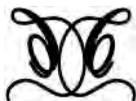

EDITORIAL

Apropiarse de la realidad, entenderla y apreciarla en su dinámica y en los horizontes posibles hacia los que se desliza es la misión excelente que tiene la perspectiva estratégica. La profusión y confusión de los acontecimientos y fenómenos, las muchas novedades estructurales, tecnológicas y sociales que presenta el mundo contemporáneo vuelven cada vez más pertinentes los estudios que se fundan en una mirada que es a la vez multidisciplinaria y específica, que trabaja con teorías, que las formula, pero que nunca pierde de vista la contundencia de los hechos.

Es bajo ese reclamo que en este número de nuestra revista tratamos de reflejar un haz de asuntos que incumben fuertemente a la realidad del país, de la región y de la época.

Siguiendo los criterios que desde siempre presiden nuestro compromiso académico proponemos una serie de investigaciones y de artículos de destacados investigadores y operadores que se proponen esclarecer líneas y construcciones de muchos aspectos que informan el campo del conocimiento social, de la investigación institucional en el orden de la defensa y, entre otros temas de no menos interés, de las pautas estratégicas que rigen determinados procesos nacionales, geopolíticos e internacionales.

La idea que anima esta selección es invariablemente la misma que nos acompaña desde el primer número, a saber: ofrecer a través del aporte intelectual de destacados profesionales el resultado de investigaciones que permitan avanzar hacia una mayor familiaridad de la perspectiva estratégica, indicar y favorecer vías de posibles investigaciones en cada materia tratada, suscitar preguntas, despertar inquietudes de búsqueda y de estudio, y, en última instancia, y como resumen de todas las intenciones de nuestro Instituto, favorecer el espacio deseable para que la comunidad académica y los gestores de decisiones estratégicas encuentren referencias hábiles y eficaces en torno a cuestiones que, en sus distintas medidas, ocupan o deberían ocupar un lugar en la agenda nacional.



UN NUEVO FRENTE: LOS DESAFÍOS Y AMENAZAS DE LA POSMODERNIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES. CARENCIAS JURÍDICO INSTITUCIONALES.

Heber Arbuét-Vignali¹

Se presentan los nuevos problemas que la civilización posmoderna ingresa en las relaciones internacionales. Se describe la nueva realidad marcando la importancia de la teoría jurídica de la soberanía y las carencias del sistema del Derecho Internacional Público. Y se intenta una propuesta de avance.

1. JUSTIFICACIÓN

El eje temático propuesto por la Revista para esta publicación refiere a “La defensa nacional y su vínculo con el desarrollo del país”. Parecería que el largo título que damos a nuestro trabajo tiene pocos vínculos con el referido eje temático. Nuestro asunto no propone tratar directamente de la defensa nacional sino que se refiere a instrumentos internacionales; ni se plantea específicamente el desarrollo del país, sino, en todo caso, pretende hablar de un necesario desarrollo de las relaciones internacionales frente a nuevos desafíos y amenazas. Esto determina que debemos justificar nuestra opción antes de entrar en ella.

En el marco de la ecuación de poder de los Estados², Uruguay es una pequeña potencia y, dentro de estas ocupa una posición intermedia más cercana a las menores que a las mayores. No obstante su prestigio y reconocimiento internacionales van mucho más allá de lo que puede expresar el frío esquema de la referida ecuación. Esto se debe a que el país tiene una larga trayectoria de ponderación, medida, equilibrio y adhesión a los métodos de solución pacífica de controversias en los posicionamientos internacionales, junto a una constante defensa de las Organizaciones Internacionales y del respeto a los derechos humanos, tanto cuando ha defendido sus políticas, como cuando ha debido tomar posición respecto a intereses que les eran ajenos³. Estos posicionamientos hoy coinciden con lo que el

¹ Profesor del CALEN, antiguo catedrático Grado 5 de Derecho Internacional Público y, también de Historia de las Relaciones Internacionales en Facultad de Derecho UDELAR; investigador premio Conicyt 1997; Consejero del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) y antiguo Director del mismo. heberarbuét@movinet.com.uy

² Superpotencias, grandes potencias, medianas potencias, pequeñas potencias y mini Estados.

³ No puede generalizarse al absurdo y afirmar que esto sucedió siempre, pero nuestra cancillería, en general, mantuvo esta línea de conducta a través de todos los gobiernos, con contadas y lamentadas excepciones, que confirman la regla.

mundo, en general, respeta, quiere y procura, aunque en ocasiones falle en sus intentos. Actualmente la diplomacia impulsa estas ideas, los tratados las consagran, la doctrina las alaba y los pueblos agrupados en Estados las entrañan y defienden. Pero Uruguay aceptaba y ponía en práctica estas opciones y conductas desde antes de su aceptación a nivel mundial, desde los orígenes de su vida institucional en el siglo XIX y durante la primer mitad del siglo XX; cuando las relaciones internacionales del mundo aún se arropaban en el Principio de Auto Tutela, se apoyaban en el Principio del Equilibrio de Poderes, no existían Organizaciones Internacionales mundiales efectivas, se intentaba con muy poco éxito limitar el recurso a la amenaza o el uso de la fuerza, ni se imaginaban encuadres efectivos para la protección del ser humano individual y del ambiente en que vive y era precaria la institucionalidad de un sistema de solución pacífica de controversias. Ya en ese entonces Uruguay sostenía y concretaba una conducta internacional coherente con la paz, la solución pacífica, el respeto del derecho y el amparo internacional del ser humano individual.

Por otra parte, por ser una pequeña potencia, el Uruguay encuentra en estos aportes y en el respeto al régimen jurídico, una de las vertientes que nutren con mayor intensidad su capacidad nacional y que lo posicionan en una mejor perspectiva para ampliar su dimensión de potencia y avanzar dentro de la ecuación de poder internacional de los Estados, superando de esta forma otras carencias materiales que son evidentes. Por esta razón resulta importante para nuestro país estar atento respecto: al sistema que regula las relaciones internacionales generales actuales (Derecho Internacional Público); a qué asuntos son regulados satisfactoriamente por él; a la incidencia que tiene sobre los fenómenos internacionales la civilización posmoderna; a las modificaciones que el sistema requiere para adecuarse a los nuevos tiempos; y, especialmente, a las carencias que presenta el Derecho Internacional Público para enfrentar los nuevos desafíos que escapan a su control, por su propia naturaleza jurídica y que, por nuestra realidad de pequeña potencia, nos pueden perjudicar sensiblemente.

Pensamos que nuestro país debe interesarse por estos tópicos. Ello, para impulsar el mantenimiento de los instrumentos que nos interesan y que resultan adecuados a nuestros posicionamientos; y para impedir que se deteriore y desprestigie un sistema jurídico que puede orientarse y superarse para que esté dotado de instrumentos que permitan atender a nuestros intereses nacionales. Para estar atentos a sus carencias naturales frente a los nuevos desafíos para los cuales él no fue creado ni pensado y para conocer objetivamente, sin impulsos ideológicos o sentimentales, para qué aún es útil el Derecho internacional Público, y en que casos él ha sido superado por una nueva problemática. Para saber en que situaciones carece de respuestas y en que casos se hace necesario construir nuevos sistemas jurídicos internacionales más comprensorios y con otros principios estructurales y que resulten adecuados. Por todo esto intentaremos desarrollar este estudio entendiendo que no nos apartamos, al menos demasiado, del eje temático propuesto.

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO.

Debemos señalar que para este trabajo hemos realizado una “auto investigación” de nuestros esfuerzos anteriores vinculados al tema, algunos plasmados en libros y artículos que hemos publicado, y otros vertidos en conferencias, cuyas ideas básicas retenemos en sus guías esquemáticas de desarrollo. Disponiendo de estos insumos, los hemos reconfigurado armonizando su desarrollo y enriqueciéndolo con nuevas reflexiones y comentarios. Esto indica que no son ideas que surgen en este momento, sino que tienen más de veinte años de elaboración y maduración.

No nos es ajeno que el tema por el que optamos es académico, de raíz teórica, y que la defensa nacional y el desarrollo del país presentan urgencias concretas aún en el campo de las relaciones internacionales⁴ sobre los que sería importante abrir espacios de estudio, por lo cual nuestra opción, al inclinarnos por la teoría pura, podría parecer incorrecta. Para paliar esta posible objeción procuraremos asentar los pensamientos teóricos (ver Numeral 10) en realidades socio político jurídicas y en razonamientos filosóficos comprobables que indiquen que los problemas tratados y el afán de solucionarlos no escapan a la realidad. Podrá decirse que cuesta mucho y no resulta pertinente centrar los esfuerzos en temas doctrinarios, que las urgencias son otras y, sin duda, esto último sea cierto. Pero también será cierto que hay otros que se ocupan muy bien de esas urgencias, y que es difícil que las mismas sean correctamente abordadas si es que alguien no se ocupa del marco teórico en que se encierran; afán al que muy pocos se dedican.

El desarrollo teórico de nuestro pensamiento parte de afirmar que, desde mediados del siglo XX (circa), se ha producido un cambio en la civilización tan importante como el tránsito de la Edad Media al Renacimiento, pero mucho más radical y vertiginoso que este, con grandes desarrollos de las “ciencias duras”, no acompañado a igual ritmo por las “ciencias sociales y del espíritu”. Que esto modificó las sociedades conduciéndolas de las seguridades de una sociedad positivista a las incertidumbres y grandezas de una sociedad de riesgos. Que también modificó las bases en que se sustentaban las relaciones internacionales y los supuestos de que partía su sistema jurídico, el Derecho Internacional Público. Que si bien este se actualizó⁵, lo que le dio mayor eficacia y le permitió mejorar aspectos sustanciales, no logró avanzar hacia nuevos sistemas necesarios. Que nos parece adecuado recurrir a algunas ideas clásicas como las de estado de naturaleza, civilizado, de paz y de guerra y al concepto que encierra el atributo de la soberanía para, actualizándolos contribuir a encaminar las soluciones. Y que, teniendo en cuenta todo esto, se deberá intentar, no sólo mejorar el Derecho Internacional Público, sino también y especialmente, avanzar hacia la creación de nuevos sistemas jurídicos internacionales más comprensorios y adecuados para atender a los asuntos que nos presenta la civilización la posmoderna⁶ y los desafíos que no puede atender el viejo sistema.

⁴ Por ej.: la mala situación del MERCOSUR, las posibilidades de apertura comercial al mundo, nuestras relaciones con los grandes vecinos Argentina y Brasil, las consecuencias de nuestras relaciones con Irán o del reconocimiento de un Estado Palestino con las fronteras de 1967, o las repercusiones de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Serie C, Nº 221 del 24/02/11.

⁵ Del sistema intermedio al que llama Jiménez de Aréchaga “contemporáneo” y yo designara como “adecuado a la tecnología nuclear” y de este al “posmoderno”.

⁶ Cuando utilizamos la expresión posmodernidad o posmoderno, no nos estamos comprometiendo con las corrientes culturales, filosóficas o artísticas que se nuclean bajo esas expresiones a partir de fines del Siglo XX.

3. CINCO ASPECTOS DE LA REALIDAD.

Para desarrollar este estudio tomaremos en cuenta cinco aspectos de la realidad, tres de ellos contemporáneos y de hecho, uno teórico y de todas las épocas y otro también teórico propio de la posmodernidad. El primer hecho real, es que desde fines del Siglo XIX el mundo ha ido adentrándose en una nueva civilización con cambios tan vertiginosos que no nos dan tiempo a adaptarnos a una nueva situación, cuando ya ella ha sido superada y debemos enfrentar nuevos desafíos. Desde fines del siglo XX esta civilización se ha instalado definitivamente entre nosotros y nos ha capturado. Se caracteriza: por los fantásticos y hasta hace poco inimaginables avances científicos y tecnológicos; por un desarrollo mucho mas lento y, comparativamente, a veces poco significativo de las ciencias del espíritu, especialmente de las filosóficas, políticas y jurídicas; por una gran velocidad en los cambios; y por una doble vía de avance, la de las ciencias “duras”, las tecnológicas y una peculiar ciencia, la económica, que conducen a la unificación masificadora de las culturas a partir de ciertos paradigmas y el menor avance de las ciencias socio-política y del espíritu que se esfuerzan por resaltar las bondades de la diversidad cultural y tratan de mantenerla, procurando su amparo en las debilitadas ciencias jurídicas internacionales.

El segundo hecho, aparece a nuestro entendimiento cuando comprobamos que la mentada nueva civilización nos ha ubicado a los seres humanos en una sociedad de riesgos, tanto al interior de los Estados, como en las relaciones internacionales. No es que antes no existieran riesgos colectivos, pero ellos eran otros, se daban en otras circunstancias, generaban peligros de distinta dimensión y permitían diferentes aproximaciones. Hoy lo novedoso y preocupante es lo difícil de prever y evitar que son los nuevos riesgos consecuencias de la nueva civilización, el hecho de que, muchas veces, pretender compensarlos sea ilusorio o absolutamente insuficiente y, sobre todo, el imperativo de asumirlos. Aún está en el debe de la experiencia humana colectiva el saber manejarlos y debemos aprender a hacerlo.

El primer asunto teórico consiste en recordar la clásica diferencia entre estado de naturaleza y estado civilizado y, dentro de ellos, las diferencias entre estado de guerra y estado de paz.

El segundo asunto teórico se concreta en la necesaria toma de conciencia de que la idea de soberanía debe reformularse adaptándola a la posmodernidad (ver llamada 6). El atributo se adoptó e hizo funcionar al Derecho Internacional Público desde mediados del Siglo XVII, pero, siguiendo la lógica del sistema, que se esforzaba por ser jurídico, pero estaba muy politizado, el derecho lo “tomó prestado” de las ciencias políticas, asimilándolo

Simplemente utilizamos un término que nos resulta útil, aunque quizá no sea el adecuado ya que parecería indicar realidades muy vinculadas a la modernidad, lo que no es real. Con esta expresión indicamos la época en la que se asienta definitivamente una nueva civilización, con novedosos códigos, fantásticos adelantos tecnológico-científicos y la apertura de nuevos horizontes, todo lo cual trae, consecuentemente, nuevos problemas y desafíos y que también influye fuertemente a las relaciones internacionales y sus sistemas jurídicos. En este ámbito, el proceso comienza a insinuarse en el primer tercio del siglo XX cuando caen los primeros paradigmas, se manifiesta con cierta definición hacia mediados del mismo, cuando se institucionaliza la sociedad internacional, se manifiesta claramente antes de llegar a su fin; y se instala definitivamente en el siglo XXI modificando los estilos políticos en las relaciones internacionales, sin modificar consecuentemente los sistemas jurídicos que las regulan.

a la disponibilidad de un poder suficiente para imponer la voluntad del respectivo Estado “soberano”. Esto era explicable, porque en realidad el sistema jurídico que se inició en Westfalia, que Grocio apartó del Derecho Natural, que Vattel difundió y que funcionó hasta después de la Primer Guerra Mundial, era un sistema endeble desde el punto de vista jurídico. Este fluctuaba entre el estado de naturaleza y el civilizado y carecía de un tercero imparcial institucionalizado capaz de resolver o ayudar a resolver los conflictos, lo que condujo a aceptar sin quebrar demasiado la lógica político-jurídica una idea de soberanía propia de la política y reñida con el derecho⁷. Esto cambia cuando la institucionalización del Derecho y las relaciones internacionales se concreta en la Carta de las Naciones Unidas, saliéndose definitivamente del Estado de naturaleza para ingresar al civilizado, aunque no al de paz. Esto nos obliga a tomar conciencia de que el significado de la soberanía en las relaciones internacionales actuales, especialmente al entrar en el Siglo XXI, es diferente al antiguo y debemos desprendernos de este y consolidar aquel.

El tercer hecho, es que el único sistema jurídico que actualmente regula las relaciones internacionales globales a nivel universal, el Derecho Internacional Público, ya no resulta adecuado para encausar todos los problemas de las relaciones entre Estados, especialmente de aquellos que se producen cuando, fuera de los ámbitos internos influyen y toman rol activo y directo, los intereses privados, ya sea individuales o colectivos, organizados o dispersos, legítimos o delictivos. Las respuestas del sistema siguen siendo buenas para encausar los asuntos vinculados a las tradicionales relaciones interestatales, los problemas antiguos; pero no lo es para los nuevos problemas que le plantea la actual civilización.

Nos ocuparemos primero de explicar porqué entendemos que estamos en una nueva civilización y sus consecuencias; luego diremos qué entendemos por sociedad de riesgos; desarrollaremos las dos cuestiones doctrinarias; daremos nuestro concepto de soberanía jurídica; expondremos por fin las razones por las cuales el sistema del Derecho Internacional Público no puede aportar soluciones para los nuevos desafíos; pondremos algunos ejemplos de esas insuficiencias jurídico institucionales; y, por último, esbozaremos una propuesta de avance.

4. LA NUEVA CIVILIZACIÓN.

En los últimos 100 años el mundo ha cambiado a velocidad e intensidad nunca antes experimentada y esto se produjo en todos los campos del quehacer humano, alcanzó a todos los rincones del planeta e involucró a sus habitantes, modificando profundamente sus vidas cotidianas, lo que significó la instalación de una nueva civilización en el mundo. No es necesario argumentar sobre la existencia de la misma, pues todo lector informado la comprende a partir de su propia experiencia, disfruta de sus ventajas y se sobrecoge ante sus peligros. A esta nueva realidad se le denominó de muchas formas, pero nosotros, con salvedades la llamaremos civilización posmoderna⁸.

⁷ Ver H.Arbut-Vignali 2009 y 2011 t/p.

⁸ La más extendida fue llamarle “globalización”. La que nosotros adoptamos no está exenta de críticas. Hablar de civilización posmoderna no es totalmente adecuado, porque entre ella y la modernidad, al menos respecto a la

A esta nueva civilización nos han conducido los acelerados cambios y avances científicos y tecnológicos que ocurren durante el Siglo XX y un paralelo descuido y descaecimiento social, un “dejar de lado”, de los valores espirituales. Se producen grandes avances en el dominio de la naturaleza, se ponen a disposición del ser humano variados instrumentos para su confort y superación, se abre la posibilidad del dominio incluso sobre la vida y la constitución del propio ser humano; pero a la vez, se comprueba una carencia de pautas valorativas claras que permitan dar tranquilidad acerca de que el uso de esos instrumentos conducirá a la felicidad del ser humano y no a su destrucción o degradación. Se va creando una impresionante cultura tecnológica, globalizada y sin destino cierto en cuanto a sus logros. Se avanza en las ciencias y se crean peligros que se encierran en una caja sin existir controles sobre las Pandoras que puedan adueñarse de ella.

En este marco, todo avance positivo ha significado, a la vez, la aparición de riesgos peligrosos. El ser humano domina cada vez más espacios. La expansión oceánica de los siglos XVI a XVIII, descubrió a los europeos la existencia de otros continentes, además de África y Asia, pero no trajo novedades acerca de las posibilidades de los seres humanos considerados como un conjunto. En cambio el siglo XX lleva a lugares nunca alcanzados por ser humano alguno: a los polos se llega a principios del siglo; a mediados se alcanzan las profundidades abisales oceánicas y se incursiona en el espacio exterior y la Luna. Aparecen con ello nuevos riesgos: las posibilidades de acción bélica en el espacio estelar, o desde él; el despertar expectativas para lograr la disponibilidad de las zonas polares o por las riquezas de las profundidades abisales (todos esto por ahora enmarcados en tratados que constriñen los desbordes); la contaminación que genera la exploración y/o explotación de estos espacios; el peligro de caída de objetos espaciales; y otros.

También se perfecciona y avanza la medicina en beneficio de los seres humanos y, asimismo, ello crea nuevos riesgos: las consecuencias imprevisibles, más allá de razones morales, de las manipulaciones genéticas y de la creación de vida en laboratorio; las ventajas que se dan para la concreción de guerras bacteriológicas; y otras posibilidades. En nuestra época se ha logrado llevar la comunicación audio visual en tiempo real a cualquier parte del mundo y aún del espacio exterior, y esto ha sido positivo, pero también ha creado nuevos riesgos: el protagonismo que han adquirido los medios de comunicación de masas no está balanceado en forma eficiente por controles que eviten la manipulación de la información o el abuso del poder psicológico que tienen quienes disponen de esos medios; el peligro de que tales medios sean utilizados por las mafias internacionales o los grupos terroristas; la infiltración de intereses privados en los asuntos de interés público. También la nueva civilización ha popularizado los viajes internacionales y creado un sistema de constantes y relativamente fáciles desplazamientos de todos los estratos sociales. También esto es bueno, pero, así mismo, crea nuevos riesgos: favorece el desplazamiento y la acción delictiva de las mafias internacionales, especialmente de los grupos de narco traficantes; es evidente como los desplazamientos aéreos han propiciado acciones terroristas; la posibilidad de expansión

evolución del Derecho Internacional Público, se incrusta la llamada época contemporánea (ver E. Jiménez de Aréchaga 1980) y porque también indicaría una continuidad entre la nueva época y la modernidad, lo que no es correcto, sino al contrario, esta es la contracara de aquella. Esta denominación es tan inadecuada como denominar época pos Edad Media al Renacimiento. Con estas salvedades y por su practicidad, adoptamos el término. Ver llamada 6 y también H.Arquet-Vignali, L.Barríos y otros 2006, pp. 42 y 43.

de pandemias. El tráfico y las comunicaciones globalizan las prácticas sociales más pueriles y borran las identificaciones tradicionales; da grandes impulsos al comercio y la economía internacionales que, en muchos casos pasan a establecer nuevas escalas de valores utilitarios ajenos a las tradiciones espirituales; produce lo que podría llamarse una “globalización furibunda” (en su última acepción); etc.

No queremos extendernos en la lista de estos paralelismos que todo lector podrá ampliar con sus propias percepciones personales y nos basta señalar que estas causas y consecuencias nos han conducido a una sociedad de riesgos (ver *infra*, Numeral 5) y han influido en las relaciones internacionales y su regulación jurídica (ver *infra* Numeral 8).

5. LAS SOCIEDADES DE RIESGO⁹.

Los temores compartidos y como enfrentarlos son una de las consideraciones que permiten a los sociólogos clasificar a las sociedades en diferentes tipos. Sin pretender entrar en los detalles de este asunto para lo cual nos remitimos a las obras de Ubrich BECK 1986 y 2006 y Jurgns HABBERMAS 2000, recordemos someramente que en toda sociedad y en todas las épocas se han sentido temores compartidos, de los que los grupos humanos toman conciencia colectiva y tratan de explicarlos, prevenirlos, evitarlos, minimizarlos o repararlos. Estos temores compartidos han sido diferentes según la evolución de las civilizaciones y de sus recursos: los incendios, las riadas, los aludes y otros fenómenos naturales, las invasiones de otros pueblos que arrasaban comarcas, la opresión del Señor, la peste, el tráfico de las miserias humanas (alcohol, drogas, pornografía), los cambios climáticos, las manipulaciones genéticas, las consecuencias de emprendimientos industriales y otros esfuerzos contaminantes, etc. Según de que riesgos se trate y, sobre todo, de como fueron enfrentados, se han clasificado las sociedades de los últimos tiempos en tres tipos: ideológicas, positivistas y de riesgos.

Las sociedades ideológicas, como lo fueron las europeas medievales y lo son actualmente algunas de las fundamentalistas religiosas, las aún tribales y, en un sentido menos definido las ideológico-políticas y las de liderazgo que podrían considerarse intermedias respecto al próximo tipo, se caracterizan por considerar a los riesgos que se corren y les atemorizan, como castigos divinos o designios ineluctables de la naturaleza, o el dogma político o religioso que son imposibles de prevenir, enfrentar o superar y que deben aceptarse y sufrirse. Para paliarlos de alguna manera sólo se puede orar a Dios, hacer ofrendas a la naturaleza o esperar sin hacer nada.

Las sociedades positivistas, de las que son ejemplo las europeas entre los siglos XVIII y mediados del Siglo XX y, desde su independencia hasta ahora la de los países que no están suficientemente desarrollados, se caracterizan por considerar a los riesgos que corren como el efecto de ciertas causas naturales, siempre determinables a través de un estudio científico o productos del relacionamiento de las clases sociales, también analizable y controlable. Con un racional esfuerzo, un análisis científico o socio político y disponiendo del tiempo necesario, los daños producto de los riesgos sociales pueden prevenirse, minimizarse, evitarse y, en último caso, compensarse.

Sociedades de riesgos son las actuales de la Unión Europea, EE.UU., Japón y otros grupos humanos que ya han satisfecho las necesidades primarias o están a punto de satisfacerlas y tienen en plena expansión sus instrumentos para el desarrollo y el bienestar social, los que, a la vez, les generan una nueva especie de riesgos. Estos riesgos se sabe que existen; en ocasiones son posibles de predecir, pero no de conocer con exactitud, ni de tener la seguridad de si aparecerán o no, ni en que medida lo harán y con cuanta peligrosidad, ni el momento en que ello acaecerá. No se puede saber de antemano y es difícil de determinar cual será su magnitud, aunque se presume que si aparecen serán graves, difíciles de

⁹ Ver H.Arquet-Vignali, L.Barrios y otros, 2008, 25 a 41 y U. Beck, 1996.

administrar y controlar y sus consecuencias no serán compensables con reparaciones económicas. Aparecen en los casos de posible contaminación ambiental por nuevas tecnologías aplicadas en la industria; aparecen con las imprevisibles consecuencias de las investigaciones genéticas, de las clonaciones, de los intentos de crear vida en laboratorio; aparecen con las posibles modificaciones del clima en el planeta como consecuencia de la actividad industrial o militar; aparecen con tribulaciones del espíritu resultado de los temores frente al terrorismo, las mafias internacionales, la inseguridad interna; aparecen en muchas otras circunstancias cotidianas de nuestra civilización, en las sociedades de vanguardia y, por la acción de estas, también en las sociedades menos desarrolladas.

La sociedad no percibe estos riesgos como castigos divinos, pero, a la vez, se da cuenta que ni los conocimientos científicos, ni las investigaciones socio-políticas, son suficientes para enfrentarlos satisfactoriamente, porque el conocimiento y la experiencia disponibles son suficientes para intuirlos, para diagnosticarlos, pero no para enfrentarlos sabiendo cómo tratarlos. No obstante, si bien no puede tenerse certezas acerca de ellos, debe ser considerada muy seriamente la posibilidad de su ocurrencia, porque si ocurren pueden ser muy graves, irreversibles e irreparables, como lo sería el poner en peligro de desaparición a la especie humana, su degradación o la desaparición de la actual civilización.

En cuanto a las respuestas jurídico internacionales a las necesidades de las sociedades que enfrentan riesgos, puede decirse que para aquellos riesgos que preocupaban y preocupan a las sociedades dogmáticas y positivistas, las respuestas del Derecho Internacional Público continúan siendo adecuadas. En cambio, como veremos (ver infra Numeral 8), para estos riesgos que preocupan a las sociedades de riesgo, por producirse indistinta y conjuntamente en el ámbito de las relaciones internas y en el de las de las relaciones internacionales, ni los derechos internos son suficientes para controlarlos, ni el Derecho Internacional Público da respuestas satisfactorias y plenamente operativas que satisfagan sus necesidades, ni el Derecho Internacional Privado puede hacer aportes al respecto. Esto hace necesario que se avance hacia un sistema jurídico de naturaleza supranacional para resolver, no todos los problemas de las relaciones internacionales, pero sí aquellos que se producen en el marco de los ámbitos de competencias que generan los nuevos riesgos, por ej.: la protección ambiental, la lucha contra el narcotráfico y otras mafias internacionales, el control del terrorismo, la efectiva protección internacional de los derechos humanos, etc. También hay que crear instituciones nuevas, con mayores competencias e igual operatividad en los ámbitos internos y el internacional, especialmente en el caso de órganos jurisdiccionales (ver infra Numeral 10).

6. LA PRIMER CUESTIÓN DOCTRINARIA: DIFERENTES ESTADOS¹⁰.

Es necesaria una breve referencia a una cuestión doctrinaria que preocupó a sociólogos y politicólogos desde mucho tiempo y que aún mantiene interés: el del estado de naturaleza y el civilizado y el del estado de guerra y el de paz. En el estado de naturaleza, los seres

¹⁰ Ver H.Arbutet-Vignali 2911 t/p, Capítulo II, Numerales 3 y 4.

humanos dispersos o reunidos en grupos, no disponen de leyes ni de autoridades que les condicionen; gozan de la mas amplia e irrestricta libertad y, a la vez, están sumidos en una profunda inseguridad ya que sólo con sus fuerzas, si es que disponen de alguna, pueden defender lo que es suyo, si cualquiera de los demás, aún en forma injusta, pretende apropiarse de sus pertenencias o someterlo a él mismo. Esta situación, en definitiva resulta insatisfactoria y las personas, mediante un pacto al que arriban de alguna forma a través de los tiempos, procuran entrar a una situación mas segura y satisfactoria, el estado civilizado, limitando parte de sus libertades de hecho, para garantizar la importante, profunda y genuina libertad filosófica, para lo cual, establecen reglas, crean autoridades para que les encaucen y administren y se someten a ellas, aunque siempre les vigilen, puedan castigarlas y conserven el derecho de resistencia a la opresión para los casos en que las autoridades traicionen el pacto y gobiernen mal.

Thomas Hobbes (1651) sostenía que los seres humanos, en el estado de naturaleza se encontraban en estado de guerra de todos contra todos y que, por el mero hecho de pasar al estado civilizado, dándose leyes y aceptando autoridades, se encontraban en estado de paz. Este autor negaba por otra parte el derecho de resistencia a la opresión.

Por su parte John Locke (1689) también entiende que, en el estado de naturaleza se está en situación de guerra de todos contra todos; pero, filósofo más avisado y profundo, sostiene que en el estado civilizado puede estarse en estado de paz, pero también de guerra. No basta para estar en estado de paz el disponer de normas y someterse a autoridades. Para Locke, sólo hay estado de paz cuando, entre esas autoridades, alguna de ellas se erigen como un tercero imparcial, aceptado por todos, para resolver sus conflictos particulares y cuando se reconozca a tal tercero no solo la disponibilidad de “jurisdictio”, o sea la capacidad de decir el derecho resolviendo las contiendas y que su decisión a todos obliguen a someterse, sino también de “imperium”, o sea el tener a su disposición las fuerzas materiales suficiente para imponer su decisión si esta no es acatada por el perdidoso. Si no se dispone de estas autoridades no existirá dictamen de un juez y si existe juez, pero este no tiene “imperium” no se podrán ejecutar sus decisiones; en ambos casos para hacer valer el derecho, aquel a quién se le reconoce, sólo dispondrá de sus fuerzas para concretar su pretensión y, entonces, se estará en estado civilizado, pero de guerra.

En el actual sistema de las relaciones internacionales de alcance mundial, se está en estado civilizado, ya que se dispone de una muy amplia normativa jurídica y también existen autoridades, incluso jurisdiccionales (la Corte Internacional de Justicia, los tribunales arbitrales); pero se está en estado de guerra (en el sentido que le da LOCKE) ya que los órganos jurisdiccionales del Derecho Internacional Público de alcance mundial son de jurisdicción facultativa y, si los Estados les permiten intervenir, disponen de “jurisdictio” plena, pero de “imperium” e instrumentos adecuados para hacer cumplir sus decisiones sólo lo disponen en el ámbito internacional, mas no en el interno.

7. LA SEGUNDA CUESTIÓN DOCTRINARIA: LA SOBERANÍA¹¹.

En el actual sistema jurídico que regula las relaciones internacionales a nivel mundial, el Derecho Internacional Público, la idea de soberanía es un concepto básico. No puede eludirse el poseer un profundo conocimiento y una clara comprensión del atributo, si se pretende comprender a cabalidad el funcionamiento del sistema y sus posibilidades. Si los Estados no se hubieran auto reconocido primero la calidad de soberanos y luego le hubieran impuesto las consecuencias de esta calidad al Papado y al Imperio, y si esos Estados no hubieran decidido de inmediato relacionarse entre sí en forma ordenada y libre, no habría existido el Derecho Internacional Público, porque no se hubieren necesitado reglas del tipo que este sistema proporciona. Pero se atribuyeron la calidad de soberanos, la impusieron a los demás, decidieron inter relacionarse y hacer esto ordenadamente, sometiéndose a reglas jurídicas que no afectaran a su atributo paradigmático.

Por ello, ya en las disposiciones de los Tratados de Westfalia de 1648¹², el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados impregna y caracteriza a sus disposiciones, aunque no se le menciona como lo hace expresamente la Carta de la Organización de las Naciones Unidas: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de los Estados”. Desde el principio hasta hoy el sistema jurídico del Derecho Internacional Público que regula las relaciones internacionales, se funda, explica y funciona a partir y amparado en el principio de la Igualdad Soberana de los Estados y sus corolarios¹³.

Los Estados para lograr sus propósitos, para relacionarse entre si ordenadamente sometiéndose a normas jurídicas obligatorias por definición y sin ninguna excepción y, a la vez, no perder su calidad de soberanos, “inventan” el Derecho Internacional Público¹⁴, sistema de coordinación en el cual, por su naturaleza, sus sujetos reglados, por entonces sólo los Estados¹⁵, deben necesariamente participar directamente: en la creación de las reglas que luego les obligan irremisiblemente, a través de la formación de las costumbres y los tratados que ellos consenten; en la vigilancia del cumplimiento de las mismas, a través de sus servicios diplomáticos y las Organizaciones Internacionales; y en el castigo de quienes las violan mediante su acción coordinada, a través de retorsiones, represalias, sanciones

¹¹ Ver H.Arbut-Vignali 2011 t/p, especialmente los Capítulos III, V y VII.

¹² Ver F.H.Paolillo, 1993, pp. 161 a 180.

¹³ Los Principios de No Intervención, de Auto Determinación, de la existencia de la Jurisdicción Doméstica, de la Igualdad. Ver E.Jiménez de Aréchaga y H.Arbut-Vignali 2005.

¹⁴ Siempre existieron reglas para regular las relaciones entre Centros de Poder Independientes; al principio estas reglas fueron de naturaleza religiosa o fundadas en la recíproca conveniencia (políticas). Esto ocurrió hasta fines de la Edad Media, época en la cual aparecen en forma aisladas las primeras normas “internacionales” de naturaleza jurídica destinadas a regular los vínculos entre ciudades comerciantes, especialmente italianas. Un sistema jurídico de Derecho Internacional Público (el sistema clásico), recién se comienza a concretar en los Tratados de Westfalia y se desarrolla al amparo de la fuente consuetudinaria en los siglos XVII y XVIII. Ver H.Arbut-Vignali 2005.

¹⁵ A los que luego se agregarán las Comunidades Beligerantes (mediados del siglo XIX), las Organizaciones Internacionales (principios del siglo XX) y los Movimientos de Liberación Nacional (mediados del siglo XX).

colectivas y, en último extremo, mediante el uso de la fuerza encausado por Organizaciones que dispongan de sistemas de seguridad colectiva como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por el capítulo VII de la Carta.

Estas características de un sistema de coordinación¹⁶ son determinadas por el carácter de soberanos de sus sujetos, razón por la cual el conocimiento del atributo es imprescindible para comprender el sistema, para entender sus limitaciones y para procurar superarlas con seriedad académica.

La idea de soberanía es elusiva, permite diferentes abordajes y es muy tentadora. Es elusiva por sus propias características: la soberanía no refiere a ninguna cosa que posea materialidad tangible, ni siquiera algo que disponga de una esencia inmaterial propia y que, con alguna de esas naturalezas, pueda existir como tal independientemente de los seres humanos. En abstracto, soberanía es el nombre que se da a un fenómeno cognoscible por la experiencia humana; con esta expresión se hace referencia a algo conceptual, con profundos vínculos con la realidad material y estrechamente relacionada con la vida y el obrar e los seres humanos en sociedad. Se denomina así al poder ordenador que toda sociedad (de seres humanos en el interior de cada Estado y de estos en sus relaciones exteriores) necesita para constituirse, funcionar correctamente, mantenerse organizada, desarrollarse satisfactoriamente y no desestructurarse desapareciendo en el caos.

También permite diferentes tipos de abordaje en cada campo del saber humano que se refiera a la vida de los seres humanos en sociedad y que pretenda desarrollarse ordenada y racionalmente. A partir de la esencia de la idea de soberanía que se respeta en todos los casos, cada ciencia le ha agregado algunas características específicas necesarias o convenientes para cada campo de actividad. Las esencias del atributo se encuentran en que con el se indica la existencia de una idea fuerza que afirma la necesidad de que en todo conjunto social actuante dentro de ciertos límites, opere un poder de mando superior, ordenador de la convivencia, que es ejercido por uno o más seres humanos o, en su caso por agrupamiento de ellos, los Estados, sobre el conjunto de una sociedad (interna o internacional), para que esta no se desestructure, se mantenga, evolucione y mejore. A partir de esa idea común, acompañan a sus componentes otros adecuados y necesarios en cada rama del saber de que se trate: la filosofía¹⁷, la teología¹⁸, la sociología¹⁹, las ciencias políticas, las jurídicas u otras. A los efectos de este trabajo resulta necesario detenernos

¹⁶ Diferentes de los sistemas jurídicos de subordinación, como los de los derechos internos, dónde hay autoridades que ordenan y son claramente diferenciables de los sujetos que son ordenados y deben obedecer.

¹⁷ Como categoría filosófica la soberanía se concibe como un poder supremo, de última instancia, independiente de toda subordinación, que decide por sí algún asunto dentro de determinada competencia o espacio.

¹⁸ La teología considera a la soberanía como un atributo del Ser supremo y omnipotente, que explica su infinito poder ordenador de todo, incluso del cosmos, el que corresponde al Dios creador o, en otros posicionamientos panteístas, a los dictados del orden natural.

¹⁹ Para la sociología la soberanía se trata del poder supremo ordenador que debe existir en toda comunidad humana para encausarla, impedir que se desestructure, le permita desarrollar sus posibilidades y evolucionar, no interesando quién o quienes la incorporen ni los medios a que estos recurran, bastando para aceptarlo que, mediante él, se obtenga el resultado ordenador.

analizar la idea de soberanía en las dos últimas ciencias mencionadas, lo que abordaremos más adelante.

Por último se trata de una idea muy tentadora. Siendo la soberanía un concepto intrínsecamente vinculado al poder, al mando y a la majestad, resulta muy satisfactorio ser considerado “soberano” y, por ello la imaginería popular, errática y equivocada, ha creado una gran confusión sobre el atributo al darle, caprichosa e inopinadamente, arbitrarios contenidos atribuyéndolo, además, a diferentes depositarios. Así aparecen los legisladores “soberanos”, la asamblea del gremio u otra institución “soberana”, el consorcio de propietarios “soberano” y un muy largo etcétera. Esta evocación mágica del atributo, que se suma al transpolar indebido de los correctos contenidos especiales de la idea de soberanía de una ciencia a otra, lo que muchas veces no corresponde, ha creado profundas confusiones y ha conducido incluso a la buena doctrina a incurrir en errores y liviandades.

Las ciencias políticas fueron las primeras en organizar científicamente la idea de soberanía²⁰; pero también se ocuparán de ella las ciencias jurídicas desde que Bodin (1576) recurrió al atributo para justificar la organización absolutista del reino de Francia. Como dijéramos supra (# 1 de este Numeral), el Derecho Internacional Público descansa sobre la idea de soberanía y también lo hacen la gran mayoría de los sistemas jurídicos internos, los Estados del pacto²¹, las monarquías y repúblicas constitucionales, como es el caso de nuestro país²². También debe agregarse que, como expresaremos más adelante (ver infra # 15 de este Numeral) son diferentes los contenidos y significados del atributo de la soberanía cuando este se inserta en el marco de un sistema jurídico de subordinación como los internos, que cuando lo hace dentro de un sistema jurídico de coordinación, como lo es el Derecho Internacional Público.

Aunque no ocurriera lo mismo o, al menos, no se diera con tanta intensidad en el marco de los derechos internos, el contenido del concepto de soberanía en las relaciones internacionales fue muy influido por la idea política de soberanía, lo cual se explica por las razones expuestas supra en Numeral 3 # 4. Por lo expuesto allí in fine resulta también que esto ha cambiado.

La sociedad internacional mundial en cuyo marco se juegan las relaciones internacionales, comenzó a salir del estado de naturaleza, carente de reglas o con muy pocas y carente también de autoridades, a partir de los tratados de Westfalia al crearse, muy lentamente, normas consuetudinarias entre los siglos XVII a XIX. Desde 1648 la sociedad internacional fue saliendo del estado de naturaleza al aumentarse las normas aceptadas, aunque sin reconocer aún, por mucho tiempo, la existencia de autoridades comunes; se fue

²⁰ Aunque en la baja Edad Media la idea ya aparece con anterioridad en el marco filosófico-teológico y, mas adelante se manifiesta naturalmente en la organización de la sociedad feudal.

²¹ Los que justifican por la legitimación que brinda el pacto constitucional el ejercicio del poder supremo ordenador por las autoridades. Quedan fuera de este grupo los Estados que sustentan su orden en una ideología política (China, Corea del Norte, Cuba) o religiosa (Santa Sede, monarquías y repúblicas islámicas).

²² Cuya Constitución en el art. 4 expresa: “La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes (podría o debería decirse también sus tratados y normas consuetudinarias), del modo que más adelante se expresará”.

acercando al estado civilizado sin instalarse definitivamente en él. En el siglo XIX aparecieron autoridades de naturaleza política²³ y hacia fines del mismo, se fue aceptando la existencia de mecanismos jurisdiccionales (el arbitraje). Recién, ya adentrado el siglo XX con la Sociedad de las Naciones apareció un sistema jurídico internacional, débil pero estructurado, autoridades con iguales características y de naturaleza jurídica, y un órgano jurisdiccional permanente de jurisdicción voluntaria y con las mismas ventajas y deficiencias que el actual. Hasta entonces, aunque cada vez menos, el estado de naturaleza explicaba porqué había autores que negaban la naturaleza jurídica del Derecho Internacional²⁴ y no les resultaba irracional que la idea de soberanía que lo fundaba fuera similar o idéntica al concepto que de ella se tenía en las ciencias políticas.

A mediados del siglo XX se aprueba un tratado, la Carta de las Naciones Unidas, de indudable naturaleza jurídica, que establece además un sistema planetario de organismos especializados y órganos subsidiarios, que atienden la mas amplia variedad de las necesidades de la vida internacional. También crea autoridades internacionales que manejan un sistema de seguridad colectiva, de naturaleza jurídica, aunque con implicancias políticas (el veto) y también autoridades jurisdiccionales permanentes, aunque de jurisdicción voluntaria, prohibiendo además el recurso al uso de la fuerza (art. 2 inc. 4) y estableciendo la obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos (art. 1 inc. 3).

De los 194 estados reconocidos en el mundo, 192 son miembros de la Carta y, los otros dos son Sudán del Sur que hace hoy (09-07-11) menos de una semana que nació a la independencia y ya está en trámite su ingreso y el Estado Vaticano, que, por otra parte, está integrado en el sistema planetario de la Carta²⁵.

Con esta situación, racionalmente, nadie puede pretender ignorar la naturaleza jurídica del sistema, ni que la sociedad internacional ha ingresado en el estado civilizado, aunque aún se mantenga en el estado de guerra en el sentido que a ello da Locke (ver supra Numeral 6, # 3), porque si bien existe una autoridad jurisdiccional establecida, la Corte Internacional de Justicia, la misma no dispone de jurisdicción obligatoria, sino voluntaria²⁶. Todo esto hace necesario que establezcamos cual es el significado diferente que tiene la expresión soberanía en las ciencias políticas y en las ciencias jurídicas diferenciando el ámbito interno (sistemas de subordinación) con el ámbito internacional sistema de coordinación.

²³ Por ejemplo, el sistema del Concierto de Europa.

²⁴ Ver H.Arquet-Vignali 2005, Sección II, Numeral 3.

²⁵ Existen además una media docena de entidades que procuran el reconocimiento pleno como Estados (Palestina, Sahara Oriental, Kosovo y otras), muchas de las cuales tienen algún tipo de vínculos con el sistema de la Carta y todas tienen como prioridad ser admitidas como miembros de la misma.

²⁶ Esta jurisdicción, a diferencia de las internas, no se abre automáticamente por la sola demanda de una parte aunque la otra se niegue a comparecer; para abrirla es necesario el acuerdo previo de las partes lo que puede producirse expresamente por distintas vías: acuerdo expreso para el sometimiento en el caso, compromiso en un tratado específico para resolver los problemas a que él de lugar, tratado general para el sometimiento en todos los casos, haber suscripto ambas partes la cláusula opcional), o tácitamente si, habiendo sido demandado se comparece contestando la demanda.

Lo que interesa en política es disponer del poder suficiente para lograr los fines propuestos, por lo cual se procura conocer cuales son los factores que conceden poder, cómo adquirirlos y cómo conservarlos para aplicarlos con efectividad al logro de las metas fijadas. En este marco la soberanía juega un rol trascendente, ya que se la identifica con la capacidad de poseer, de hecho, los recursos que brindan el poder necesario para disponer de un mando supremo e irresistible, capaz de imponer su voluntad a todos dentro de una frontera²⁷ y, en las posiciones imperiales extremas, capaz de imponer también un orden que le satisfaga al Imperio a todos los poderes exteriores. En esta tesitura, las acciones del Estado poderoso no están condicionado a nada que no sea el realismo de los hechos y a los dictados de la prudencia; pero debe tenerse en cuenta que el mando que así se procura y, en ocasiones, se logra imponer, no resulta estable y siempre está sometido al juego de las luchas entre varios aspirantes a ejercer el poder que se enfrentan entre si y con aquellos que se resisten a ser mandados.

Esta idea de soberanía sólo puede ser incorporada a un sistema que se pretenda jurídico, pero que sea de por si cuasi desordenado, con pocas y débiles reglas, sin autoridades o con pocas de ellas y de naturaleza política. Esto ocurrió con el sistema del Derecho Internacional clásico, regulador de un sistema político de equilibrio de poderes y pivotando en torno al ambiguo, lábil y peligroso Principio de Auto Tutela. Por ello es comprensible, aunque no aceptable, que no sólo la política sino también el Derecho Internacional clásicos se manejaran con una idea de soberanía, pilar del sistema jurídico, tomada “prestada” de las ciencias políticas, con todos los inconvenientes y contradicciones que eso conlleva en un sistema jurídico. A partir de comienzos del siglo XX, cuando la sociedad internacional comienza a identificarse con el estado civilizado, esta concepción de la soberanía se muestra disfuncional a las nuevas exigencias, pero la doctrina, en lugar de construir la nueva idea de soberanía jurídica internacional adecuada a los nuevos reclamos, o continuó aplicando las viejas ideas con los graves malos resultados consecuentes, o ignoró el instituto sin proponer nada nuevo, o pretendió destruir el concepto “por inútil, maligno y anticuado”, sin darse cuenta o queriendo ignorar que de esa manera destruía por sus propias bases a cualquier sistema jurídico internacional que se intentase. En consecuencia, después de mediados del siglo XX cuando, como dijéramos, la sociedad internacional entrara en el estado civilizado pero de guerra en el sentido que le da Locke, el concepto de soberanía jurídica internacional, más que reformularse, debía construirse.

Como consecuencia de nuestras investigaciones²⁸ en los marcos de los sistemas jurídicos que a ella recurren, nosotros concluimos que la soberanía, en los ámbitos internos, es un atributo jurídico que justifica por legitimación el ejercicio por parte de uno, de varios o de todos los seres humanos miembros de una sociedad (los gobernantes), sobre el conjunto de todos ellos (los gobernantes y los gobernados), de un poder de mando ordenador supremo, pero condicionado en su ejercicio a que el gobernante, a los que todos se lo dan, los use actuando de acuerdo al interés, la voluntad y las necesidades de los gobernados. En el marco de las relaciones internacionales, siendo varios los soberanos que interactúan y

²⁷ Esto tiene su origen remoto en la necesidad del Estado nacional de imponer su autoridad sobre los poderosos estamentos feudales.

²⁸ Ver H.Arbuét-Vignali 2004, 2005/1, 2006, 2009, 2009/1 y 2011 t/p.

deben ser ordenados, el atributo justifica también por legitimación la coordinación de los poderes ordenadores de los Estados, para que en conjunto reglen su convivencia mediante normas obligatorias que, por la forma en que se crean y aplican en la práctica no ofendan su atributo paradigmático. A partir de este último concepto entraremos al análisis del próximo numeral.

8. EL DERECHO QUE REGULA LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

En el desarrollo de la humanidad, de acuerdo a sus estructuras básicas, han existido tres tipos de sistemas jurídicos, que aparecieron en diferentes momentos y que actualmente coexisten: los sistemas jurídicos internos, el Derecho Internacional Público y el Derecho Comunitario.

Los sistemas jurídicos internos con estructuras de subordinación y muy escasos institutos de coordinación, aparecen al menos con el Código de Hammurabí (circa 1728-1686 a.C.) y actualmente regulan las relaciones en el interior de las fronteras, complementando en ese ámbito la aplicación de las reglas del Derecho Internacional Público. El Derecho Internacional Público, con sólo estructuras de coordinación, aunque algunas de sus normas, reglas de “jus cogens”, parezcan contener institutos de subordinación, lo que no es así²⁹ y que como sistema aparece y se consolida a partir de los tratados de Westfalia (1648); siendo actualmente el único instrumento para regular las relaciones internacionales mundiales. Y el Derecho Comunitario, con estructuras básicas de coordinación y operativas de subordinación; que aparece y se desarrolla en el marco de las Comunidades Europeas poco después de mediar el Siglo XX; y que actualmente regula relaciones regionales: muy desarrolladas en la Unión Europea y bastante deficitarias en la Comunidad Andina.

De los derechos internos no nos ocuparemos. Del Derecho Comunitario sólo diremos que dispone de instrumentos adecuados para atender los nuevos desafíos de la civilización, pero que es de alcance parcial por limitar su eficacia y aplicabilidad a determinada región y materias. En efecto, la supranacionalidad es un atributo jurídico propio de las Organizaciones Internacionales supranacionales que estructuran los sistemas comunitarios y que les permite ejercer en el territorio de los Estados miembros y en el marco de unas competencias previamente acordadas, poderes de gobierno y por lo tanto dispone también de órganos jurisdiccionales con “jurisdictio” e “imperium” plenos dentro de su región. Como los Estados partes conservan en derecho de retiro de la Organización, este atributo no afecta sus soberanías³⁰.

El Derecho Internacional Público -que es el sistema del que debemos ocuparnos brevemente por ser el único que actualmente existe para regular las relaciones internacionales mundiales- se funda en el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados (derecho consuetudinario recogido en el art. 2 inc. 1 de la Carta de las Naciones Unidas). El atributo jurídico (no el instrumento político que también lo es) de la soberanía, en el marco internacional justifica por legitimación la coordinación de los poderes ordenadores de los

²⁹ Ver H.Arquet-Vignali 2011.

³⁰ Ver H.Arquet-Vignali 2004, especialmente Capítulos V a X.

Estados independientes para que, en conjunto, regulen su convivencia sin afectar sus respectivas soberanías internas. Del atributo resultan en el marco internacional las bases del sistemas: Igualdad, Independencia, Autodeterminación, Jurisdicción Doméstica y No Intervención³¹.

A partir de estos principios y del desarrollo e institucionalización de los mismos, la sociedad internacional se encuentra en estado civilizado pero de guerra porque todo el sistema de solución de controversias entre Estados es de naturaleza voluntaria. Naturalmente lo es cuando negocian directamente o cuando aceptan la intervención de un tercero para que les ayude en sus negociaciones. También lo es cuando someten sus controversias a la decisión de un tercero imparcial (árbitro o juez). Si no media el consentimiento de los Estados, no puede constituirse un tribunal arbitral; y si bien los tribunales judiciales están constituidos, la Corte Internacional de Justicia, su jurisdicción no se abre si ambas partes no consienten en ello (compromiso expreso ex post facto, tratado especial anterior o general de solución de controversias que abra tal jurisdicción, o entrecruzamiento de la cláusula opcional). Además, una vez pronunciado un laudo o una sentencia, estas son obligatorias para las partes y deben cumplirlas de buena fe. Pero si alguna no lo hace, el tribunal, si bien tiene medios que puedan constreñirla en el ámbito internacional, estos son poco eficaces y pueden perjudicar a quienes los imponen: admisión de retorsiones o de represalias, incluso colectivas en legítima defensa del perjudicado y, excepcionalmente, en casos extremos, si se pone en peligro la paz y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas³² así lo entiende y lo dispone por una resolución que no es vetada, podrán dictarse medidas coercitivas para obligar al rebelde. Por otra parte esos tribunales no disponen de "imperium" propio que pueda obrar en el ámbito interno de los Estados. El Derecho Internacional Público, al presentar estas carencias, si bien continúa funcionando bien para sus competencias clásicas, ya no es adecuado para los nuevos desafíos que le presenta la realidad de nuestra actual civilización posmoderna.

Las causas de este fenómeno no son difíciles de conocer, pero han pasado desapercibidas para la mayoría de los autores jurídico y político internacionales. En primer lugar la desaparición de un mundo jurídicamente dual impide al Derecho Internacional Público, con su estructura de Principios, que atienda adecuadamente a los nuevos reclamos. Por otra parte la caída de varios de los instrumentos que le permitían funcionar correctamente, dificulta la efectividad de su acción, aún en los asuntos clásicos a los que puede atender: nuevas justificaciones para el orden interno, afectación del sistema del equilibrio de poderes, exclusión de la posibilidad de recurrir a la fuerza, nuevos protagonistas, carencias estructurales.

Hasta un momento ubicado en los principios del Siglo XX, el mundo era jurídicamente dual. Los sistemas jurídicos internos atendían los asuntos entre particulares y empresas y los de ambos con sus respectivos Estados; y no se necesitaba más, ya que para los pocos asuntos internacionales a ventilar en el ámbito doméstico (inmunidad de jurisdicción de los Estados, prerrogativas diplomáticas, derechos de los extranjeros y pocos

³¹ Ver E. Jiménez de Aréchaga y H. Arbuet-Vignali, 2005.

³² Que, como se sabe es un órgano de integración política y cuyas decisiones están subordinadas al veto de cinco potencias.

más) los sistemas jurídicos internos recogían y aceptaban las normas consuetudinarias internacionales en vigor desde tiempos inmemoriales. Había un amplio campo de jurisdicción doméstica, el sistema era relativamente justo y satisfactorio y, normalmente funcionaba bien. Por otra parte, el Derecho Internacional Público regulaba un escaso número de asuntos internacionales que interesaban sólo a los Estados (fronteras, tratados, guerra, neutralidad y paz, honores, relaciones diplomáticas, responsabilidad internacional y pocos más); y cuando había asuntos de particulares que proteger en el ámbito internacional, los encargados de hacerlo eran los Estados a través de la protección diplomática o consular y, en casos extremos, mediante las “intervenciones humanitarias” para amparar los intereses de sus nacionales; pero estos no intervenían directamente.

A partir de algún momento cercano a mediados del siglo XX, esta dualidad comienza a desaparecer y termina desapareciendo para muchos asuntos. Las nuevas tecnologías producto del adelanto de las ciencias perforan las fronteras abriendo paso a la llamada globalidad y, como consecuencia aparecen algunos asuntos muy importantes que llevan en el ámbito internacional a intervenir a la vez a Estados, a Organizaciones Internacionales y a simples particulares, asuntos que pueden y deben ser objeto de preocupación y tratamiento por sistemas jurídicos actuantes y eficaces tanto en los ámbitos internos, como en el ámbito internacional. Estos sistemas no existen con alcance mundial.

Por otra parte, el propio sistema que funcionaba con bastante eficacia hasta mediados del siglo XX, en el transcurso de este va disminuyendo su eficacia con la caída de algunos de los paradigmas (en el sentido que a esta palabra le da Kuhn) que le permitían funcionar con bastante corrección: la soberanía, el equilibrio de poder multipolar, el recurso a la fuerza y la presencia excluyente de los Estados en las relaciones internacionales.

Desde el Siglo XV la idea de soberanía como justificación del ejercicio del poder interno había ido ganando terreno y, a principios del Siglo XX ella era el patrón común en todo el mundo: en Europa por haberse inventado el atributo, en los países independientes de América y Oceanía por haberlo heredado de Europa y en el resto del mundo por estar bajo dominio imperial o colonial europeo. Las excepciones eran pocas, no gravitaban y esto permitía transmitir a las relaciones internacionales la previsibilidad y la seguridad de las relaciones entre iguales o semejantes. Desde 1917 (comunismo) aparecen justificaciones del poder interno de carácter ideológico, las que se extienden en el período inter guerras mundiales con el nazismo, el fascismo, el corporativismo, el falangismo y el sistema religioso-militar nipón; más adelante la guerra fría y la descolonización jaquean severamente al atributo. En la actualidad, para sustentar el mando supremo interno, conviven con el atributo de la soberanía de las democracias y las monarquías constitucionales, justificaciones ideológico políticas (Cuba, Corea del Norte, China), ideológico religiosas (Afganistán, Irán), concepciones tribales y de liderazgo (en algunas regiones de África) y la aceptación de la autoridad de líderes mesiánicos (por ejemplo: Libia con su Jamahiriya y, Venezuela con el socialismo del siglo XXI). Sea bueno o malo, esto ha dificultado enormemente la conducción de las relaciones internacionales y ha tornado poco eficaz y creíble el sistema jurídico del Derecho Internacional Público que nació junto al atributo de la soberanía y para poder regular relaciones entre Estados soberanos.

El equilibrio de poderes multilateral clásico, que, con variantes, desde el Siglo XVII hasta 1939, había sido el marco natural de las relaciones internacionales y que con sus principios constituía un fuerte apoyo para la aplicación más o menos justa, pero, generalmente, satisfactoria, del Derecho Internacional Público es jaqueado primero por la aparición de principios ideológicos que gravitan en las relaciones internacionales y que culminan con la crisis bélica 1939-45, luego es sustituido por el bipolarismo de la guerra fría; durante ella, con el muy positivo proceso de descolonización, aparecen nuevos Estados de diversas culturas y muy distinto potencial; y cuando el bipolarismo se acaba, resurgen nuevos países y se revitalizan otros más con la implosión de la URSS, la división de Checoslovaquia y la disgregación de Yugoslavia. Tantos países, tan diversos en tantos aspectos y la falta de un grupo de potencias de similar poderío y homogéneas en sus planteos políticos, torna imposible un sistema de equilibrio multipolar de poderes entre Estados. El carril tradicional desaparece.

El recurso a la fuerza armada que ya era condenable e ilegítimo, se torna, además irracional a partir de que en un enfrentamiento entre Grandes Potencias, el uso de las armas de destrucción masiva dejará a todos los contendores enfrentados destruidos y pondrá en peligro la existencia misma de la civilización. Ya el recurso a la fuerza no puede quedar al arbitrio de los Estados y el art. 2 inc. 4 de la Carta de las Naciones Unidas, que es una mera adecuación normativa a la realidad, prohíbe el recurso a la amenaza o el uso de la fuerza como instrumento de política nacional en las relaciones internacionales. Para resolver un conflicto no se puede recurrir a la fuerza y los diferendos deben resolverse por los medios de solución pacífica de controversias. La normativa jurídica es clara, pero no se institucionalizó un sistema efectivo y justo de seguridad colectiva ya que, quienes actúan son órganos de naturaleza política, dónde varias potencias tienen derecho a veto. Tampoco se estructuró un sistema efectivo de solución pacífica de controversias con obligatoriedad de someterse a los jueces o árbitros en todos los casos y con posibilidad de estos de disponer de medios coercitivos para hacer cumplir sus fallos o laudos en todas las ocasiones y en todos los ámbitos. En consecuencia en el marco de las relaciones internacionales, se está en estado civilizado, pero de guerra, aunque, por lo peligroso del uso de las armas, los enfrentamientos de naturaleza político-diplomático-militar se procuren llevar al “bajo perfil” y para resolver las contiendas se conduzca el uso de la fuerza, preferentemente al eje político-diplomático-económico (retorsiones y represalias en estos campos).

Por último, pero también muy importante, los Estados han dejado de ser los exclusivos protagonistas en las relaciones internacionales. Hasta la década de los 70' del siglo XX eran los únicos que en ese campo tenían gravitación real actuando directamente o a través de Organizaciones Internacionales intergubernamentales. Los intereses privados en el marco internacional, eran ejecutados y defendidos por los Estados de la nacionalidad, sea por la protección diplomática o consular, sea por el despliegue de fuerzas (demostraciones navales, intervención); pero los particulares no tenían participación directa en el ámbito internacional. A partir de fines del siglo XX esto deja de ser así. Primero gravitan directamente en las decisiones internacionales las grandes corporaciones económico, comerciales y financieras, después aparecen las Organizaciones Internacionales no gubernamentales (Green Peace, etc.), más adelante se constituyen en factor activo de las relaciones internacionales las organizaciones delictivas (cartels de drogas, piratas, mafias

internacionales) y por último, la tecnología al alcance de todos permite a simples particulares ser un factor de atención en el mundo internacional (introducción de virus informáticos, posibilidades de jaquear los sistemas de computación estatales, el fenómeno wiki leak, etc.). Esto no es bueno para las relaciones internacionales y crea nuevos riesgos de difícil control. Además los intereses de los Estados son similares y pueden auto regularse, no ocurriendo lo mismo con los intereses privados.

