN), creada en 2008, identificando las etapas evolutivas para el desarrollo de la Base Industrial de Defensa Brasileña (BIDB). Con la presentación de los proyectos de las FF.AA., integrados al Libro Blanco de la Defensa Nacional (LBDN), miraremos el futuro

⁵ Mercado Común del Sur (MERCOSUR) - Disponible en: <http://www.mercosur.int>

⁶ Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) - Disponible en: <http://www.unasursg.org>

⁷ Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) - Disponible en: <http://www.unasursg.org>

⁸ Fondo Monetario Internacional (FMI) - Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/>

⁹ Fuente: <http://www.oeconomista.com.br>. (La negrita es del autor).

para su efectivo aporte para el avance científico tecnológico del país, contribuyendo con el desarrollo nacional.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

EL NACIMIENTO DE LA MENTALIDAD DE DEFENSA BRASILEÑA

El desarrollo de la industria de materiales de Defensa en Brasil fue siempre uno de los hechos más destacados de la soberanía nacional desde inicio de la historia brasileña. El primero de estos requisitos nació durante el período colonial, cuando Portugal buscó combatir la piratería, nacían así, las primeras ideas de Defensa en la colonia brasileña. En 1808, el traslado de la corte portuguesa a Brasil impulsó la creación de fábricas y arsenales y la expansión de la capacidad industrial del país. Con la ampliación de la construcción naval, el fortalecimiento del poder militar de Portugal quedó muy evidente en la época.

La Guerra del Paraguay, en 1864, provocó el desarrollo de la base industrial, logística, científica y tecnológica, que permitió que toda la munición, artefactos y armas utilizadas por las fuerzas brasileñas, fueran producidos en Brasil. Después de la guerra, no era posible seguir el desarrollo de la industria de Defensa, debido a la falta de inversión y de una base industrial más amplia. Así, la industria de Defensa ha sobrevivido al ciclo de la construcción de fábricas militares, a partir de 1889, donde podemos destacar las fábricas de PIQUETE, ANDARAÍ, CURITIBA, ITAJUBÁ, JUIZ DE FORA y BONSUCESSO, entre otras.

Con los años, las dificultades económicas no disminuyeron, siendo que sólo a partir de 1930 la industrialización del país ganó nuevo impulso, en la era del Presidente Getúlio Vargas. La Segunda Guerra Mundial alentó la industria de material de Defensa durante el período del conflicto. Después de la Segunda Guerra Mundial, la industria brasileña de equipos de Defensa se quedó estancada hasta principios de los años 80, cuando, favorecida por la tecnología y los Parques Industriales implantados en los años 70, promovidos por los Gobiernos Militares, la industria de materiales logró resultados importantes para los productos de Defensa y sistemas de alta tecnología.

Se destaca, por ejemplo, la empresa EMBRAER¹⁰ con la producción de aeronaves civiles y militares que fue creada en 1970. La empresa nació como una iniciativa del Gobierno Brasileño en un proyecto estratégico para implementar la industria de aviación en el país. Con el fin de la Guerra Fría, en los años 90, lo que representaba la mayor justificación de las naciones para el comercio de armas, llevó a la decadencia de la industria mundial de este sector. En Brasil, más allá del fin de la Guerra Fría, el fin del régimen militar junto con la falta de sensibilidad y conocimiento por parte de los nuevos gobernantes, llevaron a una reformulación de la industria de Defensa, en la época.

A partir del año 2000 las perspectivas comenzaron a cambiar. Así, la industria de Defensa brasileña alentada por la nueva PDN, creada en 2005 y por la EDN creada en 2008,

¹⁰ Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER).

Disponible en: <http://www.embraerds.com/portugues/content/cargo/performance.asp>

nuevos y modernos instrumentos de la Defensa, motivaron que se retomara la industria nacional de Defensa.

LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL Y LA INDUSTRIA DE DEFENSA BRASILEÑA

La presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, envió al Congreso Nacional, en 2012, los documentos de la Política de Defensa Nacional, Estrategia Nacional de Defensa y el Libro Blanco de Defensa Nacional. En la solemnidad del lanzamiento del LBDN, la presidenta afirmó que:

“El Libro Blanco amplía el acompañamiento de los temas militares por el conjunto de la sociedad, al presentar las potencialidades y las necesidades de nuestra Defensa al debate público. El compromiso civil es indispensable para la construcción de un Brasil soberano.”¹¹



Figura Nº 1: Principales documentos de Defensa brasileña.

Apreciando las fechas de los documentos arriba presentados, podemos afirmar que hay una evolución necesaria para la continuidad de la política de Defensa brasileña. Aprobada en 2005, la Política de Defensa Nacional tiene por finalidad establecer directrices para la preparación y el empleo de la capacitación nacional, en caso de amenazas externas, **involucrando a los sectores militar y civil en todas las esferas del poder nacional.**

El documento presenta los ambientes nacional e internacional y traza, de forma estratégica, las orientaciones y directrices compatibles con los Objetivos de la Defensa. Uno de los principales propósitos de la Política de Defensa Nacional **es concienciar a todos los segmentos de la sociedad brasileña, de que la Defensa de la nación es un deber de todos los brasileños y no sólo de los militares.** La interacción civil militar es importante para la Defensa nacional.

Las relaciones internacionales se rigen por una compleja interacción de actores, intereses y normas que favorecen o limitan el poder y el prestigio de las Naciones. En este contexto, de múltiples influencias, la interdependencia de los países que tratan de alcanzar sus intereses nacionales, pueden generar asociaciones o conflictos de diversas intensidades.

¹¹ Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, 2012.

Por lo tanto, es esencial que **la política y la estructura de la Defensa de nacional sean compatibles con los intereses políticos y estratégicos del país, para preservar la soberanía nacional y los intereses de nuestra región.** En este contexto, la PDN brasileña, aprobada por el Decreto N° 5.484, 30 de julio de 2005, tiene como objetivos:

- I. la garantía de la soberanía, el patrimonio nacional y la integridad territorial;*
- II. la Defensa de los intereses nacionales y las personas, los bienes y los recursos;*
- III. la contribución a la preservación de la cohesión y la unidad nacional;*
- IV. promover la estabilidad regional;*
- V. la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional; y*
- VI. la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor integración en los procesos internacionales de toma de decisiones.*

Así, de 2005 hasta 2007 fue preparada la transformación de la Política de Defensa (objetivos) en Estrategia de Defensa (acciones), donde en 2008, fue aprobada la Estrategia de Defensa Nacional que establece formas de alcanzar los objetivos recomendados por la Política de Defensa Nacional, citados arriba, por medio de **acciones estratégicas a medio y largo plazo.**

Se trata de una Política de Estado, más que de Gobierno. Los proyectos de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) brasileñas, que destacaremos más adelante, presentan muy claramente el alcance de esta política. La Estrategia de Defensa Nacional consta de los siguientes **tres ejes fundamentales y estructurantes:**

1er. EJE. - Atribuciones de las Fuerzas Armadas en la paz y en la guerra. Para cumplir las directrices estratégicas se proponen prácticas y capacitaciones operacionales, además de una clara evolución tecnológica con una nueva doctrina.

2do. EJE. - Reorganización de la Industria Nacional de Material de Defensa. Para asegurar que la atención a las necesidades de equipamiento de las Fuerzas Armadas se apoye en tecnologías bajo dominio nacional. Eje de la nueva Base Industrial de Defensa Brasileña.

3er. EJE. - Composición de los efectivos de las Fuerzas Armadas con un Servicio Militar Obligatorio. Importante para que funcione como un espacio republicano, esto es, forma por la cual las FF.AA. se vinculan a la nación brasileña.

La dimensión geopolítica brasileña articula la necesidad de monitorear y controlar la tierra, el mar y el aire brasileños; y ampliar la capacidad de movilización y presencia de las FF.AA. garantiza a Brasil la vocación natural de líder en la región. Brasil, en Sudamérica, es territorialmente el más grande con 8,5 millones de km² y con una población aproximadamente a 192 millones de habitantes y con una proyección natural al Atlántico Sur. Así, con la PDN y la EDN **una nueva doctrina militar empieza a nacer** para atender la nueva articulación definida para las FF.AA. de Brasil.

La Estrategia de Defensa Nacional define el **Sector Nuclear** para la **Armada Brasileña**, el **Sector Espacial** para la **Fuerza Aérea Brasileña** y el **Sector Cibernético** para

el **Ejército Brasileño**, como **sectores estratégicos y esenciales para la Defensa y desarrollo nacional brasileño**. Abordaremos, más adelante, los proyectos en ejecución para las FF.AA., todos apoyados en estos tres sectores.

Así, para la continuidad de la política de Defensa brasileña, fue elaborado por el Ministerio de Defensa el Libro Blanco de la Defensa Nacional que es un documento público, en forma de libro, que expone para la sociedad brasileña la visión del Gobierno Brasileño acerca de la Defensa Nacional. El documento divulga y detalla, también, para la comunidad internacional, la Política y la Estrategia de Defensa Brasileña, los medios disponibles y la articulación de las Fuerzas Armadas.

La evolución natural de la Defensa brasileña, después de la Constitución de 1988, viene configurando la estructura actual del Ministerio de Defensa, presentada en el siguiente organigrama:

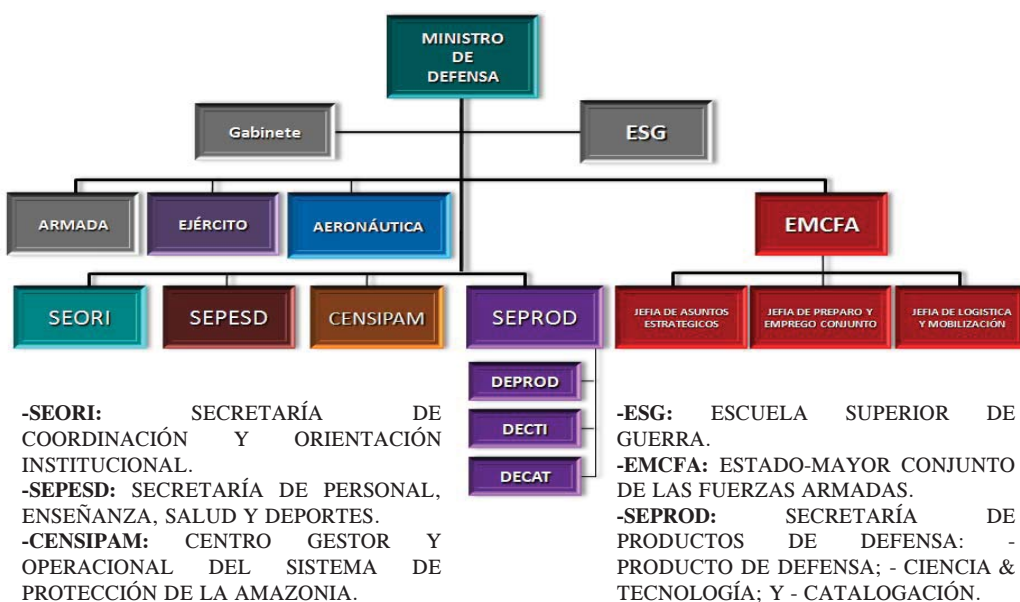


Figura N° 2: Ministerio de Defensa brasileño¹².

El LBDN describe la política estratégica para la planificación de la Defensa, con una perspectiva de medio y largo plazo. Los principales objetivos son: **dar transparencia a la sociedad sobre el funcionamiento de la Defensa; constituir un instrumento generador de confianza mutua entre los países; y hacer una presentación libre de temas sensibles de Seguridad y Defensa.**

En continuidad a la PDN, en 2012, la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, anunció una nueva medida de fomento para la industria de Defensa brasileña. La medida es

¹² **Fuente Figura 2:** Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

un esfuerzo conjunto del Ministerio de Defensa (MD)¹³, del Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI)¹⁴, del Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC)¹⁵, del Ministerio de la Hacienda (MF)¹⁶ y es una derivación del Plan Brasil Mayor (PBM)¹⁷, lanzado en 2011, para **aumentar la competitividad de la industria y buscar mayor valor agregado e innovación al producto nacional.**

Se destaca que **la industria de Defensa incentiva todas las cadenas industriales de alta tecnología**, adicionalmente a su función estratégica para Brasil. El destaque en negrita es del autor.

*“En función de la extensión de nuestro territorio y del tamaño de nuestras riquezas, el sector de Defensa es imprescindible para el mantenimiento de nuestra soberanía. [...] Nuestro satélite geoestacionario, que tendrá uso dual, militar y civil, es un buen ejemplo de cómo funciona ese modelo. [...] A ser lanzado en 2014, será seguido por otro en 2019, que tendrá tecnología total brasileña ”.*¹⁸



Figura N° 3

¹³ Ministerio de Defensa (MD) - Disponible en: <http://www.defesa.gov.br>

¹⁴ Ministerio de la Ciencia Tecnología e Innovación (MCTI) - Disponible en: <http://www.mcti.gov.br>

¹⁵ Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC) - Disponible en: <http://www.mdic.gov.br>

¹⁶ Ministerio de la Hacienda (MF) - Disponible en: <http://www.fazenda.gov.br>

¹⁷ Plan Brasil Mayor (PBM) - Disponible en: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>

¹⁸ Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, 2012. (La negrita es del autor).

Figura Nº 4¹⁹

Esta nueva medida permitirá que el Estado influya positivamente en la generación de tecnología y producción industrial. La medida establece reglas específicas para la compra y contratación de productos y sistemas de Defensa, creando asimismo un Régimen Especial de Tributación, **exonerando a las empresas del sector de una serie de impuestos**. De acuerdo a la Dirección de Fiscalización de Productos Controlados (DFPC)²⁰, órgano subordinado al Comando del Ejército Brasileño, cerca de 186 empresas ya están en condiciones de beneficiarse de este nuevo régimen. Entre ellas: AVIBRAS²¹, EMBRAER²², HELIBRAS²³ y MECTRON²⁴ y otras. Las excepciones tributarias tendrán un periodo de 5 años, para los proyectos remitidos y aprobados por el Ministerio de Defensa.

Para ello, deberán satisfacer las exigencias de la norma, entre ellas tener **sede en Brasil**, demostrar **conocimiento tecnológico propio o complementarlo** – en asociación – con una empresa o institución brasilera. Los beneficios de la medida se extienden a la compra de los insumos (importados o no) necesarios para la investigación y producción. El

¹⁹ Fuente Figuras 3 y 4: Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

²⁰ DFPC - Disponible en: <http://www.dfpc.eb.mil.br>

²¹ AVIBRAS - Disponible en: <http://www.avibras.com.br>

²² EMBRAER - Disponible en: <http://www.embraer.com.br>

²³ HELIBRAS - Disponible en: <http://www.helibras.com.br>

²⁴ MECTRON - Disponible en: <http://www.mectron.com.br>

Régimen Especial Tributario para la Industria de Defensa (RETID)²⁵ beneficiará las empresas registradas en el Ministerio de Defensa y los beneficios inciden en la exoneración del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI)²⁶, contribución para el Programa de Integración Social y Formación del Patrimonio del Servidor Público (PIS/PASEP)²⁷ y la Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFINS).

Según datos de la Asociación Brasileña de las Industrias de Defensa (ABIMDE)²⁸, la entidad que reúne cerca de 144 empresas, el sector emplea a 25.000 personas y promueve 100.000 empleos indirectos, así, **el gobierno espera duplicar los números en diez años**. El mercado de Defensa tiene características propias que lo distinguen de los demás sectores.

Las compras del Estado definen la demanda por los productos de Defensa, por lo que, incluso la Organización Mundial del Comercio (OMC)²⁹ acepta el establecimiento de regímenes especiales para el sector. **La relación entre el desarrollo científico tecnológico de un país está estrechamente relacionado con la industria de Defensa.**

Gran parte de los productos electrónicos disponibles en el mercado civil, tienen su origen en investigaciones militares. De acuerdo al Ministerio de Defensa brasileiro, la necesidad de eliminar la asimetría tributaria en productos de Defensa fue reconocido como requisito para el desarrollo de la industria del sector en la Política Nacional de la Industria de Defensa (PNID, 2005)³⁰ y en la Política de Desarrollo Productivo (PDP, 2008)³¹, por lo que fue incorporada a la Estrategia Nacional de Defensa (2008).

Pero no es sólo por medio de las compras gubernamentales e incentivos fiscales que la industria de Defensa brasileña recibe apoyo, existen aún otros apoyos de financiación de proyectos, que cuentan por ejemplo, con recursos de entidades como la Fundación de Amparo e Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP)³² y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP)³³. Los acuerdos internacionales con transferencia de tecnología son también esenciales para la industria brasileña.

Se destaca el acuerdo de Brasil-Francia para la construcción de cuatro submarinos convencionales y uno nuclear, así como la gran encomienda estatal de 50 helicópteros EC-725 CARACAL de la empresa HELIBRAS³⁴.

²⁵ RETID - Disponible en: <http://www.portaltributario.com.br/noticias/retid.htm>

²⁶ IPI - Disponible en: <http://www.brasil.gov.br>

²⁷ PIS/PASEP - Disponible en: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/pispasepcofins/>

²⁸ ABIMDE - Disponible en: <http://www.abimde.org.br>

²⁹ OMC - Disponible en: <http://www.wto.org/indexsp.htm>

³⁰ PNID - Creada por la Portaria del Ministerio de Defensa, Nº 899/MD, 19 Julio 05.

³¹ PDP - Disponible en: <http://www.pdp.gov.br>

³² FAPESP - Disponible en: <http://www.fapesp.br>

³³ FINEP - Disponible en: <http://www.finep.gov.br>

³⁴ HELIBRAS - Disponible en: <http://www.helibras.com.br/>

Entre los casos más conocidos, se encuentran el desarrollo del Avión de Transporte Militar y reabastecimiento en vuelo KC-390, de la Empresa Brasileña de Aeronáutica - EMBRAER.



Figura N° 5³⁵

Concluimos que cuando las empresas aumentan las exportaciones de los productos de Defensa y Seguridad, aumenta el tejido entre varios ministerios, específicamente en función de la necesidad de vigilancia de las fronteras, en definitiva, así, el escenario es prometedador.

LOS PRODUCTOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA (PED) BRASILEÑOS

Con el Decreto N° 7970, de 28 de marzo de 2013, el Gobierno Brasileño reglamentó los dispositivos de la Ley 12.598/2012, marco legal para las compras, las contrataciones y el desarrollo de Productos Estratégicos de Defensa (PED) en el país. El Decreto se encuentra en el contexto del Plan Brasil Mayor (PBM). La Ley señala un **punto de inflexión en cuanto a la atención de la Industria de Defensa brasileña**. La norma disminuye el costo de producción de compañías legalmente clasificadas como estratégicas y establece incentivos al desarrollo de tecnologías indispensables para Brasil.

La reglamentación establece la posibilidad de acreditar las Empresas Estratégicas de Defensa (EED), homologar Productos Estratégicos de Defensa y mapear las cadenas productivas del sector. La norma también permite estimular las Compensaciones Tecnológicas, Industriales y Comerciales (OFF-SET)³⁶ y fomentar el contenido de la Base

³⁵ Fuente Figura 5: Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013.
Disponibile en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

³⁶ OFF-SET - Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica. Brasília, DF.

Industrial de Defesa Brasileira (BIDB), así como incrementa las exportaciones de los productos de Defensa.

La Ley de fomento a la BIDB se propone incentivar la industria bélica brasileña para que pueda convertirse en el principal proveedor de las FF.AA., desarrollar tecnologías, producir a menores costos, introducir mayor valor agregado a sus productos y elevar las exportaciones. El decreto publicado establece los criterios para que las firmas interesadas en los incentivos puedan ser clasificadas como Empresas Estratégicas de Defensa. Las empresas estratégicas tendrán incentivos que les permitirán fabricar a menores costos en Brasil y desarrollar tecnologías, así como acceder a créditos en condiciones favorables. Según un comunicado divulgado por el Ministerio de Defensa, uno de los elementos clave en el Decreto publicado es la definición de un Término de Licitación Especial (TLE), que permitirá que las compras y contrataciones del sector obedezcan a una lógica basada no sólo en los costos de los proyectos, sino en criterios estratégicos que puedan fortalecer la industria.

“Eso nos permite, por ejemplo, tener en cuenta otras variables importantes en la elaboración de las reglas de la licitación, como aspectos geopolíticos y factores macroeconómicos de largo plazo, que permitirán a las empresas brasileñas desarrollar capacidades tecnológicas y construir ventajas competitivas.”³⁷

Según las normas aprobadas, las licitaciones del sector tendrán que: presentar un análisis entre beneficio y costo; definir porcentajes mínimos de contenido nacional para los productos; exigir capacidad innovadora y establecer criterios para que el material **contribuya a aumentar la capacidad tecnológica y productiva de la industria nacional**. Tales normas obligarán a las empresas extranjeras interesadas en las licitaciones a **construir plantas en Brasil** o a comprometerse con la **transferencia de tecnología a empresas brasileñas**.

El decreto también instituye la Comisión Mixta de la Industria de Defensa (CMID)³⁸, un órgano consultivo en el que participarán representantes de las Fuerzas Armadas y de ministerios como el de Ciencia y Tecnología, que será responsable por la **calificación de las Empresas Estratégicas de Defensa** y por la homologación de los Productos Estratégicos. La CMID le atribuye un perfil interministerial y multidisciplinar al proceso. La norma también ofrece a las Empresas Estratégicas de Defensa acceso a créditos en condiciones favorables para sus proyectos y operaciones.

Según el Ministerio de Defensa, la próxima etapa de reglamentación de la Ley de fomento a la base industrial de Defensa será la definición de los incentivos y exenciones fiscales a que tendrán derecho las Empresas Estratégicas de Defensa. Ejemplos de productos de Defensa brasileños fueron presentados en la Mostra BID – Brasil³⁹. Aviones, radares,

³⁷ Brasil, Ministerio de Defensa, 2013.

³⁸ CMID - Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7970.htm

³⁹ MOSTRA BID-BRASIL - Disponible en: <http://www.abimde.org.br> . El link abajo presenta una materia acerca de la Mostra-BID-Brasil.
Disponible en: <http://www.forte.jor.br/2012/08/18/industria-brasileira-de-defesa-apresenta-inovacoes-durante-a-primeira-mostra-bid-brasil/>

vehículos aéreos no tripulados, vehículos blindados, lanchas inflables, entre otros productos de Defensa, se exhibieron en un salón que reunió a cerca de 50 empresas brasileñas de Defensa. El evento, sin precedentes en el país, fue organizado en la Base Aérea de Brasilia por la Asociación Brasileña de Materiales de Defensa y Seguridad (ABIMDE), con el apoyo de la Agencia Brasileña de Exportación, la Agencia de Promoción de Inversiones (APEX-BRASIL) y el Ministerio de Defensa.

