



**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

**CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**



**CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
OBSERVATORIO DE DEFENSA  
INVESTIGACIÓN 2018**



# **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

## **CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**



## **CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS OBSERVATORIO DE DEFENSA INVESTIGACIÓN 2018**

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

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

Responsable de la publicación: Cnel. Mario Moreira

ISBN: 978-9974-8642-3-8

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

E – mail: [calen@mdn.gub.uy](mailto:calen@mdn.gub.uy)

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

Montevideo – República Oriental del Uruguay

## ÍNDICE

1	PRÓLOGO .....	5
2	INTRODUCCIÓN .....	7
3	INVESTIGACIÓN 2018.....	11
4	CURRÍCULUM VITAE DE LOS ORIENTADORES DE CADA FACTOR .....	15
5	ANÁLISIS POR FACTOR .....	19
5.1	<i>FACTOR POLÍTICO EXTERNO</i> .....	19
5.1.1	Resumen.....	19
5.1.2	Construcción internacional de las fronteras de los Estados.....	19
5.1.3	Breve construcción histórica de las fronteras de la República Oriental del Uruguay. 21	
5.1.4	Comparación de marcos jurídicos con relación a las fronteras en la región .....	26
5.1.5	Conclusiones .....	27
5.2	<i>FACTOR POLÍTICO INTERNO</i> .....	29
5.2.1	Introducción .....	29
5.2.2	Proceso de discusión parlamentario ordenado por fechas:.....	33
5.2.3	Oposiciones constatadas:.....	33
5.3	<i>FACTOR PSICOSOCIAL</i> .....	35
5.3.1	Introducción .....	35
5.3.2	Indicadores de Amenazas a la Frontera.....	42
5.3.3	Principales amenazas a ser consideradas por la Seguridad Pública en Uruguay en la zona fronteriza.....	48
5.3.4	Dimensiones del trabajo .....	53
5.4	<i>FACTOR MILITAR</i> .....	67
5.4.1	Introducción .....	67
5.4.2	Marco Teórico.....	68
5.4.3	Desarrollo, comparación de las estrategias en Seguridad y Defensa de los países limítrofes 69	
5.4.4	Armada Nacional y su rol policial.....	80
5.4.5	Ejército Nacional y su rol en las fronteras .....	86
5.4.6	Indicadores del Factor Militar para el Observatorio.....	89
5.4.7	Conclusiones .....	99
5.5	<i>FACTOR CIENTÍFICO TECNOLÓGICO</i> .....	102
5.5.1	El Instituto Geográfico Militar .....	102

5.5.2	Extracto de la Ley N° 19677, “Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza”.	103
5.5.3	Demarcación de la zona fronteriza.	103
5.5.4	Conclusiones.	107
5.6	<i>FACTOR ECONÓMICO</i>	110
5.6.1	Introducción	110
5.6.2	Actualización de datos	113
6	CONCLUSIONES	120
7	REFERENCIAS	122

## **1 PRÓLOGO**

Estimados conciudadanos.

Es con indisimulable satisfacción que presentamos la segunda publicación del Observatorio de Defensa -Investigación 2018.

El año pasado al desarrollar el prólogo de la primera publicación expresábamos: “Quizás hayan existido en el pasado iniciativas similares pero ello no disminuye el valor de la presente edición”.

Que decir entonces de presentar el Volumen II, de esta investigación en Seguridad y Defensa, basada en este caso en el análisis de la Ley N°19.677/2018, por la cual se le encomienda a las FF.AA de la R.O.U la realización de tareas de vigilancia en la franja fronteriza y el apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la mencionada franja.

La propuesta así conformada permite ir consolidando una comunidad de investigadores cuyos principal aporte es desarrollar indicadores que permitan “observar” científicamente a una temática compleja y a nuestro entender poco conocida en la población en general, como lo es la Seguridad y Defensa.

Destacamos en esta edición la presentación de un indicador, que estimamos será de relevancia para el estudio y análisis de esta problemática de la Seguridad Fronteriza; se denominó índice de porosidad de las fronteras de la R.O.U., adecuándose una fórmula de permeabilidad, que permitirá adecuar los factores de riesgos y amenazas, en relación a los medios necesarios para su prevención y o represión.

Finalmente es nuestro deseo que estos presupuestos académicos sumen para alimentar y mejorar la difusión de la Cultura de Defensa Nacional en nuestra ciudadanía, tal cual lo determina el Art. 2° de la Ley Marco de Defensa Nacional.

LA DIRECCIÓN.



## 2 INTRODUCCIÓN

La propuesta del Observatorio de Defensa que funciona en el Centro de Altos Estudios Nacionales de la República Oriental del Uruguay (C.A.L.E.N.), se basa en un trabajo académico, el cual es asociado a una metodología innovadora en investigación en Defensa en la República Oriental del Uruguay.

Esta metodología se basa en los siguientes pilares:

- La conformación de una comunidad de investigadores en seguridad y defensa, con la publicación de artículos digitales y un libro anual que reúne las investigaciones. Es en este contexto que se trabaja dependiendo y mancomunadamente con el Centro de Estudios Estratégicos del C.A.L.E.N.
- La difusión de la cultura de seguridad y defensa, en un curso presencial, asociado al nivel de extensión académica del Instituto y al público de posgrado de la Maestría en Estrategia Nacional. Este curso, que integra anualmente la oferta curricular del C.A.L.E.N., ejecuta el trabajo de investigación y permite la selección de miembros para la comunidad de investigadores.
- El taller de defensa para jóvenes, dirigido a alumnos que finalizan del segundo ciclo de enseñanza media del país y que inician la formación de grado, donde se los introduce en la temática y discuten los resultados del Observatorio de Defensa. De esta forma se asume el liderazgo educativo en materia de seguridad y defensa a nivel nacional.
- La difusión de la cultura de seguridad y defensa, a través del desarrollo de cursos a distancia, para países integrantes de la Asociación de Colegios Iberoamericanos de Defensa.

Esta propuesta así conformada permite ir consolidando una comunidad de investigadores, cuyo principal aporte, es desarrollar indicadores que permitan observar académicamente a la Seguridad y la Defensa Nacional en el contexto amplio de la Seguridad. Concurrentemente se van difundiendo los resultados en todos los niveles de Educación Media Bachillerato (segundo ciclo de la Educación en nuestro país) y el nivel Terciario de Grado y Posgrado (Ley 18.437, 2018).



En el año 2016 el Centro de Altos Estudios Nacionales asume el liderazgo Educativo sobre enseñanza virtual en Defensa, al dictar el Primer Curso On Line acerca del desarrollo de Políticas de Defensa, a través de la Plataforma WEBEX de la Asociación de Colegios de Defensa Iberoamericanos.

Durante el desarrollo del curso, se constató que existía la necesidad de construir indicadores propios sobre la temática, que complementen a los de nivel internacional, a los efectos de observar en forma objetiva la realidad de la defensa y la seguridad.

Con esta iniciativa e comienza a delinear en el marco del Curso de Seguridad y Defensa que se imparte anualmente en el Centro de Altos Estudios Nacionales, un Observatorio de Defensa, sobre la base de artículos individuales de la temática en cuestión, los cuales están disponibles en [http://calen.edu.uy/?page\\_id=74281](http://calen.edu.uy/?page_id=74281).

Esta actividad se vinculó a las actividades de investigación que lleva adelante el Centro de Estudios Estratégicos del C.A.L.E.N., asociada a la misión del instituto la cual determina que se debe *“Contribuir al establecimiento de una Cultura de Defensa”* (Decreto 228/016, 2016).

En el año 2017, la dirección del Curso de Seguridad y Defensa, diseña el observatorio, como un conjunto de procesos sistémicos, críticos y empíricos que se aplican a un fenómeno (Hernandez Sampieri, 2010, pág.2), en este caso la defensa, con la siguiente finalidad:

- *Realizar la observación y evaluación de un fenómeno, la Defensa.*
- *Se realizan suposiciones o ideas como consecuencia de la observación y evaluación realizada.*
- *Demuestran el grado en que la suposición o idea tiene fundamento.*
- *Se realiza la revisión de estas suposiciones en forma periódica.*
- *Se proponen nuevas observaciones y evaluaciones.*

En el mismo año se consolidó el objetivo de investigación, habiéndose establecido el siguiente ***“Investigar con rigurosidad científica los aspectos vinculados a la Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay, produciendo datos que puedan ser utilizados como referencia en el ambiente académico especializados en defensa a nivel nacional e internacional”***.

Este objetivo refleja el posicionamiento del Observatorio, asumiendo el compromiso académico para investigar la defensa en el contexto amplio de la seguridad de una forma innovadora.

El Observatorio desagrega a la defensa en campos de análisis, en función de los factores del potencial nacional establecidos en el Manual de Estrategia del C.A.L.E.N. (C.A.L.E.N., 2013, pág. 15), desglosando el fenómeno analizado, *“La defensa”*, en los campos Político, Militar, Científico Tecnológico, Psicosocial y Económico, para facilitar su estudio, valoración, cuantificación e interpretación.

### Desarrollo del observatorio en el tiempo

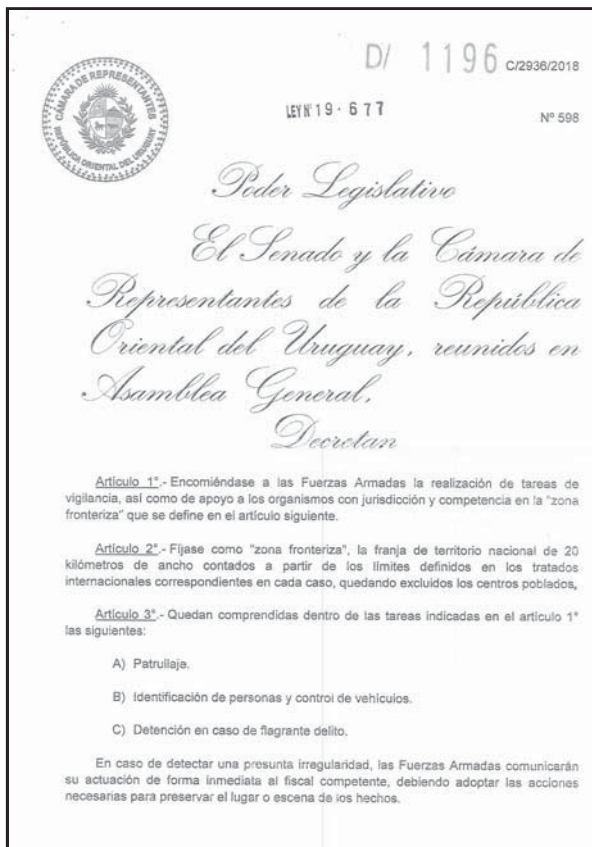
AÑO	ACTIVIDAD
2016	Selección de investigadores por factor y elaboración de trabajos individuales. Material disponible en <a href="http://calen.edu.uy/?page_id=74281">http://calen.edu.uy/?page_id=74281</a>
2017	Se asignaron trabajos de investigación a los alumnos del Curso de Seguridad y Defensa.  Material disponible en <a href="http://calen.edu.uy/?page_id=74281">http://calen.edu.uy/?page_id=74281</a>
2018	Edición y publicación del Primer Libro del Observatorio. Material disponible en <a href="http://calen.edu.uy/wp-content/uploads/LIBRO-OBSERVATORIO-DE-DEFENSA.pdf">http://calen.edu.uy/wp-content/uploads/LIBRO-OBSERVATORIO-DE-DEFENSA.pdf</a>  Se asignaron trabajos de investigación a los alumnos del Curso de Seguridad y Defensa 2018 sobre la temática del empleo de las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay en la custodia de la Franja Fronteriza (Seguridad Pública o Defensa Nacional), actividad registrada como noticias en <a href="http://calen.edu.uy/?m=201811">http://calen.edu.uy/?m=201811</a>  Discusión de los resultados de la investigación 2017 en el Primer taller de defensa con jóvenes <a href="http://calen.edu.uy/?m=201809&amp;paged=2">http://calen.edu.uy/?m=201809&amp;paged=2</a> <a href="http://calen.edu.uy/?p=74998">http://calen.edu.uy/?p=74998</a>
2019	Se procesa, edita y publica el presente texto, que contiene la investigación 2018, materializando el segundo libro publicado por el observatorio.  Con los alumnos que participen del Curso de Seguridad y Defensa

	<p>2019, se realizará una investigación 2019 sobre la temática: “Implicancias de las Políticas de Colonización a las Políticas de Defensa Nacional”, buscando determinar aspectos donde se combinen ambas.</p> <p>En el Segundo Taller de Defensa para Jóvenes donde se discutirán los resultados de la investigación 2018.</p>
--	---

### 3 INVESTIGACIÓN 2018

El proyecto 2018 se basó en el análisis de la Ley 19.677 (2018), promulgada el 26 de Octubre del año 2018, por la cual se le encomienda a las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay, la realización de las tareas de vigilancia en la franja fronteriza y el apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en el espacio de fronteras.

A continuación se colocan imágenes que contienen el texto promulgado:



Artículo 4°.- En los casos en que el personal militar designado para las tareas definidas en los artículos precedentes, se viera obligado a utilizar medios materiales de coacción, deberá hacerlo de forma racional, progresiva y proporcional, agotando previamente los mecanismos de disuasión que estén a su alcance, según cada caso.

Artículo 5°.- Los actos cumplidos en el marco de las tareas asignadas al personal militar de acuerdo a la presente ley, estarán alcanzados por la presunción legal de configuración de la causal de justificación del artículo 28 del Código Penal.

En todo momento el personal militar deberá cumplir las obligaciones que impone el Código de Conducta para funcionarios Encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

Artículo 6°.- El Poder Ejecutivo reglamentará los mecanismos de coordinación con los otros organismos del Estado con competencia en la materia, a efectos de asegurar el eficiente cumplimiento de las misiones encomendadas por la presente ley, así como los aspectos a priorizar en los controles a llevar a cabo.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 16 de octubre de 2018.

  
VIRGINIA ORTIZ  
Secretaría

  
JORGE GANDINI  
Presidente

Fuente: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/leyes/10/mdn\\_1196.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/leyes/10/mdn_1196.pdf)

La investigación realizada en el año 2018, siguió los mismos parámetros que la realizada en el año 2017, luego de un proceso de discusión interna en el equipo, se eligió la temática, la cual fue sometida a la aprobación de la Dirección del Centro de Altos Estudios Nacionales y al Centro de Estudios Estratégicos del C.A.L.E.N.

Los alumnos fueron distribuidos por factores, continuando la metodología que se aplicara en el año 2017 y los objetivos de investigación establecidos para cada uno de ellos, fueron los siguientes:

**Factor Político:** describir el proceso de discusión de la Ley de Fronteras y el proceso de construcción de las mismas en nuestro país.

**Factor Psicosocial:** describir y analizar los principales delitos que afectan a la seguridad en las fronteras de nuestro país.

**Factor Militar:** describir y analizar el despliegue de las Fuerzas Armadas en la frontera para cumplir con las tareas mencionadas en la Ley 19.677.

**Factor Científico Tecnológico:** realizar la demarcación de la Zona Fronteriza, utilizando soportes informáticos disponibles en el Instituto Geográfico Militar perteneciente al Ejército Nacional.

**Factor Económico,** continuar con el análisis de los indicadores económicos de Defensa Nacional, establecidos en el año 2017.



#### **4 CURRICULUM VITAE DE LOS ORIENTADORES DE CADA FACTOR**

##### **Director del Observatorio y coordinador de los Factores Militar y Seguridad Pública:**

Coronel Mario Moreira, Oficial que pertenece al Arma de Ingenieros del Ejército de la República Oriental del Uruguay. Es Diplomado en Estado Mayor en la R.O.U. y la República Argentina, con especialización y cursos en Defensa realizados en la Escuela de Defensa de la República Argentina (2008) y el Centro William Perry de la Universidad de la Defensa de Estados Unidos (2017). Instructor de Estrategia egresado del Instituto Militar de Estudios Superiores (2009), Licenciado en Ciencias Militares título obtenido en el Instituto Militar de Estudios Superiores (2007), Magíster en Educación con énfasis en la Gestión de Centros Educativos, título obtenido en la Universidad Católica del Uruguay (2014), Magíster en Estrategia Nacional egresado del Centro de Altos Estudios Nacionales (2016), Docente de la Cátedra de Estrategia del C.A.L.E.N.; Director del Curso de Seguridad y Defensa del C.A.L.E.N., Director de la Cátedra de Investigación del C.A.L.E.N., diseñador y Director del Observatorio de Defensa del C.A.L.E.N. desde el año 2016.

##### **Coordinadores del Factor Político:**

La Licenciada en Ciencias Políticas Nadia Almeida es egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. En su actividad profesional se ha destacado en la temática de Defensa, participando de equipos de investigación sobre la misma. Es docente Curso de Seguridad y Defensa e integra el Observatorio de Defensa que funciona en el C.A.L.E.N. Se ha integrado como Consejera por el Orden de los Egresados, en el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR.

El Licenciado en Relaciones Internacionales Diego Luis D'Elia Parente es egresado de la UDELAR. Actualmente es Investigador del Área Política del Observatorio de Defensa del C.A.L.E.N. y Aspirante a Profesor adjunto en Historia de las Relaciones Internacionales e Historia de las Relaciones Americanas y Nacional; y en la materia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Relaciones Internacionales.. Presta servicios en la Sub Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial para el Ministerio del Interior.



### **Coordinadores del Factor Económico:**

La Contadora Pública, Erika Mattos, es egresada de la Universidad Católica del Uruguay “Dámaso Antonio Larrañaga” en el año 2016. Posee formación en Gestión de Calidad y Sistemas Integrados, Administración de Salud Militar, Analista en Información Estratégica aplicado a la Defensa Nacional, Gestión de Proyectos. Realizó el posgrado de Especialización en Estrategia Nacional, siendo maestrando en Estrategia Nacional, del Centro de Altos Estudios Nacionales. Actualmente desempeñándose como Analista de Planeamiento Estratégico en el Departamento de Gestión de la Estrategia y Proyectos (Banco de Seguros del Estado), cargo al que se accede mediante Concurso de Oposición y Méritos, nombramiento Setiembre de 2015. Docente en Observatorio de Defensa en el Factor Económico en el Centro de Altos Estudios Nacionales, desde el año 2018.

El Capitán de Corbeta (C.A.A.) Pablo Laborde ingresó a la Escuela Naval en febrero de 2001 Egresando de la misma en diciembre de 2004. Prestó Servicios en diversas Unidades de la Armada. Actualmente ostenta le jerarquía de Capitán de Corbeta (CAA). Posee Misiones de Paz en la República Democrática del Congo Feb 2009/Feb2010 (Lago Alberto); Abr2012/Nov 2013 (Bukavu). Es Licenciado en Sistemas Navales, Escuela Naval, realizó el Posgrado de Especialización en Estrategia Nacional y la Maestría en Estrategia Nacional, Centro de Altos Estudios Nacionales, generación 2017, (actualmente en proceso de elaboración de la Tesis). Es Integrante del Observatorio de Defensa en el Factor Económico en el Centro de Altos Estudios Nacionales y Docente de Logística en Escuela Naval desde el año 2018.

### **Coordinadoras del Factor Psicosocial**

La Magister en Estrategia Nacional Alma Cristina Charquero Cruz, es Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de la República Oriental del Uruguay (2007); Magister en Estrategia Nacional (2018), Centro de Altos Estudios Nacionales – Colegio de Defensa del Uruguay; además realizó el curso de Análisis de Políticas Públicas en la Universidad de Salamanca – España (2002); el de Técnico en Comercio Exterior en la Universidad Católica del Uruguay (1992); es docente de la Cátedra del Área Social I de

la Maestría en Estrategia (CALEN- Colegio de Defensa del Uruguay); investigadora el Proyecto de Investigación UNASUR (CALEN – Colegio de Defensa del Uruguay) – Tutora Metodológica y Docente de Comportamiento Organizacional del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES).

La Licenciada Rocío Seara es Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de la República (2016). Egresada de la Escuela de Gobierno del Uruguay (2012). Cursando la Maestría en Estrategia Nacional (Generación 2018), en el Centro de Altos Estudios Nacionales – Colegio de Defensa del Uruguay (CALEN). Realizó el Curso de Género en FF.AA. (CALEN, 2017), curso de Seguridad y Defensa (CALEN, 2017), Curso de Política y Estrategia (CALEN, 2018). Actualmente se desempeña como Adm. IV en el Departamento de Secretaría de la Corte Electoral.