Este estado civilizado, pero no de paz en las relaciones internacionales se debe a las carencias jurídicas e institucionales del sistema universal. El Derecho Internacional Público, por su estructura y Principios, sólo admite tribunales jurisdiccionales de jurisdicción facultativa; sus tribunales no son, ni pueden ser por las características del sistema, de sometimiento obligatorio para todos los Estados y en todas las circunstancias. Pero, además, sus tribunales, por la estructura del sistema en que están insertos y los Principios que informan a aquel, si bien dicen el derecho en forma obligatoria para todos y en todas las circunstancias (disponen de “jurisdictio”), su capacidad y posibilidades de imponer el cumplimiento de sus sentencias coercitivamente si una parte se niega a cumplir (“imperium”) sólo funciona en el marco de las relaciones internacionales (retorsiones, represalias, indemnizaciones y sólo en caso de ponerse en peligro la paz y seguridad internacional la posibilidad, sometida a voluntad política, de recurrir al uso de la fuerza armada), pero no disponen de ningún instrumento coercitivo en caso de que la ejecución del laudo o fallo deba concretarse dentro del ámbito de la jurisdicción interna de algún Estado. En este supuesto, si el Estado territorial no está de acuerdo y es quién se opone a la ejecución, los tribunales internacionales no tienen ninguna posibilidad de ejecutar su decisión: es más, si pretendieran hacerlo disponiendo de fuerzas internacionales que actuaran dentro del territorio del Estado reticente, por hacer cumplir una decisión jurisdiccional del sistema, se estaría desconociendo, socavando y atacando a los Principios fundamentales del propio sistema que se quiere hacer respetar: el Principio de la Igualdad Soberana de los Estados y sus corolarios los Principios de No Intervención, Ámbito de Jurisdicción Doméstica y Autodeterminación.

En épocas pasadas, aunque recientes, menos de un siglo atrás, los problemas que resolvían los tribunales jurisdiccionales internacionales, por las materias en que recaían por regla de máxima, no necesitaban ejecutarse en el ámbito interno de los Estados y para imponer respeto bastaban las sanciones internacionales. Desde hace un cuarto de siglo hay muchos ámbitos de competencia que interesan al Derecho Internacional y que son sometidos a sus tribunales en los cuales la decisión de estos no resulta eficaz si no se ejecuta, además de en el ámbito de las relaciones internacionales, en el ámbito jurídico interno de uno o algunos Estados. Para estos casos (protección ambiental, efectiva protección de los Derechos Humanos, decisiones referidas al comercio y la producción industrial internacionales, combate a las mafias y al terrorismo y otras) el actual sistema del Derecho Internacional Público y sus instituciones no dan respuestas satisfactorias y deben procurarse otras soluciones para encausar jurídicamente estos problemas que son cada vez más frecuentes y que progresivamente crean mayores riesgos.

9. DOS EJEMPLOS ILUSTRATIVOS.

En los últimos tiempos Uruguay ha sido demandado internacionalmente ante dos diferentes instancias jurisdiccionales: una ante la Corte Internacional de Justicia³³ y otra ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁴. Ambos juicios consideran problemas que nos ha traído la posmodernidad y tienen por objeto asuntos situados en ámbitos de competencia de los que nosotros consideramos compartidos por el interés del sistema jurídico internacional y de los sistemas jurídicos internos: el primero un asunto de protección ambiental y contaminación transfronteriza y el segundo un caso de protección internacional de los derechos humanos. En el primer caso la gran mayoría de los reclamos contra Uruguay no prosperaron y los que fueron recibidos se dieron por suficientemente satisfechos con la declaración del tribunal; pero la Corte impuso obligaciones a ambas partes las cuales debían de ejecutarse en ámbitos de jurisdicción propios de cada una de ellas. En el segundo Uruguay fue condenado, se le impusieron obligaciones y estas deben concretarse a través de actos dispuestos por sus autoridades y ejecutados por estas dentro de su territorio nacional. En ambos casos las partes están cumpliendo con las obligaciones impuestas por las sentencias y puede confiarse plenamente en que nuestro país, fiel a su tradición (ver supra Numeral 1 ## 2 y 3), lo seguirá haciendo. Pero esta no es la única posibilidad de hecho ante el fallo de un tribunal internacional en el marco del Derecho Internacional Público y deben considerarse las diferentes alternativas fácticas que pueden darse y sus consecuencias.

Una primera posibilidad, la de nuestros ejemplos, es que el Estado obligado a cumplir acate el fallo y exija a los particulares que están bajo su jurisdicción que tomen las medidas necesarias para ello. Si los particulares no acataran su decisión, el Estado involucrado debe poner al servicio de la ejecución todos los instrumentos coercitivos internos de que dispone y obligar a los particulares. En este caso se habría cumplido el derecho y todo saldría bien.

Pero la segunda posibilidad es que el propio Estado en cuyo territorio deba ejecutarse la sentencia, sea quién no estuviera dispuesto a cumplir la orden acatándola de buena fe. En este caso para obligar al Estado rebelde, el Tribunal dispondrá de instrumentos coercitivos aplicables en el ámbito internacional: imponer sanciones económicas o diplomáticas; por legítima defensa autorizar retorsiones o represalias a los Estados perjudicados; o dar cuenta del fallo y su incumplimiento al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para que este pueda imponer sanciones. No dispondrá en cambio de ningún instrumento que le permita adoptar directamente medidas coercitivas dentro de las fronteras del Estado dónde debe ejecutarse el fallo. En este supuesto la decisión del tribunal internacional permanecerá sin ejecutarse mientras la voluntad del Estado infractor no sea doblegada por las presiones externas o las autoridades rebeldes no sean sustituidas por otras que estén dispuestas a acatar el fallo.

Analicemos que puede ocurrir si se dan estas posibilidades. Cualquiera de las medidas internacionales disponibles, junto al desprestigio que alcanzará al Estado por su

³³ Corte Internacional e Justicia. Caso 135. Caso de las fábricas de pasta de celulosa sobre el Río Uruguay. Argentina contra Uruguay. Fallo del 20 de abril de 2010. Ver H.Arbut-Vignali y D.Vignali Giovanetti, 2010.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gelman vs. Uruguay. Serie C, Nº 221. Sentencia del 24 de febrero de 2011.

actitud rebelde, generalmente son eficaces y suficientes para obligarlo a rever su posición y acatar los fallos recaídos en aquellos asuntos normales al Derecho Internacional de todos los tiempos y que aún se producen (problemas de límites y fronteras, de desconocimiento de prerrogativas diplomáticas, de zonas de jurisdicción marítimas, etc.). No ocurre lo mismo cuando la materia en que recae el fallo, como en los casos de marras, está directamente vinculada con los nuevos riesgos que nos ha traído la nueva civilización (contaminación, delitos internacionales, orientación del comercio, protección internacional de los Derechos Humanos, etc.) y las consecuencias de la decisión alcanza a particulares. Dada la magnitud de los daños materiales o morales, que en estos casos se pueden producir los incumplimientos, esperar a que el Estado infractor sienta los perjuicios que le produce el desprestigio o las sanciones económicas o diplomáticas y cambie de actitud, es una posición que puede crear daños irreparables e inadmisibles. Las retorsiones y las represalias son inimaginables para estos casos, ¿o es que alguien piensa que una solución al corte de rutas terrestres permitido por un Estado, sería que el otro impusiera un bloqueo total de comunicaciones?; ¿o que si un Estado deja funcionar una industria contaminante, el otro pueda autorizar el funcionamiento de varios emprendimientos mas contaminantes aún? ¿o que si no se protegen derechos humanos en un país, los demás se los desconozcan a sus nacionales?. Sólo plantear las hipótesis pone en evidencia su absurdo. Por último respecto al recurso al Consejo de Seguridad, además de que sólo se podría llegar a él en casos extremos (cuando a consecuencias del incumplimiento se diera un conflicto armado entre las partes de tal magnitud que pueda extenderse a la región, al continente o al mundo), no debe olvidarse que el Consejo es un órgano político en el cual cinco Estados tienen derecho a veto, lo cual no constituye ninguna garantía para la objetividad requerida por las acciones jurisdiccionales.

Lo más grave, es que en el marco del Derecho Internacional Público los tribunales internacionales, arbitrales o judiciales, no pueden ejercer directamente coerción en el ámbito interno de los Estados (ni siquiera en el citado caso de intervención del Consejo de Seguridad) para obligar a cualquiera de ellos. Pretender hacerlo no sería legítimo ni congruente, ya que para ejecutar una sentencia del Derecho Internacional Público, se desconocerían y atacarían los Principios que fundan y permiten funcionar al propio sistema del Derecho Internacional Público: la Igualdad Soberana de los Estados, la No Intervención en los Asuntos Internos y la existencia de un Ámbito de Jurisdicción Doméstica. Si así se hiciere, por ejecutar un fallo del sistema, se violarían los Principios fundamentales del mismo y lo destruirían, lo cual, jurídicamente no es posible.

En casos como los que traemos a ejemplo, sólo sería eficaz y operante un fallo que proviniera de un tribunal que dispusiera de poderes coercitivos internacionales y que también dispusiera de instrumentos coercitivos operantes en el ámbito interno de los Estados. Esta posibilidad no la brinda, ni la puede brindar por su estructura, el Derecho Internacional Público. Pero el Derecho Internacional Público, que continúa manteniendo utilidad para resolver sus problemas tradicionales, también es el único instrumento jurídico que permite crear un sistema más comprometedor para los Estados. En conclusión, a nuestro entender es necesario disponerse a crear un nuevo sistema jurídico que permita controlar y encausar una serie de nuevas actividades que últimamente se dan en las relaciones internacionales, para de esta manera procurar evitar o minimizar los graves riesgos que ellas producen. Para ello no

se dispone en la actualidad a nivel mundial de un sistema jurídico apropiado, que sea mas compromisorio que el actual y que disponga de mas fuertes medios de ejecución y, para crearlo deberá recurrirse a los instrumentos que brinda el actual sistema, el Derecho Internacional Público.

10. NUESTRA PROPUESTA.

Aún sabiendo que modificar la realidad actual no es tarea de un doctrino, sino emprendimiento conjunto a lo largo del tiempo de doctrinos, autoridades y operadores jurídico internacionales, como es bueno disponer de algunos puntos de partida, al menos para luego destruirlos y construir sobre ellos, adelantaremos algunas ideas.

Para atender la nueva situación no alcanza, ni sirve, procurar mejorar el actual sistema de Derecho Internacional Público, como ya se hizo con acierto, pero en otra circunstancia, hacia mediados del siglo pasado cuando se diseña el sistema “adecuado a la tecnología nuclear” que sustituye al llamado sistema “contemporáneo”. Una exigencia ineludible para solucionar los problemas de la época posmoderna, nos encamina a presentar la necesidad de conjuntar estudios jurídicos de científicos, con voluntades políticas de gobernantes y con actividades negociadoras de diplomáticos encaminando esfuerzos para que se logre crear un sistema jurisdiccional de derecho positivo que sea operante y aplicable a los problemas que se presenten dentro de el marco de algunas materias predeterminadas, y en el cual se acepte e integre el atributo de la supranacionalidad

Creemos que, en definitiva, la solución, no para todos los asuntos pero si para los que nos ocupan y mencionamos, deberá tomar por caminos de una mayor profundidad en los compromisos que conduzca a situar las relaciones internacionales a su respecto en un estado civilizado y de paz

Las condiciones están dadas para ello: existe conciencia de la diversidad entre los pueblos y de las bondades de las distintas culturas; pero también la existe acerca de la identidad del genoma humano. Los pueblos tienen particularidades y diferencias con los demás que ellos quieren y deben ser mantenidas; pero también, para que los pueblos puedan continuar existiendo y actuar satisfactoriamente, deben enfrentar amenazas que les son comunes (la polución, la delincuencia internacional, el terrorismo, la protección de los derechos humanos, los abusos de los intereses privados, etc.) las cuales no se pueden derrotar o encaminar correctamente, sin reglas comunes y autoridades comunes a que todos se sometan. Por eso pensamos que el atributo de la soberanía tal como funciona ahora dentro del marco de la teoría de la soberanía jurídica, debe seguir amparando las peculiaridades de cada pueblo, sus sentimientos más profundos y particulares, sus creencias y gustos no necesariamente compartidos por los demás, pero que a estos no les afectan. Por otra parte debería concretarse la voluntad política de todos para trasladar las materias a que nos referimos, cuyos males a todos afectan, cuyos peligros a todos acechan y crean una necesidad común de combatirlos y enfrentarlos, al ámbito de las decisiones que se adoptan en común y bajo reglas y que pueden ejecutarse indistintamente dentro y fuera de las diversas fronteras. Entre otras estas materias son la represión de la delincuencia

internacional y el narcotráfico; la guerra al terrorismo; la protección del ambiente y los derechos humanos; la racionalización de la producción y el comercio internacionales. Al menos todos estos son asuntos a la vez internos e internacionales, que requieren de un nuevo sistema jurídico y una nueva estructura internacionales que deben ser construidas.

Para ello puede resultar de utilidad la teoría jurídica de la soberanía de la tercera generación³⁵ que nos ha ocupado a partir de las bases de la Escuela de Montevideo de Derecho Internacional Público. Al fin y al cabo, la situación del mundo actual, con las diferencias a veces radicales que separan a los Estados y les enfrentan, pero también con la conciencia de la identidad común de sus orígenes, y de los peligros que les acechan a todos y que si no son enfrentados por todos pueden destruirlos, no es muy diferente –salvando las distancias y los tiempos– de la situación de la Francia del siglo XVI ya con una fuerte conciencia de su unidad nacional y desgarrada por los enfrentamientos religiosos, las divisiones feudales y otros factores dispersantes. Si entonces a Francia le sirvió para superar el trance y sobrevivir los aportes de la teoría jurídica de la soberanía de la primera generación, ahora, la misma teoría jurídica de la soberanía actualizada, podría ser de utilidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ARBUET-VIGNALI, Heber (1993): Las relaciones internacionales y sus reglas. En E.Jiménez de Aréchaga, H.Arquet-Vignali y R.Puceiro Ripoll, 1989-95, Tomo I, Capítulo I, en especial Secciones III a VI.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2004): Los precursores de la idea de soberanía: Nicolás Maquiavelo y Jean Bodin. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2004.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2004/1): Claves jurídicas de la integración. En los sistemas Mercosur y Unión Europea. Ed. Rubinzal-Culzoni, Editores. Buenos Aires 2004.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2005): El fundamento del Derecho Internacional Público. En E.Jiménez de Aréchaga, H.Arquet-Vignali y R.Puceiro Ripoll, 2005-11, Tomo I, Capítulo II.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2005/1): Los contractualistas ingleses y su concepción de la soberanía. Thomas Hobbes y John Locke. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2005.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2006): La idea de soberanía en el siglo XVIII francés. Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Gregoire. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2006.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2009): El Estado posmoderno y la soberanía. Ed. digital del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Estudio 01/09: www.curi.org.uy Montevideo 17 de julio de 2009.

³⁵ Ver H.Arquet-Vignali 2011 t/p.

- ARBUET-VIGNALI, Heber (2009/1): El significado de la soberanía en los idealistas alemanes. Kant, Fichte, Hegel. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2009.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2011): Un famoso poco conocido. El jus cogens. Ed digital del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Estudio 04/11: www.curi.org.uy Montevideo 16 de junio de 2011.
- ARBUET-VIGNALI, Heber (2011 t/p): La soberanía en la época posmoderna. Teoría y doctrina jurídica. Inédito en trámite de publicación.
- ARBUET-VIGNALI, Heber y otros (1993): Lecciones de Historia de las Relaciones Internacionales. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 2 volúmenes. Montevideo 1993.
- ARBUET-VIGNALI, Heber, BARRIOS, Luis y otros (2006): Chimeneas en Fray Bentos. De un ámbito local a una proyección globalizada. Ed. Arca, Montevideo 2006.
- ARBUET-VIGNALI, Heber, BARRIOS, Luis y otros (2008): Papeleras en la región ¿qué hacemos con los riesgos?. Ed. Carlos Álvarez. Editor. Montevideo 2008.
- ARBUET-VIGNALI, Heber y VIGNALI GIOVANETTI, Daniel (2010): Corte Internacional de Justicia. Caso N° 135. Ed. digital del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Estudio 03/10, Montevideo 6 de junio de 2010.
- BECK, Ulrich (1986): La sociedad de riesgos. Ed. Paidós, Barcelona 1986.
- BECK, Ulrich y GRANDE, Edgard (2006): La Europa cosmopolita. Ed. Paidós, Barcelona 2006.
- BODIN, Jean (1576): Los seis libros de la República. Traducción de Pablo Bravo Gala. Ed. Tecnos. Colección clásicos del pensamiento N° 11. Madrid 1985.
- HABERMAS, Jurgens (2000): La constelación posnacional. Ed. Paidós, Buenos Aires 2000.
- HOBBS, Thomas (1651): Leviatán. Primera edición, París 1651. Traducido al español por Ediciones Gernika, México 1994.
- JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo (1980). El Derecho Internacional Contemporáneo. Ed. Tecnos, Madrid 1980.
- JIMENEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, ARBUET-VIGNALI, Heber, PUCEIRO RIPOLL, Roberto (1989-95): Derecho Internacional Público. 5 volúmenes. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 1989-95.
- JIMENES DE ARÉCHAGA, Eduardo y ARBUET-VIGNALI, Heber (2005): Los principios generales del derecho internacional que rigen las relaciones internacionales. En E.Jiménez de Aréchaga, H.Arquet-Vignali y R.Puceiro Ripoll (2005-11), tomo I, Capítulo IX.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, ARBUET-VIGNALI, Heber y PUCEIRO RIPOLL, Roberto (2005-11): Derecho Internacional Público. Principios. Normas. Estructuras. Ed. Fundación de Cultura Universitaria, 4 volúmenes. Montevideo 2005-11.

LOCKE, John (1689): Segundo tratado del gobierno. Traducción de Mario H. Colichio. Ed. Agora. Colección Hombres y problemas N° 24. Buenos Aires 1959.

PAOLILLO, Felipe H. (1993): Los tratados de Westfalia. En H.Arbuét-Vignali y otros, 1993, tomo I, Lección VII, Sección I.



BRASIL – ACTUALIZACIÓN GEOPOLÍTICA

Pedro Reich¹

El análisis que sigue es un intento de deducir a partir de realidades presentes y probables de Brasil lo que pueda ser la justificación de sus rumbos de proyección exterior a lo largo de las próximas décadas.

El interés por esta temática deriva de situaciones que denotan la creciente valorización de una geopolítica algo distinta de aquella a que usualmente se hace referencia doctrinal en el caso brasileño. Se vincula esto último con la propensión a plantear la ocupación del Hinterland occidental, terrestre, su frontera agrícola y demográfica, a integrarse al Heartland litoral. El aspecto más reciente lo constituye la inédita expansión agroproductiva en tierras de “cerrado” orientada a la exportación paralelo al desarrollo de notables obras de infraestructura y energía.

Reproducimos seguidamente del diario “La Nación” de Buenos Aires, del 16.9.08 aspectos salientes de las declaraciones del Ministro de Asuntos Estratégicos del Brasil Sr. Mangabeira Unger:

“Trabajamos en el diseño de las fuerzas armadas, en configurarlas para tener una presencia fuerte en todo el territorio terrestre y en el marino distante”... “No trabajamos sobre amenazas o enemigos sino sobre capacidades que necesitamos”. Surge la interrogante de cuales son y porqué, las capacidades que se necesitan.

Se denota en este sentido un renovado interés en activar la adquisición externa y paralela construcción nacional, de medios bélicos de proyección estratégica como portaaviones, submarinos de propulsión nuclear y transportes aéreos y navales de extenso radio de acción. Se pregunta cuales puedan ser los objetivos visualizados. El análisis a hacer se concibe como integrado a una prospectiva política a largo plazo.

¹ Economista con estudios de grado y postgrado en Uruguay, Francia, España y Argentina. Curso de Maestría en el Centro de Altos Estudios Nacionales en 1994-95. Docente de Economía Política, Macroeconomía y Microeconomía y de Teoría del Comercio Internacional y Geografía Humana y Económica en la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República; de Geopolítica I y II y Análisis de Finanzas en la Escuela de Guerra Naval; de Geografía Económica Mundial en el Instituto de Integración; de Economía, Política y Sociedad del Uruguay en el Instituto Metodista Universitario Crandon; profesor nominado en Geopolítica del Instituto Universitario Autónomo del Sur y de Geografía Económica en la Universidad de la Empresa (R.O.U.). Es además docente de Desarrollo Económico en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil (Ecuador). Ejerce la profesión libremente en el sector privado de Uruguay, Argentina, Ecuador y Alemania y en el sector público de Uruguay (UTE, MIEM, PLUNA, OPP y OSE). Miembro fundador de la Academia Uruguaya de Geopolítica y Estrategia y miembro del Grupo de Estudios y Reconocimiento Geográfico del Uruguay. Colaborador de las publicaciones “Estrategia” del Centro de Altos Estudios Nacionales y “Revista Naval”. pedroreich@hotmail.com

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

Las dificultades de distancia, infraestructura y geopolítica hacen del planteo clásico de un avance del potencial brasileño de Este a Oeste un proceso acotado, incapaz de adquirir primacía sobre la histórica prioridad de la vertiente atlántica por lo que atañe al comercio, el desarrollo y la defensa. Por lo demás el extenso litoral costero brasileño se caracteriza por ser un área sin presencia activa de terceras potencias hegemónicas. Ello no obsta a que el océano constituya la yugular del comercio y expansión exterior estando circunscrito por sensibles accesos marítimos.

El objetivo del análisis consiste en determinar los principales elementos de las políticas militares y diplomáticas de Brasil en el área atlántica dando por sobreentendido que la política brasileña ya tiene probablemente metas de avanzado grado de precisión respecto a sus responsabilidades y ambiciones emergentes. El futuro dirá hasta que punto sus proyecciones rebasarán el exclusivo territorio continental y aguas bajo su jurisdicción para “proyectarse” hacia otros horizontes generando y asegurando intereses y Poder extracontinental.

EL MARE NOSTRUM BRASILEÑO

Se delimitan las fronteras vivas, “abiertas”, del Océano Atlántico brasileño desde el arco de las Antillas Menores y Trinidad y Tobago al NO hasta una línea que va de la frontera brasileño-francoguayanesa hasta la costa africana mas cercana o islas de Cabo Verde por el N, el pasaje del Cabo de Buena Esperanza por el SE, la Antártida al S y el Estrecho de Magallanes y Pasaje de Drake por el SO. Se trata de una concepción sustentada en factores geopolíticos y geoeconómicos.

Se valorará esta área con parámetros similares a lo hecho histórica y académicamente en geopolítica para el denominado Hinterland occidental terrestre. Si la extensa superficie hídrica no tiene dueños ni por el momento potencias dominantes, admite por su mismo status actual -de área vacía de poderes hegemónicos- la hipótesis a futuro de su potencial dominio económico y correlato militar para llenar cuando los intereses lo justifiquen el vacío actual. Frente a esta perspectiva es comprensible la política naval brasileña. Su flota de altura (“blue-water fleet”), tendrá responsabilidades que trascienden la defensa costera y los yacimientos hidrocarbúricos submarinos del Presal.

TERRITORIOS INSULARES

Están representados por las rocas de San Pedro y San Pablo, el archipiélago Fernando de Noronha y las islas Trinidad y Martín Vaz como afloraciones más prominentes. Su importancia puede ser múltiple.

Son proyecciones del territorio continental con cierta capacidad física y adecuada accesibilidad para sostener limitadas cantidades de unidades de cualquier fuerza. No menos importante es la posibilidad de que el área marítima bajo su jurisdicción pueda contener recursos explotables. Su insularidad requiere capacidad para su defensa generando al mismo tiempo la posibilidad de adelantar fuerzas militares y logísticas a objetivos avanzados desde posiciones de retaguardia cercanas.

ISLAS FALKLAND (MALVINAS), GEORGIAS DEL SUR Y SÁNDWICH DEL SUR

Proyectemos por un instante las incidencias de estas islas bajo dominio británico y sujetas a reclamo argentino sobre la política brasileña en el Atlántico Sur.

Brasil no desea ni ha manifestado que prevea suplantarse por y para sí el actual dominio e intereses británicos o alegados derechos argentinos. Entonces? Si no es el dominio físico que otros elementos pudieran incidir para justificar tomar en cuenta estos territorios?

Se intuye el limitar el potencial de proyección de poder militar, económico y logístico desde las islas sea cual fuere su potencia dominante. Esto tiene que ver con:

- a) Intereses emergentes por modificación del Tratado Antártico vinculado a la ocupación, explotación o uso militar de su territorio o aguas colindantes
- b) Proyección sobre el Estrecho de Magallanes, Pasaje de Drake y Pasaje del Cabo de Buena Esperanza. Se trata de acotar el poder a terceras potencias garantizando el libre acceso y proyección de potencial propio sin necesariamente su dominio político territorial.

El objetivo final es asegurar el libre e irrestricto paso por dichos brazos de comunicación marítima con la posibilidad de defender e imponer sus derechos si necesario. Dada la dinámica del comercio exterior brasileño y para ello la creciente importancia de las cuencas del Pacífico e Índico, es comprensible la negativa a depender de terceras potencias para garantizar el flujo por dichas zonas. Algo no muy distinto a lo que representan los estrechos de Malaca, Ormuz y otros para diversas naciones.

- c) Hacer valer derechos a la coparticipación en la explotación hidrocarburífera, minera e ictícola de las áreas adyacentes bajo control de dichos territorios insulares. Resalta Brasil como una de las pocas potencias que reúne la capacidad técnica y financiera para encarar proyectos de esta naturaleza. La incidencia cuya garantía se busca consistirá en ver reconocidos los derechos de Brasil y sus empresas a participar como mínimo en igualdad de condiciones en operaciones vinculadas a estas actividades en la jurisdicción de dichas islas no importa quien sea su administrador momentáneo. Al presente solo las empresas británicas (de las dos potencias involucradas en el diferendo), tienen capacidad para concretar todas las etapas de los procesos productivos factibles. No así Argentina. En este sentido el Estado y empresas brasileñas contarían con el beneplácito de otros actores que también pudieran verse excluidas frente a un monopolio británico, argentino o por cualquier situación restrictiva.

ESTRECHO DE MAGALLANES, PASAJES DE DRAKE Y CABO DE BUENA ESPERANZA

Lo indicado precedentemente es válido para explicar los intereses brasileños en estas áreas. La intención previsible de su política sudatlántica se basa en garantizar la máxima capacidad de cumplimiento de los siguientes objetivos:

- a) supremacía en el área por lo que hace a rapidez de disponibilidad y potencial de fuerzas
- b) impedir o limitar el desborde militar de otras potencias desde los océanos Índico o Pacífico al Atlántico meridional. Esto sería aplicable tanto por presencia continua como por demostraciones de fuerza
- c) libertad y garantías de libre flujo de navegación comercial y militar en general y para su flota en particular incluyendo probables acuerdos de uso de facilidades portuarias y logísticas
- d) poseer los medios para oponerse a todo control de terceras potencias regionales o extrarregionales sobre o alrededor de las áreas terrestres mencionadas

Se busca garantizar un estatuto tácito o expreso parecido al que rige la seguridad y administración de otros pasajes y estrechos del mundo de similar importancia.

ANTÁRTICA

“...intereses emergentes por modificación del Tratado Antártico vinculado a la ocupación, explotación y uso militar de su territorio y aguas colindantes”

Dada la envergadura de sus necesidades y disponibilidades de materias primas así como demanda mundial de ellas, es comprensible el interés al que como potencia aspira en participar en cualquier eventual carrera vinculada a la ocupación o explotación del continente blanco. Se deduce que la proyección a largo plazo de su política naval incluya la Antártida entre sus objetivos.

Si bien históricamente fue un actor tardío en el planteo de demandas de ocupación o explotación no es razonable inferir dada su ubicación cercana a la Antártida que se inhiba en el futuro en adoptar medidas necesarias para hacer valer derechos emergentes tanto por el valor jurídico de sus demandas como por el peso de su sola presencia.

Si el “reparto” de la propiedad, administración, explotación y defensa y otros intereses del Ártico son negociados actualmente solo por sus 5 potencias ribereñas no es de creíble que Brasil se exima de hacer valer sus derechos antárticos cuando la ocasión lo justifique.

ÁFRICA OCCIDENTAL

En base a la historia reciente de las relaciones afrobrasileñas al igual que por las evolución de toda potencia emergente la “vereda de enfrente” no será en el futuro una región secundaria para Brasil.

Se buscará generar y solidificar dos aspectos en dichas relaciones. Uno se vincula a la proyección económica de Brasil en lo que hace al comercio, la inversión y la garantía de acceso a los recursos tendiendo a calificarse como “nación mas favorecida” acorde con lo permisible por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El otro elemento que se vislumbra en los campos político y militar es el que se vincula con el probable interés en neutralizar a cualquier otro rival -o conjunto de ellos- regional o externo al África sudatlántica. La razón es que un rival regional o externo a la misma pudiera incidir en aspectos vinculados a la navegación sudatlántica o en la orientación política y económico-comercial del área sin valorizar debidamente los intereses brasileños en lo que estos últimos creen o saben que valen.

Los países africanos potencialmente aptos a encabezar esta carrera de influencias serían Nigeria y la RSA. Por su parte la R. D. del Congo representa un objetivo tanto como receptor de influencias como por la hipotética carrera de su ocupación por terceros en caso de concretarse los presagios de su desintegración como estado fallido.

Se trata de un proceso de conquista de posiciones relevantes “tous azimuts” apoyándose en recursos materiales (bienes, servicios, CyT, capital), como sustento del poder político y potencial de proyección militar.

CARIBE

Tratemos de esclarecer algunos aspectos de su situación.

Brasil no acaba ni en la desembocadura del Amazonas ni para el caso al filo de la línea del Ecuador. Presenta un territorio nacional y una costa de muchos cientos de kilómetros desde los hitos mencionados hasta la frontera con la Guayana Francesa. El estado federal de Amapá es al presente uno de los mas dinámicos por lo que se refiere a minería destinada al mercado interno y exportación.

A su vez tanto la Guayana Francesa como la Guayana (ex-británica), tienen litigios con Surinam (ex-Guayana holandesa), originados en reclamos de esta ultima sobre zonas limítrofes. Por su parte Venezuela tiene congelada su demanda de la por ella denominada Guayana Esequiba perteneciente a la Guayana (ex-británica). Finalmente subsiste latente el conflicto entre Colombia y Venezuela por zonas en litigio del golfo de Maracaibo. Finalmente el status nacional que no urge modificar pero puede ser activado en un futuro es el de las colonias francesas de Guayana, Martinica y Guadalupe así como el de algunas de las Antillas Holandesas.

Lo precedente no es de directa incumbencia brasileña pero presenta aristas estratégicas no despreciables. Se refiere a que toda potencia genera intereses no reducibles estrictamente a sus exclusivas fronteras políticas; se proyecta mas allá! Por lo demás interesarse por lo que pasa allende sus límites implica insertarse geopolíticamente y competir por influencias con los actores tradicionales del área. Es el caso de Venezuela sea cual fuere

su régimen imperante, los EEUU como potencia hegemónica del Caribe y otras potencias acorde a lugar y circunstancias.

Siendo Brasil fronterizo con las tres Guayanas, Venezuela y Colombia, es de suponer que nada de lo que allí ocurra le ha de ser indiferente. Naturalmente la Amazonía no ha sido aun una zona tradicional de su proyección de poder. Aspectos vinculados a distancias, infraestructura, población y otros explican sus limitantes. Proyectar Poder sobre el Norte desde tierra, mar y aire implica combinar adecuadamente los potenciales momentáneos de cada una de las tres fuerzas.

Hacer acto de presencia aérea y naval hasta la altura del arco meridional de las Antillas Menores posibilitará extender la línea de seguridad nacional brasileña a las costas de sus vecinos septentrionales complementando su actual restringida aptitud de presión terrestre desde el sur. Implica marcar presencia frente a sus vecinos regionales e integrarse como jugador de pleno derecho en el Caribe. Implica generar derecho de voz, voto y acción. Conlleva ser partícipe en las decisiones de comercio, transporte, paz y guerra en la zona. Este proceso confirmaría la multifacética metodología de expansión de la nóvel potencia.

Pero queda una “punta” de la madeja. El Caribe y la hipotética línea de Brasil a África a que hemos hecho mención se inscribe en el área de expresa o tácita influencia de la OTAN. Las previsibles consecuencias políticas que del accionar planteado se intuyen, traerían consigo la oportunidad de obligar a escuchar a Brasil. Pocas oportunidades mas propicias para ampliar el espectro de Poder que complementar la dinámica presencia económica, política y cultural que hacer factible la presencia militar (naval y aérea), en la zona comprendida entre la frontera francoguayano-brasileña y Trinidad y Tobago y de ahí al África Occidental.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS BRASILEÑOS

- Crear capacidad de interdicción/neutralización de terceras potencias en el área y accesos indicados, por:
 - medios diplomáticos
 - aplicación y respaldo en otros factores de Poder
- Impulso a un Mare Nostrum (brasileño), económico-comercial asegurándose:
 - otorgamiento de cláusula de “nación mas favorecida” y TLC
 - derecho a voz, voto y acción en asuntos de la región y adyacencias
 - promoción al status de Primus Inter Pares (primero entre iguales)
- Complementar su status de potencia hegemónica terrestre en América del Sur con el de potencia hegemónica del Atlántico Sur.

- Reducir las dificultades políticas y logísticas de acceso al O. Pacífico por vías terrestres bioceánicas gracias a garantizados accesos marítimos.

CONDICIONES AFECTANTES DEL FACTOR MILITAR

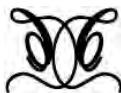
- Ausencia de bases militares exteriores (terceros países).
- Presencia “en profundidad” por:
 - a) Extensiones insulares del territorio nacional.
 - b) Equipamiento con portaaviones, submarinos nucleares y unidades de transporte naval y aéreo de amplio radio de acción.

URUGUAY

Ningún aspecto planteado genera sobre el Uruguay consecuencias estratégicas que requieran -o posibiliten- una respuesta equiparable.

Dada las disparidades de potencial se mantiene vigente (para Uruguay):

- a) Una política diplomática y solidez institucional aptos a salvaguardar principios e instituciones de validez y reconocimientos regional e internacional.
- b) Diversificar el relacionamiento y dependencias externas de toda índole promoviendo apoyos alternativos de potencias extrarregionales a fin de reequilibrar los vínculos regionales bajo hegemonía brasileña.
- c) Impulsar la asociación de Uruguay en emprendimientos conjuntos con Brasil en dirección a 3ros. países permitiendo trascender el bilateralismo.



LA RELEVANCIA ESTRATÉGICA DE LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DE LOS PROVEEDORES DE SEGURIDAD PRIVADA

Antonio Romanelli¹

Se expone con sentido anticipatorio la relevancia de regular las operaciones de las Empresas Militares y de Seguridad Privada, dentro del nuevo contexto estratégico del que nuestro país no es ajeno y en donde se verifica un importante porcentaje de participación en servicios, operaciones y actividades que incluyen el empleo de la fuerza.

RELEVANCIA DEL TEMA

Uruguay es parte de los Documentos de MONTREAUX, desde el 22 de abril de 2009, lo que significa que se ha adherido a una norma que procura la regulación de las Empresas Militares y de Seguridad, estableciendo obligaciones legales y códigos de buenas prácticas a ser observados por los Estados, ya sean contratantes o de origen, y por dichas firmas a nivel internacional durante los conflictos.

Pero el tema va más allá de las regiones de conflicto, dado que la necesidad de regulación ha sido impulsada por varios actores internacionales, entre los que se cuentan O.N.G., Estados y las propias corporaciones de empresas militares y de seguridad privadas.

¹ Coronel de Artillería del Ejército Nacional, actualmente en situación de retiro. Es Consultor de Seguridad Profesional con Certificación Internacional en Gerenciamiento de Seguridad (CPP, Certified Protection Professional, Matrícula N° 14.817), miembro de la American Society of Industrial Security (A.S.I.S.) integrando el Capítulo 215 de Argentina. Su último destino en actividad fue como 2° Comandante de Operaciones de Paz del Ejército y Delegado ante el Consejo de Defensa Suramericano de la U.NA.SUR. Entre sus asignaciones en el país se destacan: su desempeño como Jefe de Cátedra de Estrategia del I.M.E.S., Jefe de Gestión Académica del C.A.L.E.N., Integrante del Estado Mayor del Ejército y Jefe de Grupo de Artillería. A nivel Internacional fue Observador Militar de la O.N.U. en RWANDA, en 1994; Agregado Militar Adjunto a la Embajada de Uruguay en EE.UU. y Alumno del Colegio Interamericano de Defensa; Inspector de Contingentes Nacionales para la R. HAITÍ y R.D. CONGO en 2009.

Posee dos Maestrías, en Seguridad y Defensa Hemisférica de la Universidad del Salvador (Argentina), American University (Washington D.C.) y Colegio Interamericano de Defensa (Washington D.C. 2006); y en Estrategia Nacional del C.A.L.E.N. Es Diplomado en Estudios Avanzados de Seguridad y Defensa, en Altos Estudios Nacionales, en Investigación Científica en el Ámbito de la Estrategia, en Gerenciamiento de Recursos de la Defensa y en Estado Mayor. info@surcss.com / www.surcss.com

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

Esto ha tenido una evolución tal, que se ha llegado a confeccionar una Convención Internacional sobre las Empresas Privadas de Seguridad por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que próximamente estará vigente.

Nuestro país no escapa a la temática, por lejana que pudiera percibirse, dado que operan en nuestro país empresas de este tipo que en el mundo, ofrecen servicios militares y de seguridad aunque en nuestro ámbito únicamente funcionan como empresas comerciales de seguridad.

Tampoco estamos alejados de esas realidades, en función de la experiencia internacional de integrantes de las Fuerzas Armadas, que durante su prestación de servicios fuera del país y nos referimos a una generación vigente.

Finalmente, un aspecto no menor es la importante disponibilidad de Personal con adiestramiento militar y de seguridad en ámbitos internacionales que posee el país, y que dado la reducción del Factor Militar, podrían ser incorporados a esta modalidad como vía alternativa, pudiéndonos constituir en un importante proveedor de recursos humanos. A nivel mundial, este tipo de reducciones militares ha sido una de las principales causas del crecimiento de las Empresas Militares y de Seguridad Privada internacionales. En el ámbito interno, desde hace un tiempo, esa capacidad ociosa se está canalizando hacia la seguridad privada en distintas formas y niveles, lo que resulta visible y evidente.

Sería de importancia estratégica para el país, mantener su inserción internacional mediante el alineamiento con regulaciones de este tipo, que favorecen el control del uso de la fuerza y al mismo tiempo cumplir con una Convención Internacional que exigirá conformidad. El Uruguay, posicionándose de esta forma, se mantendrá dentro del grupo de países respetuoso del Derecho Internacional, y contribuirá de esta manera a la regulación de una actividad que hoy está desarrollándose globalmente con bajo control y desafiando la potestad estatal del monopolio del uso de la fuerza, requiriendo un ajuste al Régimen de Seguridad Internacional establecido por la Carta de las Naciones Unidas.

Contribuir a la regulación del control del empleo legítimo de la fuerza en lo interno y a nivel global, ante el surgimiento de un nuevo escenario dentro del Régimen de Seguridad Internacional, es un asunto que cobra relevancia estratégica para el país, porque se trata de la reafirmación del poder estatal y de una de las razones de ser del Estado.

CONTEXTO DE LA TEMÁTICA

En los últimos 20 años, en el mundo se ha producido un extraordinario desarrollo de las empresas privadas militares y de seguridad. Con mayor frecuencia, los Estados las subcontratan para que desempeñen servicios militares y de seguridad, que antes eran monopolio del Estado. En nuestro país, no se han desarrollado aún las Empresas Privadas Militares, en cambio se ha dado una expansión importante las Empresas Privadas de Seguridad.

A nivel internacional, este es un tema de creciente discusión, dado que en algunos casos existen vacíos regulatorios para las firmas transnacionales, que únicamente son limitadas por las regulaciones nacionales vigentes en algunos pocos países.

Algunos consideran que estas empresas son nuevas formas del “mercenarismo” que existía antaño y que ahora se ha transformado y potenciado. Otros, sin embargo, estiman que dichas empresas constituyen nuevas formas que conviven junto a las tradicionales, que están en vías de extinción. También hay quienes piensan que las empresas privadas de seguridad son una consecuencia de la globalización y del sistema comercial que aprovecha las nuevas necesidades, facilidades y brechas legales.

La presencia de empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) en los conflictos armados, es un tema que nunca ha concitado demasiada atención, lo cual resulta, en cierto modo, sorprendente, pero es un dato de la realidad. Sin embargo, el recurso de empresarios privados en tiempo de guerra no es algo nuevo. Dichos empresarios siempre han tenido algún papel en las guerras, desde la antigüedad hasta nuestros días. No obstante ello, los historiadores los consideraban poco más que un aspecto secundario de los asuntos militares, por lo que apenas se ha analizado su condición e importancia.

Hoy en día, esto ha cambiado. En algunos círculos, las EMSP se consideran un elemento indispensable de las operaciones militares. Desde el fin de la Guerra Fría, la demanda de EMSP ha aumentado hasta tal punto que se han convertido en un sector pujante con una mayor oferta de servicios, algunas incluso con más de 10.000 empleados. Se podría decir que, por su envergadura y la gama de servicios que prestan, constituyen un fenómeno totalmente nuevo que genera ganancias por más de 250 billones de dólares.²

Esta gravitación, lo que sumado a varios episodios recientes de los que se han derivado denuncias internacionales en la órbita de los Derechos Humanos, ha llevado a la Comunidad Internacional a profundizar los aspectos normativos y de regulaciones a fin de alcanzar alguna clase de acuerdos o consenso referido a la forma y delimitaciones de su empleo.

Eso último ha llevado a categorizar a estas Empresas en tres grandes ramas acorde la naturaleza de sus servicios, productos o procesos resultantes de su actividad, particularmente de índole militar y también en el área de seguridad, dado que varias de estas firmas se desempeñan en ambas áreas y en giros conexos, lo que presenta una forma poco exacta y algo complicada para clasificarlas. En ese sentido, se procura establecer regulaciones de índole general, que definan actividades y limitaciones, así como la naturaleza del empleo de la fuerza.

La historia de las primeras compañías militares privadas se remonta a la alta Edad Media en el continente europeo. Sin embargo, es únicamente a partir de la finalización de la Guerra Fría, cuando se puede hablar de la creación y fortalecimiento de empresas militares privadas a escala global. Este desarrollo está ligado al proceso -iniciado a mediados de la década de los años setenta- en el que gran parte de los ejércitos regulares alrededor del mundo, dejan atrás el modelo de la autosuficiencia y pasan a externalizar servicios principalmente relacionados con lo que se denomina: vida de guarnición. Es decir que, “desde las tareas de limpieza, mantenimiento de instalaciones y de vehículos, al suministro de uniformes, alimentos o material diverso” comienzan a ser proporcionadas y gestionadas por empresas privadas especializadas.

² Hacia la regulación internacional de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas, José Luis Gómez del Prado, Helena Torroja Mateu, Centro de Estudios Internacionales “Marcial Pons”, 1ª. Ed., Barcelona, España, (2011)

La finalización del conflicto Este-Oeste, llevó a que varios Estados adoptaran diferentes medidas de recorte militar, como la reducción en presupuestos de defensa nacional y la disminución en el número de personal requerido para integrar las fuerzas militares estatales. El fin de la guerra dejó, entonces, miles de hombres con amplia experiencia en asuntos militares y de seguridad, que al no ser necesitados por los Estados, empezaron a conformar sus propias empresas encargadas de ofertar seguridad en diferentes lugares del mundo. Porque entre otras razones, existía demanda.

Uruguay no ha estado ajeno a este proceso, dado que el correlato de la Guerra Fría en América del Sur estuvo materializado por los movimientos guerrilleros y los gobiernos autoritarios que fortalecieron su Factor Militar, hasta que la recuperación democrática y el liderazgo civil lo revirtió, dejando una importante mano de obra localmente especializada que desde entonces se ha estado canalizando hacia la seguridad privada.

LAS DIFICULTADES DE CLASIFICACIÓN

Acorde a la naturaleza de sus actividades, servicios provistos, organización y ambiente comercial y operacional, dichas Empresas han sido clasificadas de diversas formas. Resultan interesantes algunas clasificaciones, dependiendo del sector de intereses a que responden. En general, pensamos que lo que mejor describe la realidad es la siguiente clasificación general de de Empresas Militares y de Seguridad Privadas:

TIPO I: Son las Empresas Militares Privadas o por sus siglas en inglés P.M.C. (Private Military Companies). Son proveedoras de servicios tácticos militares y poseen capacidad de cumplir roles de combate, servicios de vigilancia, servicios de seguridad pública y de protección de activos personales, físicos y de información.

TIPO II: Son las Empresas Consultoras Militares, que por sus siglas en inglés son conocidas como M.C.F. (Military Consulting Firms). Su actividad se centra en la provisión de servicios de asesoramiento de seguridad, militar, logístico, de organización, de gestión de riesgos, de educación y entrenamiento operacional y administrativo. No toman parte en operaciones.

TIPO III: Son las Empresas de Apoyo Militar, conocidas como M.S.F. (Military Support Firms). Las mismas proveen servicios logísticos, de suministro de Recursos Humanos, servicios de inteligencia y servicios de mantenimiento.

Esta clasificación, como mencionamos, tiene otras interpretaciones. La industria militar y de seguridad prefiere denominarse como Firms Privadas de Seguridad y en todas sus declaraciones, expresiones de misión y visión, remarcan su propósito de seguridad y defensivo. Enfatizan que cumplen actividades defensivas, particularmente cuando operan en zonas de conflictos.

Esto en realidad es una clasificación y denominación subjetiva, dado que se pretende establecer una diferenciación entre operaciones defensivas, asociándolas a los “buenos propósitos” y las ofensivas por la otra mano. Si bien esto pueda resultar “políticamente correcto” para dichas firmas y los Gobiernos de los países en donde se basan, no responde a la realidad de las operaciones militares centradas en la tecnología. Esto hace

difícil establecer líneas claras de separación entre combatientes y proveedores de asistencia técnica en distintos niveles de comando y operaciones.

Tampoco es clara la clasificación entre Empresas de Seguridad y Empresas Militares, dado que varias tareas y misiones militares incluyen a la seguridad como parte de las acciones incluyendo su organización y entrenamiento. Estas funciones se desdibujan, dado que el mismo personal con un mayor entrenamiento diferencial, puede cumplir funciones de vigilancia en áreas públicas dentro o fuera de situaciones de conflicto. En ese sentido, la organización y el entrenamiento tienen varios puntos en común; de hecho algunas Empresas de Seguridad Internacionales que operan en nuestro país suministrando servicios de protección de activos, vigilancia, transporte de valores, atesoramiento, monitoreo electrónico y satelital, operan como Firms Militares en otros escenarios, proporcionando los mismos servicios y otros adicionales en áreas de conflicto.

Actualmente el grupo más importante de estas firmas, radicadas en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido, se han agrupado corporativamente en una entidad con la finalidad de defender sus intereses, enfatizando en la naturaleza de “servicios de seguridad” ofrecidos y en la importancia de la “autorregulación”, tratando de evitar o minimizar los efectos de una regulación internacional. Esta entidad es la I.P.O.A. (International Peace Operations Association), la Asociación Internacional de Operaciones de Paz, la que realiza varias actividades de difusión e influencia. En uno de sus Reportes e Investigaciones, ha aportado cifras porcentuales interesantes respecto de la incidencia de estas firmas en la cantidad de operaciones de defensa y seguridad en el mundo, estableciendo que el 62% han sido por parte de los Gobiernos, el 29% por el Sector Privado, el 6% por actores individuales y solamente un 3% por O.N.G.³

ALGUNAS DEFINICIONES

A efectos de clarificar algunos conceptos manejados en el presente artículo, a continuación ilustramos sobre algunas definiciones internacionalmente aceptadas y que están contenidas en los Documentos de Montreux y en el Código Internacional de Conducta de los Proveedores de Seguridad Privada (2010)⁴

- Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP) son entidades de negocios, que proporcionan servicios militares y/o de seguridad, independientemente de la forma en que se describen a sí mismas. Los servicios militares y de seguridad incluyen en particular, los guardias armados para la protección de personas y/u objetos, tales como convoys, edificios y otras instalaciones;

³ ‘State of the Peace & Stability Operations Industry Survey 2006’, International Peace Operations Association (IPOA), Washington, 2006.

⁴ International Code of Conduct for Private Security Service Providers, Gobiernos de Suiza, Reino Unido y E.U.A., Berna, Confederación Helvética, Oct.08.2010.

mantenimiento y operación de sistemas de armas; detención de prisioneros; asesoramiento y entrenamiento de fuerzas locales y de personal de seguridad⁵.

- Personal de EMSP son personas empleadas a través de incorporación o contratación directa por las EMSP, incluyendo sus dependientes y directores.
- Estados Contratantes, son los Estados que contratan directamente los servicios de las EMSP, incluyendo si fuera del caso, las sub contrataciones que estas EMSP realicen.
- Estados Territoriales son los Estados en cuyos territorios operan las EMSP
- Estados de Origen, son los Estados de nacionalidad de las EMSP, donde está registrada, incorporada o gerenciada.

CAUSAS DEL FENÓMENO

Con la finalización de la Guerra Fría emerge un nuevo orden internacional, caracterizado por la confluencia de riesgos e incertidumbres de carácter multidireccional y multifacético. Este escenario de inseguridad fue visto como un potencial de negocio por parte de la industria militar privada, que comenzó sus actividades principalmente a nivel nacional, por medio de la creación de empresas de seguridad privadas, que se encargan de cumplir funciones que le corresponden, en principio, a la fuerza pública. El crecimiento de esta industria significa que en la actualidad “en muchos países las fuerzas de seguridad privada superan en número a las fuerzas policiales y se permite que grupos privados ejerzan acciones que tradicionalmente competen a la Policía”. Nuestro país es parte de ese proceso, encontrándose un número no menor a los 25.000 efectivos entre las Empresas Privadas de Seguridad, las que a su vez manejan presupuestos superiores a varias Reparticiones Policiales.

A modo de síntesis, entre los factores que provocaron sinergias de fuerzas que condujeron al crecimiento de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas de productos y servicios se destacan:

- Cambios en el mercado de seguridad, generados por avances tecnológicos y nuevos desarrollos.
- Transformaciones en las formas de guerra, incrementándose las estrategias indirectas y el desarrollo de redes insurgentes con empleo de tácticas terroristas, creando la necesidad de mayor cobertura de protección recurriendo a la externalización y tercerización como alternativa.
- Cambios en sistemas normativos, acentuándose las estrategias globales intervencionistas al amparo de formas preventivas con actitud defensiva (prevention) y con actitud ofensiva (preemption) con sus correlatos normativos a

⁵ Montreaux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related on Private Military and Security Companies During Armed Conflict., C.I.C.R., Gobierno de la Confederación Helvética, MONTREAUX, Ago.17-2008, SUIZA.

nivel de los diferentes Gobiernos y Organizaciones Internacionales habilitando el empleo de Coaliciones y Alianzas.

- Cambios hacia la privatización de la Seguridad, como elemento complementario y potencializador de las capacidades militares, aportando flexibilidad y diferenciación para operar y mitigar consecuencias adversas de las mismas, focalizando los esfuerzos estatales en las operaciones de combate, de seguridad y protección de activos críticos.
- Tendencias más amplias de incorporación de otras formas de Seguridad, transfiriendo el uso de la Fuerza en escenarios Bélicos y no Bélicos a actores privados suministradores de productos, servicios y procesos.
- Promoción de las normativas privatizadoras de servicios que anteriormente cumplían los Estados, generalizándose el “outsourcing” o tercerización de actividades. Entre ellas se incluyen las actividades periféricas a la Seguridad y la Defensa, las que rápidamente han evolucionado hacia espacios mayores y más centrales.
- Degradación y mal funcionamiento de varias funciones estatales en algunos países.
- Nuevas demandas de seguridad originadas por la emergencia de nuevos escenarios de amenazas.
- La incapacidad de las Naciones Unidas para resolver ciertos conflictos sumada a la amplia reluctancia de la comunidad internacional para comprometer Contingentes caracterizada por los “Síndromes de Somalia, Bosnia y Rwanda”, han facilitado la búsqueda de alternativas por varios actores.
- La reducción de costos políticos al reducir el compromiso de tropas propias, tercerizando la mayoría de las operaciones defensivas y servicios logísticos.

Si bien dentro de la categoría de actores privados encontramos desde grupos guerrilleros, bandas paramilitares, señores de la guerra, hasta grupos terroristas, son las Empresas Militares y de Seguridad Privadas el objeto principal de este artículo.

LOS INTENTOS DE REGULACIÓN INTERNACIONAL

Uno de los logros conseguidos mediante la consolidación de los Estados Modernos, fue establecer códigos de guerra y límites necesarios para los conflictos, a través de figuras de declaración de guerra o acuerdos de paz. De igual forma, con la creación de las Naciones Unidas en 1945, se determinaron medios pacíficos para solucionar controversias internacionales como la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, bloqueos o ruptura de relaciones diplomáticas y económicas. Es decir, que el Régimen de Seguridad Internacional se basa en la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Sin embargo, estos instrumentos fueron diseñados específicamente para los Estados y no para actores privados, como lo son las empresas militares privadas, por lo cual en la práctica dicho régimen no ha sido efectivo para regular sus actividades. En este sentido, la ausencia de un marco regulador y las insuficiencias del régimen internacional

sobre el uso de la fuerza, frente a las empresas militares privadas, hace que la comunidad internacional se vea impulsada hacia la creación de un instrumento internacional, jurídicamente vinculante, que se encargue específicamente de regular a estos actores privados.

En décadas pasadas, el fenómeno del “Mercenarismo”, ocupó a la comunidad internacional, en especial por hechos constatados en África durante las décadas de los años sesenta y setenta, alcanzándose regulaciones y convenciones sobre este fenómeno en particular:

- El Artículo 47 del Protocolo I adicional a la Convención de GINEBRA de 1949 (adicionado en 1977)
- Convenio para la Eliminación del Mercenarismo en África (1985) de la O.U.A.
- Convenio Internacional contra el Reclutamiento, Utilización, Financiación y el Entrenamiento de los Mercenarios de las Naciones Unidas de 1989

Además de las disposiciones preexistentes en las Convenciones de LA HAYA (1907) y de GINEBRA (1949) ya mencionadas.

Como respuesta a este fenómeno, se han emprendido numerosas iniciativas en el nivel diplomático para aclarar cuál es y cuál debería ser el papel de las EMSP trasnacionales, en su actuación internacional, tanto al servicio de países, organizaciones y particularmente en los conflictos y en situaciones de post conflicto.

Existen algunos intentos de regulación tales como:

- Los Documentos de MONTREAUX (2008)
- El Código Internacional de Conducta de los Proveedores de Seguridad Privada (2010) a iniciativa de Industrias y Corporaciones de Seguridad de los EE.UU., Reino Unido y Confederación Helvética.

También en esa dirección, existe a estudio del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, un proyecto de Convención Internacional para la regulación, vigilancia y monitoreo de las Compañías militares y de Seguridad Privadas, presentado el 5 de julio de 2010, por el Grupo de Trabajo sobre mercenarios, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. El proyecto de Convención se propone, además, como un documento jurídicamente vinculante aplicable en tiempos de paz, en situaciones de conflicto armado, o en situaciones posconflicto, procurando completar un vacío existente.

La presentación del Documento de Montreux en septiembre de 2008, fruto de una iniciativa conjunta del Gobierno de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), no cerró el debate en torno a estas empresas. La iniciativa suiza reunió a 17 Gobiernos de distintas regiones del mundo y contó con las aportaciones de representantes del sector, expertos académicos y organizaciones no gubernamentales. Por primera vez, una declaración intergubernamental articula claramente las obligaciones jurídicas internacionales que incumben a las EMSP, y se orienta hacia la regulación de actividades que hasta el momento no lo estaban, y busca aproximarse hacia una transformación del régimen de seguridad internacional actual.

El documento aborda cuestiones jurídicas sustantivas; como el estatuto del personal de las EMSP con arreglo a los Convenios de Ginebra de 1949, la responsabilidad individual por conducta indebida en diversas jurisdicciones, y el deber de las autoridades de supervisar e investigar las acciones de estas empresas por posible conducta indebida.

No obstante, este Documento de Montreux no resulta vinculante y solamente pretende influir en los aspectos prácticos del trabajo sobre el terreno. Absteniéndose particularmente de tomar partido sobre la legitimidad y conveniencia de recurrir a las EMSP.

Pero el tema de la Regulación de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas, está tomando mayor fuerza en la mayoría de los Estados, principalmente en donde se radican dichas empresas y por parte de aquellos que las emplean mayoritariamente. Algunos ejemplos son:

- Green Paper del Reino Unido en 2002
- South African Regulation of Foreign Military Assistance Act de 2004
- Military Extraterritorial Jurisdiction Act (2000) de los EE.UU.
- Ley Modelo del Comunidad de Estados Independientes (C.E.I.) del año 2005

La American Society for Industrial Security, (ASIS INTERNATIONAL), organización internacional de Profesionales Certificados en Seguridad, con mas de 35.000 miembros activos a nivel global, de la que soy miembro activo, ha sido designada por el Gobierno de los Estados Unidos para confeccionar Estándares sobre regulación y guías de calidad para Sistemas de Gerenciamiento para Operaciones de Compañías Privadas de Seguridad, las que se integrarán a las normas A.N.S.I. (American National Standards Institute, organismo desarrollador de Normas I.S.O. para los EE.UU.) de ese país, con la finalidad de garantizar la calidad y conformidad de dichos servicios con las normas internacionales anteriormente mencionadas. Esto sucede porque existe la convicción en ese país de la necesidad de establecer regulaciones que permitan estandarizar las actividades y operaciones de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas, lo que confirma la tendencia.

LA REALIDAD DE URUGUAY

En el ámbito nacional, operan Empresas de Seguridad Comerciales, que pueden ubicarse dentro de las tres grandes clasificaciones. Si bien no han desarrollado las actividades militares, particularmente el entrenamiento y el involucramiento en operaciones, no está alejada esta posibilidad, dado que algunas, que son filiales de Grupos Internacionales que operan de esta forma en otros escenarios, poseen el conocimiento y pueden alcanzar dicho tipo de capacidades. Esta idea se refuerza con la disponibilidad de recursos humanos adiestrados militarmente y con experiencia internacional como resultado del involucramiento de nuestras FF.AA. en O.M.P. lo que sumado al proceso de disminución del Poder Militar que mantiene su continuidad, genera importantes disponibilidades para este tipo de emprendimientos.

El Uruguay ha establecido algún tipo de regulación para la operativa de dichas Empresas, principalmente en el ámbito del Ministerio del Interior, ubicando dicha actividad en el giro de la seguridad ciudadana. Las principales regulaciones han sido:

- El Reglamento de Requisitos de Seguridad. Decreto 415/85 de 1985.
- La Ley 16.170 en su inciso 04, creando el Registro Nacional de Empresas prestadoras de Servicios de Seguridad, (RE.NA.EM.SE.), reglamentada por los Decretos 275/99 y 237/004, y demás regulaciones derivadas.
- El Decreto 346/011 , Reglamento de Requisitos de Seguridad para Instituciones de Intermediación Financiera
- El Decreto 114/998 Orgánico del Servicio de Material y Armamento del Ejército, que regula la importación, comercialización y fabricación de armas, explosivos y afines, así como el compendio de regulaciones derivadas para le Registro Nacional de Armas.

Se puede establecer que nuestro país emplea Empresas Privadas para suministrar una variedad de servicios comerciales y principalmente para reforzar los servicios de vigilancia y protección de activos del Estado.

Estas actividades poseen un importante porcentaje de presupuesto y operaciones respecto de similares funciones que cumple el Estado.

Los recursos humanos disponibles para incorporar a estas Firmas en nuestro país provienen principalmente de las áreas de seguridad y defensa del Estado, siendo poseedores de entrenamiento previo, que en muchos casos excede las necesidades de dichas empresas, siendo posible la incorporación a otro tipo de actividades meramente militar como las que realizan las Empresas Privadas Militares en el extranjero.

El proceso de reducción del Factor Militar en el país, genera importantes capacidades humanas ociosas, con capacitación operativa, potencializando la posibilidad de provisión de recursos humanos a dichas Empresas, existiendo antecedentes individuales de reclutamiento y prestación de este tipo de servicios, los que a su vez no se hallan regulados en nuestro país.

Las filiales locales de Empresas de Seguridad Internacionales que operan en nuestro mercado se hallan adheridas a dichas normas, particularmente al Código Internacional de Conducta de los Proveedores de Seguridad Privada, pero la amplia mayoría, por razones de conveniencia, necesidad, practicidad y conformidad se maneja con la normativa oficial del Estado .