En él, se presentaron los principales avances tecnológicos desarrollados por la industria nacional de Defensa en empresas estatales como la Empresa Gerencial de Proyectos Navales (EMGEPRON) y la Industria de Material Bélico de Brasil (IMBEL); además de EMBRAER, ORBISAT, ATECH, AVIBRAS, IACIT, CBC, CONDOR, FLIGHT TECHNOLOGIES, AEL, EMGEPRON, IMBEL, SKM y MECTRON, de forma independiente o en asociación con otros fabricantes extranjeros. Además de conocer los proyectos relacionados con la Defensa, los visitantes pudieron apreciar cómo las tecnologías de Defensa se están aplicando también en la sociedad civil.

“Muchos de estos proyectos son iniciados en virtud de la Defensa nacional, pero la tecnología es dual (militar y civil) y se aplicará de soluciones civiles.”⁴⁰

Los ejemplos de este tipo de aplicaciones han sido variados y alcanzan desde los purificadores de aire, inicialmente diseñados para ser usados en submarinos y que ahora están funcionando en quirófanos y laboratorios de investigación científica, hasta los robots submarinos, ideados para operar en zonas de conflicto y desarmar minas navales pero que actualmente son empleados también por la industria de petróleo y gas en las plataformas marítimas evitando la exposición de los buzos a los riesgos potenciales.

En cuanto a los Vehículos Aéreos no Tripulados (VANT), su importancia es vital tanto en el ámbito militar (las Fuerzas Armadas los utilizan desde hace años en observación avanzada) como en el civil, con aplicación en el control del medio ambiente, en la lucha contra los incendios o en el desarrollo cartográfico y catastral, por ejemplo. En el patio externo del recinto de la exposición, los visitantes pudieron observar un avión SÚPER TUCANO y el blindado GUARANÍ, sistemas que se encuentran en pruebas operacionales finales en las Fuerzas Armadas de Brasil.

EVOLUCIÓN ACTUAL

LA INDUSTRIA DE DEFENSA BRASILEÑA

Son múltiples los indicadores que ponen de manifiesto el potencial brasileño como actor internacional de peso. Después de diez años de crecimiento, se ha convertido en un país emergente que cada vez adquiere más trascendencia política y económica. Prueba de ello es que ha cerrado el año 2011 como sexta potencia económica del mundo, por delante del Reino Unido, considerando su PBI. Ni la reducción de su crecimiento desde 2010, con un descenso desde el 7,5 %, a un 4 % en 2011, ha impedido este nuevo lugar en el ranking internacional. Éste sería uno de los muchos indicadores que podrían confirmar la

⁴⁰ ABIMDE, 2013.

transformación de la realidad internacional hacia el posible relevo en el liderazgo mundial brasileño.

Los proyectos de las FF.AA. brasileñas, que presentaremos más adelante, confirman este hecho. En la tendencia a la configuración de un orden multipolar y la consolidación de nuevas potencias, sin duda Brasil, junto con el resto de los BRICS (Rusia, India, China y Sudáfrica), adquirirá un importante protagonismo, con destaque para su industria de Defensa.

De momento, como declaró el Ministro de Economía brasileño, es este grupo de países el que más va a crecer en este año y la tendencia es que *“nosotros nos mantengamos entre las mayores economías del mundo en los próximos años”*. Sin embargo, pese a que en efecto el sector primario sigue siendo muy importante para las exportaciones brasileñas, habría que señalar que no son las únicas. Hay una industria importante que exporta muy diferentes productos y tecnología compitiendo con las principales potencias desarrolladas. Entre los ejemplos que cabe señalar está la industria de Defensa.

Como ejemplo de ello cabría señalar la venta de aviones a Estados Unidos por EMBRAER, empresa brasileña especializada en la construcción de aviones y que ha comenzado a experimentar un importante crecimiento en el sector de la seguridad y la Defensa.

El pasado 27 de febrero de 2013 la Fuerza Aérea de Estados Unidos anunció que comprará 20 Súper Tucano A-29, junto con equipos de entrenamiento y apoyo logístico.

El objetivo del gobierno norteamericano es entregar esta flota al gobierno de Afganistán, para capacitar a la naciente fuerza aérea afgana en **ataques contra insurgentes en tierra**.



Figura N° 6: Súper Tucano A-29⁴¹.

Esta elección confirma que el A-29 Súper Tucano **es la aeronave más efectiva para las operaciones de Apoyo Aéreo Liviano**. *“La EMBRAER está lista para comenzar a trabajar y honrada de poder apoyar al gobierno de Estados Unidos y sus socios con la solución de mejor costo-beneficio”*. Dijo Luiz Carlos Aguiar, presidente de Embraer Defensa y Seguridad, en un comunicado.

Esta es una gran victoria para la industria aeronáutica brasileña, se congratuló el ministro de Defensa, Celso Amorim, que se enteró de la noticia al recibir la llamada telefónica del Secretario de Defensa Ashton Carter. *“Esto ciertamente abrirá muchas nuevas*

⁴¹ **Fuente:** Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013.
Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

puertas para un proyecto exitoso, que ya demostró ser exitoso en el país y en otras partes del mundo". Añadió Celso Amorim en un comunicado.

La aeronave será construida en Jacksonville (Florida, Estados Unidos), en asociación con Sierra Nevada Corporación, y será utilizada para misiones de entrenamiento avanzado en vuelo, reconocimiento aéreo y apoyo aéreo táctico. Este contrato entre Estados Unidos y EMBRAER podrá influir en la decisión de Brasil sobre la compra de 36 cazas, un contrato valorado en 5.000 millones de dólares y por el que compiten el avión estadounidense F/A-18 Super Hornet de BOEING, el Rafale de la francesa DASSAULT y el Gripen NG de la sueca SAAB.

El A-29 Súper Tucano es un avión turbo-hélice diseñado para ataques ligeros, contrainsurgencia, apoyo aéreo cercano, misiones de reconocimiento aéreo en ambientes de bajas amenazas, así como para el entrenamiento avanzado de pilotos.

Lo cierto es que estos aviones ya vuelan en países de Iberoamérica. Y además la empresa no ha parado de crecer y ofertar nuevos productos. Ha creado recientemente un departamento de Defensa, adquirió firmas de radares y sistemas y llegó a un acuerdo con el fabricante israelí de armas ELBIT SYSTEMS para construir Vehículos Aéreos No Tripulados (VANT).

También desarrolla un carguero militar, el KC-390, que espera que realice su primer vuelo en 2014 y opere desde 2016 para captar el mercado dominado, hace años, por el C-130 HÉRCULES estadounidense.

El ejemplo de esta empresa y el crecimiento de la industria de la Defensa, muestran que, pese a las limitaciones y los retos pendientes que tiene ante sí Brasil, no cabe duda alguna que su próspera situación y el lugar que ocupa entre las principales potencias del mundo no es meramente coyuntural o transitorio, ni tampoco que su crecimiento se debe únicamente a la venta de materias primas al mundo desarrollado.



Figura N° 7⁴²

LEY MARCO PARA EL DESARROLLO DE LOS PRODUCTOS DE DEFENSA BRASILEÑOS

Promulgada en marzo del año pasado, la Ley 12598, que entraba en vigor el 28 de marzo de 2013, marca **un punto de inflexión en la forma en que Brasil potenciará el sector industrial de Defensa nacional**. Además de establecer para él un marco regulatorio, la nueva normativa reduce el costo de producción de las empresas legalmente clasificadas

⁴² **Fuente Figura 7:** Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

como estratégicas y el establecimiento de incentivos para el desarrollo de las tecnologías consideradas necesarias para Brasil.

Además, el reglamento prevé la posibilidad de acreditar Empresas Estratégicas de Defensa, certificar Productos de Defensa Estratégica y establecer el mapa de las cadenas de suministro de la industria. La norma también permite estimular el contenido de Compensación Tecnológica, Industrial y Comercial y la promoción de la Base Industrial de Defensa Brasileña, así como aumentar las exportaciones de productos de Defensa.

El decreto también incluye la creación de la Comisión Mixta Industria de Defensa, asesoramiento de alto nivel para permitir la participación de otros organismos y organizaciones (públicas y privadas) en la acreditación de las empresas de Defensa estratégica y aprobación de productos estratégicos. Un elemento clave del nuevo decreto es la definición de los Términos de Licitación Especial (TLE), una opción que permitirá la contratación con una lógica basada no sólo en los costos de los bienes o servicios requeridos. De acuerdo con el texto del reglamento, la opción por la TLE requiere motivación para que un procedimiento especial se utilice, lo que permite la adopción de criterios de orientación más estratégica con el fin de reforzar la BIDB.



Figura N° 8⁴³

El decreto también permite a las empresas estratégicas el acceso a financiación en los programas, proyectos y actividades relacionadas con las tareas de la Defensa nacional. Un aspecto considerado importante ya que, en muchos casos, estas empresas necesitan condiciones especiales de financiación para llevar adelante sus proyectos, sobre todo iniciativas de horizonte más amplio en términos temporales. El próximo paso será reglamentar las posibles exoneraciones tributarias a estas firmas.

EMPRESA PARA AMPLIAR LA BASE INDUSTRIAL DE DEFENSA BRASILEÑA

En el nuevo proyecto militar trabajarán los ministerios de Defensa e Industria y Comercio, también tendrá la participación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) y la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX BRASIL). La información, divulgada en el Diario Oficial de la Unión (DOU), señala:

⁴³ **Fuente Figura 8:** Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013.
Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

“La compañía deberá tener por objetivo promover, con apoyo institucional, la comercialización (exportación e importación) de productos de Defensa, fomentando los contratos de compensación tecnológica, industrial y comercial”⁴⁴.

Según el portal de Defensa INFODEFENSA, tenemos:

“El Gobierno brasileño quiere actuar de forma profesional y obtener compensaciones para sus empresas del sector, sea con la venta de piezas y equipos o con la obtención de transferencia de tecnología”⁴⁵.

Además, la compañía daría un carácter más profesional a las negociaciones entre Brasil y los países potencias. En Brasil, ya existen varias empresas estatales dedicadas al área de Defensa, la Empresa Gerencial de Proyectos Navales (ENGEPRON) vinculada a la Armada de Brasil y la Industria de Material Bélico de Brasil (IMBEL) vinculada al Ejército Brasileño. Además, la Armada de Brasil está desarrollando el proyecto la Amazonía Azul con Tecnologías de Defensa (AMAZUL), relacionados al programa nuclear de y Nuclebrás Equipos Pesados S.A. (NUCLEP), proveedora del programa PROSUB de submarinos de la Marina. La Figura N° 9 muestra el conocimiento necesario para el desarrollo de submarinos.



Figura N° 9⁴⁶

La construcción de submarinos presentado por el ISE-NSRP-US Navy, corresponde al más alto grado de desarrollo tecnológico en el nivel de complejidad del producto de Defensa.

⁴⁴ DOU, 2012.

⁴⁵ INFODEFENSA, 2012.

⁴⁶ Fuente: Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013.
Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

EL PRO-DEFESA - PROGRAMA DE APOYO A LA ENSEÑANZA Y A LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA EN DEFENSA NACIONAL DE BRASIL

El objetivo del programa es implementar redes de cooperación académica en el país en el ámbito de la Defensa nacional, lo que permite la producción de la investigación científica y tecnológica y postgrados de formación de recursos humanos en el tema.

El PRO-DEFENSA se dirige a las instituciones públicas y privadas brasileñas que tienen en sus programas de estudios de postgrado, reconocido por el Ministerio de Educación (MEC), áreas de concentración o de línea de investigación en Defensa Nacional.

También pueden competir instituciones que presenten un proyecto de implementación factible y demuestren un claro compromiso institucional para el desarrollo de las acciones del proyecto y con el fortalecimiento de la enseñanza y la investigación en materia de Defensa nacional.

Se le permitirá participar en las instituciones militares de educación superior que no cuentan con programas de estudios de posgrado, sino para establecer la asociación con instituciones de educación superior en virtud de que se lo menciona.

Los objetivos específicos son:

- a) contribuir a la creación, el fortalecimiento y la expansión de los programas de postgrado en el país que se ocupan de cuestiones relacionadas con la Defensa nacional;
- b) fomentar la creación, el fortalecimiento y la ampliación de las áreas de concentración en los estudios de posgrado en el país;
- c) ampliar la literatura científica sobre temas relacionados con la Defensa nacional;
- d) promover el intercambio de conocimientos en la comunidad académica brasileña, fomentando la creación de asociaciones (redes de investigación y/o consorcios institucionales), entre las Instituciones Militares de Educación e Investigación (IMEI), Centros de Estudios Estratégicos y entre otras instituciones facultadas para realizar estudios académicos que, de manera coordinada, desarrollen programas de investigación sobre cuestiones relacionadas con la Defensa nacional;
- e) apoyar la formación de recursos humanos en los estudios post-graduados capacitados para trabajar en el ámbito de la Defensa nacional; y
- f) fomentar el diálogo entre expertos civiles y militares en asuntos relacionados con la Defensa nacional.

Las inscripciones pueden ser realizadas por investigadores, profesores y estudiantes de todo el país. El Pró-Defesa está dirigido a instituciones públicas y privadas que poseen programas de investigación en el área. El plazo de ejecución de los proyectos será de 48 meses para el ejercicio presupuestario y de 60 meses para la ejecución de las actividades. El valor de la financiación es de un máximo de R\$ 240.000,00 por proyecto, cerca de US\$ 90.000,00 dólares. Serán concedidas hasta tres becas de estudio en nivel de maestría, dos en nivel de doctorado y una de post doctorado por proyecto.

PROYECTOS DEL EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA BRASILEÑA

PROYECTOS	PERIODO	VALOR R\$ (x 1000) (*)	VALOR US\$ (x 1000) (**)	FF.AA. (***)
(1) Recuperación de la Capacidad Operacional	2012 — 2022	R\$ 11.426,80	\$5.441,33	Ejército Brasileño LBDN: ↓ Sector Cibernético
(2) Defensa Cibernética	2011 — 2035	R\$ 839,90	\$399,95	
(3) Blindado Guaraní	2011 — 2034	R\$ 20.855,70	\$9.931,29	
(4) Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (SISFRON)	2011 — 2035	R\$ 11.991,00	\$5.710,00	
(5) Sistema Integrado de Protección de Estructuras Estratégicas Terrestres (PROTEGER)	2011 — 2035	R\$ 13.230,60	\$6.300,29	
(6) Sistema de Defensa Antiaérea	2010 — 2023	R\$ 859,40	\$409,24	
(7) Sistema de Misiles ASTROS	2012 — 2023	R\$ 1.146,00	\$545,71	
(8) Recuperación de la Capacidad Operacional de la Armada	2009 — 2025	R\$ 5.372,30	\$2.558,24	Armada de Brasil LBDN: ↓ Sector Nuclear
(9) Programa Nuclear de la Armada	1979 — 2031	R\$ 4.199,00	\$1.999,52	
(10) Construcción del Núcleo del Poder Naval de la Armada	2009 — 2047	R\$ 175.225,50	\$83.440,71	
(11) Sistema de Gerenciamiento de la Amazonía Azul (SisGAAz)	2013 — 2024	R\$ 12.095,60	\$5.759,81	
(12) Complejo Naval da la 2ª Escuadra / 2ª Fuerza de Fusileros de la Escuadra	2013 — 2031	R\$ 9.141,50	\$4.353,10	
(13) Seguridad de la Navegación	2012 — 2031	R\$ 632,80	\$301,33	
(14) Personal	2010 — 2031	R\$ 5.015,60	\$2.388,38	
(15) Gestión Organizacional y Operacional del Comando de la Aeronáutica	2010 — 2030	R\$ 5.689,00	\$2.709,05	Fuerza Aérea Brasileña LBDN: ↓ Sector Espacial
(16) Recuperación de la Capacidad Operacional	2009 — 2019	R\$ 5.546,70	\$2.641,29	
(17) Control del Espacio Aéreo	2008 — 2030	R\$ 938,30	\$446,81	
(18) Capacitación Operacional de la Fuerza Aérea Brasileña	2009 — 2033	R\$ 55.121,00	\$26.248,10	
(19) Capacitación Científico Tecnológica de la Aeronáutica	2008 — 2033	R\$ 49.923,90	\$23.773,29	
(20) Fortalecimiento de la Industria Aeroespacial Brasileña	2009 — 2030	R\$ 11.370,20	\$5.414,38	
(21) Desarrollo y Construcción de Vehículos Aeroespaciales	2015 — 2030	A cargo de la Agencia Espacial Brasileña (http://www.aeb.gov.br)		
(22) Apoyo a Militares y Civiles del Comando de la Aeronáutica	2010 — 2030	R\$ 3.229,60	\$1.537,90	
(23) Modernización de los Sistemas de Formación y Pos-Graduación de Recursos Humanos	2010 — 2028	R\$ 352,00	\$167,62	
SUMA TOTAL		R\$ 404.202,40	US\$ 192.477,33	FF.AA.

Observación:

(*) Valores dependientes de aprobación del Gobierno Federal.

(**) Referencia: U\$ 1.00 Dólar = R\$ 2,10 Reales.

(***) Fuente: Ministerio de Defensa, VII – Curso de Extensión en Defensa Nacional⁴⁷.

⁴⁷ Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>

APORTES PARA EL DESARROLLO NACIONAL BRASILEÑO

La Asociación Brasileña de las Industrias de Materiales de Defensa completó el 9 de agosto, 28 años. La fecha fue conmemorada en un evento de empresarios del sector y representantes de las FF.AA. y parlamentarios de Brasil. Un estudio realizado por la entidad mostró que en 2012 fueron generados 60 mil empleos directos, 240 mil indirectos y el sector aportó el valor de US\$ 4 mil millones en ventas. Otro punto positivo fue los recursos recibidos para la promoción de las exportaciones. ABIMDE/APEX generó cerca de US\$ 2.4 millones. Hasta mayo de este año, el número de empresas de material de Defensa asociadas fue de 200.

“Llegamos a los 28 años con expectativas y aprehensiones. En términos de expectativas creamos muchas cosas, como acciones para mejorar la parte fiscal del sector, exoneración, creación de la END, entre otras. Eso fue parte de un trabajo de todos: gobierno, empresarios, entidades de clase. La aprehensión está en el corte de los recursos, extremadamente fuerte del gobierno que dejó una sorpresa en la base industrial de Defensa. Tenemos que luchar al lado de las Fuerzas Armadas y de otras entidades para minimizar el corte. Nosotros tenemos que estar, más integrados, empresas, Ministerio de Defensa, Armada, Ejército y Aeronáutica”⁴⁸.

Las metas expuestas por la entidad son:

Ampliar la participación del proceso decisorio de asuntos relacionados a la Defensa y la seguridad; ampliar los contactos con las Federaciones Industriales y el Consejo Nacional de las Industrias (CNI); apoyar y prestigiar las pequeñas empresas asociadas; ampliar el cuadro de sociedades honorarias (Institutos de Excelencia / Universidad); ampliar el diálogo con los diversos Ministerios relacionados con el sector de Defensa, ligando la tecnología generada al desarrollo del país; concluir el diagnóstico de la BIDB; consolidar, junto con la CNI, las medidas para el sector; y ampliar la relación con la APEX.

“Una de nuestras metas para combatir los cortes gubernamentales en el área de la Defensa es buscar ampliar las exportaciones. En ese sentido, vamos a necesitar de APEX, utilizar sus recursos. Tal vez tengamos que tener también algún plan dentro de ABIMDE para considerar a las pequeñas empresas, para que sus programas no sean los primeros cortados”⁴⁹.

El Ministerio de Defensa, utilizando sus representantes, presentó las principales acciones en curso en la Secretaría de Productos de Defensa (SEPROD). Temas tratados:

Estatuto de la Comisión Mixta de la Industria de Defensa; Procesos de clasificación de los Productos de Defensa y de la acreditación de los ED; Procesos de clasificación de los PED y la acreditación de los EED; Grupos y Clases del Sistema de Catalogación (SISMICAT) aprobados como Productos de Defensa; y Aprobación de los modelos de documentos exigidos de las ED.

⁴⁸ SAMI YOUSSEF HASSUANI, ABIMDE, 2013.

⁴⁹ SAMI YOUSSEF HASSUANI, ABIMDE, 2013.

“ABIMD es una articulación punta de lanza, pionera y consciente de sus desafíos. Este corte de mil millones de reales en el presupuesto de la Defensa, para un país con las características geográficas y liderazgo natural de América Latina, referencia en el hemisferio sur, que tiene por meta una silla permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, debe impulsarnos a luchar para que el ejecutivo repiense la medida. Precisamos, con máxima urgencia poner en debate ese tema en el Congreso brasileño, involucrando más actores en este esfuerzo conjunto”⁵⁰.

CONCLUSIÓN

Actualmente las Fuerzas Armadas Brasileñas tienen un alto estatus y relevancia en Sudamérica. Considerando sus actuales proyectos, su Política de Defensa Nacional, su Estrategia de Defensa Nacional, la proyección de la economía brasileña y los resultados actuales de la Base Industrial de Defensa Brasileña, podemos decir, que en un futuro próximo la relevancia, sin dudas, pasará a nivel global.

Brasil tiene vocación natural de líder en la región, es territorialmente el más grande de los países, con 8,5 millones de km², con una población aproximadamente de 192 millones de habitantes, una economía creciente, siendo la mayor de América Latina, la sexta economía más grande del mundo según su PBI nominal, con previsión de llegar al quinto puesto en 2016 según el FMI y es el país sudamericano que más gasta en Defensa. Posee las Fuerzas Armadas más numerosas del continente, tiene un Ejército de 190.000 militares, una Armada de 48.600 hombres y una Aeronáutica de 73.500 efectivos.

El anuario del Instituto Internacional de Estudios para la Paz (SIPRI)⁵¹ de Estocolmo, señaló que Brasil alcanzó los 33.500 millones de dólares en Defensa durante el año 2010, por lo que entre 2001 y 2010 el gasto militar brasileño fue aumentando hasta un 30%. Podemos también obtener informaciones de la Red de Seguridad y Defensa de la América Latina (RESDAL)⁵² que habla de la industria de Defensa brasileña. Resalte en negrita es del autor.

*“La producción de materiales de Defensa **extrapola los espacios industriales**. Se basa en la cooperación con otros sectores, actuando de manera concatenada desde la concepción de la idea del producto en las **universidades**, su desarrollo en los centros de investigación, la elaboración del proyecto en las empresas de ingeniería, hasta su producción en escala industrial. Se ejecuta después la fase logística, con las empresas de servicio, hasta que el producto llegue a las Fuerzas.”⁵³*

Este año el citado presupuesto alcanzaría a los 36.254 millones de dólares (un 5,8% más que en el año anterior). El crecimiento de la Defensa brasileña responde en primer lugar al objetivo de ser potencia global, en un plazo de 15 a 20 años, en segundo, tener la

⁵⁰ DIP. PERPÉTUA ALMEIDA, 2013.

⁵¹ Instituto Internacional de Estudios para la Paz (SIPRI) - Disponible en: <http://www.sipri.org>

⁵² Red de Seguridad y Defensa de la América Latina (RESDAL) - Disponible en: <http://www.resdal.org>

⁵³ RESDAL, Atlas, Brasil, 2013. (La negrita es del autor).

capacidad de ejercer un rol moderador en la región y por último de mantener la capacidad de hacer efectiva la presencia estatal en todas las regiones del país, física o electrónicamente.