### **Coordinador por el Instituto Geográfico Militar**

El Teniente Coronel José Pampillón, es Oficial del Arma de Infantería del Ejército Nacional y actualmente presta servicios en el Instituto Geográfico Militar, como Jefe de la División Cartografía y Sistemas de Información Geográfica. Ha realizado los siguientes cursos relacionados con la temática, Curso Avanzado de Sistemas de Posicionamiento por Satélite (Escuela Técnica Superior de Ingenieros en Topografía, Geodesia y Cartografía de la Universidad Politécnica de Madrid, España 2007), Pasantía Profesional en Geomática (Instituto Geográfico Militar de Chile, Chile 2008), Escuela IAG-IPGH-SIRGAS en Posicionamiento GNSS en Tiempo Real (Universidad de Concepción, Chile 2012), SIRGAS Workshop on Vertical Datum Unification (IBGE, Río de Janeiro, Brasil, 2012), Curso de Infraestructura de Datos Espaciales (Curso e-learning IGN, España, 2017). Ha participado como orador en las siguientes reuniones internacionales, Scientific Assembly of the International Association of Geodesy “Geodesy for Planet Earth” (Buenos Aires, Argentina, 2009), Reunión SIRGAS 2012 (Concepción, Chile, 2012), Reunión SIRGAS 2013 (Ciudad de Panamá, Panamá, 2013), Taller en posicionamiento GNSS a Tiempo Real (Mendoza, Argentina 2017), Simposio SIRGAS 2017 (Mendoza, Argentina 2017), Cuarta Reunión Técnica de las Comisiones del Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), Comisión de Geofísica (Santo Domingo, República Dominicana 2019).



## 5 ANÁLISIS POR FACTOR

### 5.1 FACTOR POLÍTICO EXTERNO<sup>1</sup>

#### 5.1.1 Resumen

El objetivo de esta parte de la investigación es analizar la Ley N°19.677 aprobada por el Poder Legislativo en materia de fronteras desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. A su vez, busca complementar el estudio del Factor Político interno sobre los acuerdos intra – inter partidarios en materia de Seguridad y Defensa fronteriza. El trabajo intenta acercar al lector una mirada histórica de la construcción del término frontera, para ello se analizará en primer lugar, la visión internacional -en base al Derecho Internacional- de las fronteras de los Estados. En segundo término, se plantea conocer la creación histórica de las fronteras de Uruguay. Finalmente se proponen un breve análisis de las leyes de frontera de la República Argentina y la República Federativa de Brasil.

#### 5.1.2 Construcción internacional de las fronteras de los Estados

El conocimiento de lo que hoy entendemos como frontera, contempla no sólo su perspectiva desde el punto de vista del régimen jurídico, sino que analiza su proceso de transformación en el tiempo y en el espacio, como una región controlada y transformada por el hombre de acuerdo con sus intereses sociales, económicos, políticos, entre otros. También depende del momento histórico estudiado, sea en el pasado o en el presente. La existencia de la frontera conduce al límite, y el trazado de límites presupone la frontera. La frontera es un factor potencialmente integrador, que puede regularse a través de políticas limítrofes, sea completa, controlada o nula. El límite es un factor potencialmente separador, que puede ser regulado a través de la política fronteriza, para que lo integre completa o parcialmente, o para que lo separe.

El concepto de frontera suele usarse habitualmente como sinónimo de límite. Desde el punto de vista estrictamente especializado existen diferencias entre ambos, pues la idea de frontera responde a una noción espacial que involucra, por tanto, no sólo

---

<sup>1</sup> Autora de la investigación, Lic. Florencia Donamarí, alumna del Curso de Seguridad y Defensa 2018.

el límite, sino también a toda la zona delimitada por éste. Se pueden distinguir dos aspectos de la frontera: el límite, la línea que divide; y la frontera, zona que está sometida a un régimen jurídico, social, político y económico. Generalmente el término frontera engloba el límite.

El abordaje de las fronteras se ha dado desde diferentes perspectivas disciplinares. En la tradición clásica de estudios sobre relaciones internacionales, fundamentada en concepciones jurídicas y geopolíticas, ha dominado la identificación de frontera con línea demarcatoria o límite entre territorios y soberanías estatales. Así concebida, la frontera se constituye en objetivo principal de las políticas de seguridad y defensa.

Es entonces que frontera puede ser definida *“...como la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, ámbito espacial donde ejerce su soberanía con exclusión de otros. Tradicionalmente el concepto de frontera se vinculaba al espacio terrestre, pero en la actualidad engloba además el espacio aéreo y marítimo donde se proyecta la soberanía estatal...”* (Ana Gemma López Martín, 2008) La determinación de las fronteras es una necesidad inevitable de los Estados y para ello es necesario un proceso de construcción de estas. La delimitación y la demarcación resultan claves en esta concepción.

Por otro lado, la expresión límite debería ser usada para referirse a las líneas que dividen espacios donde los Estados no ejercen su jurisdicción territorial de forma absoluta; por ej. espacios marítimos pertenecientes al mismo o a diferentes Estados, o líneas que separan espacios nacionales de áreas internacionales.

Según Lucius Caflisch la función de la frontera es separar los espacios que constituyen el territorio de un Estado y están sometidos a su jurisdicción, del territorio de otro Estado. El límite por su parte tiene la función de separar espacios marítimos. El establecimiento de límites marítimos se relaciona con la separación de ámbitos espaciales de jurisdicción estatal. (Caflisch Lucius " *A typology of borders*" en *International law* 2010, pp. 191 ss.).

El establecimiento de la frontera es un fenómeno histórico, político y jurídico. Mientras más cambia la concepción clásica de la soberanía, más relevante deviene la necesidad de determinar hasta dónde un Estado es competente y responsable sobre un espacio determinado. El concepto de frontera está ligado al territorio del Estado, comprendiendo sus criterios de vigencia la existencia de un territorio.

En base al Derecho internacional en el Artículo 1.II., de la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados (1933) se instaura la definición de Estado, así como sus derechos y obligaciones. El Art. 1 establece cuatro criterios característicos del Estado, que han sido reconocidos en el Derecho Internacional consuetudinario (razón por la que pesar de ser un tratado regional, la Convención ha recibido una adhesión general desde el punto de vista doctrinal):

***“El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos:***

- Población permanente.***
- Territorio determinado.***
- Gobierno.***
- Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados.”***

A su vez, el Artículo 9 contiene otra referencia al territorio, en cuanto a que ***“la jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se aplica a todos los habitantes”***.

### **5.1.3 Breve construcción histórica de las fronteras de la República Oriental del Uruguay.**

#### **Límites con Brasil**

La cuestión fronteriza con Brasil fue para la política externa del incipiente Estado uruguayo un problema grave de resolver. Varios factores geográficos, históricos, legales y hasta de dominación colonial llevaron a que la delimitación de las fronteras luso – uruguayas fueran aún más difíciles que las fronteras con Argentina. El reparto del mundo entre los españoles y los portugueses pone el puntapié inicial a este conflicto. A su vez, las misiones guaraníes al norte del territorio actual y las delimitaciones de lo que

se llamaría la Banda Oriental sumaron una dificultad más para la concreción de los límites. El Tratado de Límites de 1851 supone para Uruguay la renuncia definitiva de todos los territorios que le corresponden según el Tratado de San Ildefonso de 1777.

Nuestras fronteras y principalmente las referidas con Brasil, fueron creadas asociadas a una política de subordinación, no solo política, sino fundamentalmente económica. La falta de infraestructura comercial, portuaria, caminos, puentes y faros de navegación fueron las principales cartas de cambio utilizadas por Brasil para obtener más territorios. También, los soportes militares en las alianzas con Rivera se consolidaron como un factor determinante.

Nuestro país se encontró siempre históricamente ligado a los vaivenes de sus vecinos, catalogándose su política exterior como “pendular”. Al inicio del siglo XX la política de péndulo hacia Brasil se basó en la política exterior batllista y luego de un profundo deterioro en las relaciones con Argentina, producto de las negociaciones sobre los asuntos limítrofes del Río de la Plata.

Las aspiraciones uruguayas por modificar el Tratado de Límites de 1851 comenzaron en 1895 mediante una nota y un proyecto sobre libre navegación. En este proyecto, nuestro país proponía una declaración por parte de Brasil de libre navegación de las aguas fronterizas y de las que comunicaban con el océano. Esto se argumentaba en que la causa por la que el imperio brasileño había quitado a Uruguay el uso de las aguas divisorias y comunes (a saber, la defensa de sus fronteras frente a las posibles amenazas de desorden que eventualmente podían provenir del territorio oriental) ya había perdido su razón de ser, dados los grandes avances alcanzados por el incipiente Estado, tanto de índole moral como material.

Hasta 1907, las gestiones realizadas por Uruguay en pos de lograr modificaciones al Tratado de 1851 se enfocaron en obtener la libre navegación, sin intentar modificar los límites. Recién en 1907 en el marco de la presidencia de Williman, se envía al Dr. Carlos María de Pena como delegado en misión especial a Brasil con el cometido de estudiar las posibilidades de modificación del régimen de navegación del río Yaguarón y la Laguna Merín; estableciendo Uruguay por primera vez la idea de la plena

jurisdicción sobre sus aguas limítrofes. Como contraparte negociadora del lado brasileño, el Barón de Río Branco propuso realizar una declaración espontánea por parte de Brasil comprometiéndose a devolver a nuestro país su soberanía en las aguas limítrofes, alegando que de esa manera se procedería coherentemente puesto que la precaución frente a las revueltas civiles que otrora afectaron al territorio oriental en el contexto de la Guerra Grande y que justificó por Brasil las resoluciones en materia limítrofe y de defensa que se plasmaron en el Tratado de 1851 ya había dejado de ser tal dados los progresos y la paz que devinieron posteriormente en el territorio oriental; razón que hacía posible además efectuar concesiones a nuestro país.

Finalmente dichas concesiones se verían plasmadas en el Tratado de Río de Janeiro de 1909, luego de haber mantenido bajo reserva las negociaciones a pedido del Barón de Río Branco. En dicho Tratado se estableció que los límites en el río Yaguarón y la Laguna Merín quedaban establecidos por la línea del talweg. Además, reconocía a la marina mercante y de guerra uruguaya el derecho de navegar por el río San Gonzalo y la Laguna de los Patos, situados en área de jurisdicción brasileña. Así, Uruguay lograba entonces la revisión de las fronteras trazadas en 1851.

La firma de este Tratado de rectificación de límites entre Brasil y Uruguay fue interpretada por Argentina como perjudicial a los efectos de sus aspiraciones históricas sobre el estuario del Río de la Plata y la teoría de la costa seca promovida por el Canciller Zeballos, quien fuera rival del Barón de Río Branco en otras cuestiones diplomáticas. Si bien esta interpretación fue desmentida por Brasil, el Tratado de rectificación de límites de 1909 significó una serie de triunfos diplomáticos personificados en el Barón de Río Branco, específicamente en cuanto a la relación con Argentina. Claramente el equilibrio entre los dos poderes del Plata se quebró de esta manera en beneficio de Brasil, sabiendo la diplomacia uruguaya aprovecharse de la situación, mediante hábiles estrategias negociadoras que tenían la clásica diplomacia pendular como base.

### **Límites con Argentina**

*Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961*



Desde los primeros comienzos del territorio oriental como Estado independiente, tanto Uruguay como Argentina mantuvieron un *modus vivendi* por el cual el límite de las respectivas jurisdicciones en el Río Uruguay coincidía con el recorrido del canal de navegación principal, que era utilizado por las embarcaciones de mayor calado. No obstante, estudios posteriores en el río dieron a conocer que en ciertos tramos este no constituía el de mayor profundidad, por lo tanto, el que debía delinear el límite. Si se seguía el criterio de uso y costumbre de delimitar por el tramo más profundo, algunas islas debían cambiar la jurisdicción que tradicionalmente habían tenido.

En 1916 mediante el Tratado Brum-Moreno se consolidó la propuesta uruguaya hacia Argentina de adoptar la línea del *talweg* como base para el límite jurisdiccional de ambos Estados en el Río Uruguay. Sin embargo, este Tratado no logró la sanción legislativa en Uruguay, razón por la que no llegó a recibir la ratificación del congreso en Argentina. Ante la precariedad sobre los derechos de jurisdicción con relación a la titularidad de las islas, se produjeron conflictos locales por el uso de las mismas. Para evitar estos incidentes, el 13 de enero de 1938 el canciller argentino, Carlos Saavedra Lamas, y el embajador del Uruguay, Eugenio Martínez Thedy, firmaron en Buenos Aires un acta, por la que ambos gobiernos acordaban mantener el *statu quo* existente en las islas ubicadas en el río Uruguay al 1º de enero de 1936, hasta estudiar la solución definitiva del problema. Adicionalmente se comprometían al estudio conjunto del río Uruguay; a solucionar sus conflictos, por vía amistosa, a través de sus respectivas cancillerías, y a estudiar el aprovechamiento de la fuerza hidráulica del río Uruguay mediante de la formación de una Comisión Técnica Mixta Argentino-Uruguaya.

En 1946 los representantes de los Estados firmaron un Convenio relativo a la utilización de las aguas del Río Uruguay, con miras a la construcción de la represa de Salto Grande. En 1948 Uruguay emitió una declaración a los efectos de definir la delimitación de las jurisdicciones sobre el río Uruguay y sus islas, como paso previo antes de cualquier firma de acuerdo definitivo con la Argentina sobre la represa. En 1957 se firmó un acta donde Argentina y Uruguay establecieron designar una Comisión con el fin de concluir con los trabajos de relevamiento del río; y el 7 de agosto de 1958, los dos países manifestaron su voluntad de resolver el diferendo limítrofe pendiente en referencia a las aguas e islas del Río Uruguay; llegando a conciliar las posiciones de

ambos Estados: que el límite sea por el talweg del río (postura argentina) o por la línea media (postura uruguaya).

### *Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo 1973*

Luego del nacimiento del territorio oriental como Estado independiente a partir de la Convención Preliminar de Paz de 1828, Argentina y Uruguay se conformaron en Estados limítrofes en el Río de la Plata, pero sin fijar entonces los límites del estuario. El en aquella época el canciller argentino Estanislao Zeballos sostenía que Uruguay no tenía derecho a usar el Río de la Plata, salvo en su marea alta, posición que pasó a conocerse como la “teoría de la costa seca”, basada en la interpretación de que en la Convención Preliminar de Paz Argentina no había cedido ni renunciado a parte alguna del Río de la Plata. Pero recién en 1908 Uruguay tomaría conciencia de la opinión de Zeballos cuando en el marco de una junta de notables expuso sus ideas de dominio exclusivo de Argentina sobre todo el Río de la Plata. Como contrapartida el presidente Williman llevó a cabo una intensa estrategia diplomática fortaleciendo el relacionamiento de Uruguay con Brasil e intentando alejar la eventual influencia que la posición del canciller argentino pudiera tener.

La cuestión relativa a los límites del estuario del Río de la Plata finalizó en 1961 con la declaración conjunta de ambos Estados, mediante la que se estableció que el límite exterior del Río de la Plata, divisorio de las aguas del río con el Océano Atlántico, estaba constituido por la línea imaginaria que une Punta del Este (Uruguay) con Punta Rasa del cabo San Antonio (Argentina). Por lo tanto, cualquier barco que cruzara dicha línea imaginaria quedaría sometido a la jurisdicción de alguno de los dos países.

#### 5.1.4 Comparación de marcos jurídicos con relación a las fronteras en la región

Asunto	Marco Normativo Argentina	Marco Normativo Brasil	Marco Normativo Uruguay
Concepto “Zona Fronteriza o Zona de Seguridad”	Art. 1 y 2 Ley N° 15385/1944 actualizado 31/03/2013. Dec. 253/2019	Art. 1 Ley N°6634/79	Art 2 Ley N°19677
Actor involucrado	Art.5 y 6 Ley N° 15385/1944 actualizado 31/03/2013. Dec. 253/2019	Art. 7 Ley N°6634/79 Constitución 1988 República Federativa del Brasil - Título V De la Defensa del Estado y de las Instituciones Democráticas	Art 1 Ley N°19677
Tareas Específicas	Art. 7 y 8 Ley N° 15385/1944 actualizado 31/03/2013. Dec. 253/2019	Constitución 1988 República Federativa del Brasil - Título V De la Defensa del Estado y de las Instituciones	Art 3 Ley N°19677
Uso racional de la fuerza y penalización por delitos	Art. 9, 11 y 12 Ley N° 15385/1944 actualizado 31/03/2013. Dec. 253/2019	Constitución 1988 República Federativa del Brasil Sección VII - De los Tribunales y Jueces Militares Art. 122 a 126.	Art 4 y 5 Ley N°19677

Fuente: elaboración propia para el Observatorio de Defensa del C.A.L.E.N.

### 5.1.5 Conclusiones

La dinámica expansiva de las sociedades ha buscado desde tiempos remotos ocupar aquellos accidentes geográficos significativos (cadenas montañosas, bordes de desiertos, ríos caudalosos) por considerarlos como elementos de defensa contra la penetración de otras. La existencia de un límite internacional implica la confluencia de poderes políticos y ámbitos económicos y la interacción cultural y lingüística dentro de la zona fronteriza común.

Dentro de la visión contemporánea de las relaciones internacionales se percibe la complejidad del mundo moderno a través de las sociedades nacionales que se relacionan entre sí de forma interdependiente, desarrollando un entrelazamiento de los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales producto de dicho relacionamiento. Desde la óptica de la Escuela Realista, los Estados son los actores más importantes en el ámbito de las relaciones internacionales, en el que cada uno defiende sus propios intereses nacionales y trata de influir o controlar el comportamiento de los otros mediante el uso de sus recursos de poder. Para los Estados la prioridad en cuanto a su política exterior está focalizada en el concepto de la Seguridad Nacional y en torno a ella giran las relaciones económicas, comerciales, culturales entre sí. Esta visión realista de las relaciones internacionales explica la gestión de los gobiernos latinoamericanos en el ámbito de sus políticas exteriores, en particular con respecto a sus controversias o diferendos en materia territorial. En este contexto es que la frontera adquiere signo de identidad, y se constituye como factor determinante para las políticas de seguridad externa y para las estrategias y lineamientos de política exterior.

Uruguay posee 1.065 kilómetros de frontera con Brasil y otros 530 kilómetros con Argentina. Los cometidos principales que dieron nacimiento a la reciente Ley de Fronteras son el combate al contrabando, el tráfico de armas, de drogas y de seres humanos; constituyendo una solución efectiva a una potencial debilidad estructural del Estado: la permeabilidad de las fronteras estatales; de manera tal de prevenir y disuadir potenciales amenazas a los intereses nacionales del país.

Es por eso que la mediante esta ley creada y denominada "zona fronteriza", se constituye como tal a los efectos de proteger y tomar acciones concretas contra el desarrollo y la propagación de actividades ilícitas, tomando en consideración la

vulnerabilidad geopolítica de dicha área a intereses y objetivos que pueden ser contrarios y/o perjudiciales a los nacionales.

**Como aporte final al trabajo de investigación es necesario colocar el Mapa de las Zonas de Seguridad en la Región**



Fuente: Benedetti y Bustinza (2017)

## 5.2 FACTOR POLÍTICO INTERNO<sup>2</sup>

### 5.2.1 Introducción

El Factor Político Interno se analizó considerando el proceso de Discusión de la Ley 19.677, partiendo de la base de un comparativo de diferentes proyectos y la comparecencia de los actores a las comisiones de defensa.

El análisis comparativo de los proyectos presentados sobre la base de los siguientes dimensiones:

- Extensión desde los límites internacionales de la zona fronteriza.
- Operativa de las Fuerzas Armadas en coordinación con otros organismos competentes.
- Uso de la Fuerza Previsto
- Tareas previstas
- Reglamentación

Con la información contenida en el asunto 138818<sup>3</sup>, del Parlamento Nacional, se realizó el siguiente cuadro comparativo:

	<b>EXTENSIÓN FAJA FRONTERA</b>	<b>ZONA FRONTERIZA</b>	<b>USO DE LA FUERZA</b>	<b>TAREAS</b>	<b>REGLAMENTACION</b>
PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO	20 KMS	P.E DETERMINARA LOS PROCEDIMIENTOS	REF ART 28 C.P	PATRULLAJE, IDENTIF PERS, CTROL VEHICULOS Y DETENCION EN FLAGRANCIA	PREVISTA
PROYECTO DEL PARTIDO NACIONAL	30 KMS	JURIDICCION MILITAR	REF ART 28 C.P	PATRULLAJE, IDENTIF PERS, CTROL VEHICULOS Y DETENCION EN FLAGRANCIA	PREVISTA
PROYECTO DEL PARTIDO INDEPENDIENTE			MOD. ART 77 LEY 17243 REF ART 28 CP		

Fuente: elaboración propia para el presente trabajo.

Como puede observarse en el cuadro comparativo, existieron tres proyectos presentados en el ámbito parlamentario, a los cuales debe adicionarse el Decreto del Poder Ejecutivo No. 06/018 del 8 de enero de 2018, donde se encomendó a las Fuerzas Armadas las tareas que posteriormente se previeron en la Ley.

<sup>2</sup> Autora de la Investigación, Lic. Beatriz González, alumna del Curso de Seguridad y Defensa 2018.

<sup>3</sup> Información completa contenida en [https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/138813/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/138813/ficha_completa)

Estos tres proyectos conceptualmente tuvieron una diferencia significativa en cuanto a la interpretación de la franja fronteriza, como jurisdicción militar o con tareas de apoyo a otros organismos con jurisdicción y competencia, particularmente la originada entre los proyectos del Partido Nacional y el presentado por el Gobierno Nacional.

La diferencia en extensión de 20 a 30 km. al inicio de la discusión no fue sustantiva. Como será presentado en el Factor Científico Tecnológico, por razones netamente operacionales para las Fuerzas Armadas, la extensión debería haberse fijado con base geográfica, la cual en su punto más lejano se acercó a los 27 kilómetros.