Estas nuevas normas vigentes desde el 2008, más las que emitirá la Organización de Naciones Unidas bajo la forma de Convención Internacional para la Regulación, Vigilancia y Monitoreo de las Compañías Militares y de Seguridad Privadas, en poco tiempo cobrarán valor en nuestro medio, porque Uruguay deberá ser parte o ratificarla y seguramente deberán integrarse sus conceptos a las cláusulas de las contrataciones y a las exigencias estatales, dado que URUGUAY es “parte” de los Documentos de MONTREAUX desde el 22 de abril del 2009.

IMPLICANCIAS DE LA PROLIFERACIÓN DE EMSP

Como resultado visible del surgimiento de este fenómeno de las EMSP, es posible enumerar algunos impactos en los dominios comerciales, de la seguridad nacional e internacional y en el dominio político:

IMPACTO COMERCIAL

- Existe un Dilema Económico-Político, dado por la oposición de intereses y objetivos de seguridad del cliente (particularmente los Estados) y los objetivos de las Empresas que se manifiestan a través de la maximización de beneficios.
- El manejo de la información completa por parte de las EMSP, si no existen los controles adecuados y oportunos no se corresponde con la del Contratante y durante la evolución del contrato, es creíble esperar que la Empresa como tal proteja sus secretos comerciales y su información sensible privilegiándola.
- También puede darse una pérdida de control crítica, al manejarse información incompleta, lo que puede a su vez generar una dependencia de la EMSP.
- Las mismas motivaciones económicas empresariales pueden indicar la conveniencia de una transición de lealtades.

IMPACTO EN LA SEGURIDAD

- La rápida modificación de capacidades que puede alcanzarse mediante la contratación de EMSP, genera una alteración en el Balance de Poder y una dificultad para el análisis y apreciación del mismo.
- Estas capacidades adquiribles libremente en el mercado mundial, implican una preponderancia del Poder Económico sobre los demás
- La razón de ser de las EMSP, es el conflicto y la falta de seguridad, por lo que es de su interés que estas condiciones siempre existan en algún lugar, por lo que se crea el “negocio del conflicto” que genera beneficios únicamente para los privados.
- Las EMSP internacionales, no están obligadas a manejarse con criterios éticos y de respeto a los Derechos Humanos, a diferencia del empleo de la fuerza estatal que debe ajustarse a las normativas y a criterios aceptables por la opinión pública y sus representantes. Este impacto se ha verificado en la mayoría de antecedentes de actuación de estas EMSP internacionales en áreas de conflicto, inclusive en otros ámbitos de seguridad pública.

IMPACTO POLÍTICO

- El empleo de la fuerza privada permite evadir responsabilidades jurídicas a los Estados
- Se hace un “by-pass” a las limitaciones políticas y burocráticas
- Se reducen y evitan costos políticos, al eludirse el debate político y público
- Se evita el control parlamentario
- Se genera un desafío al monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.

CONCLUSIONES

Uno de los fenómenos más significativos en el ambiente de seguridad internacional y nacional es el crecimiento de la participación privada en varias prestaciones que se mueven en un rango de operaciones militares, de seguridad comercial hasta servicios logísticos y de entrenamiento. Esta modalidad de vieja data, ha resurgido luego del fin de la Guerra Fría como expresión de una necesidad estatal de reducir costos, suplementar y reemplazar actividades, reduciendo costos tangibles e intangibles, dotando de mayor flexibilidad a la seguridad interior. Pero fundamentalmente se han desarrollado modalidades alternativas de empleo de la fuerza, minimizando la exposición de activos humanos y materiales propios en una forma de aplicación flexible y no sujeta a limitaciones legales. A lo que han recurrido algunos países, ante la necesidad de resolver conflictos en forma oportuna sin escalar sus efectivos y no siendo viable el involucramiento de O.N.G., como la O.N.U.

Esta modalidad privada implica el reclutamiento internacional, favorecido por la amplia reducción de los Factores Militares, a lo que no escapa nuestro país, que deja importantes capacidades ociosas en condiciones de incorporar fácilmente.

Asimismo, las principales firmas internacionales que operan en el área de seguridad y defensa, poseen presencia en casi todos los países, incluyendo el nuestro, en donde operan la seguridad sólo comercialmente, por lo que nuestra realidad no escapa a esta situación, aunque no se han desarrollado en nuestro país los servicios meramente militares.

Un análisis de las modalidades y actividades detalladas de estas empresas, a la luz del tipo de organización que poseen, la naturaleza de sus actividades centradas en la tecnología y las características de sus antecedentes y presencia en diversos escenarios, indica que resulta difícil establecer una diferenciación clara entre las firmas exclusivamente militares y las de seguridad, dado que no se pueden determinar líneas claras de separación entre dichas actividades. Esto lo ha incorporado el proyecto de Convención Internacional sobre las EMSP, planteando regulaciones aplicables a todas las modalidades. Esto deja a nuestro ambiente interno de seguridad dentro del tema y en un futuro cercano se materializará en nuestro medio.

Este crecimiento corporativo de las EMSP, ha generado la preocupación de varios actores internacionales, entre los que se cuentan los Estados, las Naciones Unidas, las O.N.G. defensoras de Derechos Humanos, el Comité Internacional de la Cruz Roja y organizaciones corporativas y asociaciones de ESMP. Mientras que éstas últimas bregan por la "autorregulación", el resto de la comunidad internacional procura una regulación que está próxima a materializarse a través de una Convención Internacional impulsada por el Consejo de Seguridad de la O.N.U.

En este debate, los intereses del Uruguay no deberían alejarse del mantenimiento del monopolio y los adecuados, oportunos y eficaces controles del empleo de la fuerza, no desamparando a sus ciudadanos por encima de discutir la conveniencia o no de privatizar algunos servicios.

Externalizar funciones esenciales del Estado, significa desposeer a éste de parte de su legitimidad, disminuyendo el control en la provisión de estos bienes y eso deben tenerlo muy claro las Autoridades. Reducir el peso del sector público, transfiriéndolo al privado y operar en función de criterios de eficacia, puede ser positivo si se mejora el rendimiento, pero puede dejar disminuidos los derechos de la población frente a otros actores que actúan en nombre del Estado. Esto es válido en lo interno y en lo externo.

Este artículo procura presentar el tema en una forma profesional, anticipando efectos y materializaciones que se efectivizarán en nuestro medio ya sea mediante nuevas regulaciones mas abarcativas y modernas, así como en exigencias y cláusulas que inversores y empresas internacionales que puedan incluir referente a la seguridad y el tipo de servicios que contraten en el país, alineados con las regulaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA, DE APOYO Y REVISADA

- Montreaux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflicts, Swiss Initiative, in Cooperation with the International Committee of the Red Cross, on Private Military and Security Companies, Montreaux, Confederación Helvética (2008)
- International Code of Conduct for Private Security Service Providers, Gobiernos de Suiza, Reino Unido y E.U.A., Berna, Confederación Helvética, Oct.08.2010,
- Holmqvistg, C., Private Security Companies: The Case for Regulations, SIPR, Enero 2005
- Renou, X. Private Military Companies Against Development, en Oxford Development Studies, Marzo 2005, pp.107-115
- Singer, P., Corporate Warriors: the Rise of the Privatized Military Industry, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 2004
- Organización para la Unidad Africana- OUA “Convención de la OUA sobre la eliminación del mercenarismo en África”, (1977)
- Hacia la regulación internacional de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas, José Luis Gómez del Prado, Helena Torroja Mateu, Centro de Estudios Internacionales “Marcial Pons”, 1ª. Ed., Barcelona, España, (2011)
- Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, Documento A/HRC/15/25 de la Asamblea General de la O.N.U. (N.York, Enero, 2010)
- Documento de A.S.I.S. INTERNATIONAL, “ASIS Awarded Contract with U.S. Department of Defense to Develop Standard to improve Performance and Accountability of Private Security Service Providers”, Alexandria Va., U.S.A., Mar.16-2011, (Asignación de Contrato para ASIS con el Departamento de Defensa para desarrollar Estándares para mejorar la Actuación y Rendición de Cuentas de los Proveedores de Servicios de Seguridad Privados).



DEFENSA Y DESARROLLO

Juan J. Pioli¹

Una aproximación a la vinculación entre Defensa y Desarrollo, desde una perspectiva que considera el texto de la Constitución de la República y la teoría del surgimiento y el desarrollo del Estado Nación.

INTRODUCCIÓN

La conjunción copulativa del eje temático de esta publicación –y también de este artículo- une en forma afirmativa a los sustantivos defensa y desarrollo, indica una relación entre ambas expresiones: la que refiere a la función sustantiva de las fuerzas armadas y la que alude a la evolución de la economía a niveles superiores de vida. Parece señalar una vinculación entre las actividades de la defensa, el desarrollo de la economía de los países y el acceso a niveles mejores de vida de las sociedades. Y la hay, en varios aspectos: la exploración del espacio, el pronóstico del clima y la comunicación satelital se han desarrollado a partir de la fabricación de cohetes con fines militares en los Estados Unidos, a comienzos de los años 40 del pasado siglo. Del radar, construido por la fuerza aérea inglesa a mediados de los años 30, se deriva el microondas; la medicina nuclear tiene origen en los desarrollos tecnológicos que, con fines bélicos, impulsara Estados Unidos desde 1940; Internet se deriva de Arpanet, desarrollada en 1971, durante la escalada de la Guerra Fría, para conectar una serie de ordenadores a los efectos de compartir información. El GPS era usado sólo por el ministerio de defensa de Estados Unidos hasta que el presidente Reagan impulsó el uso civil luego que una aeronave coreana de pasajeros se internó, inadvertidamente, en territorio soviético y fue derribada y los vehículos que pueden transitar en todo tipo de terreno tienen su antecedente también militar: el jeep, desarrollado en 1941 por el ministerio de defensa de Estados Unidos. Los dispositivos de imagen térmica, el motor a reacción, la fotografía digital, la cirugía plástica, los sistemas de estabilización y la aviación deben su desarrollo a una iniciativa militar. También descubrimientos más prosaicos tuvieron un origen castrense; entre ellos, la comida enlatada, que fue desarrollada en 1810 por Nicolás Aupert para facilitar la logística del ejército francés y la gabardina, que fue creada por Thomas Burberry para que los soldados británicos dispusieran de prendas

¹ Coronel de Infantería del Ejército Nacional en situación de retiro. Diplomado en Estado Mayor en el Instituto Militar de Estudios Superiores (I.M.E.S.), en Altos Estudios Nacionales (C.A.L.E.N.) y en Geopolítica (Universidad Católica del Uruguay). Es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de la República y Máster en Estrategia Nacional (C.A.L.E.N.). Entre 2001 y 2003 se desempeñó como Sub-Director en la Escuela Militar. En 2004 fue Jefe de la Cátedra de Estrategia del I.M.E.S.; entre 2005 y 2007 Sub-Director del C.A.L.E.N.; y entre 2008 y 2009 se desempeñó como asesor en la Junta Interamericana de Defensa (Washington DC). Ha publicado trabajos sobre Geopolítica y Estrategia y ha sido expositor en distintos eventos en Uruguay, Argentina, Colombia, España y Estados Unidos. Autor del libro “Ejército y Sociedad” (Artemisa editores, 2010). oipauj@hotmail.com
Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

livianas, impermeables y que facilitarían la amplitud de movimientos en las duras condiciones de la guerra de trincheras durante la Primera Guerra Mundial.

En otro orden, la mayor parte de los antiguos imperios incrementaron lo que Mann² llama “poderes infraestructurales del estado” mediante la acción coordinada y centralizada de sus fuerzas militares. Ampliando la idea de Spencer de que la conquista de territorios ponía nuevos recursos a disposición de los conquistadores (y de los estados mandantes), Mann sostiene que en la época preindustrial el aumento de la productividad del trabajo requería un aumento de la intensidad del esfuerzo y tal cosa era lograda con mayor facilidad mediante mecanismos de cooperación obligatoria que respondían al empleo de la fuerza. Tal incremento forzado de la productividad podía realizarse en lugares donde existía cierta concentración de trabajadores como, por ejemplo, actividades de minería, grandes construcciones y agricultura intensiva. Mann denomina a este sistema “militarismo keynesiano” por los efectos multiplicadores de esta actividad militar (y explica también como puede derivarse de ello un aumento de otro tipo de poder del estado –el “poder despótico”- y de la autonomía de las milicias).

Por otra parte, la Revolución Militar, que Mann³ ubica entre 1540 y 1660, condujo a la centralización de los ejércitos y al desarrollo de una burocracia interna que incluía la estandarización de procedimientos, de la instrucción y de la logística. Todo eso, aunado al desarrollo de nuevas técnicas –entre ellas las relacionadas con el tiro de artillería y con el tiro en general- la confección e interpretación de cartas y planos militares y la promoción de órdenes escritas, así como el desarrollo de los estados mayores y los estudios que estos comenzaron a realizar, condujeron a la necesidad de saber leer, escribir y conocer fundamentos de las matemáticas y ciencias afines. Este período coincidió con un gran aumento de efectivos y convirtió al ejército en un destacado vehículo para el desarrollo de la alfabetización discursiva. Otros destacados instrumentos como la abogacía, las universidades y las publicaciones periódicas, se expandieron recién durante el siglo XVIII y sólo las iglesias (en especial protestantes) fueron contemporáneas de los ejércitos en la promoción de la alfabetización general, al incentivar la lectura de la Biblia.

También han sido los ejércitos impulsores de la modernización: aunque se los asocia a la rigidez organizativa, la jerarquía y el conservadurismo, es oportuno recordar que fueron pioneros en privilegiar criterios profesionales por sobre criterios de casta, vínculos parentales y relaciones personales, para el reclutamiento y la promoción; los planes de carrera fomentaron la movilidad social ascendente en función del mérito y de las capacidades personales e incentivaron el igualitarismo, en contraposición a los privilegios estamentales (sin embargo, en países sin una acendrada cultura de defensa nacional, con elencos políticos con escaso conocimiento en la materia, suelen relegarse los criterios profesionales para la promoción en beneficio de criterios particularistas – partidistas, ideológicos, parentales y sectarios-. A ello contribuye también el temor –ambientado por la

² MANN, Michael; “El poder autónomo del estado. Sus orígenes, mecanismos y resultados”; 1991; Zona Abierta 57/58. También puede verse en: MANN, Michael; “Estados, guerra y capitalismo: estudios en sociología política”; 1988; Blackwell.

³ MANN, Michael; “Las fuentes del poder social”; 1997; Alianza Editorial.

intromisión de los militares en la política y por la conciencia de los elencos políticos de su propia incompetencia- debido al poder que puede adquirir una organización de expertos, sobre todo cuando éstos tienen el monopolio del empleo de los medios de violencia legítima).

Estos son algunos ejemplos de vínculos existentes entre defensa y desarrollo; sin embargo, vínculos de tal naturaleza, ni son los más importantes ni están exentos de algunas prevenciones. Parecerían atribuir a la guerra una suerte de protagonismo en el alumbramiento civilizacional –que no comparto- (aunque la historia muestra que, demasiadas veces, los grandes imperios han nacido, crecido y perecido con la guerra) y dar crédito a la necesidad de la guerra para la salud ética de las sociedades y para la evitación de la corrupción que devendría de una paz continuada, como sostenía Hegel en “La filosofía del derecho” (que tampoco comparto). También Joseph de Maistre atribuía a la guerra los avances en las artes, en las ciencias y en el desarrollo de virtudes humanas, y Nietzsche la exaltaba hasta el punto de desear la paz como medio para preparar nuevas guerras. Aún sin concordar con los apologistas de la guerra, es preciso reconocer con Bouthoul que las guerras son el más notable de los fenómenos sociales, que constituyen puntos de referencia cronológica inevitable e hitos que marcan los cambios más relevantes de los acontecimientos. No sólo de los acontecimientos, también de los imaginarios colectivos, porque las guerras han tenido un espacio relevante en las cosmogonías y en las mitologías de todas las civilizaciones.

Tampoco creo que un halo marcial debería envolver a los pueblos para que, encendidos de patriotismo, pudieran contrarrestar los riesgos del individualismo, como señalara Ferguson en su “Ensayo sobre la historia de la sociedad civil”.

Pienso, más bien, en como dar solución al mandato constitucional que deviene del artículo uno de nuestra carta magna y en como hacer posible el desarrollo de las sociedades en el ámbito del estado nación hasta que este estado sea superado y una democracia global y una sociedad civil también global dejen de ser formulaciones teóricas -como las elaboradas por David Held y Mary Kaldor, por ejemplo- y se instalen en el planeta. Mientras eso no ocurra deberemos convivir con los estados nación como instrumentos y como espacios geográficos para el desarrollo de los pueblos. En ese contexto discurre este artículo: como un aporte para transitar en el mundo real hasta que sobrevenga la utopía.

DEFENSA Y DESARROLLO: UN VÍNCULO SUBYACENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

Comienzo, entonces, por un aspecto bien específico, inserto en lugar relevante en la cumbre de nuestro ordenamiento normativo. En efecto, el primer artículo de la Constitución de la República indica que ésta es “la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”, es decir, centra la definición de nuestra República en tres aspectos: un núcleo humano –todos los habitantes-, un modo de agrupación –la asociación política- y un ámbito geográfico de asiento en el planeta –su territorio-. El segundo artículo, complementario de tal definición, manda que “Ella es y será

para siempre libre e independiente de todo poder extranjero”. La conjugación en tiempo presente del verbo ser no es un aspecto menor: está proclamando la libertad y la independencia en el momento en que la patria se daba a sí misma esta Constitución; y la expresión que la sigue –“será para siempre”- tampoco lo es: obliga desde entonces a las generaciones futuras a mantener esa libertad y esa independencia. Las siguientes secciones de la carta magna definen los derechos, los deberes y las garantías, la ciudadanía y el sufragio, la forma de gobierno, los diferentes poderes, sus órganos y otras disposiciones. Todas ellas parten de un supuesto que las hace posibles; que permite que sean palpables en la vida cotidiana; que tengan carnadura en la materia y no constituyan una mera aspiración, un lugar escondido en las esperanzas de su gente; un supuesto que permite que existan cabalmente, aquí y ahora, y no tal vez en el mañana distante; un supuesto que habilita a convertirlas en afirmación rotunda y no confiarlas al ruego o la plegaria. Este supuesto que posibilita todo aquello es el territorio, independiente y libre. Y la existencia de un territorio, con límites fijos y precisos, en el que la libertad y la independencia permitan el desarrollo del hombre, no sólo como un ser con dignidad intrínseca, sino como sujeto que debe actuar – también él- con dignidad y ser, a su vez, de igual modo tratado, exigen una actividad obvia que la Sección I de la Constitución no menciona. Quizás la omite porque explicitar una obviedad tan elocuente podría agraviar la inteligencia y la sensibilidad de los ciudadanos. Claro, fue escrita en tiempos en que la ciudadanía se ostentaba como una insignia y en que esa actividad innombrada había cubierto de cicatrices la piel de los ciudadanos y poblado los camposantos con los cuerpos de los que murieron por querer serlo. En aquellos tiempos la patria no era una entelequia, como para tantos ahora; ni tan sólo un grito, disparado por cuestiones tan banales (como el resultado de una lid deportiva) como demasiadas veces en esta América Latina. En aquellos tiempos la patria era una construcción inestable y precaria parida con dolor y con sangre, y que sangre y dolor reclamaba cada día, y no era necesario escribir en un papel y con tinta que era preciso defenderla, porque la defensa –esa era la innombrada palabra- era el pan nuestro de cada día en aquella larga plegaria dos siglos atrás. Parecería que hoy es bueno recordar que el territorio, la libertad y la independencia no están aseguradas por la propia naturaleza de las cosas y necesitan ser defendidas. Y la defensa nacional -aunque no es sólo responsabilidad de las fuerzas armadas, porque hay aspectos no castrenses de la defensa-, tiene un componente militar que constituye el cometido fundamental de las fuerzas armadas.

En síntesis, este primer enfoque de la relación entre defensa y desarrollo reconoce el énfasis constitucional en un territorio libre e independiente, para construir el desarrollo en plenitud de la nación y destaca la obvia necesidad de defenderlo.

DEFENSA Y DESARROLLO: VINCULACIONES EN EL MODELO DE ESTADO PREVALECIENTE HOY

Este segundo enfoque se refiere, de modo más general, al actual modelo del estado moderno –el estado nación- y, en especial, a algunas de sus características. Es cierto que este actor sistémico está, hoy, erosionado en sus capacidades y que su autonomía como sujeto del sistema internacional está cada vez más limitada por las relaciones de poder de otros actores: agrupaciones de estados en diferentes grados de integración, organizaciones

no gubernamentales, organismos internacionales que desarrollan sus actividades en múltiples ámbitos, empresas multinacionales que controlan procesos productivos que rebasan los límites estatales, movimientos sociales y un flujo incontrolable de las comunicaciones. Pese a ello, los estados nacionales continúan siendo sujetos trascendentes del sistema internacional y es en su seno que los pueblos se desarrollan.

Como señala Held⁴, los estados nación se caracterizan, entre otros aspectos, por la “territorialidad”, es decir, por la determinación precisa de sus fronteras geográficas y por el “monopolio en el control de los medios de coerción” o de aplicación de la violencia legítima. El primero de esos aspectos –la territorialidad– definió cuestiones tan importantes como el tamaño y forma del estado, sus recursos naturales, su acceso a rutas geográficas y marítimas, sus fronteras, su población, su composición racial, etc. Todos estos elementos condicionaron las posibilidades de desarrollo de los estados.

La definición de la territorialidad dependió, fundamentalmente, de la capacidad de cada estado de organizar y dirigir medios militares que fortalecieran las bases del poder estadual; entre los siglos 12 y 19 las funciones estadales eran especialmente militares y geopolíticas, la mayor parte del gasto del estado se orientaba a la adquisición de pertrechos de guerra y la sobrevivencia del estado primero y su evolución después estaban asociadas a la capacidad bélica. Esta consolidación definitiva del territorio del estado y la definición de límites no se conciben sin el curso de las fuerzas militares y su capacidad para la guerra, y fueron aquellas las que permitieron el desarrollo de las fuerzas económicas y sociales. Sombart ha señalado al respecto la profunda asociación entre las actividades militares y el desarrollo del capitalismo⁵, que se hizo posible en la medida que los estados consolidaban el poder centralizado y se delimitaban y aseguraban claramente las fronteras y, con ellas, los mercados. Como indican también Bañón y Olmeda⁶, el modelo de estado unitario y centralista está relacionado con la aparición de los ejércitos permanentes, y la racionalidad organizativa de esas fuerzas es territorial, precisamente porque su función es defender las fronteras de un territorio. Por eso, unidad y nación son conceptos tan vinculados a los ejércitos, quienes deben esa tendencia nacionalista a la necesidad de que exista un poder político y administrativo centralizado que atienda su logística.

He ahí la trascendencia de la defensa militar en uno de los elementos fundamentales del estado nación: el territorio.

La segunda característica –el monopolio del control de la violencia legítima– ha permitido a los estados nación el ejercicio de amplios poderes sobre múltiples aspectos de la vida de los ciudadanos, entre ellos la promulgación de leyes obligatorias y la penalización de su inobservancia, la extracción de impuestos y la reasignación de recursos, el control de la enseñanza, la salud, la moneda, etc. Elías ha mostrado como las monarquías absolutistas europeas de los siglos XVII y XVIII fueron paulatinamente centralizando a la sociedad. Las

⁴ HELD, David; “La democracia y el orden global. Del estado moderno al estado cosmopolita”; Paidós

⁵ SOMBART, Werner; “Guerra y capitalismo”; 1943; Editorial SUMMA.

⁶ BAÑÓN, Rafael y OLMEDA, José Antonio; “La institución militar en el estado contemporáneo”; 1985; Alianza Editorial.

luchas regionales, grupales o entre ciudades por acceder a mayores parcelas de poder llevó al empleo de medios violentos y, en el curso de los conflictos bélicos, los contendientes más débiles o peor organizados fueron desapareciendo, absorbidos por aquellos más fuertes. A esta aparición de un menor número de unidades políticas mayores, Elias denominó “mecanismo de monopolio” y condujo, según él, a un estado en el cual la autoridad –una autoridad única- controla todas las oportunidades⁷. El estado nación moderno aparece, para Elias, con el monopolio de los medios de coerción física y el monopolio del poder tributario que aquella hacía posible. Ambos monopolios pautan la enorme dimensión de la capacidad del estado para generar o promover el desarrollo. El segundo no sería posible sin el concurso previo del anterior y este no hubiera sido posible sin el desarrollo de ejércitos profesionales que reaseguraran las fronteras haciendo, mediante la defensa, que la vida fuera relativamente estable y segura dentro del estado.

Tales poderes son, sin duda, posibilitantes del desarrollo, pero obligan a formular dos grandes prevenciones. Por un lado, limitar los excesos del poder, especialmente el crecimiento del “poder despótico”⁸ del estado y, por otro, evitar que los estados desfallezcan hasta desarrollar situaciones anómicas. En este punto recojo la definición de Waldmann quien, complementando la de Durkheim, sostiene que “una situación es anómica cuando faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas, hasta cierto punto, por la sociedad para dirigir el comportamiento social y darle una orientación”⁹. Para Waldmann, las normas, además de ser claras y comprensibles deben apoyarse en el consenso de una gran parte de la población y estar apuntaladas por sanciones que aseguren un efectivo control de las conductas. En América Latina es observable una contradicción entre las últimas dos dimensiones, es decir, el derecho colide con el comportamiento de la población que se orienta más bien con reglas informales que cuentan con mayor aceptación social y que, en algunos casos, pueden adquirir las dimensiones de un “antiorden” que se impone al derecho estatal. En la región, afirma, el estado tiene debilidades estructurales relacionadas con la efectiva realización de los monopolios de recaudación fiscal y de coacción legítima que posee el estado. Esta debilidad se observa en dos campos: por un lado el estado no ha logrado imponer ese doble monopolio a todos los sectores e individuos de la sociedad y, por otro, tampoco ha logrado que sus propios funcionarios acaten las normas. Waldmann cita las violaciones a la letra y al espíritu de las constituciones, las deficiencias técnicas de las leyes, su aplicación selectiva por las autoridades, la evasión fiscal recurrente, la incapacidad del estado de satisfacer las aspiraciones mínimas de los ciudadanos respecto a la seguridad, la preferencia por las relaciones particularistas sobre normas abstractas y objetivas, entre otros ejemplos indicativos de las tendencias anómicas en estos países¹⁰.

⁷ ELIAS, Norbert; “El proceso de la civilización”; 2000; Oxford.

⁸ MANN, Michael; ib.

⁹ WALDMANN, Peter; “El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina”; 2003; Nueva Sociedad.

¹⁰ Cuando se publica el resultado de estas investigaciones, hace menos de una década, el autor señalaba que Chile, Costa Rica y “tal vez” Uruguay podían excluirse de la lista de estados anómicos en América Latina.

Ambas prevenciones, el aumento del poder despótico del estado y su claudicación en el cumplimiento de las funciones, muestran también la importancia que el monopolio de la violencia legítima –y su equilibrado empleo- tienen para el desarrollo.

CONCLUSIONES

Entre desarrollo y defensa existe una vinculación estrecha y en ambos sentidos, no sólo porque los niveles de desarrollo condicionan los recursos para la defensa, sino también porque la capacidad de defensa permitió la consolidación del estado nación y el desarrollo en su seno. Por un lado, una vasta cantidad de descubrimientos y avances tecnológicos que contribuyeron al desarrollo tuvieron su origen o su impulso en el campo militar, cuando procuraban mejorar las capacidades de defensa. También las fuerzas de la defensa militar constituyeron un factor de modernización, impulsaron la alfabetización discursiva y la productividad en ciertos contextos preindustriales. Sin embargo, he preferido centrar este artículo en otros aspectos: el mandato constitucional y la realidad del estado nación. Desde la definición misma de la República, consignada en los dos primeros artículos de nuestra Constitución, está implícita la necesidad de defensa como actividad sustantiva para que la República “sea”. En cuanto al segundo aspecto –la realidad del estado-nación- he procurado mostrar la importancia de la defensa en la construcción de ese modelo y en su mantenimiento, no sólo para proteger sus fronteras de eventuales invasiones sino para sostener el poder centralizado del estado y hacer posible el dominio inmarcesible de la ley y, bajo ese marco contractual imprescindible mientras no mute la naturaleza humana, hacer posible el desarrollo del hombre en plenitud. Quizás un día la democracia global exista, la gobernanza global sea una realidad; quizás ese día un órgano mundial arbitre con justicia en los conflictos y un gendarme global imponga –aún a los poderosos sujetos estadales y supraestadales del sistema internacional- el cumplimiento de aquellos arbitrajes. Quizás, ese día, exista la certeza de que la historia no volverá atrás y, entonces, nadie necesitará de la defensa, de la defensa tal como la conocemos hoy: reacción ante agresores. Pero entonces un nuevo temor impulsará la búsqueda de una nueva defensa: ¿quién controlará a ese único controlador con potestades globales? ¿cómo defenderse de los posibles desvíos de su incomparable poder? Mientras tanto, mientras prevalezca la escuela realista en las relaciones internacionales, mientras los gobiernos envíen sus ejércitos a la guerra para asegurar el acceso a recursos energéticos, o al agua, o a materias primas estratégicas, o para mantener abiertas y sangrantes las viejas rencillas religiosas, étnicas o tribales, o tan sólo para mantenerse encaramados en el poder y desviar hacia otros el descontento social, la defensa seguirá siendo necesaria. Será necesaria para prevenir ese avasallamiento y seguir el camino del desarrollo y será invocada, también, como argumento –aunque falaz- para legitimar la rapacidad de los poderosos. Ninguno de aquellos motivos para ir a la guerra ha estado tan lejos de nuestro lugar en el mundo, ni de nuestro tiempo, como para que no sean parte de nuestras preocupaciones. Es posible pensar que renunciar a la defensa aleja o inhibe la agresión; es posible, más no hay rastro fructuoso de ello en la naturaleza ni en la historia.

La cuestión es cómo enfocar la defensa para permitir el desarrollo sin erosionar el derecho ni ambientar la reacción ofensiva y, en el ámbito militar de la defensa, cómo hacer eficaz la disuasión sin estimular la carrera armamentista. En este campo, la única respuesta está en el desarrollo de tácticas y estrategias que escapen al dominio del complejo

tecnológico e industrial de la guerra y al conocimiento inducido desde esos centros de poder para asegurar la dependencia y la subordinación. Es difícil escapar a esta tercera dimensión del poder, la que Stephen Lukes denomina “manipulación de los deseos” (esta tercera dimensión, que completa y radicaliza el concepto de poder, considera que el mayor ejercicio de poder es lograr que otros deseen lo que uno quiere que deseen; en otros términos, asegura el acatamiento a través del control de los pensamientos y los deseos de los otros). Aquella respuesta no implica mayores gastos sino menores recursos, pero requiere una ruptura epistemológica difícil de lograr: supone asumir que comprar un tanque, un avión o una fragata nueva¹¹ no disuade al que posee muchos más. Menos aún a quien los fabrica, o fabrica los medios para destruirlos o para volverlos aislados y ciegos en el campo de batalla; por el contrario, doblega al adquirente imponiéndole la necesidad de instrucción, mantenimiento y reparación y lo obliga a resignar la iniciativa y la sorpresa porque el uso de tales medios conlleva el empleo obligado de tácticas y estrategias ya conocidas, muchas veces superadas y fácilmente neutralizables por medios superiores en cantidad o en tecnología. Supone romper las barreras del conservadurismo, el miedo a la innovación, el pavor a la asunción del riesgo, el desvío de la tradición; supone, en fin, sobreponerse a todos los constreñimientos del espíritu que están implícitos en aquello que enseñaba Rodó: no seguir la huella sino adelantar el pie en pos de una verdad más lúcida.



¹¹ En realidad, la mayoría de los países de la región, no adquieren estos vehículos en tales condiciones. En estos casos, nuevo significa “repotenciado”, “reacondicionado”, “recalibrado”; términos que, aunque buscan ocultar la vetustez, están indicando que la “novedad” ocurrió varias décadas atrás.

UNA VISIÓN ORIENTAL (URUGUAYA) DE LA SITUACIÓN REGIONAL

Sergio Abreu¹

Hemos sostenido y compartido la idea de que el ser uruguayo no es una definición sino una profesión. Una forma distinta de asumir la defensa de los intereses del país, enfrentado históricamente al permanente desafío de funcionar como una bisagra en el Cono Sur.

Ello requiere de profesionalidad en el análisis de los escenarios y de respuestas creativas y pragmáticas, en particular, en los proyectos de integración donde el Uruguay participa, que históricamente lo han vinculado a sus dos grandes vecinos en un relacionamiento signado por la “intensidad de los afectos”.

EL REGIONALISMO ABIERTO

En este sentido, el proceso de integración de América Latina, desde 1960 a la fecha, experimentó avances, retrocesos y pasos al costado. A pesar de todas las manifestaciones de voluntad política, los sistemas subregionales son sobrevivientes averiados por crisis de diferente entidad, incluyendo a la propia ALADI que, aún cumpliendo con su papel de facilitar negociaciones bilaterales y subregionales entre sus miembros, no ha conseguido regionalizar los resultados.

Por su parte, los países de América del Sur han mostrado, a través del tiempo, una dificultad insalvable para cumplir con los compromisos y plazos asumidos en los respectivos Tratados, y para conciliar en el marco de éstos, sus intereses comunes. Esto se puede atribuir a un exceso de voluntarismo en el propio diseño de los proyectos, a cambios en las políticas y estrategias nacionales de inserción externa y, fundamentalmente, a la imposibilidad de encontrar soluciones efectivas para el tratamiento de los efectos de las asimetrías entre los países participantes.

En esa línea, las tendencias proteccionistas y el nacionalismo económico mantienen su vigencia en la política comercial de muchos de los países de la región, tanto en el acceso recíproco a los mercados, como en la aceptación práctica de la apertura como insumo fundamental de la integración económica.

En tal sentido, agotado el viejo modelo de sustitución de importaciones de la década del cincuenta, el “regionalismo abierto” en su gráfica definición cepalina, ha mantenido su

¹ Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República, 1974). Master en Administración Pública, Finanzas Públicas (Universidad de California del Sur, Los Angeles, California, 1977). Academia de Derecho Internacional - Diploma (La Haya, 1983), Senador de la República (1990 – 1992) (2005 – 2010) (2010 – 2015), Ministro de Industria, Energía y Minería (2000-2002), Ministro de Relaciones Exteriores (1993-1995), Presidente del Comité de Negociaciones del GATT – Ronda Uruguay (1993-1994), Presidente del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), Profesor de Integración y Relaciones Internacionales de: Universidad de Montevideo (UM); Universidad de la República (UDELAR) y Universidad de la Empresa (UDE). sabreu@parlamento.gub.uy

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

vigencia estratégica. Así lo entendieron los países que profundizaron su apertura; sus resultados económicos registraron tasas de crecimiento más altas que los que mantuvieron prácticas proteccionistas en la conducción de sus economías. En la CAN prevaleció la decisión de negociar con los Estados Unidos y la Unión Europea, aún al costo del retiro de Venezuela; en el Mercosur, en cambio, la falta de decisión para negociar o culminar negociaciones en forma conjunta con los Estados Unidos y la Unión Europea, constituye uno de los elementos principales de la crisis del sistema y de las presiones de Paraguay y Uruguay para llevar adelante negociaciones bilaterales.

En perspectiva, el abuso de la retórica para disimular la ausencia de resultados en la integración, aumentó la distancia entre las expectativas y las realizaciones y fomentó la desilusión y el descreimiento. Algunos países, como el caso de Brasil, no se apartaron con claridad de las declaraciones grandilocuentes de los países integrantes del ALBA y prefirieron sacrificar opciones efectivas de integración.

Estas indefiniciones motiva que en las actuales circunstancias, deba encararse una actitud que complemente el realismo y el sinceramiento; en otras palabras, que permita asumir las hipocresías y enfrentar las asimetrías de todos los actores para reencauzar los distintos esquemas de integración.

LAS DOS IZQUIERDAS

Al inicio del siglo XXI, la escena política regional se pobló de múltiples Gobiernos autodenominados de “izquierda” o “progresistas”, que en algunos casos vienen de tiempos anteriores y, en otros, son la respuesta a crisis institucionales o el resultado del surgimiento en sus sociedades de nuevos actores políticos con distintos requerimientos.

Sin embargo, más allá de los rótulos, la realidad está lejos de una coincidencia política en cuanto a sus contenidos. Mientras la mayoría de los Gobiernos de la región están próximos a las características de la socialdemocracia o del socialismo europeo, los de Ecuador, Argentina, Venezuela y Bolivia actúan bajo el impulso del populismo nacionalista tradicional. En el caso de estos dos últimos, se trata de aplicar recetas de la izquierda radical latinoamericana, mediante la nacionalización de los hidrocarburos y de importantes sectores financieros e industriales.

En palabras de Jorge Castañeda: “...no hay una única izquierda Latinoamericana; hay dos. Una es moderna, abierta, reformista e internacionalista, y surge, paradójicamente, del núcleo duro de la izquierda del pasado. La otra nace de la gran tradición del populismo latinoamericano, es nacionalista, estridente y cerrada”².

Sin embargo, existe un elemento común en todos los Gobiernos, aún en los que se denominan hoy de “izquierda”, y que hace a la aceptación del capitalismo en la economía global, atemperándolo con políticas públicas activas, especialmente en las estrategias de inserción externa, y mediante diversas modalidades de intervención del Estado en el mercado doméstico. El propio ex Presidente de Brasil, “Lula” Da Silva, en declaraciones públicas, se autocalificó como social demócrata, relegando su tradicional izquierdismo a una característica de la juventud.

² Jorge Castañeda “Latin America’s Turn to the left” en FOREIGN AFFAIRS Mayo/Junio de 2006

Por otra parte, varios de estos nuevos Gobiernos tratan de diferenciarse de los anteriores, aun perteneciendo al mismo partido político. Esto genera rupturas con el pasado e incertidumbres sobre el futuro, desde que las posturas populistas y nacionalistas son fuente de conflictos internos y, en particular, una excusa a la que se recurre para incumplir con los compromisos internacionales y responsabilizar de los problemas pendientes a las administraciones anteriores.

LA ACTUALIDAD REGIONAL

La región se nutrió en los últimos años de dos aspectos que incidieron tanto en la orientación política de los Estados, como en el contenido de los procesos de integración.

En primer lugar, la globalización en todas sus manifestaciones. El surgimiento de un mundo multipolar con actores económicos desequilibrantes del escenario anterior, con la participación de China como “global trader” – además de su incorporación a la OMC y de su crecimiento constante de un 10% anual durante más de quince años –, son datos de especial relevancia para el rol de la región; en particular, en lo que hace a su potencialidad vista desde las nuevas variables de la economía y el comercio internacionales.

Finalizada la bipolaridad, Estados Unidos afianzó su rol de “policía del mundo”, mientras la brecha tecnológica y fundamentalmente social aumentó la disconformidad en la región y dio lugar al nacimiento de un modelo de confrontación liderado por Venezuela, que trata de interpretar los nuevos vientos progresistas del continente. Fragmentación, intervención y conflicto van de la mano de este nuevo “paradigma” difícil de comprender, por lo que un planteo “maniqueo” como el “Eje bolivariano” vs. el “Eje Monroe” reclama definiciones a nivel regional.

En segundo lugar, las diversas apreciaciones que del proceso de integración tienen los distintos países. Para algunos, como Chile o México, los vínculos con la región se canalizan mediante la ALADI y los Acuerdos de Alcance Parcial; para otros, como los países del Sistema Económico Centroamericano, o Perú y Colombia, miembros de la Comunidad Andina, el formar parte de distintos sistemas de integración subregional no significó una limitación a la negociación de Acuerdos con países como los EEUU u otros bloques comerciales como la Unión Europea.

Todos estos aspectos están vinculados. Su expresión más clara se centra en la forma de relacionamiento comercial con los EEUU. Ello no involucra lo que pueda opinarse sobre su Política Exterior, ya que si bien las discrepancias son muchas, confundirlas con la visión estratégica de cada Estado, nos llevaría a ignorar el tratamiento sistemático de muchos temas de interés común.

Lo sucedido con el ALCA es un buen ejemplo. El bloqueo a las negociaciones provino inicialmente del Mercosur, basado en un enfoque comercial antagónico, a la luz de los nuevos temas que el sistema multilateral incorporó a la agenda de negociaciones regionales y bilaterales, en el llamado formato OMC plus, y por la política del Gobierno de Venezuela, que en la Reunión de Mar del Plata logró identificar al “imperialismo norteamericano” como el enemigo externo, responsable de todos los males de la región y del mundo.

La falta de entendimiento impulsó un cambio en la estrategia de los EEUU. Se sustituyó el escenario de 34 países por un esquema de negociaciones bilaterales y subregionales que profundizó las asimetrías y perjudicó a las economías más pequeñas que, en sus negociaciones con la potencia norteamericana, pagaron tributo a su falta de experiencia y “endurance”.

Las divergencias se ahondaron y lo comercial devino, como se dijo, en un enfrentamiento político e ideológico – de cuño sesentista – impulsado por Venezuela. Los estrechos vínculos con Cuba, la identificación con Bolivia y su intransferible realidad política, social y étnica motivó la formación de un bloque con vocación expansionista, con sustento y apoyo político en algunos Gobiernos de América del Sur y de Centro América. El eje del relacionamiento político varió y el contenido estratégico revivió viejas tensiones del pasado que se consideraban superadas.

UNA VOCACIÓN HISTÓRICA

Un análisis objetivo de la realidad nos obliga a comprender la importancia del Brasil en nuestro continente, fundamentalmente cuando su historia política, económica y cultural es desconocida en sus aspectos básicos por el resto de América Latina y, lamentablemente, por la mayoría de su dirigencia política.

Brasil es una potencia sudamericana desde la instalación en su territorio de la monarquía portuguesa a principios del siglo XIX. Durante la segunda mitad del siglo pasado afianzó su protagonismo regional pacífico, basado en su crecimiento demográfico y económico y en una Política Exterior que equilibraba las preocupaciones regionales con las globales.

Por otra parte, adquirió una posición en el mundo con su participación en la Segunda Guerra Mundial. De hecho fue el único país de la América del Sur que tuvo una presencia masiva en tierra, aire y mar, cuando aun no era evidente, al menos en el plano militar, el resultado final. Esta actitud fue uno de los fundamentos de su relación política y económica con la potencia del Norte, como aliada prioritaria en el continente, que prevaleció hasta los años noventa.

En América del Sur, su tradicional visión de las “fronteras vivas” se erigió en una cuña geopolítica que le permitió avanzar en la consolidación de su soberanía territorial. La lejanía de México en otro entorno y con otra cercanía con los EEUU y la siempre efervescente realidad caribeña, dejó a la Argentina como su única competidora en el escenario sudamericano. La vieja rivalidad entre ambos se vio superada por dos circunstancias: en primer lugar por el constante impulso industrial y desarrollista del Brasil que se mantuvo en los distintos regímenes políticos; y en segundo lugar, por una estrategia integracionista – incluyendo el Mercosur – que a nivel regional fue funcional a los intereses brasileños, en especial vis a vis con los intereses argentinos.

Los lineamientos centrales de su posicionamiento internacional - fijados por el Barón de Río Branco - definían un relacionamiento continental, equilibrado y predecible. Una buena relación con los EEUU, sin perjuicio de diferencias sobre su Política Exterior – comportamiento similar al adoptado por México – y un equilibrado manejo de los asuntos platenses, destinado a contener los impulsos del proyecto estratégico de la Argentina. Paciencia y profesionalidad dieron sus frutos.

LA CONDUCTA BRASILEÑA

En este escenario complejo y cambiante, el Brasil ha intentado encontrar un “lugar en el mundo” como potencia emergente, condicionando a ese objetivo sus actitudes en la región y en las negociaciones multilaterales.

En lo económico siguió la tendencia tradicional de apertura gradual y selectiva de la economía, con una actitud conservadora en el comercio de servicios y en propiedad intelectual, que resultó decisiva en las limitaciones del Mercosur para negociar con terceros países.

En el plano comercial, tomó cierta distancia de los Estados Unidos y su inserción externa comenzó a nutrirse de una dinámica que derivó en una marcada presencia de China en su balanza comercial.

En los aspectos políticos mantuvo una conducta ambigua frente a Venezuela, apoyando su incorporación al Mercosur, participando en su retórica “revolucionaria”, pero sin asumir compromisos efectivos. Algo similar sucedió con Bolivia, donde respaldó al Gobierno de Evo Morales para, casi inmediatamente enfrascarse en un conflicto sobre la posición de Petrobras en ese país.

Estas actitudes, más allá de la lógica doméstica que puedan tener para el Gobierno brasileño, configuraron un cuadro de vacilaciones que dio espacio a las excentricidades del Gobierno de Venezuela en la búsqueda de aliados dentro y fuera de la región, y provocó las decisiones de varios países de negociar acuerdos económicos con los Estados Unidos. Más aún, su Política Exterior se apartó de la tradicional ortodoxia; por ejemplo, en el manejo de la crisis hondureña, en la interpretación de la defensa de los Derechos Humanos (por ejemplo: la visita y las declaraciones del ex Presidente “Lula” Da Silva en Cuba) y en su protagonismo internacional al quedar aislado junto a Turquía en las circunstancias que dieron lugar a las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad a la República Islámica de Irán.

Su política globalizadora lo ha llevado a aspirar a integrar el Consejo de Seguridad como miembro permanente, a participar del G20, del P5, del P4 y del G8, es decir, todas las organizaciones que conforman esta “fuga institucional hacia adelante” y que actúan en forma sobrepuesta alimentando una dinámica y errática burocracia internacional.

En este contexto, los países llamados “emergentes” (o BRICS, como los definiera Golden Sachs), no han asumido totalmente la defensa colectiva de la democracia, el libre comercio, la justicia criminal internacional, la protección del Medio Ambiente y la no proliferación nuclear, entre otros temas; dejando de manifiesto una preocupante inmadurez política en la interpretación y aplicación de los Principios en que debe fundarse la Política Exterior de cada Estado. Esa “inflación de autoestima” ignora muchas veces que las grandes potencias no cultivan amistades permanentes y que cuando se trata de la defensa de sus intereses, desconfían de los países que quieren servir simultáneamente a dos Señores, y en particular, de aquéllos que queriendo actuar en la primera línea del escenario multilateral, le restan importancia a su entorno regional.

En suma, la irrupción de Venezuela en el escenario, y en particular en el Mercosur (aún no se sabe en qué condiciones); el alejamiento progresivo de México de los temas

centrales de América del Sur; la envidiable “poligamia” comercial chilena; la concentración de la política argentina en temas internos y el intento de Brasil de cubrir múltiples objetivos, llevaron a fragmentar los liderazgos y a fomentar nuevos alineamientos en un marco de peligrosa tensión entre los países. Muchos nos preguntamos: ¿el Brasil ha querido este escenario? ¿Lo ha propiciado?; o ¿por primera vez descubre que ha subestimado las fuerzas disolventes que desde la herencia hispánica atentan con la unidad del continente?

BRASIL Y EL MERCOSUR

Brasil representa más de los dos tercios del producto, del mercado, de la población y del comercio exterior del Mercosur. Por tanto, éste no podrá ser otra cosa que el resultado de acuerdos entre los Estados Parte que reconozcan su contribución al bloque y contemplen las asimetrías entre sus integrantes. Este criterio, a nuestro juicio realista, supone para Brasil una gran responsabilidad en su participación en el sistema y en la atención de los intereses de los demás socios.

Por otra parte, si bien es cierto que el Mercosur nace como producto de los acuerdos bilaterales celebrados entre Argentina y Brasil en la segunda mitad de los ochenta, también lo es que los sobrentendidos implícitos o las previsiones expresas de esos Acuerdos, deben ajustarse en términos jurídicos y políticos a las disposiciones del Tratado de Asunción y la normativa del Mercosur³.

Lo expuesto supone aceptar:

- Que el Mercosur es ante todo un Acuerdo económico con énfasis en lo comercial, cuyo objetivo es la formación de la Unión Aduanera⁴ y del Mercado Común; por tanto, las uniones de tipo político sólo pueden ser etapas ulteriores, que hacen sentido en la medida en que se concrete la formación del Mercado Común. Esta no es la única lógica posible de los sistemas de integración, pero es la que surge inequívocamente del concepto de seguridad jurídica, base de todo proceso.
- Que el Mercosur es una asociación de países, con iguales derechos y obligaciones. En consecuencia, la posición especial de Brasil y sus intereses va a ser entendida y aceptada en la medida en que sea parte de un equilibrio de costos y beneficios en los que converjan las voluntades de todos los socios; en otras palabras, si son atendidas las situaciones asimétricas que tienen que ver

³ Según declaraciones del Emb. José Felicio, recogidas por El Observador en octubre del 2006, “el Mercosur “no nació como un proyecto comercial” en 1991 “sino que nació en 1985 de la decisión política de Brasil y Argentina”. ... en ese año los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín,...acordaron la cooperación de sus países en temas militares, incluyendo sus programas nucleares. ... ese fue el “embrión” del Mercosur, al que se le agregaron posteriormente temas comerciales que desembocaron en 1991 en el Tratado de Asunción”. Describió al Mercosur como un proyecto que “va mucho más allá de lo económico”. Esta postura no tiene en cuenta que los acuerdos anteriores al Mercosur pueden ser un antecedente, pero que las relaciones entre los Estados Parte se regulan por el Tratado de Asunción y las disposiciones de los órganos del Mercosur. El Tratado de Asunción puede ir “más allá de lo económico, pero los compromisos concretos y exigibles son de carácter económico y comercial. Afirmar otra cosa es crear confusión y desconocer el papel del derecho internacional en las relaciones entre países.

⁴ Si bien la unión aduanera no es un objetivo instrumental expreso del Tratado de Asunción, sí fue incorporada por las normas complementarias y es una fórmula consistente con los objetivos del artículo primero del mismo.

con la dimensión económica y las necesidades de acceso a mercado de los socios.

- Que el objetivo del Mercado Común es dinámico y abarca una realidad mucho más compleja que las negociaciones en el comercio de bienes, y las disciplinas para asegurar el funcionamiento del mercado. El conocimiento y la propiedad intelectual, los servicios, la infraestructura física, la logística, la tecnología en la información y las telecomunicaciones, la preservación ambiental y el factor humano, adquieren tanta o mayor importancia que el núcleo duro que definía los viejos modelos de integración. La crisis energética impulsa proyectos regionales que trascienden las fronteras de los Estados; mientras que la selección de los nuevos padrones digitales involucra definiciones sobre políticas comunes con repercusiones en áreas hasta ahora impensadas por la estrategia del mediano plazo.

En este contexto es necesario aportar algunas reflexiones respecto del posicionamiento de la política exterior brasileña en los últimos tiempos.

En primer lugar, Brasil priorizó su relación con Argentina, aún a costo de deteriorar la situación del Mercosur (el mejor ejemplo es su posición en relación al bloqueo que sufrió Uruguay en los puentes sobre el Río Uruguay). La indiferencia brasileña y la consideración y solución bilateral de temas de interés colectivo es un elemento discriminatorio que irrita a los demás socios y que a veces los lleva a ser calificados como “anao zangado”. Más grave aún, es la tolerancia de los apartamientos por parte de la Argentina del cumplimiento de obligaciones básicas, intentando legalizarlas en lugar de impulsar una mayor disciplina⁵. Los cambios unilaterales en la política comercial y de incentivos económicos de Argentina a partir del 2002, han puesto en cuestión la formación y la naturaleza de la Unión Aduanera y han derivado en distintas resoluciones del Consejo del Mercosur tendientes a maquillar formalmente lo que sustancialmente carece de consistencia.

En segundo lugar, hasta fines del presente año, Brasil relegó a un segundo plano el tratamiento de los demás componentes de la crisis del sistema, fundamentalmente, los efectos de las asimetrías económicas. Lamentablemente, cuando los ha encarado es con medidas de tipo asistencial o tratamientos diferenciales cuestionables en su efectividad y fundamentos. Ello insinúa que no ha terminado de interpretar claramente las aspiraciones de los socios menores al responder a los reclamos de más integración o cambios de las reglas básicas, con un “asistencialismo” inocuo (sin perjuicio del reconocimiento a una incipiente política de Fondos estructurales).

En tercer lugar, los Gobiernos de Uruguay, Argentina y Brasil aceptaron el ingreso de Venezuela al Mercosur dejando de lado los aspectos económicos y comerciales, con eventuales derivaciones, tanto en el ámbito del proyecto de integración como en sus aspectos políticos.

⁵ La introducción del MAC, la aplicación unilateral de restricciones no arancelarias, los gravámenes a la importación, el incumplimiento de decisiones del Tribunal del Mercosur, son ejemplos de esa tolerancia. Es cierto que los demás Estados Parte se beneficiaron y benefician de la tolerancia recíproca, pero en una escala menor.

En tal sentido, el ingreso de Venezuela implicaría un cambio significativo, ya que hasta ahora, el Mercosur tenía un sustento económico, social y político en relaciones históricas de vecindad entre los cuatro socios originales, al haber sido la esencia del Mercosur la promoción y administración de esas relaciones. Estas características se perderían con el ingreso de Venezuela. Adicionalmente, su participación como miembro pleno colocaría al proceso en una situación de estancamiento y cuestionamiento de sus reglas básicas, debido a las complejidades que se suman a los temas de fondo aún sin solucionar.

Por otra parte, en cuanto a los aspectos políticos, el Gobierno de Venezuela en su versión del “Socialismo del Siglo XXI”, podría instalar en el Mercosur un elemento disolvente en las relaciones internas de la región basado en una prédica antiimperialista, al tiempo que sus alianzas estratégicas a nivel global son vistas de forma diferente por los Estados Parte. Por ejemplo, el Gobierno de Irán goza de una consideración especial de los Gobiernos de Brasil y Venezuela y está requerido por el actual Gobierno argentino por actos de terrorismo cometidos en su territorio (atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA). Asimismo, el proyecto de UNASUR y la anunciada Organización Latinoamericana, con la exclusión de América del Norte, participan de una acumulación de “entelequias burocráticas” que, aún sin vigencia, responden a un voluntarismo político que interpreta la realidad en forma coyuntural y caprichosa.

LA NECESIDAD DE UNA CONDUCCIÓN RESPONSABLE

Las consideraciones anteriores no son un intento de juzgar la Política Exterior brasileña ni de interpretar su estrategia. Simplemente, se procura aportar un enfoque desde una de las economías pequeñas del Mercosur, sobre hechos que marcan la situación actual de la región y que sugieren reflexiones sobre el rol de cada país, en particular del socio principal en cuanto a su protagonismo, a las prioridades que le asigna al Mercosur, y a la continuidad y consistencia de su Política Exterior.

Por tales motivos, a partir de este enfoque se sugiere la necesidad de afirmar una conducción responsable del Mercosur y de los aspectos continentales, que surge naturalmente de tres factores:

En primer lugar, de las profundas asimetrías entre los países de la región, que son un escollo a la articulación económica y política, una traba para los sistemas de integración y un vuelco hacia la fragmentación. Las diferencias existentes en América del Sur son significativamente mayores que las que se observaban en la Europa de los Seis. Las asimetrías y las diferencias en los grados de desarrollo fueron los principales escollos para la ALALC, para el Grupo Andino en sus diferentes versiones, para la regionalización de los instrumentos de la ALADI, y lo son ahora para el Mercosur.

En segundo lugar, de la conveniencia de crear una plataforma intermedia para la inserción internacional, que apoye pero no restrinja la proyección de los países hacia la economía global, y contribuya a acortar la brecha de productividad con los países centrales. La concurrencia en bloque a las negociaciones económicas multilaterales es la única forma de gravitar en ellas; por eso, la búsqueda de intereses y estrategias compartidas requiere de

un nivel mínimo de concertación en la región, que no sea una camisa de fuerza para los países.

En tercer lugar, de la importancia de mantener a la región al margen de confrontaciones globales, así como de neutralizar la incidencia de posiciones extremas de algunos países con capacidad de arrastrar a los demás a conflictos generalizados.

De cara a este escenario, las condiciones objetivas y los antecedentes históricos apuntan a Brasil como un actor protagónico en promover intereses convergentes y relaciones armónicas dentro de la región aunque dentro de determinados límites; por ejemplo, Brasil no puede, al menos hoy, asumir el papel que jugaron en su momento Alemania o Francia en la integración europea ya que en la región no hay países ricos, sino algunos más pobres que otros, y el conjunto perdió posiciones históricas no sólo frente a los países del primer mundo, sino también a muchos países en desarrollo. América Latina sin ser el continente más pobre del planeta, continúa siendo el más desigual.

Es clave para toda la región que el Brasil asuma un rol de equilibrio entre intereses y posiciones divergentes y oriente a las instituciones regionales y a las relaciones bilaterales en el sentido de conciliar sus propios intereses con los de los demás países de la región; y fundamentalmente, que promueva el respeto de los compromisos individuales y colectivos asumidos en el marco de los Tratados internacionales firmados. Para Uruguay al menos, no sólo son perjudiciales los incumplimientos de los compromisos de acceso a mercado u otros derivados del Tratado de Asunción y de la estructura jurídica del Mercosur; también lo son los incumplimientos colectivos de plazos y condiciones para tomar decisiones que tienen que ver con la formación del Mercado Común.

Un Mercosur dinámico no es concebible sin una sólida economía brasileña y sin un fuerte compromiso que fortalezca todo el sistema de integración. Para ello se espera de Brasil que concilie sus aspiraciones de “global player”, con el cumplimiento de sus responsabilidades regionales, ya que su proyección global sólo se vería fortalecida si cuenta con un respaldo regional institucionalizado ajeno a cualquier “novelería ideológica”.

LAS NECESIDADES DE LOS SOCIOS

Los problemas del Mercosur se resuelven de dos formas. O bien se consolida la formación de una Unión Aduanera efectiva que incluya la armonización de las políticas públicas en plazos razonables, o bien se revisan las reglas de juego actuales, de forma de contemplar equilibradamente los intereses y necesidades de todos los Estados Parte, en lo inmediato, sin perjuicio de avanzar ulteriormente en la concreción de la Unión Aduanera y el Mercado Común.

Hasta ahora, en el Mercosur no existió la voluntad necesaria para tratar seriamente y tomar decisiones sobre alguna de las dos alternativas.

Por un lado, Paraguay y Uruguay no han tenido mayores iniciativas y se han limitado últimamente a amortiguar sus reclamos, refugiados en una artificial sintonía ideológica en el marco de un discurso de Patria Grande tan efectista como inconsistente. Por otro lado, Brasil no interpreta adecuadamente las aspiraciones de todos los socios, y busca

prioritariamente disciplinar la impredecible Argentina para evitar la fractura del equilibrio platense, mientras que ésta, ahora enfrentada a las dificultades surgidas del fallecimiento del Néstor Kirchner, mantiene una política comercial basada en una metodología de comercio administrado, reñida con los mecanismos establecidos en el Tratado del Mercosur de 1991.

Si hay voluntad política real para recuperar al Mercosur como sistema de integración e instrumento de desarrollo, los Estados Parte deberán analizar con objetividad los caminos alternativos para superarla. Y en este sentido, Brasil es el socio con mejores condiciones para promover con éxito un ejercicio de esta naturaleza; pero para ello, debe tener claro que no puede evadirse de esa responsabilidad en el marco de una fuga globalizante o alternando su política continental con peligrosas concesiones a los nuevos populismos.

UNA REFLEXIÓN FINAL

Para la “profesión del ser Uruguayo” es imprescindible abordar tres temas que definen los términos de la participación del Uruguay en el Mercosur.

En primer lugar, la garantía de acceso a los mercados de los Estados Parte, incluyendo la eliminación de trabas administrativas o la utilización distorsionada de instrumentos que en sí no deberían tener carácter restrictivo⁶.

En segundo lugar, el análisis y la corrección de los efectos de determinadas políticas públicas sobre el funcionamiento del mercado ampliado, como son los gravámenes a la exportación, las diferencias en los sistemas de incentivos e instrumentos semejantes. Los efectos negativos de las distorsiones del mercado sobre la inversión, la producción y el comercio, son más importantes y difíciles de resolver que los derivados de las incertidumbres en materia de condiciones de acceso a los mercados.

En tercer lugar, la negociación de acceso preferencial a los grandes mercados de terceros países. Este no sería un problema si el Mercosur hubiera facilitado negociaciones conjuntas con los Estados Unidos, la Unión Europea u otros países con la profundidad adecuada, lo que lamentablemente en la actualidad no es posible por la crisis internacional y por la ausencia de plazos ciertos en todas las negociaciones.

Para el desarrollo del Uruguay, el acceso a esos mercados es esencial. La agregación de valor y conocimiento en la mayoría de las cadenas agroindustriales, apunta a una producción especializada con demanda en los países industrializados, sin escala significativa en el Mercosur; de tal forma que no debería ser tan difícil de comprender que la especialización de las economías pequeñas tiene que estar respaldada por una alta diversificación de mercados y que la única alternativa para conseguirla es negociar bilateralmente cuando se han cerrado las posibilidades de negociación conjunta. Esta instancia es compatible con el perfeccionamiento de la Unión Aduanera y la profundización del sistema de integración, y no requiere más flexibilidad de la que ya demostraron los países al aceptar la vulneración del arancel externo común en los enclaves de Manaos y Tierra del Fuego.