El Gobierno Brasileño ha definido, muy claramente, plazos para que Brasil alcance sus objetivos en materia de Defensa. La reorganización del Ejército Brasileño definió tres periodos de corto, mediano y largo plazo para lograr las metas establecidas, plazos bastante ambiciosos que dependen de los presupuestos destinados a la Defensa que se han ido cumpliendo cabalmente y de conformidad con la planificación de sus proyectos.

Los años definidos como los indicadores están muy bien definidos en los proyectos. Esto significa que para el año 2022 Brasil ya estará con capacidad operacional plena y podrá desplegar dispositivos militares con material moderno en todo el territorio, con unidades renovadas y mejor equipadas, mientras que simultáneamente se resguarda la seguridad del territorio y la Defensa de su soberanía en todas sus dimensiones.

La nueva cultura institucional de las Fuerzas Armadas de Brasil ha sido objeto de una readaptación de una situación netamente militar disuasiva a una de acercamiento con la ciudadanía, a la que ofrece velar por su seguridad y protección con nuevas capacidades estratégicas, logísticas y humanitarias. No hay dudas que Brasil ejercerá la hegemonía en la región.

Con la aplicación efectiva de la EDN señala que el ascenso de Brasil en el contexto internacional hará en los próximos 10 años tener pleno derecho a una silla permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU⁵⁴ y ejercerá el liderazgo regional en materia de seguridad y Defensa para convertirse en una Potencia Militar de América Latina y mantendrá una posición más fuerte a nivel global. Su industria de Defensa es el camino.

Brasil, con una actitud integradora y cooperativa, pero a la vez positiva, ha comenzado a fortalecer vínculos no solamente en la región, sino con el BRICS, mientras estrecha también los lazos con Estados Unidos, México y Francia, firmando convenios de intercambio tecnológico y militar. Pero, el tiempo se ha ocupado de demostrar que la producción de la industria de la Defensa, junto con satisfacer las necesidades internas, ha dado un nuevo rostro a las exportaciones.

Según los indicadores, trescientas compañías dieron empleo a treinta mil personas con una contribución neta de USD 208 millones al PBI. La producción total había crecido a USD 2 mil millones y las exportaciones a USD 1 mil millones.

Todo esto se logra con proyecciones presupuestarias que tienen los objetivos claros. Conforme al Instituto de investigación para la Paz de Estocolmo, los gastos por concepto de Defensa se cuadruplicaron entre los años 1992 y 2010.

Entretanto, a nivel regional en sólo cuatro años, es decir desde el 2006 al 2010, los doce miembros del bloque Unión de las Naciones de Sur de América (UNASUR) destinaron 126.110 millones de dólares a los gastos de Defensa; de esa cifra el 43,7% correspondió a Brasil.

⁵⁴ Consejo de Seguridad de la ONU - Disponible en: <http://www.un.org/es/sc/>

Además de los grandes proyectos, las FF.AA. brasileñas están desarrollando el **Plan de Articulación de Equipamientos de Defensa (PAED)**⁵⁵. El PAED reunirá todas las acciones planeadas por el Ministerio de Defensa, incluyendo la armonización de los proyectos de las FF.AA., la recuperación de la capacidad operacional; investigación, desarrollo y enseñanza; transferencia tecnológica y adquisición de equipamientos de Defensa.

El PAED permitirá que las FF.AA. consoliden los requisitos para la adquisición de equipamientos, ampliando la eficiencia y disminuyendo costos. El PAED fue encaminado al Congreso Brasileño, como material de apoyo al Libro Blanco de la Defensa Nacional, definirá las líneas generales de la END, una radiografía del sector, y la política de adquisición de equipamientos para el próximo cuatrienio.

El país debe invertir 66,4 Mil Millones de Reales en proyectos estratégicos. La Estrategia Nacional de Defensa abre el camino para el esfuerzo de modernización de las FF.AA., con la definición de los proyectos prioritarios, como el desarrollo del submarino de propulsión nuclear y la adquisición de nuevos aviones de caza.

El análisis de los principales proyectos de las FF.AA., por importancia estratégica, duración y costo total estimativo, dentro de cada Fuerza, está en el sitio del Senado Federal brasileño. Así, tenemos:

Proyectos del Ejército Brasileño del Plan de Articulación de Equipamientos de Defensa (PAED)

- **SISFRON** - Montar el sistema integrado de vigilancia de las fronteras. Fortalecer la vigilancia de la franja de frontera con el uso integrado de sensores, redes y radares. Previsto para 2012 hasta 2022, con un valor de 5,8 Mil Millones de Reales, en 10 años.
- **BLINDADOS GUARANÍ** – Adquisición de nuevos vehículos blindados y anfibios. El contrato prevé la fabricación en Brasil de 2.044 unidades; cambiar los antiguos blindados por vehículos que pueden incorporar diferentes torres, armas, sensores y sistemas de comunicaciones; y obtener independencia tecnológica en esa área. Previsto para 2011 a 2031. Valor de 11 Mil Millones de Reales, en 20 años.

Proyectos de la Armada Brasileña del Plan de Articulación de Equipamientos de Defensa (PAED)

- **PROSUB** - Desarrollar cinco submarinos, cuatro convencionales y uno de propulsión nuclear, con implantación de un astillero y base naval. Fortalecer la Defensa de la costa brasileña, obtener tecnología nuclear naval hoy dominada por un selecto grupo de países. Previsto para 2009 a 2025, con un valor de 26,4 Mil Millones de Reales, en 16 años.

⁵⁵ Plan de Articulación de Equipamientos de Defensa (PAED) - Disponible en: <http://www.senado.gov.br>

- **REACTOR NUCLEAR** - Construir un prototipo de reactor nuclear para hacer funcionar la propulsión de un submarino nuclear - Obtener tecnología para construir, inclusive, reactores para usinas de energía eléctrica. No existen países que pasen la tecnología en esa área. Proyecto previsto para 2000 hasta 2015, con un valor de 1,2 Mil Millones de Reales, en 15 años.
- **COMBUSTIBLE NUCLEAR** - Dominar todo el ciclo del combustible nuclear - Producir, en escala semi-industrial, combustible para el uso de las usinas nucleares de Angra. Proyecto previsto para 2000 hasta 2030, con un valor de 737 Millones de Reales, en 30 años.
- **BUQUES PATRULLAS OCEÁNICOS** - Construir en astilleros nacionales buques patrullas oceánicos de 500 toneladas para la protección de las aguas jurisdiccionales brasileñas. Intensificar las acciones de patrulla naval para fiscalizar el tráfico en aguas costeras y oceánicas y aumentar la capacidad de búsqueda y salvamento a lo largo de la extensa área de responsabilidad de Brasil. Proyecto previsto para 2008 hasta 2018, con un valor de 2,1 Mil Millones de Reales, en 10 años.
- **PROSUPER** - Construir, con transferencia de tecnología, cinco buques patrullas oceánicos y un buque de apoyo logístico y adquirir cinco nuevas fragatas. Renovar la flota de superficie con embarcaciones modernas, permitiendo ampliar la presencia de la Armada Brasileña junto a las reservas del PRE-SAL. Proyectos previstos para 2012 hasta 2015, con un valor de 3,5 Mil Millones de Reales, en 3 años.

Proyectos de la Fuerza Aérea Brasileña del Plan de Articulación de Equipamientos de Defensa (PAED)

- **FX2 (CAZAS)** - Adquirir inicialmente 36 nuevos cazas. Reforzar el poder de disuasión brasileño, absorbiendo la tecnología con la participación activa en el desarrollo de las aeronaves. Proyecto estimado en un valor de 5 Mil Millones de Reales. En los próximos años.
- **HX-BR (HELICÓPTEROS)** - Adquirir 50 helicópteros de transporte EC-725. Cada helicóptero puede transportar dos tripulantes y hasta 29 soldados equipados. Obtener tecnología para la construcción de los helicópteros por la empresa HELIBRÁS, instalada en la ciudad de Itajubá (MG). Proyecto previsto para 2009 hasta 2020, con un valor de 4,8 Mil Millones de Reales, en 11 años.
- **CARGERO KC-390** - Desarrollar 28 cargueros por la empresa EMBRAER para sustituir los antiguos C-130 Hércules, a partir del año 2016. Mejorar el transporte militar mediano y competir con los Estados Unidos de América, Rusia y Ucrania, siendo los mayores productores. Proyecto previsto para 2009 hasta 2016, con un valor de 3 Mil Millones de Reales, en 7 años.
- **CONTROL DEL ESPACIO AÉREO** - Modernizar el sistema implantando un conjunto de soluciones para la “navegación aérea del futuro” - Aumentar la seguridad y la eficiencia del gerenciamiento del espacio aéreo, por medio del

sistema de control con la utilización de satélites. Proyecto previsto de 1999 hasta 2015, con un valor de 2,9 Mil Millones de Reales, en 16 años.

Concluimos así, que los proyectos de las FF.AA., integrados al Libro Blanco de la Defensa Nacional, la Política de Defensa Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional, aportará al futuro brasileño el avance científico tecnológico necesario al país, contribuyendo con el desarrollo nacional que está estrechamente relacionado con la industria de Defensa.

BIBLIOGRAFÍA

ABIMDE - Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança, 2013.

Disponible en: <http://www.abimde.org.br>

AVIBRAS - Industria Aeroespacial, 2013. Disponible en: <http://www.avibras.com.br>

BIDB - Base Industrial de Defesa Brasileira, Decreto Nº 7.970, 28 Mar 2013. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7970.htm

CMID - Comissão Mista da Indústria de Defesa, 2013. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7970.htm

CDS - Consejo de Defensa Sudamericano, 2013. Disponible en: <http://www.unasursg.org>

DFPC - Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados, 2013.

Disponible en: <http://www.dfpc.eb.mil.br>

EMBRAER - Empresa Brasileira de Aeronáutica, 2013.

Disponible en: <http://www.embraer.com.br>

EMBRAER - C 390 - Empresa Brasileira de Aeronáutica, 2013. Disponible en: <http://www.embraerds.com/portugues/content/cargo/performance.asp>

FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, 2013.

Disponible en: <http://www.fapesp.br>

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, 2013.

Disponible en: <http://www.finep.gov.br>

FMI - Fondo Monetario Internacional, 2013.

Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/>

HELIBRAS - Helicópteros de Brasil, 2013. Disponible en: <http://www.helibras.com.br>

IIEP - Instituto Internacional de Estudios para la Paz, SIPRI, 2013.

Disponible en: <http://www.sipri.org>

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados, 2013.

Disponible en: <http://www.brasil.gov.br>

MECTRON - Engenharia, Indústria e Comércio S.A. 2013.

Disponible en: <http://www.mectron.com.br>

MERCOSUR - Mercado Común del Sur, 2013. Disponible en: <http://www.mercosur.int>

- MD - Ministerio de Defensa, 2013. Disponible en: <http://www.defesa.gov.br>
- MD/CEDN - Ministerio de Defensa - VII - Curso de Extensión en Defensa Nacional, 2013.
Disponible en: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/downloads.html>
- MCTI - Ministerio de la Ciencia Tecnología e Innovación, 2013.
Disponible en: <http://www.mcti.gov.br>
- MF - Ministerio de la Hacienda, 2013. Disponible en: <http://www.fazenda.gov.br>
- MDIC - Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio, 2013.
Disponible en: <http://www.mdic.gov.br>
- MOSTRA BID – BRASIL, 2013. Disponible en: <http://www.abimde.org.br>
- OFF-SET - Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Aeronáutica.
Brasília, DF.
- OMC - Organización Mundial del Comercio, 2013.
Disponible en: <http://www.wto.org/indexsp.htm>
- PAED - Plan de Articulación de Equipamientos de Defensa.
Disponible en: <http://www.senado.gov.br>
- PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo, 2013.
Disponible en: <http://www.pdp.gov.br/>
- PIS/PASEP - Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.
Disponible en: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/pispasepcofins/>
- PBM - Plano Brasil Maior, 2013. Disponible en: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>
- PNID - Política Nacional da Indústria da Defesa - Portaria Ministerio de Defesa, N° 899/MD, 19 de julio de 2005.
- PDN - Política de Defesa Nacional - Decreto N° 5.484, 30 de junio 2005. Disponible en:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm
- PED - Productos Estratégicos de Defensa - Ley N° 12.598, 22 Mar 2012. Disponible en:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm
- RESDAL - Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2013.
Disponible en: <http://www.resdal.org>
- RETID - Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa, 2013.
Disponible en: <http://www.portaltributario.com.br/noticias/retid.htm>
- UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas, 2013.
Disponible en: <http://www.unasursg.org>



SISTEMAS FLOTANTES PARA LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO¹

Federico Barranco Cicilia²

Para lograr el éxito en las operaciones de explotación de yacimientos petrolíferos, las compañías operadoras y contratistas se enfrentan a nuevos desafíos en el desarrollo de los campos petroleros situados en aguas profundas. El siguiente trabajo expone en detalle las particularidades de algunos de los sistemas flotantes empleados.

DESARROLLO DE CAMPOS BASADO EN SISTEMAS FLOTANTES

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS FLOTANTES

Los sistemas flotantes se refieren a las plataformas marinas del tipo embarcación utilizados para la explotación de yacimientos petrolíferos localizados en sitios con tirantes de agua superiores a los 300 m, aunque algunos de ellos se pueden utilizar en aguas someras como los FPSO's. La característica distintiva entre las plataformas fijas y los sistemas flotantes es que estos últimos soportan el peso de los equipos sobre las cubiertas, los risers, las líneas de anclaje y su peso propio a través de la flotación de su casco, y utilizan un sistema de posicionamiento para mantenerse en su sitio de operación. Los componentes principales de los sistemas flotantes, tomando como ejemplo a una plataforma

¹ Artículo publicado en la Revista Naval Nº 71, Año XXIV, diciembre 2012, Montevideo, República Oriental del Uruguay, pp. 81-97. (Extraído de la tesis presentada por el autor para su ingreso como Académico Titular de la Academia de Ingeniería de México).

² El Dr. Barranco se tituló en el año 1992 como Ingeniero Civil en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura del IPN. Obtuvo el grado de Maestro en Ingeniería por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería de la UNAM en 1995. En junio del año 2004 se doctoró en el Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (COPPE) de la Universidad Federal de Río de Janeiro, con la tesis "Criterio de Diseño Basado en Confiabilidad para el Sistema de Tendones de una Plataforma TLP", dirigida hacia tecnologías para la explotación de hidrocarburos en aguas profundas. Tiene publicados 20 artículos técnicos tanto en congresos nacionales e internacionales como en revistas internacionales arbitradas. Desde 1992 ha impartido diversas clases de Estructuras y Sistemas Flotantes de Producción en la Universidad Tecnológica de México, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, en el posgrado del Instituto Mexicano del Petróleo y en la Universidad Veracruzana. El Dr. Barranco es Co-autor del libro "En las entrañas de la tierra" publicado por la editorial Litoral y el IMP, es revisor de la Revista Applied Ocean Research de Elsevier e investigador Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Desde 1991, el Dr. Barranco colabora en el Instituto Mexicano del Petróleo. Inicialmente fue especialista de las áreas de ingeniería de plataformas marinas y de recipientes. A partir de julio de 2004 es investigador del Programa de Investigación para la Explotación de Campos en Aguas Profundas, teniendo a su cargo el Área Técnica "Sistemas Flotantes de Producción" y proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

Semisumergible son: las instalaciones en las cubiertas (*topside*), el casco de flotación, las líneas de amarre, la cimentación y los *risers* de producción y exportación (Ver Figura 1).



Figura 1. Componentes principales de un sistema flotante.

Fuente: <http://www.sbmatlantia.com>
(Figura complementada por el autor)

El casco aporta la rigidez, la flotación y la estabilidad necesarios para soportar las acciones ambientales y los pesos de los equipos y cubiertas, su peso propio, el peso de los *risers* y las líneas de amarre, así como los pesos de los líquidos (aceite crudo, combustibles, agua potable y agua de lastre, entre otros) almacenados en sus compartimentos internos. En la Figura 2 se muestran los componentes principales de un *topside* y el casco de flotación de una plataforma Semisumergible.

El sistema de posicionamiento tiene como objetivo limitar los movimientos de la plataforma, generados por las acciones ambientales, dentro de un círculo de operación establecido para salvaguardar la integridad de los *risers*. Generalmente, el radio del círculo de operación de la plataforma es menor al 10% del tirante de agua en condiciones ambientales de tormenta. El sistema de posicionamiento puede ser pasivo, a través de líneas de amarre y cimentaciones, o dinámico, a través de hélices, o una combinación de ambos (DNV,

En el *topside* de las plataformas se encuentran los equipos, servicios auxiliares y de seguridad, necesarios para recibir los fluidos provenientes de los pozos submarinos a través de *risers* (ductos ascendentes), efectuar la producción de los hidrocarburos y para enviar éstos vía ductos hacia otra infraestructura en el mar o en tierra, o almacenar el aceite en su propio casco de flotación como en los FPSO's. Asimismo, en la cubierta se localizan las instalaciones para el alojamiento de personal operativo.

El caso de flotación puede ser compuesto por columnas y pontones (como en las TLP's y las Semi's), por una sola columna de gran diámetro (como en las mini-TLP's y las Spar's), tipo embarcación como los FPSO's.



Figura 2. Componentes principales del *topside* y del casco de una plataforma Semisumergible.

Fuente: <http://www.gvac.com>
(Figura complementada por el autor)

2008). Comúnmente el sistema de posicionamiento pasivo es utilizado para las plataformas de producción, existiendo la posibilidad de ser auxiliado por un conjunto de hélices para ambientes oceánicos severos. Las líneas de amarre pueden ser compuestas de cadena, cables de acero o poliéster, o pueden ser tubos de acero como en las TLP's. Estas líneas de amarre se conectan en su parte inferior a una cimentación embebida en el fondo marino, la cual puede ser del tipo ancla (de arrastre o con capacidad de carga vertical) o pilote (hincado o de succión).

Las plataformas flotantes poseen diferentes grados de libertad de movimiento como respuesta a las acciones meteorológicas y oceanográficas. Bajo este criterio, las plataformas flotantes pueden ser clasificadas como unidades con flotación neutra y unidades con flotación positiva. Dentro del primer grupo se encuentran los FPSO's, las Semi's y las Spar's, y en el segundo se incluyen las TLP's y las Mini-TLP's. Las plataformas con flotación neutra vibran dinámicamente en seis grados de libertad, tres movimientos de traslación en dirección de los ejes X, Y y Z, y tres movimientos de rotación alrededor de los mismos ejes: avance (*surge*), deriva (*sway*), arfada (*heave*), cabeceo (*pitch*), balanceo (*roll*) y guiñada (*yaw*), respectivamente. Estos seis grados de libertad se ilustran en la Figura 3. Las plataformas con flotación positiva tienen un empuje mayor que su peso y son ancladas al fondo marino por líneas que se mantienen siempre en tensión, llamadas tendones. Los tendones son tubos de acero que restringen los grados de libertad de arfada, cabeceo y balanceo de las TLP's.

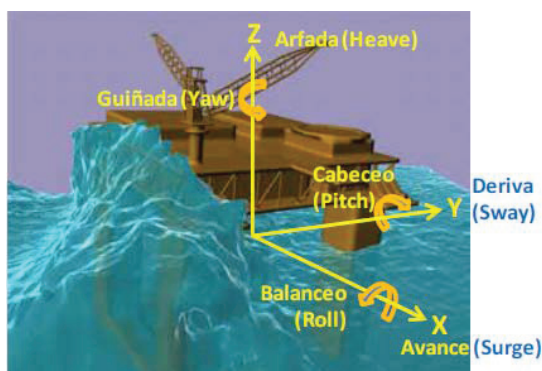


Figura 3. Grados de libertad de cuerpo rígido de un sistema flotante.

Fuente: <http://www.underwatertimes.com>
(Figura complementada por el autor).

Cada uno de los conceptos estructurales tiene características propias que ofrecen ventajas y limitaciones para su selección como centro de proceso para el desarrollo de campos petroleros. Por ejemplo, las TLP's y las Spar's tienen bajos movimientos verticales que les permiten utilizar *risers* rígidos y terminaciones superficiales (árboles secos) similares a las plataformas fijas. Debido a esta característica, la perforación y el mantenimiento de los pozos pueden llevarse a cabo desde la misma plataforma de perforación. Sin embargo, las TLP's tienen límites técnicos en su sistema de tendones para su aplicación en aguas profundas más allá de 1,500 m y la Spar tiene un sistema de *risers* muy complejo. Por otro lado, los FPSO's permiten el almacenamiento de aceite en su casco de flotación y las plataformas semisumergibles son menos sensibles a los cambios de carga y ofrecen mayor área disponible sobre sus cubiertas. En la Tabla 1 se muestran las principales ventajas y desventajas de los cuatro tipos de sistemas flotantes.

Sistema Flotante	Ventajas	Desventajas
TLP	<ul style="list-style-type: none"> Bajos movimientos en el plano vertical: arfada, cabeceo y balanceo. Permite el uso de equipo de perforación y acceso a pozos. Utiliza árboles superficiales. Uso de <i>risers</i> verticales de acero. 	<ul style="list-style-type: none"> Limitaciones de uso en aguas ultra-profundas debido al peso y colapso hidrostático de su sistema de tendones. Sensible a cambios de carga sobre la cubierta. No permite el almacenamiento de aceite.
SEMI	<ul style="list-style-type: none"> Permite el uso de equipo de perforación y acceso a pozos. Mínimos cambios con el aumento del tirante de agua. Permite manejar grandes cargas sobre su cubierta. La última generación de Semi's puede usar <i>risers</i> de acero en catenaria (SCR). Se cuenta con sistemas de anclaje para diferentes condiciones de sitio. 	<ul style="list-style-type: none"> Altos movimientos. Uso de árboles submarinos. Generalmente utiliza <i>risers</i> flexibles. Los sistemas submarinos son un factor crítico.
SPAR	<ul style="list-style-type: none"> Permite el uso de equipo de perforación y acceso a pozos. Permite el uso de árboles superficiales. Mínimos cambios con el aumento del tirante de agua. Permite almacenamiento de aceite en su casco, pero no es típico. Alta estabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Movimientos medios. Sistema de <i>risers</i> complejo. Se requiere el montaje de la cubierta en el sitio de instalación.
FPSO	<ul style="list-style-type: none"> Se puede utilizar tanto en aguas someras como profundas. Mínimos cambios con el aumento del tirante de agua. Gran capacidad de espacio y de cargas en la cubierta. Permite el almacenamiento de aceite. Ilimitado número de pozos. Se cuenta con sistemas de anclaje para diferentes condiciones de sitio. 	<ul style="list-style-type: none"> Altos movimientos. Uso de árboles submarinos. Uso de <i>risers</i> flexibles con limitación en diámetro para aguas ultra-profundas. Los sistemas submarinos son un factor crítico. No cuenta con equipo para perforación y acceso a los pozos. No permite el almacenamiento de gas. En ambientes agresivos se requiere el uso de sistemas de anclaje tipo torreta.