A continuación comenzáramos por un análisis específico de los antecedentes. En virtud de preservar la soberanía e independencia de la República Oriental del Uruguay de toda amenaza al territorio, así como a sus recursos estratégicos, el 8 de enero del 2018 el Poder Ejecutivo, a través del Decreto N° 06/018, encomienda a las FF.AA. las tareas de vigilancia en las zonas fronterizas. Esto surge a partir del reconocimiento por parte del Gobierno de la permeabilidad de las fronteras, convirtiendo a esta característica en una debilidad para el Estado, debido a la ausencia del mismo en estas zonas.

Se encomienda entonces, las tareas de vigilancia para apoyar a los organismos con jurisdicción y competencia en las fronteras. Los mecanismos utilizados por las FF.AA, serán los de patrullajes, y las tareas de control realizadas en conjunto con la Dirección Nacional de Aduanas, con el Ministerio del Interior, entre otros aspectos. También se realizarán tareas de reconocimiento con la finalidad de proporcionar información al Ministerio de Defensa. Queda establecido que ante cualquier irregularidad o acto ilícito detectado por las FF.AA., debe comunicarse de forma inmediata a la autoridad policial u organismo competente.

Como respuesta a este decreto del Poder Ejecutivo, el 6 de febrero de 2018, el Senador Pablo Mieres del Partido Independiente, presenta un proyecto de Ley, con el objetivo de modificar el Art. 77 de la Ley N° 17.243, el artículo quedaría redactado de la siguiente forma: Artículo 77. Se presumirá la existencia de la causal de justificación prevista en el artículo 28 del Código Penal “cumplimiento de la ley”, respecto de los actos cumplidos por el personal militar asignado a tareas determinadas por el Poder Ejecutivo, tanto sea vigilancia y control de fronteras con la finalidad de preservar la

soberanía e independencia del país, como de seguridad externa de establecimientos de detención, recintos militares y lugares sede de organismos del Estado, y cuyo cometimiento se hubiera realizado formalmente. Esta presunción regirá siempre que dichos actos se hubieran ejecutado en ocasión del cumplimiento de las funciones y conforme a las disposiciones vigentes aplicables a dicho personal en materia de seguridad en instalaciones militares.(Proyecto de Ley del Partido Independiente presentado por el Senador Mieres, 2018, p. 3.).

En la exposición de motivos de este proyecto de ley, se plantea que el objetivo es dar un marco de actuación a las FF.AA., dado los riesgos que supone lo establecido en el Decreto N° 06/018 del Poder Ejecutivo; si bien en el mismo se establece que el personal militar debe dar cuentas a la autoridad competente ante irregularidades, que durante el patrullaje que realicen las FF.AA. podrían enfrentarse a situaciones en las que requieran defenderse con su armamento. Es por esta razón que se proyecta la modificación del artículo 77 de la Ley N° 17.243, para dar la justificación de “cumplimiento de la ley” a aquellas conductas en las que puedan derivar las tareas encomendadas a las FF.AA. en el referido decreto.

Pero el proyecto del Partido Independiente, no fue el único que tuvo la intención de dar un marco de actuación a las FF.AA. en las fronteras; el 5 de marzo del 2018, a iniciativa del Poder Ejecutivo se envía a consideración del Parlamento un proyecto de Ley donde se encomienda a las FF.AA. uruguayas las tareas de vigilancia en las zonas fronterizas.

Este proyecto tiene por objeto complementar las capacidades de las FF.AA. en las tareas encomendadas en el Decreto N° 06/018, en su artículo 1°, encomienda las tareas de vigilancia y apoyo a los organismos con jurisdicción en la zona fronteriza a las FF.AA. En su artículo 2°, define a la zona fronteriza como “la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los Tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados”.

En el artículo 3° se definen las tareas a realizar, las mismas son: a) patrullaje, b) identificación de personas y control de vehículos, c) detención en caso de flagrante delito; también se plantea que ante la detección de irregularidades se debe comunicar inmediatamente a la autoridad policial o competente según el caso.



En el artículo 4° se establece que en el caso que el personal militar se vea involucrado en situaciones donde debe utilizar medios materiales de coacción, los mismos deben ser utilizados de forma progresiva y proporcional, habiendo agotado previamente todos los mecanismos de disuasión de los que dispongan.

En el artículo 5° se dispone que los actos realizados por el personal militar de acuerdo con la presente ley, se encontrarán amparados en la presunción legal de justificación del artículo 28 del Código Penal.

Por último en el artículo 6°, se establece que el Poder Ejecutivo será el encargado de reglamentar y coordinar con otros organismos del Estado para asegurar el cumplimiento eficiente de esta ley.

Como puede apreciarse, el proyecto de ley enviado a consideración del Parlamento por el Poder Ejecutivo, contempla también los puntos considerados por el proyecto que propuso el Partido Independiente.

El proyecto de Ley de Tareas de Vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza, pasa a estudio de la Comisión de Defensa de la Cámara de Representantes del Parlamento, el 17 de abril del año 2018 la comisión realiza un informe del mismo, en pleno acuerdo de todos sus integrantes sugieren aprobarlo por los siguientes motivos:

- En primer lugar, advierten que la propuesta podría ser una solución efectiva a la potencial debilidad estructural del Estado como lo es la permeabilidad de las fronteras, debido a la falta de presencia estatal en estas zonas.

- En segundo lugar, el proyecto propone proteger y accionar contra el desarrollo de actividades ilícitas y en ocasiones transnacionales en la que se delimita “zona fronteriza”, este es un mal que afecta a la región.

El 2 de mayo de 2018, el proyecto pasa a ser considerado en la Cámara de Representantes, aprobándose con 72 de 76 votos. El mismo fue aprobado en el Senado por unanimidad, el 10 de octubre del corriente.

### **5.2.2 Proceso de discusión parlamentario ordenado por fechas:**

- **05/04/2018** - El Poder Ejecutivo envió el proyecto al Poder Legislativo. Ingresó por la Cámara de Representantes.
- **02/05/2018** - La Cámara de Representantes lo aprobó y envió a la Cámara de Senadores.
- **08/05/2018** – Ingresa a la Cámara de Senadores.
- **09/10/2018** – La Cámara de Senadores aprueba el proyecto con modificaciones respecto del enviado por la Cámara de Representantes por lo que debe volver a esta. En caso de no estar de acuerdo, se debería reunir la Asamblea General para definir; mientras que si la Cámara de Representantes acepta las modificaciones pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.
- **16/10/2018** – La Cámara de Representantes acepta las modificaciones introducidas por el Senado y pasa al Poder Ejecutivo.

Como se puede apreciar es un proceso corto, de un poco más de 180 días, por lo que podríamos considerar que no tiene mayores cuestionamientos del Sector Político. Si se produce una modificación sustancial entre el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo y el que es aprobado por la Cámara de Representantes. La misma se materializa en su discusión y aprobación en la Cámara de Senadores, donde se cambia la dependencia en el accionar de las Fuerzas Armadas, lo cual el Poder Ejecutivo había previsto subordinado a la autoridad policial y la Cámara de Senadores lo aprueba dependiendo de la fiscalía

Otro dato que no es menor, se sucede con la eliminación del arresto de personas por parte de las Fuerzas Armadas, limitándose en su accionar a la detención y comunicación con la fiscalía.

### **5.2.3 Oposiciones constatadas:**

Se producen dos oposiciones concretas en el proceso de aprobación, una en la bancada parlamentaria oficialista, la cual es manifestada por el Diputado Luis Puig y la otra disidencia es del Parlamentario de Asamblea Popular Eduardo Rubio. Ambas posiciones son sustentadas en no compartir el empleo de Fuerzas Armadas en el ámbito

interno, en tiempo de paz. Son concepciones orientadas desde el punto de vista ideológico y no sobre el asunto que se sometía a discusión.

Estas oposiciones no tenían un efecto material sustantivo para la aprobación de la Ley, ya que se fue tendiendo en el proceso un acuerdo amplio, como marca el artículo 3º. de la Ley Marco de Defensa Nacional No. 18.650, a los efectos concebir a la Defensa por consenso y como política de Estado.

## 5.3 FACTOR PSICOSOCIAL<sup>4</sup>

### 5.3.1 Introducción

La presente Investigación del Observatorio de Defensa del Centro de Altos Estudios Nacionales se aboca al análisis de la Ley 19.677 que fue aprobada en octubre de 2018 por el Parlamento Nacional.

En lo que respecta al Factor Psicosocial, es objeto de esta Investigación describir las amenazas que se deberían considerar en la futura reglamentación del marco normativo aprobado, así como establecer qué tipología está presente en la “zona fronteriza”, a efectos de poderlas medir.

Se considera prioritario definir algunos conceptos que serán utilizados en el desarrollo de la Investigación.

Cuando se habla de Factor Psicosocial del Poder Nacional se toma como definición la que da el Manual del Método de Planificación Estratégica del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN; 2013; Tomo II, pág. 29):

*“El Factor Psicosocial del Poder Nacional es la manifestación de naturaleza predominantemente psicológica y social del Poder Nacional, que contribuye para alcanzar los Objetivos Nacionales”.*

Con respecto a los conceptos de “Objetivos Nacionales”, “Seguridad”, “Defensa” y “amenazas” se tomarán las definiciones comprendidas en la normativa uruguaya.

La Ley Marco de Defensa Nacional en sus artículos 1º y 2º define y señala el **alcance de la Defensa Nacional:**

*“Art. 1º - La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, 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.*

---

<sup>4</sup> Autores de la investigación: Sr. Of. Ppal. Lic. Víctor Lostorto, Sr. Héctor Nessi, Sra. Of. Ppal. Laura Olivera, Sr. Cabo Pra. Roberto Silveira, Sr. Of. Ppal. Carlos Taroco, alumnos del Curso de Seguridad y Defensa 2018.

*Art. 2° La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad”(Ley 18.650, 2010).*

La Política de Defensa Nacional de Uruguay determina que:

*“la seguridad en términos generales es entendida como la condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza” (Decreto 105/14, 2014).*

Asimismo la Política de Defensa Nacional de Uruguay (Decreto 105/14) señala que:

*“Se entiende por amenazas todas aquellas acciones reales o percibidas que poseen un potencial intrínseco de afectar negativamente los intereses y objetivos nacionales.*

*Pueden ser de origen natural, pero las provocadas por un Estado, organización, grupo de personas o persona, tienen una intencionalidad” (Decreto 105/14,2014).*

Es así que la Política de Defensa Nacional señala como “obstáculos que podríamos enfrentar” a:

- El deterioro del Medio Ambiente
- La aparición de Pandemias
- El crimen organizado
- Los actos terroristas
- La materialización del espionaje y los ataques cibernéticos
- La inestabilidad democrática en la Región
- El surgimiento de guerras extra-continenciales
- El agravamiento de conflictos regionales
- La crisis económicas
- La apropiación y el control indebido de los recursos estratégicos.

Los Objetivos de la Defensa Nacional están específicamente señalados en la Política de Defensa Nacional (Decreto 105/14, 2014). Los mismos son divididos en Objetivos de carácter Permanente y Estratégico.

En los Objetivos de carácter Permanente se encuentran los siguientes:

- *“Garantizar la Soberanía, la Independencia y la Paz de la República, su constitución y sus Leyes.*
- *Garantizar la Integridad Territorial*
- *Proteger la vida y la integridad de sus habitantes y su identidad cultural*
- *Respalda el Sistema de Gobierno Republicano-Democrático y el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país”.* (Decreto 105/14, 2014)

En los Objetivos de carácter Estratégico se encuentran los siguientes:

- *“Contribuir a mantener la paz, la seguridad internacional, la solidaridad y respeto a la vida humana.*
- *Profundizar las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región.*
- *Fortalecer la infraestructura educativa y social del país para asegurar las capacidades de la niñez, brindando oportunidades para su desarrollo.*
- *Fortalecer el compromiso democrático en la región.*
- *Promover el desarrollo del conocimiento y la investigación científica en el país y la adquisición de tecnología.*
- *Proteger los recursos naturales estratégicos renovables y no renovables.*
- *Contribuir a la protección del ambiente.*
- *Mantener y promover una mayor presencia del Estado Uruguayo en el Continente Antártico.*
- *Fortalecer la presencia del Estado en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional, así como en las organizaciones internacionales que regulan los mismos”* (Decreto 105/14, 2014).

Al complementar estos conceptos y definiciones comprendidos en la normativa nacional, la Política Militar de Defensa señala cuales son los Objetivos de la Defensa Militar:

- *Desarrollar las capacidades militares con potencial disuasivo defensivo, a fin de asegurar la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional en sus tres dimensiones, así como la protección de la vida e integridad de sus habitantes.*
- *Ejecutar las acciones militares de la Defensa Nacional en caso de materializarse la agresión militar externa, para repeler la misma.*
- *Realizar las acciones militares de la Defensa Nacional a fin de asegurar el libre ejercicio de la jurisdicción estatal en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de la República Oriental del Uruguay.*
- *Ejecutar los controles o cierres de frontera que dispongan las autoridades competentes, ante la aparición de pandemias; contribuyendo a generar las condiciones de bienestar social para la población.*
- *De manera coordinada con las Fuerzas Policiales, con carácter de excepción, previa disposición del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución de la República y la normativa vigente, podrán desarrollar acciones militares a fin de asegurar las fronteras en apoyo a los organismos del Estado que lo requieran frente a las amenazas que así lo justifiquen. En este sentido, el Artículo 168 Numeral 2 de la Constitución de la República, establece que al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde el mando superior de todas las Fuerzas Armadas.*
- *Emplear medios militares para proteger la bioseguridad, los recursos naturales estratégicos renovables, no renovables y las infraestructuras críticas, a fin de asegurar las condiciones de seguridad necesarias para el desarrollo económico y social del país, contemplando la seguridad jurídica de los actores económicos.*
- *Ejecutar acciones militares en el territorio nacional en apoyo a los organismos competentes que contribuyan a prevenir y controlar eventuales daños al medio ambiente.*

- *Efectuar aportes en materia del sistema de protección de datos, a fin de procurar su fortalecimiento y siguiendo las disposiciones del Decreto N° 36/015 de 27 de enero de 2015; así como disuadir o neutralizar espionajes o ataques cibernéticos.*
- *Ejercer el control de armas a efectos de contribuir al mantenimiento de la paz, la preservación de la vida y el bienestar de la población; además de mantener un registro actualizado para casos de movilización parcial o total.*
- *Realizar acciones militares de defensa y protección civil en apoyo a otros organismos del Estado, a fin de contribuir a preservar la vida e integridad de los habitantes de la República frente a la materialización de contingencias que así lo ameriten.*
- *Emplear medios militares en el continente Antártico a fin de asegurar los intereses nacionales en ese espacio geográfico, adecuando las acciones a la normativa vigente.*
- *Desarrollar y emplear medios militares en conjunto y coordinación con los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas a fin de apoyar la prevención, disuasión y/o combate al Terrorismo. Los planes en dicha materia deberán ser rigurosamente protocolizados.*
- *Participar de acuerdo con los términos de la Ley N° 18.650, de intercambios militares, acciones y ejercicios combinados con los demás países de la región y con aquellos que la Política Exterior del Estado Uruguayo considere de interés, a fin de establecer relaciones de cooperación y confianza mutua.*
- *Emplear medios militares en apoyo a la Política Exterior del Estado de acuerdo con lo establecido en la Política de Defensa Nacional y sin que ello implique detrimento del cumplimiento de la misión fundamental de las FF.AA., a fin de contribuir a mantener la paz y seguridad internacional.*
- *Emplear cuando sea dispuesto por el Poder Ejecutivo, medios militares para la ejecución de tareas que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública contribuyan al desarrollo económico y social del Estado uruguayo, sin detrimento del cumplimiento de la misión fundamental de las FF.AA.*
- *Desarrollar el sistema de enseñanza militar integrado al sistema educativo nacional de acuerdo a las normas vigentes, a fin de aportar a la capacitación a los recursos humanos necesarios para la ejecución de las tareas atinentes a la*



*Defensa Nacional, contribuyendo a fomentar la cultura de Defensa Nacional en la sociedad uruguaya.*

- *Emplear la infraestructura, medios y conocimientos desarrollados por el sistema de enseñanza militar, a fin de contribuir al fortalecimiento de la infraestructura educativa del país y el desarrollo del conocimiento en áreas que puedan ser de utilidad para el conjunto de la ciudadanía.*
- *Custodiar el patrimonio histórico y cultural que le sea asignado por parte del Estado uruguayo, a fin de contribuir al mantenimiento de la identidad cultural de sus habitantes.*
- *Desarrollar un proceso de planificación de capacidades militares para el diseño de las FF.AA. necesarias, a fin de adaptarlas y/o modernizarlas tendiente a cumplir con los objetivos estratégicos mencionados en este documento.*
- *Reordenar y readecuar el despliegue territorial de acuerdo a las disposiciones de esta Política” Decreto 129/16, 2016; 10 -12),*

Es dentro del marco jurídico citado anteriormente que debe interpretarse el contenido de la Ley 19.677, así como la base para identificar las amenazas.

Al abordar temas amplios como son la seguridad en las fronteras y por ende las posibles amenazas, se deben tener en cuenta los cambios que esos conceptos han ido sufriendo en un tiempo relativamente creciente.

El concepto de “frontera” es definido más allá del de límites, el cual se posiciona como la línea real o imaginaria que separa un Estado de otro, es una línea convencional que marca el confín de un Estado.

Dentro de ese criterio y considerando el enfoque de Carrión y Llugsha, en las fronteras se deben atender dos realidades combinadas, *“la seguridad ciudadana, que hace alusión a la protección de las poblaciones de frontera, y el de la seguridad nacional, que hace referencia a la defensa de la soberanía de los Estados colindantes”*. (Fronteras: Rupturas y Convergencia; 2013, pág.10)

Los académicos señalados hacen hincapié en algunos elementos que se pueden considerar como fundamentales al tratar el tema de la seguridad en América.

Uno de esos elementos es la violencia, que es diferente al delito – *“las violencias contienen a los delitos pero no se agotan en ellos”* (Fronteras: Rupturas y Convergencia, 2013; pág.11).

Otro elemento a tomar en cuenta es la globalización. Las nuevas tecnologías y la penetración de las mismas han permeado el mundo de la violencia y delitos. Se produce el fenómeno de *“una organización delictiva global con efectos locales, traducida por ejemplo en la redefinición de las fronteras antiguamente vinculadas al contrabando binacional, hacia verdaderas plataformas transnacionales o universales del tráfico de bienes y servicios ilegales”* (Fronteras: Rupturas y Convergencia, 2013:pag.11).

También se debe considerar la incidencia de la cooperación internacional a efectos de enfrentar tres delitos que se están generalizando a nivel mundial como son el terrorismo, el narcotráfico y la migración irregular. La generalización de los citados delitos queda plasmada cuando enumeramos las “nuevas amenazas” que consideran los distintos Estados, donde podemos inferir que todos los países sudamericanos, por ejemplo, consideran amenazas el narcotráfico y el crimen organizado.

El concepto de “seguridad” que se consagró en la Conferencia Especial sobre Seguridad de las Américas - OEA (México 2003) entiende que la seguridad es de alcance “multidimensional”, incluyendo las amenazas tradicionales y las “nuevas amenazas”, incorporando las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social. Es un concepto basado en valores democráticos, el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto de la soberanía nacional.

Es así que los distintos Estados consideran como nuevas amenazas aquellas que han surgido con la globalización que pueden afectar a los derechos de los ciudadanos y a la justicia social.

Es dentro de esta nueva concepción que las fronteras ya no deberían ser consideradas como con una mirada de integración y no de separación.

Son las poblaciones de las zonas fronterizas las que muchas veces sufren un incremento de la violencia o el florecimiento económico fruto de actividades ilegales.

Uruguay no es ajeno a los cambios que impone la globalización así como al nuevo enfoque de seguridad y nuevas amenazas. Es dentro de escenario que se encuentra la Ley de Fronteras que se analiza a continuación.

### **5.3.2 Indicadores de Amenazas a la Frontera**

Como se ha señalado precedentemente, el marco jurídico uruguayo enumera una serie de posibles Amenazas, a las que consideramos se pueden medir a través de los Indicadores que se indican:

- **Indicadores del Deterioro del Medio Ambiente**

Según la Política de Defensa Nacional: *El cuidado del medio ambiente y el desarrollo nacional no son objetivos contrapuestos sino complementarios. El modelo de desarrollo con crecimiento impulsado por el Uruguay debe evitar la contaminación del agua, el aire y los suelos de nuestro país, siendo todos ellos recursos estratégicos que están amenazados por un potencial uso inapropiado de los mismos*” Decreto N° 105/2014, p. 21).

- a) **Contaminación del Agua**

Uno de los indicadores a través de los cuales se puede medir el deterioro del medio ambiente, es la contaminación del agua, ya que esta es uno de los recursos estratégicos con los que cuenta la República Oriental del Uruguay. Como plantea la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), citando el Artículo 47° de la Constitución de la República: *“La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida”* (Constitución de la República, 2004, Art. 47°).

Si bien la República Oriental del Uruguay cuenta con una amplia normativa compuesta por leyes y decretos, referentes al agua, según un informe publicado en la Revista Sudestada, que toma el Observatorio del Agua en Uruguay, existen varias

fuentes de contaminación en los Ríos Uruguay y Santa Lucía; como lo son los xenoestrógenos y la citotoxicidad<sup>5</sup>, que tendrán efectos en el largo plazo.