⁶ Los controles sanitarios, requisitos técnicos, medidas antidumping, requisitos de origen y análogos.

Los roles de los países en un esquema integrado no pueden ser impuestos. Tampoco pueden ser decididos individualmente, con prescindencia de las condiciones que determinan la participación en el sistema, ya que deben ser el resultado de una negociación que combine las aspiraciones nacionales con los requerimientos del bloque que integran. Sólo se puede justificar hacia adentro de un país su participación en un proyecto de integración, si se percibe que su futuro económico y social será mejor en el largo plazo.

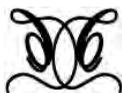
Por tales razones, es necesario insistir que la agenda real del Mercosur se nutre de las cuestiones señaladas; es decir, de una garantía de acceso al mercado ampliado, de una “nivelación del campo de juego” mediante la eliminación o compensación de las medidas que distorsionan las políticas de Inversiones, y de la necesidad de Paraguay y Uruguay⁷ de obtener tratamientos preferenciales para acceder a los mercados de terceros países.

En suma, el Brasil tendrá un papel fundamental tanto para viabilizar una discusión, como para orientarla hacia resultados convenientes para todos los socios. De este modo podrá contribuir a atenuar la fragmentación de la región, a recuperar el Mercosur, imponiendo e imponiéndose disciplina alrededor de un proyecto compartido por todos los socios, y a facilitar la inserción en la economía global, a su ritmo, pero sin bloquear las posibilidades de los demás.

En función de estos parámetros, debe administrar insatisfacciones compartidas, defender sus legítimos intereses nacionales, sin aprovecharse de la disparidad de fuerzas en juego; debe entender el riesgo que involucra ignorar las asimetrías. Ello siempre y cuando los demás Estados - y en particular las economías pequeñas-, por lo menos, sepan lo que quieren.

No se trata de recurrir al cómodo escapismo de buscar en la fuerza de los demás el origen de nuestras debilidades, ya que no son aspectos teóricos. Y menos aún, una claudicación ante la ingenuidad política. Todos los Estados y los Gobiernos saben de lo que se habla cuando se abordan estos temas. En todo caso, el sinceramiento sobre las posibilidades de avanzar en una integración efectiva es mejor remedio que la ficción a la que hemos llegado.

Un poco de retórica nos puede alegrar el corazón. Mucho de realismo nos mantendrá vivos y sanos, sobre todo, si la interpretación del ser nacional sigue siendo para algunos países una sufrida y exigente profesión.



⁷ Esta necesidad no es solo de Paraguay y Uruguay. Sectores importantes de la industria brasileña también reclaman negociaciones con terceros países.

UNA NUEVA ARMADA PARA UN NUEVO ESCENARIO ESTRATÉGICO

Daniel H. Núñez ¹

Analiza los intereses marítimos nacionales y las capacidades navales que nos permiten protegerlos, arribando a la Armada necesaria.

Comprometida en el marco de la nueva estructura de defensa, la Armada Nacional (AROU) necesita ser replanteada en sus misiones, estructura, despliegue y capacidades. Este nuevo enfoque no está de manera alguna disociado de los esfuerzos que el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) está llevando a cabo y que indudablemente nacen de un profundo análisis que nos permite “ver” el mundo, la región y nuestros propios intereses de una manera encadenada e integral. Esta “visión” establecida desde las más altas estructuras de decisión gubernamental, permite luego operacionalizar las Fuerzas Armadas que la nación y sus ciudadanos requieren.

Por tanto, le propongo al lector partir de una visión del mundo y la región para analizar luego los intereses marítimos nacionales y las capacidades navales que nos permiten preservarlos arribando a que AROU es necesaria, siendo esto una de las cuestiones centrales del debate de la defensa. Esa AROU, sin duda debe ser creíble en medios y capacitación.

El mundo está sujeto a una serie de tendencias, integradoras unas y desintegradoras otras. Entre las primeras encontramos la globalización y su correspondiente interdependencia económica, el proceso general de democratización, los avances tecnológicos, la era de la información, la conciencia ambiental, los mercados económicos comunes, etc.; contrariamente, el auge del crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, los desastres naturales, la escasez de recursos, la explosión demográfica, las migraciones, los problemas étnicos y religiosos, la carrera armamentista y el proteccionismo, representan su tendencia desintegradora.

Afortunadamente no todas las tendencias desintegradoras, están presentes hoy en la región; pero, ¿podremos decir lo mismo en la próxima década? En un entorno cada vez más complejo e incierto, ¿cómo debemos enfrentar riesgos como el crimen organizado, el narcotráfico, los desastres naturales a gran escala, las pandemias, la contaminación, las violaciones a la soberanía por actores no estatales, la depredación ilegal de los recursos

¹ Contralmirante. Como Capitán de Navío se ha desempeñado como Jefe del Departamento de Política Naval y Estrategia de la Tercera División del EMGA, fue Director de la Escuela de Especialidades de la Armada, Comandante del Contingente Naval en la República Democrática del Congo durante el 2005 y Jefe de Estado Mayor de la Dirección General de Personal Naval. Realizó el Curso de Altos Estudios Estratégicos en el Reino de España. Actualmente es el Jefe del Estado Mayor General de la Armada. ayemagarmada.mil.uy
Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

naturales, la afectación de los sistemas de comunicación e información o el propio terrorismo?

Como si esto fuera poco, “todo” se está transformando; las estructuras de poder, los sistemas políticos y económicos, las relaciones entre los propios Estados, etc. Esta transformación genera un ambiente futuro, cambiante, impredecible e inestable.

Frente a estas realidades, los Estados van construyendo cuadros de seguridad regionales y nacionales. En el caso de Uruguay, basta recordar dos visitas significativas a nuestro país para comprender como se están dibujando estas realidades; en la primera de ellas, febrero próximo pasado, el ex Ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim, establecía que: “la debilidad del continente en materia de defensa está en el control del Atlántico Sur y de su espacio aéreo..., debemos hacer esto antes del 2025 y debe decidirse juntos”.

Esta propuesta de gobernabilidad marítima, no pasa únicamente a través de una vigilancia satelital; no basta con saber lo que pasa en él, se necesita “estar en el mar”, presencia física que si bien no será permanente debería ser capaz de reaccionar con inmediatez.

También se manifestó que deberá trabajarse en pos de una base sudamericana industrial compartida de defensa, bajo régimen de complementariedad y fundamentalmente “cortar” con la dependencia logística.

Jobim agregó que: “La coordinación y la cooperación en la región, es la base de la estrategia brasileña de defensa, que tiene como principal herramienta la disuasión, para proteger de la mejor manera las riquezas naturales del continente: el agua, los alimentos y la energía”.

Inmediatamente después, en marzo, el Secretario Adjunto de Defensa para Asuntos del Hemisferio Occidental, de los EUA, Frank Mora firmó un acuerdo estratégico de defensa, documento que abarca 5 áreas (coordinación mutua en materia de catástrofes naturales, evolución y perspectivas sobre la participación en las misiones de paz, planes de transformación para la órbita de los Ministerios de Defensa, consolidación de organismos multilaterales sobre Defensa y los programas referidos a la organización de la 10ma. Conferencia de Ministros de Defensa del Hemisferio) en los que se aúnan esfuerzos y se refuerzan las complementaciones en áreas estratégicas de defensa en las más amplias variaciones.

Por otro lado, ya a nivel supra Estado, Uruguay pertenece a las organizaciones ONU/OEA y ahora integra también la Unión de las Naciones Americanas del Sur (UNASUR), la que se ha comprometido a profundizar la integración regional en materia de defensa, de cooperación militar y resguardo conjunto de los recursos naturales estratégicos de la región (en éste se encuentran el 20% de las reservas mundiales de agua potable, importantes reservas de gas y mucho espacio cultivable), y en consecuencia, constituyó una Junta de Defensa, organismo que velará por la defensa territorial de todos los países de Sudamérica.

En este ambiente de seguridad regional, ¿cuáles son los intereses del Uruguay? ¿Cómo se van delineando los mismos?

Creo que podríamos ponernos de acuerdo en que nuestro país apuesta a identificarse como próspero y seguro, con certidumbres económicas, financieras y jurídicas

y con una marcada justicia social. Pretende desarrollar una infraestructura que le permita mantener una economía dinámica y diversificada, en no más de media docena de áreas y alcanzar una prosperidad económica a través de inversiones y del comercio; en lo marítimo, identificarse como “hub” regional logístico. Un Uruguay donde todos los ciudadanos tengan acceso a la salud, la educación y a una movilidad social ascendente como fue conocido otrora, [...] tal vez seguimos persiguiendo la “marca de grifa: Suiza de América”.

Navegamos hacia intereses ideales en el ámbito político y económico, tales como: la integración de América del Sur profundizando además el MERCOSUR y la UNASUR como bloques (“la unidad regional está por encima de las discrepancias y la promoción de los DD.HH. y la consolidación de la democracia está entre los principales retos de la UNASUR - María Mejía, Secretaria General), y hacia intereses reales, también políticos y económicos, primeramente apoyando los esfuerzos de paz y estabilización en cualquier parte, pero especialmente involucrados en el continente americano en Haití, fomentando la inversión privada, protegiendo los recursos naturales y en el caso militar, desarrollando la cooperación entre las Fuerzas Armadas de la región, entre otros.

LOS INTERESES ESTRATÉGICOS NACIONALES

Un acotado enunciado de los intereses estratégicos de la Nación puede situarnos en:

- La soberanía e independencia nacional, su sistema de gobierno y el estado de derecho.
- El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.
- El desarrollo económico y social del país, resguardando su identidad cultural.
- La integración regional y la democracia.
- Los derechos humanos en el ámbito internacional.
- La investigación científica y la adquisición de tecnología.
- El medio ambiente.
- Los recursos naturales renovables y no renovables.

Analizados éstos, podemos derivar los intereses estratégicos al ámbito particular del mar y las aguas interiores del Uruguay. Nuestro territorio marítimo comprende espacios acuáticos diversos, por consiguiente tiene intereses marítimos y fluviales, producto de los derechos, anhelos, necesidades, posibilidades y hasta valores culturales de su pueblo. Hoy, estos espacios representan un 86% del total del territorio soberano pero cuando se terminen de aprobar nuestros derechos de jurisdicción sobre la plataforma continental estos representarán un 145%.

Los intereses marítimos y fluviales de la nación pueden ser enunciados como los siguientes:

- El uso funcional del mar, entendiendo por tal el “mantenimiento del buen orden en el mar”, impidiendo acciones ilegales.

- La promoción y el desarrollo de la infraestructura portuaria, la industria naval y la marina mercante.
- La seguridad del tráfico marítimo.
- La explotación responsable de los recursos vivos y minerales de la ZEE, la plataforma continental y las aguas interiores.
- La preservación del medio ambiente marino.
- El desarrollo de la investigación científica en sus mares y en la Antártida

Los intereses marítimos son muy particulares, porque ellos no se detienen ante las líneas de costa.

EL USO FUNCIONAL DEL MAR

La Doctrina Naval, explicita que el “concepto de uso funcional” es una derivación del control negativo de mar, empleado para tiempos de paz y que nos permite mantener el “buen orden” en el mar, para su explotación en los siguientes aspectos: por los recursos que contiene, por su utilidad como medio de transporte y comercio, como medio de comunicación, como medio de investigación científica, como medio ambiente y como fuente de poder y dominio².

La seguridad nacional relacionada al mar, parece depender de nuestra capacidad para proteger los intereses económicos relacionados al mar, que permitan un crecimiento económico y su desarrollo sostenible, incluyendo la infraestructura portuaria y sus servicios relacionados, sus accesos (canales de navegación), la capacidad de brindar seguridad al tráfico marítimo y a cualquier otro tipo de producción o actividad “off shore”; complementando esto un medio ambiente marino limpio, lo que incluye el río, el desarrollo del litoral, y esfuerzos especiales para reducir la posible contaminación junto con la gestión completa de sus consecuencias.

¿Cuántas Instituciones tiene el Estado para proteger sus intereses en su territorio seco?: Muchas. ¿Cuántas Instituciones tiene el Estado para proteger sus intereses en su propio mar y ríos?: Pocas; pero la principal es la AROU, el gran articulador de las políticas marítimas (y la única con el monopolio del empleo de la fuerza).

La AROU debe proporcionar un entorno seguro en el mar y esto incluye navegabilidad, balizamiento, dragados, puertos, seguridad y control del tráfico, control de derrames, actividades “off shore”, protección de los recursos y las actividades científicas, inclusive en la Antártida.

El desorden en el mar empeora las cosas en la tierra; recientemente, en nuestra visita operativa a la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), comprendimos perfectamente esto.

² Poder Marítimo: Una guía para el SXXI. G. Till, 200.

El mantenimiento del buen orden en el mar requiere un alto nivel de conciencia social marítima, políticas sectoriales efectivas y una gobernabilidad marítima integrada.³ Sólo un enfoque marítimo amplio y abarcativo, permite entender la complejidad de los asuntos del mar y su importancia, derivado de una voluntad estratégica del poder político. De alguna manera es la “trilogía clausewitziana” aplicada al mar (Pueblo, Gobierno y Armada).

El 80% de las fronteras están bajo jurisdicción de la AROU.

³ Poder Marítimo: Una guía para el SXXI. G. Till, 200.

INFRAESTRUCTURA, INDUSTRIA Y LA MARINA **MERCANTE**

La geografía le impuso al país un destino marítimo, que la historia no supo aprovechar. Desde hace algunas décadas, la realidad geopolítica nacional demanda una política de puertos pujante, unida necesariamente a una política de transporte y conectividad física. La AROU, a través de acciones de seguridad marítima y control del tráfico, apoyan el desarrollo portuario y el comercio nacional. En marzo de este año el Senador Abreu declaraba: “Uruguay tiene una situación geográfica única e intransferible, porque desde su posición en la Cuenca del Plata tiene una conectividad física de modernidad en servicio de transporte, de economía de los servicios, de modernidad geopolítica que no queda exclusivamente en lo que es la comunicación de los ríos, en la infraestructura, en los puertos o en el transporte marítimo”.

La principal terminal portuaria nacional, involucrada en proyectos de ampliación y modernización, ha crecido su operativa en un 14,2% en el 2010 y en el último año móvil un 32,6%, moviendo cargas propias y de la región. La expansión y mejoras del puerto ya determinadas (otra terminal de contenedores, el muelle de pesqueros en Capurro), incluye ahora un proyecto en Puntas de Sayago, donde se desplegarán empresas logísticas y contará con un muelle multipropósito que atenderá incluso contenedores. Montevideo ocupa el lugar 19 en el ranking de los principales 100 puertos que movilizan containers (TEU) en Hispanoamérica y el Caribe. Montevideo mueve contenedores y gran parte del movimiento es de tránsito o trasbordo (puerto hub).

Nueva Palmira es la terminal portuaria que más crece en volumen (en granos y fertilizantes); mueve casi 8 millones de toneladas.

El Puerto de Paysandú pronto estará listo para operar con mercadería containerizada, se han recuperado los muelles de ultramar y barracas; su carga tiene que ver con granos y azúcar cruda. La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) pretende que el puerto saque cemento, biocombustibles, granos y harina para alimento animal e ingresar combustible, entre otros.

El proyecto de Puerto de Aguas Profundas, pensado para operar con buques que calen más de 18 mts, deberá mover 5 veces la carga de Montevideo para justificar su viabilidad.

El reciente descubrimiento de grandes reservas de magnetita de excelente calidad, que puede imponer la inversión más grande de la historia del país (2.800 millones de U\$S) supone además la necesidad de utilizar un puerto para exportar su producción. Por ello se plantea construir un puerto en Rocha, embrión de un puerto de aguas profundas.

Varios inversores proponen diferentes modalidades para puertos a lo largo de la costa oceánica y del Río de la Plata.

En 2009 se inauguraron las obras del puerto de La Charqueada, sobre el río Cebollatí, y punto de inicio de la Hidrovía que integra la Laguna Merin y la Laguna de los Patos.

El puerto naval, deportivo y comercial de La Paloma, trata de cumplir condiciones de un puerto maderero, de apenas 20.000 tons mensuales de rolos. Se instalará además una terminal pesquera.

En el Puerto de Fray Bentos, comenzaron a amarrar buques pesqueros coreanos calamarereros; 15 en total, para descarga, mantenimiento y reparaciones, aportando otra actividad a las que ese puerto está llamado a tener en el futuro cercano.

En Conchillas, el emprendimiento Montes del Plata planifica construir otra terminal portuaria; la causa de esto es la saturación de la red vial, la cual no se prevé que mejore en el futuro inmediato. Por consiguiente habrá un aumento del tráfico marítimo comercial en la zona, así como también se incrementará el uso de la hidrovía del Río Uruguay hasta Paysandú.

La Industria Naval fue definida como un sector estratégico por el gobierno, debido a la incorporación de mano de obra calificada y tecnología. Desde el año 2006, la Armada ha impulsado fuertemente la industria naval, a través de su propio Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento (SCRA) y ahora también a través del Clúster Naval. Desde entonces se han construido embarcaciones con altos estándares. Hoy se encuentra en construcción un “Balizador de Río” para la Armada, que se botará en noviembre. En el futuro inmediato se coparticipará en la construcción de tres barcazas con capacidad de 5 mil toneladas cada una. Se han construido barcazas para la (ANCAP), para transporte de combustibles, lo que permiten sustituir a 80 camiones de 25 mil litros cada uno. En el segundo semestre de este año, se concluirá la obra de un empujador de barcazas.

Como objetivos institucionales, el Astillero cuenta en sus planes la construcción de Guardacostas y Patrulleros Oceánicos.

El Consejo Sectorial de la Industria Naval, la Dirección de Industrias y la INEFOP están próximos a un acuerdo para capacitar a 200 trabajadores; esto implica la construcción de un centro de capacitación y certificación del Polo Industrial Naval en conjunto con el Clúster Naval, además de otros centros de capacitación en el litoral.

Empresas extranjeras han manifestado su interés de participar en el mercado de la construcción naval.

El resurgimiento de la construcción naval, también representa ejercicio de soberanía a través de la contribución a que cada vez más embarcaciones surquen nuestras aguas luciendo el Pabellón Nacional. El desarrollo de la industria naval nos permite la diversificación de la matriz productiva en sectores de valor agregado bruto y prepararnos para el futuro: el “off shore” y el “hub” regional.

Según A.T. Mahan, la Marina Mercante es el vehículo, lo importante es el comercio marítimo que crece. Esto se sustenta en el hecho que lo que da valor agregado a la economía en forma notoria es la carga, lo que se produce y vende; la marina mercante es un flete, es la venta de un servicio. Quien lo haga gana también en ese rubro. Para nuestro país, tener una mercante de ultramar o en la hidrovía, significa salir a competir en el mercado mundial, ya que el mercado de cargas es global. Una visión marítima nacional,

permitiría apreciar que el Estado podría respaldar esta actividad comercial de fletes marítimos.

SEGURIDAD DEL TRÁFICO MARÍTIMO

En el Río Uruguay y el Río de la Plata, la AROU despliega constantes esfuerzos sobre el tráfico marítimo y la seguridad marítima en general.

La hidrovía representa un corredor fluvial de 3400 kms. que transporta 16 millones de toneladas por año, y donde Uruguay es su puerta de entrada. Una hidrovía en constante crecimiento y el mayor tráfico por el Río Uruguay, demandan mejores servicios por parte de la AROU.

Un adecuado dragado del Río Uruguay es necesario para que el transporte marítimo, junto al ferrocarril y las carreteras, formen un perfecto sistema multimodal.

El proyecto de las Exclusas de San Antonio, prevé la construcción de un canal con esclusas en base al curso del arroyo San Antonio que desemboca 2 kms al norte de Salto, dragar hasta 5 mts para que pasen barcazas y construir un canal de 2 kms de largo de navegación que conecte el lago de Salto Grande con el Río Uruguay, lo que permitiría navegar hasta Río Grande do Sul, Misiones, Corrientes y Entre Ríos.

RECURSOS VIVOS Y NO VIVOS; PLATAFORMA CONTINENTAL

La prospección de petróleo en la plataforma continental, involucra actividades para las cuales el país todo (gobierno, marco legal, AROU, privados, capacidades científicas) debe estar preparado. Esta actividad es desarrollada con alta tecnología y las empresas que la poseen (y los Estados que las respaldan) no la venden. Por ejemplo, la nave exploradora "Reflect Aries" explora mil millas cuadradas donde se supone está la ubicación probable de existencia de hidrocarburos.

En otro orden, la futura instalación de una planta regasificadora de gas licuado representa un intento de diversificar la matriz energética nacional. La AROU ha sido llamada a brindar asesoramiento técnico en cuanto a su posicionamiento e implicancias prácticas y legales en torno a la operativa portuaria.

Tanto las plantas "off-shore" de prospección como otras actividades conexas en el mar requerirán de servicios; todo lo cual hace que el Estado no deba permanecer ajeno a estas posibilidades.

En cuanto a la pesca, podemos afirmar que su importancia irá en crecimiento; a la luz de ser los alimentos, junto a la energía y el agua, elementos que serán "codiciados" ante el constante crecimiento de la población mundial y el consecuente incremento en la demanda alimenticia. Velar por la asignación de adecuados cupos de pesca y evitar la sobre explotación de las especies debe constituir un objetivo de atención suprema para el país y por ende para la AROU.

Asimismo, la creciente importancia del mar en cuanto al aumento de las actividades marítimas en su más amplia expresión, hace que los Estados se “vuelquen al mar” en un intento de “poblarlo” con acciones que permitan “asegurar la soberanía”, “no ceder derechos soberanos a terceros Estados u Organizaciones”, “velar por los intereses nacionales en el mar”, “no dejar vacíos de libre albedrío” en detrimento de lo que nuestro país pueda aprovechar como beneficios extraídos del mar, etc. Para ello la AROU estará llamada a ejercer la presencia del Estado en los espacios marítimos de interés.

Por otra parte, la política exterior del Estado debe ser apoyada por todos sus poderes, a fin de que sea fuerte y coherente. En consecuencia, el poder militar en el mar se debe integrar y estar en sintonía. Para un país marítimo, como es geográficamente y merece ser política y socialmente el Uruguay, la política marítima cobra singular importancia. La AROU, como articulador del Estado en esta materia, debe tener voz y asesorar a los decisores de la política exterior en este ámbito. Por consiguiente, las comisiones político-técnicas que funcionan en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, como ser la CARP, la CARU y la CTMFM, entre otras, siempre deben contar con un representante de la AROU en su plantilla de miembros.

MEDIO AMBIENTE MARINO

Es sin duda desconocido y hoy se encuentra crecientemente amenazado. Ejemplo de ello es que: las Naciones Unidas crearon una Comisión Independiente de los Océanos del Mundo (1995) para investigar las amenazas a los océanos y las formas de protegerlos, y en 1998, el Comité Asesor para la Protección de los Mares alentó a las naciones a utilizar las capacidades de sus organizaciones navales, para la seguridad ambiental en colaboración con sus correspondientes organizaciones civiles, en virtud de la creciente preocupación por su protección.

Las Armadas tienen capacidades y habilidades para ofrecer tanto en términos de investigación como de protección ambiental. La AROU posee organizaciones dentro de la Prefectura Naval y de la Dirección General de Material dedicadas exclusivamente a investigar y proteger.

El transporte marítimo es el que menos contamina; un portacontenedores de 3700 TEU consume promedialmente 77 veces menos que un Boeing 747 - 400, 7 veces menos que un camión de carga pesada y 3 veces menos que un ferrocarril (informe de UNCTAD), por tanto, es además, el más eficiente en términos económicos.

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA

La AROU ha contribuido significativamente a las tareas de establecimiento del límite exterior de la plataforma continental. De hecho, la Ley de Espacios Marítimos de la República le asignó tal responsabilidad a la AROU. La tarea fue cumplida con éxito, y hoy, al decir del actual Ministro de Defensa Nacional, el país se encuentra en los albores de concretar la reivindicación territorial más importante desde la independencia. Y fueron medios y personal de la AROU que lo hicieron posible.

Por otra parte, la Facultad de Ciencias quiere adquirir un buque de investigación para la Universidad de la República (UDELAR). Parte de las tareas de toda universidad, es propender al desarrollo científico y en este caso, el mar no debe estar ajeno. Esta iniciativa demuestra un avance positivo hacia la consolidación de la conciencia marítima, que en definitiva es de todos.

La investigación científica en el campo militar y de la defensa, es inherente a la capacidad militar de un país y debe ser entendida por toda la sociedad, ya sea quienes generan conocimiento (UDELAR) y quienes emplean los medios militares de la República (Fuerzas Armadas). Teniendo presente esta premisa, la tarea de investigación científica, puede apoyar el desarrollo de componentes militares para la defensa, como es el caso de los vehículos remotos, la construcción de cascos, el diseño de sistemas de comando, control, comunicaciones e inteligencia, entre otras opciones profesionales del ámbito de las Fuerzas Armadas.

Si hasta aquí podemos establecer un acuerdo general en nuestra visión del mundo y la región, de los intereses estratégicos nacionales y aquellos específicos del ámbito marítimo, preste atención el lector seguidamente a como la AROU, habiendo analizado los escenarios e intereses, tradujo en “Objetivos Navales Permanentes” (OONNPP) e incorporó a su doctrina (Parte III, pág. 29), las tareas que los protegen:

1. Contribuir a desarrollar las políticas marítimas nacionales.
2. Ejercer el control de las aguas jurisdiccionales...
3. Ejercer y mantener la seguridad de la navegación...
4. Llevar a cabo acciones de Seguridad Marítima...
5. Proteger el Medio Ambiente Marino...
6. Contribuir a la presencia nacional en la Antártida...
7. Favorecer la investigación y desarrollo científico...
8. Garantizar al Estado, [...] una mínima capacidad de transporte de cargas críticas...
9. Ejercer la soberanía y jurisdicción en las áreas de competencia...
10. Colaborar en la protección y el desarrollo de los intereses marítimos nacionales...
11. Colaborar en el mantenimiento y mejoramiento del tráfico comercial marítimo...

Al determinar los OONNPP (aquellos cuya obtención materializa el cumplimiento de la misión de la Armada) nos resta entonces analizar los conceptos operacionales para la AROU y definir las capacidades y vacíos. Podemos establecer, a priori, que tenemos suficientes argumentos para defender la necesidad de una nueva Armada.

La Tabla 1 relaciona los Intereses con los objetivos y las capacidades.

¿Cuál entonces debería ser el rol de la Armada y por qué los uruguayos la necesitan? ¿Cómo cumpliremos nuestra Misión? ¿Qué capacidades necesita la AROU?

CONCEPTOS OPERACIONALES PARA UNA NUEVA AROU

La AROU es el brazo militar y policial en mar y litorales, pero también es el referente marítimo de primer orden que dispone el Estado. Debe ser el mayor articulador de las políticas de Estado referentes al mar (sencillamente porque “está en el mar”) y es quién, interactuando con otros organismos gubernamentales, no gubernamentales y sociales (p.e.: DINAMA, DINARA, DNH, Sociedad de Prácticos, ADES, etc.) desarrollan un enfoque integrado para la gestión de los asuntos del mar, lo que otorga la gobernabilidad marítima del propio Estado.

Cualquier esfuerzo naval en la protección de los intereses nacionales en el ámbito marítimo no puede apartarnos de dos objetivos: la preparación para las operaciones de combate, expresión más excelsa de la defensa de la soberanía, el principal; y la contribución al desarrollo de una conciencia marítima nacional, el secundario.

Aunque parezca extraño a los ojos y oídos de un contribuyente neófito, cuanto más alistadas estén nuestras fuerzas en los ordenes físicos (personal, material y logística), morales (conducción y gerenciamiento) y conceptuales (doctrina, organización y despliegue)⁴, mejor desarrollaremos las tareas rutinarias de seguridad “blanda”, que en definitiva son las que se reconocen en el día a día y solventan nuestro prestigio. Esta cuestión no es menor, porque muchos oficiales pueden “perder el verdadero rumbo”, debido a la penosa subsistencia diaria de una Armada que no posee los medios adecuados para el cumplimiento de su misión.

En el orden físico, no podemos pensar la Armada comenzando con los tipos de medios necesarios o la cantidad requerida de personal, sino **en que capacidades debemos alistarnos y con qué sacrificios, cambios e innovaciones las alcanzaremos. El cambio es necesario. La logística es la primera prioridad.**

No podemos pensar la Armada alistándose en todas las áreas de la guerra naval, sino **en una Armada con capacidades de inflingir daños asimétricos, que permitan el control negativo del mar.**

No podemos pensar la Armada en términos de navegación sino **en términos bien entendidos de “estar en el mar”, porque este conlleva no una mera presencia, sino la capacidad de operar en él.**

El futuro marítimo de la región quizás demande complementariedad naval entre sus Armadas debido a que, entre otras cosas, las amenazas pueden ser transnacionales (p.e.: contrabando, contaminación, narcotráfico, etc.) y donde AROU deba ocupar un nicho de conocimiento referente para sus Armadas amigas. Debemos establecer, cuál es, en qué seremos “más que buenos”, porque de ello depende parte de nuestra credibilidad profesional en la región (que hoy existe y es importante y que no fuera ganada por lo material sino por la calidad de su personal).

⁴ Clasificación de la doctrina de defensa británica

En el orden moral, pensar la Armada conducida a través de fuertes liderazgos, una clara idea de hacia dónde vamos y una capacitación de primer nivel en los mandos superiores, específicamente en gerenciamiento, presupuesto y logística todo adornado con una admirable moral militar y espíritu de cuerpo.

En el orden conceptual, pensar la Armada desplegada en forma relativamente centralizada, con una base principal (Punta Lobos - Cerro) y dos apostaderos (La Paloma - Rocha y el litoral oeste - Dpto. de Río Negro), organizada en seis grandes Comandos: Acción Marítima, Alistamiento, Prefectura, Personal, Material y Hacienda.

Pero sobre todo pensar la Armada como un “sistema del mar y litoral” integrado por tres subsistemas. Subsistema de protección y control (SPC), integrado por una cadena de radares asistida por un único centro de control de tráfico y operaciones, capaz de colectar toda la información de los múltiples medios existentes; el subsistema de operativo (SO), integrado por los medios que nos permiten “estar en el mar”, preservando la soberanía, haciendo valer la ley y respondiendo a las alarmas del SPC y finalmente el subsistema de desarrollo marítimo (SDM) integrado por los actores navales que apoyan el desarrollo de todas las actividades relacionadas al mar (Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología -Servicio de Balizamiento, Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento, etc.).

La tarea “complementaria” no es menor, y de ninguna manera debe ser descuidada⁵: La opinión y conocimiento de la ciudadanía uruguaya y la política de Estado hacia los asuntos del mar, tienen un correlato en su impacto sobre la AROU. Hagámonos las siguientes preguntas: ¿Es capaz el uruguayo común de “ver el mar” más allá de la playa que disfruta en el verano y de los pescados que elije para degustar? ¿Es capaz el ciudadano uruguayo (que es un ciudadano “marítimo”) de “ver el mar” como medio de: recursos (petróleo, gas, pesca, minerales) líneas de comunicaciones (transporte de cargas y personas), investigaciones científicas, ambiente a cuidar y de soberanía? Creo que lamentablemente debemos responder que la inmensa mayoría de los ciudadanos de este país marítimo, aún “no lo ven”, y mientras esto ocurra ¿cómo podrán ver a la organización que protege sus aguas?

Es por ello que los esfuerzos por desarrollar una conciencia marítima en la sociedad y una voluntad marítima gubernamental, son importantes, imprescindibles e impostergables.

En esta forma de “ver el mar” es que la AROU establece los conceptos operacionales que deben pautar su acción y establecer sus capacidades en medios.

Al “ver el mar” como medio de donde obtenemos recursos, la Armada debe custodiar las pesquerías y zonas de extracción.

Al “ver el mar” como línea de comunicaciones, la AROU debe asegurar el tráfico marítimo, estableciendo rutas seguras y señalizadas, por faros y boyas, controladas por medio de radares, señales y comunicaciones, estableciendo las debidas seguridades portuarias de acuerdo a las normas de la Organización Marítima Internacional (OMI).

⁵ Poder Marítimo: Una guía para el SXXI.

Al “ver el mar” como lugar de investigaciones científicas, la AROU debe mantener capacidades de investigación hidrográfica, oceanográfica y meteorológica, contribuir con organizaciones como ANCAP y UTE en sus explotaciones futuras sobre el mar (extracción de petróleo y gas, off shore, planta regasificadora de gas licuado, etc.), con la Facultad de Ciencias en proyectos de investigación y también desarrollar proyectos de defensa propios.

Al “ver el mar” como medio ambiente, la Armada debe desarrollar vigilancia sobre los “pobladores del mar y del litoral” para evitar que contaminen y prepararse para enfrentar derrames sobre las aguas y actuar sola o coordinadamente con otros actores, para mitigar los daños, si se producen.

Al “ver el mar” como área soberana, la Armada debe patrullar los mares, ríos y el litoral terrestre por mar, aire y tierra, sensorar la mayor área marítima posible para controlar las acciones de los usuarios, salvaguardar la vida en el mar, etc.

Habiendo llegado a este punto nos queda establecer como materializamos el subsistema operativo, (medios de superficie, aire y tierra), **es decir**, la AROU que necesitamos.

¿Cuánta capacidad necesita la AROU para materializar los conceptos operacionales?

Muchos países de primer orden pueden “mantener dos marinas” (una para proteger su soberanía y otra para la seguridad del litoral, es decir una marina militar y una guardia costera), pero la mayoría de los países sólo pueden mantener una, lo suficientemente fuerte como para cumplir ambas funciones. La pregunta es: ¿cuánta AROU es suficiente?

Mantener el control total de las aguas nacionales en todo tiempo es prohibitivo en términos económicos y muy dificultosos de justificar.

INTERESES ESTRATÉGICOS NACIONALES	INTERESES MARÍTIMOS NACIONALES	OBJETIVOS NAVALES PERMANENTES	CONCEPTOS OPERACIONALES
Asegurar la soberanía e independencia nacional, su sistema de gobierno y el estado de derecho	El uso funcional del mar, entendiendo por tal el "mantenimiento del buen orden en el mar", impidiendo acciones ilegales.	Ejercer el control de las aguas jurisdiccionales ...	Patrullar, por mar, aire y tierra, la jurisdicción marítima y fluvial de la República
Apoyar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales		Llevar a cabo acciones de Seguridad Pública ...	Desarrollar tareas que se le asignen; actualmente la seguridad perimetral de un establecimiento carcelario.
Asegurar el desarrollo económico y social del país, resguardando su identidad cultural	La promoción y el desarrollo de la infraestructura portuaria, la industria naval y la marina mercante.	Contribuir a la paz internacional participando en misiones de paz ...	Desplegar contingentes armados y observadores militares hacia Misiones de Paz lideradas por la ONU en Teatros de interés para la República
		Llevar a cabo acciones de Seguridad Marítima ...	Ejecutar operaciones de Búsqueda y Rescate; efectuar levantamientos hidrográficos; editar cartas náuticas; efectuar investigaciones oceanográficas; brindar info meteorológica marítima; efectuar salvamentos y remolques; etc
		Garantizar al Estado, ... , una mínima capacidad de transporte de cargas críticas ...	Contribuir, mediante dotaciones entrenadas, al transporte marítimo de cargas críticas, durante situaciones consideradas necesarias o críticas
		Alistar Fuerzas Navales para la ejecución de acciones	Ejercer y mantener la seguridad de la navegación...
		...	Contribuir la bienestar y seguridad de la población fuera del ámbito jurisdiccional apoyando a las autoridades nacionales competentes
		***	Ejercer y mantener la seguridad de la navegación ...
Promover la integración regional y la democracia	La seguridad del tráfico marítimo	Desarrollar la conciencia marítima	Mantener y desarrollar el balizamiento; controlar el tráfico marítimo; etc.
		...	Colaborar en el mantenimiento y mejoramiento del tráfico comercial marítimo ...
Promover los DD.HH. en el ámbito internacional			Llevar a cabo acciones de Seguridad Marítima ...
Promover la investigación científica y la adquisición de tecnología	El desarrollo de la investigación científica en sus mares y en la Antártida		Favorecer la investigación y desarrollo científico aplicado ...
Preservar el medio ambiente	La preservación del medio ambiente marino		Contribuir a la presencia nacional en la Antártida ...
Proteger los recursos naturales renovables y no renovables	La preservación y explotación de los recursos vivos y minerales de la ZEE, la plataforma continental y las aguas interiores		Proteger el Medio Ambiente Marino ...
			Ejercer el control de las aguas jurisdiccionales...
			Patrullar, por mar, aire y tierra, la jurisdicción marítima y fluvial de la República

Tabla 1

La Tabla 2 muestra la cantidad de medios con que debería disponer la AROU para cumplir con su misión, al buen saber y entender del autor y en base a los conceptos operacionales que se han desarrollado, en virtud de los objetivos que se deben alcanzar. Un análisis de los mismos permite observar el mantenimiento de la natural flexibilidad de las fuerzas navales que brinda al gobierno la capacidad de responder rápida y apropiadamente a sus demandas en el litoral y en el mar.

La combinación de todos los medios y sistemas da como resultado el ejercicio del control con los medios más económicos.

Patrulleros de Alta Mar	3
Buque Científico y Antártico	1
Balizadores	2
Guardacostas del litoral	18
Naves de Combate mayores	2
Caza y Barre Minas	1 / 4
Lanchas Rápidas de Ataque	4
Aeronaves de Patrulla Marítima	3
Helicópteros navales multipropósito	6
Infantería de Marina	

Tabla 2

Nuestra posición estratégica en el Atlántico Sur, demanda, además de la defensa de nuestra soberanía, una presencia del pabellón contribuyendo con los Estados de la región sudatlántica, en la seguridad cooperativa de esta parte del océano y cumplir además con los compromisos internacionales suscritos por la República; esto nos obliga a mantener unidades de combate de alta mar.

Los Patrulleros de Alta Mar (PAM) nos permiten desarrollar elevada permanencia en estación, gran autonomía, poca tripulación y bajísimo costo logístico. Nos permitirían una casi continua vigilancia física del frente marítimo, la Zona Económica Extensiva (ZEE) toda y la próxima extensión de la jurisdicción hasta las 350 millas náuticas de plataforma continental.

El buque científico y antártico, nos permite desarrollar la capacidad de investigación y logística, propias de las necesidades de la Institución, y colaborar con los esfuerzos del Instituto Antártico, de la ANCAP y de la UDELAR, entre otros.

Los balizadores Sirius y Orión (próximo a botar) nos permiten mantener el balizamiento de los canales y accesos a puertos del Río de la Plata y del Río Uruguay.

Las aeronaves de patrulla marítima y los helicópteros embarcados, nos permiten vigilar las pesquerías y los ilícitos además de operar en el mar. Los helos embarcados en los PAM y naves de combate mayores permiten alcances de vigilancia y actuación inmediata, que desde tierra no poseemos.

Guardacostas del litoral desde Salto a Río Branco nos permiten ejercer continuamente la ley en el mar territorial, ríos y lagunas.

Las unidades que atienden los aspectos del minado naval, nos permiten mantener abiertos los corredores de tránsito marítimo en el Río de la Plata y en el acceso a puertos nacionales o amigos del área focal.

Las lanchas rápidas de ataque para ejercer la soberanía en las aguas de este “mar semicerrado” que es el Río de la Plata y la costa atlántica.

La Infantería de Marina, apropiada a nuestra realidad, diversificando sus tareas en tres áreas básicas: operaciones especiales con atención a contrarrestar la interferencia ilícita a bordo, ya sea por terrorismo, piratería o narcotráfico, operaciones de seguridad portuaria y operaciones de incursión anfibia.

ASUMIENDO LOS RIESGOS

Si el decisor político concluyera en que conceptos como los aquí vertidos son correctos, posiblemente persistiría la brecha entre lo ideal y lo posible. Las realidades presupuestales pueden impedir contar con los medios materiales y humanos necesarios para cumplir cabalmente la misión.

Esta realidad impone al decisor comprender y asumir riesgos. Es decir, establecer indirectamente qué la Armada “no podrá hacer” o donde la Armada “no estará” (es probable que ocurran incidentes, actividades ilegales, “violaciones” a la soberanía, para los cuales no habrá capacidad de prevención y ni siquiera de respuesta, al menos inmediata).

Por consiguiente, este asunto, de la mayor importancia, no es decidido por la Fuerza Naval. A ella le corresponde operacionalizar esas decisiones para que la República esté de la mejor manera, salvaguardada en sus intereses y los estándares operativos de la Fuerza no se vean perjudicados. Cualquier decisión debería, en el peor de los casos, permitir contar con una AROU balanceada. Hacer más, o tratar buenamente de hacer todo, no es hacerlo bien e irá en desmedro de la credibilidad organizacional.



LA DEFENSA NACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO NACIONAL

José A. Amy¹

Procuramos en este trabajo presentar una visión amplia de la relación entre defensa y desarrollo, profundizando en las posibilidades y características de las Fuerzas Armadas en ese contexto en tanto son, por misión y capacidades, actores esenciales de la defensa.

MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL

Consideremos, en primer lugar, la definición del término “**desarrollo**”, que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en la acepción más adecuada a nuestro tema, significa **para una comunidad humana: “progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente”**.

Pasamos ahora al análisis de las normas vigentes y vemos así que la ley N° 18 650 define, en su artículo 1º, a la Defensa Nacional, como “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**”.

Para el tema que nos ocupa retenemos, entonces, los enunciados señalados con negrita en los párrafos precedentes, y de su análisis y vinculación conceptual, me parece que podemos llegar fácilmente a una primera conclusión: el legislador, prácticamente por unanimidad al aprobar la Ley de Defensa, se ha manifestado expresamente en el sentido de que las acciones relativas a la Defensa tienen un estrecho vínculo con el desarrollo nacional.

La referida “contribución” al desarrollo puede concretarse a través de dos tipos de actividades: podríamos decir que de un modo indirecto, muchas veces intangible, en el caso de aquellas que brindan seguridad, es decir que protegen de las amenazas permitiendo el progreso y crecimiento económico, social, cultural y político de nuestra sociedad; y de un modo directo, por las que aportan resultados materiales concretos de significación para ese desarrollo.

¹ Profesor de Historia, político, columnista uruguayo perteneciente al Partido Colorado. Cursó diploma en Desarrollo Local en el Instituto ClaeH. Como político integró durante varios períodos la Junta Departamental de Soriano; a partir de febrero de 2010, asume el cargo de Representante Nacional por el Departamento de Soriano. Actualmente es integrante de la Comisión de Defensa en la Cámara de Representantes y es el coordinador de la Bancada de “Vamos Uruguay”. amytejera@hotmail.com

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

Resultaría engorroso por su cantidad, e incluso hasta obvio, referir a todas y cada una de las actividades civiles comprendidas en el enunciado del artículo 1º pero, a título de ejemplo, podríamos citar, entre ellas, a las del Ministerio de Relaciones Exteriores, preservando nuestra soberanía al reaccionar ante intromisiones en los asuntos internos de nuestro país; a las de las autoridades ambientales, preservando la integridad no ya cuantitativa sino cualitativa de nuestro territorio; a las de las autoridades pesqueras o los entes correspondientes, preservando la calidad y uso de los recursos estratégicos (incluyo en ellos, sin dudas, a la **educación y salud en tanto protegen al recurso más importante para el desarrollo: el humano**) o al Ministerio del Interior, asegurando la paz de la República. Tareas todas, sin duda posible, coadyuvantes al “bienestar social, presente y futuro de la población”.

Así como estamos seguros de que esta visión tan amplia, tan abarcativa, del concepto de Defensa Nacional que venimos intentando explicitar fue adoptada por los legisladores con plena convicción, dado el largo proceso y amplio espectro de opiniones que implicó la formación de este cuerpo normativo, también consideramos que ella no es una visión asumida en plenitud por la ciudadanía.

En efecto, entendemos que el concepto común de Defensa no se asocia a los conflictos y tensiones que se viven en tiempos de paz, sino que la generalidad de la población lo relaciona inmediatamente a hipotéticas situaciones vinculadas al enfrentamiento armado y de allí su asociación casi automática y exclusiva con las Fuerzas Armadas

Es una realidad que en tal grave hipótesis, a la que se puede llegar ante una amenaza directa a la soberanía y la independencia de nuestro país o a la integridad del territorio y de los recursos estratégicos, todas las capacidades civiles que aportan a la Defensa Nacional se constituirán en apoyos de las acciones militares que esta imponga y que tienen como responsable fundamental a las Fuerzas Armadas

Esto surge claro de los siguientes artículos de la Ley de Defensa:

Artículo 17:

Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional.

Artículo 18:

Las Fuerzas Armadas (...) se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos **militares** que imponga la Defensa Nacional. Su **cometido fundamental** es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, **la salvaguarda de los recursos estratégicos** del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes.

Según ellos, la tarea indudablemente prioritaria de las Fuerzas Armadas a la cual, por lo tanto, deben dedicar esencialmente sus recursos (humanos, materiales y tiempo) es el **alistamiento** (eso es estar “organizada, equipada, instruida y entrenada”) para ejecutar “los actos **militares** que imponga la Defensa Nacional”.

Más allá de este clarísimo mandato, es cierto también que las Fuerzas Armadas, en tanto no los apliquen al referido alistamiento, pueden disponer, en tiempo de paz, de recursos factibles de ser asignados a otras tareas, tal cual lo explicita también la Ley de Defensa:

Artículo 20.- En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental.

Profundizaremos, ahora, en el análisis de estas capacidades de las Fuerzas Armadas que, aplicadas al desarrollo nacional permiten aportar resultados materiales de significación, más allá de la protección brindada al mismo a través de las acciones militares o el alistamiento para ellas.

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL DESARROLLO NACIONAL

La utilización de capacidades de las Fuerzas Armadas en apoyo al desarrollo nacional tiene una larga historia en el mundo y en nuestro país. Ya en el siglo XIX, el Ejército de los EE.UU. fue protagonista en la “conquista del oeste” trabajando en la protección de los nuevos colonos y en la creación de estructuras de transporte, especialmente el ferrocarril. En los tiempos modernos, hay países como Honduras donde las Fuerzas Armadas administran un Banco; en Ecuador, tienen a cargo empresas públicas; en Argentina, participan activamente en la industria naval, aeronáutica y de armamento, por citar algunos ejemplos. Nuestro país no ha estado ajeno a estos procesos.

Las actividades de apoyo al desarrollo han recibido diferentes denominaciones tales como “operaciones secundarias”, “operaciones no militares”, “acción cívica”, entre otras.

Que los gobiernos hagan uso de sus Fuerzas Armadas en estas tareas que, como dijimos, difieren de sus cometidos esenciales, no es caprichoso sino que resulta de las características propias de las organizaciones militares para actuar con rapidez y eficiencia.

Es importante clasificar estas acciones en apoyo al desarrollo, dependiendo de su contexto legal. Es así que las mismas pueden constituir un “rol”, es decir, cuando tiene una larga duración en el tiempo y que generalmente están reguladas por disposiciones legales, o una “misión” cuando responden a situaciones específicas con duración determinada por el mismo tiempo que las consideraciones generadoras.

En muchos casos, existe una línea gris en la diferenciación entre acciones en apoyo al desarrollo y las de seguridad pública. Ejemplo típico es el cuidado de los perímetros carcelarios, que si duda no constituye una operación militar tradicional, pero aporta al concepto de Defensa que venimos exponiendo. Para que puedan incluirse en acciones de apoyo al desarrollo, debe configurarse lo material, ya sea generado por la propia acción o por el apoyo directo a la misma.

¿Cuáles son las consideraciones que llevan a los gobiernos a utilizar a sus Fuerzas Armadas en acciones de apoyo al desarrollo? Las mismas devienen de capacidades propias de lo militar, entre las cuales pueden mencionarse:

1. Despliegue territorial. La propia dispersión de las unidades militares en el espacio terrestre, marítimo y aéreo del país, conduce a que las mismas no solamente tengan un mayor conocimiento del espacio de actuación sino que, además, dispongan de los apoyos logísticos sin necesidad de grandes movilizaciones.
2. Organización. Las estructuras orgánicas militares presentan un gran flexibilidad para adaptarse a cambiantes condiciones que le puedan ser requeridas, y aportan certeza y exactitud de cumplimiento de las tareas encomendadas.
3. Comando y control. Propio de lo militar, lo cual facilita el planeamiento, la supervisión y el control de todas las operaciones que se realicen. La posesión de comunicaciones eficientes aumenta esta capacidad.
4. Capacidades tecnológicas exclusivas. Especialmente en ciertos países no suficientemente desarrollados, las Fuerzas Armadas poseen en forma exclusiva recursos humanos y materiales aplicables al desarrollo nacional.
5. Costos. Considerando los costos directos, las Fuerzas Armadas requieren menos recursos económicos para llevar a cabo tareas no militares.
6. Ausencia de conflictos laborales. En la situación en que las tareas se realicen con la totalidad de personal militar, los conflictos laborales no existen. Lo anterior no se verifica en plenitud cuando las mismas implican la actividad conjunta de militares y civiles.

Todas estas ventajas han llevado a un uso regular y continuo de las Fuerzas Armadas en roles o misiones de apoyo al desarrollo nacional, especialmente en los países de Latinoamérica. No obstante, existen otras condicionantes con carácter de desventajas que han conducido a que, muchas veces, se discuta la utilización intensiva de las Fuerzas Armadas en estas misiones secundarias.

1. Distorsión de las misiones primarias. Toda aplicación de recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas en misiones que no son las primarias, conlleva un cierto grado de apartamiento de las mismas, reduciendo el potencial de la defensa del país.
2. Deterioro del material militar. El material que integra la logística militar experimenta deterioros al ser utilizado en misiones que no son las primarias.
3. Competencia con empresas privadas. Esto constituye el elemento de mayor fricción social, ya que se considera que las Fuerzas Armadas, al desarrollar actividades comerciales, llevan a cabo una competencia asimétrica con aquellas empresas con actividades similares, al estar sometidas no al mismo régimen fiscal y a menores costos de personal. Lo anterior aparece minimizado por el hecho que, en muchos casos, dichas actividades comerciales se ven ligadas a los sistemas públicos de control, lo cual establece topes en la inversión y complejos mecanismos para la adquisición de los necesarios insumos para la producción.

4. Politización de las Fuerzas Armadas. Muchos analistas plantean que la actuación de las Fuerzas Armadas fuera del ámbito específico de las acciones militares impuestas por la Defensa Nacional, conlleva el riesgo de que las mismas ingresen en el campo político con la posibilidad de que tiendan a intervenir en asuntos propios del ámbito civil. Esto puede resultar más notorio o adquirir mayor trascendencia cuando estas acciones llegan a dar solución a problemas sociales, no resueltos por los organismos naturalmente competentes.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hemos intentado presentar un análisis lo más completo posible de la relación entre Defensa Nacional y desarrollo. Consideramos así, en un rápido vistazo al marco jurídico en el cual ese vínculo se desenvuelve y a las principales características del aporte al desarrollo del componente civil de la Defensa.

En tanto son las Fuerzas Armadas el organismo estatal más estrechamente vinculado con la Defensa, por misión y dimensiones, analizamos más en detalle las posibilidades y características del apoyo que ellas están en condiciones de aportar al desarrollo nacional.

En tal sentido y finalizando, podemos resumir ese aporte en cuatro grandes grupos de tareas que se vinculan con la misión de las Fuerzas Armadas:

- ***El alistamiento y ejecución de los actos militares que impone la Defensa Nacional.***

Con ello se procura proteger de cualquier amenaza externa a todas las actividades que directamente generan y estimulan el desarrollo. Es por eso mismo, por determinarlo el marco jurídico y, sobre todo, por ser responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, que vemos esta tarea como absolutamente prioritaria.

- ***El cumplimiento de operaciones de apoyo, de gran interés para el desarrollo nacional, que derivan, fundamentalmente, de las capacidades orgánicas y logísticas del instrumento militar y cooperan con las responsabilidades de otros organismos del Estado.***

A vía de ejemplo, podemos citar, en este grupo, a la custodia de cárceles, la participación en el Sistema Nacional de Emergencia, la Búsqueda y Rescate, el apoyo al Sistema Electoral Nacional.

Constituye, entonces, este grupo, lo que llamaríamos tareas secundarias o subsidiarias.

- ***Actividades productivas, de interés para el desarrollo, que derivan de la disponibilidad de capacidades de recursos humanos y materiales muy específicos.***

Entre ellas podríamos citar: actividades de mantenimiento aeronáutico, producción y manejo de explosivos y municiones, cartografía terrestre y náutica, balizamiento, actividades de buceo, construcción naval y transporte marítimo.

Las capacidades a emplear aquí son las que, en determinadas situaciones, exceden a las necesarias en apoyo de la tarea primaria y secundaria, las cuales, además, adecuadamente reguladas, permiten generar recursos genuinos que apoyan el esfuerzo presupuestal de la sociedad.

- ***Aporte a la educación nacional***

En una faceta pocas veces percibida en su real dimensión, podemos afirmar que luego de la ANEP, son las Fuerzas Armadas la institución que más aporta cuantitativamente a la educación, realizando, por esa vía, una sustantiva colaboración al desarrollo nacional.

Mucho más allá de la formación militar específica y en valores esenciales para cualquier ciudadano, en el marco del ya referido alistamiento para las tareas asignadas, las Fuerzas Armadas llevan a cabo un formidable esfuerzo educativo, de todos los niveles (de nivel primario a terciario), impartiendo conocimientos y destrezas de oficios, técnicos, científicos, de idiomas y hasta de cultura general a la gran mayoría de sus componentes, que los trasladan a otros ámbitos a través de su participación en la vida en sociedad o su desempeño en otras actividades luego de su baja o retiro.

En suma, en el contexto de muchas otras actividades vinculadas con la Defensa Nacional que apoyan el desarrollo, son las Fuerzas Armadas un instrumento seguro, eficaz, confiable, flexible y multifacético en cuanto a sus posibilidades de apoyo al desarrollo nacional.

Como todo instrumento, puede resultar mejor o peor, más o menos útil, según lo cuide, mantenga y aplique su usuario en cada circunstancia.

El usuario es, en este caso, la sociedad toda de donde las Fuerzas Armadas provienen y a la cual sirven, representada por los poderes del Estado legítimamente constituidos, entre los cuales tiene primacía el Poder Ejecutivo, en tanto su Mando Superior.

Será entonces a él, en el marco de la Constitución y la ley y del funcionamiento equilibrado de los poderes del estado, a quien corresponda fijar prioridades de empleo y asegurar el alistamiento, asumiendo responsabilidad plena sobre los resultados obtenidos y su influencia sobre el desarrollo nacional.-

BIBLIOGRAFÍA

Ley Marco de Defensa Nacional N.^o 18.650, Art. 3.^o, M.D.N., R.O.U., Montevideo 2008.



EDUCACIÓN PARA LA DEFENSA¹

Ana Belén Álvarez Luquero²

INTRODUCCIÓN

El concepto “cultura de Defensa” es nuevo en España. Nuestro país aparte de esa falta de conocimiento viene arrastrando viejos prejuicios y posturas denominadas “antimilitaristas” que están trasnochadas.

Por otro lado, los ejércitos profesionales necesitan un aporte de personal a sus filas que se basa, entre otras cosas, en la percepción que la sociedad tenga de la institución. En el panorama mundial aparecen nuevos escenarios donde proliferan los conflictos internacionales, las misiones humanitarias y de paz, el impacto de los medios de comunicación en el desarrollo de las operaciones, etc. En este ambiente es muy importante que la sociedad no sólo conozca los valores de la Defensa, sino que también que los respete y esté convencida de su necesidad.

Este trabajo trata de analizar los problemas de las diferentes ramificaciones hacia la sociedad y el mundo educativo de un árbol llamado Defensa.

“CULTURA DE DEFENSA”

Para abordar bien este problema conviene precisar que es lo que abarca la llamada “cultura de Defensa”. Tres son las áreas que comprende: los problemas actuales de la seguridad y defensa, tanto a nivel nacional como internacional; la estructura y organización de la Defensa, sobre todo en España; y lo referido más específicamente a los Ejércitos.

En cuanto al tema de seguridad y defensa, cabría decir que los problemas de una nación afectan, o pueden afectar a otras. Asimismo los intereses de cada país no son exclusivamente suyos sino que coinciden con los de otras naciones. Una adecuada “cultura de Defensa”, propicia un mayor interés por esas cuestiones y sobre todo una actitud más positiva hacia soluciones que haya que adoptar y la presencia de nuestras Fuerzas Armadas en diversos escenarios. En segundo lugar se encuentra la organización de la Defensa propia de cada país. En la actualidad se sigue desconociendo tanto los organismos como la regulación vigente. Y en tercer lugar están las Fuerzas Armadas. Todas las naciones fomentan, de una forma o de otra, el conocimiento de los Ejércitos, ya que los gobernantes saben que lo que no se conoce es difícil de apreciar y las Fuerzas Armadas son realmente eficaces, cuando están apoyadas por la sociedad.

¹ El presente artículo ha sido extraído de la publicación “BOLETÍN DE INFORMACIÓN” Nº 304, año 2008, págs. 55-66; correspondiente al Centro Superior de Estudios de la Defensa de España. ceseden@oc.mde.es

² Magíster en Seguridad y Defensa.

Concretando más en el caso español, se pueden señalar tres grupos de dificultades: la complejidad de los temas de seguridad y defensa y su carácter reservado; los pocos centros de estudios en los que se analicen y desde los que se difundan; y la actitud de la sociedad respecto a las Fuerzas Armadas. Basta señalar que aunque en las Universidades y Escuelas Técnicas ya se imparten asignaturas relacionadas con la Defensa y existen cátedras como en otras naciones, no deja de ser curioso constatar que los temas de defensa no atraen a muchos universitarios, salvo a los que tengan una verdadera vocación militar. Es una actitud recelosa que sólo se vencerá con el conocimiento de los temas de defensa. Y el mejor medio para difundir esta noción es en el ámbito de la enseñanza; se trata de fomentar el conocimiento de la Historia y de la realidad actual, de lo que significa la Defensa sin caer en la propaganda. El mejor medio para lograrlo es aquel que favorece el profundizar en la necesidad de que toda nación esté en condiciones de defenderse y que esto es beneficioso para la sociedad. Todo esto constituye la verdadera “cultura de Defensa”.

De estos objetivos se deduce que es en el área de la enseñanza donde se sitúan los puntos clave. Parece necesario planificar el desarrollo de esta “cultura” desde la Enseñanza Primaria.

Por otro lado, es necesario citar que ya en los ambientes universitarios e intelectuales las actividades cívico-militar han dejado de ser una novedad; las cátedras, conferencias, materias específicas, convenios están a la orden del día. La Universidad Complutense de Madrid fue una de las primeras universidades que propuso llevar a cabo actividades académicas relacionadas con temas de defensa. Lo hizo en el año 1983.

Desde entonces estas actividades se han renovado e incrementado, y hoy se imparten asignaturas sobre seguridad y defensa en más de diez facultades, dentro del foro académico y de investigación que constituye la Cátedra “Almirante Don Juan de Borbón”, creada en el año 1998. Esta Cátedra aúna a docentes del ámbito universitario y a expertos militares que, de forma conjunta, ofrecen conocimientos multidisciplinarios con plena validez académica a estudiantes de diferentes titulaciones y a miembros de las Fuerzas Armadas.

Por citar otro ejemplo, en el año 1997 se creó el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” con el objetivo de implicar a la Universidad en los temas considerados como tradicionalmente militares. Por ello, el Instituto se ha configurado como un centro de investigación y de docencia especializado en cuestiones relacionadas con la búsqueda de la paz, la seguridad y la defensa.

Otros centros que están desarrollando cursos y seminarios sobre el tema son el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), el Instituto “Ortega y Gasset”, y Universidades como la Complutense de Madrid, la de Zaragoza o la Politécnica de Madrid, entre otros. Precisamente, esta última firmó a finales de enero de 2007 un convenio con el Ministerio de Defensa por el que se creó la Cátedra “Ingeniero General Don Antonio Ramón y Zarco del Valle” para actividades docentes, académicas e investigadoras relacionadas con la seguridad y la defensa y como foro para la mayor difusión de estas cuestiones. Además, la Cátedra se ocupará de organizar las Jornadas Universidad Politécnica de Madrid-Fuerzas Armadas sobre seguridad y defensa, con profesores y expertos de ambos Centros, y de coordinar el desarrollo del programa de actividades a impartir en la

Universidad con actividades específicas de la escuela de Altos Estudios de Defensa (EALEDE).