Tabla 1. Ventajas y desventajas de los sistemas flotantes.

Actualmente existen 271 sistemas flotantes de producción en operación o en proceso de construcción en las diferentes regiones del mundo (Ver Tabla 2), de los cuales 176 son FPSO's. Los FPSO's son utilizados preferentemente para la explotación de campos en aguas profundas del Oeste de África y de Brasil. Los 50 FPSO's operando en el Mar del Norte y en Asia (incluyendo China) se encuentran en tirantes de agua menores de 500 m. En el Golfo de México, un FPSO se encuentra operando en aguas someras mexicanas y en unos pocos meses iniciará la producción del primer FPSO en Estados Unidos en un tirante de 2,600 m. Como fue mencionado en la Sección 2, PEMEX posee actualmente además del FPSO Yùm K'ak'náab, el FPSO TaKuntah y al FPSO para prueba de pozos ECO III; sin embargo, estas dos últimas unidades no son contabilizadas en la Tabla 2 debido a que no son unidades de producción permanentes. De las 50 plataformas Semisumergibles, 21 unidades están operando en aguas profundas de Brasil y 10 en la parte estadounidense del Golfo de México. Existen 26 TLP's operando o en construcción en el mundo, 17 de ellas en aguas profundas estadounidenses y una ya fue retirada (la plataforma Hutton); mientras que de las 19 plataformas tipo Spar, 18 de ellas se encuentran en el Golfo de México Norte y una en el Sureste asiático.

Región	Número de Sistemas Flotantes de Producción			
	FPSO	Semi	TLP	Spar
Canadá	2			
Estados Unidos (GdM)	1	10	17	18
México (GdM)	1			
Brasil	37	21	1	
Mar del Norte	25	15	3	
Oeste de Europa	1			
Norte de África	5			
Oeste de África	42	1	4	
Sur de África	1			
India	1	1		
China	17	1		
Sureste de Asia	25	1	1	1
Australia	18			
TOTAL	176	50	26	19

Tabla 2. Sistemas flotantes de producción en operación o en construcción en el mundo.

De acuerdo con Wilhoit y Supan (2011) en el período 2011 a 2014 se espera sean instalados adicionalmente 71 sistemas flotantes, de los cuales se estima sean 55 FPSO's, 10 Semi's, 4 TLP's y 2 Spar's.

FILOSOFÍAS DE DISEÑO

Las plataformas flotantes deben ser diseñadas para preservar su estabilidad e integridad estructural durante su operación normal y durante la ocurrencia de estados de mar extraordinarios, como las tormentas de invierno y huracanes. Por lo cual, el casco de flotación debe poseer la capacidad de restauración hacia una condición de equilibrio estable cuando es sujeta a las acciones del viento. Un parámetro que indica la estabilidad de una



Figura 4. Parámetros de estabilidad hidrostática en un sistema flotante.

Fuente: <http://www.coastdesign.no/products>
(Figura modificada por el autor).

embarcación es la distancia vertical entre el Centro de Gravedad (G) y el Metacentro (M), denominada altura metacéntrica (GM), la cual debe tener un valor positivo para lograr un equilibrio estable (ver Figura 4). Por otro lado, sus componentes estructurales deben satisfacer estados límite últimos, de fatiga, accidentales y de servicio, en condiciones tanto intacta como dañada de la plataforma. Asimismo, los movimientos de la unidad flotante generados por el viento, el oleaje las corrientes marinas deben ser limitados para salvaguardar la integridad mecánica y el correcto funcionamiento de los risers y de

los equipos de procesamiento, auxiliares y de seguridad sobre sus cubiertas.

Debido a que los sistemas de amarre de las plataformas semisumergibles son flexibles, tanto en el plano horizontal como en el vertical, la unidad flotante responde a las acciones del viento, el oleaje y las corrientes marinas, con movimientos en sus seis grados de libertad en tres diferentes rangos de frecuencias: movimientos en la frecuencia del oleaje (WF del inglés *Wave Frequency*), movimientos en bajas frecuencias (LF del inglés *Low Frequency*) y movimientos en altas frecuencias (HF). Las cargas del oleaje de mayor magnitud sobre las estructuras costa afuera se presentan en las frecuencias del oleaje, generando movimientos WF de la plataforma. Con la finalidad de evitar efectos de resonancia de gran magnitud, la plataforma es diseñada para obtener sus períodos naturales de vibración alejados de las frecuencias características del oleaje presente en el sitio de operación. Generalmente las plataformas Semisumergibles y los FPSO's tienen períodos naturales de vibración en Avance, Deriva y Guiñada mayores a 100 s, y superiores a 20 s en los grados de libertad de Arfada, Balanceo y Cabeceo; mientras que las plataformas TLP tienen períodos de vibración en el plano vertical alrededor de los 3 s. Los períodos característicos de un oleaje con 100 años de período de retorno se encuentran en el rango de 8 a 18 s, lo cual indica la necesidad de dimensionar a las plataformas para obtener períodos naturales cercanos a estos valores y así evitar respuestas resonantes de primer orden. En la Figura 5 se muestra los valores típicos de los períodos de vibración de las estructuras costa afuera.

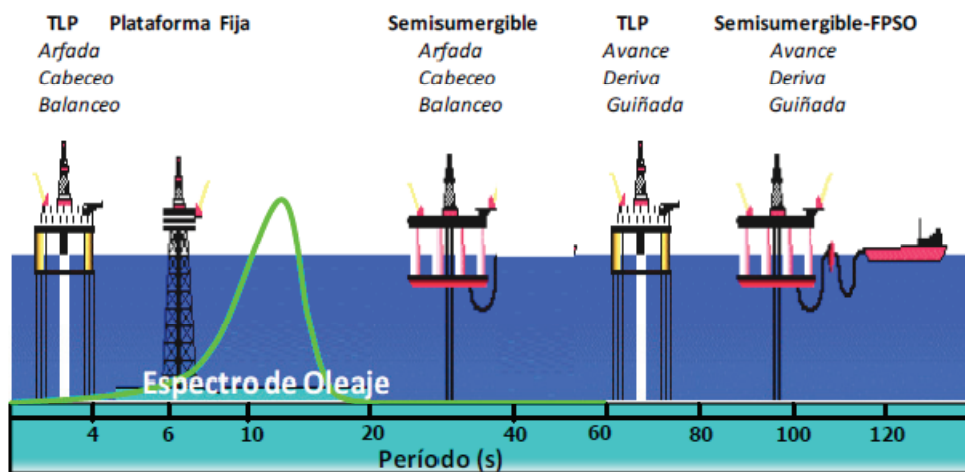


Figura 5. Períodos naturales de vibración típicos de estructuras costa afuera.

Fuente: Barranco, 2004. (Figura traducida al español por el autor).

Además de la fase de análisis de la plataforma durante su operación en sitio, se debe efectuar el análisis del comportamiento naval y estructural en condiciones temporales de la plataforma, como durante su fabricación, integración de las cubiertas y el casco, transportación e instalación, con la finalidad de identificar tanto las operaciones críticas y sus limitaciones, como las modificaciones en el diseño que deben ser implementadas para garantizar la integridad estructural de la plataforma durante la totalidad de su vida útil. Las filosofías de inspección y mantenimiento pueden también tener impacto en la configuración y

dimensionamiento de la plataforma, por lo que es necesario establecerlas desde la fase inicial del diseño.

ESTADO ACTUAL DE LAS TECNOLOGÍAS

La explotación de campos en aguas profundas ha crecido a pasos agigantados, lográndose hasta la fecha los récords de aplicación de sistemas flotantes de producción mostrados en la Figura 6. El récord actual de un sistema flotante en operación en aguas profundas lo posee la plataforma Semisumergible *Independence Hub* de la compañía Anadarko, en un tirante de agua de 2.415 m en la parte estadounidense del Golfo de México. Sin embargo, la plataforma *Independence Hub* perderá el liderazgo cuando en los próximos meses entre en operación en el Golfo de México Norte el FPSO *Pioneer* de Petrobras en 2.600 m.

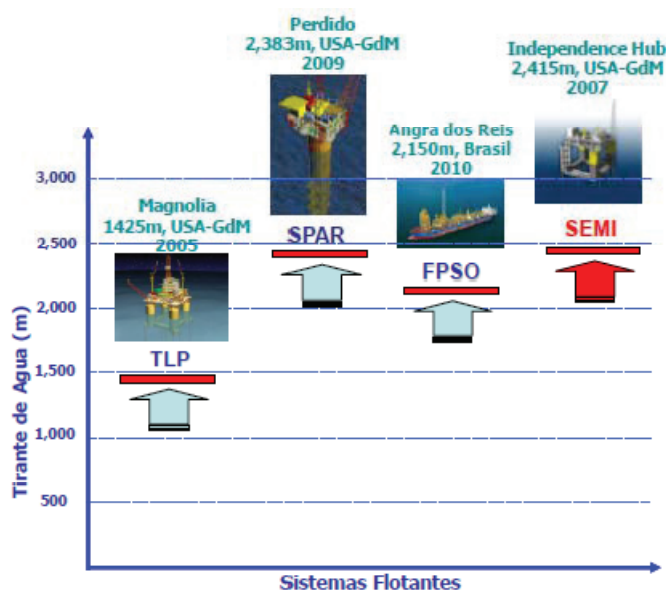


Figura 6. Récords de tirante de agua de aplicación de los sistemas flotantes

Por su parte, los récords de tirantes de agua, producción y capacidad de pozos (*risers*/árboles de control) de los sistemas flotantes, se presentan en las Tablas 3, 4 y 5, respectivamente. Las tablas constan de dos columnas, la primera con datos correspondientes a la tecnología probada exitosamente por la industria en campo y la segunda a la calificada por la industria para su aplicación. En el caso de la tecnología con experiencia en campo se presenta el nombre de la plataforma, la compañía operadora y la región donde se localizan las instalaciones.

En la tabla 3 se puede observar que las plataformas Semi's están calificadas por la industria para su uso en profundidades alrededor de 3.650 m (12.000 ft), los FPSO's y las Spar's para 3.048 m (10.000 ft) y las TLP's para su aplicación en tirantes de 2.438 m (8.000 ft). En la Tabla 4 se puede observar que la mayor capacidad de producción la poseen tanto las TLP's como las plataformas Semisumergibles, con el uso en campo de

Sistema Flotante	Probada en Campo	Calificada
Semi	2,415 m Independence Hub Anadarko, USA-GdM	3,650 m
FPSO	2,150 m Angra dos Reis Petrobras, Brasil	3,048 m
Spar	2,383 m Perdido Shell, USA-GdM	3,048 m
TLP	1,425 m Magnolia Conoco Phillips, USA-GdM	2,438 m

Tabla 3. *Récords de tirante de agua de los sistemas flotantes.*

Sistema Flotante	Probada en Campo	Calificada
Semi	360 Mbd Asgard B Statoil, Noruega	360 Mbd
FPSO	317 Mbd Kizomba A Exxon Mobil, Oeste África-Angola	400 Mbd
Spar	127 Mad Dog British Petroleum, USA-GdM	127 Mbd
TLP	366 Mbd Snorre A Statoil, Noruega	366 Mbd

Tabla 4. *Récords de capacidades de producción de los sistemas flotantes.*

Sistema Flotante	Probada en Campo	Calificada
Semi	48 Thunder Horse British Petroleum, USA-GdM	48
FPSO	84 Han Shi You 113 Chevron, China	100
Spar	20 Genesis Chevron, USA-GdM	20
TLP	46 Snorre A Statoil, Noruega	46

Tabla 5. *Récords de capacidades de risers/árboles de control de los sistemas flotantes.*

y las TLP's tienen mayor capacidad que las SPAR's para la instalación de terminaciones superficiales de pozos sobre sus cubiertas.

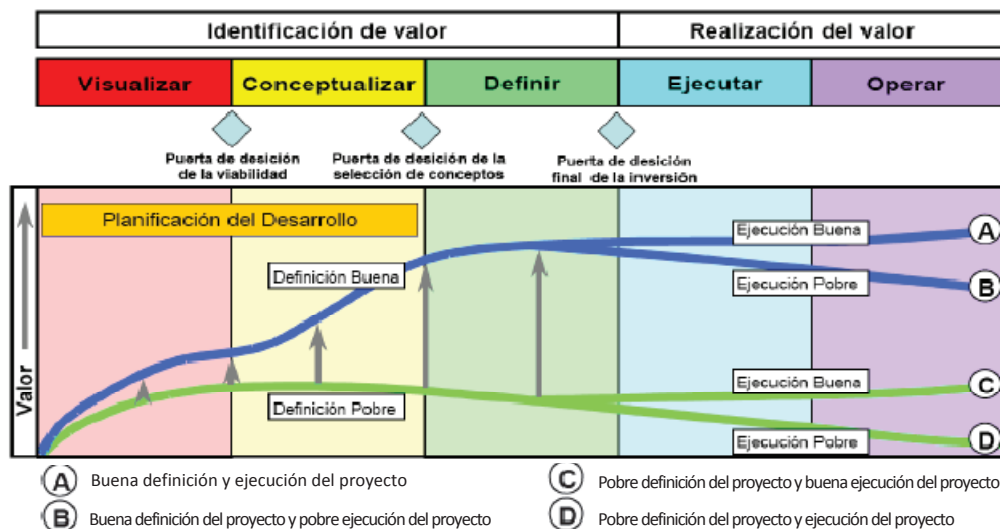
sistemas que están produciendo 366 Mil barriles de petróleo equivalente por día (Mbped) y 360 Mbped, respectivamente; los FPSO's tienen un récord de producción de 317 Mbped y las Spar's se han usado para producir hasta 127 Mbped. El sistema flotante calificado para las producciones más altas son los FPSO's con 400 Mbped. En la Tabla 5 se puede observar que los FPSO's ofrecen la mayor capacidad en cubierta para manejar *risers* de producción con un récord de 84 unidades y con capacidad calificada para alojar a 100 *risers*. Después de los FPSO's, las Semi's muestran la mayor capacidad para alojar terminaciones de *risers* con un récord en campo de 48 unidades. Las TLP's han sido utilizadas para recibir hasta 46 terminaciones superficiales (árboles secos), mientras que las Spar's presentan una menor capacidad con solamente 20 terminaciones operando en campo.

De la revisión del estado del arte de las tecnologías relacionadas con los sistemas flotantes de producción, se puede observar que los FPSO's, las SEMI's y las SPAR's están siendo aplicadas satisfactoriamente en tirantes de agua ultra-profundos (mayores a 1.500 m); las SEMI's, las TLP's y los FPSO's son unidades con altas capacidades de producción; los FPSO's tienen alta capacidad de manejo de *risers* provenientes de árboles submarinos

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DE CAMPOS

Un análisis reciente sobre administración de proyectos mostró que más del 70% de los proyectos ejecutados durante los últimos 5 años fueron interrumpidos o concluidos en tiempos superiores a los planeados (Saputelli et al., 2008). La industria del petróleo no es ajena a estos indicadores, debido a que cada vez más los proyectos para implementar la infraestructura necesaria para explotar un campo, tienen que enfrentarse a la caracterización de yacimientos más complejos, a la perforación de pozos en estratigrafías con capas de sal, a localizaciones de difícil acceso, a necesidades de producciones mayores y a presupuestos más estrechos. El desafío de las compañías operadoras es muy claro: hacer que un proyecto sea exitoso técnica y económicamente incorporando la optimización de los recursos disponibles para su ejecución y las diversas restricciones ambientales, tecnológicas, políticas, sociales y económicas. Para enfrentar estos requerimientos es necesario contar con conocimientos administrativos, de planeación y técnicos multidisciplinarios para lograr efectuar el desarrollo del campo de manera optimizada.

La metodología FEL (*Front End Loading*) constituye el procedimiento más utilizado por la industria para efectuar la selección de la infraestructura idónea para explotar un campo petrolero, incluyendo las etapas de planeación, diseño, construcción, instalación, operación y mantenimiento. A través de la integración de equipos multidisciplinarios sobre el estudio de yacimientos, perforación de pozos, aseguramiento de flujo e instalaciones de producción, además de planeación e ingeniería económica, equipados con las últimas tecnologías de análisis, la metodología FEL incrementa la definición y disminuye el riesgo del proyecto, lo cual impacta positivamente los costos totales y el retorno de la inversión.



Utilizando la metodología FEL, la planeación del desarrollo de un campo se lleva a cabo en tres fases para asegurar un exhaustivo y alternativo análisis del flujo de capital: Visualización, Conceptualización y Definición. Estas tres etapas tienen como objetivo primordial la identificación del valor. En la Figura 7 se muestran esquemáticamente las diferentes etapas de la metodología FEL y cómo a través de ellas el valor del proyecto

cambia como una función de la correcta definición y ejecución del proyecto (Rodríguez, 2011). En esta misma figura se puede apreciar cómo una definición precisa del proyecto durante la etapa de planeación permite maximizar el valor de la inversión, aun cuando la ejecución del proyecto sea pobre. Por otro lado, si la definición del proyecto se efectúa con un nivel alto de incertidumbres, a pesar de una excelente ejecución del proyecto, el valor de la inversión será bajo.

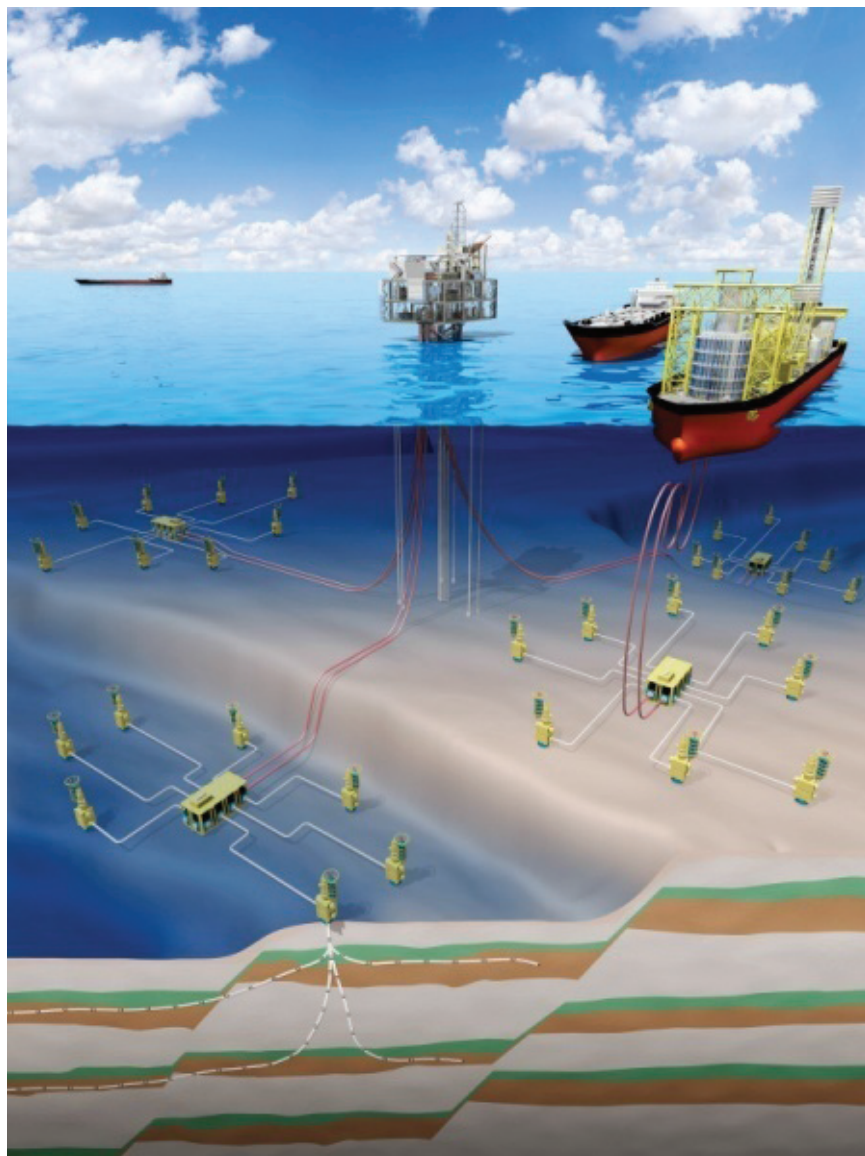


Figura 8. Escenario de explotación de un campo petrolero con base en sistemas submarinos y flotantes.

Fuente: <http://ilnumigas.blogspot.com>

Durante las dos primeras fases, visualización y conceptualización, se analizan todos los posibles escenarios de la infraestructura con sus asociados esquemas de negocio. Por ejemplo, los escenarios de explotación del campo pueden estar compuestos por sistemas submarinos de producción, por sistemas flotantes de producción, aislados o en conjunto, o la combinación de uno de los anteriores sistemas con plataformas fijas localizadas en aguas someras, entre otros. El envío de la producción desde las instalaciones marinas hacia su almacenamiento, procesamiento o venta puede efectuarse a través de ductos o buques tanque. En la Figura 8 se muestra un escenario de producción compuesto por sistemas submarinos que envían los fluidos provenientes del yacimiento a una TLP y a un FPSO para la producción de los hidrocarburos; el aceite es almacenado en el casco del FPSO y exportado a través de buques tanque; mientras que el gas producido es utilizado para la generación de energía y/o exportado a través de ductos marinos.

Con base en el análisis de los beneficios y los riesgos de cada escenario de explotación, se refina el alcance del proyecto logrando con ello reducir el número de escenarios de explotación. Los resultados de la etapa de Conceptualización indicarán la opción de desarrollo más idónea tanto técnica como económica para los objetivos del proyecto.

Durante la tercera fase de la metodología FEL, denominada como Definición, se efectúa la Ingeniería de Diseño Básico de la infraestructura ganadora, con la finalidad de obtener un plan y presupuesto para la ejecución del proyecto. El paquete de resultados del proyecto al final de la etapa de planeación es presentado al grupo Directivo de la empresa para efectuar su evaluación y tomar la decisión de aprobar el desarrollo del campo. Una vez aprobado el desarrollo del campo, se inicia el proyecto de Ingeniería, Procura, Construcción, Instalación y Arranque de las instalaciones.

Se ha vuelto una práctica común de la industria del petróleo que durante la planeación de los proyectos de inversión de alto impacto, se efectúen revisiones parciales por parte de un grupo de expertos (denominados “pares”), ajenos al proyecto, pertenecientes o no a la empresa. Estas revisiones de pares proporcionan una oportunidad para que el equipo de trabajo reciba comentarios que mejoren la definición y desarrollo del proyecto desde sus etapas tempranas, y así evitar compras innecesarias o re-ejecución de trabajos.

CRITERIOS DE SELECCIÓN DE SISTEMAS FLOTANTES

No existe una respuesta simple a la pregunta de cuál es el concepto estructural más adecuado para la explotación de un campo en aguas profundas (Chakrabarti, 2005). La selección del sistema de producción idóneo constituye frecuentemente un esfuerzo de varios años de estudios y análisis técnico-económicos, dentro de la metodología FEL.