Estas sustancias, están contenidas en algunos productos que son utilizados en procesos industriales y domésticos.

En el caso de la Cuenca del Río Santa Lucía, se encontró la presencia de estas sustancias, y también altos niveles de fósforo y amonio, en los puntos asociados a la agricultura y a la urbanización.

Para el caso del río Uruguay, se tomó una medición realizada ente Nuevo Berlín y Las cañas, allí se tomaron diversas muestras, y se comprobó la presencia de xenoestrógenos, que si bien, no tienen un alto nivel de riesgo hacia los seres humanos, ni se encontró intersexualidad en peces, si se encontraron alteraciones en las mojarra; y también se observó la aparición de algas tóxicas, por lo que es necesario un tratamiento especial para que estas aguas sean potables; sin embargo, la salud del río se evaluó como buena.

#### **b) Utilización de Agroquímicos por parte de productores rurales**

El uso de agroquímicos por parte de los productores rurales, es un tema que preocupa a toda la sociedad civil, en el 2014, se realizó un intercambio entre el Estado y la sociedad civil, sobre el uso de estos productos agroquímicos y políticas públicas en Uruguay.

En ese intercambio, el Director de Servicios Agrícolas del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, planteó que la política pública contaba con tres pilares:

- 1) el control de los productos a través de tres evaluaciones: química, agronómica y toxicológica.
- 2) el control de aplicaciones, las empresas tienen la obligación de registrar las que realizan.
- 3) el control de residuos.

---

<sup>5</sup> Los xenoestrógenos son sustancias químicas que causan problemas a nivel del sistema hormonal en los seres humanos, que tienen como consecuencias problemas de salud irreversibles. La citotoxicidad, es una característica que poseen algunas células que son tóxicas, que interaccionan con otras células y las destruyen.

Según un informe del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, publicado en octubre del 2018, con la ayuda del programa Manejo Regional de Plagas, se redujo la utilización de agroquímicos en un 90% en la producción de frutas.

Este programa se implementó en Canelones, Montevideo, San José y Colonia, y se ha alcanzado expandir al 95% de la superficie comercial de frutales.

Esta política comenzó a implementarse en el 2012, y año a año se han obtenido mejores resultados, demostrando que existe un compromiso de los productores con la protección del medio ambiente.

*“El control de la plaga se basa en la práctica de confusión sexual, que consiste en la colocación de varios dispositivos emisores de feromonas con el fin de confundir a los machos en busca de reducir las posibilidades de reproducción y los niveles de la plaga, acompañado de un monitoreo sistemático de los montes, lo que disminuye el porcentaje de fruta dañada”<sup>i</sup>(MGAP, 2018).*

En resumen, si bien en Uruguay se utilizan agroquímicos por parte de los productores agrícolas, este uso se realiza en forma controlada, ya que existe una política impulsada desde el MGAP, que regula el uso de éstos y fomenta otros métodos para combatir las plagas, que sean amigables con el medio ambiente.

- **Indicadores de la Aparición de Pandemias**

La aparición de pandemias en el territorio nacional es un riesgo que puede prevenirse. En la Política de Defensa Nacional se establece que las enfermedades pueden afectar de forma negativa, cuando éstas tienen efectos sobre gran parte de la población; ya que cuando una pandemia aparece, ya sea causado por el deterioro ambiental o la utilización de armas biológicas, no solo se afecta a la salud de los habitantes de un país, sino también su estructura socioeconómica. Por ello, es considerable aplicar controles para poder prevenir estas situaciones.

Se analizan a continuación algunos indicadores para el control de la aparición de pandemias en el territorio de la República Oriental del Uruguay:

- a) **Controles en los puntos de acceso al territorio**

Debido a la ola inmigratoria que ha vivido la República Oriental del Uruguay en los últimos años, el país cuenta con un sistema de revalidas de vacunas para extranjeros,

impulsado por la Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes (CHLAEP).

A través de este sistema los extranjeros que residen en nuestro país, presentan su Pasaporte o Documento de Identidad conjuntamente con el historial de vacunas de su procedencia. Esto es relevante ya que quienes habitan en un mismo territorio deben contar con la inmunización equivalente para reducir los riesgos de la aparición de una pandemia.

#### **b) Inoculación ante diferentes enfermedades**

La República Oriental del Uruguay cuenta con un Programa Nacional de Inmunizaciones. El mismo es de acceso universal y gratuito en todo el territorio, contribuyendo a prevenir 17 tipos de enfermedades infectocontagiosas.

Este programa posee cooperación pública y privada, integrado por el Ministerio de Salud Pública, la Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes y efectores públicos y privados.

Basados en los datos obtenidos del Departamento de Inmunizaciones del MSP, actualizados a marzo del 2017, Uruguay cuenta con un alto porcentaje de vacunación en los niños de entre 1 y 6 años.

Como puede apreciarse en la Tabla N° 1 el porcentaje más bajo registrado fue en el departamento de Flores, con un 63 % de vacunación en los niños de entre 5 y 6 años con la vacuna para prevenir Varicela.

#### **c) Controles de Salud hacia la población**

El Ministerio de Salud Pública cuenta con la Dirección General de Salud, que es la encargada de promover y proteger a la población, para ello debe implementar políticas de control de salud, garantizando la seguridad sanitaria.

Según datos del MSP, existen 2,4 millones de personas que se encuentran registrados en el Sistema Nacional de Salud, que se han incorporado luego de esa reforma.

Desde el Ministerio de Salud Pública se han impulsado diferentes programas para el control de la salud de la población, dividiéndose en áreas programáticas:

- **Enfermedades no Transmisibles:** este programa tiene como objetivo prevenir y controlar sus factores de riesgo, estas enfermedades son las cardiovasculares, cáncer, diabetes y respiratorias crónicas.
- **Salud de la niñez:** se busca promover el desarrollo integral y la salud tanto de los niños como de sus familias y comunidad. Tiene por objetivo disminuir la mortalidad infantil y expandir la cantidad de niños que reciben atención médica adecuada.
- **Adolescencia y Juventud:** a través de este programa se impulsa políticas de salud dirigidas específicamente a esta franja etaria, promoviendo “buenas prácticas” y brindando atención a la prevención, promoción y rehabilitación en salud.
- **Violencia basada en Género y Generaciones:** tiene por objetivo impulsar a través de este programa, políticas públicas para evitar que se den situaciones de violencia familiar.
- **Nutrición:** el objetivo principal es garantizar que la población reciba una alimentación satisfactoria de acuerdo sus necesidades nutricionales.
- **Programa Nacional para el Control del Tabaco:** este programa tiene como finalidad informar y advertir acerca de los riesgos del consumo del tabaco y sus productos derivados.
- **Salud Sexual y Reproductiva:** el objetivo principal es fortalecer las políticas públicas dirigidas a la salud sexual y reproductiva de la población, a través de una perspectiva integral de género y generaciones.
- **Control de Cáncer.**
- **ITS – VIH/SIDA:** este programa busca brindar apoyo para impulsar políticas públicas, para reducir el riesgo de contagio de Infecciones de Transmisión Sexual, en los sectores de la población más vulnerables.
- **Adulto Mayor:** se busca impulsar programas de atención dirigidos a esta franja etaria de la población, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

- **Cuidados Paliativos:** el objetivo es garantizar el derecho a cuidados paliativos independientemente de la patología, la edad o localidad del país.

- **Discapacidad y Rehabilitación:** este programa fomenta el acceso universal a los servicios de salud de las personas con discapacidad.

- **Programa Nacional de Salud Bucal:** se busca contribuir para que la sociedad uruguaya pueda lograr el mayor grado de salud bucal, a través de acciones promocionales, preventivas y asistenciales.

- **Salud Mental:** el objetivo es impulsar políticas, planes y estrategias para dirigir los recursos del Estado y garantizar el bienestar de las personas, contemplando sus necesidades.

- **Indicadores de Crimen Organizado**

Si bien estos indicadores serán tratados con mayor detenimiento en el ítem sobre las “Principales amenazas a la Seguridad pública en Uruguay” se considera pertinente señalar que según la Política de Defensa Nacional, el crimen organizado refiere a: *“la asociación de personas, con cierta infraestructura logística y económica que les permite su expansión a nivel internacional, realizando operaciones clandestinas con fines de lucro que pueden llevar a la destrucción de la cohesión social a través de delitos como el narcotráfico, tráfico ilegal de armas, el lavado de activos, la trata de personas, la corrupción y el crimen cibernético, entre otros”* (Decreto 105/2014, p. 22).

Los principales indicadores con los que se puede medir el crimen organizado de refieren a datos sobre:

- ✓ narcotráfico
- ✓ trata de personas
- ✓ tráfico de armas

Con respecto al narcotráfico es de destacar que según datos de la Fiscalía General de la Nación, para hacer frente a esta problemática, en Iberoamérica, existe una red de Fiscales contra el narcotráfico, que tiene por objetivo, generar canales de información y da la posibilidad de actuar de forma coordinada con los demás países.

- **Acerca de la Definición de Actos Terroristas**



La Política de Defensa Nacional define al terrorismo como: *“el uso de la violencia y amenazas, por parte de individuos o de un grupo organizado, dirigido en forma premeditada a la población civil o instalaciones, generando terror y difundándose a través de los medios de comunicación masivos; con la finalidad de intimidar a la población u obligar al Gobierno o a una Organización Internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo”* (Decreto 105/2014, p. 22).

A modo de ejemplo, dentro de lo que engloba el ítem de “Actos Terroristas” es medir la existencia de grupos que atenten contra los principios y valores de la democracia, tales como la convivencia pacífica, ejercicio de las libertades individuales, etc.

### **5.3.3 Principales amenazas a ser consideradas por la Seguridad Pública en Uruguay en la zona fronteriza**

De acuerdo a lo planteado, el equipo de investigación definió medir los siguientes indicadores de afectación real y conceptual al ámbito de la Seguridad Pública a los efectos de ser analizados en lo que se refiere a su aplicación específica a la “zona fronteriza”, definida en la Ley 19.677.

- Índice de corrientes migratorias (entrada y salida de inmigrantes)
- Índice de procesamientos de extranjeros
- Fuerzas gubernamentales de seguridad

En Uruguay surgen nuevas amenazas a la seguridad pública, provenientes del contexto internacional como también del entorno regional producto del carácter dinámico de la globalización, en un mundo gobernado en todos sus aspectos esenciales por las tecnologías de la información y la comunicación comúnmente denominas Tic.

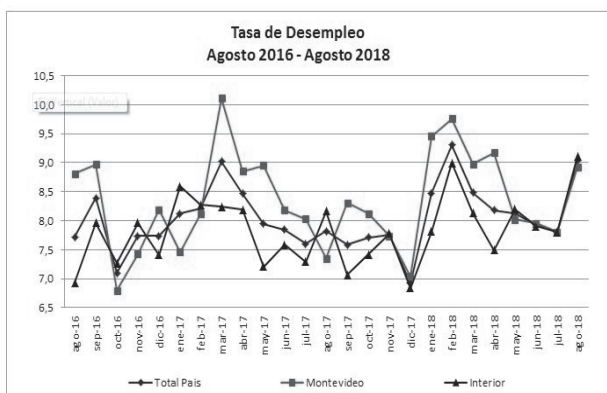
Las fuertes y rígidas conexiones interactivas entre las distintas sociedades posmodernas incrementa la posibilidad objetiva de las transacciones económicas a escala mundial en la actualidad, derribando de esta manera grandes obstáculos y prejuicios construidos durante las revoluciones industriales del Siglo XIX Estas innovadoras formas de intercambiar todo tipo de bienes y servicios tienen inserto un

gran riesgo traducido en un importante abanico de amenazas a la seguridad pública de los Estados.

Las amenazas a la seguridad pública surgen a partir de vulnerabilidades que las comunidades presentan frente a nuevas construcciones de índole social, que buscan producir riesgos a la seguridad de las personas que habitan en un territorio determinado, para hacer frente y reforzar los aspectos vinculados a la seguridad pública los Estados construyen marcos normativos de carácter nacional e internacional para definir las amenazas, con el objetivo de establecer protocolos de actuación buscando extinguir y/o reducir los daños causados.

Realizando una búsqueda minuciosa de las amenazas a la seguridad pública que afectan contemporáneamente de manera directa a la población uruguaya, se ubicó en primer lugar el delito transnacional principalmente en las fronteras secas y marítimas así como también el espacio aéreo correspondiente al Estado Uruguayo.

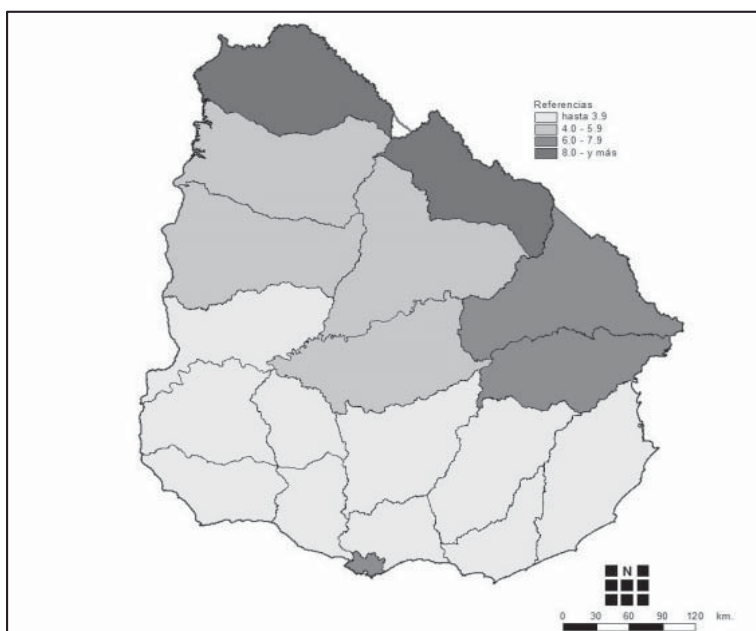
Para describir la realidad social empírica de la sociedad uruguaya es necesario situarse en las condiciones internas que facilitan el desarrollo del delito transnacional. En referencia al factor económico, el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su informe anual indica que el desempleo en Uruguay se sitúa en promedio durante el año 2018 por arriba del 9 % a nivel nacional (**ver gráfico 1**).



Respecto a los factores educativos el índice de repetición correspondiente a primaria se ubica según el informe de Presidencia de la República del año 2017 en el 4,5 %, lo que se traduce en que unos 10.873 niños repitieron a pesar de los grandes esfuerzos realizados por el gobierno uruguayo.

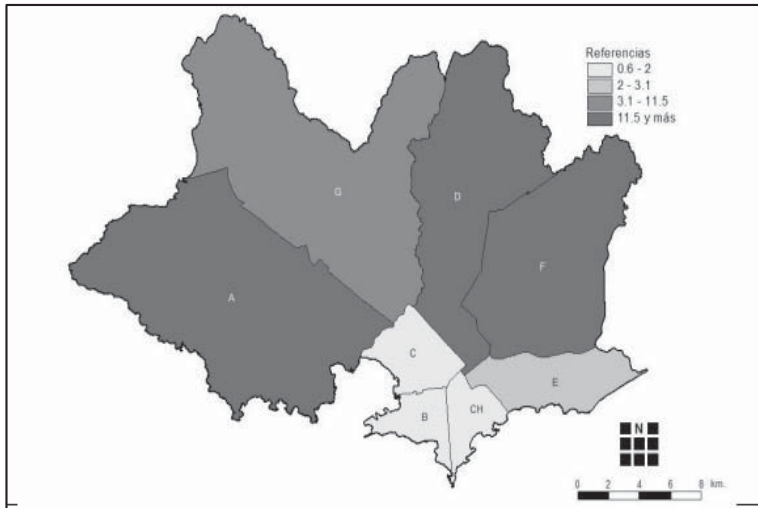
*“Respecto al egreso, casi 3 de cada 10 alumnos (27,1 %) termina 6.º año de primaria en situación de extra edad. Esto obedece a la repetición de alguno de los cursos a lo largo del ciclo primario, pero la mayoría de estos niños solo se retrasó un año”* (Presidencia de la República, publicado el 01.06.2018).

Siguiendo una misma línea se puede observar que los departamentos fronterizos con Brasil y Argentina (ver mapa 1), presentan el mayor índice de familias por debajo de la línea de pobreza según el Instituto Nacional de Estadística (INE). En el mismo Informe se puede visualizar que los municipios ubicados en las zonas limítrofes correspondiente al departamento de Montevideo presentan el mayor índice de familias por debajo de la línea de pobreza (**ver mapa 2**).



**Mapa 1:** Porcentaje de hogares debajo de la LP por departamento - 2017.

**Fuente:** Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso 2017, Pág. 30, año 2018. **Gráfica 1:** Tasa de desempleo desde agosto 2016 - agosto 2018.



**Mapa 2:** Porcentaje de Hogares por debajo de la LP en Montevideo - 2017.

**Fuente:** Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso 2017, Pág. 31, año 2018.

Relacionando los aspectos socioeconómicos antes descriptos se puede inferir que las zonas fronterizas de Uruguay presentan grandes vulnerabilidades, las cuales son consideradas y explotadas como una oportunidad por el delito transnacional lo cual constituye una amenaza a la seguridad pública.

Para evaluar de manera objetiva el grado de violencia en la comisión de los delitos a nivel internacional se realiza cuantitativamente siguiendo el patrón de la denominada “violencia letal” constituida por el delito de homicidio.

En Uruguay el índice correspondiente al delito de homicidio se encuentra situado en 8.1 casos cada 100.000 habitantes, la mencionada cifra es considerada técnicamente una epidemia según la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por otro lado el Observatorio de Seguridad Fundapro de la Fundación Propuestas en su informe N° 20 publicado durante el mes de julio de 2018, ilustró que en la actualidad el índice de homicidios se encuentra en un record histórico con 215 casos contabilizados los primeros seis meses del presente año (ver tabla siguiente).

Comparativo - Solo Homicidios Criminales			
AÑO	Promedio 2011-2017	2017	2018
Enero	32	28	36
Febrero	22	20	35
Marzo	26	21	39
Abril	22	12	38
Mayo	22	30	43
Junio	17	20	24
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>131</b>	<b>215</b>

AÑO 2018	Montevideo	Interior
Homicidios Criminales Primeros 6 Meses	117	98
	84 homicidios más que en igual período de 2017.	Representan un aumento del 64%.

**Tabla :** Homicidios a nivel nacional primer semestre 2018.

**Fuente:** Autonomía de la Inseguridad en Uruguay (FUNDAPRO), Pág. 1, 2018.

*“El departamento con mayor tasa de homicidios en Uruguay es Rivera, con 13 cada 100.000 habitantes. Rivera es vecino del estado de Río Grande Do Sul”* (Presidencia de la Republica, publicado el 18.04.18).

Las condiciones socioeconómicas y los índices de violencia antes expuestos determinan que los delitos transnacionales como son el contrabando, tráfico de drogas, de armas de fuego, de personas, de piedras preciosas y/o semi-preciosas, entre otros , constituyen una amenaza creciente en Uruguay, no solamente por los daños producidos a causa del efecto directo del acto delictivo transnacional, sino también por los delitos conexos que se producen a partir de ellos como son el homicidio, proxenetismo, pornografía infantil, venta de drogas, tenencia ilegal de armas de fuego, venta de órganos, entre otros actos ilícitos vinculados y/o conexos con la transnacionalidad delictiva.

Paulatinamente el crecimiento a gran escala de los actos delictivos conexos a los delitos transnacionales produce un incremento cuantitativo y cualitativo de los diferentes delitos internos de cada sociedad, lo cual se traduce en Uruguay en el aumento de la rapiña, hurto, copamiento, secuestro, extorsión, cohecho, peculado entre otros. Es así que se fomenta la integración de grupos de crimen organizados dentro del territorio nacional de cada Estado, producto de la saturación interna de la actividad delictiva con la finalidad de operar de manera directa en la comisión de sus actividades ilícitas.

Teniendo en cuenta lo anterior es fundamental considerar el delito transnacional como una amenaza a la seguridad pública nacional, teniendo en cuenta su fácil transición por los límites fronterizos de Uruguay ya que el contexto socioeconómico lo permite, siendo considerado para muchas personas un medio de vida y no sólo una actividad fuera de los marcos jurídicos del Estado.

La falta de respuesta a este tipo de fenómenos delictivos por parte del Estado tiene un efecto devastador en las distintas órbitas sociales que componen la comunidad interna que lo habita, donde las personas pierden la confianza en los instrumentos de control y fiscalización produciéndose zonas en las que el Estado pierde en gran medida su capacidad de brindar protección a la población, que son consideradas “zonas rojas” con grandes registros de actividades delictivas.

#### **5.3.4 Dimensiones del trabajo**

- Percepción de Amenazas.
- Tipo de Amenazas que se identifican.
- Amenazas a la Defensa.

#### **Indicadores formulados para evaluar la investigación:**

Se realizó el trabajo de investigación aportando varios indicadores que podrían consolidarse en amenazas. Las mediciones para este trabajo, se realizaron solamente sobre la base de tres de ellas:

**1- Porosidad de las Fronteras** y movimientos migratorios de diversas nacionalidades, países limítrofes; países de la región y Países extra regionales pero que pueden tener problemáticas sociales, delictivas graves, de crimen organizado o terrorismo que puedan tomarse como posibles amenazas registrando ingresos y egresos por aire, mar y tierra.