Recientemente en noviembre de 2007, el ministerio de Defensa, José Antonio Alonso, firmó tres convenios-marco con los rectores de las Universidades de Córdoba, de Cádiz y de Cantabria, para la colaboración en actividades académicas, docentes y de investigación. Las actividades formativas y de investigación estarán encaminadas al estudio de las relaciones y respuesta de la sociedad, ante la actuación que desempeñan en el marco constitucional las Fuerzas Armadas y su incidencia en una política europea de seguridad y defensa común. Por ello, cada programa de actuación será objeto de un convenio específico de colaboración. Las modalidades de colaboración podrán ser: actividades de formación, intercambio de personal investigador (fomentando la creación de becas en sus distintas modalidades), participación en Programas de Investigación y Desarrollo, titulaciones conducentes a titulaciones oficiales válidas en todo el territorio de tercer ciclo y doctorado, convocatoria de premios (docente e investigación), participación en cursos de verano y la realización de seminarios y jornadas. Por otro lado también se podrán organizar visitas a museos, archivos, bases y centro militares que puedan resultar de interés para las universidades, así como aquellas actividades que den a conocer el patrimonio histórico-artístico del Ministerio de Defensa.

Todos estos convenios responden a las premisas que se recogen en la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, la cual establece en su artículo 31 que:

“El Ministro de defensa promoverá el desarrollo de la “cultura de Defensa” con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales.”

Por último, con la nueva Ley de Carrera Militar, que entró en vigor el 1 de enero de 2008, se refuerza la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS) para que, en colaboración con el sistema de centros universitarios de la Defensa (cuya creación está contemplada en esa Ley para impartir las enseñanzas de las titulaciones universitarias), imparta cursos de posgrado.

Y el CESEDEN se abra a todos los ámbitos de las Administraciones Públicas y de la sociedad de altos estudios relacionados con la paz, la seguridad, la defensa y la política militar.

Con todo esto se logra que la enseñanza militar superior pueda considerarse parte de este Sistema de Enseñanza Europeo.

Este ámbito Universidad-Defensa, tiene que tener un buen cimiento. Y éste no es otro que la Educación Primaria y Secundaria.

LA ESCUELA

Los alumnos de educación Infantil y Primaria de La Rioja y País Valenciano fueron los primeros en volver a las aulas, el pasado 7 de setiembre en un curso marcado por el

comienzo de la implantación de la Ley Orgánica de Educación (LOE). Las clases más tardías empezaron en la capital andaluza, Sevilla, el día 17.

En secundaria, Euskadi las clases el día 10, mientras, los alumnos sevillanos de Secundaria se incorporaron el día 17.

Aunque cada comunidad autónoma fija la fecha de inicio de curso, la LOE contempla un mínimo de 175 días lectivos para las enseñanzas obligatorias.

Los escolares que estudien primero y segundo de Educación Primaria y primero y tercero de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) serán los primeros en iniciar la reforma contemplada en la LOE. También éste es el primer curso en el que empezará a impartirse la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Euskadi, Extremadura y Navarra impartirán ya este curso la nueva materia. Las restantes que han decidido fijarla en segundo, comenzarán a implantarla el próximo curso.

El Real Decreto de enseñanzas mínimas de la ESO determina que para la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos se asignará un mínimo de 35 horas en los tres primeros cursos y otras 35 para Educación Ético-Cívica, denominada así en cuarto de la ESO y que se empezará a impartir en el curso 2008-2009. en el Bachillerato esta materia se denominará Filosofía y Ciudadanía, ya que hasta dentro de dos cursos, no se implantará.

La ministra de Educación y Ciencia, Mercedes Cabrera, define esta disciplina:

“Una educación de calidad ha de formar individuos plenamente conscientes de sus deberes para con la sociedad, y comprometidos con los derechos humanos y con los valores constitucionales.” “Nuestros alumnos, que han nacido bajo la democracia, deben ser conscientes de que las instituciones democráticas no se sostienen por sí mismas.”

Por su parte, Carmen Pellicer, autora del libro de texto sobre la materia de la editorial Santillana, explica que estas enseñanzas buscan:

“Profundizar en el conocimiento de los valores y los derechos humanos, en sus implicaciones en la organización de la vida social, además de fomentar entre los estudiantes comportamientos personales y colectivos coherentes.”

En la postura opuesta, nos encontramos a la Conferencia Episcopal Española que afirma que hay que denunciarla, ya que su objetivo:

“Es una formación de las conciencias impuesta por el Sistema Educativo a todos los alumnos.”

La polémica materia de Educación para la Ciudadanía que ha suscitado un fuerte rechazo entre los sectores más conservadores de la sociedad, tiene un apartado dedicado al valor de la Defensa, como compromiso al servicio de la paz, que plasma el enfoque moderno y constitucional que orienta la actuación de España en materia de política de defensa. Por eso, el Ministerio de Educación ha tenido en cuenta las aportaciones de Asociación de Diplomados en Altos Estudios de la Defensa Nacional (ADALEDE) que agrupa a parlamentarios, altos funcionarios, catedráticos, representantes de empresa y de los

medios de comunicación, y destacados militares. Esta Asociación, organizó el 12 de diciembre de 2006, una jornada de debate para analizar el valor de la Defensa en el Sistema Educativo, en el salón de actos del CESEDEN, donde también se encuentra EALEDE.

El director del CESEDEN, Teniente General Pedro Bernal Gutiérrez, que intervino en la apertura de la jornada, señaló que:

“Los españoles no perciben hoy día con claridad los peligros que acechan a su seguridad. Por ello, es indispensable una mejor formación de los jóvenes en valores, uno de los cuales ha de ser la conciencia de seguridad como una parte más de la búsqueda de la paz.”

Por su parte, el presidente de ADALEDE, Carlos Escudero de Burón comentó en este acto el éxito de la jornada que la Asociación organizó el año pasado sobre el mismo tema:

“Fruto de aquella jornada y de las propuestas de esta Asociación, se ha incorporado el valor de la Defensa, como compromiso cívico y solidario al servicio de la paz, al currículo de la nueva asignatura creada por la LOE.”

Así, en la Enseñanza Secundaria, los jóvenes estudiarán los conflictos en el mundo y la actuación de la comunidad internacional en su resolución, así como el papel de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales de paz. Y en la Educación Primaria se trata el tema de la “Defensa al servicio de la paz”, dándole un tratamiento adecuado a la edad de este alumnado. Es decir, transmitir el valor del deber ético de luchar por la justicia y la solidaridad por parte de las Fuerzas Armadas dentro de los límites del marco jurídico aceptado por España: el Derecho Internacional Humanitario y de los conflictos armados, la aceptación del Tribunal Penal Internacional, la renuncia a utilizar determinado armamento, etc. En último lugar, en función de los distintos niveles educativos, es necesario abordar el papel de los organismos internacionales comprometidos con la paz de los que España forma parte, el papel que nuestro país juega en ellos, los compromisos que asumimos y las reglas con las que actúan en materia de Defensa.

Entre los asistentes a esta jornada se encontraba el director del Instituto Al-QAdir de Alorcón (Madrid), Pedro Iglesias Ramos, que ofreció una ponencia en la que expuso su experiencia de colaboración con las Fuerzas Armadas en actividades programadas por el Centro. Recordó que “todo empezó con una ración de campaña que un alumno trajo a Clase”. A partir de ahí, surgió la idea de pedir al Ministerio de Defensa información sobre la alimentación en las Fuerzas Armadas. Nos enviaron a un comandante que nos ofreció una interesante y amena lección sobre nutrición y dietética. Desde entonces, el instituto viene organizado en colaboración con las Fuerzas Armadas distintas actividades relacionadas con las materias que se imparten en clase; visitas al Hospital Central de la Defensa, al Centro Geográfico o a la Unidad Cinológica del Ejército han servido a los jóvenes para profundizar en sus áreas de estudio a través de la labor de los militares. Añadió que:

“Los jóvenes, hoy más que nunca, necesitan de valores, y los que transmiten los militares nos pueden ser de gran ayuda: responsabilidad en el trabajo, planificación, estrategia, solidaridad, cooperación...”.

En esta jornada de debate, se plasmó lo que se había demandado hacía tiempo, como explicaba el diputado socialista Jordi Marsal en una Comisión de Defensa del Congreso:

“La sociedad española necesita, para que nuestro país desempeñe un papel cada vez más relevante en el escenario internacional, disponer de una sólida conciencia de Defensa, en la que por una parte no veamos que los hombres y mujeres que se dedican profesionalmente a la milicia dedican su esfuerzo a proteger nuestra seguridad, nuestras libertades y nuestros valores.”

Finalmente, el jefe de Estado Mayor de la Defensa, el General Félix Sanz Roldán, se felicita la inclusión de la “cultura de Defensa” en la asignatura de Educación para la Ciudadanía y especifica que:

“Cuando conozcan a los militares, alumnos y profesores pedirán mayor presencia de la Defensa en esta asignatura”

En este entorno parece difícil una identificación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad prescindiendo del Sistema Educativo.

¿Pero, cómo se ha ido introduciendo el concepto de defensa en la educación?. Para dar respuesta a esta pregunta, tenemos que ir a las leyes precedentes de la actual Ley de la Educación.

ANTECEDENTES.

La legislación básica del Sistema Educativo moderno español consta de una serie de leyes. Las que declaran los principios y fines del sistema son:

- Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, 4 de julio de 1985. LODE.
- Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo 1/1990, de 3 de octubre de 1990. LOGSE.
- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. LOCFP.
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la Educación. LOCE.
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. LOE.

LODE DE 4 DE JULIO DE 1985

Esta Ley Orgánica, que en su día fue pionera, busca consolidar el derecho de todos los españoles a una enseñanza de calidad y en las mismas condiciones, regulando la participación de la sociedad en el Sistema Educativo o la financiación de los centros públicos y privados.

En esta Ley se señala que la actividad educativa estará orientada por los principios y declaraciones de la Constitución y entre los fines se pueden citar los siguientes que tienen alguna relación con el concepto de nación. El pleno desarrollo de la personalidad del alumno:

- La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, de la igualdad entre hombres y mujeres, y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.
- La adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo, así como de conocimientos científicos, técnicos, humanísticos, históricos y estéticos.
- La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España.
- La preparación para participar activamente en la vida social y cultural.
- La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos y para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.

Entre las disposiciones adicionales de esta Ley educativa encontramos que, si bien la presente Ley podrá ser desarrollada por las comunidades autónomas, se exceptúan, no obstante, aquellas materias cuya regulación encomienda al Gobierno: como la Ordenación General del Sistema Educativo, la programación general de la enseñanza, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección y demás facultades que, conforme al artículo 149 de la Constitución, le corresponden para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos.

LOGSE 1/1990

El preámbulo del texto señala que el principio inspirador es regular la educación para garantizar la igualdad de todos los españoles, es decir, disponer de una herramienta que permita convalidar niveles académicos en todo el territorio nacional.

Esta Ley declara que el Sistema Educativo Español se basa en “los principios y valores de la Constitución, asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella y en la LODE”. En cuanto a sus fines reproduce los de la Ley anterior.

Por último, el punto tres del artículo 2 de esta Ley, indica que la actividad educativa se desarrollará atendiendo a una serie de principios, entre los que cabe destacar el respeto a todas las culturas, el fomento de los hábitos de comportamiento democrático, la relación con el entorno social, económico y cultural y la formación en el respeto y defensa del medio ambiente.

LOCE 10/2002

En la exposición de motivos de esta Ley, se señala que:

“La educación, que une el pasado y el futuro de los individuos y las sociedades, está siempre influida por el mundo del conocimiento y por el de los valores, por las

legítimas expectativas de los individuos y por las exigencias razonables de la vida en común.”

Los conceptos como “el mundo de los valores” o “la vida en común”, ya permiten introducir aquellas ideas sobre las que formar una conciencia nacional.

También es importante la introducción del punto de partida al reflejar que:

“Es un fin cuyas raíces se encuentran en los valores humanistas propios de nuestra tradición cultural europea.”

El capítulo primero del título preliminar, refiere los principios del Sistema Educativo entre los que encuentra los siguientes:

- La equidad, que garantiza una igualdad de oportunidades de calidad, para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, en el respeto a los principios democráticos y a los derechos y libertades fundamentales.
- La capacidad de transmitir valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad social, la cohesión y mejora de las sociedades, y la igualdad de derechos entre los sexos, que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación, así como la práctica de la solidaridad, mediante el impulso a la participación cívica de los alumnos en actividades de voluntariado.

Por su parte, el artículo 2 del capítulo segundo señala por primera vez que existen deberes en la sociedad. En concreto, dice en el párrafo b:

“Todos los alumnos tienen el derecho y el deber de conocer la Constitución española y el respectivo Estatuto de Autonomía, con el fin de formarse en los valores y principios reconocidos en ellos y en los Tratados y Acuerdos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por España.

Además, insiste en la idea de homologar los títulos en toda España ya señalado en la LOGSE:

“El Gobierno fijará las enseñanzas comunes, que constituyen los elementos básicos del currículo, con el fin de garantizar una formación común a todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes”; (se entiende por currículo el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades).

LOE 2/2006 DE 3 DE MAYO E 2006

La exposición de motivos refleja también alguna idea como la conexión con la sociedad española:

“Para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y, al mismo tiempo, de renovar la cultura y el acervo de conocimiento y valores que la sustentan, de extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de promover la solidaridad y evitar la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social”.

También en la exposición de motivos se comenta a importancia de educar en valores y en especial en aquellos que son la base de la vida en común.”

De este modo, entre los fines que se propone la Ley se insiste en que la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía.

En lo que se refiere al currículo, una de las novedades de la Ley consiste en la introducción de la nueva materia, Educación para la Ciudadanía, que se impartirá en algunos cursos de la Educación Primaria, ESO y Bachillerato:

“Su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y derechos establecidos en la Constitución española, en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática.”

Sin entrar en contradicciones, la nueva materia permitirá profundizar en algunos aspectos relativos a nuestra vida en común, contribuyendo a formar a los nuevos ciudadanos.

Cuando enumera los principios sobre los que se asienta el Sistema Educativo Español, se citan aspectos interesantes. Así, el punto c propone:

“La transmisión de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia y que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación” y el punto j plantea: “La formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y la no violencia en todos los ámbitos e la vida personal, familiar y social.”

Llama la atención que se compromete a formar en “la prevención y resolución pacífica de conflictos”. Sin duda, la intervención de los ámbitos de los ámbitos de la Defensa, en la elaboración de la Ley, ha dado sus frutos.

Toda esta nueva Ley Orgánica tiene su reflejo en los contenidos de los distintos niveles educativos:

- En la Educación Primaria uno de sus bloques se dedica a la protección civil, la seguridad integral del ciudadano y la valoración de la defensa como un compromiso cívico y solidario al servicio de la paz. Se trata de que los alumnos comprendan con la lucha por la paz actúen de acuerdo con nuestra legislación y con los principios de Naciones Unidas, para restablecer la paz entre los contendientes y el respeto a los derechos humanos fundamentales.
- La Enseñanza Secundaria pone su atención en la operaciones para establecer, mantener o consolidar la paz en lugares de conflictos y en la cultura de la paz.
- La comprensión de estos alumnos permite abordar la distinta tipología de operaciones la distinta tipología de operaciones con las que las Fuerzas Armadas intervienen en misiones de paz, y que pueden adoptar diversas formas de actuación, dependiendo de si se trata de acciones de mediación, del control del cumplimiento de acuerdos para evitar la reanudación de las hostilidades, o bien de desarme, de reconstrucción de infraestructura e instituciones, para

prevenir la reaparición de otros conflictos. Por otro lado, desde el valor de la cultura de la paz se recuerda el rechazo de la violencia como forma de resolución de los conflictos entre las naciones, y el compromiso de España de resolver sus controversias internacionales de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y de los instrumentos internacionales de los que es parte, y colaborar en el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la cooperación y los derechos humanos.

- Finalmente, en el Bachillerato, la asignatura Filosofía y Ciudadanía permite debatir sobre la legitimidad de la acción del Estado para defender los valores democráticos, los derechos y la paz; además de identificar las motivaciones y los valores ciudadanos que pueden animar a un joven para incorporarse a las Fuerzas Armadas de España y actuar en misiones internacionales de paz.

LA “CULTURA DE DEFENSA” EN OTROS PAÍSES

ITALIA

En este país, la disciplina que trata, aunque indirectamente, las cuestiones de seguridad y defensa se denomina Educación en la Ciudadanía, en la convivencia democrática y en la paz. En una asignatura, que se cursa en primero y segundo de Bachillerato, los alumnos estudian una vez a la semana, dentro del área de historia y ciencias sociales, la Constitución, los derechos humanos, los fundamentos jurídicos, la cooperación internacional. Se plantean debates y se anima a los alumnos a defender opiniones. También se trata la integración y promoción de la igualdad de oportunidades. Y aunque se trata de fomentar y de hecho se ha logrado el uso de los símbolos nacionales, lo cierto es que, en el Sistema de Enseñanza Italiano, los temas de defensa resultan muy ajenos a todos los sectores implicados.

PORTUGAL

Al contrario que en Italia, en Portugal se trata directamente los temas de seguridad y defensa en una asignatura específica en el nivel medio de la Enseñanza Obligatoria que puede traducirse como Educación para la Ciudadanía. Los profesores que tratan el programa dedicado a la Defensa cuentan con el apoyo del Instituto de la Defensa Nacional en cuanto organismo especializado en el pensamiento y análisis de la seguridad y a defensa portuguesa desde la doble vertiente civil y militar. Desde el instituto se organizan seminarios y encuentros a los que asisten de manera regular maestros y profesores. En algunas ocasiones se ha aprovechado la realización de esos seminarios con los encuentros bilaterales con países socios, en concreto con España.

ALEMANIA

Las Fuerzas Armadas alemanas disponen de una organización autónoma, pero dependiente del Ministerio de Defensa, encargada de relacionarse con el mundo de la enseñanza. La traducción literal es algo semejante al de oficiales de los jóvenes. Estos oficiales acuden a los centros de enseñanza cuando se solicita su colaboración para explicar,

en su condición de expertos profesionales de las Fuerzas Armadas, aspectos concretos de la seguridad y la defensa alemanas, así como para describir el papel del Ejército alemán en la sociedad y en las relaciones internacionales.

FRANCIA

Este país, firmó en el año 1982, el primer protocolo entre el Ministerio de Defensa y el de Educación que se fundamentaba en lo siguiente:

“El cumplimiento de la misiones educación y defensa no puede lograrse, por un lado, con la única actividad de la Enseñanza, y por otro, con la instrucción militar aislada. La educación resulta ser un acto global que no puede quedar reducido sólo a las actividades escolares. Del mismo modo, el espíritu de defensa resulta ser una actitud cívica que no puede limitarse sólo a las actividades militares.”

Algunas universidades francesas, incluyen las materias de defensa como actividades docentes y de investigación, y algunos profesores son propuestos como colaboradores de Instituto de Altos Estudios de la Defensa, tanto en su sede central como en las delegaciones regionales.

Para explicar el concepto de seguridad y defensa en Francia, los jóvenes franceses asisten a lo que se denomina día de la llamada para la Defensa.

Esta formación específica se desarrolla en un fin de semana. En esa jornada, una mañana alargada (en su momento fueron tres días), son convocados de manera oficial todos los varones y mujeres, de una edad determinada (al concluir la Enseñanza Obligatoria). Los jóvenes deben concentrarse en centros y unidades militares o de la Gendarmería que se encuentren próximos a sus lugares de residencia. En esa reunión se dictan una serie de conferencias sobre las materias de la seguridad y la defensa, el papel de Francia y de sus ejércitos en las relaciones internacionales, en la defensa de los compromisos e intereses nacionales y de sus antiguas colonias. La asistencia es obligatoria y al final, tras realizar una serie de pruebas elementales (conocimientos generales y de convivencia), se les entrega un documento imprescindible para llevar a cabo cualquier gestión administrativa y docente, que deban realizar los jóvenes a partir de ese momento.

REINO UNIDO

Las cuestiones de la seguridad y la defensa se desarrollan a partir de la iniciativa de profesores interesados por estas materias. El sistema de docencia británico les permite incluir estas materias en sus programas con el fin de comprender y explicar situaciones concretas que tienen que ver con la seguridad y la defensa. Estos profesores se agrupan alrededor de los centros de investigación universitarios, de los que reciben documentación y formación específica. En cuanto se constituyen como asociaciones son reconocidas por los Ministerios de Defensa y de Asuntos Exteriores, que les apoyan a su vez facilitándoles la labor de documentación y formación específica.

CONCLUSIONES

La relación que existe entre la educación y la defensa, se puede comparar como un matrimonio recién casado, en que tras una relación no llena de dificultades y desconfianzas, la pareja se va afianzando y con el tiempo se irá conociendo mejor. Así, hace años cuando era más común que un profesor universitario diera clases a los miembros de las Fuerzas Armadas, era impensable que un docente militar fuera a dar clases a la universidad. En la actualidad esto es una práctica muy habitual. El ejemplo lo encontramos en el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra que lleva a cabo numerosas actividades de formación en la Universidad de Granada.

Tampoco existía que los cursos, congresos y seminarios sobre Defensa que se imparten en las universidades, tuviera valor lectivo (en forma de crédito de libre elección) para los alumnos que los realizaran. Este avance supone a los universitarios una motivación más para apuntarse a estas clases.

Por otro lado, en el ámbito de los colegios y de los institutos, las palabras “Fuerzas Armadas”, “misiones internacionales de paz”, “tareas de reconstrucción” han dejado de ser desconocidas y a desprenderse de significados erróneos gracias a la labor que se está haciendo tanto desde el ámbito militar como desde el espacio de la docencia. Y aunque todavía queda mucho camino por recorrer, hemos asentado las bases para que el tema de la Defensa deje de ser una novedad en el Sistema Educativo y se integre totalmente en él.



LA EDUCACIÓN MILITAR

¿Desafío o Cuestión de Enfoque?

Eduardo Ulery¹

El diseño del sistema de educación militar, más que un desafío, se presenta como una cuestión de enfoque, ya que el problema parece existir más en la esfera político-ideológica, que en la técnico-práctica; por lo que se sugiere más que una aplicación “vertical” de la Ley General de Educación, un enfoque “horizontal.”

INTRODUCCIÓN

En el último lustro el país abordó la temática de la defensa nacional a través de llamado “debate nacional sobre defensa”. Participaron actores de las más diversas extracciones políticas y sociales, así como también representantes de las Fuerzas Armadas. El mismo tenía como fin, en primera instancia, la provisión de insumos para la elaboración de una ley marco de defensa nacional, que diera encuadre a lo que a la postre la ley homónima llamó “sistema nacional de defensa”².

Al amparo de esta ley, otras instancias quedan pendientes; como ser, las leyes orgánicas específicas de cada una de las fuerzas y la concepción de una política de defensa nacional y su corolario, la política militar de defensa. Pese a los lentos avances constatados en estos temas, hay otro que al menos, cuenta con una ley que también le da “marco”. La Ley General de Educación, como su nombre lo indica, establece la política educacional a nivel nacional, presenta fines y da orientaciones sobre cómo debe diagramarse la educación del país. A ello no escapa la educación militar, que de hecho tiene un capítulo dedicado a ella³. Sin embargo, su escueto articulado no abunda en detalles, pasando la responsabilidad a una comisión integrada entre otros, por el Ministerio de Defensa Nacional⁴. Esta

¹ Es el Jefe de la División Política Naval y Planes del Estado Mayor General de la Armada. Es Oficial Diplomado de Estado Mayor de la Escuela de Guerra Naval de nuestro país y de la Armada Argentina. Fue Sub Director de la Escuela de Especialidades de la Armada y Jefe del Cuerpo de Alumnos de la Escuela Naval. Es Master en Estabilización y Reconstrucción de Países en Conflicto, de la Universidad Naval de Postgrado de Monterrey, California. Fue Comandante de la Fuerza de Monitores de las Naciones Unidas en Nepal. Publicó diversos artículos de interés profesional y muchos de sus trabajos de maestría fueron publicados por centros académicos en el exterior. El Mando Naval lo ha designado como Jefe del Área de Aplicación Integral sobre Política Naval y Planificación a nivel de todo el Sistema Integral de Enseñanza Naval. empla_jefe@armada.mil.uy

² Ley 18650 Marco de Defensa Nacional, Título II.

³ Ley 18437 General de Educación, Capítulo XVIII.

⁴ Ibídem, Artículo 105.

particularidad estaría implícitamente indicando, lo que Julián González Guyer, en su artículo de su autoría, calificara como “...los desafíos más complejos”⁵.

El presente trabajo intenta descubrir qué hay detrás de tal afirmación, la que a nuestro juicio, combina tanto aspectos de formación militar vinculados a una visión estratégica de país hacia dentro y fuera de sus fronteras, como a aspectos políticos e ideológicos. Para ello, recurriré a los elementos esenciales de las teorías del conflicto y de sistemas, a una visión interrelacionada de los factores del poder nacional, así como a la proyección que el mundo actual “posmoderno” tiene sobre el perfil del profesional militar. Se verá por tanto, que si bien la revisión de los sistemas de formación militar puede constituir un desafío, la dificultad o no de abordar el mismo, pasa más bien por una cuestión de cómo enfocarlo.

LA EDUCACIÓN MILITAR COMO CONFLICTO DE “CLASE”

Algunos de quienes han abordado el tema de la defensa, parten de la premisa que las Fuerzas Armadas tenían un “enemigo interno,” que hoy día está en el gobierno⁶. Esto por tanto da pie a reconocer la existencia de una “cuestión militar”⁷ a resolver o al menos a manejar o administrar. Esta aseveración, si bien correcta, tiene un alto componente político y también uno ideológico. Desde el punto de vista político intenta en forma subyacente reflejar el conflicto existente entre quienes deben orientar el camino y dar las órdenes (los políticos) y quienes deben obedecerlas y materializarlas en acciones (los militares). La teoría del conflicto, en su más amplia acepción, da por hecho que el conflicto es el estado normal de las relaciones humanas y por ende de las sociedades y de los Estados⁸. Es la contraposición de voluntades, es decir el diálogo entre lo que un grupo humano quiere hacer y lo que otro grupo quiere lograr, en otras palabras la “dialéctica de voluntades,” lo que genera el “conflicto”⁹. En rigor, el conflicto nunca tiene solución pero siempre se maneja o administra. Y lo que ciertos analistas plantean como desafío es el manejo de ese conflicto entre las Fuerzas Armadas (factor militar del poder nacional) y el gobierno (factor político del poder nacional).

El componente ideológico también está presente en este conflicto o “dialéctica de voluntades.” Al parecer, existe la idea de que las Fuerzas Armadas han sido tradicionalmente formadas “ideológicamente” para reconocer en la actual fuerza política de gobierno en su “enemigo.” Para erradicar ese concepto de una vez por todas, parecería que habría que llevar

⁵ Julián González Guyer, “El Frente Amplio en el Gobierno y la cuestión militar; Luego de cinco años, llegan los desafíos más complejos”, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, Edición 2010, RESDAL.

⁶ *Ibidem*, pág. 292.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Alonso y otros, “Estrategia, Teoría y Práctica,” Instituto de Publicaciones Navales, 1998, pág. 33.

⁹ *Ibidem*, pág. 64.

a cabo una suerte de revolución educativa a nivel militar, a fin de erradicar o al menos cambiar sustancialmente la manera en que las Fuerzas Armadas eran formadas y educadas en el pasado.

Visualizar la teoría del conflicto con un enfoque ideológico haría que el problema de la educación militar se analizara como un conflicto de “clases” o “grupos”¹⁰. De este modo, el conflicto entre la “clase política” y la “clase militar” quedaría planteado y el manejo de la “cuestión militar” sería muy complicado. Estaríamos ocupados visualizando cuál de las dos “clases” prevalecería sobre la otra teniendo por tanto una visión miope o interesada del conflicto. Afortunadamente, otras herramientas de análisis ayudarán a comprender mejor esta problemática y a ofrecer soluciones a quienes deban estudiar el futuro de la enseñanza militar, a la luz del marco legal ya referido y a la realidad de la época en que vivimos.

LA EDUCACIÓN MILITAR COMO SUBSISTEMA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Una lectura desapasionada y profunda del ya referido artículo de Julián González Guyer, hace posible entender la afirmación de que la “Revisión de los sistemas de formación militar...”¹¹ constituye un desafío complejo. La educación militar es un subsistema dentro del sistema educativo nacional. Pero a su vez, las Fuerzas Armadas, a quienes la educación militar debe servir, son parte del sistema interrelacionado de factores del poder nacional; el que debe apuntar a una estrategia de país, que tiene una vertiente interna así como también una de proyección internacional. Por consiguiente, resulta muy útil visualizar la enseñanza militar a la luz de la teoría de sistemas, como un componente de un todo mayor. Un componente de “ingreso” al sistema, el que luego de un proceso (la formación y educación militar), debe contribuir a un producto de “salida” (la estrategia de país)¹². Para que el sistema funcione como tal, debe ser íntegro, que según el diccionario se define como: “estado de una cosa que tiene todas sus partes”¹³.

EL SISTEMA NACIONAL

El país visto como “sistema”, se puede estudiar como la combinación factorial de tres “poderes,” que son los componentes de entrada al sistema. Dicha combinación, en el proceso sistémico, dan como salida el “sistema nacional”, que no es otra cosa que el poder nacional. Para verlo en forma sencilla, se puede decir que el sistema nacional está compuesto de tres poderes: el poder político, el económico y el militar. El poder político es el generador de las ideas, es quien orienta al sistema nacional y en definitiva es quien diseña la estrategia de

¹⁰ Teoría del conflicto, http://usuarios.multimania.es/medeis/SOCIOLOGIA/V.sociologia_conflicto.pdf

¹¹ Julián González Guyer, “El Frente Amplio en el Gobierno y la cuestión militar; Luego de cinco años, llegan los desafíos más complejos”, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, Edición 2010, RESDAL, pág. 293.

¹² Teoría de sistemas, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/010820192601.html>

¹³ Diccionario Enciclopédico Larousse, edición 1996, México.

país, tanto interior como en su proyección internacional. Pero estas ideas, sin un poder económico que las haga posible y que las materialice son una entelequia. Por otra parte, un gran poder económico sin ideas orientadoras generaría despilfarro de los siempre escasos recursos. Por último, la economía orientada sin la debida preservación y protección que brinda el poder militar se pone a riesgo de la tentación de elementos fuera del sistema nacional y se torna vulnerable¹⁴.

En consecuencia, es la existencia de los tres poderes lo que hace posible consolidar una estrategia de país (sistema nacional), de la cual la educación militar es solamente una parte. La combinación “factorial” (producto o multiplicación) de los tres poderes, es la adecuada a la realidad en el entendido que la ausencia de uno de ellos hace al poder nacional nulo (cualquier multiplicación por cero es igual a cero)¹⁵. El sistema nacional, para el ámbito que nos ocupa, ha promulgado la Ley Marco de Defensa Nacional, que es parte del extremo final del sistema.

EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

La Ley General de Educación es un subsistema nacional, pero obviamente es un sistema en sí misma. La educación militar es un subsistema del sistema de educación nacional. Como tal, si bien su diseño corresponderá a una comisión establecida por ley, está sujeta a los lineamientos y fines que dicha ley establece para todo el sistema educativo nacional. Como aspecto fundamental de esos fines, se destaca lo correspondiente a las “líneas transversales,” como muestra que la educación militar es parte de un sistema¹⁶.

De todos modos, la realidad demuestra que la educación militar, tradicionalmente ha abordado la inclusión de las hoy definidas líneas transversales, tal vez con la única salvedad de la temática de los derechos humanos; de hecho, enfatizada en la sociedad posmoderna. No obstante ello, se espera que la ley sistematice de manera formal la educación de sobre tales líneas transversales en todo el sistema educativo nacional, del que como se vio, el militar es parte. Confiamos en que el sistema de educación militar se adecúe y contribuya a la estrategia de país, pero creemos que el desafío planteado tiene más de político e ideológico que de práctico. Por tanto, creemos que el esfuerzo de “cambio” tendrá que venir más por el lado de la clase política que de la “clase militar,” sin con ello dejar de reconocer que las Fuerzas Armadas tendrán que tornarse más flexibles a los cambios. En definitiva, esta realidad tiene un gran componente que pasa por mejorar las llamadas relaciones cívico-militares.

EL SISTEMA DE EDUCACIÓN MILITAR Y LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES

¹⁴ Roberto Luis Pertusio, “Entre la Guerra y la Paz, ese Corto Trecho,” Instituto de Publicaciones Navales, Argentina, 1997, págs. 83 y 84.

¹⁵ Eduardo Ulery y otros, “Gobernabilidad y Seguridad Hemisférica,” Junta Interamericana de Defensa, pág. 28.

¹⁶ Ley 18437 General de Educación, Artículo 40.

También se ve al desafío de la revisión del sistema de formación militar como parte del “proceso de redefinición de las relaciones civil-militares”¹⁷. En tal sentido, entendemos que así como entre las naciones hermanas se desarrollan “medidas de confianza mutua,” para el fortalecimiento de sus lazos de amistad y para minimizar el surgimiento de conflictos, entre la sociedad y sus Fuerzas Armadas, deben implementarse similares medidas. Las mismas en este caso apuntarían a disminuir la brecha aún existente entre ellas.

Estas “medidas de confianza mutua” tendrán cimientos reales y duraderos si se fomentan desde el ámbito más propicio. Creemos que la educación es el escenario más apropiado para ello. Por ejemplo, el intercambio entre estudiantes militares y universitarios, entre docentes militares y civiles, que demuestren en los hechos una sincera apertura, no sólo al diálogo sino que a compartir sus conocimientos y experiencias, y a debatir sus puntos de vista; los cuales constituirán los materiales más sólidos y resistentes, para que sobre dichos cimientos se edifique la imprescindible confianza mutua que la hora requiere.

No se vislumbra a priori que el ejemplo arriba mencionado vaya a cristalizarse, ya que parecería que la Ley General de Educación tiene un sentido más “vertical” que horizontal, por más que aparecen líneas transversales y que en ella poco se habla de la educación militar. Pero según cómo se enfoque el problema, la ley prevé que el sistema educativo nacional es aplicable a toda la educación, incluyendo la militar; que los conocimientos “comunes” a todo el sistema serán equivalentes para todos los subsistemas u órganos de la educación nacional, los principios y los fines también son comunes y por supuesto que están las comentadas líneas transversales. Por tanto, el terreno es propicio para los intercambios anteriormente mencionados. Como ya lo expresáramos y así tituláramos este análisis, el trabajo por delante será un desafío o no, dependiendo de cómo se enfoque el problema. Si la educación militar se enfoca “verticalmente”, o si se da participación a la “clase militar” en su diseño, propendiendo al intercambio más que a la imposición, todo lo cual redundará en una sustancial mejora en las relaciones civiles-militares, que a muchos preocupa (y a nosotros también).

Otro aspecto importante en la mejora de las relaciones cívico-militares, es percatarse de como el país visualiza su probabilidad de conflicto a la luz de las posibles amenazas. En este sentido, Michael Desch plantea una matriz de análisis muy interesante por la cual argumenta que cuando la probabilidad de amenaza interna es alta (lo que implica el uso de las Fuerzas Armadas en conflictos internos) las relaciones cívico militares no son buenas. Como contrapartida, cuando la probabilidad de amenaza externa es alta (lo que implica el empleo de las Fuerzas Armadas fuera de fronteras), las relaciones cívico militares pasan por su mejor momento¹⁸.

¹⁷ Julián González Guyer, “El Frente Amplio en el Gobierno y la cuestión militar; Luego de cinco años, llegan los desafíos más complejos”, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, Edición 2010, RESDAL, pág. 293. Cabe destacar que el autor acertadamente denomina relaciones “civil-militares” a lo que hasta hace poco se conocía como relaciones “cívico-militares.” Si bien el subtítulo de este trabajo utiliza la denominación antigua, el concepto es enteramente coincidente con la denominación dada por autor del artículo motivo de análisis.

¹⁸ Michael C. Desch, “Civilian Control of the Military,” The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1999, pág. 14.

A la luz de lo expuesto, no surge de la Ley Marco de Defensa Nacional y por supuesto de la aún pendiente política militar de defensa, en qué medida la participación de las Fuerzas Armadas uruguayas en las misiones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas, contribuirán con la mejora de las relaciones cívico-militares. La doctrina en materia de relaciones cívico-militares, indica que ante la ausencia de conflicto armado, el envío de tropas a misiones de paz fuera de fronteras genera una sustancial mejora en su relacionamiento, precisamente por tenerlas ocupadas en asuntos inherente a su profesión, y más aún, fuera del país¹⁹. Ello no obsta por otra parte, tener claro que la misión de las Fuerzas Armadas del país, no pasa por el envío de contingentes a servir bajo bandera de la ONU.

Asimismo, tener a las Fuerzas Armadas abocadas a tareas de su profesión va en consonancia con el tan deseable “control objetivo” de los militares esbozado por Huntington²⁰, hoy día tan en boga en países como el nuestro, que pasa por un proceso que de ser más profundo, equivaldría a una reforma del sector seguridad, cosa que han hecho varios países en el mundo posmoderno.

Para el caso que nos ocupa, es menester indicar que pese al grado de compromiso de nuestro país con las misiones de paz, no existe coherencia entre el proceso de formación militar y el involucramiento de fuerzas bajo mandato de las Naciones Unidas. La formación militar, al menos en sus etapas iniciales, no prevé impartir conocimientos sobre la ONU y las operaciones de paz, siendo éstos impartidos de manera elemental, y muy poco antes de proceder a un despliegue, cosa que marca la falta de actualización de la educación militar en este sentido.

EL PERFIL PROFESIONAL DEL MILITAR

Una de las maneras para que el sistema educativo nacional se comporte como tal, es reconocer la interacción no formal, pero que en la práctica existe entre el producto final de la educación militar y la “civil.” Las Fuerzas Armadas aportan recursos humanos capacitados a otros ámbitos del quehacer nacional; en algunos casos como resultado de una situación de “doble empleo”²¹, y en otros por parte de personal que abandona la profesión militar en busca de mejores horizontes en el ámbito laboral civil.

Por otra parte, las Fuerzas Armadas han operado como un motor impulsor para que el sistema educativo nacional produzca los recursos humanos capacitados para enfrentar los desafíos científico-tecnológicos a los que las Fuerzas Armadas se ven siempre enfrentados dado el material sofisticado que utilizan. Este es un proceso biunívoco de ida y vuelta. Por tanto hay que visualizar las necesidades mutuas en materia de educación que hay entre la sociedad y las Fuerzas Armadas. Éstas preparan ciudadanos que luego también son útiles a

¹⁹ *Ibidem*, pág. 122.

²⁰ Samuel P. Huntington, “The Soldier and the State,” The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, London, England, Twentieth printing, 2003, pág. 83.

²¹ Este concepto implica personal que revista en servicio efectivo en las FFAA pero que tiene otro u otros trabajos en el ámbito civil que realiza fuera del horario militar.

la sociedad en otros ámbitos, así como también, es necesario que el sistema educativo instruya personas aptas para cubrir los puestos requeridos por las Fuerzas Armadas, principalmente en lo referente a capacidades técnicas. Pensamos por tanto que el diseño de la educación militar y el sistema educativo nacional, del cual es parte, sea “horizontal” además de transversal. Este sería en todo caso el verdadero desafío, es decir el abordaje o enfoque del problema, por que las bases ya existen.

Un aspecto a tener en cuenta en la formación del personal militar, es la realidad de requerírsele altas dosis de sacrificio, abnegación, sentimiento del deber, a la vez que acepta voluntariamente ciertas limitaciones a sus derechos como ciudadano. Esta realidad, pocas veces se tiene en cuenta a la hora de concebir leyes de aplicación “vertical” con “transversalidades” comunes a toda la sociedad, lo que a veces trae aparejado situaciones de injusticia social en materia de oportunidades, salarial y de reivindicación de derechos²².

El mundo posmoderno ha impactado en el diseño y perfil de las Fuerzas Armadas profesionales en todo el mundo, y fundamentalmente en los países desarrollados. En esencia, el modelo trata a la profesión militar como un “trabajo” o una oportunidad de carrera²³, hecho que impactó en gran forma en la incorporación de la mujer a la esfera militar. La tendencia ha sido llevar lo “militar” más hacia lo “civil” por intermedio de la capacitación. Esto si bien puede compartirse, no debe confundirse o impactar en la etapa de formación, donde el militar debe acuñar su vocación de servicio, patriotismo, sentimiento del deber y demás atributos propios de su profesión, donde se le exigirá la ofrenda de su vida en aras de la preservación de los intereses vitales de la nación. Ello es lo único que ha permanecido constante en todas las épocas de la historia, al menos desde el surgimiento de los Estados Nación en 1647²⁴ y los ejércitos de masas hasta hoy día en el mundo posmoderno, en el cual las Fuerzas Armadas son profesionales, han incorporado a la mujer, se discuten las relaciones cívico militares, han desaparecido las tradicionales amenazas y surgido nuevas, se ha incrementado el rol de las Naciones Unidas e instalado la globalización y unos cuantos etcéteras.

Hay otro aspecto a tener en cuenta y que a nuestro entender los analistas implícitamente expresan al hablar del desafío de revisar los sistemas de formación militar. Hablar de desafío siempre implica una cuota de “miedo” o al menos de incertidumbre o de obstáculos a vencer. Y ese miedo parece sustentado en el desconocimiento de una realidad que consiste en admitir que el “militar profesional”, es aquel que en su actividad cotidiana o normal usa, está preparado o se prepara para usar armas en su más amplio sentido, recibiendo su formación en institutos o academias militares²⁵. Esto como contrapartida al concepto de quien es “profesional militar,” o sea, aquella persona cuya formación se da en institutos de formación civil universitarios o no, componentes del sistema de educación

²² Hay que tener en cuenta que el militar no puede sindicalizarse y siempre está sometido a jerarquía, lo que no podría ser de otra manera.

²³ Charles C. Mostkos y otros, “The Postmodern Military,” Oxford University Press, New York, Oxford, 2000, pág. 11.

²⁴ Paz de Westphalia que puso fin a las Guerra de los Treinta Años.

²⁵ Francisco J. Berro Álvarez Santullano, “Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los Problemas Sociales”, Cuadernos de Estrategia Nº 98, Abril de 1999, España.

nacional²⁶. Posteriormente logran su educación militar limitada y necesaria solamente para cumplir su función profesional en el ámbito militar. Como en el Uruguay es muy común copiar conceptos o ideas sin considerar su contexto, existe el peligro que la transversalidad de nuestra Ley General de Educación y sus principios y fines afecten el trabajo de la comisión encargada de diseñar la educación militar, en el sentido de pensar en formar “profesionales militares” en lugar de “militares profesionales.” Estos últimos y no los primeros, es lo que el país y por ende las FFAA necesitan para la efectiva interrelación de los tres poderes fundamentales del Estado, mencionados precedentemente.

Un último aspecto aparece clara y explícitamente mencionado por Julián González Guyer en su artículo: “...lo cambios que requiere la doctrina de operación conjunta”²⁷. En este sentido no existe una tradición de operación conjunta entre las Fuerzas Armadas uruguayas. La reciente creación del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE), es un esfuerzo en esa dirección, previsto en la Ley Marco de Defensa Nacional. El desafío será crear en las etapas de capacitación intermedia y posgrado los espacios necesarios para implementar la llamada “conjuntez”, que hagan a nuestras Fuerzas Armadas más eficientes, a los recursos mejor utilizados y al país todo inserto en la modalidad de empleo de común aceptación a nivel mundial.

CONCLUSIONES

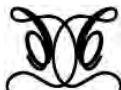
La revisión del sistema de formación militar es un problema complejo. Para algunos resultará un desafío. Esta aseveración parece estar tildada con aspectos políticos e ideológicos que pueden plantear el problema como una cuestión de “clase.” El peligro de un abordaje en tal sentido es perder la oportunidad ofrecida a través de la Ley Marco de Defensa y la Ley General de Educación para diseñar el subsistema de enseñanza militar, acorde a las necesidades del sistema nacional “país,” ya que se corre el riesgo de no comprender la esencia de la profesión militar, que es el servicio a la nación a través del uso de las armas, con alto sentido del deber y sacrificio, pero necesitando cada vez más de conocimientos científico-tecnológicos para el apropiado uso de las mismas, en combinación con principios humanistas en consonancia con los tiempos que se viven y manteniendo el compromiso para con la sociedad a las que las Fuerzas Armadas sirven. Un adecuado sistema de formación y capacitación militar por supuesto que mejorará las relaciones cívico militares, desmitificando la imagen un tanto “atrasada” que de las Fuerzas Armadas la sociedad tiene. Es por tanto imprescindible que el liderazgo civil elabore un sistema de enseñanza militar adecuado, factible y aceptable. Pero no es menos importante que las Fuerzas Armadas puedan asesorar, informar y justificar sus necesidades. Para ello la Ley General de Educación deberá aplicarse de manera “horizontal” a la hora de diseñar la educación militar. Las bases están, ya que hay antecedentes en la práctica de interacción

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Julián González Guyer, “El Frente Amplio en el Gobierno y la cuestión militar; Luego de cinco años, llegan los desafíos más complejos”, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, Edición 2010, RESDAL, pág. 293.

Fuerzas Armadas-sociedad en materia de capacitación de recursos humanos, aunque no en cuanto a formación.

Por ello la pregunta del principio. Lo tarea que hay por delante ¿es un desafío?. En algunos aspectos sí lo es pero en muchos otros es un problema de como enfocar la tarea, con que ánimo y grado de confianza. Deberá vencerse la barrera político-ideológica que algunos actores aún hoy día mantienen, ya que parece ser un importante impedimento que flexibilice más rápidamente las relaciones entre quienes serán usuarios primarios del sistema de educación militar, o sea los integrantes de las Fuerzas Armadas, y un componente importante del sistema nacional, a quienes aquél sirve la sociedad.



CRISIS EN LA EDUCACIÓN

Gonzalo Aguirre¹

Nuestro país enfrenta una crisis sin precedentes en su educación pública, que es a la que asisten – con escasa regularidad –, por razones económicas obvias, la gran mayoría de nuestros niños y jóvenes. Íbamos a escribir estudiantes, pero no lo hicimos porque los más de ellos estudian poco, muy poco o nada.

Desde las aulas escolares hasta las universitarias el descalabro es mayúsculo. Lo confirman las evaluaciones PISA – objetivas y de nivel internacional – y lo reconocen tirios y troyanos. Incluido el gobierno. No es cuestión de criticar a éste ni al que le precedió, porque con ello nada se gana, sino de tener claro que, con nuevas generaciones muy mayoritariamente ignorantes, nuestro Uruguay no podrá salir adelante ni superar – quizás por décadas – un retroceso intelectual y cultural que ya es notorio.

En un mundo en que no pocos países han logrado grandes avances en sus economías que van de la mano con la obtención de sistemas educativos de excelencia, el desastre a que asistimos en esta materia es de una gravedad extrema. Sobre todo porque, sin entrar en consideraciones políticas, los males nacidos de una autonomía que es de rango constitucional, agravados por la deficiente ley que hoy rige la educación no terciaria, son de muy difícil corrección, en el corto plazo al menos.

Hay una relación clara de causa a efecto, entre las bondades de los sistemas educativos y el progreso de los países que los implantan y los mantienen, en todos los órdenes. La historia uruguaya así lo demuestra.

La Suiza de América no llegó a ser tal, es decir un país ejemplar y de avanzada en una América Latina de sombras y carencias, por obra del azar ni de la genialidad de uno o más gobernantes visionarios. Suele afirmarse que el sostenido avance del Uruguay durante la primera mitad del siglo XX, se debió, sobre todo, a la personalidad, las ideas y las realizaciones del principal político de aquella época – dos veces Presidente de la República –, el señor Batlle y Ordóñez.

Si negar sus indudables méritos ni la obra que por cierto concretó, es innegable que ni él ni quienes le acompañaron y le sucedieron hubieran podido llevarla a cabo en un país de

¹ Abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Ha sido profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Católica del Uruguay y ha publicado libros, monografías y múltiples artículos sobre temas de esa rama del Derecho. También, como historiador, ha publicado “Juan Manuel de Rosas y la Historia del Río de La Plata” y “La Revolución del Quebracho y la Conciliación”, así como otros artículos y trabajos históricos. En el orden político, fue Vicepresidente de la República (1990 - 1995), Senador (1985 - 1990) y Presidente del Directorio del Partido Nacional (1990 - 1991). Integró entre 1985 y 2005 el Grupo Permanente de Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia. gar1@adinet.com.uy
Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

analfabetos y de ignorantes, donde los hombres cultos y hasta eruditos hubieran sido “rara avis”.

Pero estos últimos no lo eran. Por lo contrario, menudeaban, llenaban los elencos de los sucesivos gobiernos y daban a nuestro Parlamento niveles de añorada brillantez. Ello resultaba la consecuencia lógica de una notable reforma educativa llevada a cabo en nuestro país entre 1870 y 1900.

A fines de agosto de 1868, tras casi un año de viaje por Europa y Estados Unidos, retornó al país José Pedro Varela. Influidó por Sarmiento, embajador argentino en la patria de Jefferson e imbuido de las ideas pedagógicas de Horace Mann, venía decidido a impulsar una cruzada por generalizar la educación del pueblo, cimentada en una profunda reforma que debía principiar en la enseñanza escolar.

Tal fue su empuje que ya el 18 de setiembre de 1868 concretó la fundación de la Sociedad de Amigos de la Educación Popular, secundado por Elbio Fernández, Carlos María Ramírez, Alfredo Vásquez Acevedo y alrededor de doscientos jóvenes que acompañaron con calor su iniciativa. La escuela Elbio Fernández abrió sus puertas al año siguiente. Así llamada en homenaje al primer presidente de la Sociedad – prematuramente fallecido –, en ella Varela comenzó a aplicar sus métodos pedagógicos, revolucionarios para la época y a formar a aquellas primeras maestras que luego fueron llamadas “varelianas”.

En la escuela Elbio Fernández, José Pedro Varela hizo lo que hoy llamamos una “experiencia piloto”. Que pudo trasladar a todo el país cuando tuvo el valor de aceptarle al dictador Latorre, en 1876, el cargo de “Inspector Nacional de Educación”. O sea, una especie de Ministro de Instrucción Pública con poderes casi omnímodos.

Ejerciéndolos – y trabajando sin pausa – creó la escuela laica, gratuita y obligatoria, que a lo largo y ancho del país ya era una realidad cuando falleció tres años después, con apenas 34 años de edad, en marzo de 1879. Pero su obra no se interrumpió.

La prosiguió, desde su mismo cargo, su hermano Jacobo Varela Berro. Era un clan dedicado a sacar al país de su atraso, debido a la ignorancia de la inmensa mayoría de su población. Lo integraba en primerísimo plano el eminente Alfredo Vásquez Acevedo – que integró la Sociedad de Amigos desde 1868 hasta 1886 –, cuñado de los Varela, pues su esposa era Juanita Varela Berro.

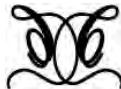
Cuando Vásquez Acevedo fue electo Rector de la Universidad en 1880 – por la Sala de Doctores- ni él se imaginaba que su rectorado sería casi ininterrumpido hasta 1899. Sustituido por José Pedro Ramírez entre 1882 y 1884, así como por Pablo De María en 1891, transformó profundamente a la rudimentaria Universidad anterior a él, con el apoyo, desde el inicio, de dos llegartenientes sobresalientes: su doble primo hermano, Eduardo Acevedo Vásquez, hijo del codificador y también cuñado de José Pedro Varela, y Martín C. Martínez.

Adviértase que, en aquel entonces, la Universidad comprendía la enseñanza secundaria, la cual, además, sólo se impartía en ella. A ambos niveles educativos, pues, abarcó la reforma que durante casi dos décadas concretó Vásquez Acevedo, fundando nuevas facultades – como la de Matemáticas (Ingeniería y Arquitectura) –, creando nuevas Cátedras, designando los profesores más capaces, con total independencia de sus ideas políticas y filosóficas, y actualizando año a años los programas de las distintas materias. Por lo menos, en la Facultad de Derecho.

De ese liceo y de esa Universidad de Vásquez Acevedo egresaron – con título universitario o sin él –, una inagotable pléyade de notabilidades, que llevaron a nuestro país al muy alto sitial que ocupó hasta 1950. Entre ellos, José Espalter, José Enrique Rodó, Carlos Vaz Ferreira, Luis Alberto de Herrera, Juan Andrés Ramírez, Alberto y Julio Guani, Leonel Aguirre, Emilio Frugoni, Justino E. Jiménez de Aréchaga, Carlos Manini Ríos, Daniel García Acevedo, José Irureta Goyena, Baltasar Brum, Eugenio J. Lagarmilla y tantos otros que dieron a nuestro Uruguay el prestigio de que justificadamente gozó durante años.

Si de aquel esplendor, nacido en las aulas y reflejado en las alturas del gobierno y del Parlamento, poco y nada queda, es porque el sistema educativo estatal se derrumbó de a poco. Y ahora está en el suelo, cual un boxeador noqueado. Culpa de casi todos nosotros, por acción o por omisión, fue que tal desastre sucediera.

Costará muchísimo repararlo. Se ha empezado a cobrar conciencia generalizada de que así es. Pero claro está que con ello no alcanza. Mucho habrá que hacer y luchar, sobre todo contra quienes a esta situación nos trajeron y de ella no quieren salir, para reconstruir el edificio derruido.



SEGUNDA INVASIÓN PORTUGUESA DE 1816

El planteo estratégico artiguista

Pedro Vidal¹

En el año 1816, los portugueses invaden la Banda Oriental; el General José Artigas idea un Plan Estratégico de lucha, combate en todo el territorio. En 1820 es finalmente derrotado.

INTRODUCCIÓN AL MARCO ESTRATÉGICO

GENERALIDADES.

En agosto de 1811, el llamado “Ejército de Pacificación Portugués”, invadió la Banda Oriental a través de sus cuestionadas fronteras; la ocupación se extendió hasta setiembre del año siguiente. Este acontecimiento tuvo la anuencia del Virrey del Río de la Plata, Javier de Elío y fue facilitado por la relación familiar entre la Infanta Carlota de Borbón, quien era la esposa de Juan VI, Rey de Portugal, pero que a consecuencia de las Guerras Napoleónicas, se encontraba con su corte en Río de Janeiro, desde 1808. Se visualizaba irrumpir en forma “preventiva” este territorio; al respecto se expresa el escritor Moreira Bento: “La finalidad era prevenir la novel capitania de las luchas que incendiaban el Río de la Plata”.

La acción bélica mencionada, constituyó entonces, un reciente y significativo antecedente, para que en 1816, el Imperio Portugués materializara una Segunda Invasión. Esta vez al mando del Capitán General Diego de Souza, comandante de la Tercera Región Militar y gobernador de la capitania de San Pedro de Río Grande, con un efectivo en el orden de los 15 mil hombres, con reservas en dos Direcciones Tácticas de Actuación; margen izquierda del Río Uruguay y la Cuchilla Grande, con su variante hacia la Angostura del Chuy.

SITUACIÓN DE LA LIGA FEDERAL.

Todo hacía prever que el anhelo de los orientales en este período era casi una realidad, basta apoyarnos en las palabras del General José Artigas cuando le escribe a don Miguel Barreiro desde Purificación el 30 de Junio de 1816; finaliza en estos términos:

“El año 1816 ha corrido favorablemente, acaso complete con sus días la gloria de vernos triunfantes, libres y felices. Deseo a usted toda felicidad su apasionado y servidor”.

¹ Ingresó en el Liceo Militar en el año 1974, egresado de la Escuela Militar en el año 1979 como Alférez del Arma de Caballería. Ha prestado servicios en distintas Unidades, Comandos e Institutos del Ejército. Es Graduado en Estado Mayor y Profesor de Historia Militar. Posee una Maestría en Educación de la Universidad Católica del Uruguay. Actualmente se encuentra en Misión Diplomática como Agregado de Defensa y Militar a la Embajada de la ROU en Brasil. vidalpedroviterbo@hotmail.com

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

Ahora bien, cuando incursionamos en el marco estratégico es imperioso definir al menos la estructura política y el espacio de ese actor, en nuestro caso la Liga Federal.

¿Podemos aceptar como perfectamente definidos los tópicos anteriores para la Liga Federal?

Definitivamente no, dado que la Liga Federal carecía de esa estructura política tan necesaria, y que la pondría como pionera en el concierto de la América Hispánica; no obstante, la materialización de esa aspiración tiene sus génesis en el llamado que hace el General José Artigas, para el Congreso a realizarse en Concepción del Uruguay, en marzo de 1815. Al respecto, así se expresa Reyes Abadie W.:

“Concurrieron diputados de la Provincia Oriental, de Corrientes y de Misiones; los representantes de Entre Ríos, Santa Fé y Córdoba llegaron tarde a la reunión. No lo hicieron los diputados de Montevideo, por estar en aquellos tiempos, distanciados de Artigas. La reunión tuvo lugar el 29 de junio, y aunque muy probablemente, el Protector tuvo el propósito de someter a su consideración, la concertación de un plan común para actuar frente al anunciado Congreso General, pero la Liga Federal, sólo consideró el problema de las relaciones con Buenos Aires.”

Lógicamente, el desencadenante de las acciones bélicas contra la Liga Federal, selló todo esfuerzo organizativo posterior.

Desde el punto de vista del espacio territorial de la Liga Federal, podríamos considerarla como la vertebración Oeste/Este del Río Paraná.

ASPECTOS COADYUVANTES DE LA CAMPAÑA.

Al ingresar al análisis de la segunda invasión portuguesa, para “hurgar” a través de aquellos aspectos que nos aporten las consideraciones militares, debemos aceptar que ella definitivamente está contextualizada en el marco de otros factores y que impactarán en el conflicto, positivamente o negativamente, según la dirección e intensidad con que éstos se asocian.

El General C. Von Clausewitz nos ilustra en relación a una constatación similar, en los siguientes términos:

“...Vemos que no podemos concebir a la guerra como cosa independiente, sino como instrumento político, y sólo con tal suerte de concepción, es posible no ponerse en oposición con toda la historia militar, sólo aquella, el gran libro al estudioso inteligente. También nos enseña este criterio, cuán distinta pueden ser las guerras, según la naturaleza de sus motivos y las circunstancias políticas de que brotan.”

Para nuestra presentación, tomaremos como referentes a la situación y posición asumida por los distintos actores estratégicos relevantes en el conflicto.

SITUACIÓN DE PORTUGAL.

La “Casa de Braganza”, que con un alto grado de congratulación había sido asistida para su traslado luego de las invasiones napoleónicas, por su majestad británica, se encontraba desde 1808 con su Corte en Río de Janeiro.

El traslado de la Corte, se realiza con la mitad de su estructura militar; la otra mitad permanecerán encuadrados al mando de Arturo Wellesley (Duque de Wellington, General en Jefe Británico) operando en el escenario europeo, para mas tarde ser volcados a nuestro Teatro de Operaciones.

El historiador Abadie Reyes W. nos ilustra en relación a la realidad portuguesa.

“... En Viena, el Congreso de la Paz imponía entre tanto, a Europa, al predominio de las cuatro grandes potencias vencedoras de Napoleón. Portugal quedaba relegado en el marco europeo a una condición de segundo orden, lo cual hería profundamente el orgullo del Príncipe Regente. Se hizo notar en aquel momento la influencia de su íntimo amigo y consejero, don Antonio de Araújo y Acebedo, Conde de Barca, Ministro de Marina y Ultramar, que prestaría su asentimiento a la petición formulada por Talleyrand, a los representantes portugueses en el Congreso de Viena, para elevar el Brasil a la categoría de Reino Unido a Portugal, permaneciendo el soberano en Río de Janeiro, mientras su primogénito pasaría a Lisboa. Por el tratado de 8 de abril de 1815, las grandes potencias reconocieron a Don Juan como “Príncipe Regente del Reino de Portugal y del Reino de Brasil”. Poco después – en marzo de 1816 – fallecía la Reina, doña María I, a los 81 años de edad, veinticinco de los cuales fueron oscurecidos por la dolencia mental que la había apartado del trono.

En mayo, el Príncipe era coronado con el nombre de Juan VI del “Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarves”.

EL DIRECTORIO DE BUENOS AIRES.

La no muy lejana derrota del Directorio, a manos de los federales comandadas por el Coronel Fructuoso Rivera el 10 de febrero de 1815, en la Batalla de Guayabos, dio pie para que la plaza de Montevideo fuese entregada a dichas fuerzas, el 25 de febrero del mismo año, a las que ingresan al día siguiente, encontrando un panorama deplorable.

Pero lo más significativo, lo constituyó el saqueo indiscriminado de sus principales elementos de autodefensa (pólvora, fusiles, munición, cañones, etc.). Tampoco evidenciaron compasión por la población americana de la plaza, aún a sapiencias que era un hecho que el Reino de España planificaba una invasión al Río de la Plata.

Aunque el Directorio no tuvo la oportunidad de que la Provincia Oriental fuese reconquistada por la antedicha invasión, igualmente depositó grandes esperanzas y desarrolló una efectiva participación para que se materializara esta aspiración.

SITUACIÓN DE ESPAÑA.