Durante el desarrollo de un campo, las decisiones más importantes que afectan la selección del sistema flotante de producción están relacionadas con el tirante de aguas donde se localiza el yacimiento, la localización y estructuración de los pozos, la estrategia adoptada para la perforación, terminación, mantenimiento e intervención de los pozos, los mecanismos de entrega de los hidrocarburos a la plataforma, el procesamiento y el envío de la producción a los centros de venta, almacenamiento y/o refinación. Los principales factores técnicos que afectan la selección y el diseño de los sistemas flotantes se muestran en

la Figura 9 (Chakrabarti, 2005). Estos aspectos serán abordados de manera sucinta a continuación.

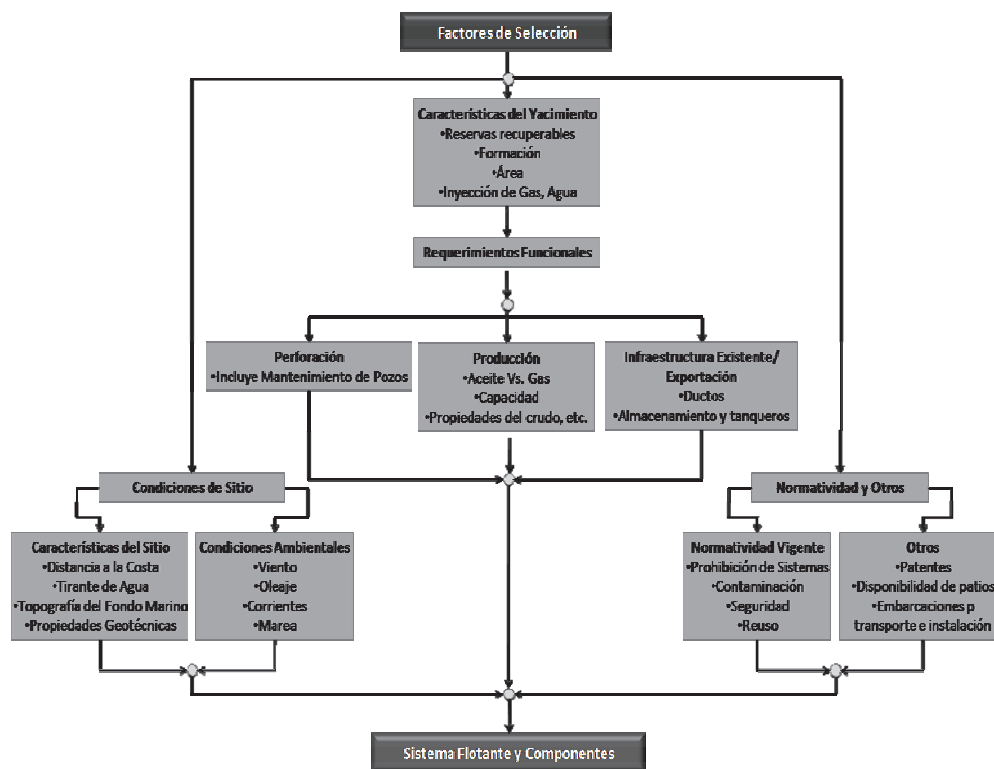


Figura 9. Factores para la selección y diseño de sistemas flotantes.
Fuente: Chakrabarty, 2011 (Diagrama traducido al español por el autor)

Características del yacimiento

Basado en los datos sísmicos disponibles y con la elaboración de un modelo del yacimiento, es posible definir aproximadamente el tamaño, la configuración y las reservas del prospecto. Las características del yacimiento incluyendo tanto las propiedades de los hidrocarburos como del flujo, son confirmadas con la perforación de pozos exploratorios y delimitadores y a través del ensay en laboratorio de muestras de los hidrocarburos. Los datos obtenidos son utilizados para definir el número requerido de pozos y su arreglo, para predecir el perfil de producción y los requerimientos funcionales, como el aseguramiento del flujo, los cuales afectan directamente a la perforación, la producción y al sistema de exportación de los hidrocarburos.

Si el yacimiento tiene una proyección horizontal extensa, serán necesarios varios centros de perforación y los pozos productores estarán dispersos entre sí, por lo que comúnmente se utilizan sistemas submarinos de producción para coleccionar/Enviar los fluidos a un mismo sistema flotante. Cuando el yacimiento permite un único centro de perforación y los pozos productores son perforados en un arreglo tipo *cluster* (cercanos entre sí), los

árboles de control se pueden colocar en la cubierta de la misma plataforma flotante, como en el caso de las plataformas fijas. Las plataformas tipo TLP y Spar son las únicas que pueden alojar en sus cubiertas árboles de control secos o superficiales, mientras que los árboles de control submarinos o mojados pueden ser combinados con cualquiera de los cuatro tipos de sistemas flotantes de producción.

Requerimientos funcionales

Las características del yacimiento y de los hidrocarburos, permiten definir los requerimientos mínimos para desarrollar el campo. Típicamente, las siguientes condiciones son establecidas:

a) El alcance del programa de perforación es definido con base en el número de pozos de producción y de inyección. Actualmente, las plataformas tipo TLP y Spar son los únicos conceptos que pueden combinar simultáneamente la perforación/mantenimiento de pozos y la producción de hidrocarburos, por lo que pueden ser una solución atractiva para reducir los gastos de renta de una unidad flotante de perforación.

b) Los requerimientos de producción son definidos en términos de la capacidad del sistema para el procesamiento de los hidrocarburos (aceite y gas), así como para la inyección de agua y gas. Los sistemas flotantes tipo TLP, Semisumergible y FPSO tienen gran capacidad de producción, siendo las plataformas tipo Spar y las mini-TLP las que no han podido superar una capacidad superior a los 130 Mbd, lo cual puede ser un factor en contra para su selección como unidad de procesamiento.

c) Las características de la producción, tal como la presencia de hidratos y la formación de parafinas, afectan directamente los requerimientos de área disponible en la cubierta y la capacidad de carga de la plataforma, así como al sistema de exportación. Los FPSO y las plataformas Semisumergibles poseen grandes áreas en sus cubiertas y capacidad de carga, y pueden ser ampliadas sin afectar considerablemente el diseño de su casco de flotación, *risers* y sistemas de anclajes; por el contrario, los tendones de las TLP's y el sistema de *risers* en las Spar's deben ser re-diseñados al modificarse las dimensiones o calado de operación de la unidad flotante.

Condiciones del sitio

Las características del sitio, que incluyen al tirante de agua, las condiciones ambientales, las propiedades geotécnicas, la topografía del suelo marino, los peligros geológicos, la presencia del hielo en el agua y la sismicidad de la región, tienen influencia directa en la selección y dimensión de los conceptos estructurales y por consiguiente en la inversión económica necesaria para desarrollar el campo.

Una limitante en el uso de sistemas flotantes es la aplicación de la tecnología exitosamente en campo. Por lo cual, la industria no ha podido utilizar a las plataformas tipo TLP en aguas ultra-profundas (tirantes mayores a 1.500 m). Las plataformas Semisumergibles, las tipo Spar y los FPSO's se utilizan en aguas ultra-profundas y están calificadas por la industria para su aplicación en tirantes mayores a 3.000 m.

Las condiciones de sitio prevalecientes en el Golfo de México, con la ocurrencia periódica de tormentas, no han impedido el uso de las plataformas Semisumergibles, las

TLP's y las tipo Spar, en la parte estadounidense, y de un FPSO en aguas someras de la parte mexicana, incluso un FPSO en aguas profundas del Norte del GdM está por iniciar su operación en los campos Cascade y Chinook. Por lo cual, se puede afirmar que las condiciones de sitio imperantes en el Golfo de México son factores que pueden influir únicamente en la selección de los componentes (cimentación, líneas de amarre, *risers* y casco de flotación) y no el tipo de concepto de sistema flotante.

Normativa y otros

La normativa aplicable al sitio de ubicación de los campos, los criterios de diseño de las instalaciones y la filosofía de operación de la industria, tienen un impacto crítico en la selección y en el costo de la opción de desarrollo. La filosofía de operación de la compañía puede ser demasiado conservadora para seleccionar conceptos estructurales nuevos y su criterio de selección puede estar orientado hacia las tecnologías maduras con aplicación exitosa en campo. Algunas normas pueden restringir totalmente el uso de algún tipo de sistema de producción, como fue el caso de los FPSO's en la parte estadounidense del Golfo de México, aprobados a partir del año 2002 por el entonces *Mineral Management Services (MMS)*. En el año 2007, el MMS (ahora denominado *Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement*) aprobó a Petrobras el plan de desarrollo de los campos Cascade y Chinook con el uso del primer FPSO en el Golfo de México Norte. En México no se ha identificado legislación alguna que impida el uso de algún tipo de infraestructura para la producción de hidrocarburos en el mar, solamente existe la preferencia de la industria nacional hacia la implementación de tecnologías probadas exitosamente en campo.

Otros factores igualmente importantes para la selección del concepto estructural son los métodos de construcción e instalación, así como el tiempo de duración de los proyectos. En la Figura 10 se muestra la duración promedio de proyectos de Ingeniería, Procura, Construcción, Instalación y Arranque (IPCIA) de los diversos tipos de sistemas flotantes de producción, obtenida de valores reportados por la industria de los proyectos ejecutados hasta la fecha. En esta figura se puede observar que la opción de convertir un buque tanque a FPSO presenta los menores tiempos de ejecución de los proyectos (18 meses).

Las condiciones del medio ambiente, la disponibilidad de muelles y embarcaciones pueden limitar las opciones para transportación e instalación. La disponibilidad de patios de fabricación adecuados, así como de embarcaciones para el traslado del patio al sitio de instalación de la plataforma pueden también ser factores críticos para la selección del tipo de sistema flotante.

La construcción de las plataformas flotantes generalmente se efectúan en dos partes: en un patio de fabricación se construyen las cubiertas o *topsides*, y en un astillero de gran capacidad se construyen o convierten los cascos de flotación. Posteriormente, el casco y la cubierta se integran en un patio/astillero cercano al sitio de instalación de la plataforma. Es una práctica común de la industria construir los cascos de flotación en astilleros asiáticos y los *topsides* en Estados Unidos o Europa; aunque como se indica en la Figura 11, tanto los astilleros/patios de fabricación en estos tres continentes tienen experiencia en construir tanto *topsides* como cascos de flotación. Es importante mencionar que en un astillero localizado en el Estado de Veracruz se han construido 3 *topsides* para plataformas tipo Spar. Para

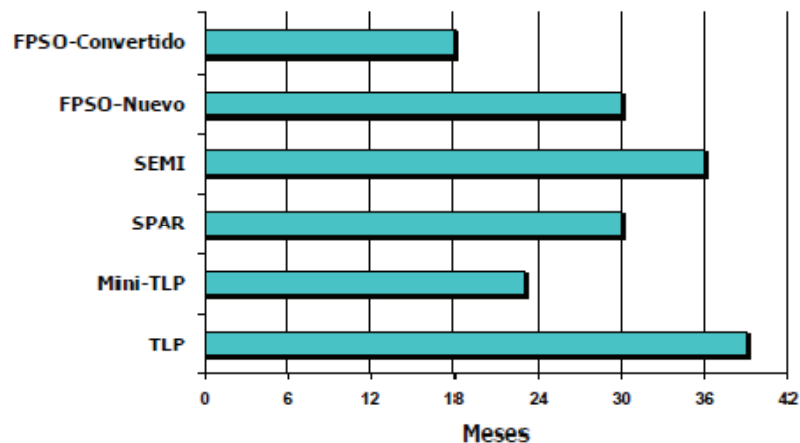


Figura 10. Duración media de proyectos IPCIA de sistemas flotantes de producción.

construir las embarcaciones requeridas por la industria petrolera costa afuera, los grandes astilleros asiáticos tienen diques secos con una capacidad de hasta 1.000.000 de toneladas. Brasil es el único país latinoamericano con la capacidad de fabricar un sistema flotante de producción en su totalidad.



Figura 11. Experiencia internacional en la construcción de sistemas flotantes de producción.

LECCIONES APRENDIDAS POR OCURRENCIA DE ACCIDENTES O FALLAS

Uno de los objetivos de PEMEX en sus actividades de exploración y producción de hidrocarburos es la reducción/eliminación del número de accidentes y, en el caso de ocurrir éstos, minimizar sus impactos hacia la vida humana, el medio ambiente, la sociedad y la infraestructura. Esta misma filosofía de seguridad está siendo conservada en sus actividades de exploración y deberá ser trasladada a sus futuras actividades de producción en aguas profundas.

Debido a que una gran cantidad de las tecnologías que se utilizan en la exploración de campos en aguas profundas serán nuevas para la industria del país, una forma de adquirir conocimiento para implementar medidas de seguridad es analizar los accidentes y fallas ocurridos en el pasado. Para aprender acerca de la naturaleza intrínseca de los accidentes es necesario estudiar el análisis detallado, producto de las investigaciones de accidentes catastróficos como el de las plataformas *Alexander Kielland* en 1980, *Ocean Ranger* en 1982, *Piper Alpha* en 1988, P-36 en 2001 y *Typhoon* en 2005. En la Figura 12 se puede observar a la plataforma Semisumergible P-36 de Petrobras, en Brasil, en escora generada por la inundación de su casco por una explosión ocurrida en una de sus columnas; y a la plataforma mini-TLP *Typhoon* de BHP-Billiton, en Estados Unidos, en pantoque por la falla de su sistema de tendones, debido al impacto del oleaje extremo durante el huracán Rita.



Fuentes: P-36 home.versatel.nl

Typhoon www.desertsun.co.uk

Figura 12. Imágenes del accidente de la plataforma P-36 y de la falla de la mini-TLP Typhoon.

Las fallas globales de las plataformas generalmente se presentan como una secuencia de eventos técnicos y físicos, los cuales deben ser interpretados a través de factores humanos y organizacionales (Moan y Keppel, 2005). Estos factores incluyen posibles deficiencias en los códigos de diseño, posible desconocimiento de los fenómenos, errores y omisiones efectuadas durante el proceso de diseño, durante la fabricación o durante la operación de la plataforma. En la Figura 13 se presenta la distribución de las causas de 71.470 fallas y/o accidentes marítimos registrados por la Guardia Costera de los Estados Unidos, durante el período 1991-2001 (Baker y McCafferty, 2005). En la Figura 13 se puede apreciar que la mayor parte de los accidentes o fallas de infraestructura marina, es

generada por errores humanos y por deficiencia en los procesos de ingeniería de la infraestructura.

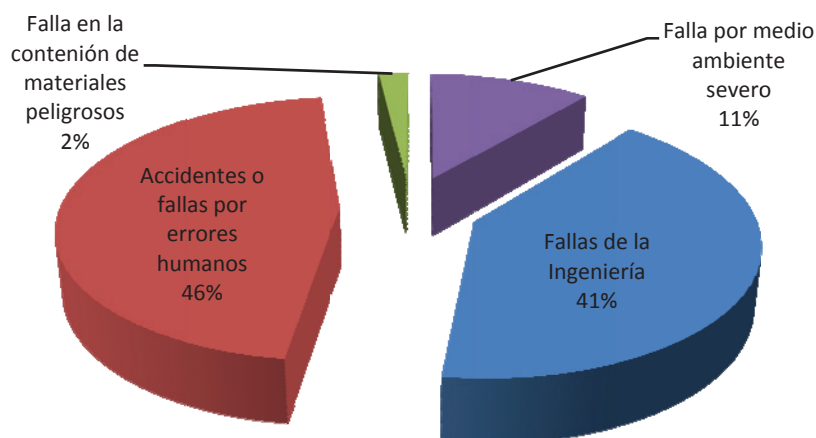


Figura 13. Causas de falla o accidentes marítimos en Estados Unidos.
Fuentes: Figura elaborada con información en Baker y McCafferty, 2005.

Los daños y fallas más recientes de sistemas flotantes de producción se produjeron en la parte estadounidense del Golfo de México, durante los Huracanes Iván, Katrina y Rita en 2004 y 2005. Durante el paso de estos meteoros, además de las múltiples fallas de plataformas marinas fijas, equipos móviles de perforación (MODU's) y ductos marinos, los sistemas flotantes de producción que sufrieron daños severos e incluso el colapso incluyen a las 3 plataformas tipo Spar y a las 4 TLP's indicadas en la Tabla 7 (Howard, 2005 y Oynes, 2006).

Sistema Flotantes	Tipo de Daño	Huracán
SPAR Medusa	Daños de la cubierta, destrucción del equipo de perforación.	Iván, 2004
SPAR Devils Tower	Daños de la cubierta, destrucción del equipo de perforación.	Iván, 2004
TLP Ram Powell	Daños de la cubierta y del equipo de perforación.	Iván, 2004
SPAR Horn Mountain	Daños de la cubierta y del equipo de perforación.	Iván, 2004
TLP Matterhorn	Daños en la cubierta	Katrina, 2005
TLP Mars	Daños de la cubierta, destrucción del equipo de perforación.	Katrina, 2005
Mini-TLP Typhoon	Destruída	Rita, 2005

Tabla 7. Daños en sistemas flotantes de producción por el paso de huracanes en el Golfo de México.

Los acontecimientos más relevantes para la industria costa afuera que fueron identificados durante los huracanes y por las fallas de la infraestructura son:

- Se presentaron estados de mar con períodos de retorno superiores a los de diseño (100 años).
- Las plataformas que presentaron mayores daños fueron aquellas diseñadas con códigos anteriores a 1988.
- Se presentaron fallas del sistema de anclaje de los MODU's.

- El impacto del oleaje y del viento sobre las cubiertas ocasionaron daños severos en las instalaciones, inclusive provocaron la falla total de las plataformas.
- El arrastre de las anclas de los MODU's dañaron ductos marinos.
- Los deslizamientos de lodo provocaron la falla de ductos.
- En sistemas flotantes de producción, los daños fueron principalmente en las instalaciones sobre las cubiertas por el impacto del oleaje, con falla predominante de los equipos de perforación.
- No fueron reportadas pérdidas de vidas ni ocurrieron derrames significativos de hidrocarburos en el mar.

De esta serie de accidentes y fallas, se pueden establecer las siguientes lecciones aprendidas que deben tomarse en cuenta durante el desarrollo de los proyectos de inversión de PEMEX en aguas profundas:

- i. Se requieren programas de capacitación continua del personal responsable de los procesos de ingeniería, operación y mantenimiento de la infraestructura.
- ii. Es necesario efectuar el monitoreo y la caracterización de los estados meteorológicos, oceanográficos y de las propiedades de los suelos marinos prevalecientes en los sitios de explotación para el diseño de la infraestructura.
- iii. Es fundamental el establecimiento o la actualización de la normativa, acorde con los niveles de riesgo aceptables para la industria nacional.



EGIPTO, PIVOTE VERTEBRADOR DEL MUNDO ÁRABE. ¿COOPERACIÓN O EXCLUSIÓN ENTRE DOS TENDENCIAS HISTÓRICAS?

Emilio Sánchez de Rojas Díaz¹

El liderazgo de Egipto en la geopolítica árabe está profundamente ligado a la aparición de los estados modernos, a su consecuente giro nacionalista y también al ejercicio de una policía pragmática y de diálogo en la región. El nacionalismo y el islamismo conviven en el mismo suelo y a veces en la misma élite, pero no necesariamente tienen los mismos objetivos.

INTRODUCCIÓN

La oposición entre el régimen de la democracia y la alta vida del espíritu es una realidad fatal cundo aquel régimen significa el desconocimiento de las desigualdades legítimas y la sustitución de la fe en el “heroísmo”-en el sentido de Carlyle- por una concepción mecánica del gobierno. Todo lo que en la civilización es algo más que un elemento de superioridad material y de prosperidad económica, constituye un relieve que no tarda en ser allanado cuando la autoridad moral pertenece al espíritu de la medianía [...] la alta cultura de las sociedades debe precaverse contra la obra mansa y disolvente de esas otras hordas pacíficas, acaso acicaladas; las hordas inevitables de la vulgaridad,...

José Enrique Rodó, Ariel (1.900)

Este párrafo dedicado en los albores del siglo XX por José Enrique Camilo Rodó Piñeiro “a la juventud de América” (Rodó 1970, 92) sirven de marco para analizar, desde la distancia, los sorprendentes hechos acaecidos en Egipto –país vertebrador del mundo árabe- desde comienzos de la presente década.

Los justos poderes del gobierno derivan del consentimiento de los gobernados.

¹ Es Coronel de Artillería DEM en el Reino de España y profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa del CESEDEN ocupando el puesto de Jefe del Departamento de Investigación y Análisis. En el exterior ha estado destinado como Consejero de Defensa en la Embajada de España ante la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Viena entre 1999 y 2004, donde participó en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Estambul y en las ministeriales de Viena y Oporto. Fue Agregado de Defensa en El Cairo y Amman entre 2005 y 2008. Es Diplomado de Estado Mayor y ha realizado el Curso de Capacitación para el ascenso a General de Brigada. Ha escrito numerosos artículos, (monografías del CESEDEN, Documentos de seguridad y defensa, opiniones en el IEEE, Revista ejército o revista Atenea entre otros).
Fecha de presentación del artículo: setiembre de 2014.

Con el nacimiento de las naciones modernas surgieron el soberano y la soberanía, y la soberanía tenía que plantear un doble problema, afirmaba Charles E. Merriam² en 1929: la suprema violencia por una parte y el consentimiento en masa por otra parte. Entre consentimiento y coacción hay muchas formas intermedias combinadas de forma tan sutil, que resulta difícil distinguirlas (Merriam 1941, 40-1).

“El estado es una entre muchas instituciones –el agente de ciertos fines sociales, pero no de todos, condicionado, además, por la eficacia con que actúa como servidor de los fines sociales generales” analiza Merriam. “El consenso general sobre el papel del estado está, además, definido por el especial módulo de cultura que corresponde al lugar y al tiempo en que el estado actúa, y por el consenso general respecto a ese módulo, en esa particular situación”.

Resulta más difícil conocer con precisión lo que es ese consenso en periodos de evolución rápida que cuando se trata de una sociedad que se mantiene tranquila durante varias generaciones. Los acontecimientos extraordinarios surgidos en la vida de las comunidades han sido, desde tiempo inmemorial, las pruebas más severas del proceso de consentimiento (Merriam 1941).

Las armas son medios para un fin –necesario e imperativo a veces-, pero no un fin en sí mismo. Los fines –afirma Merriam- son: la justicia, la libertad, el desarrollo de las infinitas posibilidades de la personalidad humana.