**2- Delincuencia y procesados en Departamentos de Frontera.** En base a diferentes delitos que pueden establecerse como amenazas a la Seguridad y Defensa, se establecieron cantidad de procesados de diversas nacionalidades (**únicamente en Departamentos fronterizos**) por los delitos siguientes: narcotráfico; trata de personas; explotación sexual y tráfico de armas, (**pudiendo incrementarse sensiblemente ese número de procesados si se analizaran datos de todos los extranjeros ingresados en mismo período, pero procesados en Departamento que no sean de frontera de Uruguay**).

**3- Fuerzas de Gobierno destacadas en Departamentos de Frontera** y referencia de efectivos en relación a kilómetros de fronteras de Uruguay.

#### **PUNTO N° 1 – Porosidad de las Fronteras**

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 18.650 del 19 de febrero de 2010 y el Decreto 105/014, Política de Defensa Nacional, donde se describe la vigencia del valor Geopolítico de nuestro país, se menciona que *“la República Oriental del Uruguay es un país extenso, manteniendo en su capital el núcleo de predominancia no solo geoeconómica, sino también geohistórica, geopolítica y geoestratégica. La cuenca de Río de la Plata se presenta como la puerta de entrada al núcleo vital del Cono Sur”*.

Uruguay posee un entorno regional, una posición privilegiada con respecto a cuencas hidrográficas internas y que le permite asegurar su acceso a la cuenca externa del Río de la Plata, compartida con Argentina, tanto para su comercio marítimo como para la explotación de sus recursos naturales.

Posee de diversas opciones de salida al océano Atlántico, que se constituyen en el acceso a las líneas de comunicación marítima para su desarrollo pleno.

El ejercicio pleno de la soberanía estatal sobre los espacios terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y lacustre nacionales, exige determinados niveles de presencia en ellos.

En su página 20, dentro de los “Objetivos de Carácter Estratégico”, figura en su último punto *“Fortalecer la presencia del Estado en los espacios terrestres, marítimos y aéreos de interés nacional, así como las organizaciones internacionales que regulan los mismos”*.

Por tal motivo, y con el fin de luego analizar los movimientos migratorios hacia nuestro país, se hace referencia a los límites de Uruguay en cuanto a los vecinos, Brasil y Argentina y las probables vulnerabilidades que puedan establecerse.

Se establece como situación de partida, el análisis subjetivo y objetivo de cantidad migratoria **ingresos - egresos** desde países de la región y extra región, los que serán comparados en cuanto a:

- Personas de diferentes nacionalidades que queden en Uruguay pasado el visado de turista.
- Personas que ingresen a Uruguay abandonando sus países por temas económicos, políticos, religiosos.
- Posibilidad de permeabilidad de fronteras por fallas en controles de ingreso y registro.
- Se establece como período de cotejo de información, desde 01 de enero de 2017 al primer semestre de 2018.

Al analizar los datos obtenidos, se estableció una prioridad de nacionalidades, algunos de la región y otros de fuera de la misma, que puedan constituirse en eventuales amenazas a la Seguridad y Defensa, evaluando sus ingresos y egresos al país y cuáles son las formas de ingreso y egreso más utilizadas por estas nacionalidades (terrestre, fluvial o aérea).

Para establecer las nacionalidades a incorporar en este análisis, se tomaron en consideración, primeramente los países de frontera con Uruguay, debido a que por lógica, serán los que mayores problemas puedan ocasionar en cuanto a delincuencia que pueda afectar a nuestra Seguridad y Defensa.

Luego, se establecieron los que pueden constituir un flujo migratorio tanto por factores políticos o sociales de sus países de origen, como otras nacionalidades que puedan intentar establecerse en Uruguay, motivados por delincuencia organizada, terrorismo o lavado de activos entre otros.

**Argentina** ocupa el primer lugar en entradas a nuestro territorio siendo la conexión terrestre la principal ruta de la entrada, seguida por la vía fluvial y por último la vía aérea, con un total de 2.797.621 personas que ingresaron y 2.731.812 que salieron.



**Brasil** es el país que le sigue, siendo la frontera terrestre la más utilizada, siguiendo aérea y por último la fluvial, con un total de ingresos de 506.278 y de salidas de 445.849.

**Chile** ocupa el tercer lugar, con 54.079 ingresos vía aérea, 10.531 por vía fluvial y 6.328 por vía terrestre, con un total de 70.938 entradas y 71.059 salidas. \* **Se Observa que se registraron en ese período más salidas que ingresos desconociendo la razón de dicha diferencia negativa** .

**España** es el siguiente, con 61940 ingresos y 61.690 salidas, teniendo como ingreso por vía aérea 23.926, mientras que 9.532 lo hicieron por vía fluvial y 3.290 por vía terrestre.

**Paraguay**, con 47.435 entradas y 49.391 salidas **es otra de los países que llaman la atención por haber salido más personas de nacionalidad paraguaya que las que ingresaron**, siendo 2.937 por vía fluvial, 10.176 por vía aérea y 34.322 por vía terrestre.

**Venezuela**, con 15.999 entradas y 13.037 salidas, quedando en nuestro país unos 2.962 ciudadanos de esa nacionalidad, los que ingresaron 5.061 por vía fluvial, 8.487 por vía aérea y 2.451 por vía terrestre.

**Colombia**, con 29.192 entradas y 30.697 salidas, registra **1.505 personas más que salieron que las que ingresaron**, con 14.676 entradas vía fluvial, 11.676 vía aéreas, y 2.840 vía terrestres.

**Bolivia**, ingresaron 6.491 y salieron 7.328, o sea que **salieron 837 personas más de las que ingresaron**, 2.150 por vía fluvial, 2.495 por vía aérea y 1.846 por vía terrestre.

**México**, entraron 16.887 y salieron 17.090, registrándose 203 salidas más que ingresos, de los cuales, 8.167 entraron por vía fluvial, 7.898 lo hicieron por vía aérea y 822 por vía terrestre.

**Perú**, 19.563 entradas y 20.647 salidas, registrándose aquí también más egresos que ingresos en un total de 1.084 personas, las que llegaron 8.691 por vía fluvial, 9.338 por vía aérea y 1.534 por vía terrestre.

**Holanda**, 5.127 ingresos y 5.149 salidas, habiendo quedado 22 personas en Uruguay, siendo sus lugares de llegada, 2.629 por vía fluvial, 2.114 por vía aérea y 384 por vía terrestre.

**Francia**, con 20.960 ingresos y 20.915 egresos, quedando en nuestro país 45 personas, habiendo llegado 10.503 por vía fluvial, 8.377 por vía aérea y 2.080 por vía terrestre.

**Ucrania**, 250 ingresos y 237 egresos, quedando en nuestro país, 13 personas, llegando 93 por vía fluvial, 96 por vía aérea y 61 por vía terrestre.

**Pakistán**, 139 ingresos y 128 egresos, quedando 11 personas en Uruguay, 11 ingresaron por vía fluvial, 108 por vía aérea y 20 por terrestre.

**Turquía**, entraron 1.837 y salieron 1.752, quedando en Uruguay 85 personas, 1.165 por vía fluvial, 563 por vía aérea y 109 por vía terrestre.

**El Líbano**, entraron 73, salieron 66, quedaron 07, 26 por vía fluvial, 42 por vía aérea y 05 por vía terrestre.

**Irán**, entraron 156 y salieron 122, quedando en Uruguay un total de 34 personas, que llegaron 03 por vía fluvial, 153 por vía aérea y nadie por vía terrestre.

-----

### **Conclusiones parciales**

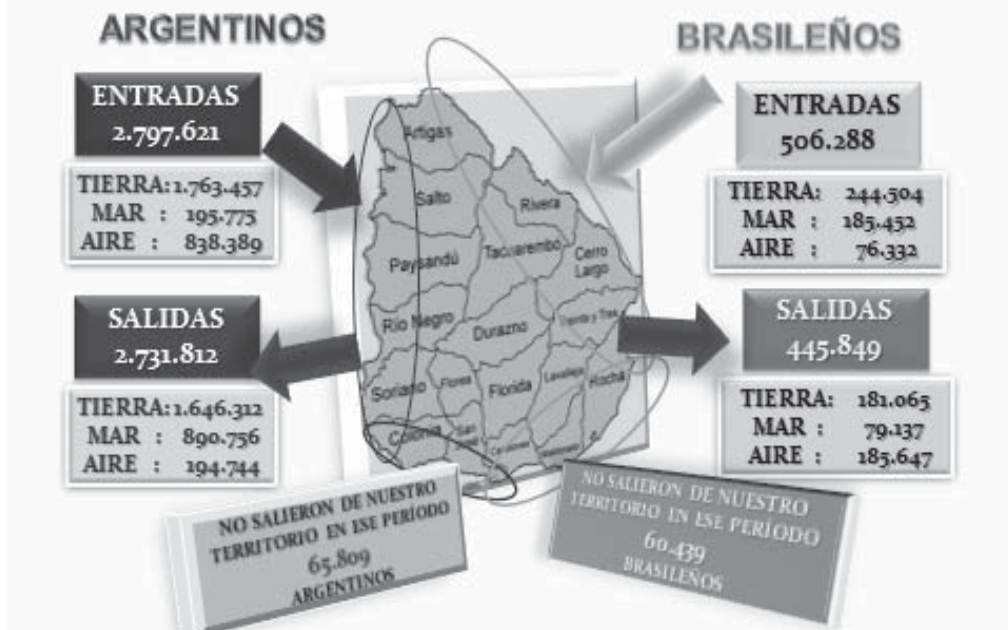
Como resultado preliminar, se aprecia que Argentina es el País que registra la mayor cantidad de flujo migratorio hacia nuestro Uruguay, lo que constituye un importante desafío a los controles de ingreso y egreso., sobre todo en cuanto refiere al pasaje por los puentes internacionales.

Paraguay, presenta una importante corriente migratoria hacia nuestro país, sin poseer frontera seca con nuestro país.

Chile se posiciona como uno de los principales países que posee una corriente marítima importante hacia nuestro territorio.

Al analizar las diferencias de entradas y salidas de nuestro territorio, se observa que en varias nacionalidades difieren la cantidad de ingresos y egresos, muchas de estas nacionalidades con muchas más entradas que salidas. Se consideraron estos puntos como algunos de los que habría que poner foco a fin de determinar posibles vulnerabilidades o amenazas.

✓ MOVIMIENTO DE INGRESO Y SALIDA FRONTERAS ENE 2017 – AGO 2018

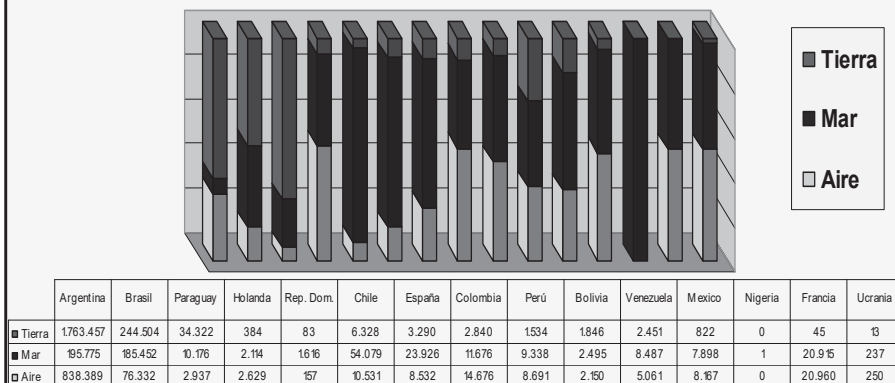


Fuente: elaboración propia para el presente trabajo.

**Recomendaciones para futuras investigaciones:**

- Se sugiere el monitoreo permanente de estas nacionalidades, y tal vez ampliar el listado, a fin de evaluar a las mismas, en condiciones de trámites de residencia en Uruguay y un seguimiento de comportamiento laboral y judicial de aquellos que opten por residir en nuestro País.
- Se sugiere verificar el porqué, personas poseen más cantidad de salidas que entradas o viceversa, o si esto se debe a que no utilizan el mismo documento de entrada y salida, (o no se controla este aspecto), o si existe otro motivo.

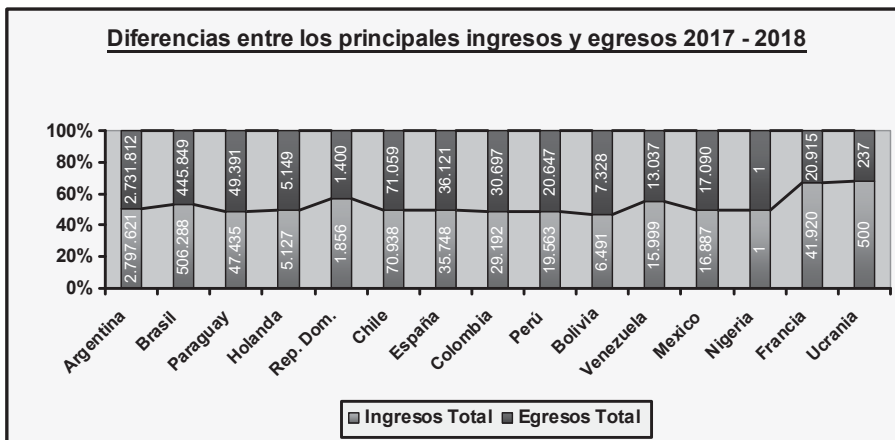
## Ingresos por frontera a Uruguay 2017 - 2018



**Gráfico 1. Principales ingresos por frontera a Uruguay 2017 - 2018.**

Fuente: Producción propia a partir de datos obtenidos en la Dirección Nacional de Migración.

## Diferencias entre los principales ingresos y egresos 2017 - 2018



**Gráfico 2. Diferencias entre los principales ingresos y egresos 2017 - 2018.**

Fuente: Producción propia a partir de datos obtenidos en la Dirección Nacional de Migración.

## **PUNTO N° 2- DELINCUENCIA Y PROCESADOS EN DEPARTAMENTOS DE FRONTERAS.**

Tomando como partida, las evaluaciones del punto anterior sobre las migraciones, se realiza un estudio de los delitos que se han registrado en nuestros departamentos de frontera (se incluye Montevideo como tal), donde han sido procesados judicialmente por la Justicia de Uruguay, ciudadanos

Se toma para la medición, desde el 01 de enero de 2017 al primer semestre de 2018.

Se establecen como delitos que afectan a la Seguridad y Defensa Nacional, los siguientes:

- **Narcotráfico.**
- **Asociación para delinquir.**
- **Tráfico de armas.**
- **Contrabando.**
- **Delitos sexuales** (Violación; explotación sexual; trata de personas; atentado violento al pudor)
- **Estafas** (vinculado a estafas con tarjetas de crédito, débito o falsificación de billetes)
- **Secuestros.**

**Se contó con información de suma importancia brindada por el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR):**

En este punto, se hará referencia a cantidad de ciudadanos extranjeros que hayan cometido delitos en departamentos de frontera.

### • **NARCOTRÁFICO: PROCESADOS 2017 - 2018**

<b>2017</b>	<b>TOTAL 65</b>		<b>2018</b>	<b>TOTAL 70</b>
ARGENTINA	TOTAL 10		ARGENTINA	TOTAL 10
BRASIL	TOTAL 20		BRASIL	TOTAL 26
BÉLGICA	TOTAL 01		BÉLGICA	TOTAL 01
BOLIVIA	TOTAL 02		BOLIVIA	TOTAL 02

COLOMBIA	TOTAL 01		COLOMBIA	TOTAL 02
CROACIA	TOTAL 01		CROACIA	TOTAL 01
UCRANIA	TOTAL 02			
PERÚ	TOTAL 01		PERÚ	TOTAL 02
REP. DOMINICANA	TOTAL 01		REP. DOMINICANA	TOTAL 04
SUDÁFRICA	TOTAL 01		REP. CHECA	TOTAL 01
SERBIA	TOTAL 01		CUBA	TOTAL 01
VENEZUELA	TOTAL 01			
ESPAÑA	TOTAL 02		ESPAÑA	TOTAL 02
NIGERIA	TOTAL 04		NIGERIA	TOTAL 04
PARAGUAY	TOTAL 09		PARAGUAY	TOTAL 12
ITALIA	TOTAL 01		ITALIA	TOTAL 01
CHILE	TOTAL 01		CHILE	TOTAL 01
HOLANDA	TOTAL 06			

Fuente; elaboración propia para el presente trabajo.

Se puede observar que Argentina mantuvo la misma cantidad de procesados, mientras que hubo un incremento en los brasileños, como también que aparecen otras nuevas nacionalidades en este delito. Paraguay con un importante número de procesados, otras nacionalidades no tan significativas en número pero pudiendo tener más implicancia con grupos de crimen organizado.

- **ASOCIACIÓN PARA DELINQUIR:**

En este delito, establecemos que hubo 4 (cuatro) casos de argentinos y 3 (tres) de brasileños en 2017, creciendo a 31 (treinta y uno) en 2018, discriminados de la siguiente manera; 04 (cuatro) argentinos; 02 (dos) brasileños; 08 (ocho) mexicanos; 12 (doce) chilenos; 05 (cinco) paraguayos.

El incremento mayor fueron de las dos organizaciones internacionales detenidas, la de los chilenos que realizaron las explosiones a cajeros automáticos y la de los mexicanos con el robo a la joyería del Conrad.

- **TRÁFICO DE ARMAS:**

Durante 2017 solamente 01 (un) brasileño fue imputado por este delito, mientras que en 2018 fueron 02 (dos) de la misma nacionalidad.

- **CONTRABANDO:**

Durante 2017 solamente 01 (un) brasileño fue imputado por este delito, mientras que en 2018 fueron 02 (dos) de la misma nacionalidad.

- **DELITOS SEXUALES:**

En el 2017 hubo 10 (diez) casos de estos delitos, habiendo sido imputados por violación 03 (tres) brasileños; explotación sexual total 06 (seis), 02 argentinos; 03 brasileños, 01 peruano; trata de personas, 01 (un) argentino; atentado violento al pudor, 04 (cuatro) argentinos, 06 (seis) brasileños.

Durante 2018, violación 06 (seis), 02 argentinos, 02 brasileños, 02 chilenos. explotación sexual total 05 (cinco), 02 argentinos, 02 brasileños, 01 peruano, trata de Personas, 01 argentino; atentado violento al pudor total 05 (cinco), 02 argentinas; 02 brasileños; 01 peruanos. pornografía total 02 (dos), un argentino, un holandés.

- **ESTAFAS:** (se evaluaron estafas con tarjetas de crédito y débito y falsificación de billetes)

**Año 2017, total 12** (doce) imputados por esta causa, discriminándose 01 (un) argentino; 05 (cinco) brasileños; 02 (dos) ciudadanos franceses; 01 (un) holandés; 01 (un) colombiano; 01 (un) venezolano; 01 (un) Chileno. **En 2018, total 23** (veintitrés) 03 (tres) argentinos; 08 (ocho) brasileños; 01 (un) peruano; 01 (un) ciudadano turco; 04

(cuatro) colombianos; 03 (tres) venezolanos; 01 (un) chileno; 01 (un) Italiano; 01 (un) búlgaro.

**Se observa un incremento de casi un 100% en este delito, habiendo aumentado los casos de imputados de nacionalidades limítrofes, pero también incorporándose otras nacionalidades.**

- **SECUESTROS:**

En 2017 se registran 03 (tres) casos de este delito, siendo en su totalidad de ciudadanos de República Dominicana, mientras que en el año 2018, también se mantiene la misma cantidad 03 (tres) y la misma nacionalidad.

Si bien tres casos tal vez no sea un indicativo significativo en otras áreas, es de significar la gravedad de este delito y por lo evaluado, la nacionalidad de Rep. Dominicana es la que prevalece totalmente en estos hechos delictivos en nuestro país.

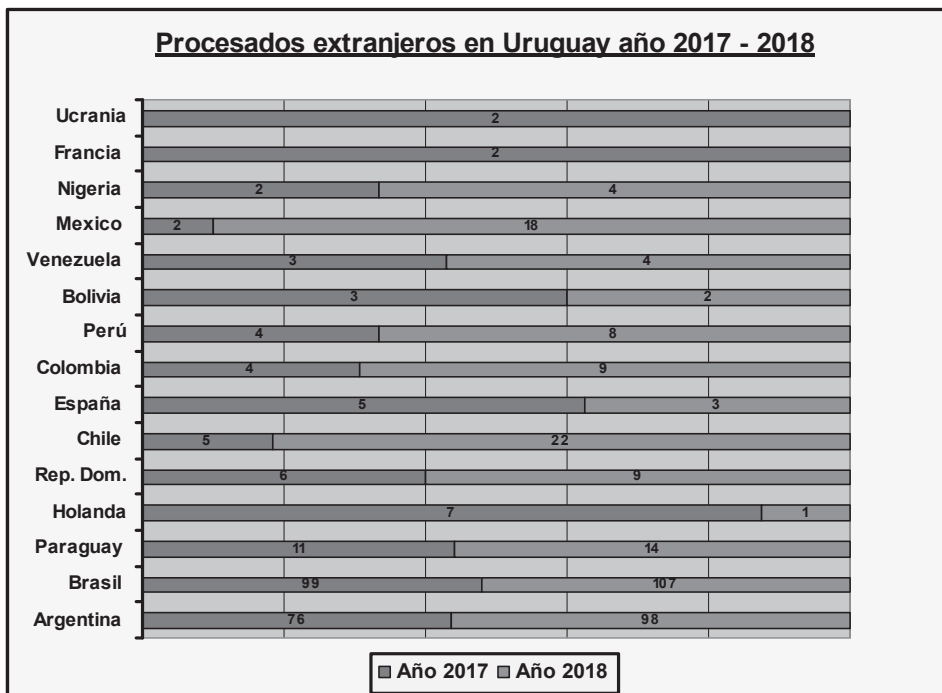


Gráfico 3. Procesados extranjeros en Uruguay 2017 - 2018.