España, de tan heterogéneo comportamiento estratégico durante la ocupación napoleónica, pretendía ahora ingresar en la órbita de las potencias relevantes, dado que gozaba de condiciones de relativa estabilidad, por cuanto su seguridad y la reinstalación de su depuesto

monarca Fernando VII en el trono, a instancias de las potencias victoriosas (Prusia, Inglaterra, Austria y Rusia) frente a Napoleón, luego de Leipzig (1813) y Waterloo (1815), lo hacían posible.

Asistíamos a una singular realidad, pues en el mundo comenzaba a gestarse un “nuevo orden o desorden” mundial, donde emergía una relación multipolar – paralela, materializada por un primer nivel de potencias integrado por los países antes mencionadas y por un segundo constituido por Francia, Portugal y España.

Pero a España no le bastaba; el Congreso de Viena había amparado su derecho sobre sus antiguas dominaciones, por lo cual era imprescindible que se apropiara de hecho, del control de las mismas.

A tales efectos, durante 1815 preparaba en Cádiz, contando a su pedido con un refuerzo de la marina rusa, la expedición para reconquistar sus colonias, la que partirá de Cádiz el 17 de febrero de 1817, orientada finalmente a la Gran Colombia a cargo del General Pablo Morillo.

Esta segunda invasión portuguesa, inmediatamente que alcance en el mes de agosto de 1816, la línea general Río Yaguaron – Laguna Merín – Chuy, provocará una enérgica protesta por parte del Encargado de Negocios de España, ante la Corte de Río don Andrés Villalba, quien solicita una respuesta sobre las intenciones de la misma, acusándola además con fundadas razones, de su connivencia con el Directorio de Buenos Aires.

CONCLUSIONES PARCIALES.

Referente a la realidad de la Liga Federal, podemos acotar que presentará un débil indicador en relación a su formalización política; no obstante, de evidenciar un permanente esfuerzo para lograr las condiciones mínimas necesarias de estabilidad y seguridad, que le permita proseguir el camino que particularmente en el año 1815, con el ingreso a la misma de las Provincias vertebradas por los Ríos Paraná y Uruguay, había iniciado.

Por tal razón, la Liga Federal actuó durante su fugaz existencia, a través de los Cabildos y de manera descentralizada, manteniendo una moderada comunicación con Artigas, desde Purificación. Al abandonar este Cuartel General en agosto de 1816, para asumir las operaciones del Ejército de Campaña, se genera por período frecuentes, vacíos políticos.

La situación bélica que se avecinaba, tornaba la gestión política de la Liga Federal, a realizar un esfuerzo que podríamos definirlo como sobrehumano.

No podemos dejar de lado, que durante el año 1816 se continuaba el debate, además con otros fundamentos políticos y geopolíticos (al decir de Mitre – “evidenciaba una tendencia pronunciada hacia el unitarismo”...), en el Congreso de Tucumán donde la única provincia federal presente, era Córdoba.

Asimismo, en el plano militar el Directorio de Buenos Aires no cesó su presión y amenaza sobre las Provincias Federales.

En relación a los otros actores, en particular potencias tanto de primer o segundo orden del nuevo escenario mundial, ejercían presiones directas o indirectas en la Región, dados sus intereses contrapuestos al de los Federales.

Mención especial merece el Directorio de Buenos Aires, donde adoptó una postura de doble juego en el plano político y militar, durante todo el conflicto.

PLANES DE CAMPAÑA.

EL PLAN PORTUGUÉS.

Generalidades

En referencia al Plan Portugués el General Pedro Sicco dirá:

“El plan de esta segunda invasión, fue cuidadosamente elaborado bajo la alta dirección del mismo monarca Juan VI, asistido por el comando superior inglés, que había destacado para ello al General Beresford, ya conocido en el Plata por su activa participación en las invasiones de hacía diez años”.

Como peculiaridad, la reunión de medios para alcanzar su línea de partida, se materializó en base a la convergencia de dos grandes agrupamientos, bastante distantes en el espacio (700 Km), empleando el medio terrestre y marítimo con el siguiente dispositivo:

- Un movimiento marítimo que partiendo embarcado de Río de Janeiro el 12 de junio de 1816 al mando del General Carlos F. Lecor, y constituido por 3500 hombres pertenecientes a la División de Voluntarios Reales, a los que se le debían reunir en Santa Catalina 1500 hombres (Caballería y Artillería), para continuar por mar hasta el puerto de Maldonado.

Cuando arriban a la isla de Santa Catalina el 26 de junio de 1816 y ante las condiciones meteorológicas adversas, el General Carlos F. Lecor decide continuar con los efectivos por tierra, a los que organiza en 8 (ocho) columnas de marcha, informando que progresará coordinadamente a partir del 10 de agosto desde Porto Alegre.

Este agrupamiento, a partir de la Región de Santa Victoria debía articular dos columnas de vanguardia; una a cargo del General Bernardo da Silveira (Cuchilla Grande) y la otra a cargo del Brigadier Sebastián Pinto de Araújo (Angostura).

- Una concentración del resto de las tropas terrestres en la Región General de Santa María, a cargo del Teniente General Javier Curado, las que pertenecían a las Regiones Militares N° 3, reforzadas con efectivos de las las Regiones Militares 2, 3 y Milicias locales.

Debemos acotar, que esta planificación denota una cuidadosa flexibilidad; según el Archivo Artigas (Vol. XXXI:65), existía un Plan Inicial de fecha 20 de setiembre de 1816, confeccionado en Consejo de Guerra en Porto Alegre, formado a tales efectos por Luis Teles da Silva Caminha e Menezes (Marqués de Alegrete), General Carlos Federico Lecor y el General Bernardo da Silveira Pinto. Nos llamará la atención esta fecha dado que como veremos, en agosto el Ejército

Portugués ya había accionado su Cobertura Estratégica sobre la línea Cerro Largo – Chuy.

Luego encontraremos el Plan Definitivo, que con fecha 20 de octubre es una variante del anterior, modificado básicamente por el agotamiento de sus efectivos, las condiciones meteorológicas adversas, el apoyo logístico insuficiente (en particular falta de caballada) y a nuestro criterio, por la fuerte resistencia federal.

ANÁLISIS DEL PLAN PORTUGUÉS.

Utilizando como guía el Reglamento E -1 (Metodología del Planeamiento Estratégico), haremos mención a los aspectos contemporáneos en la Formulación de la Estrategia del Teatro de Operaciones.

En cuanto a su Misión, según queda evidenciado a través de las Direcciones Tácticas de Actuación, al servirse, al menos inicialmente, de todas las fuerzas disponibles, ocupan casi todo el frente (1200 Kms.) con una convergencia posterior, apoyada sobre el Río Uruguay, que no sólo buscaba la ocupación y la posesión del terreno, sino que definitivamente pretendían crear un gran bolsón con el propósito de destruir a las fuerzas federales.

En relación al Terreno, trata de compatibilizar la transversalidad del mismo, con su Objetivo Estratégico, implicando esto que sus Direcciones Tácticas de Actuación, eludan los obstáculos transversales a sus desplazamientos y que conduzcan al objetivo, cubriendo las mínimas distancias y con una toma lo más directa posible.

No deshecha la posibilidad abierta que le proporciona el espejo marítimo; por el contrario, lo emplea como una Dirección Táctica de Actuación a través de la cual le dará la profundidad necesaria y un adecuado apoyo logístico y de combate, al Área de Operaciones del Sur.

En relación a la Maniobra Estratégica, apreciamos que en la preparación de los gruesos (en el orden de 14.000 hombres), se identifican dos grandes núcleos; el primero, constituido por los Voluntarios Reales que arribaron a Río de Janeiro en marzo de 1816, procedentes del escenario europeo, por tanto, con experiencia en combate y equipamiento de primer orden. Un segundo núcleo, orgánico de las tropas continentales, que estaban desplegadas mayoritariamente en las Provincias de Santa Catalina, San Pablo y de San Pablo de Río Grande del Sur, constituídas por la totalidad de las fuerzas de línea de la Tercera Región Militar, reforzada por tropas de línea de las 2 y 5 Regiones Militares y Milicias (criollos e indígenas) de esas Provincias.

En cuanto a la Cobertura del Teatro, los portugueses toman adecuadas medidas particularmente en el Área de Operaciones Centro y Sur, donde ocupan en agosto la línea materializada por el Río Yaguarón – Laguna Merín – Chuy. En relación al Área de Operaciones Norte, aunque el Teniente General J. Curado toma medidas unilateralmente, es donde el dispositivo carece de una anticipada cobertura.

La Concentración de medios obedecerá a su Maniobra Estratégica circunscrita inicialmente al Área de Operaciones Norte y Área de Operaciones Sur, donde se preverá

efectuarla descentralizadamente y en dos momentos, antes de la Batalla, en las Regiones Generales de Santa María (Norte) y Santa Victorio (Sur) y posterior a la Batalla en la línea General Río Uruguay a favor del enlace marítimo.

En cuanto a la Actitud Estratégica, buscaba una acción ofensiva por líneas interiores.

Las Áreas vitales fueron identificadas por los portugueses en las siguientes Regiones Generales:

- Misiones Occidentales.
- Salto / Paysandú.
- Ciudades y Puertos del área focal de Río de la Plata.

Los aspectos más vulnerables de su despliegue, estaban dados por la amplitud del frente, las grandes distancias de sus Direcciones Tácticas de Actuación en el espacio, la extensión de sus líneas de Comunicaciones, la carencia inicial de cobertura en el Área de Operaciones Norte y la poca profundidad de sus formaciones.

PLAN FEDERAL-ORIENTAL.

“La Liga Federal Artiguista” estaba integrada por las siguientes Provincias: Oriental, Corrientes, Misiones, Entre Ríos, Santa Fé y Córdoba.

“La Provincia Oriental Autónoma” desde 1815, había organizado sus Efectivos Militares en las llamadas Milicias Orientales, con alrededor de 2500 efectivos, siendo estas las que sostuvieron con su esfuerzo, el peso de la campaña contra los Portugueses y la mayoría de las Campañas Militares, tanto Ofensivas como Defensivas. Su despliegue, comando y armamento eran:

REGIÓN	JEFE	CARABINAS	SABLES
CERRO LARGO	CNEL. F. OTORGUES	300	100
MALDONADO	CNEL. A. NUÑEZ	400	200
CANELONES	CNEL. M. ARTIGAS	700	400
SAN JOSÉ	CNEL. T. DE ZÚÑIGA	500	200
COLONIA	CNEL PEDRO FUENTES	300	100
SORIANO	SGTO. MAY. P. GADEA	300	100
TOTALES		2500	1100

Asimismo se crean en la Plaza de Montevideo los Cuerpos “Cívicos” y de “Libertos”.

Pero orientada esa “reconquista” de 1815, hacia la Gran Colombia (17 de febrero de 1817), no fue hasta el mes de enero de 1816 que el Protector apareció, al menos militarmente, desde donde se renovaba la presión dominante; esa reflexión la recogemos claramente, a modo de verdadera Directiva de Alerta Defensiva, de fecha 16 de enero dirigida al Teniente Coronel Andrés Guacurarí Artigas, “Andresito”, en estos términos:

“No hay que vivir descuidados, cuando los portugueses no se duermen. Sus movimientos son muy sospechosos, y nunca debemos esperar a que nos sorprendan. Si ellos se preparan a hacer tentativa por algún lado, es preciso robarles la vuelta y entrarles por otro. Lo que interesa en ese caso, es pasar el Uruguay por arriba del Ibicuy y entrar en sus poblaciones.”

ANÁLISIS DE LA PROVINCIA ORIENTAL AUTÓNOMA.

Nos apoyaremos en las mismas consideraciones estratégicas con que fue analizado el Plan Portugués.

Previamente debemos puntualizar como elemento relevante, que el Plan Federal fue interceptado por las fuerzas portuguesas, perdiéndose como es natural, la sorpresa, tan necesaria para el General José Artigas.

Moreira Bento C en relación a este hecho sostenía:

“Al caer en manos de un puesto de frontera portugués una orden de Artigas a su subordinado, la Tercera Región Militar tomó conocimiento de la invasión inminente a su territorio.”

Queda claro que la Misión visualizada para las tropas federales, inicialmente, ante la inminente invasión, era actuar por sorpresa; se accionaría ofensivamente sobre el Área de Operaciones Norte, para ganar su flanco y retaguardia, mientras en las Área de Operaciones Centro y Sur se adoptaría una actitud defensiva.

En relación al terreno, el Plan Federal trata de alcanzar el territorio adversario, utilizando sobre el Área de Operación Norte, dos Direcciones Tácticas de Actuación, una cubierta por el Río Uruguay y otro por el corredor entre los Ríos Ibicuy y Camacú.

En las Áreas de Operaciones Centro y Sur la situación enemiga le impondrá inicialmente “atarse” a sus ejes de progresión.

Acorde a los medios, se tendrá en cuenta el espacio fluvial a través de la Flotilla del Uruguay y de la protección del Paso de Vera al Sur del Paysandú, sobre el mismo Río Uruguay para negarle ese corredor fluvial al enemigo.

Igualmente, en este mismo espacio pero en distintas regiones del Atlántico y Antillas, se tratará de accionar a través de “Las Patentes de Corso.”

En cuanto a efectivos y medios logísticos, y si nos ceñimos a lo que constituye una verdadera estructura de un Ejército de Campaña, las tropas federales estaban muy distantes de reunir esas características. En términos generales eran milicias, indígenas y tropas de línea, en números casi proporcionales.

De los casi 7000 hombres federales, solamente un tercio se encontraba reunido de antemano, al mes de junio de 1816; procuraron hacerlo, durante la evolución de la campaña.

En cuanto a la Cobertura del Teatro, los federales actúan con celeridad activando destacamentos o guardias fronterizos, tanto en el frente terrestre como en las franjas platense y del Uruguay.

En el Área de Operaciones Norte y en el marco de la Organización del Ejército de Campaña, se impartirán órdenes a las tropas de Corrientes que se concentren en Mandisovi.

En relación a su despliegue, los federales buscaban a través de una combinación de actitudes (ofensivas en el Área de Operaciones Norte y defensiva en las Áreas de Operaciones Centro Sur) y de dos direcciones estratégicas, generar las condiciones de disuasión y desaliento a las tropas enemigas, en una primera instancia, y en una segunda, ante la inferioridad de Potencia Relativa del Combate, tratar de dividir a las fuerzas invasoras.

Un fragmento de la carta aludida a Miguel Barreiro, nos clarifica el propósito de la Actitud Estratégica:

“Cerciorado del hecho, que sale la expedición de Río de Janeiro para estos destinos, sea cual fuere el objeto de las combinaciones de aquel Gabinete, nosotros debemos abrir la campaña contra ellos y dar primero para descompagnar todas sus ideas. Sobre este principio, estoy seguro que ellos no podrán cargar sobre Montevideo con esa fuerza.”

Los federales trataran de conducir su maniobra, combinando líneas interiores y exteriores.

Las Áreas vitales de relevancia identificadas por los federales fueron las siguientes Regiones Generales:

- Misiones Orientales.
- Santa María. (territorio portugués).
- Salto / Paysandú.
- Montevideo.

Los aspectos más vulnerables de su esquema, estaba constituido por la escasa capacidad de las tropas para mantener el objetivo estratégico, determinado por su reducido poder de combate (inferioridad 2 a 1 en hombres, 10 a 1 en artillería, neta inferioridad en instrucción y entrenamiento), carencia en los medios de apoyo logístico y dificultad para la sincronización de sus operaciones. La heterogeneidad en la composición de sus fuerzas, impactaban en el comando, control, comunicaciones y cohesión de sus acciones.

DESARROLLO DE LA OPERACIÓN.

CAMPAÑA TERRESTRE.

Fase 1. Acciones Iniciales – 1816

Materializada la progresión de la vanguardia portuguesa en las Áreas de Operaciones Centro y Sur con la toma de Melo (13 de agosto) y Santa Teresa (31 de agosto), se pone en ejecución el Plan federal para el Área de Operaciones Norte, que estaba previsto según oficio del General José Artigas, de fecha 25 de agosto de 1816 a Andresito, para el 13 de setiembre; posteriormente también le oficia:

“Los portugueses han avanzado ya al Cerro Largo. Es preciso que cuanto antes empiece a hostilizarlos, aunque apure sus movimientos antes del día prefijado, pues yo apenas llegue, ya empiezo a romper el fuego.”

A tales efectos, Andresito (Columna Misiones) con un efectivo del orden de 2000 hombres, progresa por las márgenes del Río Uruguay al Norte, librando enfrentamientos favorables los días 12, 16, 21, y 28 de setiembre, donde pone sitio a su Objetivo, el Pueblo de San Borja, que se encontraba guarnecido por el General F. Chagas, que contaba con un efectivo del orden de 500 hombres y artillería de plaza.

Alertado de estos movimientos, el Teniente General Curado que se encontraba marchando con sus gruesos, se ubica en el Paso del Rosario / Río Santa María y a los efectos de bloquear y rechazar las futuras penetraciones, destaca el 14 de setiembre a la línea de frontera los siguientes medios:

- Teniente Coronel José de Abreu con 700 hombres y dos piezas de Artillería, cubriendo la línea Cuareim / Ibicuy.
- Brigadier Costa Correa Rebello.
- Extiende su vigilancia con una cobertura más al Sur, a cargo del Mayor Gómez Jardim con 500 hombres.

De esta manera, logra restablecer la fisonomía del frente, reteniendo una fuerte reserva en condición de ser accionada a cualquier parte del Área de Operaciones.

El día 21 de setiembre, en el Paso de Yapeyú del Santa María, el Alférez Pantaleón Sotelo (Columna Enlace) con 400 hombres y apoyado por la escuadrilla del Uruguay a cargo del Capitán J. Yegros, trata de trasponer el 27 del mismo mes a las fuerzas de Abreu; no obstante, con un pequeño grupo logra hacer enlace con Andresito en San Borja.

Sin perder contacto con las fuerzas de Sotelo, Abreu se desplaza a San Borja y llega a tiempo para reforzar a Chagas², que si bien Andresito lo tenía sitiado, no lo había atacado aún. Es oportuno transcribir la proclama de Andresito a Chagas:

“Rinda V. S. las armas y entregue el último Pueblo que me falta, pues vengo a rescatarlo, no habiendo otro fin que me mueva a derramar la última gota de sangre, sino nuestro suelo nativo, quitado con toda ignominia en 1801, pues estos territorios son de los naturales misioneros, a quienes corresponde de derecho gobernarlos, siendo tan libres como las demás naciones.”

² Chagas muere en Ituzaió el 20 de febrero de 1827.

Como consecuencia directa del refuerzo mencionado, Andresito, el día 3 de octubre es rechazado por ambas fuerzas portuguesas reunidas, debiendo traspasar el Río Uruguay al Oeste.

Esta derrota, cerró, en gran medida una Dirección Táctica de Actuación de primer orden, y tuvo inmediatamente un efecto negativo sobre la moral de los efectivos federales.

Mientras se realizaba esta maniobra, el General José Artigas hacía progresar el segundo escalón a su mando (Columna Noreste) hacia la Cuchilla de Santa Ana, donde su cobertura (Teniente Coronel A. Gatel), el 22 de setiembre enfrenta y dispersa a las fuerzas del Capitán A. Queiroz que se encontraba en misión de reconocimiento.

El Teniente Coronel José A. Berdún (Columna Norte), progresa por la margen derecha del Río Cuareim con el propósito de interponerse entre los gruesos de Curado y las tropas que tenía hipotecadas en el frente (Abreu, Chagas, Correa Rebollo).

Artigas, buscaba además reconcentrar las columnas de Misiones, Norte y Noreste, para proseguir al Sur, por la retaguardia enemiga.

Inmediatamente de percatarse las intenciones de Artigas, Curado destaca el día 13 de octubre al Brigadier J. Menna Barreto con 700 hombres, el que luego de 5 días de marcha, encuentra a Berdún (Columna Norte) con 800 hombres, quien había realizado una preparación sumaria de su posición; y el día 19 combate ferozmente siendo derrotado (230 muertos), en el llamado combate de Ibiracohy o de Capilla de Ñancay.

Como hemos visto, las tropas federales han combatido en todo el frente del Área de Operaciones Norte, sin tener resultados positivos, mientras que las tropas portuguesas han explotado todo sus éxitos iniciales y mantienen la presión sobre los federales que se encuentran dispersos. Dentro de esta maniobra, Curado destaca el 24 de octubre, al jefe de la Legión de San Paulo, Brigadier Joaquín de Olivera, con un efectivo de 800 hombres y 2 piezas de Artillería, ahora para accionar sobre la reserva federal (Columna Noreste).

Artigas (Columna Noreste) que se encuentra con su Cuartel General en la Cuchilla de Santa Ana, próximo a los Cerros de Carumbé, con 1500 hombres, donde en las puntas del Cuareim se le han reunido también remanentes de Berdún, ataca el 27 de octubre al Brigadier de Olivera, siendo derrotado tras una sangrienta batalla (los federales reportan 512 muertos); a consecuencia, deben traspasar el Cuareim hacia el Oeste.

En el Área de Operaciones Sur, el 19 de noviembre, el Coronel Fructuoso Rivera, en cumplimiento de su misión, a logrado reunir en el orden de 1400 hombres y una pieza de Artillería y se enfrenta a la vanguardia de los Voluntarios Reales a cargo del Brigadier Sebastián Pinto de Araujo, en las inmediaciones de India Muerta, con aproximadamente 900 efectivo y 4 piezas de Artillería, siendo también derrotados. Aún así, se reorganizan y nuevamente en el pasaje Mataojo, atacan violentamente la vanguardia portuguesa, el 8 de diciembre.

En el Área de Operaciones Centro, las Columnas portuguesas progresan a partir de noviembre en dirección al sur, en contacto con las fuerzas del Coronel F. Otorgués, las que tienen un enfrentamiento desfavorable el 4 de diciembre, al combatir a la vanguardia del General B. da Silveira, a cargo del Teniente Coronel Manuel de Pezanha.

Fase 2: Conquista – Años 1817/1818.

En el Área de Operaciones Norte las fuerzas federales se han agrupado nuevamente, ahora en puntas del Arapey. Las Columnas Norte y Noreste, integradas con un elevado porcentaje de indígenas, pretenden rehacer la Columna Misiones, al Norte de Corrientes.

Las tropas portuguesas se fijan como objetivos principales, evitar la reorganización de las tropas federales y aniquilar las que se encuentren agrupadas. A tales efectos, en el año 1817, para materializar dichos objetivos, pasan a la ofensiva en dos direcciones generales; la primera hacia las Misiones Occidentales, donde el General Chagas abre las operaciones que durarán hasta el mes de julio, donde se saquean, incendian y exterminan las poblaciones de Yapeyú, La Cruz y Apóstoles. La segunda, más al Oeste, a órdenes del Teniente Coronel J. Abreu y los gruesos a cargo del Teniente General J. Curado.

Los federales estaban articulados en dos grupos; uno a cargo de Artigas (500 hombres) próximo a potreros del Arapey y el otro a cargo del Coronel A. Latorre con 2000 hombres y dos piezas de Artillería que progresa hacia el Este, transponiendo el Cuareim, tratando nuevamente de retomar la iniciativa.

En consecuencia, e identificados los dos objetivos, los portugueses a cargo de Abreu, con 600 hombres y dos piezas de Artillería, quien progresa de noche, sorprende a Artigas en su Cuartel General de potreros de Arapey, en la mañana del 3 de enero, situación que genera luego de denodada lucha, que gran cantidad de armamento y caballada, caiga en poder de los portugueses.

Latorre, en su misión de buscar al enemigo al día siguiente, ataca al Marqués de Alegrete y al Teniente General J. Curado en la Región General del Catalán, que disponían de 1400 hombres y 11 piezas de Artillería con fortificación, a favor de un bucle que formaba el mencionado curso de agua. La acción es inicialmente favorable a los federales; al promediar la tarde llegan los refuerzos del Teniente Coronel Abreu, revirtiendo el resultado de la batalla a favor de los portugueses.

Este combate, conocido como el del Catalán, es uno de los más sangrientos de la campaña, donde los federales tienen aproximadamente 600 muertos.

En las Áreas de Operaciones Centro y Sur, las tropas portuguesas que progresan por la Cuchilla Grande son retardadas en Minas, por el Capitán Juan A. Lavalleja, pero finalmente los gruesos de las Columnas del General B. da Silveira y del General Carlos F. Lecor, se agrupan próximo a Pan de Azúcar, avanzan e ingresan a la Plaza de Montevideo, a la que Artigas había dado órdenes de evitar ofrecer resistencia dentro de sus muros. Esta operación es apoyada también por un bloqueo Naval.

Las tropas federales son reorganizadas para adaptarse al nuevo Teatro de Operaciones, con la tarea principal de hostigar a los ocupantes de la Plaza de Montevideo.

La reorganización responde a los denominados Ejércitos de Derecha e Izquierda, a cargo de Rivera y Otorgués, respectivamente, donde mantienen bajo permanente presión a las tropas portuguesas, que se ven obligadas a organizar un perímetro defensivo, llamado por los federales “zanja reyuna”.

Este perímetro, tenía un recorrido que se iniciaba en la barra del Santa Lucía al Buceo, donde el General Lecor lo había reforzado con una pieza de artillería cada cuarto de legua.

Debemos recordar que a partir del 13 de noviembre los federales entran en guerra contra el Directorio de Buenos Aires, pasando a combatir en dos frentes.

Durante 1818, los invasores logran alcanzar en el Área de Operaciones Norte, la línea del Río Uruguay, ocupando Purificación el día 9 de abril.

A partir de esta posición, realizan la segunda parte de su plan ofensivo que es lograr enlazar las Columnas Norte y Sur a través del Río Uruguay, propósito que materializan al tomar el Puerto de Colonia el 3 de mayo y forzar el Paso Vera, el 15 de de ese mismo mes.

Se suceden algunas acciones de poca relevancia donde se destacan las acciones del Queguay (4 de julio), donde Artigas es sorprendido por el Coronel B. Ribeiro el que a su vez es contraatacado por el Coronel Fructuoso Rivera, pero sin resultados positivos.

Este año se cierra con las tropas federales tratando de reorganizarse y habiendo caído prisioneros el Teniente Coronel José A. Berdún (15 de setiembre), Capitán Juan A. Lavallega (3 de abril), Miguel Barreiro (4 de julio), Manuel F. Artigas y Bernabé Rivera, entre otros.

Fase 3. Consolidación – Años 1819 / 1820.

El Ejército de ocupación portugués se encontraba ya en control del territorio al Este del Río Uruguay, y ejercía el dominio total de los ríos interiores, siendo solamente hostigados por la labor de los navíos que poseían patente de corso.

En su esfuerzo por aliviar la presión de los bolsones de resistencia, Artigas se prepara a partir de principios de 1819 para accionar ofensivamente sobre el Área de Operaciones Norte en dos Direcciones Tácticas de Actuación:

- En dirección a Misiones nuevamente con Andresito con el propósito de atraer las tropas enemigas a ese terreno.
- En dirección a Santa María, a su mando, con el propósito de reducir las reservas estratégicas portuguesas.
- Andresito (1300 hombres), toma en abril los pueblos misioneros menos San Borja; después de combatir prácticamente sin descanso y al no lograr enlazarse con Artigas, es derrotado completamente en la batalla de Itacombí (6 de junio), por el Teniente Coronel Abreu. Mientras se encuentra transponiendo ese curso de agua, es tomado prisionero el 24 de ese mes, en el Paso de San Isidro (Río Uruguay).
- Ante el fracaso en el Área de Operaciones Norte, Artigas trata de reagrupar a sus tropas sobre la región de Arerungúa, distribuye los remanentes del Área de Operaciones Sur, para llevar adelante una “guerra de recursos” y estar en condiciones de replegarse al Área de Operaciones Centro, si es necesario.

- Los medios que disponen en el Área de Operaciones Sur se encuentran en el siguiente dispositivo:
- Coronel Fructuoso Rivera sobre el Paso de Cuello / Río Santa Lucía, con 400 hombres, entre los cuales hay 100 indígenas.
- Coronel F. Otorgués sobre el valle del Arroyo Marmarajá, con 250 hombres, logrando el 19 de setiembre retomar la ciudad de Maldonado.
- Capitán Felipe Duarte sitiando la plaza de Montevideo.

Naturalmente, este reajuste obedece a la imposibilidad de conducir batallas decisivas, debiendo adaptar su estrategia operacional a la situación táctica imperante.

Las tropas portuguesas continúan consolidando los objetivos logrados, en tanto el Coronel Fructuoso Rivera es derrotado por el Coronel B. Ribeiro en Arroyo Grande, el 28 de octubre.

Reconstituida la potencia de combate en el Área de Operaciones Norte, para continuar accionando ofensivamente, Artigas, con 300 hombres, tratará de accionar a fines de 1819, sobre la concentración de las tropas enemigas, progresando a cubierto de Latorre con 500 hombres en dirección a al Cuchilla de Santa Ana.

Ubicado el Teniente Coronel J. de Abreu en las inmediaciones del Río Santa María (Ibirapuitán Chico), Artigas junto a Latorre lo derrotan el 14 de diciembre, siendo este combate la última victoria frente a las tropas portuguesas en esta campaña, y en la cual los federales conducen una vigorosa persecución a cargo del Teniente Coronel Pedro González. Inmediatamente las tropas portuguesas a cargo del Mariscal Bentos Correia de Cámara, se reagrupan debiendo los federales romper el contacto hacia el territorio oriental en dos columnas, para ocupar las siguientes regiones generales:

- General José Artigas sobre Arroyo Matajojo (Salto).
- Coronel A. Latorre sobre el Río Tacuarembó (concentra todas las tropas de las Áreas de Operaciones Norte y Centro).

En el marco de este dispositivo, en el Área de Operaciones Norte el propio Comandante de las 3 Regiones Militares, Conde de Filgueiras, que había relevado en 1818 al Marqués de Alegrete, con un efectivo de 3000 hombres, atacó el 22 de enero, a la vanguardia de Latorre, a cargo del Alférez Pantaleón Sotelo (indios misioneros), el que se encontraba, producto de las intensas lluvias del día 20 de enero, aislado de sus gruesos, para luego atacar al grueso de las tropas de Latorre, donde fueron violentamente derrotados y dispersados; se habla de más de 1000 muertos patriotas.

Con esta derrota y para atender el frente de la Mesopotamia, como producto del Pacto del Pilar el 23 de febrero, enfrentará ahora a los federales; se hace una pausa en este frente, cesando en consecuencia la resistencia a la invasión portuguesa.

Ya con muy pocos hombres, alrededor de 100, entre gauchos, servidores, indios, afro-descendientes y algunos muy cercanos, como Ansina y el Sargento Joaquín Ledesma,

Artigas se interna en la Selva Misionera, y a través del Paso la Candelaria, llega al Paraguay, en setiembre de 1820.

Finaliza así, la última y extensa campaña al mando del General José G. Artigas, secundado por sus valerosos Jefes, con efectivos de la más variada extracción social, con escasa o nula instrucción militar y con muy limitado apoyo logístico. Combatió, no obstante, a lo largo y ancho de la Provincia Oriental, hasta que en los primeros meses de 1820 es derrotado.

Deja sin embargo, un legado de abnegación y entrega a la causa patriótica; pocos años más adelante, sus antiguos Tenientes retoman la lucha, para esta vez, también con enormes sacrificios, salir victoriosos, lo que posibilita finalmente, lograr la independencia de todo poder extranjero.

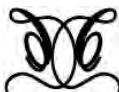
Sirva este trabajo, como justo homenaje a aquellos bravos combatientes en ocasión del Bicentenario del comienzo del Proceso Independentista y para ejemplo además, de los soldados de hoy.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso Rodríguez E. Cap. - 1954 - Artigas, Aspectos Militares del Héroe - Editorial Florensa & Lafón - Montevideo.

Mitre B - 1827 - Historia de Belgrano y de Independencia Argentina - Librería de Facultad de Buenos Aires.

Zina Fernández R. - 1955 - Historia Militar Nacional - Editorial Florensa & Lafón - Montevideo.



URUGUAY EN LA ANTÁRTIDA: UNA VISIÓN ESTRATÉGICA

Waldemar C. Fontes¹

La Antártida, el último continente en ser descubierto por el hombre, se ha mantenido en condiciones prístinas, como una reserva de la humanidad. Preservarla o explotarla de manera sustentable, es la cuestión estratégica que la humanidad enfrenta.

LA VINCULACIÓN DEL URUGUAY CON LA ANTÁRTIDA

El puerto de Montevideo, desde su fundación, ha jugado un importante rol en la vinculación de nuestro territorio con las regiones australes y antárticas.

Sin embargo, la evolución histórica introdujo diversos acontecimientos que hicieron que la mayoría de la población de la República Oriental del Uruguay, no sea consciente de que es heredera de esta proyección y a pesar de que Uruguay tiene asentamientos permanentes en la Antártida desde 1984, sigue siendo difícil transmitir el concepto de por qué Uruguay debe estar en la Antártida.

El Profesor Leslie Crawford², en su libro “Uruguay Atlanticense y los derechos a la Antártida”, publicado en 1974, escribía lo siguiente:

“El ejercicio efectivo de soberanía española, en lo que posteriormente fue América del Sur, sigue de norte a sur, el trazado del Meridiano de Tordesillas, a cuyo occidente se estableció.

...Importe saber que en el extremo norte del meridiano de Tordesillas, la línea también se proyectó hasta el Ártico, cayendo en otro teatro de operaciones históricas de gran envergadura.

...consideraremos este Meridiano desde el extremo norte de la hoy América del Sur, hasta su proyección sobre el Polo Sur Geográfico Antártico, observando en primer término la división territorial trazada sobre territorio de Brasil hasta las playas oceánicas del Atlántico Sur Occidental.

¹ Es integrante del Consejo Directivo del Instituto Antártico Uruguayo, desde 2010. Es diplomado en Preservación del Medioambiente y cursó estudios de la carrera de Analista Programador. Ha prestado servicios en las Naciones Unidas, como Observador Militar en Rwanda (1993-94) y Sahara Occidental (1995-96) y como Comandante de Tropas en RD Congo (2002-03). Ha sido jefe de la Base Científica Antártica Artigas, en las campañas 2000, 2007 y 2009 y cumple diversas funciones en el Instituto Antártico Uruguayo. Es el Jefe de Relaciones Públicas de ese Instituto, escritor, periodista, conferencista, docente e investigador de la historia del Uruguay en la Antártida. wfontes@iau.gub.uy
Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

² Leslie Crawford, Uruguay Atlanticense y los derechos a la Antártida, Libreros-Editores: A. MONTEVERDE & CÍA. S.A. Montevideo 1974.

Se entiende que al oriente de dicho meridiano se hallaba territorio continental lusitano y a occidente, territorio continental castellano...

El Meridiano de Tordesillas que se inserta en playa atlántica sur y hasta su proyección Antártica, constituyó el área oceánica bajo soberanía española, cuyo centro de poder naval se asentó en el Montevideo fortificado, luego de 1724."

La situación geopolítica que surgía del Tratado de Tordesillas, provocó que en 1776, la Corona Española, estableciera el Apostadero Naval de Montevideo; veamos al respecto lo que dice la descripción de un sello alusivo³ emitido por el Correo Uruguayo en 1998:

"Montevideo fue designado, impuesto por la Geografía, para ser apostadero en el Atlántico Sur, con la misión fundamental de defender las Islas Malvinas y el pasaje del Atlántico al Pacífico.

Una Real Orden firmada en San Ildefonso el 9 de agosto de 1776, dispuso las medidas que representarían el nacimiento del Apostadero de Montevideo.

Durante su funcionamiento atendió la defensa del área oceánica que se le había confiado, apoyó la colonización de la costa patagónica y la vigilancia del Plata. Al producirse las invasiones inglesas de 1806, cooperó en la reconquista de Buenos Aires y en la defensa de Montevideo..."

La influencia del Apostadero de Montevideo, influía sobre los aspectos militares y políticos de la actuación de la Corona Española en las regiones australes y una vez afirmados estos intereses, surgió el complemento de la actividad económica, de la mano de la fundación de la Real Compañía Marítima.

Según lo explica María A. Díaz Guerra en su libro "La Real Compañía Marítima"⁴:

"Fue el Rey Carlos IV de España, quien por Cédula dada en Madrid en Setiembre de 1789, mandó que se formara la Real Compañía Marítima, con el objeto de explotar la industria de la ballena y la pesca en todos los mares del dominio de España..."

...Se levantarían dos instalaciones principales; una en la Patagonia, en Puerto Deseado; la otra en Maldonado, y esta última contaría con dos asentamientos, uno en la Isla Gorriti y el otro en Punta Ballena".

Como vemos, la Corona Española había aprovechado convenientemente las costas del Uruguay, como umbral a la Antártida, región presentida entonces, pero no conocida totalmente.

³ Correo Uruguayo: Sello "Apostadero Naval de Montevideo" - 1998
<http://www.correo.com.uy/index.asp?codpag=detProd&smen=filatelia&idp=766&s=1>

⁴ María A. Díaz Guerra, "La Real Compañía Marítima", Ediciones "El GALEÓN", Montevideo, 2003.

Estos orígenes deberían ser suficientes para dejar sentadas las razones de por qué nada de lo antártico debería ser ajeno a los uruguayos; pero las invasiones inglesas al Río de la Plata en 1806 y 1807, cambiaron las cosas.

ANTÁRTIDA ASIGNADA

El profesor Julio César Musso, fundador del Instituto Antártico Uruguayo (IAU), en 1968, fue el gran promotor de la conciencia antártica nacional, llevando a cabo una intensa prédica, en la que por diez años lideró un grupo de visionarios que analizaron los posibles derechos del Uruguay en la Antártida.

A fines de la década de 1950, varios países competían por establecer bases en el continente helado y a partir de esas concreciones, reclamar derechos de soberanía.

El Profesor Musso escribió un libro, inédito, cuya versión mecanografiada está disponible en la biblioteca del IAU, titulado “Antártida Asignada”, donde exponía los resultados de un profundo análisis histórico que reivindicaba la influencia del Apostadero de Montevideo y de la Real Compañía Marítima hacia los mares antárticos y de cómo Inglaterra había borrado de la historia aquellos sucesos, al invadir el Río de la Plata en 1806, destruyendo y confiscando los registros de la Real Compañía Marítima, que se guardaban en la isla Gorriti.

En esa obra, Musso concluía que Uruguay, “como heredero de España, por el Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento de 1841, reiterado en 1846 y mediante el cual España hizo cesión de sus derechos soberanos a la República Oriental del Uruguay, en especial aquellos relacionadas con la jurisdicción marítima”⁵, según lo cual, explicaba Musso, Uruguay podía esgrimir argumentos para reclamar derechos sobre la Antártida.

GEOPOLÍTICA ATLANTO-ANTÁRTICA

El Capitán de Navío Carlos Travieso Fernández⁶ publicó en 1977, un libro que resumía sus notas de prensa y otros documentos, que desde la década de 1940, había escrito, tratando de crear una conciencia antártica nacional.

A modo de resumen, extractamos estos párrafos de una ponencia de la Licenciada Cristina Montalbán⁷ sobre el pensamiento del Capitán de Navío Carlos Travieso:

“La inquietud creciente por las reivindicaciones territoriales en el territorio antártico en la década de los '40, llevó al Capitán Travieso Fernández a exponer la conclusión de que muchas de ellas no estaban justificadas legalmente. En realidad dichas reclamaciones territoriales ya habían comenzado varias décadas antes por parte de Gran Bretaña. Esta potencia además de fiscalizar la explotación de las actividades balleneras, había reclamado formalmente las islas del arco de Scotia y territorios de la península antártica. Esa reclamación

⁵ Prof. Julio C. Musso, Antártida Uruguaya, Ediciones “El País”, Montevideo, 1970.

⁶ C/N Carlos Travieso Fernández, Geopolítica Atlántico – Antártida y de la Cuenca del Plata. Montevideo, 1977.

⁷ Licenciada Cristina Montalbán –(Centro de Estudios Históricos Navales y Marítimos- Museo Naval- Montevideo- Uruguay) LAS ACCIONES DESCONOCIDAS DE UN DOCTRINARIO, EL C/N CARLOS TRAVIESO FERNANDEZ- Ponencia presentada en el X Encuentro de Historiadores Antárticos Iberoamericanos, Buenos Aires, del 1º al 3 de octubre de 2008.

que se había hecho pública en 1908 fue ratificada en 1917, y detrás de ella habían seguido las de Nueva Zelanda, Francia, Australia, Noruega, Argentina y Chile.

Especial preocupación le causó el planteo de integración efectuado un poco más tarde por Rusia a los países que esgrimían derechos en el continente antártico, así como encontró justo el proceder de Estados Unidos que -por lo menos formalmente- no habían reclamado técnicamente ningún territorio (aún cuando se reservaban el derecho de hacerlo) lo que por consecuencia llevó al no reconocimiento de las reclamaciones de las demás naciones.

Su posición respecto a quienes podían realizar los reclamos justificadamente apareció en enero del año 1947 en un artículo publicado en el diario "La Nación", firmado con el seudónimo de "Marinante", que llevaba por título: "Trampolín de ataque contra los países del Hemisferio Sur".

En el mismo destacaba el derecho geográfico legítimo de ocupación entre los países marítimos del extremo sudamericano, a los cuales, como continuación de la plataforma continental se les debía atribuir "... con ángulo al Polo porciones proporcionales a la extensión de costas marítimo - fluviales que cada uno tenga al Sur del Trópico de Capricornio (de Este a Oeste: Brasil, Rep. Oriental del Uruguay, Argentina, Chile), el resto entre neozelandeses, australianos, sudafricanos".

Proponía realizar reuniones de los países citados en Montevideo, comenzando por una entre Argentina, Chile y Uruguay, donde se estipularían las bases de sus derechos antárticos y se atacaría en forma directa las acciones desplegadas por las potencias del Hemisferio Norte, que al ocupar posiciones en las tierras antárticas la convertían, ubicadas a la retaguardia, en un "trampolín de ataque" contra los países del Hemisferio Sur.

Agregamos ..., que el problema estaba centrado en la defensa continental, pues la Antártida Sudamericana había sido incluida en la zona de seguridad del continente, definida por el Artículo 4º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en Río de Janeiro en 1947".

ANTÁRTIDA SUDAMERICANA Y EL TIAR

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la guerra fría tuvo uno de sus escenarios más complejos en torno al pasaje existente al sur del continente americano, entre Tierra del Fuego y la Península Antártica.

Las tensas negociaciones que condujeron a la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, hicieron surgir el concepto de "Antártida Sudamericana"; término referido a la defensa militar, pero que permitió acceder a concepciones más amplias sobre el manejo de las regiones antárticas que dominaban el Pasaje de Drake.

Al respecto, veamos, como analizaban esto, tres prestigiosos juristas uruguayos en el libro "Antártida, continente de los más para los menos"⁸.

⁸ Hebert Vignali, Roberto Puceiro Ripoll, Belter Garré Copello " Antártida, el Continente de los más para los menos" Montevideo 1979.

“Para considerar debidamente la importancia de la cuestión de la soberanía sobre estos territorios, debe tenerse en cuenta el papel que puede jugar el estrecho de Drake o de Hoces, en caso de bloqueo de los canales interoceánicos más utilizados por la navegación internacional... Estas consideraciones junto con preocupaciones de orden económico y de nacionalismo continental americano, han permitido a las Repúblicas latinas, si no solucionar sus diferendos, dejarlos al menos temporalmente de lado para presentar un frente común ante Inglaterra.

Chile y Argentina acordaron por el Protocolo Vergara - Donoso del 4 de marzo de 1948, "actuar en común para la defensa y protección jurídica de sus derechos en la Antártida sudamericana, incluidos entre los meridianos de 25° y 90° de longitud Oeste...".

... Argentina y Chile buscaron el apoyo de Estados Unidos en base al Tratado de Río de Janeiro (T.I.A.R.), pero el 18 de febrero de 1948 el Secretario de Estado Marshall declaró que el Tratado no podía invocarse en esa situación, lo cual está de acuerdo con la posición mantenida por Washington de no admitir la soberanía territorial resultante de simples descubrimientos sin ocupación efectiva, y de salvaguardar sus propios derechos.

El Tratado de Río prevé su aplicación en caso de un ataque armado en el interior de una zona de seguridad, que incluye la Antártida americana (art. 4) comprendida entre los 24° y los 90° de longitud Oeste. El acuerdo no implica consecuencia alguna sobre la soberanía de los territorios que figuran en la zona de seguridad delimitada.

... Para reducir los incidentes entre las Potencias cuyas reclamaciones se superponen, se intentó el método de congelar las manifestaciones de soberanía sin renunciar a ella, pero esto no resultó efectivo y recién adquirió valor, como solución transitoria, con el Tratado Antártico de 1959”.

ANTÁRTIDA URUGUAYA

En el nomenclátor de la ciudad de Montevideo, podemos encontrar la Calle "Antártida Uruguaya", donde se explica: "Zona de la Antártida donde el Uruguay ejerce su soberanía en su calidad de miembro consultor, dentro del régimen de cooperación internacional"⁹.

El 7 de octubre de cada año, se celebra el Día de la Antártida, según lo establece la ley 17.727. Esta Ley, reemplaza el artículo 1° de la Ley N° 15.918, la cual establecía el “Día de la Antártida Uruguaya” que se celebraría el 7 de octubre de cada año.

Según expresaba el informe fechado 4 de julio de 2002, dirigido a la Sala de la Comisión para la aprobación de dicha ley sustitutiva:

⁹ Homenajes antárticos, en el nomenclátor del Montevideo: calle ANTÁRTIDA URUGUAYA (ex continuación Tomkinson, que va desde la zona de Punta Yeguas hasta el camino San Fuentes). "Zona de la Antártida donde el Uruguay ejerce su soberanía en su calidad de miembro consultor, dentro del régimen de cooperación internacional". (Ver Pioneros Antárticos, sección III "Plazuelas, plazoletas y espacios libres", en la Nomenclatura de Montevideo de A. Castellanos). Fuente: Nomenclátor de Montevideo, Actualización 1991-1996. Antonio Mena Segarra (páginas 1080 y 1081).

“... El 7 de octubre de 1985, nuestro país ingresó como Miembro Pleno al Tratado Antártico, adquiriendo de esta forma el "status" de Miembro Consultivo, con voz, voto y veto, en la toma de decisiones en todos aquellos temas referentes a las actividades desarrolladas en el área antártica, marcando un hito histórico para nuestra República.

De acuerdo con lo establecido en el Tratado Antártico, la mencionada conmemoración puede conducir a interpretaciones erróneas por parte de la comunidad internacional, no siendo el espíritu de la misma ni de nuestro país, establecer vínculos que puedan interpretarse como un reclamo territorial o de soberanía.

Consecuentemente se entiende que la conmemoración debe hacer referencia exclusivamente al "Día de la Antártida", tal cual expresa el proyecto que se pone a consideración del Cuerpo y cuya aprobación aconsejamos.”

El concepto “Antártida Uruguaya”, en realidad no se refiere a reclamaciones territoriales, aunque en algún momento, antes de ingresar al Tratado Antártico, algunos autores creyeron que era necesario establecer límites geográficos.

El principal difusor de este concepto, fue el Profesor Musso, quien en 1962 publicó su revista “Antártida Uruguaya” y luego el libro de igual nombre; y cuando hablaba de esta Antártida uruguaya, se refería a un espacio de naturaleza, al que nuestro territorio estaba vinculado, por confluencia histórica, climática, geográfica y marítima.

En ningún momento, Musso proclamaba reclamos territoriales, pero si hablaba de derechos, y de conceptos más amplios, que el acotado de reclamar un territorio dado.

URUGUAY EN LA ANTÁRTIDA

El 11 de diciembre de 1979, la Sala de Sesiones del Consejo de Estado, aprobaba la Ley 14.971¹⁰ que decía en su Artículo 1º.- “*Apruébase el Tratado de Washington sobre la Antártida, de 1º de diciembre de 1959*”.

Esta ley, transformaba en realidad la larga lista de proyectos y reclamos de organizaciones sociales, que pretendían que Uruguay no quedara afuera de la comunidad antártica.

A partir de este hito, comenzó una secuencia de acciones concretas, que llevaron a que el 11 de enero de 1980, nuestro país fuera aceptado como miembro adherente del Tratado Antártico.

La importancia de ese ingreso, quedó reflejado en un artículo de prensa de la época, que expresaba¹¹:

¹⁰ Ley Nº 14.971 - *Denominada Decreto-Ley por Ley Nº 15.738: - TRATADO ANTÁRTICO, APROBACIÓN - El Consejo de Estado ha aprobado el siguiente PROYECTO DE LEY: Artículo 1º.- Apruébase el Tratado de Washington sobre la Antártida, de 1º de diciembre de 1959.

¹¹ EL DIA, página 6, Montevideo, miércoles 27 de febrero de 1980, “Uruguay Dejó Constancia de Derechos Sobre el Continente Antártico”.

Uruguay dejó "reservados los derechos que le correspondan en la Antártida de acuerdo con el Derecho Internacional", en ocasión de depositar el instrumento de adhesión al Tratado de Washington sobre el continente helado.

La ratificación del citado Tratado, según se informó, implica poner de manifiesto el interés respecto de la utilización y destino de la Antártida.

En el acto de depósito del instrumento de ratificación, el gobierno formuló una declaración en que señala que con su actitud "contribuye a afirmar los principios del uso de la Antártida exclusivamente para fines pacíficos, de prohibición de toda explosión nuclear y de la eliminación de desechos radioactivos en esa área, de la libertad de investigación científica en la Antártida puesta al servicio de la Humanidad y de la cooperación internacional para el logro de esos Objetivos, que consagra el mencionado Tratado".

Señaló también el gobierno en la ocasión, que dentro del marco de esos principios, "Uruguay propugnará, mediante cualquier procedimiento basado en el principio de igualdad jurídica, por el establecimiento de un estatuto general y definitivo para la Antártida, en el que, respetándose los derechos que reconozca a los Estados el Derecho Internacional, se contemplen equitativamente los intereses de todos los Estados involucrados y de la Comunidad Internacional en su conjunto".

La decisión del gobierno uruguayo de adherir al Tratado, "se funda -sostuvo la Declaración- no solamente en el interés que, como todo miembro de la Comunidad Internacional, tiene Uruguay en la Antártida, sino además, en un interés especial, directo y sustancial derivado de su situación geográfica, del enfrentamiento de su costa atlántica al Continente antártico, de la influencia que este ejerce en su clima, en su ecología y en su biología marina, de los vínculos históricos que lo ligan desde las primeras expediciones que se aventuraron a explorar dicho Continente y sus aguas, así como de las obligaciones asumidas conforme al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, que incluye una parte del territorio antártico en la zona descripta en el Tratado, por virtud de lo cual Uruguay coparticipa en la responsabilidad de la defensa de la región".

En ese momento, se dejó constancia del interés de nuestro país por la actividad antártica, y la voluntad de reservar los derechos que en un futuro pudieren corresponderle, acorde al derecho internacional, sin oponer títulos de soberanía sobre su territorio.

DEL TRATADO ANTÁRTICO AL PROTOCOLO DE MADRID

El Tratado Antártico, fue firmado el 1º de diciembre de 1959 y entró en vigor el 23 de junio de 1961. Algunas de las disposiciones más destacables del Tratado son resaltadas por la Secretaría del Tratado Antártico¹²:

La Antártida se utilizará exclusivamente para fines pacíficos (art. I).

La libertad de investigación científica en la Antártida y la cooperación hacia ese fin [...] (art. II).

¹² Secretaría del Tratado Antártico <http://ats.aq/s/ats.htm>.

Las Partes Contratantes acuerdan proceder [...] al intercambio de observaciones de resultados científicos sobre la Antártida, los cuales estarán disponibles libremente (art. III).

Entre los signatarios del Tratado hay siete países (Argentina, Australia, Chile, Francia, Noruega, Nueva Zelandia y el Reino Unido) con reclamos territoriales, que en algunos casos coinciden en parte. Otros países no reconocen ningún reclamo. Estados Unidos y Rusia consideran que tienen “fundamentos para reclamar”. Todas estas posiciones están explícitamente previstas en el artículo IV, que mantiene el statu quo:

Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia, constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártida, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártida, ni se ampliarán las reclamaciones anteriormente hechas valer, mientras el presente Tratado se halle en vigencia.

A fin de promover los objetivos y procurar la observancia de las disposiciones del Tratado, “todas las regiones de la Antártida y todas las estaciones, instalaciones y equipos que allí se encuentren [...] estarán abiertos en todo momento a la inspección” (art. VII).

En la década de 1980, Uruguay realizó numerosas actividades en relación a sus obligaciones como miembro adherente del Tratado Antártico, con vistas a la adquisición del estatus de Miembro Consultivo, situación que se logró el 7 de octubre de 1985, en la XIII Reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Bélgica.

En ese momento Uruguay estaba conduciendo investigaciones científicas de manera continuada tal como indica el Tratado Antártico y además había establecido la Base Científica Antártica Artigas (BCAA), en la Isla Rey Jorge, (Shetland del Sur), la cual ha funcionado de manera ininterrumpida desde 1984.

El 29 de junio de 1987 Uruguay ingresó como miembro asociado al SCAR (Comité Científico de Investigaciones Antárticas, por su sigla original en inglés), siendo aceptado como miembro pleno, el 12 de setiembre de 1987.

En octubre de 1991, Uruguay como uno de los 26 miembros plenos que conformaban la reunión Consultiva de ese momento, participó activamente de Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, en Madrid, España, donde se aprobó el Protocolo de Protección Ambiental, conocido como “Protocolo de Madrid”.

En el preámbulo de dicho acuerdo, las partes, entre otras cosas, declaraban:¹³

“Convencidos de la necesidad de reforzar el sistema del Tratado Antártico para garantizar que la Antártida siga utilizándose siempre exclusivamente para fines pacíficos y no se convierta en escenario u objeto de discordia internacional...

... garantizar que todas las actividades que se desarrollen en la Antártida sean compatibles con los propósitos y principios del Tratado Antártico;

¹³ Protocolo de Madrid: http://ats.aq/devAS/ats_meetings_meeting.aspx?lang=s

... las oportunidades únicas que ofrece la Antártida para la observación científica y la investigación de procesos de importancia global y regional;

Reafirmando los principios de conservación de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos;

Convencidos de que el desarrollo de un sistema global de protección del medio ambiente de la Antártida y de los ecosistemas dependientes y asociados interesa a la humanidad en su conjunto ...”.

LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS PESQUEROS

El Protocolo de Madrid reafirmó la vigencia del Tratado Antártico, como una herramienta de paz, que ha contribuido efectivamente al mantenimiento de la estabilidad política en una región aún virgen, donde existen reservas de alimentos, de agua y de minerales de todo tipo, extendiendo su vigencia por 50 años más, excepto que las partes, acuerden revisarlo antes.

Según leímos en el preámbulo del Protocolo de Madrid, se reafirmaba también la vigencia de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA)¹⁴.

Uruguay había adherido a esta Convención el 22 de marzo de 1985, ingresado como miembro pleno, el 26 de agosto de 1996, con voz y voto, lo que le da derecho a la explotación de una cuota de pesca de las especies que se determinan en la Convención, así como haciéndolo responsable de la protección de la vida marina en los Océanos Australes.

Esto exige que el país deba cumplir una serie de obligaciones que implican, entre otras, participar de las reuniones anuales de la CCRVMA, y disponer la presencia de observadores en buques pesqueros que actúen en las zonas de la Convención.

A la vez se obtienen derechos sobre cuotas de pesca en las diferentes áreas marinas australes, ofreciendo la posibilidad de obtener importantes ingresos económicos, además de asegurar mano de obra nacional ocupada en esas faenas y los servicios logísticos conexos que puedan surgir de la actividad.

La pesca en aguas antárticas, es un recurso estratégico al que nuestro país tiene derecho, por cercanía geográfica, pero además por la política nacional desarrollada en los últimos 30 años, que han permitido que Uruguay adhiriera primero al Tratado Antártico y luego a la CCRVMA.

Los principales recursos que se explotan son el kril y la merluza negra y los 24 Estados que integran la Comisión, establecida de conformidad con el artículo IX de la Convención, toman medidas para hacer efectivos los objetivos y principios de la Convención, esforzándose por mantener en la balanza la conservación de los recursos vivos marinos antárticos y la explotación racional de los mismos.

¹⁴ CCRVMA tiene sede en la ciudad de Hobart, Tasmania, Australia (www.ccamlr.org)

Uruguay, al mantenerse activo en esta Comisión, asegura la soberanía alimentaria de su población y contribuye a que otros Estados con menos recursos tengan acceso a este recurso también, al explotarlo de manera sustentable.

LA POSIBLE EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS MINERALES

Las preocupaciones medioambientales y políticas sobre la explotación de los recursos minerales, vienen de larga data.

En 1987, Uruguay fue sede de una Reunión Consultiva Especial, donde se trató el tema, que venía siendo objeto de arduas negociaciones hasta que finalmente, en junio de 1988, en Nueva Zelanda, se redactó la Convención para la Regulación de las Actividades Antárticas sobre Recursos Minerales (CRAMRA¹⁵), conocida como Convención de Wellington.

Sin embargo, como este aspecto no estaba considerado originalmente por el Tratado Antártico, varias naciones se opusieron a la convención, no lográndose consenso para su aprobación, dejándola en suspenso.

En las reuniones del Tratado Antártico de París (1989) y Chile (1990), siguió tratándose el tema, exigiéndose una prohibición completa de cualquier forma de explotación de recursos minerales en la Antártida.

En 1991, el Protocolo de Madrid¹⁶, al extender la vigencia del Tratado Antártico, designó a la Antártida como una “reserva natural dedicada a la paz y a la ciencia” y en el artículo 7 del mismo¹⁷, se prohíben todas las actividades relacionadas con los recursos minerales, excepto las que tengan fines científicos, asegurando de esta manera la preservación de la Antártida.

Hasta 2048 el Protocolo se mantendrá firme, pero puede ser modificado mediante el acuerdo unánime de las Partes Consultivas del Tratado Antártico y la prohibición de explotación de los minerales no puede revocarse, “*a menos que esté en vigor un régimen jurídicamente obligatorio sobre las actividades relativas a los recursos minerales antárticos*” (art. 25.5).

La Antártida es un continente de 14 millones de Kilómetros cuadrados, más los mares que la circundan. Esto la transforma en una fuente invaluable de recursos tales como petróleo, uranio, oro, diamantes y todos los minerales, sin olvidar mencionar que la Antártida es la más grande reserva de agua dulce, que existe en el planeta.

¹⁵ CRAMRA (Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities) http://www.ats.aq/devAS/info_measures_listitem.aspx?lang=e&id=355.

¹⁶ Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, que fue firmado en Madrid el 4 de octubre de 1991 (<http://www.ats.aq/s/ep.htm>).

¹⁷ Protocolo de Madrid, ARTÍCULO 7: PROHIBICIÓN DE LAS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LOS RECURSOS MINERALES: Cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, estará prohibida.

PRESENCIA HUMANA EN LA ANTÁRTIDA

Bajo el régimen del Sistema del Tratado Antártico, se han establecido unas 100 bases en todo el continente antártico; la mitad están abiertas todo el año y el resto se abren en el período de verano.

Estos asentamientos humanos son dirigidos por los programas antárticos de los países miembros del Tratado Antártico, pero nada impide que un país o un privado, instalen una estación por su cuenta. Es que el Tratado rige sólo para quienes acuerdan respetarlo, pero la Antártida sigue siendo tierra de nadie, a pesar de los reclamos territoriales existentes.

Por el momento, la dificultad de acceso y las inclemencias del clima, la han mantenido a salvo de intrusos, pero no se puede asegurar que sea así para siempre.

Ya se han constatado actividades piratas, como la pesca ilegal dentro de las áreas reguladas por la CCRVMA o por la Convención Ballenera Internacional y también se han construido instalaciones privadas, como la World Park Base, de Green Peace, en la década de los 80.

Otra actividad que se desarrolla con mucho vigor, es el turismo, el cual está permitido por el Tratado y regulado por la Organización de Operadores Turísticos Antárticos (IAATO), una entidad privada, que coordina las actividades de los operadores que están asociados a la misma y participan como Expertos ante las Reuniones Consultivas.

La actividad turística ha ido creciendo con los años. Hasta el momento ha sido conducida de manera sustentable, aunque cada año ocurren accidentes con los buques que navegan en lugares peligrosos, donde no existe cartografía, con los consiguientes riesgos de contaminación, además de los costos asociados a las operaciones de rescate, que normalmente son cubiertas por las bases de los programas antárticos nacionales o por servicios de los países que tienen responsabilidad SAR (Search and Rescue, Búsqueda y Rescate) en las zonas donde habitualmente navegan esos buques .

Actualmente se está evaluando la regulación del turismo, a través de un anexo al Protocolo de Madrid, pero tardará mucho en lograrse los acuerdos necesarios.

Mientras, el turismo se seguirá desarrollando y seguirá siendo una fuente de ingresos válida, de la que podrán beneficiarse además de los operadores privados, los países que por cercanía geográfica, tales como Uruguay, pueden dar servicios desde sus puertos, hoteles y aeropuertos, con toda la logística que eso conlleva.

CONCLUSIONES

El Tratado Antártico y sus instrumentos asociados, han sido una herramienta exitosa, para resolver conflictos y para trabajar de manera conjunta, por parte de naciones que de otra forma no hubieran logrado hacerlo jamás.