DE LA REVOLUCIÓN DE 1952 A LA DE 2011. AUGE Y CRISIS DEL NACIONALISMO PANÁRABE

Tras la revolución de los oficiales libres en 1952 y la llegada al poder de Gamal Abdel-Nasser, con su socialismo panárabe y su liderazgo³ del movimiento de los países no alineados, Egipto se vio situado –en su momento culminante- en el centro de gravedad del mundo árabe. La decadencia se ve jalonada por una serie de acontecimientos: la derrota contra Israel en 1967 (Guerra de los Seis Días), el fallecimiento de Nasser en 1970, el viaje de su sucesor, Anwar el-Sadat, a Jerusalén en 1977, los acuerdos de Camp David en 1979, y el asesinato del propio Sadat en 1981, son hitos del ascenso de Hosni Mubarak a la presidencia. “Sólo lamento que deshacerse de Sadat llevara al poder a un gobernante aún peor, y que el pueblo tuviera que sufrir bajo su gobierno tiránico durante 30 años”, afirmaba en el año 2011 Aboud El-Zomor uno de los organizadores del asesinato de Sadat.

Hosni Mubarak era un hombre gris y sin carisma, carecía de la legitimidad de sus antecesores⁴. El régimen de Mubarak practicaba una “democracia” de tan baja intensidad que apenas podía llamarse democracia, favoreciendo las reformas económicas neoliberales y un control estrecho sobre la política interior, con periodos de cierta apertura, y reformas superficiales, pero ello le permitió mantenerse 30 años en el poder. En las elecciones, el

² Profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago y el fundador del conductismo en las ciencias políticas.

³ Junto a Tito, presidente de Yugoslavia, y Neru de la India.

⁴ Que habían participado en la revolución de los oficiales libres.

fraude electoral se combinaba con una violencia más o menos abierta contra los grupos de oposición y la prensa, asegurándose que el poder se mantenía en el ámbito de una red de privilegiados (Marfleet 2009, 15). En el periodo final de su mandato el declive era evidente, *The Economist* lo describía así de forma casi profética en 2008:

Teniendo en cuenta el creciente resentimiento contra el gobierno y el resurgimiento del sentimiento religioso... y teniendo en cuenta el simple hecho de que Hosni Mubarak, presidente de Egipto durante los últimos 27 años, tiene ahora 80 años de edad, sin un sucesor claro, no se necesita mucha imaginación para pensar en una revolución con tintes islámicos barriendo el estado autocrático [...] Dada la posición de Egipto como pivote geográfico y país árabe más poblado, las ondas se pueden propagar ampliamente, alterando también la ya frágil estructura de poder de la región (Economist(b) 2008).

El periodo desde finales de 2009 finales del 2010 fue clave para la caída del “sultanato” de Mubarak. Hasta finales de 2009 el régimen parecía sólido, a pesar del incremento de precios en los productos básicos y de la creciente influencia de los Hermanos Musulmanes. Pero Mubarak pretendía favorecer una “transmisión patrimonial” hacia su hijo Gamal, ambicioso e impopular. Las elecciones parlamentarias, que se celebran entre el 28 de noviembre y el 5 de diciembre de 2010, estuvieron plagadas de arrestos, violencia, y fraudes: las condiciones para una revuelta popular parecían estar ya sentadas, pero era esencial conocer la actitud de los actores socialmente más influyentes, el Ejército y los Hermanos musulmanes.

LAS FUERZAS CONSERVADORAS: HERMANOS MUSULMANES Y EJÉRCITO

En los últimos doscientos años, en la cultura política egipcia conviven dos ideologías políticas: una “conservadora” que recurre a la religión como elemento legitimador, y una “nacionalista”, aunque no laica. Las dos tendencias no están aisladas y así la ideología nacionalista invoca a la religión como forma de legitimación, y la tendencia conservadora integra religión y nacionalismo. En este contexto, el solapamiento entre política y religión es inevitable.

LOS HERMANOS MUSULMANES

La mejor definición de la Hermandad Musulmana es la que hace su fundador – *Hassan al Banna*–, en la Quinta Conferencia General, celebrada en 1939 (Mitchell 1969, 14):

“un mensaje salafí, una senda suni, una verdad sufí, una organización política, un club deportivo, una unión cultural y educativa, una compañía económica y una idea social”.

La Hermandad Musulmana (HM) no forma un conjunto homogéneo, podemos hablar de dos tendencias divergentes en la HM. En el movimiento hay “conservadores”, que dominan actualmente la Hermandad, en línea con el pensamiento Salafista Qutbista⁵; que

⁵ Referencia al teórico islamista Sayed Qutb.

supervisan las actividades de reclutamiento, los nombramientos y las relaciones jerárquicas. Pero también hay un número significativo de hermanos que favorecen la participación política abierta en los círculos estudiantiles o sindicato y otras áreas de la vida pública. Conocida como la tendencia reformista, ha dibujado los contornos de la imagen de la MB en la esfera de la vida pública. Abdel-Moneim Abul-Fotouh era el exponente más destacado de esta tendencia entre los principales líderes del grupo (Tamam 2009).

EL EJÉRCITO ANTES DE LA REVOLUCIÓN DE 2011

Los militares egipcios se oponían a que Gamal Mubarak recibiera el poder, porque seriamente afectaría a sus prerrogativas, sobre todo a las económicas corporativas. Una forma tradicional de obtener su lealtad, es proporcionar a los militares un “patronazgo regulado” que los haga percibir al régimen como una generosa fuente de patrocinio que deseen mantener. El presupuesto de defensa es “opaco”: no hay un desglose por servicios o incluso organizaciones, y muchas partidas permanecen completamente fuera de presupuesto (Silverman 2012, 17).

El ejército ha sido un actor relativamente privilegiado dentro del sector público. El régimen controla de cerca los ascensos, realiza frecuentes rotaciones en los puestos de alto mando y somete a vigilancia a los militares, pero, al mismo tiempo, desarrolla estrategias para ganarse a su favor: cubrir las necesidades corporativas de sus fuerzas armadas, y los intereses privados de los oficiales (Droz-Vincent 2011, 4). El ejército es un sector cerrado y reservado, que apoya al régimen, pero se mantiene a distancia, con estructuras burocráticas complejas, hostiles al cambio⁶ pero con aspiraciones de modernización. Estos dos elementos se han combinado para crear un ejército “quietista” institucionalizado dentro del régimen.

Otro aspecto importante es la legitimidad percibida. El lema más repetido en las manifestaciones los 2.011 en Egipto –“el pueblo y el ejército son uno”- era un clamor de los manifestantes para que el ejército se pusiera de su lado, y en contra la policía y fuerzas paramilitares (Droz-Vincent 2011, 4). La popularidad de las fuerzas armadas antes y después del derrocamiento del presidente Morsi sería superior al 93%, lo que indica una legitimidad percibida por la sociedad egipcia en general, contraria a la narrativa de los medios occidentales.

LA REVOLUCIÓN DE 2011

Tras el derrocamiento en Túnez de Ben Ali el 14 de enero de 2011, el martes 25 de enero de 2011, cientos de miles de egipcios tomaron las calles reclamando la renuncia inmediata del presidente Hosni Mubarak. Los eslóganes pedían libertad política y el respeto por la dignidad humana.

Esta revolución cogió por sorpresa a las autoridades egipcias: su escala no tenía precedentes y no se detectaron indicadores de que pudiera producirse un evento de esta magnitud. La agitación política que recorrió el mundo árabe a partir de diciembre de 2010, sorprendió a eruditos y profanos. “Egipto se merece un mejor futuro. El 25 de enero

⁶ Incluyendo a los golpes militares.

cambiaremos nuestro país. Nadie nos parará si nos mantenemos unidos. Los jóvenes tienen que hablar ya”; estas palabras aparecidas en una página de Facebook son el detonante del levantamiento.

Así describía el comienzo de la revolución, el economista egipcio Galal Amin⁷:

“A pesar de la diversidad del grupo, la chispa inicial de las protestas en Al-Midan⁸ fue dominada por la juventud. La socialización política en protestas multitudinarias se hace a través de organizaciones como Kefaya y la Coalición Nacional para el Cambio liderado por Mohamed El-Baradei. Sin embargo, más tarde la desilusión empuja a los jóvenes a tomar la iniciativa y crean sus propias organizaciones, como Movimiento Juvenil 6 de abril, o Todos somos Khalid Said” (Amin 2013, 1).

El grupo de Facebook llamado “todos somos Khaled Said” se forma como consecuencia de su muerte⁹, acaecida durante un interrogatorio policial, opina Khaled al-Berry (2011) –un antiguo miembro arrepentido de Al-Gama’a reconvertido en escritor- casi inmediatamente, casi medio millón de personas se unen al mismo. La demanda inicial del grupo era modesta: que se sometiera a los culpables de la muerte de Khaled Said a un juicio justo.

El administrador, Wael Ghonim, había organizado varias protestas silenciosas, y una en las puertas del juzgado donde se veía el caso; pero la participación no había superado nunca las cien personas. Cuando se fija la fecha para “la revolución” muy pocos se lo tomaron en serio, pero la generación de Facebook demostró que tenía razón.

Tanto Al Gama’a Al-Islamiya como los Yihadistas que recientemente habían renunciado a la violencia hicieron un llamamiento a finalizar la revolución, y la dirección de los Hermanos Musulmanes habían aceptado participar en el diálogo político, movidos posiblemente por el deseo de obtener su legalización y trasladar los beneficios de la revolución al campo político (Tammam 2011).

Cabe preguntarse si lo ocurrido en Egipto era una auténtica revolución o una “algarada juvenil” que fue escalada hasta una revuelta cuasi revolucionaria. Hay que centrarse en el objetivo de toda revolución: derribar el poder establecido y sustituirlo por otro poder. La “revolución” de Egipto finalizó con la asunción del poder por el Consejo Supremo de las FAS, que prometió no mantenerse en el poder más de seis meses (las elecciones estaban inicialmente previstas para septiembre).

Durante toda la revolución egipcia las FAS fueron consideradas como actores neutrales, cuya actuación fue esencial para evitar una escalada de la violencia civil y de las represalias policiales. El principal temor era que el ejército pudiera fraccionarse y las demandas revolucionarias seguir creciendo, con lo que a medio plazo podría ser imposible

⁷ Profesor de la Universidad Americana del Cairo.

⁸ Otro nombre de la plaza de Tahrir.

⁹ Khaled fue golpeado hasta la muerte en el año 2010 por los miembros del enorme aparato de seguridad que Mubarak había construido en Egipto.

salvar cualquier parte del régimen, incluido al ejército, sin enfrentamientos sangrientos (Mansour(b) 2013).

Como le decía Hillary Clinton a Obama al evaluar lo que ocurriría en Egipto después de la caída de Mubarak: “A nadie le gustan los cambios, sobre todo cuando son turbulentos [...] Esto probablemente va a salir bien... pero tardará 25 años”. El dramático cambio en Oriente Medio ni había sido instigado ni podía ser detenido por los Estados Unidos (Mansour(c) 2014). La experiencia revolucionaria egipcia fue breve, pero se convirtió en un referente. La destitución del presidente Morsi, y el final del experimento islamista protagonizado por los Hermanos Musulmanes en junio de 2013 así lo demostraron.

DE LA COHABITACIÓN A LA CONFRONTACIÓN

Yo contra mi hermano. Yo y mi hermano contra nuestro primo. Yo, mi hermano y nuestro primo contra los vecinos. Todos nosotros contra el forastero.

Proverbio beduino

La cohabitación entre Militares y Hermanos Musulmanes, tras el final del periodo revolucionario, se basó en la coincidencia de intereses. Sin embargo, está cohabitación fue breve. Cuando los militares se hacen con el poder, piensan en la Hermandad como un aliado seguro que podría ayudarles a evitar el desmantelamiento de la estructura de poder y a poner fin a la insurrección del pueblo. A diferencia de la juventud revolucionaria, el liderazgo de la Hermandad mantiene abiertas las líneas de comunicación con el régimen, había sido reacio a unirse a la revolución, y controlaba una organización muy numerosa, altamente disciplinada y obligada por obediencia (Shukrallah 2012).

Tanto para los militares como para la Hermandad Musulmana, la revolución no había producido un nuevo orden político y social, sino un vacío de poder que debía ser llenado. La dirección de la hermandad pensaba que habían llegado el esperado momento del “Tamkin” o empoderamiento. Un acuerdo para compartir el poder entre los herederos gemelos del régimen de Mubarak, parecía escrito en las estrellas (Shukrallah 2012).

Pero la credibilidad de las FAS decrece rápidamente. La gente protesta en la plaza Tahrir y en otros lugares del país con el lema “viernes por la recuperación de la revolución”, para presionar al consejo militar gobernante para que levante la ley de emergencia y entregue el poder a una autoridad civil. En una ocasión, los organizadores bautizan su protesta “Gracias, ahora ya pueden regresar a sus cuarteles” (Abdel-Baky(b) 2011).

El momento culminante del poder de Hermanos musulmanes llega con las elecciones parlamentarias. La coalición Alianza Democrática por Egipto, liderada por el partido Libertad y Justicia¹⁰ obtiene 235 escaños sobre un total de 498 elegibles¹¹, seguido del bloque islamista liderado por el partido Al-Nour, de tendencia islamista salafista con 96 escaños. A ellas hay que añadir las 10 actas obtenidas por el partido islamista moderado Al-

¹⁰ De la hermandad musulmana.

¹¹ 10 diputados eran designados directamente por el presidente.

Wasat. Los partidos no islamistas, divididos en numerosas tendencias, alcanzan solo un treinta por ciento de los escaños de la Asamblea.

Al llegar a las elecciones presidenciales, los hermanos musulmanes ya habían perdido una gran parte de su apoyo popular. Las elecciones presidenciales se hacen en dos rondas; la primera celebrada el 23-24, da como resultado un empate técnico entre cuatro candidatos:

- Mohamed Morsi (25%),
- Ahmed Shafik (24%),
- Hamdeen Sabahi (21%),
- Abdel Moneim Aboul Fotouh (18%).

En la segunda vuelta, que se celebra el 24 de junio de 2012, había que elegir entre Morsi y Safik, ganando Morsi por un estrecho margen (51, % a 48,3%).

Morsi jura su cargo el 30 de junio de 2012. El grupo, que sólo dieciocho meses antes se consideraba ilegal y enemigo de la república que había gobernado Egipto durante más de seis décadas, había alcanzado la cima del poder. Parecía que el Islam político había logrado, después de muchas décadas, hacerse cargo de Egipto, el país más grande, más poblado, y estratégicamente más importante del mundo árabe (Osman 2014).

Pero la hermandad, tras su ascenso al poder, se enfrenta desafíos difíciles: una vez en el cargo, el grupo se convierte en el objetivo de una ira creciente. Para muchos observadores se debía a que la hermandad no cumplió con los objetivos socioeconómicos que se había fijado, pero la mala gestión económica no puede explicar por sí sola la citada ira (Osman 2014).

Como hicieran los anteriores presidentes, el primer presidente civil de Egipto en los últimos 60 años, Mohamed Morsi, intento consolidar sus poderes desde un principio. El 12 de agosto Morsi ordena el retiro del mariscal de campo Tantawi¹², del jefe del Estado Mayor del Ejército Sami Anan y otros generales. Morsi nombra nuevo ministro de defensa al hasta entonces el jefe de la inteligencia militar, Abdel-Fattah El-Sisi, joven (58 años) y de bajo perfil¹³ (El-Din(b) 2012).

Estados Unidos pasa de apoyar al Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF), a apoyar a Morsi y a los islamistas, tras su victoria en las elecciones parlamentarias. Clinton pidió a SCAF que entregara el poder al presidente electo. Los Estados Unidos, estaban quieren tratar con una sola institución, la presidencia o el ejército. Se optó por el presidente porque se percibe que Morsi y los islamistas podrían servir mejor a sus intereses en la región (Shehata 2012).

¹² Ministro de Defensa de la era Mubarak y, el jefe del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas (SCAF) tras la deposición de Mubarak.

¹³ En apariencia en esos momentos.

Este error¹⁴, hizo perder credibilidad a los Estados Unidos en la región. En opinión de Shehata (2012) “la historia de la política exterior norteamericana muestra que los estadounidenses priorizan sus intereses, incluso cooperando con sus más feroces enemigos para defenderlos”. El respaldo estadounidense a Morsi fue también visto por muchos cristianos como una traición a sus aspiraciones de derechos humanos.

Después de que Morsi emitiera una declaración constitucional 22 de noviembre, que inmunizaba sus decisiones de una eventual impugnación judicial, estallan feroces protestas. Sus críticos argumentan que el decreto pone a Morsi por encima de la ley y de la constitución, sus partidarios que el decreto permite al presidente neutralizar las maniobras del anterior régimen (Ahram Online 2012).

Casi dos años después de la revolución egipcia, y cinco meses después ocupar la presidencia, opina Hani Shukrallah¹⁵, el liderazgo de la Hermandad Musulmana ya no se percibe a sí mismo y sus aliados como parte de una nación cuya gente –a través de la revolución- se transforman de ser simples sujetos de ley, a ser ciudadanos auto-titulados, auto-empoderados, y auto-emancipados, de una nación diversa y profundamente pluralista, en términos políticos, culturales, de estilo de vida, de lugares e intereses sociales, ideológicos y creencias religiosas (Shukrallah 2012).

De hecho, Morsi se comportaba como si hubiera alcanzado el poder con un apoyo popular masivo, cuando lo hizo con un estrecho margen sobre Shafik. Además, Morsi era el octavo en la línea jerárquica de la hermandad, y debía obediencia a los siete que le precedían jerárquicamente, debido al estricto e inviolable código de la Hermandad Musulmana. Para Morsi, la Revolución era una oportunidad histórica para promover el “empoderamiento” de su grupo sobre los propios intereses del país (Hassan 2013).

Pero la cuestión aquí es ¿cómo obtuvo el poder la Hermandad Musulmana?. Este es –opina Said- el pecado original del que surgieron todos los demás pecados o errores y ofrece dos explicaciones antitéticas.

- La propuesta por Ibrahim Eissa que afirma que el régimen de Mubarak fue la principal causa del ascenso de los Hermanos Musulmanes. El régimen había abierto las vías para que la Hermandad Musulmana acumulara riqueza, se infiltrara en varias agencias del gobierno y se hiciera con el control de un número de sindicatos profesionales y organizaciones comunitarias.
- La proporcionada por el mariscal de campo Mohamed Hussein Tantawi que cuando testificó ante el tribunal durante el juicio contra Mubarak, argumentó que fue el pueblo quien llevó a los Hermanos Musulmanes al poder al votar por ellos en las elecciones parlamentarias y presidenciales (Said 2014).

¹⁴ Inducido la entonces embajadora Paterson.

¹⁵ Editor en jefe de Al-AhramWeekly, entre 1991 y 2005 y más tarde fundador y hasta febrero de 2011 editor en jefe de Ahram Online. Crítico tanto del gobierno del SCAF como posteriormente del Morsi y partidario del golpe de 3 de julio de 2013.

Así, de acuerdo a una opinión, fue el mismo estado que los había cercado, encarcelado y torturado, el responsable de llevarlos al poder. Y, según la otra, fue la misma gente que se rebelaría contra de ellos un año más tarde quien los había votado para los puestos legislativos y ejecutivos del poder.

Hamdeen Sabahi (2014), político nasserista y candidato presidencial, describe con precisión el “contexto político”:

Al igual que con todas las etapas transitorias, [el contexto político] es muy complejo. Los egipcios quieren construir una democracia y tienen la capacidad para hacerlo. Por otro lado, hay un ambiente muy polarizado que se extiende más allá de la sana competencia política, que está contaminado por el discurso del odio y de la exclusión del otro. Corrientes políticas islamistas monopolizan la religión y la usaron para excluir a los otros como infieles, mientras que ahora el mismo pecado se está cometiendo en nombre del patriotismo, y muchas veces también en nombre de la revolución. Todo refleja una mentalidad de exclusión basada en la idea de que “el que no está conmigo, está contra mí”, que no puede producir relaciones democráticas y hace más daño que bien.

El pueblo egipcio, opina Abdel-Moneim Said, pueden presumir legítimamente que derrocaron un régimen que proyecta su más flagrante carácter nazi el 15 de junio de 2013, cuando el entonces presidente Mohamed Morsi reunió a sus compañeros líderes de la Hermandad musulmana, las cabezas de todas las organizaciones terroristas y los seguidores de todos estos grupos en estadio de El Cairo:

Morsi jura venganza contra todos los que se opusieran a las fuerzas islamistas. Amenazó con usar su enorme poder para destruir a cualquiera que se interpusiera en su camino [...] Ese día fue el prelude de las muestras de desafío que los egipcios verían a partir del 21 de junio, cuando la Hermandad musulmana comenzó las sentadas que no tardarían en ser conocidas con el nombre de Rabaa. (Said 2014)

DE LA CONFRONTACIÓN A LA GUERRA ABIERTA

El pueblo egipcio que acumula ira y frustración, en el transcurso de un año, se lanza masivamente a las calles para reclamar su revolución. El ejército, que ya no comparte intereses con la hermandad, opta –de nuevo- por apoyar la voluntad del pueblo y prevenir el estallido de una guerra civil. Morsi, con su intransigencia y ceguera, no comprende que su popularidad había caído en picado (Hassan 2013).

Aparecen rumores como que El-Sisi fracasaría electoralmente al negarse a acceder a las demandas del antiguo régimen, o de que el pueblo boicotearía las elecciones, porque esperan el regreso de Morsi (Taleb 2014). Pero los datos son tozudos y en una encuesta realizada por James Zogby, prestigioso sociólogo egipcio-americano, entre los días 4 de abril y 12 de mayo daba los siguientes resultados:

- El Partido Libertad y Justicia de la Hermandad Musulmana gozaba la confianza de menos del 26% de los adultos de Egipto.

- Los principales grupos de la oposición (el Frente de Salvación Nacional y el Movimiento 06 de abril) combinados tenían una base de apoyo más amplia de casi el 35% de la población adulta.
- Se producía una confianza casi universal en el ejército (94%) (Tewfik 2013).

En las elecciones presidenciales de mayo de 2014, El Mariscal de campo El-Sisi, candidato de las Fuerzas Armadas, arrasa en las urnas. A pesar de la «tolerancia asimétrica» con que los medios de comunicación occidentales informan sobre Egipto, los hechos son los siguientes: Morsi, recibió 13.230.000 votos en la segunda vuelta con una participación del 52% de los 51 millones de votantes registrados; ningún partido o grupo solicitó la abstención. Al-Sisi recibió 23.780.000 con una participación del 47.5 %, de los 53 millones de votantes registrados.

En opinión de Gamal Zahran, profesor de ciencias políticas en Universidad del Canal de Suez la gran participación y la victoria histórica en un entorno democrático y libre desmiente la afirmación de la hermandad de que mantiene la legitimidad política para gobernar Egipto. En opinión de Zahran, “la victoria El-Sisi envía un mensaje a la hermandad y a sus apologistas occidentales de que el público egipcios ha dado la espalda definitivamente a la Hermandad, designada organización terrorista en diciembre de 2.013” (El-Din(d) 2014).

Pero la hermandad no reconoce los resultados, y se lanza a la lucha armada. Grupos con base en el Sinaí y difíciles de localizar están librando una guerra contra el gobierno de Egipto tras el derrocamiento del gobierno dirigido por los Hermanos Musulmanes y la posterior represión. Los objetivos de los ataques son los núcleos económicos vitales como la industria turística y el Canal de Suez, edificios militares y policiales, e incluso altos funcionarios del Ministerio de Interior¹⁶ (Marroush y Rabie 2014).