Fuente: Producción propia a partir de datos obtenidos en el Instituto Nacional de Rehabilitación.





**Gráfico 4. Procesados extranjeros en departamentos con vía de acceso a Uruguay  
2017 - 2018.**

**Fuente: Producción propia a partir de datos obtenidos en el Instituto Nacional de  
Rehabilitación.**

### **Conclusiones Parciales**

Los Departamentos que más registraron procesos por narcotráfico fueron Rivera, Artigas, Cerro Largo y Rocha, mientras que desde el lado de Argentina, los puentes internacionales fueron los de mayores incautaciones.

### **PUNTO N° 3 FUERZAS GUBERNAMENTALES DE SEGURIDAD**

Existen diferentes servicios como la Dirección Nacional de Migraciones, Aduanas etc. Actualmente las fronteras son espacios de gran importancia económica y estratégica, para una gran parte de los países limítrofes, donde el tema seguridad adquiere un papel esencial.

En este apartado solo mencionaremos las fuerzas dependientes del Ministerio del Interior. Las fuerzas gubernamentales dependientes del Ministerio del Interior, con las que contamos son 50 seccionales policiales, además de los diferentes grupos de apoyo como la Brigada Especial para la Prevención y Represión del Abigeato, Grupos de Respuesta Táctica, Plantel de perros, Policía de Tránsito, Bomberos etc.

Las Seccionales Policiales por Departamentos son 12 en Artigas, 10 en Rivera, 16 en Cerro Largo, 12 en Rocha, 16 en Colonia, 13 Salto, 12 Río Negro, 12 en Paysandú, y 11 en Soriano. En caso de acotarse a la Franja Fronteriza, sólo el 17 % de las Seccionales están vinculadas a la franja que se menciona en la Ley 19.677.



## 5.4 *FACTOR MILITAR*<sup>6</sup>

### 5.4.1 **Introducción**

El concepto de Seguridad Defensa ha ido evolucionando en los últimos años producto de un mundo más globalizado, donde las amenazas y las hipótesis de conflicto tradicionales, tales como, los conflictos armados entre Estados, que si bien aún se encuentran atentes e implican un riesgo importante a la seguridad de los Estados, la posibilidad de ocurrencia ha disminuido notoriamente (es cuestión de revisar las estadísticas de los conflictos en los últimos años para reafirmar este concepto) y con esta evolución surge en los Estados nuevamente el debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en este nuevo escenario.

Por otra parte, también como consecuencia el mundo globalizado, surgieron as denominadas “nuevas amenazas” que afectan la seguridad de los Estados; el narcotráfico, terrorismo y crimen organizado, entre otras. Dichas amenazas, generalmente, fueron hasta el siglo pasado competencia exclusiva de organismos de seguridad interior, pero dado su crecimiento y la característica peculiar de trascender fronteras, ha puesto en el centro del debate público nuevas estrategias de Defensa y Seguridad y con ello la discusión acerca de qué papel podrá desempeñar el instrumento militar para enfrentarlas.

Nuestra región y particularmente nuestro país, no es ajeno a estos fenómenos y por lo tanto, se encuentra construyendo mecanismos para hacer frente a stos nuevos desafíos a través de la formulación de estrategias en Seguridad y Defensas efectivas, que utilicen en forma integral, todos los instrumentos afines del Estado en defensa de los intereses vitales y estratégicos que estas nuevas amenazas ponen en riesgo (Conferencia de Seguridad, 2003).

Una de estas estrategias n materia de Seguridad y Defensa e inicia en nuestro país con la aprobación de la Ley 19.677 que permitirá a las Fuerzas Armadas contar con un marco jurídico adecuado para actuar en la zona denominada “fronteriza”. Es de destacar que las competencias que se le asignan son complementarias a las tradicionales que actualmente cumplen las Fuerzas Armadas en forma permanente en las fronteras.

---

<sup>6</sup> Autores de la Investigación , Coronel Ronaldo Dos Reis (Ejército de Brasil), Coronel Emilio Obelar, Capitán de Navío Guillermo Rodríguez, Capitán de Navío Pablo Santos

Tanto Argentina como Brasil se encuentran en procesos similares, particularmente en lo que se refiere a la seguridad en sus respectivas fronteras, éste hecho puede brindar la oportunidad de analizar los procesos de los países vecinos y sacar importantes conclusiones que servirán como fuente de insumo en la elaboración del decreto que reglamente dicha Ley.

## **5.4.2 Marco Teórico**

### 5.4.2.1 Metodología de análisis

Como no puede ser de otra manera, la metodología y estrategia de análisis estarán en concordancia con las pautas establecidas por la cátedra; las cuales están dirigidas a aplicar un análisis comparativo del factor militar, relacionado con la actuación de las Fuerzas Armadas en las zonas de fronteras de la República Oriental del Uruguay y sus países limítrofes.

Además, considerando la importancia que puede tener la experiencia y la relación estrecha que tiene el proyecto de ley con el rol policial de la Armada Nacional, se realizará un análisis descriptivo ese rol y la consideración de sus aspectos más importantes. Por último, se desarrollaran indicadores enfocados en el factor militar, relacionados con la Ley 19.677 con la finalidad de ser utilizados como fuente de insumo por el Observatorio.

En resumen, el trabajo tendrá tres categorías de análisis bien definidas; la comparación de las estrategias en Seguridad y Defensa de los países limítrofes, la Armada Nacional y su rol policial y los Indicadores del Factor Militar para el Observatorio; buscando en este último caso interpretar el concepto de “permeabilidad”.

En cuanto a su amplitud, es necesario señalar que por cuestiones de tiempo, el estudio se limitó a las funciones del Ejército y Armada Nacional, no abarcando en profundidad a la Fuerza Aérea.

El marco conceptual para la realización del análisis comparativo de los marcos jurídicos de los tres países involucrados en el presente se circunscribe, a los documentos normativos y estratégicos de Seguridad y Defensa.

### 5.4.3 Desarrollo, comparación de las estrategias en Seguridad y Defensa de los países limítrofes

Antes de comenzar a desarrollar la presente categoría de análisis, se realizarán algunas consideraciones de carácter conceptual que ayudarán a comprender mejor el tema tratado. En tal sentido se parte de la definición del Poder Nacional. Existen múltiples definiciones relacionadas con este concepto, la siguiente se adecua de buena forma al desarrollo de la investigación trabajo: “se entiende por Poder Nacional a la capacidad que tiene el conjunto de hombres y medios que constituyen la Nación para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, de conformidad con la voluntad Nacional” (Asociación de Colegios Iberoamericanos de Defensa, 2013).

*Asimismo, “el hombre debe tener sus necesidades básicas y en consecuencia, sus deseos atendidos, como individuo o integrante de un grupo social. Corresponde a las instituciones el papel principal de proporcionar patrones de comportamiento, dictando deberes y derechos, normativa de la buena convivencia. Y, para ello, deben estar constantemente actualizados con los Objetivos que contribuyen al desarrollo nacional”* (Asociación de Colegios Iberoamericanos de Defensa, 2013).

Precisamente, la política es la encargada de diseñar y definir esos objetivos; orientando el empleo del Poder Nacional. Es tarea de la estrategia definir el “como” alcanzar los objetivos, para superar los obstáculos que dificultan o impiden la concreción de los Objetivos Nacionales.

Dichos obstáculos podrán crecer y por lo tanto dificultar y hasta impedir la concreción de los objetivos, éstos en consecuencia se transforman en “amenazas” que deberán ser neutralizadas o mitigadas por las estrategias de Seguridad y Defensa de los Estados.

Parte de esas amenazas se presentan y toman forma, en la denominada “zona de fronteras”. Cada Estado, determina cuales son las prevalecen en esas zonas y de qué forma pueden obstaculizar los objetivos nacionales diseñados y definidos por la política. La determinación de las amenazas y de cuáles son los instrumentos del Estado

adecuados para enfrentarlas, son parte del diseño de la estrategia de Seguridad y Defensa.

A continuación, se desarrollarán y analizarán los principales aspectos de las estrategias utilizadas por Brasil, Argentina y Uruguay para enfrentar las amenazas en la zona de frontera, así como las Políticas en Seguridad y Defensa de cada uno de estos Estados.

### **Estrategia de Defensa de la República Federativa de Brasil en el espacio fronterizo.**

Los documentos donde se desarrollan las políticas y estrategias de Seguridad y Defensa en la República Federativa de Brasil son básicamente la Política Militar de Defensa y la Estrategia de Defensa Nacional. En dichos documentos se explican cuáles son los órganos responsables de la planificación y ejecución de la Defensa y resalta a la misma como función directamente relacionada con el desarrollo del Estado.

En materia de Seguridad y Defensa en los espacios fronterizos, Brasil es de los tres Estados en estudio que tiene más desarrollado el concepto y cuyas acciones en tal sentido fueron las primeras y se remontan a la década de los años 70 con la ley de fronteras N° 6.634 del 2 de mayo de 1979 y posteriormente en la década del 90 con la ley complementaria N° 97 del 9 de junio de 1999, ambas orientadas a atender las amenazas determinadas en dicha zona.

Brasil es un país pacífico, sin enemigos declarados, situado en América del Sur, expuesto, sin embargo a las llamadas nuevas amenazas. Además, se auto percibe como un Estado con innumerables recursos naturales, que un contexto de crecimiento de la población mundial con mayor demanda de alimentos, agua y recursos energéticos, esos mismos recursos pueden ser fuente conflicto que el Estado deberá Defender. Smith (2011, p.80) resalta que *"está de moda decir que el agua es el "petróleo del futuro", por el cual el mundo estaría dispuesto a entrar en guerra en el siglo XXI"*.

Su principal estrategia de Defensa se basa en la disuasión, por tal motivo pone énfasis en unas Fuerzas Armadas bien entrenadas y dimensionadas como principal recurso de Defensa. En tal sentido Amorín afirmó: "No me canso de decir: ser país

pacífico no es sinónimo de estar desarmado. La disuasión es la estrategia primordial de la política de defensa brasileña. Y la defensa, vuelvo a repetir, no se delega. Su objetivo es evitar, por medio de la posesión de adecuadas capacidades militares, agresiones al patrimonio brasileño o acciones que afecten, aunque indirectamente, intereses nacionales”. Estas ideas iniciales muestran que no hay enemigos declarados, pero hay riquezas, patrimonios nacionales que necesitan de defensa.

En líneas generales en su documento de Política de Defensa Nacional entiende por seguridad como la condición en que el Estado, la sociedad o los individuos no se sienten expuestos a riesgos o amenazas; mientras que la defensa es la acción efectiva para obtener o mantener el grado de seguridad deseado. (PDN, 2005). Por otra parte, La Seguridad Nacional la divide en externa e interna. Interna cuando se trata de amenazas que puedan producir efectos en el escenario interno del país y externa cuando las amenazas surgen de afuera.

Si bien queda claro que las Fuerzas Armadas actúan en la seguridad externa, la Política de Defensa Nacional (2005) define que "con base en la Constitución Federal y en favor de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas podrán ser empleadas contra amenazas internas, con el fin de preservar el ejercicio de la soberanía del Estado y la indivisibilidad de la unidad federativa". Se entiende qué actuarán en asuntos de seguridad interna en caso de neutralizar o mitigar amenazas que puedan crecer en importancia y comprometan los objetivos fundamentales, y que pueden por lo tanto convertirse en problemas de defensa.

Si bien la ley de Fronteras y la ley Complementarias son anteriores a la Política de Defensa Nacional del año 2005, en la actualidad, la Política Nacional de Defensa consolida el marco jurídico de actuación de las fuerzas Armadas Brasileñas en asuntos de seguridad interna específicamente en el espacio fronterizo definido en el artículo 1 de la ley N° 6634 Art. 1 “ Se considera área indispensable a la Seguridad Nacional la franja interna de 150 Km (ciento cincuenta kilómetros) de ancho, paralela a la línea divisoria terrestre del territorio nacional, que será designada como Franja de Frontera”.



Esta última Ley les da a las Fuerzas Armadas Brasileñas un margen de acción referente al contralor en territorio nacional de las normas emanadas en sus artículos y tienen como objetivo fundamental preservar y/o procurar los objetivos relacionados con la Soberanía e integridad territorial.

A modo de ejemplo, el Artículo 2, le da la potestad al Consejo de Defensa Nacional a través de su Fuerzas Armadas a controlar la veda, en la franja de frontera, a la práctica de los actos referentes a: “enajenación y concesión de tierras públicas; apertura de vías de transporte e instalación de medios de comunicación destinados a la explotación de servicios de radiodifusión de sonidos e imágenes; construcción de puentes, carreteras internacionales y campos de aterrizaje; establecimiento o explotación de industrias que interesen a la Seguridad Nacional y otros”.

Por otra parte, la Ley Complementaria de 1999, le da competencia a las Fuerzas Armadas según se define en el siguiente artículo 16 “En el caso de las Fuerzas Armadas, además de otras acciones pertinentes, también como atribuciones subsidiarias, preservadas las competencias exclusivas de las policías judiciales, actuar, por medio de acciones preventivas y represivas, en la franja de frontera terrestre, en el mar y en las aguas interiores, independientemente de la posesión, de la propiedad, de la finalidad o de cualquier gravamen que sobre ella recaiga, contra delitos transfronterizos y ambientales, aisladamente o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo, ejecutando, entre otras, las acciones de patrullaje; revista de personas, de vehículos terrestres, de embarcaciones y de aeronaves y actuar en flagrante delito”.

Queda claramente definido en el artículo anterior, casi de forma explícita, la competencia de las fuerzas Armadas Brasileñas en territorio nacional en la neutralización o mitigación de las denominadas “nuevas amenazas” en coordinación con otros organismos competentes, cuyo carácter transnacional y crecimiento pueden afectar en un futuro, si no son adecuadamente tratados, los objetivos fundamentales de la Defensa, complementando concurrentemente a lo establecido en la ley de fronteras de 1979.

Es importante destacar que dada la jerarquía de las normas anteriormente descriptas, las cuales requieren aprobación parlamentaria y por lo tanto consenso, la concurrencia de ambas normas, la estabilidad en el tiempo (desde 1979) así como la Política de Defensa de 2005; podemos afirmar que la Ley de Frontera de Brasil tiene la característica de política pública con la importancia que implica en cuanto a la elaboración de estrategias de Defensa, usando a las Fuerzas Armadas como instrumento válido del Estado para neutralizar y/o mitigar las amenazas convencionales y las denominadas “nuevas amenazas”, dentro del territorio Nacional, en tiempo de paz y con un marco jurídico adecuado.

### **Estrategia de Defensa de la República de Argentina en el espacio fronterizo.**

La perspectiva argentina de seguridad vinculada a la defensa, tiene como ámbito de actuación exclusivo a las agresiones militares estatales externas. Dicha perspectiva se reafirma con lo expuesto por García Carneiro en referencia a la seguridad interna y externa (2007): “El concepto de Seguridad, en el ámbito concreto en que nos movemos, tiene dos matices claramente diferenciados que, aquí sí hay que adjetivar: Seguridad Exterior y Seguridad Interior, y ambos están claramente relacionados con otros dos conceptos: el de Defensa (ligado a la Seguridad Exterior) y el de Orden Público (ligado a la Seguridad Interior). Deberíamos, por tanto, convertir (desglosar) la expresión ‘Seguridad y Defensa’ en dos locuciones nítidamente diferenciadas: ‘Defensa y Seguridad Exterior’, de un lado, y, de otro, “Orden Público y Seguridad Interior”.

La clara separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior en la legislación argentina es una consecuencia directa de los resultados, consecuencias e impactos de las dictaduras cívico-militares. La permanente intervención política que las Fuerzas Armadas protagonizaron durante largos períodos desde 1930, sobre todo los golpes cívico-militares, que constituyen la más radical y profunda de sus múltiples formas, tuvo un fuerte impacto sobre el Diseño de la Política de Defensa, su sistema y el Instrumento Militar (Asociación de Colegios Iberoamericanos de Defensa, 2013).

Por delegación del Presidente de la Nación, se concentra la seguridad interior del territorio en el Ministro de Seguridad y con él, la conducción del esfuerzo nacional de policía, estableciéndose taxativamente los casos en que resulta procedente la

intervención de las Fuerzas Armadas en relación a la seguridad interior: el apoyo logístico, la defensa de los establecimientos militares y el empleo subsidiario para el caso de conmoción interior o de ser insuficiente el sistema de seguridad interior. En ningún proceso se podrán elaborar doctrinas, formas de organización y entrenamiento o procurar equipamiento para la seguridad interior dentro de las Fuerzas Armadas.

Con la asunción del Presidente Mauricio Macri, se plantean nuevas estrategias en materia de Defensa y Seguridad que cambian radicalmente el concepto anterior, dándole a las Fuerzas Armadas competencias y marco jurídico para asuntos de seguridad interior con el fin de atender amenazas tales como narcotráfico, terrorismo y crimen organizado. Esta norma se hará efectiva a través de un decreto del poder Ejecutivo (Resolución 860/018) que derogó el decreto 727/2006 del ex presidente de la República Néstor Kirchner que reglamentó la ley de Defensa Nacional la cual establece que "el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro Estado".<sup>7</sup> El decreto tiene como finalidad que las Fuerzas Armadas apoyen a la Gendarmería y a la Prefectura, ambos dependientes del Ministerio de Seguridad, (seguridad interior) ante los nuevos desafíos y amenazas. Existe un antecedente previo de la creación de una comisión de fronteras en el año 2017, a nivel presidencial y de ministros, para diseñar estrategias de combate al narcotráfico, crimen organizado y la trata de personas.

El Decreto del Presidente Mauricio Macri aprobado en el año 2018 es cuestionado por la oposición en Argentina, porque prevé el empleo de hasta 10.000 efectivos, en un ámbito interno, con equipamiento y misiones que trasciende el apoyo logístico a otras fuerzas, debido a que, entre otros motivos, la normativa en cuestión es de menor jerarquía que la ley de defensa aprobada en el anterior gobierno, que por otra parte, en ciertos aspectos la contradice. Además, por ser un Decreto el cuál no requiere consenso político, de hecho existe un fuerte rechazo del sector Kirchnerista. La normativa se caracteriza como una política de gobierno, por lo tanto acotada en el tiempo, lo que crea una inconsistencia entre la normativa y el objetivo, ya que pretende atender las denominadas "nuevas amenazas" en un escenario regional y mundial donde dichas amenazas son evaluadas en constante crecimiento y además de largo aliento.

---

<sup>7</sup> <https://www.elobservador.com.uy/nota/macri-amplio-las-potestades-de-las-fuerzas-armadas-en-la-vigilancia-de-fronteras-y-se-metio-en-otra-polemica>

## **Estrategia de Defensa de la República Oriental del Uruguay en el espacio fronterizo.**

Una nueva y moderna visión de la Defensa Nacional dio lugar a la Ley 16.850 Ley Marco de Defensa en el año 2010. En primer término y como aspecto fundamental de la ley, se debe destacar el concepto de Defensa Nacional, como un conjunto de actividades que involucra a civiles y militares, adquiriendo así un carácter multidimensional y de respuesta multisectorial, donde la misma ya no es un asunto privativo de las Fuerzas Armadas.

En cuanto al término “Seguridad”, si bien la ley soslaya expresamente el uso del mismo, su concepto queda implícito en la definición que la misma hace de la Defensa Nacional, pudiéndose apreciar un pasaje de la visión aislada, desde una óptica reservada a la defensa militar de la soberanía e integridad del territorio a una visión participativa de la Defensa Nacional con enfoque amplio, integral, transversal y alineada al bienestar de la población, incluyéndose la salvaguarda de los recursos estratégicos. Este concepto es interpretado en forma moderna como una situación a crear, en el Decreto 105/014, Política de Defensa Nacional.

Es dentro de este marco que las Fuerzas Armadas en escenarios coyunturales, limitados en el tiempo, vienen desarrollando actividades entre las cuales se destacan aquellas relacionadas con el objeto de estudio del presente trabajo, nos referimos en particular a las actividades militares llevadas a cabo en los espacios fronterizos. Como modo de ejemplo, la Resolución N°509/16 incluida en el Boletín del Ministerio de Defensa Nacional No. 12.111 del 22 de Agosto de 2016, estableció la participación del instrumento militar, dada la necesidad disponer medidas especiales y adicionales a las que cumplen regularmente las Fuerzas Armadas en las áreas de fronteras con la República Federativa de Brasil y con la República de Argentina con el propósito disuadir posibles actividades ilícitas y a la vez prevenir amenazas de naturaleza terroristas en el marco de los juegos Olímpicos en el país vecino.