La disyuntiva entre explotar los recursos minerales o preservar prístina la Antártida, sigue estando vigente y a pesar de que el Tratado ha mantenido las tensiones en

un nivel aceptable, permitiendo la convivencia pacífica y la cooperación científica, hay conflictos latentes, como ser el litigio por la extensión de la plataforma continental en torno a las Islas Malvinas, cuyos límites, bordean el área del Tratado Antártico.

Otro conflicto surge en torno a la pesca ilegal en aguas reguladas por la CCRVMA, incluyendo la caza de ballenas, lo que ocasiona reclamos internacionales o persecuciones y captura de barcos, en aguas internacionales, que son reclamadas por países como Australia y Nueva Zelanda.

Estas tensiones podrían provocar una nueva Guerra Fría, como lo que está ocurriendo actualmente en el Ártico, donde los países limítrofes están aumentando su presencia militar y realizando acciones para asegurar la explotación de petróleo, por ejemplo.

El 23 de junio de 2011, se cumplieron 50 años de la entrada en vigencia del Tratado Antártico y de los 12 signatarios originales, hoy son 48 las partes que lo integran, siendo 28 los miembros consultivos, entre ellos Uruguay.

Los logros obtenidos por nuestro país hasta el momento, han sido significativos y lo han colocado en una posición de privilegio en el contexto del Sistema del Tratado Antártico; pero éste es un sistema dinámico, que requiere no solo de presencia, sino de acciones continuadas en el tiempo.

Una vez logrado el estatus de miembro consultivo, es necesario mantener el mismo a través de la permanente demostración de interés en la investigación científica y en las diversas actividades que implica pertenecer al Sistema.

La estructura del programa antártico nacional, está basada en el Instituto Antártico Uruguayo, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y dirigido por un Consejo integrado por representantes de este ministerio, más los de Relaciones Exteriores y Educación y Cultura.

Hasta el momento se ha cumplido con las exigencias del Tratado, pero mantener los niveles alcanzados exige especialización e inversión.

En el aspecto científico, se han realizado investigaciones, por ejemplo referente al kril, durante la década de 1980, pero luego se abandonaron. Las Facultades de Ciencias y de Ingeniería de la Universidad de la República (UDELAR), han sido muy activas en los últimos años, pero al no contarse con fondos específicos para financiación de investigación antártica, se han perdido investigadores y se han dejado proyectos de lado.

Uruguay cuenta con dos bases en la Antártica; la Base Científica Antártica Artigas (BCAA), ha funcionado de manera continua desde 1984 e incluso se han mejorado sus instalaciones, y la Estación Científica Antártica Ruperto Elichiribehety (ECARE), en la península antártica, no ha podido ser refaccionada en los últimos años, por falta de recursos económicos y porque los buques que la pueden abastecer, necesitan reparaciones y logística.

Mantener lo logros obtenidos por nuestro país en la Antártida, exigirá una acción estratégica con acciones inmediatas pero que se proyecten a largo plazo.

La presencia del Uruguay en la Antártida, es el fruto de una larga cadena de hechos y nada de lo que allí sucede, puede ser ajeno.

Una visión estratégica del país, implica compromiso e inversión, para preservar la Antártida hoy, asegurando a las generaciones futuras el acceso a los derechos que nos puedan corresponder según el derecho internacional y a la proyección natural de nuestro territorio hacia el sur, objetivo permanente de nuestra exploración antártica.



POLÍTICA FISCAL: LAS POLÍTICAS CONTRACÍCLICAS Y LAS REGLAS PRESUPUESTALES

Gustavo Licandro¹

La conducta en el manejo de los asuntos fiscales es una condición necesaria para que el diseño de la política económica sea consistente en el largo plazo y reduzca la exposición del país a los vaivenes de la coyuntura internacional. Para mejorar el diseño de la política fiscal, es necesario establecer una Regla Fiscal que permita estructurar un fondo de políticas contracíclicas. Ello permitirá un comportamiento macroeconómico del Uruguay con picos y valles de actividad menos pronunciados.

Para el diseño de la política económica de un país es necesario definir un conjunto de objetivos a alcanzar, para lo cual también es necesario establecer un conjunto de metas que deben cumplirse, precisamente para llegar a aquellos objetivos propuestos.

Este diseño implica, además, un análisis y discusión minuciosa de las hipótesis y supuestos a ser utilizados para poder definir adecuadamente las metas necesarias para alcanzar los objetivos de la política económica diseñada por el Gobierno.

Entre los supuestos más importantes a ser considerados en el diseño del programa financiero del sector público, se destacan la tasa de crecimiento de la economía (PIB), el comportamiento de la inversión, el comportamiento de los precios internacionales, en

¹ Economista. Se desempeñó como Vice Ministro de Economía y Finanzas y como Ministro Interino de dicha cartera en el Uruguay, entre noviembre de 1991 y febrero de 1995. Luego de esa actividad, fue Asesor Principal del Equipo Económico del Gobierno de la República del Paraguay, en el área macroeconómica y en el diseño de políticas para el Sector Financiero y Mercado de Capitales. También ha asesorado a otros gobiernos latinoamericanos en política económica. Ha sido profesor de la Cátedra de Economía Política en la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (Uruguay). Ha sido Profesor y Conferencista en distintos cursos de Grado y Post-grado en la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad ORT, la Universidad de Montevideo, de la Universidad de la República, en el Instituto Militar de Estudios Superiores y en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). Fue Director Ejecutivo de la Asociación de Bancos del Uruguay. Integró el Directorio del Banco Comercial SA una vez desatada la crisis financiera y fue Presidente del Directorio de Nuevo Banco Comercial SA de Uruguay. Ha integrado e integra Directorios de diversas Empresas en la actividad industrial, financiera, ganadera y de servicios. Actualmente es socio del Estudio Licandro – Díaz, asesores económico-financiero, tributarios y en fusiones y adquisiciones de empresas. Vinculado al sector ganadero, fue Directivo y Asesor de la Federación y la Asociación Rural del Uruguay y fue miembro de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Carnes (INAC). glb@internet.com.uy

Fecha de presentación del artículo: agosto de 2011.

particular de aquellos productos relevantes para el país como petróleo y los precios de productos exportables. También se debe asumir una hipótesis respecto al comportamiento de la tasa de interés y de la demanda de dinero en la economía.

En particular, el comportamiento de la actividad económica del país tiene múltiples implicancias sobre otras variables como consumo, empleo y recaudación fiscal, para indicar los más importantes.

La inversión tiene un efecto de más largo plazo respecto a la actividad, pero tiene un efecto directo en la estimación de las cuentas nacionales, particularmente sobre el resultado de la balanza comercial del país.

A su vez, los precios internacionales tienen un impacto notorio sobre la balanza comercial y sobre la evolución del índice de precios al consumo (IPC), toda vez que junto a la evolución del tipo de cambio, incide directamente sobre los precios de los bienes transables, que se miden en la canasta del IPC.

Con respecto a las tasas de interés, su impacto es directo en el resultado fiscal ya que es parte de los egresos del sector público. Y respecto a la demanda de dinero, es relevante a la hora de definir cual es la expansión posible de la cantidad de dinero, sin que ello genere una presión inflacionaria.

Conocidas las hipótesis de trabajo, la programación financiera continúa por la definición de los objetivos del Gobierno. Entre los principales objetivos se encuentra la inflación del período en cuestión, la evolución de los salarios medidos en términos reales, dependiendo de la política cambiaria adoptada, el nivel del tipo de cambio o el stock de reservas.

Y para alcanzar esos objetivos, el diseño de la política económica debe establecer metas como el resultado fiscal, determinado por la recaudación de impuestos que depende del comportamiento del nivel de actividad y de los egresos del sector público, que es una variable endógena que controla el gobierno.

Ese resultado fiscal, si es deficitario, se financia con deuda pública o con expansión de la cantidad de dinero (emisión), debiendo ser esa expansión de la cantidad de dinero compatible con el objetivo de inflación, de acuerdo al comportamiento de la demanda de dinero.

A su vez, la política cambiaria puede oscilar entre una de tipo de cambio fijo en un extremo y de flotación en el otro. Dependiendo de la política cambiaria, habrá un objetivo de tipo de cambio nominal (tipo de cambio fijo) o de stock de reservas internacionales del BCU (tipo de cambio flotante).

LOS DESVÍOS

En la ejecución de un programa financiero de gobierno puede haber desvíos de diversa naturaleza. Pueden existir desvíos en el cumplimiento de las metas con lo que no se cumplen luego los objetivos, aún cuando se verifica las hipótesis de trabajo o, y será el caso

que interesa a este documento, no se verifican las hipótesis pero si se cumplen las metas del programa de gobierno. Aunque no necesariamente los objetivos.

Cuando se analiza el comportamiento de la economía de 2005 en adelante, se observa una expansión del nivel de actividad (PIB) por encima de lo proyectado originalmente. Este mayor crecimiento de la economía trajo como resultado inmediato una recaudación de tributos (al comercio exterior, impuestos domésticos y aportes a la seguridad social) mayor al proyectado inicialmente. El crecimiento promedio de 2005-2010 fue de 6,3% anual en términos reales, lo que resulta sensiblemente mayor al crecimiento tendencial del país.

¿Qué es el crecimiento tendencial? Independientemente de la coyuntura, la economía del país tiene un crecimiento en el mediano y largo plazo. No refleja los ciclos de la economía, ni expansivos ni recesivos. Define el país proyectado en el largo plazo.

Usualmente los programas financieros del sector público se deben diseñar con hipótesis conservadoras, entre ellas la de crecimiento de la economía. Particularmente todo lo referido a evolución de la economía y evolución del consumo y gasto agregado. ¿Por qué? Porque cuanto mayor sea el crecimiento de la economía y del consumo, mayor será la recaudación fiscal y por tanto, mayor financiamiento tendrá el sector público. Sobrestimar la hipótesis de recaudación lleva a que, para una determinada meta de déficit fiscal, se pueda aprobar, a priori, un gasto público mayor.

Si se autoriza vía Ley de Presupuesto Nacional un determinado nivel de gasto público y luego no se verifica la recaudación fiscal prevista, entonces hay dos variables que no habrán de cumplirse y, en consecuencia, se arriesga el cumplimiento de los objetivos propuestos. A saber:

- Es necesario colocar un mayor volumen de deuda pública, con lo que no se estarían cumpliendo las metas de endeudamiento planteadas o;
- es necesario expandir la cantidad de dinero por encima de lo previsto con lo cual se genera una presión inflacionaria no prevista o una caída de las reservas internacionales netas del Banco Central, dependiendo del régimen cambiario utilizado.

Por tanto, lo recomendado es confeccionar los presupuestos quinquenales con hipótesis conservadoras de crecimiento de la economía, preferentemente alineadas al crecimiento tendencial del país.

Si el crecimiento de un año supera el crecimiento tendencial previsto en el diseño del plan de gobierno, entonces la correcta ejecución del mismo permitirá obtener un resultado fiscal mejor al previsto originalmente, por cuanto la recaudación de impuestos será mayor a lo presupuestado y, de mantenerse alineado el gasto público con lo proyectado, entonces el resultado primario será superior al previsto. Siendo así, esos recursos excedentes serán utilizados para cancelar deuda pública – mejorando el perfil de solvencia del sector público – o acumular reservas internacionales que, a los efectos, tendrá un resultado similar al anterior ya que eso permitirá reducir el endeudamiento neto externo del país.

Por el contrario, cuando el crecimiento que se verifica en un ejercicio concreto es inferior al crecimiento tendencial asumido para el diseño del plan de gobierno, entonces el resultado fiscal será peor al presupuestado por menores ingresos, con lo que será necesario recurrir a un mayor endeudamiento público, para no alterar la programación monetaria, o se recurrirá a las reservas internacionales netas o, en caso de flotación perfecta y recurrir a mayor oferta de dinero para financiar el desequilibrio, entonces se observará un mayor nivel de inflación en ese período.

¿Qué sucede cuando el crecimiento es diferente al previsto? Lo indicado anteriormente refleja como debería ser el comportamiento de la Administración manteniendo su programación de gasto público. Si embargo, lo usual es que la Administración ajuste su política fiscal al comportamiento del nivel de actividad de la economía.

Basta analizar lo sucedido en años pasados, cuando el crecimiento promedio de la economía fue del 6,3% anual, y se observa que en vez que cumplir con un programa financiero en el que el gasto público aumenta de acuerdo a la recaudación resultante del crecimiento tendencial del país, este aumenta por encima del mismo, de acuerdo al crecimiento real de la economía y no a lo presupuestado inicialmente. De esta manera, el déficit fiscal se ajustará al previsto originalmente cuando, por aquel mayor crecimiento, debíamos tener un resultado fiscal mayor y con él abatir adeudamiento público en términos netos.

Con un resultado fiscal alineado con el previsto (con mayores ingresos y mayores gastos) se puede mantener el programa monetario y el de endeudamiento público. Sin embargo, la Administración renuncia a otros instrumentos para “compensar” algunos efectos no esperados del mayor crecimiento como la presión sobre precios domésticos, resultado del mayor consumo interno.

Nuevamente, si el crecimiento de la economía es menor al tendencial y no se generaron los ahorros en la fase expansiva del ciclo económico, entonces la Administración tiene caminos más dificultosos. Entre ellos, realizar un ajuste fiscal bajando el gasto público y exacerbando la fase recesiva del ciclo económico o incrementando el endeudamiento del sector público que equivale diferir el impacto negativo de esa fase recesiva a las generaciones futuras, ya que ese mayor endeudamiento y su servicio serán honrado en el futuro.

POLÍTICA Y FONDO CONTRACÍCLICO.

El objetivo de una política contracíclica es que el comportamiento del sector público no dependa del comportamiento de la economía observado, gastando más cuando se recauda más y menos cuando la recaudación cae, ya que ese comportamiento exagera los picos de la economía. El comportamiento pro-cíclico contribuye a crecimientos más fuertes que los que el mercado y la coyuntura externa permitirían y, en el otro extremo, recesiones más profundas que las necesarias al no contar con recursos “ahorrados” para gastarlos en épocas de menor crecimiento o contracción de la economía.

Un fondo contracíclico no significa otra cosa que ahorrar el exceso de recaudación en época de bonanza para gastarlo cuando cae la recaudación en época de recesión. Para ello es de principal importancia la política fiscal y el comportamiento del gasto público.

Por tanto, para viabilizar una política contracíclica que no dependa de la voluntad del gobernante de turno, es necesaria una regla fiscal, o regla de egresos del sector público, con rango legal, similar a la Ley de Presupuesto. De hecho los presupuestos quinquenales deben “ajustarse” a la restricción de la regla fiscal.

¿EN QUÉ CONSISTE LA REGLA FISCAL O DE CONDUCTA FISCAL?

Una Regal Fiscal significa establecer una meta de resultado fiscal para un determinado nivel de crecimiento anual y un conjunto de supuestos o hipótesis que la Administración y el Parlamento habrán de acordar. El cumplimiento de esa meta tiene por objetivo que en el mediano plazo la relación deuda pública/ PIB sea genuinamente decreciente, creándose un fondo que se alimentará del exceso de recaudación que se consumirá en la fase recesiva del ciclo económico.

IDEA PRINCIPAL

El diseño de esta Regla Fiscal se basa en que existe “un país de largo plazo”, con una tasa promedio de crecimiento del PIB. Este crecimiento – supongamos entre 3 y 3,5% que se ajusta bastante a ese promedio – permite un determinado incremento anual de la recaudación que habrá de permitir un crecimiento del gasto público en función del mayor nivel de actividad y crecimiento de la población.

Para ese crecimiento promedio, el objetivo que podríamos establecer como “de máxima” es que el resultado fiscal sea de equilibrio. ¿Eso qué significa? Que no se trasladará a las generaciones futuras el peso de los desequilibrios fiscales del presente.

A su vez, el ratio deuda pública/PIB habrá de ser decreciente. Al no haber déficit fiscal para un determinado crecimiento del país, entonces no hay necesidad de colocar más deuda pública a esos efectos, con lo que ese ratio será decreciente por el solo crecimiento del PIB.

FUNCIONAMIENTO DE LA REGLA FISCAL

Cuando el PIB crece alineado con el crecimiento histórico o “tendencial”, entonces el resultado fiscal será de equilibrio (hay que considerar la recaudación por “impuesto inflacionario” que, si bien es muy bajo, es una fuente de financiamiento). De esa forma la deuda/PIB baja.

Si el crecimiento es superior a la media histórica, entonces el exceso de recaudación por crecimiento extraordinario se ahorra. ¿Cómo se ahorra? Se reduce la deuda pública, se acumulan reservas internacionales o se estructura un fondo de recursos de política anticíclicas. Solo en este caso habrá superávit fiscal que se ahorra.

Si el crecimiento es menor a la media histórica, entonces habrá déficit fiscal y, al mismo tiempo, el Estado podrá utilizar aquellos recursos ahorrados en la fase expansiva del ciclo económico. O consume esos recursos o se endeuda para financiar ese déficit fiscal, cuyo efecto macroeconómico es similar.

LAS PUNTAS DEL CICLO ECONÓMICO

Las políticas anticíclicas permiten reducir la distancia entre la cima y el valle del ciclo económico. Evita “recalentar” la economía en épocas de expansión de la economía y evita la “depresión exagerada” de la fase contractiva del ciclo económico.

¿MOMENTO IDEAL PARA COMENZAR UNA POLÍTICA DE REGLA FISCAL?

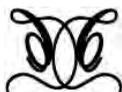
El mejor momento para comenzar con la implementación de esta política es en la fase expansiva del ciclo económico.

De todos modos, se puede comenzar con una Regla Fiscal en cualquier momento ya que su anuncio y aprobación “compromete” una determinada conducta fiscal que debería promover el ingreso de capitales al país y, por tanto, el incremento del nivel de actividad.

CONCLUSIÓN

La aplicación de una Regla Fiscal que permita aplicar políticas contracíclicas en el Uruguay, permitirá implementar una conducta fiscal independiente del ciclo económico. Al mismo tiempo evita que el comportamiento de la Administración exacerbe los picos y valles del ciclo económico.

Finalmente, esto reduce la vulnerabilidad externa del país, ya que la existencia de un fondo que se nutre o consume en sentido contrario al comportamiento de la economía, evita que la sociedad deba comprometer el bienestar de las generaciones futuras incrementando el endeudamiento público en la fase recesiva, sin generar los ahorros del caso en épocas de bonanza.



LA PARTICIPACIÓN DE BRASIL EN OPERACIONES DE PAZ COMO UN FACTOR DE ARTICULACIÓN DE SUS POLÍTICAS EXTERIOR Y DE DEFENSA

José R. Cavalcante¹

Se trata del rol que la participación en Operaciones de paz, desempeñan en la Política Exterior y de Defensa de Brasil, en particular como mayor contribuyente en efectivos en Haití, y su papel como elemento articulador entre estas dos políticas.

INTRODUCCIÓN

Hacia fines de los años 80, Brasil incrementó su participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de forma significativa. En este período, aumentó el envío de observadores militares, oficiales de enlace, oficiales de estado mayor y policiales a varias misiones, en diversas partes del globo. Participó con considerables contingentes de tropas en misiones en el Continente Africano, como en Angola y Mozambique. Tuvo una importante participación en las misiones en América Central con observadores, oficiales de estado mayor y en las tareas de desminado humanitario. Tuvo, también, una importante participación en la misión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el conflicto entre Ecuador y Perú. Más recientemente, envió tropas al Timor Oriental.

Desde 2004, Brasil está presente en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), hecho que se ha revestido de especial significado por diversas razones. Brasil tiene el contingente más grande de la misión y el liderazgo militar, lo que representa el mayor despliegue militar brasileño en el exterior desde la Segunda Guerra Mundial. Hay participación de organizaciones civiles, gubernamentales y no gubernamentales, sin precedentes. Brasil también ha prestado apoyo económico a la misión y al gobierno haitiano. Pero, tal vez, el hecho más significativo sea lo que muchos analistas han considerado como un cambio importante en la dirección de la política exterior brasileña: una participación robusta en una misión regida por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Antes, esto hubiese sido considerado en contra a los principios constitucionales, como se discutirá más adelante.

¹ 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 *latu sensu* en Pedagogía (UFRJ-CEP) y cursa Maestría en Estudios Estratégicos de la "Universidade Federal Fluminense" (UFF). Participó de las misiones de paz en ex-Yugoslavia (1995), Costa del Marfil (2004) y Haití (2009), en esta última fue Jefe del U5 (Planes y Evaluaciones Estratégicas). Su más reciente función en Brasil fue de Jefe de la División de Doctrina de la ECEME. Actualmente es alumno del Curso de Altos Estudios Nacionales (CAEN). jrcavalcante@uol.com.br

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

Acompaando el incremento en la participaci3n en OMP, se observa la creciente importancia que la pol3tica exterior brasilea ha dado a esta actividad. Las principales motivaciones que han llevado a Brasil a aumentar su participaci3n en OMP, han sido encontradas en los objetivos de su pol3tica exterior. Al mismo tiempo, la pol3tica de defensa ha dedicado tambi3n, una mayor relevancia a las misiones de paz. La Pol3tica Nacional de Defensa de 1996 menciona el tema por primera vez y, desde entonces, los documentos del Ministerio de Defensa lo abordan con mayor profundidad.

Sin embargo, entre los analistas no hay una certeza de que exista una verdadera sinton3a entre la pol3tica exterior y la pol3tica de defensa en Brasil. As3 es que este trabajo pretende entrar en la discusi3n en cuanto a la articulaci3n entre la pol3tica exterior y la pol3tica de defensa brasileas, investigando particularmente, si la participaci3n en OMP ha actuado como un elemento de articulaci3n entre estas dos importantes pol3ticas de Estado.

LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA PARTICIPACI3N BRASILEA

Las OMP pueden ser entendidas como una forma de acci3n colectiva, que la Organizaci3n de las Naciones Unidas (ONU) utiliza para garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Su uso por organizaciones internacionales, como una forma de prevenir el aumento de los conflictos, es un fen3meno relativamente reciente. Este dispositivo lleg3 a ser utilizado por la Sociedad de Naciones en la primera mitad del siglo XX, pero muy modestamente. Con la creaci3n de la ONU tras la Segunda Guerra Mundial, su uso gradualmente comenz3 a ser reconocido como un instrumento eficaz para lograr la paz. Sin embargo, durante el per3odo de la Guerra Fr3a, la capacidad de la ONU de actuar en las OMP, fue limitada por los intereses de las dos grandes potencias en conflicto.

Con el fin de la Guerra Fr3a, el mundo ha sido testigo de la aparici3n de numerosos conflictos localizados, motivados por temas 3tnicos, religiosos y territoriales, que antes hab3an sido sofocados por la disputa ideol3gica entre el Este y el Oeste. Hubo, entonces, un aumento real del uso de OMP por los organismos internacionales. La ONU comenz3 a patrocinar un n3mero cada vez mayor de misiones con la utilizaci3n de tropas, inicialmente con la configuraci3n cl3sica de garantizar el cumplimiento de acuerdos de paz entre estados en conflictos convencionales. M3s recientemente, esta configuraci3n cl3sica dio paso a las denominadas misiones complejas o multidisciplinarias, dirigidas a los conflictos intraestatales y al problema de los estados fr3giles. Hasta el final de la Guerra Fr3a, la ONU hab3a implementado s3lo 13 OMP, en sus 40 aros de existencia. Sin embargo, desde fines de la d3cada de los 80, ya han sido creadas m3s de 50 OMP.

Despu3s de haber sufrido importantes reveses², la ONU se dio cuenta de la necesidad de promover un an3lisis a fondo, y perfeccionar sus mecanismos y doctrina de operaciones de paz. Como ejemplos de esta evoluci3n, se puede citar "Una Agenda para la Paz" (1992), el "Suplemento de la Agenda para la Paz" (1995), el "Informe Brahimi" (2000) y, m3s recientemente, el "United Nations Peacekeeping Operations: Principles and

² Las masacres ocurridas en la ex-Yugoslavia (1995) y Ruanda (1994), donde hab3a fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, demostraron la capacidad limitada de estas operaciones y sacudieron fuertemente la credibilidad de la instituci3n.

Guidelines – Capstone Doctrine” (2008), así como la reestructuración interna de los órganos de la ONU, vinculados a tales operaciones.

A lo largo de este período, varios países comenzaron a participar más activamente en las OMP, muchos de ellos atribuyendo relevancia a esta actividad, en sus políticas exterior y de defensa. La participación directa en OMP empezó a ser vista, particularmente por los países no involucrados en conflictos propios, como una forma de mantener el entrenamiento de sus fuerzas armadas, al mismo tiempo de asegurar una participación activa en la escena mundial.

Brasil tuvo su primera participación en misiones de paz, en 1933-34, bajo supervisión de la Sociedad de Naciones. Actualmente, participa en trece misiones de paz; once bajo la égida de la ONU y dos de la OEA. Pone de relieve la misión en Haití, donde Brasil cuenta con el liderazgo militar y un contingente cercano a los 2 mil efectivos. La atención del mundo se centró en Haití durante el terremoto ocurrido en enero de 2010, donde murieron 20 brasileños, cientos de miembros de la ONU y más de 200 mil haitianos. Inmediatamente, a petición de la ONU, Brasil amplió su contingente militar, con el envío de un Batallón de 800 efectivos.

Todo esto ha generado intensos debates en los círculos académicos y gubernamentales, tanto civiles como militares, así como en la sociedad en su conjunto, en cuanto a la validez de la participación en esas operaciones. Estos debates, que ya eran intensos antes del terremoto en Haití, han adquirido un alcance nacional sin precedentes, debido al elevado número de pérdidas humanas y al aumento en el contingente brasileño en ese País. La sociedad brasileña, a su vez, se ha mostrado, en general, favorable a la actitud del gobierno.

Añadiendo más elementos a esta discusión, está la actitud de Brasil en defensa de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su aplicación por un asiento permanente en ese Órgano. La posición brasileña no es nueva; desde la autopercepción de que el país merecía un lugar destacado en el sistema internacional, ha trabajado intensamente, para alcanzar tal objetivo.

Otro aspecto que ha generado discusiones es la flexibilización del principio constitucional de la "no intervención", que ha sido justificado por el principio de la "no indiferencia". Basándose en eso y contrario a su tradición en materia de política exterior, Brasil acordó participar en misiones reguladas por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que admite el uso de la fuerza y puede llegar incluso a la intervención.

¿HAY QUE ARTICULAR LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA POLÍTICA DE DEFENSA?

La articulación entre la política exterior y la política de defensa, vista como la necesidad de que haya una armonía en el direccionamiento y la práctica de estas dos políticas, ha sido tratado por diversos investigadores de la política brasileña, particularmente, tras la redemocratización del país. El hecho de que estas dos políticas hayan sido conducidas por dos burocracias históricamente robustecidas y que hayan desempeñado un papel relevante en los destinos del país, ha preocupado a los analistas, en cuanto a la autonomía de que ellas han disfrutado.

Con el fin de lanzar algunas luces sobre el cuestionamiento planteado, buscamos argumentos en el trabajo de la Doctora Maria R. S. de Lima³, quien analizó el tema teniendo en cuenta algunos de los principales analistas de la política brasileña. La investigadora muestra que, con el establecimiento de la República, Brasil ha renunciado a cualquier ambición militar regional. Desde entonces, ha mantenido como un principio constitutivo de su política exterior, la defensa de la no injerencia en los asuntos internos de otros países, y ha buscado proyectar una identidad internacional basada en moderación y cautela. Esta auto-imagen de la política exterior, es uno de los elementos que condujeron a una particularidad brasileña: la débil articulación entre la diplomacia y la defensa.

Un argumento clásico en la teoría de las relaciones internacionales, postula que los países que tienen ambiciones en la política internacional, por lo general, buscan construir una capacidad militar adecuada para apoyar sus acciones a nivel diplomático. En la tradición realista de las relaciones internacionales, diplomacia y defensa son las dos caras de la misma moneda en la competencia geopolítica de las naciones. Así, la articulación entre la política exterior y de defensa, pasa por la existencia de una definición política del Estado, que especifique claramente sus objetivos internacionales y los mecanismos institucionales necesarios para la coordinación entre las burocracias responsables, por las funciones diplomática y militar, a nivel internacional.

Además de la definición política, otra condición necesaria para lograr la articulación entre las dos áreas, es la subordinación política y constitucional de las dos burocracias responsables por la acción internacional al poder político legalmente establecido. En el caso de Brasil, debido a la falta de definición política del Estado a lo largo del tiempo, las dos políticas desarrollaron excesiva autonomía corporativa con respecto al control democrático, lo que terminó por reforzar la baja articulación entre ellas. La experiencia política brasileña sugiere que los débiles vínculos entre la política exterior y la de defensa, resultaron de características específicas del proceso de institucionalización de estas dos políticas públicas, que han reforzado esta separación, frente a la ausencia de una voluntad política que modificase la trayectoria de cada una de ellas.

El legado histórico brasileño, los factores relativos a las ideas y las instituciones, limitaron el desarrollo de la política exterior y de la política de defensa en rutas paralelas, que debido a la ausencia de un poder político para cambiar este status quo, siguieron débilmente integradas. Al poder político incumbe la definición política del papel internacional del Estado, que necesariamente vincularía política exterior y de defensa en el desempeño de tareas complementarias para la implementación de los intereses nacionales. En su ausencia, no sólo estas dos funciones permanecieron inadecuadamente integradas, sino que cada una de estas políticas adquirió una gran autonomía corporativa.

Hacia el final de la Guerra Fría, el descongelamiento del status quo del fin de la Segunda Guerra Mundial, generó nuevos focos de inestabilidad que se manifestaron en la reaparición de conflictos locales, congelados en la bipolaridad. Un indicador de esa inestabilidad fue el aumento vertiginoso de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

³ LIMA, Maria R. S. de (2010). "Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro".

desde fines de los años 80. El fin de la bipolaridad ha descongelado también la política internacional en áreas en las que había alineaciones exclusivas y parálisis en la toma de decisiones, como en el caso de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad. El mayor activismo de las instituciones de seguridad colectiva internacional, la reanudación del programa de reformas de la ONU y la multiplicación y diversificación de las operaciones de paz, crearon las condiciones para un mayor acercamiento entre la diplomacia y la defensa.

Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se tomaron dos medidas para la unificación de las estrategias internacionales del país: la creación del Ministerio de Defensa y la formulación de la Política de Defensa Nacional. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para articular las políticas exterior y de defensa, porque faltó la definición política del Estado en el establecimiento de sus objetivos de autonomía a nivel internacional.

Bajo el gobierno de Lula da Silva (2003-2010), la política exterior brasileña ha adquirido una orientación más afirmativa. Renovó la búsqueda por la reforma de la ONU, en particular el Consejo de Seguridad y, por primera vez, trató de actuar como mediador en temas de seguridad colectiva. Además, abandonó ciertos comportamientos anteriores, participando en misiones de paz basadas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, asumiendo el comando de la MINUSTAH, en 2004. En este período, dos iniciativas fueron especialmente importantes para establecer puentes entre la política exterior y la de defensa: la creación del Consejo de Defensa Sudamericano y la elaboración de la Estrategia Nacional de Defensa. Estas iniciativas representan un avance sin precedentes hacia la manifestación pública de los propósitos de defensa en la política exterior y tienen el potencial para inducir una trayectoria más cooperativa entre la diplomacia y la defensa en el futuro, en vista de los incentivos que crean su posible evolución.

Factores históricos y trayectorias paralelas de las instituciones diplomática y militar, han contribuido a una baja articulación entre los dos campos. La vinculación permaneció dependiente de eventuales sintonías políticas entre las dos burocracias, ya que no fueron institucionalizados mecanismos formales de cooperación y articulación. Sin embargo, el país vive actualmente un umbral importante en la inserción internacional, donde se requiere una mayor articulación entre la política exterior y de defensa.

La articulación virtuosa entre la política exterior y la política de defensa, depende de una previa definición política del Estado, que dé prioridad a la soberanía en la definición de sus intereses nacionales y a la autonomía en su implementación. Su institucionalización es necesaria para que no se quede al azar de las coyunturas electorales. La politización de la política exterior, que no existe en el caso de la defensa en Brasil, es saludable en la medida que oxigena un ambiente corporativo tradicionalmente opaco al debate político. Sin embargo, hay que proceder con cautela en este campo para preservar lo que debe ser una política de Estado más permanente, sujeta a eventuales realineamientos electorales.

Nelson Jobim⁴, cuando fue Ministro de Defensa en 2010, presentó algunas ideas sobre el tema. En su opinión, el protagonismo asumido por la política exterior brasileña en

⁴ JOBIM, Nelson A. (2010). "Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras".

el pasado reciente, pone énfasis en el papel que debe ser asumido por la política de defensa en ese contexto. Es de interés primordial del Estado brasileño, por intermedio del Ministerio de Defensa, profundizar la reflexión sobre la seguridad internacional como una forma de instruir la acción de ese Ministerio, en su relación con los gobiernos extranjeros y organismos internacionales y en la toma de posiciones en cuanto a la política exterior brasileña. El actual "aumento de peso" de la política de defensa, en el contexto más amplio de las relaciones internacionales de Brasil, trae significativas implicaciones internacionales. Por esta razón, la buena articulación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores adquiere un relieve trascendente, inclusive en proyectos de amplio espectro, como la conquista por Brasil de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esta conquista difícilmente será obtenida sólo por nuestra diplomacia, sin que haya un incremento de la estatura político-estratégica brasileña en relación al presente.

El ex Ministro cree que Brasil debe institucionalizar canales formales de diálogo que permitan la mayor sintonía posible entre la perspectiva institucional del Ministerio de Defensa y del Itamaraty⁵. Como vectores tradicionales de la política exterior de los Estados, militares y diplomáticos deben actuar armónicamente en pro de los intereses nacionales. Por lo tanto, como una política de Estado que debe trabajar en armonía con la política exterior, la defensa debe contribuir a la ampliación del margen de maniobra internacional del país y, en consecuencia, ampliando la autonomía del Itamaraty en el sistema internacional. Por consiguiente, todos los esfuerzos deben ser hechos para aproximar los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores.

LA PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE PAZ PARA LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

La política exterior brasileña, desde una perspectiva histórica, estuvo marcada por un doble eje: la búsqueda de autonomía y el soporte al desarrollo nacional. Durante el siglo XX, se caracterizó por la búsqueda de recursos de poder que garantizaran una mayor autonomía del país en el mundo, como consecuencia de la aproximación de uno de los polos de poder mundial o como resultado de la diversificación de las asociaciones y de una mayor participación en las instituciones internacionales.

En esta búsqueda por autonomía, en el inicio de la década del 90, Brasil trató de intensificar la participación en los debates internacionales, buscando obtener más voz en los foros internacionales de adopción de decisiones, donde la posición era favorable a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y la candidatura a un asiento permanente en este Consejo. Corroborando esta postura, trató de ampliar su participación en OMP promovidas por las Naciones Unidas en Centroamérica y en África. La inclinación por el multilateralismo, expresada en el interés por la reforma de la ONU y el fortalecimiento del Consejo de Seguridad, se presenta con dos propósitos principales: prevenir y deslegitimar el uso unilateral de la fuerza y obtener una representación internacional más equilibrada en ese campo.

⁵ Itamaraty es el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

Entre 1988 y el envío de tropas a Mozambique en 1994, Brasil ya había aumentado su participación en cantidad de OMP, pero sin mayor compromiso con efectivos o actividad política. Las operaciones en Mozambique, Angola, Timor Oriental y, principalmente en Haití, trajeron un cometido político, financiero, de movilización, logístico y de personal no visto anteriormente. En el discurso del Canciller Celso Lafer, en la apertura de la Sesión Ordinaria de la Asamblea General de la ONU en 1992, está la primera cita formal de la opción política de un mayor compromiso con las OMP. En 1994, en la apertura de la Sesión de la Asamblea General de la ONU, surge la primera asociación del pleito brasileño de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, con la mayor participación brasileña en OMP. Desde este momento, Brasil comenzó a asumir papeles de mayor relevancia en OMP.

Bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), la política exterior brasileña fue caracterizada por la intención de influir en el diseño del nuevo orden mundial, intensificando la participación brasileña en los distintos foros de adopción de decisiones multilaterales, tales como las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio.

La política exterior del gobierno Lula (2003-2010) innovó en algunas direcciones, particularmente en cuanto a la adopción de una actitud más afirmativa y retomar la campaña para la reforma de la ONU con la búsqueda por un asiento permanente en su Consejo de Seguridad.

En este contexto, algunos analistas atribuyen un papel importante a la participación brasileña en Haití para la política exterior. Mônica Hirst⁶ percibe la participación en la MINUSTAH como una forma de articulación entre la política de defensa y la política exterior, que pretende ampliar la influencia en el debate mundial sobre gobierno y multilateralismo eficaz. Para ella, existen diferencias significativas, en términos de motivación, entre las misiones de paz realizadas por Brasil en la década del 90 y la situación actual. En la década del 90, la principal motivación fue interna – la necesidad de redefinir el papel de las fuerzas armadas en el contexto del proceso de democratización. – En la etapa actual, los estímulos políticos externos han ganado mayor peso. La redefinición de las relaciones entre civiles y militares dentro de Brasil pasó a estar articulada con la proyección externa del país en escenarios de crisis sujetos a la intervención de la comunidad internacional.

Según Hirst⁷, en el discurso de la política exterior brasileña, la presencia en Haití se basa en la sustitución de la política de “no-intervención” por la de “no-indiferencia”. Además de corresponder a una mayor responsabilidad ya asumida en términos de OMP, la presencia de Brasil en Haití se destaca en el ámbito de acción latinoamericano por su amplitud y visibilidad.

Souza Neto⁸ analiza la participación brasileña en la MINUSTAH desde el enfoque de la integración y cooperación en el ámbito de la América del Sur. Él demuestra que la manera como la respuesta sudamericana a la crisis haitiana fue articulada y la intensa

⁶ HIRST, Mônica (2007). “A Intervenção Sul-Americana no Haiti”.

⁷ *Ibidem*.

⁸ SOUZA NETO, Danilo M. de (2009). “A participação e a cooperação entre os países do cone sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH”.

cooperación entre los países sudamericanos en el transcurso de la misión han convertido la participación brasileña en un factor de integración regional. De esta forma, la participación brasileña en la MINUSTAH se ha constituido en un elemento de integración regional, contribuyendo así con los objetivos de su política exterior.

En 2011, el Itamaraty publicó el “Balance de la Política Exterior 2003/2010”⁹, en lo cual presenta el posicionamiento oficial del gobierno de Brasil en relación con los temas más importantes de su política exterior.

En cuanto a la “Reforma de la Gobernanza Global – Reforma de la ONU”, el Balance destaca la necesidad de adaptar las instituciones, procedimientos y métodos de trabajo de los órganos de las Naciones Unidas a la realidad contemporánea, con el fin de tornar la Organización más eficiente y legítima.

Otro tema de relieve es la “Reforma de la Gobernanza Global – Reforma y Ampliación del Consejo de Seguridad”. El balance enfatiza que la actual composición del Consejo de Seguridad ya no es funcional para encausar efectivamente las soluciones para los problemas de la paz y seguridad internacionales, por reflejar una configuración de poder de cerca de 65 años atrás y sin la adecuada representación de los países en desarrollo. El documento deja claro que Brasil aspira a ocupar un asiento permanente en un Consejo reformado. Esto reforzaría la capacidad del País para influir en las decisiones de alcance global, según los principios que defiende y que rigen su política exterior y que corresponden, en gran medida, a los igualmente defendidos por una gran mayoría de países en desarrollo.

Las operaciones de paz, reciben un párrafo propio en el balance, donde se ven los objetivos de la política exterior con relación a la participación brasileña en operaciones de mantenimiento de la paz. Desde estos objetivos se puede percibir la importancia que la política exterior brasileña ha atribuido a las operaciones de paz. La conexión entre la política exterior y la política de defensa, en este tema, también queda evidente en los objetivos, donde se puede ver, por ejemplo, la mención a la Estrategia Nacional de Defensa:

“3.2.17 TEMAS MULTILATERALES - OPERACIONES DE PAZ:

Brasil es hoy el 12º contribuyente de tropas en misiones de paz de la ONU. Brasil es el principal contribuyente de tropas a la MINUSTAH y tiene el mando militar de la misión.

La reconstrucción de Haití y el mantenimiento de la seguridad son las prioridades de hoy. Brasil tiene programas de cooperación técnica en Haití, en áreas como la seguridad alimentaria, la agricultura, la formación profesional, la salud, la seguridad y la infraestructura (unos 14 millones de dólares en proyectos bilaterales y trilaterales). Brasil donó 55 millones de dólares al fondo de reconstrucción de Haití, administrado por el Banco Mundial y asignó 375 millones de dólares en recursos presupuestarios adicionales a los ministerios directamente involucrados en proyectos de asistencia a ese País.

OBJETIVOS

⁹ BRASIL (2011). Ministério das Relações Exteriores. “Balço de Política Externa 2003/2010”.

- Ampliar la participación brasileña en operaciones de mantenimiento de la paz, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Defensa, y diversificarla.
- Ampliar la participación de brasileños en el Secretariado de las Naciones Unidas y en las misiones de mantenimiento de la paz, especialmente en puestos de comando y estado mayor.
- Mantener la participación brasileña en la MINUSTAH, con el mantenimiento de tropas en los niveles solicitados por la ONU y la intensificación de los esfuerzos de cooperación bilateral conforme las prioridades del Gobierno haitiano.
- Profundizar la interrelación entre el mantenimiento y la consolidación de la paz, a través de la acción brasileña en la inclusión de elementos de consolidación de la paz en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz y la creciente interacción entre la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP) y el Consejo de Seguridad (CSNU).
- Asegurarse de que la MINUSTAH (Haití), UNMIT (Timor Oriental) y UNIOGBIS (Guinea Bissau) dispongan de los medios técnicos y financieros adecuados para cumplir sus mandatos”¹⁰.

Desde los elementos presentados, se puede verificar que Brasil participa en las OMP, particularmente en los días actuales, para atender a sus objetivos de política exterior. Se verifica, también, que la participación en estas misiones ha desempeñado un importante rol en la política exterior brasileña.

LA PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES DE PAZ PARA LA POLÍTICA DE DEFENSA BRASILEÑA

La política de defensa brasileña está hoy definida en dos documentos principales: La Política de Defensa Nacional (2005) y la Estrategia Nacional de Defensa (2008). Pasemos, entonces, a ver como la participación en las OMP se inserta en estos documentos.

La Política de Defensa Nacional (PDN)¹¹ es el documento condicionante de más alto nivel de la planificación de defensa y tiene por finalidad establecer objetivos y directrices para la preparación y el empleo de la capacitación nacional, con la participación de los sectores militares y civiles, en todas las esferas del Poder Nacional. La PDN destaca que está en línea con la política exterior del país, la cual se basa en la búsqueda de solución pacífica de controversias y en el fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales. Brasil propugna por un orden internacional basado en la democracia, el multilateralismo, la cooperación, la proscripción de armas químicas, biológicas y nucleares y la búsqueda de paz entre las Naciones. En este sentido, defiende la reformulación y la democratización de los foros decisorios de los organismos internacionales, como una forma de fortalecer la solución

¹⁰ Ibídem.

¹¹ BRASIL (2005). Ministério da Defesa. “Política de Defesa Nacional”.

pacífica de controversias y su confianza en los principios y normas del derecho internacional.

La PDN presenta los objetivos de Defensa Nacional, de los cuales destacamos:

- la contribución al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales;
- la proyección de Brasil en el concierto de las naciones y su mayor inserción en los procesos de decisión internacionales.

La PDN se fundamenta en presupuestos básicos, donde se destacan:

- estrecha relación con sus países vecinos y la comunidad internacional basada en la confianza y respeto mutuo;
- búsqueda de solución pacífica de controversias;
- valoración de los foros multilaterales.

Para ampliar la proyección del país en el concierto mundial y reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y la cooperación entre los pueblos, Brasil deberá intensificar su participación en acciones humanitarias y en las misiones de paz bajo los auspicios de organismos multilaterales.

En las directrices estratégicas de la PDN, se observa:

- disponer de capacidad de proyección de poder, con vistas a la eventual participación en las operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU;
- participar en misiones de paz y acciones humanitarias, de acuerdo a los intereses nacionales;
- participar de manera creciente de los procesos internacionales relevantes de toma de decisiones, perfeccionando y aumentando la capacidad de negociación de Brasil.

La Estrategia Nacional de Defensa (END)¹² presenta mayores detalles cuanto a la participación de Brasil en OMP. Entre sus directrices, está:

- Preparar las Fuerzas Armadas para desempeñar responsabilidades crecientes en operaciones de mantenimiento de la paz. En estas operaciones, las Fuerzas actuarán bajo la orientación de las Naciones Unidas o en apoyo a iniciativas de organismos multilaterales de la región, pues el fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva es beneficioso para la paz mundial y para la defensa nacional.

La END determina que, en la elaboración de las Hipótesis de Empleo, se deberá considerar el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz y humanitarias, regidas por organismos internacionales.

Además de los documentos oficiales, hay otros aspectos que deben ser considerados para la verificación del papel de la participación en OMP para la política de defensa. Uno de

¹² BRASIL (2008). Ministério da Defesa. "Estratégia Nacional de Defesa".

ellos se refiere a los beneficios directos que estas actividades pueden traer para las capacidades de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, Pinto¹³ analizó el tema desde el punto de vista militar y verificó que la participación de las Fuerzas Armadas en OMP requiere una cuidadosa preparación, una planificación detallada, una selección de recursos (personal y material) equilibrada, un entrenamiento basado en la realidad y que implica riesgos. Constituye una excelente oportunidad para la incorporación de la experiencia militar que, bien aprovechada y difundida, es factor de considerable importancia en la formación y la motivación de los militares brasileños. Para las Fuerzas Armadas, la participación en OMP trae muchos beneficios: Permite un mejor entrenamiento militar para sus miembros, porque posibilita la oportunidad de tomar parte en operaciones militares de gran escala, además de proporcionar a los militares la experiencia en la organización de operaciones complejas, lo que aumenta la capacidad de defensa del país.

Ramallo¹⁴ cree que uno de los aspectos más interesantes de la participación brasileña en la MINUSTAH tiene que ver con el desarrollo de una nueva doctrina militar de empleo en las OMP. El uso de tácticas creativas, como la ocupación de puntos fuertes aliada a la implementación de acciones civiles y sociales, han sido objeto de investigación por estudiosos extranjeros, especialmente los estadounidenses y canadienses, preocupados por los desdoblamientos de sus misiones en Irak y Afganistán. A propuesta de la OTAN, estos métodos pasaron a ser empleados por varios países que participan en los conflictos en Afganistán y en Irak.

Sin embargo, la mayor participación brasileña en OMP, con el empleo de contingentes militares, puede traer también riesgos. Beirão¹⁵ señala que, donde la política exterior brasileña espera cosechar buenos frutos, pueden resultar situaciones que redunden en desgaste político-institucional interno y externo; por ejemplo, la posibilidad de un revés militar, el riesgo de asociación de la participación brasileña a un contexto internacional indeseable o el fracaso en el logro de los objetivos políticos de la misión, y aún, el surgimiento de problemas internacionales consecuentes de errores de procedimientos de los contingentes.

Hoy, el gobierno brasileño se ha comprometido a preparar su Libro Blanco de Defensa Nacional, abriendo amplio debate en la sociedad brasileña para encontrar las mejores soluciones a los problemas que surgen en este ámbito. El trabajo se lleva a cabo por un grupo integrado por once ministerios y con una amplia participación de los círculos académicos. El Libro Blanco representa un importante paso hacia la manifestación pública de los asuntos de defensa. El tema de la participación en OMP y la vinculación entre defensa y política exterior seguramente se insertan en este debate.

¹³ PINTO, Alexandre da S. (2003). "O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Uma Visão Analítica para a Projeção do Poder Nacional".

¹⁴ RAMALHO, Antonio J. (2009). "Missões de Paz em Estados Frágeis: elementos para refletir sobre a Presença do Brasil no Haiti".

¹⁵ BEIRÃO, André P. (2008). "Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988".

CONCLUSIONES

Brasil ha intensificado su participación en operaciones de paz a partir de 1988, coincidiendo con el aumento significativo de este tipo de operación por parte de las Naciones Unidas. Las participaciones brasileñas de mayor destaque fueron los grandes contingentes enviados al Continente Africano, las misiones en América Central, la misión de la OEA en Ecuador-Perú y el envío de tropas al Timor Oriental.

A partir de 2004, la participación brasileña en la MINUSTAH adquirió proporciones que superaron todas sus antecesoras en términos militares, políticos, económicos y sociales. El fuerte compromiso en Haití ha sido visto como un punto de inflexión en la participación brasileña en operaciones de paz, no sólo por sus dimensiones, como también por ser una misión regida por el Capítulo VII de la Carta de la ONU y que tiene en el uso de la fuerza un importante componente.

En el mismo período, se identificó un cambio en la postura de la política exterior brasileña hacia una actitud más afirmativa y participativa en el escenario global. La misión en Haití ha sido percibida como una de las evidencias de esta nueva postura de la política exterior.

Desde el punto de vista de la política exterior brasileña, la participación en operaciones de paz ha ganado creciente importancia. Dentro del tema de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la participación en misiones de paz desempeña un papel central. Para aspirar un asiento permanente en el Consejo, un país tiene que demostrar capacidad para participar y liderar operaciones internacionales, lo que incluye la capacidad militar. Además, este tipo de actividad colabora con una variedad de objetivos de la política exterior, desde la integración y cooperación regional hasta la ampliación de la influencia global y demostración de confianza en el multilateralismo.

Desde una perspectiva histórica, se percibe que las políticas de defensa y exterior en Brasil han seguido por rutas paralelas, conducidas por dos burocracias robustas y dotadas de gran autonomía, con débil articulación entre ellas. En el momento en que Brasil busca ascender a una posición de mayor protagonismo mundial, una mayor articulación entre estas dos políticas se torna imprescindible.

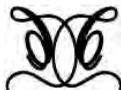
La participación en la MINUSTAH también se ha configurado en un elemento de integración regional y de construcción de la confianza mutua entre los países integrantes. Ha favorecido la proyección de la imagen de Brasil como un país cooperativo, eficaz y confiable, capaz de contribuir al mantenimiento de la paz en la región. De esta forma, contribuye con los objetivos de la política exterior.

Recientemente, el Embajador Celso Amorim fue nombrado Ministro de la Defensa de Brasil. El Embajador es un diplomático de carrera y fue Ministro de las Relaciones Exteriores durante cerca de diez años, dos con el Presidente Itamar Franco (1993-1994) y ocho con el Presidente Lula (2003-2010). No se puede dejar de considerar que este nombramiento indica una actitud del gobierno brasileño hacia una mayor vinculación entre la política de defensa y la política exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- BEIRÃO, André P. (2008). Aspectos político-legais e legal-militares da participação brasileira em Operações de Manutenção da Paz da ONU, pós-1988. Rio de Janeiro. UFRJ/IFCS.
- BRASIL (2005). Política de Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>
- BRASIL (2008). Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Disponible en <https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_espanhol.pdf>
- BRASIL (2011). Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003/2010. Itamaraty. Disponible en <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>
- BRASIL (2011). Presidência da República. Decreto N° 7.438, de 11/02/2011. (Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro e dá outras providências). Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm>
- CARDOSO, Afonso J. S. (1998). O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas. Brasília. Instituto Rio Branco.
- HIRST, Mônica (2007). A Intervenção Sul-Americana no Haiti. Análise de Conjuntura, n. 6, jun. 2007. Observatório Político Sul Americano.
- HIRST, Mônica (2009). A Presença do Brasil nos novos tempos da agenda interamericana. Análise de conjuntura (n.5, mai. 2009), Observatório Político Sul Americano.
- JOBIM, Nelson A. (2010). “Introdução” in JOBIM, N. A., ETCHEGOYEN, S. W. y ALSINA, J. P. (Orgs.) Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- LIMA, Maria R. S. de. y HIRST, Mônica (2009). “Não Indiferença e Democracia: a Missão de Paz no Haiti” in Dossiê Haiti, Análise de Conjuntura n. 8, ago, 2009. Observatório Político Sul Americano.
- LIMA, Maria R. S. de (2009). La Política Exterior Brasileña y los Desafíos de la Gobernanza Global. Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. 9, n. 2. 2009.
- LIMA, Maria R. S. de (2010). “Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro” in JOBIM, N. A., ETCHEGOYEN, S. W. y ALSINA, J. P. (Orgs.) Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- PINHEIRO, Letícia (2004). Política Externa Brasileira (1889-2002). Rio de Janeiro. Ed. Jorge Zahar.

- PINTO, Alexandre da S. (2003). *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Uma Visão Analítica para a Projeção do Poder Nacional*. Dissertação de Mestrado do Curso de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro. ECEME.
- RAMALHO, Antonio J. (2009). “Missões de Paz em Estados Frágeis: elementos para refletir sobre a Presença do Brasil no Haiti” in NASSER, R. M. (Org.). *Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões*. São Paulo. UNESP.
- SOUZA NETO, Danilo M. de (2009). “A participação e a cooperação entre os países do cone sul em operações de paz: o caso da MINUSTAH”. In: Svartman, E., D’Araújo, M. C., Soares, S. A. (Org.), *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Segundo Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED/2008)*. Campinas. Mercado das Letras.
- VAZ, Alcides Costa (2006). “O Brasil e o Sistema Interamericano: dos anos 1990 até o presente”. In ALTEMANI, H. y LESSA, A. C. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo, Ed. Saraiva.



POSIBLES ESTRATEGIAS PARA OPTIMIZAR EL GASTO DE DEFENSA EN URUGUAY

Amílcar Peláez ¹

Este trabajo explora algunas posibilidades para hacer más eficiente la gestión interna del Ministerio de Defensa, proponiendo acciones para obtener los recursos destinados a lograr un adecuado balance entre las partidas para gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2005, Uruguay comenzó un importante proceso de reforma del sector de la Defensa. En el periodo de gobierno 2005-2009 se organizó y desarrolló el "Debate Nacional sobre Defensa", se introdujeron cambios sustanciales en la organización administrativa del MDN (Ministerio de Defensa Nacional), se promulgó la Ley Marco de Defensa. En el actual gobierno 2010-2014, comenzó a organizarse el ESMAD (Estado Mayor de la Defensa), sesionó por primera vez el CODENA (Consejo de Defensa Nacional) y, en esa reunión inaugural, fueron aprobados los "Lineamientos para la Formulación de la Política de Defensa Nacional" que habían sido elaborados por el ESMAD. Por otra parte, se prevé continuar organizando el ESMAD, así como elaborar las normas legales y reglamentarias que permitirán, en el futuro, llevar a la práctica todo lo previsto en la Ley Marco de Defensa.

Actualmente el ESMAD está comenzando a delinear las bases de la doctrina conjunta y colaborando, con el Poder Ejecutivo, en la redacción de la "Política de Defensa Nacional" y de la "Política Militar de Defensa". En lo presupuestal, salvo introducir algún artículo en las Leyes de Rendición de Cuentas (que no aumente los gastos ya presupuestados para el quinquenio), poco puede hacerse para modificar lo dispuesto en la Ley de Presupuesto 2010-2014. En el mediano plazo, se prevé comenzar a delinear el presupuesto

¹ Coronel de Infantería del Ejército Nacional Uruguayo. Es Buzo Táctico y Paracaidista Militar en actividad. Realizó el Curso Avanzado de Blindados en Fort Knox (EUA, 1994). Desarrolló misiones de paz en la Península del Sinaí (jun.1990 - jun.1991) y en Angola (dic.1995 - jun.1997). Desde abril de 2011, es Jefe del Departamento de Planificación Estratégica de la Fuerza de Paz que la ONU tiene desplegada en Haití. Es Diplomado como Oficial de Estado Mayor y Licenciado en Ciencias Militares. Por otra parte, es Licenciado en Negocios Internacionales e Integración, por la Universidad Católica del Uruguay. Realizó un Doctorado en Economía y Dirección de Empresas en la Universidad de Deusto (España). Mediante una beca de la Unión Europea, elaboró parte de su tesis doctoral, en el Centro de Economía de Defensa de la Universidad de York (Inglaterra), lo que le permitió obtener su título de Doctor (Cum Laude), con mención especial de "Doctorado Europeo". Su tesis doctoral se tituló "Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay". Es profesor del IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores), del CALEN (Centro de Altos Estudios Nacionales) y de la Universidad Católica del Uruguay. Por otra parte, es miembro de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) y del Centro Uruguayo de Egresados del CHDS (Center for Hemispheric Defense Studies). apelaez@ejercito.mil.uy

Fecha de presentación del artículo: agosto de 2011.

2015-2019, con el fin de implementar lo previsto en la futura Política de Defensa. En este aspecto, cabe destacar que, en el largo plazo, se visualiza sentar las bases del presupuesto 2020-2024 para consolidar las reformas introducidas, para que el gobierno que asuma en marzo de 2025 reciba un Ministerio de Defensa en avanzado proceso de reestructuración ².

El MDN es una organización gubernamental muy grande y compleja que maneja un área extremadamente sensible de la actividad gubernamental. Por otra parte, posee unos 29.000 funcionarios que representan aproximadamente el 11% de los más de 258.000 funcionarios del Estado uruguayo. Es importante destacar que, el MDN, posee dependencias en todo el territorio nacional y tiene casi el 10% de sus efectivos militares (unos 2.500 efectivos) en el extranjero, apoyando la política exterior del país, tanto en la Antártida, como en las misiones de paz. Cabe destacar además, que más de 500 militares custodian diariamente las principales cárceles del país, apoyando las políticas de Seguridad Interior del Estado.

Actualmente, las FF.AA. poseen, prácticamente, la misma estructura general que en 1985, cuando se produjo la reapertura democrática, pero tiene 27% menos personal y aproximadamente 60% menos presupuesto que en 1985. Por otra parte, la Ley de Presupuesto vigente, autoriza al Poder Ejecutivo a reducir “hasta” 6.500 efectivos en el período de gobierno 2010-2014, para ahorrar recursos que serían destinados a mejorar los bajos sueldos militares. Si se materializa esta reducción prevista, el personal del MDN se reduciría 21,86% con respecto a 2009 y un 41,69% (acumulado) con respecto a 1984. Sin embargo, la estructura general de las FF.AA. no ha cambiado puesto que existe, prácticamente, el mismo número de comandos, unidades, servicios e institutos, que hace 25 años y con idéntico despliegue.

El presupuesto es vital en toda organización gubernamental, puesto que una iniciativa que no esté debidamente presupuestada, no podrá prosperar. *“El Estado no da a las Fuerzas Armadas todos los recursos [que necesita para cumplir con su misión: Recursos Humanos, Materiales, Financieros y de Conocimiento], sino que se limita a asignarles “Recursos Financieros” (presupuesto). Y delega en las organizaciones de Defensa, la facultad de administrar ese presupuesto, conforme al “Marco Jurídico” vigente, para generar las “Capacidades” necesarias para cumplir con su “Misión”. Esto implica, reclutar y capacitar personal, adquirir y mantener material, así como generar y gestionar conocimiento”* ³.

Las normas que sustentarán la reforma de la Defensa todavía no han sido elaboradas. Éste conjunto normativo incluirá, entre otras normas: (1) una Política de Defensa Nacional (que deberá ser elaborada por el Poder Ejecutivo); (2) una Política Militar de Defensa (que deberá ser elaborada por el MDN); (3) una nueva Ley Orgánica para las FF.AA.; (4) una nueva Ley Orgánica para cada una de las tres Fuerzas; y (5) Futuras Normas presupuestales (Leyes quinquenales de presupuesto y sus respectivas Leyes anuales de rendición de cuentas). Este marco normativo determinará qué tipo de FF.AA. tendrá

² Conceptos extraídos de la entrevista concedida por el Sr. Jefe del ESMAD, General del Aire (Av.) José R. Bonilla.

³ PELÁEZ, Amílcar (2008) Gestión del Conocimiento: Factor clave para generar Capacidades de Defensa. Revista del IMES. Diciembre de 2008. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.

Uruguay en el año 2025. Estas normas definirán, entre otros muchos aspectos, las misiones, los efectivos, la organización y el despliegue territorial de las Fuerzas. Recién a partir de esta definición política se podrá determinar si el presupuesto, así como los efectivos asignados, hoy en día, al MDN deberán ser iguales, mayores o menores a los actuales.

2. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE DEFENSA EN URUGUAY

El presupuesto de Defensa ha tenido grandes fluctuaciones en los últimos 50 años. Viendo la gráfica con el presupuesto de Defensa (Cuadro 1), puede verse que el presupuesto del MDN, representaba en 2010, aprox. un 1% del PBI y un 7% del gasto total del Estado.

“[Como porcentaje del gasto total del Estado] En 1968 el gasto militar uruguayo comenzó una tendencia al alza que coincide con la adquisición de material norteamericano entre fines de los 60 y comienzos de los 70. [...] La tendencia al alza se mantuvo hasta 1981 cuando, el gasto militar alcanzó su máximo histórico. En el año 1982, en el marco de una crisis económica regional, Uruguay se vio obligado a abandonar el tipo de cambio fijo que utilizaba, hecho conocido popularmente como el “quiebre de la tablita”. A partir de ese momento el gasto de Defensa comenzó una sostenida tendencia a la baja, alcanzando su mínimo histórico en 2002. Esto se debió a las graves repercusiones económicas que tuvo en Uruguay la crisis económica que sufrió Argentina a fines de 2001”⁴.