Desde 03 de julio 2013, ha habido más de 315 ataques registrados en la Península del Sinaí, la mayoría de los cuales se llevaron a cabo contra y fuerzas de seguridad egipcias y sus propiedades (Barnett 2014). Aunque la base central está en el Sinaí, el movimiento ha expandido su red y actividades a El Cairo y el Delta del Nilo (Marroush y Rabie 2014). Para el experto en grupos islamistas Sameh Eid, Ansar Baytal-Maqdes, sería como “el ala militar de la Hermandad musulmana”, y afirma que Shater habría amenazado a El-Sisi con “una escalada en el Sinaí y ataques contra el ejército egipcio” (Farid 2014).

David Barnett (2014) opina que no existe ninguna prueba de la relación entre los dos grupos. “Las evidencias presentadas hasta ahora son, en el mejor de los casos, débiles”, “los vínculos de mando y control que han sugerido algunos funcionarios egipcios no han sido nunca probados. Y mientras Ansar Bayt al-Maqdes cuenta en sus filas con antiguos miembros de los Hermanos musulmanes, se trata de aquellos que específicamente abandonaron la Hermandad porque, en su opinión, no estaba comprometida plenamente con la ofensiva de la yihad”.

¹⁶ El propio ministro, Mohamed Ibrahim, sobrevivió a un intento de asesinato el 5 de septiembre de 2013 en el barrio caiota de Nasser City.

UN FUTURO INCIERTO

Los hermanos musulmanes han pasado de tener un apoyo popular del 70% en las elecciones parlamentarias, y un 52% en las presidenciales¹⁷, a un mero 3,5% en las presidenciales del 2014. Mientras que la popularidad de las FAS se ha mantenido en el entorno del 93%. La política aconsejada por Anne Woods Patterson, antigua embajadora en El Cairo y actualmente Secretaria de Estado Adjunta para Oriente Medio, han sido de momento desastrosa para los Estados Unidos, la hasta ahora potencia hegemónica en el área, que suma a su escaso atractivo para las masas populares, su pérdida de influencia con las FAS -sin duda el actor más influyente en Egipto.

¿HACIA UNA NUEVA REPÚBLICA?

En opinión de Dina Ezzat (Ezzat 2014) Al-Sisi jura su cargo sin comprometerse con un programa específico, porque no ofreció ninguno durante su campaña presidencial, en su lugar aplicará lo que el comentarista político más influyente Mohamed Heikal califica como “una clara misión de gestionar la grave crisis a la que se enfrenta el país”. Casi todos los grupos políticos y sociales están de acuerdo que el país enfrenta a una crisis; pero las soluciones a la crisis varían de un grupo a otro.

- Para algunos, requiere un estímulo económico inmediato y una mayor atención a la seguridad. Se necesita desesperadamente y por encima de todo poner fin a la situación actual de caos.
- Para otros, el requisito clave es un final rápido a las tensiones sociales, que, en el relato de muchos observadores, se iniciaron en la víspera de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2012, al enfrentarse con el dilema de elegir entre Ahmed Shafik, primer ministro de Mubarak durante la Revolución del 25 de enero, y el candidato de la Hermandad Musulmana, Mohamed Morsi (Ezzat 2014).

Es demasiado pronto para afirmarlo con rotundidad, pero a juzgar por la forma en que las cosas se llevaron durante la etapa de transición tras el derrocamiento de Morsi, no hay razones para el optimismo. La principal causa de preocupación es la ausencia de voluntad política en relación con el texto y el espíritu de la Constitución adoptada a raíz de la expulsión de Morsi. Según los grupos de derechos humanos unas 20.000 personas han sido detenidas, por “motivos esencialmente políticos” y hay signos de limitaciones crecientes a la libertad de expresión (Ezzat 2014).

Para aquellos que quieran ver el vaso medio lleno, Al-Sisi traerá una nueva república donde prevalecerán las normas comunes de la ciudadanía y se aplicarán el Estado de Derecho. Para aquellos que quieran verlo medio vacío, Al-Sisi, tras haber sido jefe de la inteligencia militar durante los últimos meses de Mubarak en el poder, dará lugar a una nueva fase de gobierno estilo Mubarak (Ezzat 2014).

¹⁷ En estos grandes números, y con excepción de la votación parlamentaria, se computan como islamistas a todos los que sin serlo se opusieron a Amed Shafik por considerarlo como mubaristas.

Aunque Egipto es una potencia política en Oriente Medio, apenas se refleja en su política exterior. Bajo su presidente Hosni Mubarak, Egipto entró en una larga fase de quietismo y retirada. El “mubarakismo sin Mubarak” ha persistido, incluso bajo el gobierno del presidente islamista Mohamed Morsi. Abdel-Fattah El-Sisi se encontrará con múltiples dilemas de política exterior. La forma en que los trate moldeará la sustancia, la orientación y el propósito de la política exterior de Egipto en el futuro cercano (Shama 2014)¹⁸. Su gestión de la crisis de Gaza es al menos prometedora.

Al-Sisi ascenderá al poder sobre la base de la legitimidad de las revoluciones del 25 de enero y 30 de junio y contra el telón de fondo de la república fallida que se inició hace seis décadas, con la imposibilidad práctica de la restauración de las viejas normas como algunos han esperado y sin una vía clara para construir la república democrática que se nos prometió hace 61 años, pero que ni siquiera empezó a suceder (Ezzat 2014). Quizás Al-Sisi no debería ser la reencarnación de Nasser, sino la del tristemente olvidado Muhammad Naguib.

El presidente Abdel-Fattah Al-Sisi está montado sobre una ola de apoyo público, pero sólo es cuestión de tiempo que tenga que explicar sus objetivos políticos y económicos. Al postularse para presidente, Abdel-Fattah Al-Sisi no introdujo un programa político o económico detallado. Tampoco hizo demasiadas promesas que le ataran a una estrategia específica. En los últimos meses han emergido algunos aspectos de la política de Al-Sisi, mientras que otros permanecen en el campo de las especulaciones, si bien, decisiones recientes como la del proyecto de desarrollo del Canal de Suez, dan pistas sobre el pensamiento del presidente (Al-Mayani 2014).

El presidente permanece como un líder individual, contando con un jefe de estado mayor que gestiona la administración, “no hay equipos de planeamiento estratégico, que es lo que hoy se necesita”. Para Hazem Hosni, también profesor de la universidad de El Cairo, “En la actualidad, no ve la necesidad de formar un partido político o de consolidar una base de poder personal. Al-Sisi confía en el apoyo del pueblo y del ejército, al menos por ahora”. Es un buen orador, y al público le gusta su estilo de comunicación.

Pero lo que se disfruta ahora es una estabilidad temporal y Al-Sisi no debe contar con que el apoyo popular sea suficiente para lograr la estabilidad a largo plazo. Es un juego arriesgado y puede ser contraproducente si el país no percibe mejoras [...] Las personas ven a Al-Sisi como un salvador. Pero si el salvador fracasa en dar respuesta a las demandas del pueblo, el estado de ánimo va a cambiar. Y no habrá ningún otro –aparte del presidente– a quien hacer responsable de la situación (Al-Mayani 2014).

La lucha contra la Hermandad continua, así un tribunal penal de Giza sentenció al Guía Supremo de la Hermandad Musulmana, Mohamed Badie, y otros 13 acusados entre los que se encuentran Essam al-Erian, Mohamed al-Beltagy, a cadena perpetua. Badie y los otros 13 acusados habían sido condenados el 19 de junio a muerte por los mismos cargos, pero el muftí, máxima autoridad religiosa de Egipto, se negó a ratificar las sentencias capitales.

¹⁸ El autor es un investigador político y autor de “la política exterior de Egipto desde que Mubarak Morsi”.

SIGNOS POSITIVOS DE BÚSQUEDA DE DIÁLOGO

Un grupo de jóvenes disidentes de la Hermandad Musulmana se han ofrecido para mediar entre el gobierno y los Hermanos Musulmanes en lo que ellos llaman una iniciativa de reconciliación nacional, y pudieran tener éxito. La iniciativa contempla la creación de un Consejo de reconciliación nacional con representantes de Al-Azhar, la Iglesia copta, los sindicatos profesionales, movimientos y partidos políticos y figuras nacionales prominentes (Maged 2014).

Como parte de la iniciativa, la Hermandad musulmana tendría que reconocer la hoja de ruta iniciada el 03 de julio 2013, presentar sus disculpas al pueblo egipcio, y respetar las resoluciones judiciales en contra de cualquiera de sus miembros declarado culpable de crímenes contra la nación. A cambio, se permitiría al grupo expresar sus opiniones a través de todos los medios previstos por la Constitución y por la ley.

Condición *sine qua non* sería reconocer Al-Azhar como la única autoridad legítima para interpretar el Islam como fuente de legislación, y comprometerse a poner los intereses superiores de la nación por encima de cualquier otra consideración. Los jóvenes disidentes afirman que “los jóvenes de Hermanos musulmanes han llegado a sentir que sus líderes, huidos de Egipto, los han implicado en un derramamiento de sangre creciente” (Maged 2014).

La liberación inesperada del líder de la Hermandad Helmi Al-Gazzar, después de más de un año en la prisión de alta seguridad de Al-Aqrah, es percibido por algunos como una señal de avance. Al-Gazzar es conocido como un moderado que apoya el empoderamiento de los cuadros más jóvenes del grupo. La liberación gradual de los líderes de la Hermandad conocidos por su moderación, y que no han sido declarados culpables de cargos criminales, puede sugerir que el gobierno está considerando la posibilidad de entrar en una ronda de negociaciones.

Los Hermanos Musulmanes ahora saben que no puede haber un retorno al período de previo al 3 de julio. Ahora, el gobierno sabe que la violencia sólo engendra más violencia. Estos dos hechos pueden significar esta iniciativa tiene más posibilidades que los intentos anteriores (Maged 2014).

Por otro lado Egipto ha recuperado con la última crisis de Gaza parte de su liderazgo regional, perdido desde los últimos años de Mubarak.

El objetivo final de Egipto es restaurar la estabilidad en Gaza, para abordar inmediatamente sus necesidades humanitarias más urgentes. Esto aliviaría la presión que podría estallar en su frontera oriental en un momento de graves inquietudes para la seguridad nacional. También supondría una victoria política frente a la dura ofensiva diplomática de Doha y Ankara. El objetivo es en primer lugar, establecer una tregua de un mes junto con una misión humanitaria inmediata para Gaza; en segundo lugar, incluiría un proyecto político más amplio que concedería a Gaza una liberación gradual de los siete años de asedio israelí, a la vez que se ofrecerían garantías a Israel de que la resistencia palestina cesará el lanzamiento de misiles (Ezzat (b) 2014).

No disponemos de una bola de cristal, pero a tenor de las experiencias anteriores, los Hermanos Musulmanes necesitarán una década, un cambio de liderazgo, y una revisión en profundidad para recuperar los niveles de popularidad, que gozaban antes de la irrupción en diciembre de 2009 –con nocturnidad y alevosía– de la línea dura Qutbista liderada por Mohamed Badí.

Pero no hay que olvidar que en Egipto conviven dos corrientes –la nacionalista y la islamista– que deberían encontrar un terreno común, un punto de encuentro, que permitiera dar fin a este “carrusel maldito”, este conflicto interminable que sufre Egipto. La exclusión de “el otro” no es la solución porque la historia es tenaz, y “*de aquellas chanzas vienen estas danzas*”...

¡O no!

BIBLIOGRAFÍA

- ABDEL-BAKY(b), Mohamed. “Searching for one voice”. Al-Ahram Weekly. Issue No. 1066, 2011.
- AGNEW, John A. *Geopolitics: Re-visioning World Politics*. Nueva York: Routledge, 2003.
- AHRAM ONLINE. *New constitutional declaration to be issued within hours: Egypt PM*. 8 de diciembre de 2012. <http://english.ahram.org.eg/News/60089.aspx> (último acceso: 11 de junio de 2014).
- AL-ANANI, Khalil. “The Resurgence of Militant Islamists in Egypt”. Middle East Institute. 14 de febrero de 2014. <http://www.mei.edu/content/resurgence-militant-islamists-egypt> (último acceso: 11 de abril de 2014).
- AL-BERRRY, Khaled. “Khaled al-Berry - a voice on Egypt's revolution”. Haus Publishing. 15 de febrero de 2011. <http://www.hauspublishing.com/news/69> (último acceso: 28 de agosto de 2014).
- AL-MAYANI, Hisham. “Riding the wave”. Al-Ahram Weekly, Issue No.1211, agosto 2014.
- AMIN, Galal. “What is happening to Egyptians? Economist and political thinker Galal Amin talks to Shaden Shehab about Egypt’s political, economic and social dilemmas”. Al-Ahram Weekly issue No.1177, diciembre 2013.
- BARNETT, David. “Can Egypt Handle Ansar Bayt al Maqdis?” The National Interest. 26 de enero de 2014. <http://nationalinterest.org/commentary/can-egypt-handle-ansar-bayt-al-maqdis-9765> (último acceso: 22 de mayo de 2014).
- . “New Ansar al Sharia in Egypt claims more than a dozen shooting attacks”. The long war journal. 18 de marzo de 2014. http://www.longwarjournal.org/archives/2014/03/new_ansar_al_sharia.php?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=new-ansar-al-sharia-in-egypt-claims-more-than-a-dozen-shooting-attacks (último acceso: 11 de mayo de 2014).

- BARNETT, Thomas, y Henry GAFFNEY. "Operation Iraqi Freedom could be a first step toward a larger goal: true globalization". *Military Officer*, 2003: 68-77.
- Economist(b), The. "Will the dam burst?" *The Economist*, 11 de septiembre de 2008. <http://www.economist.com/node/12202321> (último acceso: 10 de junio de 2014).
- EL-DIN(b), Gamal Essam. "Consecrating the pharaoh". *Al-Ahram Weekly*, 2012.
- EL-DIN(c), Gamal Essam. "Confusion ahead of the run-off". *Al Ahram Weekly* issue 1025, 2010.
- EL-DIN(d), Gamal Essam. "Place of no return". *Al-Ahram Weekly*. Issue No.1200, 5 June, 2014.
- EZZAT(b), Dina. "A new start for Gaza". *Al-Ahram Weekly*, Issue No. 1211, agosto 2014.
- EZZAT, Dina. "Democracy at last?" *Al-Ahram Weekly* Issue No.1200, junio 2014.
- FARID, Sonia. "Ansar Bayt al-Maqdis: Egypt's own al-Qaeda?" *Al Arabiya News*. 1 de febrero de 2014. <http://english.alarabiya.net/en/perspective/features/2014/02/01/Ansar-Bayt-al-Maqdis-Egypt-s-own-al-Qaeda-.html> (último acceso: 22 de mayo de 2014).
- HASSAN, Ammar Ali. "Rectifying the revolution". *Al-Ahram Weekly*. 11 de julio de 2013. <http://weekly.ahram.org.eg/News/3286/21/Rectifying-the-revolution.aspx> (último acceso: 6 de mayo de 2014).
- MAGED, Amany. "Last chance?" *Al-Ahram Weekly*, Issue No.1211, agosto 2014.
- MANSOUR(b), Khaled. Dances on quick sands: The US and the Arab Spring (Part 6). 23 de diciembre de 2013. <http://english.ahram.org.eg/News/89612.aspx> (último acceso: 11 de junio de 2014).
- MANSOUR(c), Khaled. Dances on quick sands: The US and the Arab Spring (Part 7). 9 de enero de 2014. <http://english.ahram.org.eg/News/91120.aspx> (último acceso: 11 de junio de 2014).
- MARFLEET, Philip. "State and Society". En *Egypt. Moment of Change*, de Rabab El Mahdi y Philip Marfleet, 186. El Cairo: American University in Cairo Press, 2009.
- MARROUSH, Nadine, y iPassant Rabie. "A return to the 1990s?" *Mada Masr*. 19 de febrero de 2014. <http://madamasr.com/content/return-1990s> (último acceso: 11 de mayo de 2014).
- MERRIAM, Charles E. *Prólogo a la Ciencia Política*. México: Fondo de Cultura económica, 1941.
- MITCHELL, Richard P. *The society of the Muslim Brothers*. 1993. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- OSMAN, Tarek. "EGYPTIAN DREAMS". *The Cairo Review of Global Affairs*. 14 de mayo de 2014.

- <http://www.aucegypt.edu/gapp/cairoreview/Pages/articleDetails.aspx?aid=573>
(último acceso: 14 de junio de 2014).
- RODÓ, José Enrique. Ariel. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, Biblioteca nacional, 1970.
- SABAH, Hamdeen, entrevista de Salma Shukrallah y Fouad Mansour. Exclusive Hamdeen Sabahi interview: The army should not be burdened by politics Ahram online, (29 de marzo de 2014).
- SAID, Abdel-Moneim. "The original Brotherhood sin". Al-Ahram Weekly, Issue No.1211, agosto 2014.
- SHAMA, Nael M. "The dilemmas of Egyptian foreign policy". Ahram online. 11 de junio de 2014. <http://english.ahram.org.eg/News/102649.aspx> (último acceso: 15 de junio de 2014).
- SHEHATA, Said. "Backing Morsi: America's radical shift". Ahram Online. 18 de agosto de 2012. <http://english.ahram.org.eg/News/50697.aspx>.
- SHUKRALLAH, Hani. The decline and fall of the Muslim Brotherhood. 6 de diciembre de 2012. <http://english.ahram.org.eg/News/59933.aspx> (último acceso: 11 de junio de 2014).
- SIKA, Nadine. The Evolving Ruling Bargain in the Middle East. Taking Power, Re-Making Power: The Threads of the Cultures of Resistance behind the Arab Spring. Qatar: Center for International and Regional Studies at the Georgetown University School of Foreign, 2013.
- SILVERMAN, Daniel. "The Arab Military in the Arab Spring: Agent of Continuity or Change? A Comparative Analysis of Tunisia, Egypt, Syria, and Libya". APSA 2012 Annual Meeting Paper .16 de julio de 2012. <http://ssrn.com/abstract=2108802>.
- TALEB, Hassan Abou. "El-Sisi between NDP treachery and MB terrorism". Ahram online. 11 de junio de 2014. <http://english.ahram.org.eg/News/103202.aspx> (último acceso: 15 de junio de 2014).
- TAMAM, Hossam. "Ahram weekly online: Back to the future". 29 de octubre de 2009. <http://weekly.ahram.org.eg/2009/970/focus.htm> (último acceso: 1 de enero de 2013).
- TAMAM, Hossam. "Islamists and the Egyptian revolution". Egypt Independent. 8 de febrero de 2011. <http://www.egyptindependent.com/opinion/islamists-and-egyptian-revolution> (último acceso: 6 de mayo de 2014).
- TEWFIK, Omar. "Poll: Egyptian Support for Morsi and the Muslim Brotherhood Plummet". Arab American Institute. 17 de junio de 2013. <http://www.aaiusa.org/blog/entry/poll-egyptian-support-for-morsi-and-the-muslim-brotherhood-plummet/> (último acceso: 15 de junio de 2014).



EL INGRESO DE LAS MUJERES EN EL CUERPO DE LÍNEA DEL EJÉRCITO BRASILEÑO

Helder de Freitas Braga¹

El análisis muestra la realidad de Brasil respecto de la actual ausencia femenina en el Cuerpo de Línea del Ejército y presenta argumentos para su inclusión partiendo de las diferencias entre hombres y mujeres y de la experiencia de Ejércitos de otros países que incluyen a la mujer en el mismo.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo fue propuesto para aprovechar la experiencia del Ejército uruguayo y de otros ejércitos de Naciones amigas en materia de Género femenino en las Fuerzas Armadas, ya que actualmente Brasil presenta restricciones para las mujeres en el Cuerpo Comando de las Fuerzas, salvo la Fuerza Aérea, analizando para este caso su situación en el Cuerpo de Línea del Ejército. Para ello, el trabajo está dividido en tres grandes bloques, donde se busca presentar las diferencias entre hombres y mujeres, las experiencias de Ejércitos de Naciones Amigas en materia de Género y el ingreso de las mujeres en el Cuerpo de Línea del Ejército Brasileño.

El Planeta Tierra tiene más de 4.500 millones de años, la vida, 3.500 millones y en todo este tiempo ha habido evolución de comportamiento, de material y de conocimiento. Sin embargo, la igualdad entre hombres y mujeres solamente ha sido buscada con intensidad después de la década de 1960, con la revolución sexual. En poco más de cincuenta años, esa situación ha cambiado mucho y hoy las mujeres tienen derechos y obligaciones más próximos a los hombres.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha reconocido las disparidades existentes entre los sexos y lucha para disminuir las desigualdades, incluyendo como uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio el “Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”. En su informe anual de 2014 sobre Objetivos del Desarrollo del Milenio, la ONU aclaró que en todas las regiones en desarrollo se están eliminando las disparidades en la matriculación de niños y niñas en la escuela primaria; la disparidad es más frecuente en los niveles educativos superiores; y la participación política de las mujeres

¹ El autor es Coronel del arma de Infantería del Ejército Brasileño, con curso de Mando y Estado Mayor. Fue Jefe del 27º Batallón de Infantería Paracaidista, en los años 2010 y 2011, siendo paracaidista brasileño y uruguayo. Actualmente es alumno del 1er. año del Curso de Maestría en Estrategia Nacional, en el C.A.L.E.N.
Fecha de presentación del artículo: setiembre de 2014. Correo electrónico: helderfbra@gmail.com

ha seguido aumentando².

La Institución militar también ha evolucionado respecto de las disparidades entre hombres y mujeres, puesto que ha sido un área tradicionalmente masculina. Ella se divide de modo general en dos grandes Cuerpos³: el Profesional y el de Línea. El Cuerpo Profesional (o asimilados, de servicios, especialistas, incorporados, administrativos) comprende a aquellas personas con una formación civil y que se incorporan a las Fuerzas Armadas como profesionales de dichas carreras: médicos, abogados, ingenieros. Mientras que el Cuerpo de Línea (o Comando, de armas, militar de carrera) son constituidos por aquellos que eligen la carrera militar como su profesión y se forman desde sus comienzos en las academias militares.

El Ejército Brasileño (EB) es una Institución basada en la jerarquía y disciplina con presencia en todo el territorio nacional y que tiene integrantes de todas las regiones y camadas sociales del Brasil, poseyendo un histórico de promover la integración nacional y la paz social. La población ha reconocido, por medio de encuestas realizadas en los últimos años, como la institución de mayor credibilidad en Brasil.

El tema tratado en este artículo pretende ser estratégico para Brasil, ya que se impacta en por lo menos tres de sus seis objetivos fundamentales: la Integración Nacional, la Paz Social y el Progreso. La integración de las mujeres en todos los sectores de la sociedad, incluso el militar, es un aspecto esencial al objetivo de la Integración Nacional. El resultado de esa integración se refleja contribuyendo para la paz social entre la población y el progreso de las instituciones y de la propia sociedad.