Si bien las Fuerzas Armadas vienen desarrollando actividades de control permanente de las Fronteras dentro del territorio nacional, en forma disuasiva, en el ejercicio de la soberanía nacional e interpretando el concepto de integridad territorial, particularmente el Ejército Nacional; se ha tomado conciencia y es una preocupación del Estado en materia de Seguridad y Defensa, la permeabilidad de la frontera, el carácter transnacional de las nuevas amenazas que actúan en la zona, el crecimiento de las mismas que atentan contra los objetivos nacionales y el hecho de que si bien existen tiempos en que el Estado es más vulnerable a tales amenazas, las cuales están presentes todo el tiempo. Por tal motivo, primero el Poder Ejecutivo aprueba el Decreto 06/018 en el mes de enero del año 2018, para el empleo de las Fuerzas Armadas en fronteras y posteriormente presenta un proyecto de Ley de Fronteras en el cual se define claramente un espacio geográfico de carácter permanente, así como las garantías jurídicas para la actuación del personal militar en dicha zona.

La aprobación de la Ley 19.677 por unanimidad en el Parlamento Nacional en el año 2018, constituye una fortaleza inicial en ese sentido, en cuanto materializa un amplio consenso de la sociedad representada por sus legisladores. Por tal motivo toma carácter de Política de Estado, con acuerdos amplios que buscan trascender los diferentes períodos de gobierno cuyo accionar, normalmente, está orientado por los programas de los partidos que representan. Es un ejemplo claro de la materialización del Art. 3º. de la Ley 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional.

Es importante señalar y no dejar pasar por alto, que las Fuerzas Armadas a través de la Armada Nacional, amparado en la ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y en la Ley N° 17.033 de los espacios marítimos, específicamente en su artículo 20 que señala: “Cométese al Ministerio de Defensa Nacional, a través del Comando General de la Armada, el control y vigilancia de las áreas marítimas de la República establecidas en la presente ley. Dicho control y vigilancia se podrán extender más allá de esas áreas en el ejercicio del derecho de persecución, de acuerdo con el artículo 111 de la Convención o en el cumplimiento de los deberes establecidos por las normas de Derecho Internacional en materia de conservación y ordenación de la pesca en el área adyacente o de búsqueda y salvamento marítimos”; ya posee un marco Jurídico adecuado para actuar ante la amenazas descriptas en la Ley de fronteras, en forma permanente, en tiempo de paz y en

“parte” de la zona fronteriza descrita en dicha ley (espacios marítimos, fluviales y lacustres definidos a partir de los tratados internacionales).

El marco jurídico de actuación de la Armada Nacional en los espacios marítimos, fluviales y lacustres le ha permitido a la Fuerza a lo largo de todos estos años un marco adecuado para cumplir con sus cometidos esenciales y subsidiarios, con normas claras, precisas y sobre todo probadas, que atienden a las amenazas que afectan los objetivos nacionales en dicha zona. Es por tal motivo, a efectos de recabar esta experiencia y sacar valiosas conclusiones, que se tratarán en forma separada.

### Cuadro comparativo

El siguiente cuadro tiene como finalidad facilitar el análisis comparativo de los tres países tratados en el desarrollo del trabajo.

Factores de análisis	República Federativa de Brasil	República Argentina	República Oriental del Uruguay
Marco Normativo relativo a Defensa y Seguridad de Frontera, jerarquía de la norma y tipo de política que implica.	Ley N° 6.634 de 1979 y Ley complementaria N° 9 de 1999. Debate Parlamentario con consenso.	Decreto de presidencia 2018. Política de Gobierno. Menos estable en el tiempo.	Ley N° 19.775 Aprobada por unanimidad tendiente a constituirse en una Política de Estado. Más estable en el tiempo.
Objetivos/ amenazas que atiende la norma	Amenazas dirigidas a atacar contra la soberanía, integridad territorial (1979), y las denominadas “nuevas amenazas” narcotráfico, crimen organizado, terrorismo , etc.(1999)	Amenazas dirigidas a atacar contra objetivos de Defensa relacionados específicamente a las denominadas “nuevas amenazas” narcotráfico, crimen organizado, terrorismo , etc	Amenazas dirigidas a atacar contra objetivos de Defensa relacionados específicamente a las denominadas “nuevas amenazas” narcotráfico, crimen organizado, terrorismo , etc
Definición de la Zona Fronteriza	Franja interna de 150 Km de ancho, paralela a la línea divisoria terrestre del territorio nacional.		Franja de territorio nacional de 20 Km contado a partir de los límites definidos en tratados internacionales quedando

<p>Tratados y convenios en Defensa y Seguridad con los países limítrofes en la zona fronteriza.</p>	<p>CONVEMAR (tratado internacional donde Argentina, Brasil y Uruguay son signatarios). Red Operativa de Cooperación Regional de Autoridades Marítimas de las Américas (ROCRAM)</p>	<p>Tratado del Río Uruguay, Río de la Plata y Frente Marítimo, (con la República Oriental del Uruguay), CONVEMAR (tratado internacional donde Argentina, Brasil y Uruguay son signatarios) ROCRAM</p>	<p>excluidos los centros poblados.</p>
<p>Fuerzas del Estado en zona fronteriza</p>	<p>Policia Federal en los Puestos de Paso (Ministerio de la Justicia); Fuerzas Armadas (Ministerio de la Defensa)</p>	<p>Gendarmería, Prefectura Nacional Argentina (Ministerio de seguridad)</p>	<p>Policia Nacional (Ministerio del Interior), Armada Nacional a través de la Prefectura y el Comando de la flota, Ejército y Fuerza Aérea (Ministerio de Defensa)</p>



#### 5.4.4 Armada Nacional y su rol policial

##### **Marco Jurídico de los espacios Marítimos, Fluviales y Lacustres**

En el capítulo anterior, en la comparación con las estrategias de defensa de los países limítrofes, vimos por ejemplo que en la República Argentina la seguridad Interior es competencia exclusiva del Ministerio de Seguridad, tanto en los espacios terrestres como en los fluviales y marítimos, de hecho, la Prefectura Naval depende de éste ministerio.

En la presente sección se desarrollara el marco Jurídico por el cual la Armada Nacional, además de su función principal (rol militar), se le agregan funciones policiales (rol policial) en los espacios marítimos y fluviales definidos por la Ley 17.033. Dicha ley, recoge las definiciones de los diferentes espacios marítimos establecidos en la CONVEMAR, y ratifica a la Armada Nacional como autoridad marítima en dichos espacios. A continuación sus principales artículos:

1) Art. 1° “La soberanía de la República se extiende más allá de su territorio continental e insular y de sus aguas interiores al mar territorial incluido su lecho, subsuelo y espacio aéreo correspondientes”.

2) Por otra parte, se indica cómo se realiza la medición de las líneas de base, art. 14°: “Las líneas de base para la medición de la anchura del mar territorial y de los demás espacios marítimos de la República son las líneas de base normales y las líneas de base rectas establecidas en el Anexo I (Listado de Coordenadas y Puntos Geográficos Identificatorios de las Líneas de Base) de la presente ley, incluyendo la línea recta que marca el límite exterior del Río de la Plata desde el límite lateral marítimo con la República Argentina hasta Punta del Este, acorde con lo establecido en el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, de 19 de noviembre de 1973...” Las aguas situadas en el interior de las líneas de base establecidas según el artículo 14° de la presente ley, forman parte de las aguas interiores de la República.

3) Los límites laterales del mar territorial, zona continental, zona económica exclusiva plataforma continental son los que resultan del Tratado del Río de la Plata y se Frente Marítimo, de 19 de noviembre de 1973, con la República Argentina y de las Notas

Reversales suscritas el 21 de julio de 1972 entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil.

4) La Armada Nacional, a través del Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada, tendrá a su cargo los estudios y trabajos necesarios para establecer la traza del límite exterior de la plataforma continental, conforme con lo dispuesto en el artículo 10° de la presente ley.

5) Asimismo, uno de los artículos más importantes de la Ley es el Artículo 20°: “Cométase al Ministerio de Defensa Nacional, a través del Comando General de la Armada, el control y vigilancia de las áreas marítimas de la República establecidas en la presente ley.

### **Medios y efectivos de la Armada Nacional que cumplen Funciones Policiales.**

En la sección anterior, se desarrolló el marco jurídico de los espacios fluviales y marítimos, donde se le confieren responsabilidades a la Armada Nacional, pero sobre todo, se le brinda un marco normativo que le permite desarrollar sus actividades con el respaldo legal adecuado. Siendo consciente de la importancia que tiene para los objetivos del presente trabajo las conclusiones derivadas de la experiencia de la Armada Nacional en su rol policial, se mostrará a continuación la organización de dicha institución para el cumplimiento de las obligaciones conferidas por la normativa.

La Armada Nacional, teniendo en cuenta las funciones que le atribuye la constitución, las leyes y decretos vigentes, establece en su doctrina la división de sus tareas en tres roles; el militar (función esencial) el policial (derivado particularmente de la ley 17033 de espacios Marítimos y Ley Orgánica) y el diplomático. Para lograr alcanzar los Objetivos conferidos por sus roles, la Armada Nacional se organiza Administrativamente en cinco grandes mandos; el Estado Mayor General de la Armada (órgano asesor del Comandante en Jefe), la Dirección de Material Naval (órgano encargado de alistar el material para sus funciones administrativas y principalmente operativas) la Dirección de Personal Naval (órgano encargado de formar los recursos humanos para las funciones administrativas y principalmente operativas), y por último, los dos órganos operativos de la Armada, la Prefectura Nacional Naval (órgano que cumple funciones administrativas, pero además en coordinación con el Comando de la Flota cumple funciones operativas derivadas del rol policial de la Armada) y el

Comando de la Flota (Órgano que se alista para cumplir las tareas derivadas de su rol principal, el rol militar, para actuar en caso de ser necesario en forma conjunta con los órganos operativos de las otras fuerzas para ser empleada en el de conflicto armado, de acuerdo a lo que establece la Política Militar de Defensa. Además, en coordinación con la Prefectura Nacional Naval, cumple funciones en tiempos de paz derivadas del rol policial de la Armada).

En el siguiente cuadro, se muestra la organización operativa de la Armada Nacional, a través de la Prefectura Nacional Naval y el Comando de la Flota para cumplir su rol policial, que atiende, entre otras, las amenazas explicitadas en la ley de Fronteras.

Comando de la Flota.

Fuerzas de Mar			
Zonas	Bases Fijas	Medios	Efectivos
Río Uruguay	Base Naval Fray Bentos	Buques:	
		ROU 10 “Colonia”	
		ROU 11 “Río Negro”	55
		ROU12 “ Paysandú”	
Río de la Plata	Base Naval de Puerto de Montevideo	Buques:	
		ROU 01 “Uruguay”	
		ROU 04 “Artigas”	
		ROU 21 “Sirius”	513
		ROU 22 “Oyarvide”	
		ROU 23 “Maldonado”	
		ROU 26 “Vanguardia”	
		ROU 27 “Banco Ortiz”	

Frente Marítimo	Base Naval de Puerto de la Paloma	Buques: ROU 31 “ Temerario” ROU34 “ Audaz”	142
-----------------	-----------------------------------	--	-----

#### Infantería de Marina

Zonas	Bases Fijas	Medios	Efectivos
Río Uruguay	-	* rápido despliegue	-
Río de la Plata	Base de Infantería de Marina del Cerro (Montevideo)		637
Frente Marítimo	-	* rápido despliegue	-

#### Aviación Naval

Zonas	Bases Fijas	Medios	Efectivos
Río Uruguay	-	* rápido despliegue	-
Río de la Plata	-	* rápido despliegue	-
Frente Marítimo	Base Aeronaval de Laguna del Sauce	Aeronaves de ala fija: 1 Beechcraft “Super King Air” 200T 2 Beechcraft T 34 C- 1 3 O-2 Beechcraft Aeronave de ala rotatoria: 3 HH Bolckow 1 H Helibras 355 Esquilo	200

Nota: Fuente Comando de la Flota

Prefectura Nacional Naval

Jefatura de circunscripción del Río Uruguay (JECUR)

Zonas	Bases Fijas	Medios	Efectivos
Río Uruguay	Sub Prefectura de Bella Unión	Bote semi rígido 4	
	Prefectura de Salto	Bote rígido 4	
	Prefectura de Paysandú	Bote neumático 10	261
	Prefectura de Fray Bentos	Embarcación 44 pies 2	
	Prefectura de Nueva Palmira	Embarcación 27 pies 4	
	Sub Prefectura de Dolores	Lancha pontonera 1	
		Lancha de desembarco 1	

Jefatura de circunscripción del Río de la Plata (JECRI)

Río de la Plata	Prefectura de Colonia	Bote semi rígido 7	
	Sub Prefectura de Carmelo	Bote neumático 13	
	Sub Prefectura Juan Lacaze	Lancha PS 1	
	Prefectura de Montevideo	Embarcación 44 pies 2	
	Prefectura de Trouville	Embarcación 27 pies 5	448
	Sub Prefectura de S. Vásquez	Lancha LCPS 1	
	Prefectura de Canelones	Moto náutica 8	
	Sub Prefectura de la Floresta		

### Jefatura de circunscripción del Océano Atlántico (JEEOA)

Frente Marítimo	Prefectura de Maldonado	Bote semi rígido 4	
	Sub prefectura de Piriápolis	Bote rígido 2	
	Prefectura de La Paloma	Bote neumático 10	229
	Sub Prefectura del Chuy	Embarcación 44 pies 3	
	Sub Prefectura de Rio Branco	Embarcación 27 pies 3	
	Sub Prefectura de la Charqueada	Lancha pontonera 1	
		Lancha Desembarco 1	
		Unidad de patrulla fluvial UPF 1	
		Moto náutica 6	

Nota: Fuente Prefectura Nacional Naval

A largo de todos estos años la Armada Nacional ha cumplido su rol de autoridad nacional dentro de los espacios marítimos, fluviales y lacustres tal lo indica la normativa de nuestro país e internacional al respecto, en dicho rol ha ido evolucionando y adaptando sus medios materiales y humanos para la concreción de los objetivos de modo más eficiente. Muestra de esto, es por ejemplo, la creación de una Base Fluvial del Comando de la Flota en el litoral Oeste que se suma a la Base Naval del Puerto de Montevideo y a la Base Naval del Puerto de la Paloma, logrando un posicionamiento estratégico en cuanto a las facilidades de base, y que junto a las Prefecturas y Sub Prefecturas logran una mejor y más rápida respuesta ante la constatación de faltas y delitos dentro de su jurisdicción.

Otra muestra de su evolución, es la reciente fusión del Cuerpo de Fusileros Navales y Unidad de Apoyo de Prefectura, integrando tareas con el propósito de dar respuestas adecuadas a los desafíos que los nuevos escenarios sugieren. También es importante destacar, la adecuación de la normativa, como por ejemplo, la creación del Decreto 389/06, el cual brinda a los integrantes de la Armada reglas de enfrentamiento claras para enfrentar ciertas amenazas con un marco jurídico adecuado de actuación.

Años atrás, la Armada Nacional, para neutralizar la vulnerabilidad del control del frente costero, realiza un proyecto de instalación de una cadena de radares costeros, que hasta el momento no ha logrado tener el eco adecuado en las autoridades. Por lo cual, el principal desafío que las Fuerzas Armadas tiene hacia adelante, si pretende contribuir en forma ajustada a la Defensa de los Intereses Nacionales es, en parte, lograr el asesoramiento adecuado basado en argumentaciones profesionales que logren convencer a las autoridades competentes de la importancia de la asignación de los recursos necesarios que logren atender las exigencias que los nuevos escenarios presentan.

#### **5.4.5 Ejército Nacional y su rol en las fronteras**

La tipología de nuestras fronteras terrestres y particularmente la jurisdicción asignada al Ejército Nacional, incluidas en el Decreto Ley 14.157, hoy sustituido por la Ley 19.995 del 25 de Julio del 2019, denominada Ley Orgánica Militar, hacen que el rol de la fuerza de tierra, sea la preponderante en la custodia de la “zona fronteriza”, que prevé la Ley 19.677. Es así que el espacio que abarca la demarcación de la franja fronteriza prevista en el artículo 2º. de la mencionada norma, establece que el 97 % del mismo es responsabilidad del Ejército.

Actualmente la fuerza de tierra realiza el patrullaje permanente de la “zona fronterizas”, el cual se prevé intensificar por la aplicación de la Ley 19.677; incluyéndose la capacidad de registrar vehículos, solicitar identificación a las personas y actuar ante flagrante delito, sin que ello configure un accionar policial.

Asimismo existe actualmente la colaboración con el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, en el establecimiento de barreras sanitarias, en las cuales la Fuerza de Tierra, le otorga la seguridad necesaria para que el personal de ese ministerio, realice adecuadamente la tarea encomendada.

Asimismo se registran antecedentes de actuación conjunta entre la Dirección de Aduanas y el Ejército Nacional, en los patrullajes habituales, ejerciendo la función policial el personal aduanero.

Medios y efectivos del Ejército Nacional, desplegados en la frontera

Zona Limítrofe con Brasil			
Zonas de Frontera con Brasil	Bases Fijas	Medios	Efectivos
Rivera	Brigada de Caballería Mecanizada No.1	Cdo. y Estado Mayor.	60
Rivera	Regimiento Caballería Mecanizado No.3	Medios mecanizados y motorizados	290
Tacuarembó	Regimiento Caballería Blindado No.5	Medios blindados, motorizados y de reconocimiento	260
Artigas	Regimiento de Caballería Mecanizado No.10	Medios mecanizados y motorizados	291
Cerro Largo	Brigada de Caballería No.2	Medios motorizados	67
Rio Branco	Regimiento de Caballería No.7	Medios mecanizados	264
Melo	Regimiento de Caballería Blindado No.8	Medios blindados, reconocimiento y motorizados	261
Rocha	Batallón de Infantería Mecanizado No.12	Medios mecanizados y motorizados	271
San Miguel	Compañía de Infantería	Medios motorizados	120
<b>Total</b>			<b>1884</b>



Zonas Limítrofe con Argentina

<b>Zonas</b>	<b>Bases</b>	<b>Medios</b>	<b>Efectivos</b>
Salto	Brigada de Infantería No.3	Cdo. y Estado Mayor	42
Salto	Batallón de Infantería Mecanizado No. 7	1 Ca. Mec 1 Ca. Apoyo de Fuego 1 Ca. Apoyo y Servicios	252
Paysandú	Batallón de Infantería Mecanizado No.8	1 Ca. Mec 1 Ca. Apoyo de Fuego 1 Ca. Apoyo y Servicios	252
Rio Negro	Batallón de Infantería Mecanizado No.9	1 Ca. Mec 1 Ca. Apoyo de Fuego 1 Ca. Apoyo y Servicios	253
Mercedes	Batallón de Infantería Mecanizado No.5	1 Ca. Mec 1 Ca. Apoyo de Fuego 1 Ca. Apoyo y Servicios	254
Colonia	Brigada de Infantería No.2		40
Colonia	Batallón de Infantería Mecanizado No.4	1 Ca. Mec 1 Ca. Apoyo de Fuego 1 Ca. Apoyo y	262

		Servicios	
San José	Batallón de Infantería Mecanizado No.6	1 Ca. Mec  1 Ca. Apoyo de Fuego  1 Ca. Apoyo y Servicios	254
<b>Total</b>			<b>1609</b>

#### 5.4.6 Indicadores del Factor Militar para el Observatorio

##### Definición de los indicadores

En agosto de 2018, a raíz de las investigaciones llevadas a cabo en la República Argentina sobre presuntos casos de corrupción y lavado de activos, quedó involucrado nuestro país, en particular en lo relacionado a las “rutas del dinero K” que ingresaban por Puerto Camacho en la Ciudad de Carmelo. Como consecuencia de esto, se comenzó a utilizar con mayor énfasis y asiduidad conceptos tales como, falta de “control en fronteras” y “permeabilidad de fronteras”, prueba de ello, son las siguientes notas de prensa y entrevistas en los medios de comunicación:

“El director de Aduanas, Enrique Canon, aseguró que la frontera uruguaya es permeable”, en declaraciones por medio de rueda de prensa, luego de que Uruguay se viera involucrado a las “rutas del dinero K”, al ingresar 260 millones dólares al país, por las inmediateces del puerto Camacho de la ciudad de Carmelo.”<sup>8</sup>

El director de Aduanas, Enrique Canon, admitió hoy en conferencia de prensa que "la frontera es permeable" y que "no se puede controlar al 100% lo que entra al país ni en cuanto a las personas ni la mercadería ni las embarcaciones". La Armada Nacional de Uruguay admitió recientemente que tiene dificultades para controlar el tránsito en la zona de Carmelo porque los radares de Colonia no funcionan. Según indican en el país vecino, fue por el puerto de Carmelo que se ingresó desde Argentina a Uruguay unos

<sup>8</sup> <https://970universal.com/2018/08/28/todas-las-fronteras-del-mundo-son-porosas/>

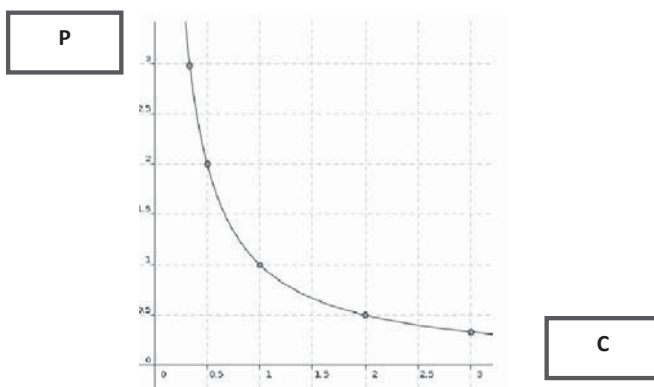
US\$ 200 millones provenientes de coimas pagadas a los gobiernos del matrimonio Kirchner.<sup>9</sup>

Los hechos y las declaraciones realizadas conducen a plantearse las siguientes preguntas:

¿De qué hablamos cuando nos referimos a “permeabilidad”? ¿Se puede llegar a Cuantificar? ¿La frontera de Uruguay, es realmente Permeable? ¿De ser así, cuánto? ¿Se puede trabajar para mejorar la permeabilidad en forma sistemática, bajo parámetros definidos, que puedan medirse?