La estructura organizativa de las FF.AA, así como los recursos humanos y materiales, crecieron, en los años 70 y 80, a la par del presupuesto. En este período se produjo la compra de grandes cantidades de armamento y equipo (un detallado análisis de estas compras puede ser consultado en Peláez 2007). Como ya se comentó, la estructura general del MDN y de las FF.AA. no ha variado mucho desde 1985, cuando se produjo la reapertura democrática. En contraste, como puede verse en el Cuadro 1, el presupuesto de Defensa no ha dejado de bajar, al punto que hoy es menor (como porcentaje del PBI y como porcentaje del gasto total del Estado) de lo que Uruguay invertía en Defensa en 1961.

En el marco de su actual proceso de reforma, el MDN tiene la oportunidad de tomar acciones concretas para optimizar el empleo de sus recursos financieros, tanto presupuestales como extrapresupuestales. *“Las limitaciones presupuestarias exigen realizar una muy buena administración de los escasos recursos disponibles, y esto solo puede lograrse... [...] ...contando con personal capacitado en técnicas modernas de gestión, estructuras administrativas adecuadas y herramientas informáticas apropiadas. Solo de esta forma es posible hacer más eficiente el uso de los recursos públicos asignados a la Defensa. [...] Para realizar una gestión eficiente, es imprescindible contar con información actualizada que permita medir el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, así como evaluar la eficiencia del gasto. El rediseño de las estructuras y los procesos organizacionales, es por lo general un factor determinante en la optimización del empleo de los recursos financieros. En este sentido es importante “innovar”, creando estructuras y procesos ajustados a la realidad que vive una organización. Solo así será posible desarrollar e implementar políticas, así como estrategias, ajustadas a las verdaderas necesidades y posibilidades de la organización. Una adecuada gestión del conocimiento permite que prosperen iniciativas tendientes a introducir innovaciones que favorezcan la*

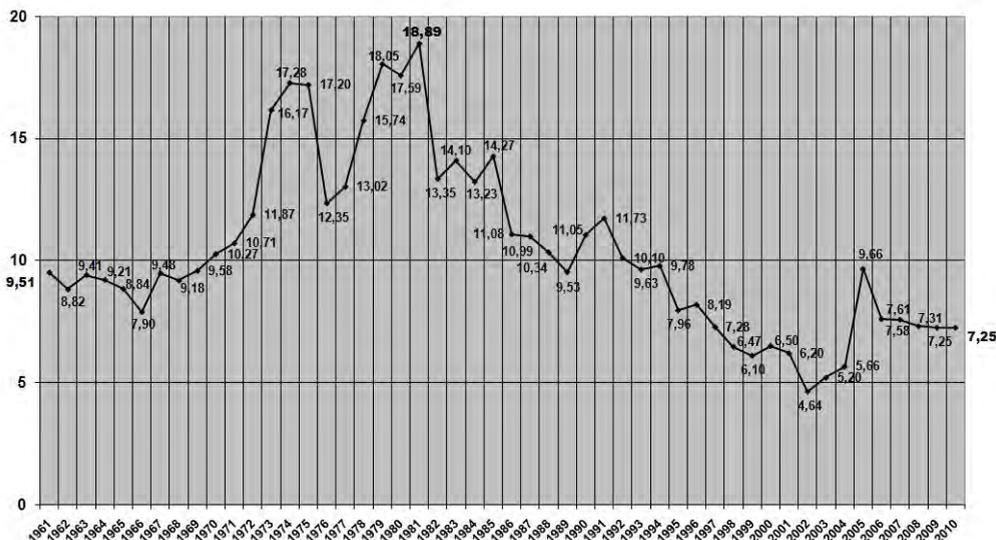
⁴ PELÁEZ, Amílcar (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. Tesis Doctoral (Universidad de Deusto, España). p.116. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.

“mejora continua” de los procesos de gestión financiera lo que redundará en una mayor eficiencia del gasto”⁵.

⁵ PELÁEZ, Amílcar (2008) Gestión del Conocimiento: Factor clave para generar Capacidades de Defensa. Revista del IMES. Uruguay, Diciembre de 2008. pp. 25 y 26. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.

Cuadro 1: Evolución del presupuesto de Defensa en Uruguay (1961-2010)

Gastos de Defensa como porcentaje del gasto del Estado (1961 - 2010)



Gastos de Defensa como porcentaje del PBI (1961 - 2010)



Notas metodológicas. El Presupuesto de Defensa, como porcentaje del gasto total del Estado y como porcentaje del PBI (1961-1994), fue obtenido del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay. Los datos del período 1995-2003 pertenecen al libro *La Defensa Nacional: Aportes para un debate* (MDN, 2005). Los datos de 2004 y 2005 pertenecen a la CGN (Contaduría General de la Nación). Los datos 2006 – 2010 fueron obtenidos del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe. RESDAL, Edición 2010.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 2: Presupuesto Ejecutado por el Ministerio de Defensa al 31 dic. 2010

	Presupuesto Total en Pesos Uruguayos (millones)	Porcentaje del Presupuesto Total	Presupuesto Total en Dólares de EUA (millones)	Observaciones
Personal (Salarios)	\$ 4.924,11	64,48 %	US\$ 246,57 (A)	Sin incluir Salarios (A), el resto del presupuesto de Defensa (B+C) fue tan solo 35,52% del presupuesto total (D) y representó US\$ 135,85 millones.
Funcionamiento	\$ 2.132,45	27,92 %	US\$ 106,78 (B)	
Inversiones	\$ 580,60	7,60 %	US\$ 29,07 (C)	
Presupuesto Total 2010	\$ 7.637,17	100,00 %	US\$ 382,43 (D)	

Notas metodológicas. Las cifras en Pesos fueron obtenidas del MDN y muestran los montos ejecutados y comprometidos al 31 dic.2010, acorde a los registros del SIF (Sistema Integrado de Información Financiera). Los montos en dólares fueron calculados considerando el tipo de cambio promedio al 31 dic.2010 (19,97 Pesos Uruguayos equivalían a un dólar) y los resultados fueron aproximados al millón más cercano.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MDN al 31 dic.2010.

Cuadro 3: Estructura del Presupuesto Ejecutado por el MDN al 31 dic. 2010

Unidades Ejecutoras dependientes del Ministerio de Defensa	Unidad Ejecutora	% del presupuesto total	Presupuesto ejecutado por el MDN en 2010 (Pesos)	Observaciones
1. Ministerio de Defensa	001	5,06 %	\$ 386.766.531	El presupuesto ejecutado en 2010 por las Fuerzas Armadas (3+4+5) fue solo de \$ 5.517.465.807 (US\$ 276,28 millones). (72,24% del presupuesto total)
2. Dirección Nacional de Inteligencia del Estado	003	0,46 %	\$ 35.465.703	
3. Comando General del Ejército	004	40,42 %	\$ 3.086.755.079	
4. Comando General de la Armada	018	18,85 %	\$ 1.439.824.060	
5. Comando General de la Fuerza Aérea	023	12,97 %	\$ 990.886.668	
6. Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas	033	13,90 %	\$ 1.061.467.263	
7. Dirección General de los Servicios	034	0,29 %	\$ 22.052.552	
8. Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas	035	0,38 %	\$ 29.238.111	
9. Dirección Nacional de Meteorología	039	0,87 %	\$ 66.177.451	
10. Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica	041	6,79 %	\$ 518.539.109	
Totales		100 %	\$ 7.637.172.527	(100 % del presupuesto total)

Análisis. Como puede verse solo el 72% del presupuesto total, ejecutado en 2010 por el MDN, se destinó a las FF.AA. de lo cual, aproximadamente el 65% se dedicó a sueldos. Cabe destacar que en el caso del Ejército, el presupuesto dedicado a sueldos superó el 87% del presupuesto total. Por otra parte, la Ley de Presupuesto 2010-2014 (Ley 18.719, Art.202) determina que, a partir del 01 ene.2012, la Dirección Nacional de Meteorología dejará de pertenecer al MDN para incorporarse al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esto reducirá, en futuros ejercicios, el presupuesto total de Defensa en menos de un 1% (0,87% acorde al presupuesto ejecutado en 2010). El presupuesto del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, que se presenta en este cuadro, está destinado a financiar solamente la estructura administrativa de ese servicio (gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión de las oficinas del Servicio). En el presupuesto del MDN, no se incluyen los montos de las pasividades pagadas a los retirados y pensionistas militares.

Notas metodológicas. Las cifras en Pesos fueron obtenidas del MDN y muestran los montos ejecutados y comprometidos al 31 de diciembre de 2010, acorde a los registros del SIF (Sistema Integrado de Información Financiera). Los montos en dólares fueron calculados considerando el tipo de cambio promedio al 31 dic. 2010 (19,97 Pesos Uruguayos equivalían a un dólar) y los resultados fueron aproximados al millón más cercano.

Fuente: Elaboración propia en base a información del MDN al 31 dic.2010.

Cuadro 4: Actual Estructura Interna del Presupuesto de Defensa (Año 2011)

Áreas Programáticas que atiende el MDN	
1. Administración de Justicia	0,25%
2. Defensa Nacional	60,90%
3. Desarrollo Productivo	2,61%
4. Educación	6,11%
5. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones	5,43%
6. Medio Ambiente y Recursos Naturales	0,34%
7. Protección y Seguridad Social	2,10%
8. Registros e Información Oficial	1,62%
9. Salud	13,37%
10. Seguridad Pública	4,49%
11. Servicios Públicos Generales	2,78%
Total	100%

El Presupuesto Nacional 2010-2014, a diferencia de presupuestos anteriores, fue estructurado en 17 Áreas Programáticas, que representan las funciones que el Estado desarrolla de forma transversal. Estas 17 áreas, son, por orden alfabético: 1. Administración de Justicia, 2. Asuntos Legislativos, 3. Ciencia, Tecnología e Innovación, 4. Control y Transparencia, 5. Cultura y Deporte, 6. Defensa Nacional, 7. Desarrollo Productivo, 8. Educación, 9. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones, 10. Medio Ambiente y Recursos Naturales, 11. Protección y Seguridad Social, 12. Registros e Información Oficial, 13. Salud, 14. Seguridad Pública, 15. Servicios Públicos Generales, 16. Trabajo y Empleo, 17. Vivienda.

Asignación de Créditos de RR.GG. y R.A.E. para el Ejercicio 2011 (Millones de Pesos)			
Retribuciones	\$	7.100.109	73 %
Funcionamiento (partida salarial)	\$	478.530	5 %
Funcionamiento	\$	1.789.290	18 %
Inversiones	\$	420.108	4 %
Total	\$	9.788.037	100%

Las cifras presentadas en este cuadro fueron obtenidas del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera), están expresadas en Millones de Pesos y corresponden a los créditos financiados con RR.GG (Rentas Generales) y RAE (Recursos de Afectación Especial).

Notas metodológicas. Los datos presentados en este cuadro corresponden al "Presupuesto Asignado" al MDN para el Ejercicio 2011 (01 ene. - 31 dic.2011) y pueden diferir de los datos presentados en los Cuadros 2 y 3 que muestran el "Presupuesto Ejecutado" o "Comprometido" por el MDN al final del Ejercicio 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Gral. de Recursos Financieros del MDN.

Como puede verse en el Cuadro 4, el presupuesto "asignado" al MDN, para el Ejercicio 2011, destina la mayor parte de su presupuesto al Área Programática "Defensa Nacional" a la que dedica aprox. 60% de su presupuesto. El restante 40% del presupuesto de Defensa se dedica a otras áreas, del cual, aprox. 20% (la mitad de lo que no corresponde específicamente a Defensa) se dedica a Salud y Educación. Por otra parte, 78% del presupuesto se dedica a Personal (sueldos), 18% a Funcionamiento y apenas 4% a inversiones.

3. POSIBLES ACCIONES PARA RACIONALIZAR LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE DEFENSA

La estructura interna del presupuesto de Defensa de Uruguay está muy desbalanceada. Esto se debe a que no existe una adecuada relación entre las partidas presupuestales asignadas a Personal (salarios), Funcionamiento e Inversión. *Se considera que el presupuesto ideal, para una organización como el MDN, tiene partidas balanceadas de, aproximadamente, un 33% para cada uno de los tres componentes del presupuesto: Personal, Funcionamiento e Inversión*⁶.

Como pudo verse en el Cuadro 2, el presupuesto ejecutado por el MDN, en 2010, dista mucho de la estructura ideal puesto que dedicó aproximadamente 64% a Sueldos, 28%

⁶ Conceptos extraídos de la entrevista concedida por el Sr. Jefe del ESMAD, General del Aire (Av.) José R. Bonilla.

a Funcionamiento y 8% a inversión. El caso del Ejército, el tema es mucho más preocupante, puesto que dedica aprox. 87% a Sueldos, 12% a Funcionamiento y apenas un 1% a Inversión.

En este contexto, se hace imprescindible adoptar medidas que permitan hacer más eficiente la gestión, del presupuesto de Defensa de Uruguay, logrando un balance adecuado entre gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión. De esta forma se lograría que la estructura de Defensa del país pueda cumplir de forma, no solo eficaz, sino también eficiente, las misiones que la sociedad le ha encomendado. La estrategia a aplicar, para optimizar la gestión interna del MDN, puede ser tan simple como planear acciones concretas para: (1) reducir los costos de funcionamiento para generar ahorros, (2) racionalizar los proyectos de inversión para evitar superposiciones e ineficiencias en el uso de los recursos y (3) aumentar los ingresos extra-presupuestales, que actualmente generan las dependencias del MDN. Todo esto, con el fin de racionalizar la “estructura interna” del Presupuesto de Defensa.

Los ahorros y los ingresos generados podrían financiar la reforma de la Defensa. Estos recursos podrían ser invertidos, dentro de las dependencias que generaron los ahorros y/o los ingresos (acorde a lo previsto en los Art. 36 a 41 de la Ley 17.930, así como sus normas concordantes y modificativas), para atender gastos de Personal, Funcionamiento e Inversión, tales como, entre otros⁷:

1. Pago de primas técnicas y otros beneficios al personal que desarrolla tareas especializadas, con el fin de estimular su ingreso y permanencia en servicio activo.
2. Construcción o remodelación de instalaciones, especialmente, para alojar aquellas unidades o reparticiones que deban ser trasladadas a una nueva ubicación.
3. Compra de equipos (hardware) y sistemas informáticos (software) para modernizar la gestión del MDN.
4. Financiar proyectos destinados a potenciar la Industria de Defensa.
5. Obtener recursos para financiar la reconfiguración organizativa y administrativa del sector de la Defensa.

Cabe destacar que, el Art. 168 de la Ley 18.719 (Ley de Presupuesto vigente), introdujo una innovación, ya que habilita a destinar las economías generadas, al amparo del Art. 36 de la ley 17.930, a partidas extraordinarias de promoción social del personal del inciso, además de que sigue vigente la posibilidad de destinar los ahorros a proyectos de inversión. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en la evaluación de las economías generadas, se toma en cuenta que se hayan generado sin detrimento de las metas y objetivos de cada Unidad Ejecutora⁸.

⁷ Un análisis del marco normativo que permite reinvertir los ahorros, así como los ingresos generados por los órganos del Estado puede consultarse en Peláez, 2007, Sección 5.3.3. (Innovaciones de la Última Ley de Presupuesto en la Gestión Presupuestaria) pp. 283 a 288. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>. La Ley 17.930 (Ley de Presupuesto 2005-2009), del 09 dic.2005, está disponible en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm>.

⁸ Datos obtenidos de la entrevista con la Directora General de Recursos Financieros del MDN, Cra. Irene Güenaga.

3.1 Actividades destinadas a obtener recursos extra-presupuestales

Con el fin de asegurar la transparencia, así como la eficiencia, de todas las iniciativas destinadas a la generación de recursos, estas actividades, podrían ser auditadas por la Unidad de Auditoría Interna del MDN. Es importante destacar, que actualmente, todas las actividades productivas que realizan las FF.AA son auditadas por el TCR (Tribunal de Cuentas de la República). Por esto, las auditorías internas que pudiera realizar el MDN no sustituirían, sino que complementarían, a las habituales actividades de los órganos de contralor del Estado⁹.

En este aspecto, cabe destacar que las actividades del SCRA (Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento), de la Armada, no están siendo auditadas e intervenidas preventivamente por el TCR (Tribunal de Cuentas de la República). Esto ha generado observaciones por parte de la AIN (Auditoría Interna de la Nación) y del TCR¹⁰.

Las actividades productivas, dentro del MDN, podrían ser coordinadas por la UGEF (Unidad de Gestión Económico Financiera) del MDN creada, por la Ley 18.362, del 6 de octubre de 2008 o por una dependencia de similares características. Cabe destacar que la UGEF fue creada con el fin específico de controlar los Fondos ONU, que entre los años 2004 y 2010 representaron un ingreso promedio de unos 22,83 millones de dólares al año¹¹.

Es preciso tener en cuenta que diferentes dependencias del MDN están autorizadas legalmente a realizar actividades productivas destinadas a generar fondos clasificados como RAE (Recursos de Afectación Especial). Sin embargo, estos fondos solo pueden ser aplicados, acorde a la normativa actual, para cubrir gastos de inversión y funcionamiento dentro de la repartición que generó esos recursos. Por este motivo, por ejemplo, lo producido por la planta de Explosivos del Ejército no puede ser volcado a ninguna otra dependencia del Ejército y solo puede ser invertido en gastos de inversión y funcionamiento de la propia planta. Por otra parte, los fondos RAE no pueden ser usados para pagar sueldos. Asimismo, el destino de los fondos RAE es definido siempre por la norma que habilita su recaudación. Es importante destacar que, para que prospere cualquier iniciativa

⁹ El Art. 90 creó una Unidad de Auditoría Interna para el MDN, que depende del Ministro de Defensa Nacional y tiene como cometido realizar auditorías de gestión y de ejecución económico financiera. La Ley N° 18.362, del 6 de octubre de 2008 (Ley de Rendición de Cuentas del Ejercicio 2007) está disponible, para consulta on-line en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18362.htm>.

¹⁰ Datos obtenidos de la entrevista con la Directora General de Recursos Financieros del MDN, Cra. Irene Güenaga.

¹¹ El Art. 88 de la Ley 18.362, creó la UGEF (Unidad de Gestión Económico Financiera) que depende del Director General de Recursos Financieros del MDN y que tiene como cometido "coordinar la administración y control" de los fondos provenientes de la ONU y de otros organismos internacionales. Por otra parte, la UGEF está contemplada en el Decreto 215/2010 que define la estructura organizativa del MDN. El Art. 175, de la Ley 18.719 (Ley de Presupuesto 2010-2014) dio una nueva redacción al Art. 88, estableciendo claramente el destino de los "Fondos ONU", lo cual había quedado pendiente en el Art. 88, que los definió como "Fondos de Terceros". El Art. 175 establece que...*"la totalidad de dichos fondos, tendrán como único destino la financiación de gastos de funcionamiento e inversión del Inciso 03 "Ministerio de Defensa Nacional". Determina además que " los referidos fondos tendrán como destino final la unidad ejecutora que generó dicho reembolso por su participación en las diferentes misiones de paz, sin perjuicio de las resoluciones que al respecto podrá adoptar el jerarca del inciso"*.

en materia de generación de recursos extra-presupuestales, el MDN debe asegurar el marco legal necesario para la ello. Para esto, una posibilidad sería modificar la normativa vigente para crear un régimen de excepción que permita transferir los fondos RAE a otras dependencias dentro de la UE (Unidad Ejecutora) que los generó. Por otra parte, sería importante lograr que, los fondos RAE, pudieran ser empleados para pagar todo o parte de los sueldos del personal afectado a las tareas productivas, tal como lo prevé, en el caso de la Armada, el Art. 184 de la Ley de Presupuesto 2010-2014. Otra posibilidad, podría ser que se creara otra figura legal, diferente a la de los fondos RAE, en el marco de un régimen especial, que se ajuste mejor a la estrategia de generación de recursos del MDN¹².

3.1.1 Venta de bienes improductivos

La venta de terrenos, edificaciones, vehículos, equipos, etc. que están en desuso o que están siendo subutilizados, permitiría obtener fondos frescos para financiar iniciativas destinadas a modernizar la estructura organizativa y administrativa de la Defensa. El producido de la venta podría ser utilizado para reforzar los gastos de inversión y funcionamiento. Los predios y/o edificaciones de elevado valor inmobiliario (por su ubicación, características, etc.) pueden venderse o enajenarse mediante la modalidad de “canje” por una nueva edificación construida o refaccionada acorde a especificaciones del MDN, bajo el formato “proyecto llave en mano”. *Cabe destacar que en el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas 2010 se incluyó un artículo que autoriza al Poder Ejecutivo a enajenar los bienes inmuebles propiedad del MDN, ubicados en el país y en el extranjero, que sean considerados prescindibles para el cumplimiento de sus cometidos sustantivos. El Poder Ejecutivo individualizará y declarará prescindibles los bienes a enajenarse e indicará el destino de los recursos obtenidos dentro de las UE (Unidades Ejecutoras) de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 40 de la Ley 17.930¹³.*

3.1.2 Acciones para potenciar las actuales actividades productivas del MDN

Diversas dependencias del MDN, algunas de ellas pertenecientes a las FF.AA. están habilitadas por Ley para desarrollar actividades que generan ingresos (fabricación de explosivos, construcciones y reparaciones navales, etc.). La Ley de presupuesto 2010-2014 contiene una serie de artículos que dan marco legal a la generación de recursos por parte de diferentes dependencias del Ministerio de Defensa. En este sentido, debe destacarse las siguientes previsiones de la Ley de Presupuesto vigente:

1. **Generación de recursos en el Ejército.** El Art. 183 autoriza al SMG (Servicio Geográfico Militar) a comercializar los productos y servicios que produce. Por su parte, el Art. 198 establece previsiones para la venta del explosivo producido por el Servicio de Material y Armamento de

¹² **Los ingresos de las dependencias del MDN pueden ser de tres tipos:** (1) fondos presupuestales; (2) Recursos de Afectación Especial (antiguamente llamados “Proventos” o “Fondos de Libre Disponibilidad”). Las dependencias del Estado deben estar autorizadas por Ley para poder generar estos recursos, que deben ser depositados en cuentas especiales y están sujetos a auditorías por parte del Estado; y (3) Fondos de Terceros. Dentro de esta clasificación se incluyen los fondos recibidos de la ONU, los ingresos de Sanidad Militar por el aporte mensual de sus usuarios, etc.

¹³ Datos obtenidos de la entrevista con la Directora General de Recursos Financieros del MDN, Cra. Irene Güenaga.

Ejército. Si finalmente la empresa minera Aratirí se instala en el país, toda la producción de explosivos del Ejército no podría satisfacer la demanda de este emprendimiento. Esto obligaría al Ejército a aumentar su capacidad de producción o a importar el explosivo. Por otra parte, empresas brasileñas han realizado inversiones destinadas a la extracción de piedra caliza para la fabricación de portland, lo que aumentará la venta de explosivos. *“Con la construcción de dos nuevas cementeras, una de Ancap y otra de privados, y el aumento en 30% de la capacidad de una de las existentes, Cementos Artigas, Uruguay se prepara para abastecer la demanda que generarán las obras de Brasil de cara al Mundial de Fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en 2016”*¹⁴.

2. **Generación de recursos en la Armada.** El Art. 184 autoriza a la Armada a constituir un fondo con los RAE (Recursos de Afectación Especial) generados por las reparaciones y construcciones navales, con el fin de pagar jornales al personal civil contratado zafralmente. Por otra parte, el Art. 197, autoriza al Servicio de Oceanografía y Meteorología de la Armada a comercializar las cartas y publicaciones náuticas que produce.
3. **Generación de recursos en la DINACIA (Dirección Nacional de Infraestructura Aeronáutica).** El Art. 194 autoriza a la DINACIA a comercializar las publicaciones de sus reparticiones, disponiendo que el producido sea invertido en gastos de funcionamientos de esa Unidad Ejecutora.
4. **Generación de recursos en Sanidad Militar.** Los Art. 204 y 205 hacen provisiones para la generación de recursos en el Servicio de Sanidad de las FF.AA. Por su parte, Sanidad Militar, puede incrementar la venta de servicios médicos, mediante convenios, con otras instituciones públicas y privadas, con el fin de fortalecer su vínculo con el Sistema Nacional Integrado de Salud, al tiempo que obtiene recursos genuinos para financiar los servicios que presta a sus usuarios.

Independientemente de las actividades antes referidas, existen otras actividades productivas que realizan actualmente diferentes dependencias del MDN. Sin embargo, es preciso asegurar que estas actividades sean “rentables”, eficientes, así como sustentables en el largo plazo. Para esto será preciso fortalecer las capacidades de gestión dentro del MDN.

3.1.3 Impulsar la Industria del Defensa

Apoyar nuevos proyectos que permitan desarrollar la producción de bienes y/o servicios para el sector de la Defensa, permitirá generar fondos genuinos para ser reinvertidos dentro del MDN. Esto permitiría financiar parte de los gastos de la estructura de Defensa del país, reduciendo así la necesidad de recursos provenientes del Presupuesto Nacional.

“Uruguay no posee una Industria de Defensa propiamente dicha, puesto que en el país no se producen armamentos de ningún tipo. Sin embargo, en el país se generan bienes y servicios que tienen un doble propósito, por ser de aplicación tanto civil como militar. En este sentido, las Fuerzas Armadas de Uruguay y/o las empresas privadas (nacionales o extranjeras) podrían desarrollar alguna actividad tendiente a proveer diferentes tipos de bienes y/o servicios a la Industria de Defensa regional. Cooperando en el marco de

¹⁴ El País (2011) Cementeras se afilan con Mundial y Juegos de Brasil. Habrá dos nuevas plantas y las existentes se ponen a punto. Artículo publicado en la edición digital del 28 ene. 2011. Disponible en: <www.elpais.com.uy>.

UNASUR, Uruguay tiene la posibilidad de obtener un triple beneficio: (1) profundizar los lazos de amistad que lo unen a los países de la región, (2) favorecer la instalación en Uruguay de actividades productivas que incrementen el trabajo y las exportaciones del país, (3) adquirir equipamiento militar a precios más convenientes que los que ofrece el mercado internacional. [...] Los beneficios para Uruguay de cualquier iniciativa de cooperación, dependerá de que el país logre negociar adecuadamente las condiciones de su participación en la propuesta [recibida en el marco] de UNASUR”¹⁵.

En el pasado, diferentes empresas extranjeras manifestaron su interés por instalarse en Uruguay asociándose a alguna dependencia del MDN. Ninguna de estas iniciativas prosperó, hasta el presente, debido a la falta de un marco normativo que permitiera la asociación de las FF.AA. con empresas privadas para llevar adelante emprendimientos de capitales mixtos (públicos y privados). Por otra parte, la normativa vigente que ofrece beneficios a los inversores que instalen en el país emprendimientos productivos, colaborará a que, diferentes dependencias del MDN, puedan asociarse con empresas privadas, nacionales o extranjeras, para producir algún bien o servicio para el sector Defensa. Es vital que el MDN logre la aprobación del marco legal necesario para este tipo de proyectos, tal como se hizo cuando se creó un marco normativo para el desarrollo de la Industria Naval en el ámbito de la Armada. Por otra parte, los militares que gestionen este tipo de iniciativas, además de ser excelentes profesionales militares, deberán ser excelentes “gerentes generales”. Solo así será posible gestionar, de forma eficiente, emprendimientos complejos y de gran envergadura.

3.2 Racionalizar la estructura de gastos de Funcionamiento e Inversión

- **Racionalizar las estructuras organizativas.** Este tipo de iniciativas puede desarrollarse en el marco de lo previsto en el Art. 7 de la Ley de Presupuesto 2010-2014¹⁶. Por otra parte, el objetivo de esta reestructuración organizativa debe ser unificar o eliminar aquellas dependencias que realizan tareas duplicadas y en algunos casos hasta triplicadas, con el fin de aplicar el principio de “eficiencia conjunta” consagrado en el Art. 19 de la Ley Marco de Defensa. Por otra parte, este tipo de iniciativa debe ser

¹⁵ PELÁEZ, Amílcar (2009) Oportunidades para Uruguay de Integrarse a la Industria de Defensa Regional. Ponencia presentada en el simposio "Posibilidades para Uruguay de Cooperar con la Industria de Defensa Regional en el marco de UNASUR". Junio de 2009. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.

¹⁶ **Art. 7 de la Ley de Presupuesto 2010-2014.** “...Facúltase al Poder Ejecutivo a aprobar las reestructuras organizativas y de puestos de trabajo, previo dictamen favorable de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Nº 18.508,... [...] El Poder Ejecutivo remitirá a consideración de la Asamblea General las reestructuras de puestos de trabajo, debiendo la misma expedirse en un plazo de cuarenta y cinco días, vencido el cual, sin opinión en contrario, se entenderán aprobadas. En ningún caso la reformulación de las reestructuras administrativas y de puestos de trabajo, así como la transformación, supresión, fusión o creación de unidades ejecutoras, podrán lesionar los derechos de los funcionarios o su carrera administrativa”.

acompañada de una adecuada racionalización de la estructura de cargos (puestos de trabajo) existentes¹⁷.

La evolución de las estructuras internas de cada Fuerza, en los últimos 50 años, no fue el resultado de ningún plan coordinado. Por el contrario, ante la ausencia de directivas políticas concretas, la organización y el funcionamiento interno fueron desarrollados de forma totalmente autónoma, por los comandos de cada una de las tres fuerzas. Estas reformas se realizaron atendiendo las necesidades percibidas, en cada período concreto, por los sucesivos comandos de cada Fuerza. Esto llevó a que actualmente existan, dentro del MDN, estructuras organizativas (administrativas, educativas, logísticas, etc.), duplicadas y en algunos casos triplicadas o cuadruplicadas.

Con respecto a posibles ajustes en las estructuras de cargos (puestos de trabajo) de las dependencias que podrían ser creadas, reubicadas, suprimidas o fusionadas, la Ley de Presupuesto 2010-2014 hace previsiones para la redistribución y recapacitación de personal (Art. 7 a 70) y el Art. 33 establece que el Poder Ejecutivo reglamentará el régimen de redistribución. Por otra parte, el Art. 69 crea la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado que servirá a la capacitación del personal en general, así como del personal que asuma nuevas tareas como parte de una redistribución. Estos mecanismos podrían ser utilizados a los efectos de atender eventuales necesidades de reubicar personal en nuevas dependencias del MDN.

*Sobre la futura reorganización del MDN, hay que considerar que cerrar o trasladar unidades en el interior enfrentaría gran oposición de los actores políticos, económicos y sociales de las localidades afectadas. Sin embargo, eso mismo no generaría ningún tipo de conflicto, si se realizara en Montevideo, donde está ubicadas más o menos la mitad de las dependencias del MDN de todo el país*¹⁸.

- **Reducir los costos asociados a la infraestructura edilicia.** Colocar oficinas en un mismo edificio o reunir unidades militares en un mismo predio permite reducir los costos fijos y variables asociados a la existencia de dependencias que funcionan aisladamente. Además de colaborar a reducir los costos, esto permitirá vender predios y edificaciones con el fin de obtener recursos para financiar la reubicación de dependencias y unidades. Mantener reparticiones militares en instalaciones físicas independientes, implica costos fijos de mantenimiento, así como importantes costos variables asociados a la provisión de servicios (comedores, enfermerías, talleres, etc.), al tiempo que demanda muchas “horas-hombre” para cubrir los servicios de guardia. En la mayoría de las unidades, el personal realiza guardias (de 24 horas) dos o más veces por semana, por lo cual, la sola reducción de los servicios de guardia elevaría la moral de personal. Cabe destacar que para desactivar o para trasladar unidades militares basta con un Decreto del Poder Ejecutivo.

¹⁷ **Art. 19 de la Ley de Defensa.** Refiriéndose a las FF.AA. establece que: “Su composición, dimensión y despliegue, así como su organización y funcionamiento, se inspirarán en el criterio de eficiencia conjunta; unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza.”

¹⁸ Conceptos de la entrevista concedida por el Director General de Políticas de Defensa del MDN, Sr. Carlos Silva.

- **Tercerización (subcontratación) de servicios no estratégicos para el MDN.** Un ejemplo de esto pueden ser contratar, con empresas privadas, servicios tales como el mantenimiento automotor o los servicios vinculados a la informática y las telecomunicaciones. En las FF.AA. ya hay experiencias positivas en este sentido, que han permitido generar importantes ahorros y esto puede aplicarse a muchas áreas de actividad.

3.3 Potenciar las capacidades de gestión y control dentro del MDN

- **Incorporar tecnología de apoyo a la gestión.** Incorporar sistemas informáticos tales como, el sistema denominado TCM (Tablero de Control Ministerial) y el sistema de Expediente Electrónico, hará más eficaz y eficiente la gestión del MDN, al tiempo que permitirán generar ahorros. En este sentido, cabe destacar que, en diciembre de 2010, el MDN firmó un convenio con la AGESIC (Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y del Conocimiento) para la incorporación un sistema para la gestión de Expedientes Electrónicos, el cual está en vías de implantación¹⁹.

“El CMI (Cuadro de Mando Integral) permite monitorear las estrategias de la organización a medida que están siendo implementadas, midiendo el grado de cumplimiento de los objetivos y metas, prácticamente en tiempo real. Esto permite introducir cambios en las estrategias o poner en práctica planes de contingencia de manera oportuna, sin tener que esperar al final de un ciclo presupuestario para detectar a través de los estados contables, que no se lograron los objetivos propuestos en la planificación estratégica”²⁰.

La incorporación del sistema de TCM (Tablero de Control Ministerial) sería un elemento clave del cambio, puesto que su implementación exigirá revisar absolutamente todas las estructuras y los procesos administrativos, por lo cual la reforma de la gestión del MDN sería verdaderamente “integral”. La implementación de un sistema informático como este, obligaría a revisar y adecuar (cuando fuera preciso) todos los procesos internos, que realizan todas y cada una de las estructuras organizativas del sector de la Defensa²¹.

“El método denominado CMI (Cuadro de Mando Integral), es de gran utilidad no solo para elaborar los Planes Estratégicos, sino también para “dirigir” la puesta en práctica de las estrategias definidas, así como para “controlar” que, los Objetivos Estratégicos, se alcancen en tiempo y forma. Muchas estrategias fallan en la etapa de implementación. Esto se debe,

¹⁹ **TCM (Tablero de Control Ministerial).** El sistema informático denominado “Tablero de Control Ministerial” fue desarrollado por la AGEV (Área de Gestión y Evaluación del Estado), que depende de la OPP, a partir de la adaptación de un software diseñado originalmente para el gobierno colombiano y que fue adecuado a las especificidades de la Administración Pública de Uruguay. Se basa en los principios de la técnica gerencial, para gestión estratégica, conocida como CMI (Cuadro de Mando Integral) y ya funciona en varios Ministerios de Uruguay, por lo que ya existe experiencia con respecto a su instalación y empleo. Este sistema, permite a los funcionarios, poseedores de claves adecuadas revisar, *on-line* y en tiempo real, la marcha de la gestión interna de la organización, mostrando el porcentaje de cumplimiento de todos aquellos indicadores de gestión que hayan sido definidos.

²⁰ PELÁEZ (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. p. 62. <www.imes.edu.uy/pelaez>.

²¹ Por más información, sobre sistemas informáticos de gestión, se recomienda consultar PELÁEZ (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay, Sección 2.3.3.1 (Modernos Procesos de Gestión en la Administración Pública) y Sección 2.3.3.2 (El Cuadro de Mando Integral y la Gestión de la Defensa). pp. 59 a 69.

muchas veces, a problemas tales como el temor al cambio, la falta de consenso interno, descoordinación entre las asignaciones del presupuesto y los objetivos que se quiere lograr, entre otros inconveniente"²².

- **Racionalización de los procesos internos.** Esto sería una consecuencia automática de la incorporación del sistema TCM (Tablero de Control Ministerial). Una iniciativa como esta incluiría la eliminación de procesos innecesarios o duplicados, el mejoramiento de procesos ineficientes y la creación de nuevos procesos necesarios para atender la nueva realidad del MDN. Exigiría estudiar con detalle los ROF (Reglamentos de Organización y Funcionamiento) de cada dependencia, así como analizar cuidadosamente la secuencia de todos los procesos (*Work Flow*) para identificar y eliminar superposiciones de tareas, vacíos de responsabilidad, así como "cuellos de botella" que entorpecen los procesos.
- **Capacitar en materia de gestión a los mandos medios y altos.** Es de vital importancia la calidad del equipo humano que deberá planificar y gestionar el proceso de cambio. En las FF.AA hay mucha gente inteligente y bien dispuesta, pero hay tareas de Alta Gestión que requieren conocimientos especiales. Por lo tanto, no basta con tener gente "capaz" esta debe además estar "capacitada". Con este objetivo, sería conveniente desarrollar un programa de capacitación sobre gestión pública en el que participen los mandos medios y altos de todas las Unidades Ejecutoras del MDN. Esto podría desarrollarse en el CALEN, con el apoyo de la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública) de la ONSC (Oficina Nacional del Servicio Civil). Incluso, el CALEN podría integrarse a la Red Uruguaya de Capacitación y Formación de Funcionarios del Estado, creada por el Art. 69 de la Ley 18.719. El CALEN está destinado a tener un papel fundamental en la reforma de la Defensa, puesto que es el ámbito natural para el desarrollo de la "capacitación conjunta" (docencia), para la generación de conocimientos e innovaciones (investigación), así como desarrollar eventos para la difusión y la concientización, del público en general, sobre los temas de Defensa (extensión).

*El CALEN [...] es el centro educativo de nivel terciario que depende directamente del Ministerio de Defensa Nacional y por sus características constituye la cúspide del "Sistema de Enseñanza Militar" de Uruguay. Por otra parte, el CALEN constituye un punto de referencia a nivel nacional en lo relativo a estudios de Seguridad y Defensa. [...] En materia de capacitación para oficiales superiores, puede servir como referencia el caso del CESEDEN (Centro Superior para Estudios de la Defensa Nacional), que depende del Ministerio de Defensa de España y es el equivalente español del CALEN... [...] ...el CESEDEN organiza cada año, cursos de tres meses [con charlas dos veces por semana], destinados a militares y civiles que ocupan o aspiran a ocupar cargos de alta dirección en el ámbito del Ministerio de Defensa. En este aspecto, el CESEDEN organiza una serie de cursos como los de Alta Gestión de Recursos Humanos, Alta Gestión Financiera y Alta Gestión Logística, entre otros*²³.

²² PELÁEZ, Amílcar (2009) Análisis Estratégico por el Método FODA: Su aplicación en la Administración Militar. Revista del IMES, Edición 2009. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.

²³ PELÁEZ (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. pp. 298 y 330.

La capacitación conjunta, es la mejor forma de transformar la cultura organizacional del MDN. Y sería una herramienta ideal para forjar una cultura propia, orientada a la acción conjunta, que esté basada en la transparencia, la calidad y la mejora continua.

- **Centralizar la gestión de compras.** El Art. 177 (Ley de Presupuesto 2010-2014) creó la UCAD (Unidad Centralizada de Adquisiciones para la Defensa), que depende directamente de la Dirección General de Secretaría del MDN y que tendrá por cometido *“la tramitación de las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios del Inciso [03 Ministerio de Defensa], con competencia en todas las etapas de los procedimientos respectivos”*. La UCAD gestionará la totalidad de las adquisiciones de bienes y servicios que requieran todas las dependencias del MDN. Por su parte, el Art.178 establece que, esta Unidad, tendrá un Jefe de Departamento y 15 funcionarios.

4. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL EN EL MDN

Las FF.AA. que no han tenido grandes cambios, en su estructura organizativa, desde la reapertura democrática, en 1985, salvo las reducciones de personal a comienzos de la década de los años 90²⁴. En los últimos 25 años se ha reducido tanto el personal como el presupuesto del MDN, pero la estructura general de las FF.AA. se ha mantenido prácticamente sin cambios. Esto hace que las tres Fuerzas tengan problemas para cubrir los cargos vacantes, para desarrollar sus habituales obligaciones, así como para afrontar los costos fijos y variables de mantener los predios, edificaciones, vehículos y equipos que poseen. Paralelamente, el personal superior (oficiales) de las FF.AA se ha reducido en los últimos años por dos grandes motivos: (1) Bajas y retiros de oficiales, muchos de ellos antes de haber generado el derecho al retiro y (2) Falta de voluntarios para ingresar a las Escuelas Militares.

Cuadro 5: Evolución de la Demografía Militar en Uruguay (1984 – 2010)

Año	Población Total del país	Efectivos de las Fuerzas Armadas (FF.AA.)				Otro Personal del MDN	Total de Personal del MDN (A)	Retirados y Pensionistas Militares (B)	Cantidad de Activos por cada Pasivo (A/B)	Porcentaje de la Población al servicio del MDN
		Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Total de Efectivos de las FF.AA.					
1984	2.992.665	23.458	7.763	4.419	35.640	4.194	39.834	26.248	1,51	1,33%
1985	3.011.942	23.515	7.760	4.407	35.682	4.029	39.711	27.429	1,44	1,32%
1986	3.031.080	23.550	7.787	4.463	35.800	4.050	39.850	28.664	1,39	1,31%
1987	3.050.020	23.478	7.769	4.434	35.681	4.173	39.854	29.954	1,33	1,31%
1988	3.069.150	23.039	7.598	4.367	35.004	4.093	39.097	31.302	1,24	1,27%
1989	3.089.025	23.044	7.611	4.387	35.042	4.103	39.145	32.735	1,19	1,27%
1990	3.109.992	23.103	7.598	4.359	35.060	4.116	39.176	34.211	1,15	1,26%

²⁴ **Incentivos al retiro anticipado de oficiales.** Por la Ley de Rendición de Cuentas correspondiente al Ejercicio 1990 (Ley 16.226 del 06 nov.91), el gobierno, del momento, intentó racionalizar la cantidad de oficiales de las Fuerzas Armadas. Esta iniciativa de retiro anticipado, conocida popularmente como “La Zanahoria”, mas la natural rotación de personal, produjo una brusca disminución de 6.268 efectivos, en el MDN, entre 1990 y 1991 (ver Cuadro 5). Esto llevó a que por primera vez en la historia hubiera más pasivos que activos en el sistema de seguridad social militar.

1991	3.131.993	18.527	6.561	3.894	28.982	3.926	32.908	36.809	0,89	1,05%
1992	3.154.721	18.193	6.342	3.517	28.052	3.361	31.413	37.507	0,84	1,00%
1993	3.177.937	18.192	6.343	3.533	28.068	3.444	31.512	37.417	0,84	0,99%
1994	3.201.312	17.664	6.075	3.326	27.065	4.168	31.233	39.726	0,79	0,98%
1995	3.224.469	17.667	6.075	3.033	26.775	4.159	30.934	40.726	0,76	0,96%
1996	3.247.681	17.665	6.073	3.309	27.047	4.101	31.148	41.508	0,75	0,96%
1997	3.270.656	17.554	5.923	3.119	26.596	4.513	31.109	41.774	0,74	0,95%
1998	3.291.795	17.243	5.998	3.114	26.355	4.447	30.802	41.885	0,74	0,94%
1999	3.309.012	16.739	5.690	3.071	25.500	4.435	29.935	42.040	0,71	0,90%
2000	3.320.980	16.753	5.615	3.122	25.490	4.480	29.970	42.296	0,71	0,90%
2001	3.326.908	16.761	5.644	3.116	25.521	4.503	30.024	42.939	0,70	0,90%
2002	3.327.650	16.830	5.545	3.160	25.535	4.531	30.066	43.345	0,69	0,90%
2003	3.325.566	16.886	5.688	3.095	25.669	4.537	30.206	43.780	0,69	0,91%
2004	3.323.986	16.933	5.651	3.083	25.667	4.562	30.229	43.771	0,69	0,91%
2005	3.325.337	16.961	5.708	3.083	25.752	4.492	30.244	43.968	0,69	0,91%
2006	3.330.461	16.802	5.678	3.021	25.501	4.386	29.887	44.136	0,68	0,90%
2007	3.338.738	16.809	5.636	3.057	25.502	4.280	29.782	45.228	0,65	0,89%
2008	3.349.343	16.790	5.481	3.037	25.308	4.357	29.665	45.593	0,65	0,89%
2009	3.360.854	16.745	5.542	3.061	25.348	4.379	29.727	46.023	0,64	0,88%
2010	3.372.365	16.258	5.368	2.937	24.563	4.390	28.953	46.511	0,62	0,86%

Notas Metodológicas: La población 1984-2010 fue obtenida de la División de Estadísticas de la ONU. La información sobre el personal militar (1984-2010) fue obtenida del Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay. Este cuadro muestra el total de funcionarios del Inciso 03 (Ministerio de Defensa Nacional). La información del año 1984 al 1996 muestra el total de cargos "asignados" en la Ley de Presupuesto (los cargos ocupados más los cargos vacantes no ocupados). Desde el año 1997 al 2006 se muestran solo los cargos efectivamente "ocupados". Los totales son al 31 de diciembre de cada año. La información sobre personal retirado (1984-2010) fue obtenida del S.R.P.FF.AA (Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas).

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6: Evolución de los funcionarios del MDN (1984-2010)

	Cantidad de Funcionarios en 1984	Cantidad de Funcionarios en 2010	Variación en los últimos 25 años
Efectivos del Ejército	23.458	16.258	-30,69%
Efectivos de la Armada	7.763	5.368	-30,85%
Efectivos de la Fuerza Aérea	4.419	2.937	-33,53%
Total de efectivos de las FF.AA	35.640	24.563	-31,08%
Resto del MDN (todo menos las FF.AA)	4.194	4.390	+04,67%
Total de personal del MDN	39.834	28.953	-27,31%
Análisis: Como puede verse, en los últimos 25 años, el personal de las FF.AA. se redujo aproximadamente, en un 31%, mientras que el resto del MDN se incrementó en un 4%. No obstante, considerado en su conjunto, todo el personal del MDN se redujo algo más del 27%.			
Nota metodológica. Los datos correspondientes a "Resto del MDN" incluyen las siete UE (Unidades Ejecutoras) del MDN que no integran las FF.AA., esto es, todas las UE salvo Ejército, Armada y Fuerza Aérea (ver Cuadro 3: Estructura del Presupuesto Ejecutado por el MDN en 2010).			

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro 5.

En los últimos 25 años se redujo el presupuesto y el personal del MDN. En 1984, último año del gobierno cívico militar, el presupuesto de Defensa era de 18,89% del Gasto Total del Estado (ver Cuadro 1). En 2010, el presupuesto de Defensa era del 7,25% de lo que gastaba el Estado, lo que muestra una reducción de 61,62% de la inversión en Defensa. En ese periodo (1984-2010), el personal se redujo, en promedio, 27,31% (Ver Cuadro 6).

El MDN prevé la posibilidad de reducir hasta 6.500 funcionarios. El Artículo 165 de la Ley de Presupuesto 2010-2014, faculta al Poder Ejecutivo, a suprimir en la Sede del MDN (Unidad Ejecutora 01), en el Ejército, en la Armada y en la Fuerza Aérea, *"cargos vacantes de personal subalterno del escalafón K "Militar", en el ejercicio 2010 hasta 1.500 (mil quinientos), en el ejercicio 2011 hasta 2.500 (dos mil quinientos), en el ejercicio 2012 hasta 1.500 (mil quinientos) y en el ejercicio 2013 hasta 1.000 (un mil)"*²⁵.

Si se concreta la reducción prevista, en el año 2014, el MDN tendría 41,69% menos efectivos que en 1984. Si finalmente se reducen 6.500 efectivos, el MDN quedaría con unos 23.227 funcionarios. Esto representa una reducción de 21,86% con respecto a los efectivos disponibles a fines de 2009 (29.727 funcionarios). Pero, en comparación con los efectivos disponibles en 1984 (39.834 funcionarios), representará una reducción acumulada, en los últimos 25 años, de 41,69% (ver Cuadro 5).

La reducción de "hasta" 6.500 efectivos prevista en la Ley de Presupuesto 2010-2014, tendrá efectos positivos inmediatos puesto que permitirá reducir los costos fijos asociados al personal (salarios). Por otra parte, permitirá reducir los costos variables vinculados al personal, tales como alimentación, vestimenta, atención sanitaria, etc. Esta reducción propuesta, de personal subalterno, representaría una reducción de casi el 22% de todo el personal subalterno (más de 1/5 de todo el personal) en actividad. Por otra parte, esto tendrá otros efectos colaterales, dentro de los que se destacan:

²⁵ La Ley 18.719 (2010) Presupuesto Nacional Período 2010 – 2014, promulgada el 27 de diciembre de 2010, puede ser consultada en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/lev18719.htm>.

1. **Se profundizará la diferencia en la relación activo-pasivo en el sistema de seguridad social militar.** En 2010, había 0,62 activos por cada pasivo (ver Cuadro 5). Y si, en 2013, se llega a completar la reducción prevista de hasta 6.500 efectivos, habrá más de 2 pasivos por cada activo. Esto es un tema muy delicado y su solución no puede tomarse solo en base a criterios económicos.
2. **Exigiría readecuar la estructura organizativa del MDN y sus dependencias.** Una reducción de personal de más del 20% obligaría a repensar la estructura organizativa de las Fuerzas Armadas, así como posiblemente su distribución territorial. Por otra parte, exigiría rever los procesos administrativos y logísticos internos. Asimismo, una reducción de personal, como la prevista, requiere de una profunda revisión de las estructuras de cargos (puestos de trabajo) de todo el MDN.
3. **Obligar a estudiar si se puede mantener el actual nivel de participación en misiones de paz.** Si el personal militar se reduce en un 20%, posiblemente sería inevitable reducir la participación en idéntico porcentaje. Cabe destacar que, al 31 dic. 2010, Uruguay tenía en el extranjero 2.521 efectivos (2.453 en misiones de ONU, 58 en el Sinaí y 10 como dotación permanente en la Antártida). Estos efectivos representan un 8,7% de todo el personal del MDN (28.953 funcionarios) y un 10% de las FF.AA (24.563 efectivos). Ver Cuadro 5.

En 2010, se redujeron apenas 785 efectivos. En lugar de los 1.500 efectivos que se pretendía reducir, las solicitudes de bajas y retiros, representaron aprox. la mitad de lo esperado. En este sentido, cabe destacar que en 2010, se dio un record histórico en las solicitudes de baja y retiro voluntario, de oficiales. Muchos oficiales jóvenes dejan las FF.AA., incluso antes de haber generado el derecho a un retiro y buscan empleo en el ámbito privado. Cabe destacar que entre 2009 y 2010, mientras que los efectivos de las FF.AA. se redujeron en 785 efectivos, el resto del MDN incorporó 11 funcionarios (ver Cuadro 5).

Vacantes por falta de ingresos a las Escuelas Militares. Otra forma indirecta por la que gradualmente se está reduciendo, la cantidad y la calidad, de la oficialidad de las FF.AA es la falta de voluntarios para ingresar a las Escuelas Militares. Desde hace ya algunos años, se ha incrementado el número de vacantes que anualmente no pueden ser cubiertas.

Cuadro 7: Problemas de reclutamiento en las Escuelas Militares

Fuerza	Cupos asignados por Ley	Cargos efectivamente ocupados	Vacantes no cubiertas	Porcentaje de vacantes no cubiertas
Armada	140	88	52	37,14%
Ejercito	255	182	73	28,62%
Fuerza Aérea	100	81	19	19,00%
Totales	495	351	144	34,14%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MDN al 30 nov.2010.

Como puede verse, en el Cuadro 7, las escuelas de formación de oficiales presentan, en promedio, 34% de vacantes sin cubrir (poco mas de 1/3 de las vacantes no pueden ser llenadas por falta de voluntarios). Sobre las causas de la falta de voluntarios, pueden hacerse varias lecturas del fenómeno. Algunos atribuyen esto a la deteriorada imagen de las FF.AA. y otros a los bajos sueldos militares, pero hay otras variables que inciden en el problema.

No debe atribuirse la falta de ingresos a las Escuelas Militares solamente al tema de la imagen o a cuestiones meramente salariales. Por ejemplo, a comienzos de 2011 se publicó una encuesta de opinión que mostraba que la imagen de las FF.AA. no está tan mal posicionada, en comparación con otras instituciones del país. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, en las tres Escuelas Militares, se exige sexto año de secundaria aprobado. Esto reduce mucho el universo de jóvenes que cumplen con este requisito, puesto que hay estudios que muestran que aproximadamente el 20% de cada generación llega a completar 6º año de liceo. El resto deja la educación formal en 4º o en 5º año. Posiblemente, podría revertirse esta situación, si se creara una suerte de “preparatorio militar”, al que los jóvenes ingresen con 4º o 5º año, que funcione dentro de la propia Escuela Militar y en el que los jóvenes, con buenos promedios, pueden obtener pase directo al Cuerpo de Cadetes de la Escuela Militar²⁶.

Otros posibles indicios, sobre las causas del bajo ingreso a las Escuelas Militares, surgen de la Encuesta Continua de Hogares 2009, elaborada por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas), en el que se muestra claramente que más del 20% de los jóvenes uruguayos, no estudia ni trabaja. *“...uno de cada cinco uruguayos de entre 18 y 24 años no trabaja ni estudia,... [...] ...”si se consideran aquellos jóvenes que deberían estar en el ciclo secundario se observa que en promedio más del 20% de los jóvenes de entre 15 y 17 años se encuentran por fuera del sistema” y menos de la mitad de los mayores de 18 años continúa con sus estudios, lo que denota “la escasa proporción de jóvenes cursando estudios terciarios”, apunta el informe. Los expertos estiman que la posibilidad de que los jóvenes dejen sus estudios para incorporarse al mundo del trabajo “queda relativizada, ya que cerca de uno de cada cinco jóvenes entre 18 y 24 años ni trabaja ni estudia”. En total, el 16,7% de los jóvenes de entre 14 y 24 años no trabaja ni estudia. El 44,5% sólo estudia, el 27,5% sólo trabaja y el 11,3% realiza ambas actividades, añade el documento. La proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan crece con la edad; a los 18 años la tendencia llega al tope: 22%”²⁷.*

Es urgente mejorar la vida del personal subalterno. En este sentido, hay bastante consenso en el hecho de que trasladar personal voluntario (o las vacantes generadas en la capital) desde Montevideo al interior colaboraría a mejorar la calidad de vida del personal subalterno. Esto reduciría sus gastos de subsistencia, puesto que el costo de vida es mucho menor, el transporte no tiene gran incidencia en la economía familiar y la inseguridad en las calles no es un tema preocupante, entre otros muchos aspectos. Estos traslados de personal al interior, podrían ir acompañados de facilidades para que el personal pudiera adquirir un terreno y construir una vivienda propia, para poder llevar allí a su familia. De esta forma, además de mejorar la calidad de vida del personal, que voluntariamente desee trasladarse a unidades del interior, se estará reduciendo la cantidad de personas que hoy viven en asentamientos irregulares de la periferia de Montevideo. Una iniciativa como esta, podría enmarcarse en los planes de vivienda del gobierno. Esta sería una forma sencilla y rápida de generar empleo en el interior del país, para reactivar la economía del interior. Por otra

²⁶ Conceptos de la entrevista concedida por el Sr. Segundo Jefe del ESMAD, General José María Burone.

²⁷ El País (2011) El 22% de los jóvenes uruguayos de 18 años no trabaja ni estudia. Artículo publicado en la edición digital del diario El País del jueves 03 de febrero de 2011. Disponible en: <www.elpais.com.uy>.

parte, esto colaboraría a detener el constante “éxodo a la capital” por falta de trabajo en el interior.

5. CONCLUSIONES

Como fue analizado en este trabajo, sería perfectamente posible mejorar los deprimidos salarios militares, así como racionalizar la estructura de gastos de Funcionamiento e Inversión, de todas las dependencias del MDN, sin aumentar el presupuesto de Defensa que sale del bolsillo de los contribuyentes. Sin embargo, elaborar el marco normativo, que sustentará la reestructuración del MDN, llevará tiempo. Por otra parte, los cambios en la organización interna de ciertas estructuras (creación, supresión, transformación o fusión de dependencias) no pueden hacerse sin realizar las previsiones presupuestales para ello. Asimismo, insumirá un largo proceso el readecuar los ROF (Reglamentos de Organización y Funcionamiento) de las diferentes dependencias del MDN.

Para que la reestructura de la Defensa sea efectiva, sería preciso diseñar un plan basado en el consenso político, que sea implementado acorde a un cronograma preestablecido. Este plan debería tener objetivos claros, alcanzables y medibles, al tiempo que debe prever obtener resultados rápidos en determinadas áreas críticas, para mostrar, tanto al público interno, como al público externo a las FF.AA (el Gobierno, el Parlamento y los Contribuyentes), que se va en la dirección correcta. Esto, además de tener un impacto positivo en la imagen de las FF.AA., sería un estímulo más para profundizar la reforma de la Defensa.

Parecería lógico que para lograr las metas de la reforma de la Defensa, actualmente en proceso, la misma debería ser: (1) Integral (porque abarca todas las áreas del MDN); (2) Gradual (pero con objetivos y plazos bien definidos); y (3) Bien planificada y gestionada. Sobre este último aspecto se destaca la importancia del equipo humano que deberá diseñar y llevar a la práctica las estrategias del cambio. En este sentido, cabe resaltar la importancia de desarrollar instancias de capacitación, en materia de gestión, para los mandos medios y altos, tanto civiles como militares, de todo el MDN. Por otra parte, con esta capacitación podría incidirse positivamente en la cultura organizacional del MDN, generando una cultura propia y distintiva de “todo el MDN”, que esté plenamente orientada a la actuación conjunta, al tiempo que tenga como base la transparencia, la calidad y la mejora continua.

La innovación implica, muchas veces, cosas muy simples como la búsqueda de pequeñas soluciones ingeniosas a problemas comunes de la diaria actividad. Por lo general, en el área de la gestión, innovar es el resultado de cuestionarse, por qué se realiza algo de determinada manera, cuando muchas veces resulta evidente que sería más rápido, más sencillo o más barato realizarlo de otra forma. Las pequeñas innovaciones, para mejorar lo que se hace cada día, son la clave de la “cultura de la calidad” y de la “mejora continua”.

En el marco de la actual reforma de la Defensa, el MDN podría llegar a convertirse en un excelente “plan piloto”, en el que se aplique la “Reforma del Estado” en su forma más pura. Esto permitiría mostrar las virtudes de las innovaciones introducidas, en la gestión del MDN, las que posteriormente, podrían ser transferidas a otros órganos del Estado.

Por último, al plantear estrategias para la modernización de la Defensa, sería importante considerar que el militar uruguayo, es un fiel reflejo de la sociedad a la que pertenece, por lo cual es muy conservador y poco afecto a los cambios, así como muy apegado a sus tradiciones. En este aspecto, es importante diferenciar claramente “tradición” de “costumbre”, puesto que es totalmente posible modernizar la Defensa sin dejar de lado las ricas tradiciones y los profundos valores que siempre han caracterizado a las Instituciones Armadas de nuestro país, desde la creación misma del Estado Oriental.

BIBLIOGRAFÍA

- Ley 17.930 (2005) Ley de Presupuesto Nacional 2005-2009. Disponible para consulta en línea en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17930.htm>.
- Ley 18.650 (2010) Ley Marco de Defensa Nacional. Disponible para consulta en línea en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18650.htm>.
- Ley 18.719 (2010) Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014. Disponible para consulta en línea en: <www.parlamento.gub.uy/leyes/ley18719.htm>.
- MDN (2005) La Defensa Nacional: Aportes para un debate. Disponible para consulta en línea en: <<http://atlas.resdal.org/Archivo/uru-libro-blanco.htm>>.
- PELÁEZ, Amílcar (2007) Administración Pública de los Recursos de Defensa en Uruguay. Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Economía y Dirección de Empresas. Universidad de Deusto, España. Disponible en el sitio del IMES (Instituto Militar de Estudios Superiores): <www.imes.edu.uy/pelaez>.
- PELÁEZ, Amílcar (2008) Gestión del Conocimiento: Factor clave para generar Capacidades de Defensa. Revista del IMES. Uruguay, Diciembre de 2008. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.
- PELÁEZ, Amílcar (2009) Análisis Estratégico por el Método FODA: Su aplicación en la Administración Militar. Revista del IMES. Uruguay, Diciembre de 2009. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.
- PELÁEZ, Amílcar (2009) Oportunidades para Uruguay de Integrarse a la Industria de Defensa Regional. Ponencia presentada en el simposio "Posibilidades para Uruguay de Cooperar con la Industria de Defensa Regional en el marco de UNASUR". Junio de 2009. Disponible en: <www.imes.edu.uy/pelaez>.
- RESDAL (2010) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe – Edición 2010. Disponible en: <www.resdal.org/atlas/atlas-libro-10-espanol.html>.