El ingreso de las mujeres al Cuerpo Comando de las Fuerzas Armadas es un hecho que es tratado de modo diferente en cada país del mundo, pero produce interés y su ingreso es acompañado por el impulso de muchas Instituciones globales, incluso la ONU. Por lo tanto, de acuerdo con el escenario internacional actual, la incorporación de la perspectiva de Género es un tema presente en el cotidiano de las Naciones que tienen pensamiento democrático y desean promover la igualdad entre las personas.

Partiendo de la diferencia entre sexo (hecho natural, biológico) y Género (construcción social de acuerdo a pautas culturales), un sinnúmero de diferencias se han planteado entre hombres y mujeres a lo largo de la historia; a continuación, se presentarán algunas de ellas, de origen biológico, físico y psicológico.

DIFERENCIAS ENTRE LOS SEXOS MASCULINOS Y FEMENINOS

DIFERENCIAS BIOLÓGICAS

La estructura cerebral y neurológica, según Sandra Witelson⁴ tiene diferente

² Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2014-spanish.pdf>, p. 21 y 22.

³ *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía en América Latina: una aproximación de género a las operaciones de paz*, p. 51, Red de Seguridad y Defensa de América Latina (REDAL), disponible en: <http://www.resdal.org>

⁴ Sandra Witelson es neuropsicología que estudió en 1990 el cerebro de Einstein. Licenciada en Psicología con post-Doctorado. Investigó el efecto de las hormonas sexuales prenatales sobre el desarrollo del cerebro en los humanos adultos cuando encontró posibles razones anatómicas de las diferencias entre hombres y talentos

estructura entre los dos sexos. Así, los tejidos que conectan a los hemisferios derecho e izquierdo son más grandes y están más desarrollados en las mujeres, lo que implica que las transmisiones de sentimientos sean transferidas más rápido, facilitando la habilidad verbal. Mientras, el Hipotálamo, que sería como un centro de control, es más grande en los hombres, proporcionando un mayor control y poder de abstracción. Otros ejemplos de diferencias tienen que ver con que los hombres tienen mayor capacidad para procesar una sola tarea con mejor concentración; por el contrario, las mujeres tienen mayor locuacidad verbal, mayor velocidad perceptiva y mayor capacidad para realizar tareas intelectuales simultáneamente⁵.

Genéticamente, el hombre es más débil que la mujer, tendiendo a padecer más enfermedades hereditarias y a vivir menos.

Las hormonas, que influyen en la parte emocional del carácter, también son diferentes entre ambos sexos, ya que los estrógenos (femenino), estimulan la sensibilidad y el espíritu maternal. Por su vez, la testosterona (masculino) genera un carácter más audaz y agresivo.

En cuanto al aspecto sensorial del organismo, favorece en las mujeres una mayor agudeza auditiva, gustativa y olfativa; mejor ángulo de visión. Mientras que en los hombres poseen mayor agudeza visual y mayor sentido de la profundidad y la perspectiva.

A su vez, en el sistema nervioso femenino hay más polisensores que son responsables de registrar sensaciones y placer, mientras que en los hombres los nociceptores se encuentran en mayor cantidad y tienen la función de registrar el dolor.

DIFERENCIAS FÍSICAS

Las diferencias físicas entre los sexos son más evidentes y se observa fácilmente que el hombre es más alto y pesado, extendiéndose a casi todas las especies animales. Esto se asocia con la capacidad deportiva haciendo que las mujeres sufran, por ejemplo, de mayor número de lesiones de ligamentos, sean más susceptible a fracturas óseas, tengan menor capacidad pulmonar total, pero que tengan una mayor resistencia orgánica general (al frío, calor y dolor) y ostenten mejores resultados en deportes de resistencia.

La capacidad de los músculos en producir fuerza está relacionada con los entrenamientos y al tamaño de los mismos, o sea, en las mismas condiciones una persona más grande entrenada posee mayor fuerza que otra más chica, independiente del sexo.

Con la menstruación no hay evidencia reconocida sobre la manera en que el ciclo menstrual afecta al entrenamiento de fuerza.

El trabajo de los investigadores Zaragoza, Serrano y Generelo, denominado *"Dimensiones de la condición física saludable: evolución según edad y género"*, presenta

femeninos y el comportamiento.

Disponible en: http://www.psych.ualberta.ca/GCPWS/Witelson/Biography/Witelson_bio1.html

⁵ Basado en el artículo Diferencias biológicas entre el hombre y la mujer. Disponible en: <http://reflejosdeunalmaperturbada.blogspot.com/2010/10/diferencias-biologicas-sobre-el-hombre.html>

resultados muy interesantes, como los listados a continuación:

- 1) Los hombres presentan mayor rendimiento y motivación en los tests físicos.
- 2) Existen claras evidencias estructurales y funcionales entre el hombre y la mujer, que son debido a la anatomía y biología establecida por la genética.
- 3) Nuestra cultura, nuestra idiosincrasia, también es un factor que incentiva al hombre a tener mayor actividad deportiva.
- 4) La mujer anatómicamente está mejor dotada para lograr un mayor rango de movimiento de sus articulaciones.

De lo reseñado, si bien parece advertirse que el hombre posee mejores condiciones físicas para el ejercicio, ninguno de estos factores son limitantes para que la mujer pueda desempeñar en iguales condiciones diversas actividades físicas, pues todo pasa por el grado de entrenamiento que tenga.

DIFERENCIAS PSICOLÓGICAS

Las diferencias psicológicas son un aspecto muy discutible y poco perceptible, ya que en general el comportamiento humano es muy específico y particular, variando de una persona para otra, pero con rasgos comunes en grupos. Las diferencias psicológicas existen, pudiendo derivarse de la cultura, la socialización y del ambiente en general. Cualquiera que sea su origen, lo óptimo es usarlas de una manera provechosa, entendiéndolas y aceptándolas, contribuyendo para que los dos sexos se complementen.

Las diferencias físicas asociadas a las biológicas afectan en el comportamiento ya que es la interfase por la cual el individuo interactúa con su entorno.

Basándose en un estudio sobre comportamiento entre parejas⁶, se establecieron las diferencias más comunes que se perciben. La mujer se orienta hacia la gente, tiene más posibilidades de establecer relaciones interpersonales óptimas; es predominantemente verbal, afronta los problemas hablando, rara vez incurre en violencia; es sumamente emotiva; posee un alto grado de intuición; se apasiona más por las tareas que emprende, proyecta sus emociones y su propia identidad en el trabajo que lleva a cabo; y se interesa por los detalles humanos y personales. Mientras que el hombre se orienta hacia las cuestiones prácticas, las tareas, las obligaciones y las cosas, más que hacia las personales; es predominantemente físico, afronta los problemas actuando, y en las discusiones puede llegar a ser violento; es sumamente práctico; la intuición decrece para dar paso a la lógica; realiza sus tareas de manera intensa y objetiva; mantiene su identidad a margen del trabajo; y se interesa más por los hechos y los datos.

Las diferencias entre hombre y mujeres existen y son parte de la naturaleza humana, pero de ninguna manera demarcan que haya superioridad de uno de los sexos respecto del otro, sino que por el contrario, las diferencias se tornan complementarias.

⁶ Disponible en: <http://www.nosotros2.com/mujer/025/articulo/4304/las-6-diferencias-psicologicas>

EXPERIENCIAS DE EJÉRCITOS DE NACIONES AMIGAS QUE INCLUYEN MUJERES EN LAS FUERZAS ARMADAS

La principal justificación de un país de poseer Fuerzas Armadas es la Defensa Nacional. Bajo esa finalidad debe orientar su formación, entrenamiento y acciones, además puede contribuir con una infinidad de otros aspectos para el desarrollo, bienestar y felicidad de la Nación.

PROCESO DE ADMISIÓN

La Historia nos cuenta diversos casos de mujeres combatientes, pero esa participación en las FFAA de las mujeres siempre fueron casos aislados y excepciones hasta inicios del siglo XX. El proceso de admisión de las mujeres a las FFAA solamente comenzó tras de la década de 1940 y el mismo ha sido lento y gradual.

En la evolución de ese proceso, los países fueron realizando su incorporación sucesivamente con algunas diferencias y similitudes. De los datos obtenidos mediante la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, respecto del ingreso de la mujer en las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos, se puede verificar que Chile fue el primer país en tener mujeres en sus FFAA⁷, como Suboficiales en el Cuerpo Profesional, cuando la Armada permitió que ocuparan el Escalafón de Servicios (1937) pero ese momento no fue similar para el Ejército. Bolivia fue pionero en Sudamérica con el ingreso en Ejército (1979), pero haciendo un cierre desde 1985 hasta 2003 cuando volvió a aceptar la incorporación femenina y desde 2013 tiene la primera General.

La entrada de mujeres en las armas de combate en el Ejército, todavía ha sido más lenta, pero avanza de forma progresiva. En Argentina, si bien eran admitidas en las armas de apoyo al combate, el acceso sin restricciones se produjo en 2013 cuando se habilitó el ingreso de las primeras mujeres en las armas de Infantería y Caballería. Aún hoy en Perú solamente hay combatientes en las armas de Ingeniería y Comunicaciones, por lo que su nivel de acceso a las especialidades en el Ejército es limitado. Más adelantado, Uruguay aceptó el ingreso femenino a todas las Armas del Ejército Nacional como Oficiales en el Cuerpo Comando a partir de 1998, sin restricciones inclusive a las especialidades particulares de las Armas, como el Cuerpo de Paracaidistas. El Salvador no admite mujeres como Suboficiales y graduó las primeras mujeres Oficiales del Cuerpo Comando en 2003, ingresadas en el año 2000. Paraguay abrió el ingreso femenino en el Cuerpo Comando en 2003 para las tres Fuerzas. En Chile las mujeres fueron admitidas en el Ejército como Oficiales del Cuerpo Comando en 1995 pero mantiene algunas limitaciones al acceso femenino en algunas especialidades de combatientes: aún no acceden a la Caballería blindada ni a la Infantería. Por su parte, en Brasil, el Ejército todavía no permite el ingreso de las mujeres al cuerpo de línea, por lo que la incorporación femenina aún presenta restricciones.⁸

⁷ La mujer en las Fuerzas Armadas, p. 51 y 52, en *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía en América Latina: una aproximación de género a las operaciones de paz*, publicado por Red de Seguridad y Defensa de América Latina (REDAL). Disponible en: <http://www.resdal.org>

⁸ Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe, Edición 2014, Capítulo 7, Las Fuerzas Armadas, disponible en: http://www.resdal.org/assets/ad_2014_cap_07_las-fuerzas-armadas.pdf

En una mirada más allá de Latinoamérica, los países de la OTAN están adelante en este proceso de incorporación de la perspectiva de Género, donde casi todos ya tienen las mujeres en todos los puestos de las FFAA, incluso en las tropas especiales como los paracaidistas franceses.

LA PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LOS EJÉRCITOS

La incorporación femenina en los Ejércitos es una realidad, pero no en todos los países ha sido de la misma manera y aún hay los que aceptan las mujeres solamente de derecho -en razón de existir un marco legal que permite la incorporación femenina-, y no de hecho, aunque cada vez son menos estos últimos.

En los países de la OTAN⁹, la presencia de la mujer creció desde los años 2001 al 2006. En esto periodo se verifica que, en valores absolutos, casi todos los países aumentaron sus efectivos femeninos. Mientras que, proporcionalmente solamente EEUU ha disminuido su número; en el Ejército de tierra se consideró como crítico para el avance en la carrera individual de la mujer destinos que les fueron vedados.

En América Latina, la presencia femenina ocurre en todos los países con valores porcentuales apenas menores que en OTAN, siendo Uruguay el país con la mayor proporción de mujeres. Ya Brasil tiene la mayor cantidad absoluta y proporcional de oficiales femeninas, aún sin tener mujeres en el Ejército de Línea, en contraste con la baja cantidad entre las Suboficiales y no tener mujeres en su tropa. Uruguay y Argentina tienen más de 1 mujer por cada 10 hombres en sus Ejércitos.

No obstante estos avances señalados, todavía existen inconvenientes que contribuyen para que no exista en algunos Ejércitos la verdadera integración de la mujer, cuando persiste, por ejemplo, una casi total ausencia numérica, limitaciones de rango, formación separada y restricciones funcionales hasta pautas de carrera relativamente abiertas, acceso a los puestos de combate e inexistencia de políticas familiares y de equidad específicas.

En cuanto al acceso a las especialidades, en América Latina solamente las brasileñas no ingresan de forma alguna al Cuerpo de Línea y todavía hay países que hacen algún tipo de restricción en ese sentido. Mientras tanto, Uruguay, Paraguay, Colombia, Argentina y Bolivia permiten totalmente el acceso femenino.

ACEPTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS EJÉRCITOS

En España, el Centro de Investigaciones Sociológicas y la Unidad de Investigaciones Sociales del Ministerio de Defensa hicieron una encuesta en 2005 “La opinión pública ante la incorporación de la mujer en las FF.AA.”, para medir la percepción de la opinión pública ante este acontecimiento, analizando el periodo 1987-2005, cuyos resultados fueron presentados en la investigación de Hombrados, Olmeda y del Val. Estos datos son de la población española,

⁹ La incorporación de las mujeres a las FFAA: el caso español, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/dt7-2007

pero pueden ser usados como parámetros para otros países, particularmente de la América Latina por su similitud cultural.¹⁰

La encuesta contenía preguntas para personas de ambos sexos, sólo mujeres y sólo hombres. Del estudio surge que la aceptación de la población española fue creciendo, pero que fue desde el principio muy bienvenida. Mientras, las mujeres fueron disminuyendo su voluntad de integrarse a los puestos de combate y contrariamente, pasaron a preferir los puestos auxiliares.

Ya la postura favorable a incorporación de la mujer fue creciendo siendo casi unánime, encontrando entre los factores que más atraen las mujeres a esta opción profesional y laboral, la ventaja de un empleo seguro y la vocación.

Se constató en la encuesta que hubo una mejora significativa de la percepción de los dotes de mando y de la capacidad de defensa por influencia de la mujer, pudiéndose decir que con el pasar del tiempo creció la aprobación, fruto de las cualidades de las mujeres y por disminución de los preconceptos sobre Género. Para este trabajo, se destaca como conclusión de la investigación citada que *“...una vez proscrita cualquier discriminación por razón de sexo, en la actualidad las mujeres españolas disfrutan de las mismas posibilidades de acceso y promoción que los hombres dentro de la institución militar; paralelamente, se vienen desarrollando medidas de adecuación de las condiciones de vida de las mujeres dentro de los centros militares, y políticas sociales activas para facilitar su permanencia (...) su justificación se ha sustentado en la defensa de valores universales y la de igualdad de derechos entre hombres y mujeres (...) la opinión pública ha asumido la presencia femenina en las FFAA sin limitaciones legales de ningún tipo, como un logro en la lucha por la igualdad...”*.¹¹

EL INGRESO DE LAS MUJERES EN EL CUERPO DE LÍNEA DEL EJÉRCITO BRASILEÑO

El Ejército es una institución que siempre estuvo alrededor del pueblo brasileño desde sus primeros pasos como Nación independiente desde 1822 y hasta nuestros días. Actuando en su misión constitucional, obedeciendo las leyes vigentes, se prepara continuamente para estar en condiciones de ser empleado cuando sea necesario.

En sus cuadros hay representantes de todos los estratos sociales, credos religiosos, razas, con nativos de todos los estados brasileños. Basado en los pilares de la jerarquía y la disciplina, tiene en las leyes y normas su gran jefe a quien todos, sin excepción, deben obediencia.

La participación de las mujeres en el Ejército Brasileño comenzó en 1823 cuando Maria Quitéria¹² luchó por la independencia del Brasil, siendo considerada la primera mujer militar. Ella combatió al lado de las tropas brasileñas en contra de los portugueses,

¹⁰ Ibídem.

¹¹ Ibídem.

¹² Maria de Jesus Quitéria fue la primera militar y, hasta hoy, la única militar de línea del Ejército Brasileiro. Datos extraídos del sitio <http://www.e-biografias.net> y <http://www.eb.mil.br>

disfrazada de varón y haciéndose llamar "soldado Medeiros". Su padre, al descubrirla, reveló su verdadero sexo, y aún así fue aceptada debido a su disciplina y habilidad con las armas. Tras participar en diversos combates, fue considerada una excelente combatiente, condecorada por el emperador Pedro I y ascendida al grado de Alférez. Volvió a su tierra, siendo perdonada la desobediencia por su padre. Actualmente es la Patrona del Cuadro Complementar de Oficiales del Ejército Brasileño.

Oficialmente¹³, las mujeres entraron en 1943, durante la Segunda Guerra Mundial, cuando 73 enfermeras compusieron la Fuerza Expedicionaria Brasileña (FEB) en los campos italianos. Con el fin del conflicto, fueron exentas y reconvocadas en 1957, siendo la más conocida la Mayor Elza que es la mujer brasileña más condecorada.

En 1992, la Escuela de Administración del Ejército matriculó la primera clase de 49 mujeres; en 1997 fue la oportunidad del Instituto Militar de Ingeniería (IME) y de la Escuela de Salud para incorporar el segmento femenino. Todas las especializaciones las aceptan en igualdad de condiciones que los hombres para el ingreso, formación y post-formación. Finalmente en 2002, la Escuela de Salud graduó las primeras mujeres sargentos del EB.

En su marcha gradual, el Ejército, atendiendo una determinación de la Presidenta, estudia el ingreso en las escuelas de formación de Oficiales y suboficiales de mujeres. En Brasil, hay solamente una Escuela para Oficiales (AMAN) que se forman los oficiales de todas las Armas, mientras los sargentos son formados en escuelas específicas de acuerdo con el Arma, Cuadro o Servicio.

La conducta del Ejército, verificada al largo de más de 20 años de convivencia con las mujeres en los cuarteles, ha demostrado ser lo mismo que el tratamiento con los hombres, o sea basado en la igualdad de oportunidades y mediante el criterio del mérito y comportamiento individual, independiente de sexo, color o credo exactamente, como ha sido a largo de su Historia de casi 200 años.

CONCLUSIÓN

Las diferencias biológicas, físicas y psicológicas entre los hombres y mujeres nada más establecen que hay similitudes y diferencias y por eso son complementarios. Cuando se respetan esas características se puede trabajar y convivir en la más perfecta armonía y principalmente con desarrollo y bienestar social.

El progreso que las mujeres han obtenido en las cuestiones de igualdad de oportunidades y equiparación es motivo de reflexión en las Fuerzas Armadas que van evolucionando e incorporando cada vez más mujeres en sus cuadros. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer aunque si bien se ha avanzado en este proceso y mucho se ha realizado en ese sentido. La profesión militar, antes actividad típicamente masculina, cada vez más reconoce la capacidad laboral del Género femenino

El Ejército Brasileño está atrasado en el ingreso de las mujeres en su Cuerpo de Línea, ya que a través de las experiencias de Ejércitos de Naciones amigas, se permite

¹³ <http://www.eb.mil.br>

constatar que al integrar mujeres y hombres se vuelven sus tropas más eficientes, sea por complementariedad de ambos sexos, sea por capacidad de las mujeres.

Así, todo lleva a creer que el ingreso en este último sector de las Fuerzas Armadas sin segmento femenino en las escuelas de formación de Oficiales y Suboficiales completará la tradición del Ejército de Brasil como integrador nacional y obtendrá mejoras institucionales importantes, como se ha verificado en los ejércitos estudiados, más allá de contar en su historia con excepcionales recursos humanos, conforme ya se demostró con la combatiente Maria Quitéria y las 73 enfermeras que actuaron en la II Guerra Mundial. Ahora, después de madurar las experiencias adquiridas internamente y de otras Naciones, no se puede más esperar para el ingreso de las combatientes en el Ejército de Brasil.

Hoy, el Ejército Brasileño dará un gran paso en el proceso de incorporación de las mujeres en sus filas, preparando el ingreso de las primeras mujeres Oficiales al Ejército de Línea para el año 2017. Este proceso es el resultado de la maduración de las experiencias adquiridas internamente y de otras Naciones amigas, atiende a una realidad de nuestro tiempo, a los avances de la sociedad brasileña hacia la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y a una visión de futuro a la que el Ejército de Brasil no es ajeno y que es fiel a los caros principios de nuestra Nación: Integración social de todos los habitantes, Paz y Progreso.

BIBLIOGRAFÍA

Almanaque Abril, Brasil, Editora Abril, 2014.

Bibliografía de Maria de Quitéria de Jesus, disponible en: <http://www.e-biografias.net>, 2014.

DONADIO, Marcela y MAZZOTTA, Cecilia. *La mujer en las Fuerzas Armadas y Policía en América Latina: una aproximación de Género a las Operaciones de Paz*, publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Buenos Aires, 2009. Disponible en: <http://www.resdal.org>

Ejército Brasileño. *Historia de la mujer en el ejército brasileño*, Sitio oficial de Ejército de Brasil, disponible en: <http://www.eb.mil.br/>

FUENTES, Tamara; HINRICHS, Pamela; RIVERA, Constanza; RODRIZGUEZ, Fanny; RUIZ, Marcelo; SALGADO, Camila; BÁEZ, Claudio. *Diferencias Estructurales y Funcionales en el hombre y mujer*, Buenos Aires, 2005.

Gobierno brasileño, *Libro Blanco de Defensa Nacional*, Brasil, 2012.

HOMBRADOS, Angustias; OLMEDA José A.; DEL VAL, Consuelo. *La incorporación de las mujeres a las FFAA: el caso español y su percepción pública en perspectiva comparada*. España, 2007, disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>

Ministerio de la Defensa Argentina, *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha III*, Buenos Aires, 2009.

Ministerio de la Defensa Argentina, *Equidad de Género y Defensa: una política en marcha VI*, Buenos Aires, 2012.

Organización de las Naciones Unidas, *Informe 2014 - Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Nueva York – EE.UU., 2014.

PÉREZ, Milagro. Reportaje: Cerebro de hombre, cerebro de mujer. España, 2006, disponible en: http://elpais.com/diario/2006/03/21/salud/1142895605_850215.html

VELASCO, Lucía Rayas. *Armadas. Un análisis de género desde el cuerpo de las mujeres combatientes*, México, 2009.

VILLACORTA, Ricardo Bardales. *Las diferencias fisiológicas, biológicas y cerebrales entre varón y mujer*, disponible en: <http://circuloatenea.com>, 2013.

ZARAGOZA Casterad, J.; SERRANO Ostariz, E. y GENERELO Lanaspá, E., *Dimensiones de la condición física saludable: evolución según edad y género*, Saragoza – España, 2004.



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 2010**²⁸.

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	Status	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)



*Esta Obra se terminó de imprimir en
la División Publicaciones de la O.R.T. y A.
del Comando General del Ejército
en el mes de febrero de 2015.*

Tiraje: 350 ejemplares.

Depósito Legal N°. 366.469/15



ISSN 0797-4604