Las respuestas a estas preguntas, junto al análisis de los diferentes parámetros de fronteras se explicitarán en la presente sección.

En primer término, se procederá a definir la “permeabilidad” a través de una fórmula matemática que la caracterice e intente interpretar la realidad. En base éste criterio, se definió como “Permeabilidad de la Frontera” como la función inversa al Control de Frontera ( $f(x) = 1/x$ ). Esta función expresa que, la permeabilidad de la frontera es inversamente proporcional al Control de la misma y si bien siempre que se aumente el control la permeabilidad disminuye tendiendo a cero, nunca llega a ser cero. Dicha función, a priori, podría explicar las características más sobresaliente de la permeabilidad. A continuación se ilustrará la gráfica que la representa, donde **P** la definimos como “permeabilidad de fronteras” y **C** como el “control de fronteras”



Por otro lado, y derivado de la función anterior, se hace necesario definir el “control de Frontera”. Si bien son varios los factores que pueden influir sobre el control

<sup>9</sup> <https://www.elpais.com.uy/informacion/aduanas-frontera-permeable-controlar-entra-pais.html>

de fronteras, se tomaran aquellos que a priori influyan de manera más importante, esto no limita que en estudios posteriores se puedan agregar otros factores que se consideren puedan influir en forma considerable y que contribuyan a mejorar dicha definición. En concordancia con la Ley de Pareto, donde se establece que, de forma general y para un amplio número de fenómenos, aproximadamente el 80% de las consecuencias proviene del 20% de las causas, analizando para la permeabilidad de frontera los siguientes factores:

- Control de Frontera en función del número de efectivos utilizados para su control ( $C_e$ ) y se define como el número de efectivos por Km de frontera (también se puede realizar en base a los Km<sup>2</sup>), la fórmula matemática sería,  $C_e = \text{Número de efectivos (E)} / \text{Km}$ .
- Control de Frontera en función del número de los medios utilizados para su control ( $C_m$ ) y se define como el número de medios por Km de frontera (también se puede realizar en base a los Km<sup>2</sup>), la fórmula matemática sería,  $C_m = \text{Número de medios (M)} / \text{Km}$ .
- Control de Frontera en función del número de las facilidades de base utilizadas para su control ( $C_b$ ) y se define como el número de facilidades de base por Km de frontera (también se puede realizar en base a los Km<sup>2</sup>), la fórmula matemática sería,  $C_b = \text{Número de facilidades de base (M)} / \text{Km}$ .

Por lo tanto, la Permeabilidad de frontera quedaría entonces definida de la siguiente manera:

$$P = 1 / C_e + C_m + C_b$$

Es importante también, tener en cuenta que el valor absoluto que puede tener un efectivo seguramente sea menor que el valor absoluto de un medio, o así mismo, el valor absoluto de un medio no sea el mismo al de otro medio, tal es así que no se le puede atribuir el mismo valor a un efectivo, que a un buque de superficie o un radar o a un bote neumático, o un mecanizado, o un radar de vigilancia terrestre. Por lo tanto, para que la función interprete de mejor manera la realidad, es importante asociarle a cada factor, una constante de ponderación, a los efectivos ( $\alpha$ ), a los medios ( $\beta$ ), a las

facilidades de Base ( $\Omega$ ), basados en su funcionalidad, características, adecuación, etc. Entonces ahora, la permeabilidad de la frontera la podríamos definir de la siguiente manera:

$$P = 1/ \alpha_1 C_{e1} + \dots + \alpha_n C_{en} + \dots + \beta_1 C_{m1} + \dots + \beta_n C_{mn} + \dots + \Omega_1 C_{b1} + \dots + \Omega_n C_{bn}$$

Si bien la ecuación podría ser mejorada y además, por otra parte, le falta bastante trabajo relacionado con la determinación de las ponderaciones de los diferentes factores; esta ecuación base, será de utilidad y tendrá un valor relevante debido a las siguientes características:

- Permite cuantificar en forma objetiva la permeabilidad de la frontera
- Trabaja sobre las causas de la permeabilidad y no sobre las consecuencias, es decir, trabaja sobre los factores plausibles a ser corregidos, tales como, la falta o ausencia de control basado en la cantidad de medios, efectivos, facilidades de base. Cuando hablamos de las consecuencias, hablamos de la permeabilidad misma, cuantificada en base a los diferentes indicadores derivados de los hechos, tales como la cantidad de droga que circula el país, atentados, lavado de activos, etc.
- Permite en base a decisiones objetivas la mejora continua de los objetivos planteados relacionados al control de las fronteras.
- Permite hacer un mejor uso de los recursos, en cuanto a que podrá determinar de mejor forma, la relación entre los costos y los beneficios de los diferentes factores planteados, a modo de ejemplo, podría ser menor el costoso en términos relativos de la adquisición de un radar de superficie (medio) que el empleo de “x” cantidad de efectivos (efectivos), mejorando de esa manera la eficiencia del sistema en base a decisiones objetivas

### **Investigación de datos para los indicadores**

Si bien se logró definir la denominada “Permeabilidad de la Frontera”, ahora queda determinar el valor de los parámetros que conforma su definición para así poder cuantificarla, a saber, kilómetros de frontera, número de efectivos, cantidad de medios y de facilidades de base

### **Descripción y distancia de la frontera con los países limítrofes**

Límites con la República federativa de Brasil

<b>Sector</b>	<b>Caracterización</b>	<b>Régimen</b>	<b>Descripción general</b>	<b>Distancia en km</b>
2	Línea recta (Chuy)	Línea recta convencional	Desde Paso Real del Ao. Chuy hasta Paso Real del Ao. San Miguel	8,7
3	Arroyo San Miguel	Línea de medias distancias	Desde punto medio del cauce (Marcos 3-P/A y 3-P/B) hasta punto medio frente al Marco 4-P (en el mismo paralelo)	13
4	Laguna Merín	Línea convencional	Desde desembocadura Ao. S. Miguel a desembocadura Río Yaguarón	140,1
4.1	Laguna Merín	Líneas rectas que unen puntos de medias distancias	Desde Ao. S. Miguel hasta el 10° punto a media distancia de las márgenes, al E. de la Punta Rabotieso (9 rectas)	86,8
4.2	Laguna Merín	Línea convencional quebrada	Desde el 10° punto hasta el 13° punto, proximidades de Punta Parobé (punto de 6,20 m. de profundidad)	20,6

			del levantamiento de 1916 (3 rectas)	
4.3	Laguna Merín	Talweg	Canal más profundo desde el punto 13° al 14° al NE de Pta. dos Latinos	19
4.4	Laguna Merín	Línea recta convencional	Desde el punto 14° hasta desembocadura del R. Yaguarón (1 recta)	13,7
5	Río Yaguarón	Talweg	Desde su desembocadura en la Laguna Merin hasta confluencia con Ao. Lagunones	32,4
6	Río Yaguarón	Línea de medias distancias	Desde la confluencia del Ao. Lagunones hasta la desembocadura del R. Yaguarón Chico	120
7	Río Yaguarón Chico	Línea de medias distancias	R. Yaguarón Chico desde su desembocadura hasta el Ao. de la Mina	18,5
8	Arroyo de la Mina	Álveo	Arroyo de la Mina hasta sus nacientes en Aceguá (Marco 8-P)	20,4
9	Recta Aceguá	Línea recta convencional	Desde Aceguá hasta confluencia Ao. San Luis con el R. Negro (Marco 10-P)	37,2
10	Arroyo San Luis	Álveo	Desde Marco 10-P hasta Bañado de los 3 Marcos (Marco 20-I/C)	25,5

11	Arroyo San Luis	Línea recta convencional	Línea recta convencional en el Bañado de los 3 Marcos (Marcos 20-I/C, 20-I/D y 20-I/E)	1,3
12	Arroyo San Luis	Álveo	Desde Bañado de los 3 Marcos hasta confluencia gajos N. y S. Ao. San Luis (Marco 20-I/G (UR))	4,5
13	Gajo norte del Arroyo San Luis	Álveo	Desde el Marco 20-I/G (UR) hasta el Bañado de los 5 Marcos	0,2
14	Gajo norte del Arroyo San Luis	Línea recta convencional	Línea recta convencional en el Bañado de los 5 Marcos (Marcos 21-I (UR), 21-I/A y 22-I (UR))	1,2
15	Gajo norte del Arroyo San Luis	Álveo	Desde laguna del S. Luis hasta línea recta convencional (Marcos 22-I/D (BR) y 23-I)	2,2
16	Línea recta	Línea recta convencional	Desde gajo N. hasta gajo S. del Ao. San Luis en la confluencia de las Cañadas del Cementerio y Cerrillada	8
17	Cañada del Cementerio	Álveo	Cañada del Cementerio hasta sus nacientes (Marcos 32-I (UR) y (BR))	4
18	Líneas rectas	Línea recta convencional	Desde las nacientes de Cañada del Cementerio, 3 líneas rectas sucesivas	0,6



			hasta Cerrillada (Marco 11-P)	
19	Cuchilla Santa Ana SE	Línea divisoria de aguas	Desde Cerrillada hasta el paraje Caqueiro (Marco Intercalado 676)	168,5
20	Rivera – Livramento	Línea convencional quebrada	Zona urbana de las ciudades de Rivera y Santa Ana do Livramento (Marcos I al XXV)	4,8
21	Cuchilla Santa Ana NW	Línea divisoria de aguas	Desde Rivera-Livramento hasta nudo Cuchillas Sta. Ana y Negra (Marco 44-I Galpones)	20,8
22	Cuchilla Negra	Línea divisoria de aguas	Desde el Marco 44-I hasta nacientes del Ao. de la Invernada (señal Piria, Marco Intercalado 941)	41,3
23	Arroyo de la Invernada	Contestado	Límite por el Arroyo de la Invernada desde el Marco 941 hasta la desembocadura por su margen izquierda del Ao. Maneco	28,0
24	Arroyo de la Invernada	Álveo	Desde la desembocadura del Ao. Maneco hasta su desembocadura en el R. Cuareim	9,8
24	Río Cuareim	Álveo	Desde desembocadura Ao. de la Invernada hasta su desembocadura en el R.	313,4

## Uruguay

### Límites con la República Argentina - Río Uruguay

Sector	Régimen	Descripción general	Distancia en Km
1	Línea media	Desde la línea que pasa por las proximidades de la punta sur oeste de la Isla Brasileña, hasta la zona del Ayuí, donde se encuentra la Represa de Salto Grande.	154
2	Canal principal de navegación	Desde el Ayuí (Represa de Salto Grande) hasta un punto situado en la zona de bifurcación de los canales de La Filomena y del Medio.	218
3	Para las aguas: canal principal de navegación  Para las Islas: canal del medio	Desde el punto situado en la zona de bifurcación de los canales La Filomena y del Medio, con la línea que corre coincidiendo con el eje del canal principal de navegación, hasta el punto en que confluyen dichos canales.	15
4	Canal principal de navegación	Desde el punto en que confluyen los canales La Filomena y del Medio, hasta el paralelo de Punta Gorda, las líneas se unirán nuevamente en una única línea limítrofe que coincide con el eje del canal principal de navegación.	119

Nota: los datos obtenidos referentes a los límites con la República Federativa de Brasil fueron proporcionados por el IGM y los datos obtenidos sobre los límites con la República Argentina fueron proporcionados por el SOHMA.

<b>Limites Brasil</b>	<b>Km</b>	<b>Efectivos</b>	<b>Bases Fijas</b>
Fluviales y Lacustres	764.5 <sup>10</sup>	602 <sup>11</sup>	6 <sup>12</sup>
Terrestres	399,5 <sup>13</sup>	1202	4
Total	1164	1804	10

<b>Limites Argentina</b>	<b>Km</b>	<b>Efectivos</b>	<b>Bases Fijas</b>
Fluviales	506.0	1369 <sup>14</sup>	11 <sup>15</sup>
Terrestres <sup>16</sup>	-	-	-

Teniendo los valores, se sustituirán por las variables de la fórmula de Permeabilidad para observar los resultados, tanto en el límite con la República Federativa de Brasil como con la República de Argentina:

$$P = 1/ \alpha_1 Ce_1 + \dots + \alpha_n Ce_n + \dots + \beta_1 Cm_1 + \dots + \beta_n Cm_n + \dots + \Omega_1 Cb_1 + \dots + \Omega_n Cb_n$$

Teniendo en cuenta que aún no se han determinado las constantes de ponderación (será parte de un próximo trabajo), se realizará a efectos prácticos y demostrativos una formulación simple, se tomará sólo el factor relacionado con el control de efectivos ( $\alpha_1 Ce_1$ ) con las constantes de ponderación igual a uno ( $\alpha_1 = \alpha_2 = \dots = \alpha_n = 1$ ).

<sup>10</sup> Incluye Río Cuareim, Río Yaguarón y Laguna Merín (jurisdicción de la Armada). No incluye arroyos.  
<sup>11</sup> Además de los efectivos de la Armada, por proximidad a los límites Fluviales y lacustres, se incluyó los efectivos de Regimiento de Caballería Mecanizado No.10 y Batallón de Infantería Mecanizado No.12  
<sup>12</sup> Además de las Bases fijas de la Armada, por proximidad a los límites Fluviales y lacustres, se incluyó el Regimiento de Caballería Mecanizado No.10 y el Batallón de Infantería Mecanizado No.12.  
<sup>13</sup> Se Incluye en los límites terrestre a los Arroyos.  
<sup>14</sup> Además de los efectivos de la Armada, por proximidad a los límites Fluviales y lacustres, se incluyó los efectivos de Brigada de Infantería No.3, Batallón de Infantería Mecanizado No. 7, Batallón de Infantería Mecanizado No.8, Batallón de Infantería Mecanizado No.9 y Batallón de Infantería Mecanizado No.5.  
<sup>15</sup> Además de las bases fijas de la Armada, por proximidad a los límites Fluviales y lacustres, se incluyó a la Brigada de Infantería No.3, Batallón de Infantería Mecanizado No. 7, Batallón de Infantería Mecanizado No.8, Batallón de Infantería Mecanizado No.9 y el Batallón de Infantería Mecanizado No.5.  
<sup>16</sup> Es de destacar que los límites fluviales y lacustres, a los efectos del impacto en la integridad territorial y definir la operativa, se transforman en un 97 % de responsabilidad el Ejército Nacional.

Entonces:

$$P = 1 / \alpha l C e l = 1 / C e$$

Sustituyendo las variables por los datos los resultados obtenidos para la frontera de la República Federativa de Brasil dan una permeabilidad igual a **0,645** y para la frontera con la República Argentina una permeabilidad igual a **0,369**. La interpretación en un análisis comparativo entre la permeabilidad entre ambas fronteras arroja que la frontera con Argentina es menos permeable que la de Brasil por lo que obtiene mejores resultados en relación a los objetivos marcados en Proyecto de ley.

Pero, la pregunta que surge como más interesante es, ¿el valor de permeabilidad resultante es suficiente? . Para contestar ésta pregunta es necesario contrastar el resultado obtenido con los indicadores que reflejen las consecuencias de la permeabilidad de las frontera, tales como, el lavado de dinero, cantidad de estupefacientes incautado, mercadería de contrabando incautada, actos terroristas, etc.; y tomar dicho valor como referencia, sí éste está dentro de los niveles de permeabilidad aceptados, se deberá mantener el control bajo los actuales parámetros, sí no es suficiente, se deberá tomar las medidas necesarias para mejorar los parámetros y por consecuencia el valor de permeabilidad tomando las decisiones basadas en la formula desarrollada, que como ya se señaló, dada sus características, cuenta como una herramienta relevante para el apoyo a la toma de decisiones.

#### **5.4.7 Conclusiones**

Los tres Estados limítrofes estudiados han desarrollada normativas o están en proceso de ello, en cuanto a atender las nuevas amenazas en los espacios de fronteras utilizando al instrumento militar para tales fines; la República Federativa de Brasil, además de ser el primer país de los tres en formular estrategias de Seguridad y Defensa en la frontera, definió políticas con objetivos aún más amplios, atendiendo también las amenazas que atentan directamente contra la soberanía e integridad territorial (ley 6.634 de 1979).

Continuando con el aspecto normativo, la República Federativa de Brasil trata a los asuntos de Seguridad y Defensa en la Frontera como Política de Estado, consiguiendo los consensos necesarios, manteniendo su política en el tiempo y complementando la normativa con otras nuevas disposiciones concurrentes que buscan hacer frente a los actuales desafíos y amenazas definidos por los nuevos escenarios.

Por otra parte, la República Oriental del Uruguay, tomando como base sólida la Ley 16.850 denominada Ley Marco de Defensa Nacional, transitó el camino de aprobación de la Ley 19.677 en el año 2018, creada con el respaldo político de una Política de Estado, para fijar las bases que permitan brindar el marco jurídico adecuado a las Fuerzas Armadas para el empleo de sus capacidades en toda la frontera, tanto marítima, fluvial, lacustre como terrestre en forma permanente y en tiempo de paz, colaborando con los otros instrumentos del Estado en forma transversal tal lo indica la Política de Defensa Nacional.

En contraposición con las anteriores posturas, la República Argentina, toma el camino corto, intenta dar intervención a las Fuerzas Armadas en las fronteras por decreto, no buscando los consensos políticos necesarios que las estrategias de Defensa y Seguridad requieren para asuntos de esta naturaleza.

En cuanto a los indicadores, tal como están planteados en el estudio, permitirán cuantificar la permeabilidad de la frontera en base a mediciones objetivas y formulaciones matemáticas que dimensionarán la eficiencia en relación el número de efectivos, medios y bases fijas dispuestos para el control de la franja fronteriza, permitiendo de esta manera las correcciones necesarias si los resultados no estuvieran acordes a las metas propuestas.



## 5.5 FACTOR CIENTÍFICO TECNOLÓGICO<sup>17</sup>

En el marco de la Ley N° 19.677 “Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza”, el Instituto Geográfico Militar (IGM), realiza en el mes de noviembre del año 2018 el trazado en gabinete y posterior reconocimiento en el terreno de la demarcación de la mencionada “zona fronteriza”, aportando los conocimientos y la experiencia desarrollados en la gestión de Información Geoespacial del territorio nacional.

### 5.5.1 El Instituto Geográfico Militar

Es una Institución técnica y científica creada en el año 1913 por la Ley N° 4334 teniendo como misiones fundamentales:

- Asegurar la preparación, actualización, conservación, distribución y evaluación de material cartográfico, necesario para el cumplimiento de su misión fundamental asignada al Ejército por la Ley N° 15.688 de fecha 30 de Noviembre de 1984 y en apoyo a la planificación integral de las actividades de Seguridad y Desarrollo Nacional.
- Supervisar, controlar y aprobar todas las publicaciones realizadas por Organismos del Estado o Privados, de su especialidad sin perjuicio de la competencia asignada Ley No. 10.808 del 16 de octubre de 1946 y Decreto-Ley No. 14.747 de fecha 28 de Diciembre de 1977.
- Establecer, conservar y ampliar la red geodésica nacional de triangulación, nivelación, gravimetría y magnetismo terrestre.
- Integrar comisiones de estudio y caracterización de nuestros límites internacionales y participar de la representación del país en todas las actividades de su especialidad y derivadas de compromisos internacionales.
- Establecer, mantener y operar un Sistema de Información Geográfica (SIG) para el apoyo a la gestión y toma de decisiones.

---

<sup>17</sup> Autor del Trabajo, Tte. Cnel. José Pampillón.

### **5.5.2 Extracto de la Ley N° 19677, “Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza”.**

#### *Artículo 1*

*Encomiéndese a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la "zona fronteriza" que se define en el artículo siguiente.*

#### *Artículo 2*

*Fijase como "zona fronteriza", la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados.<sup>18</sup>*

### **5.5.3 Demarcación de la zona fronteriza.**

#### **1. Lineamientos**

La tarea encomendada, debió cumplir con los siguientes lineamientos establecidos por el mando:

- a. *La línea de base a marcar, debe tomar como referencia la información geoespacial del territorio nacional disponible.*
- b. *Debe ser flexible, otorgándosele prioridad en la demarcación a las líneas naturales existentes; así como en aquellos casos que posean, tomar como referencia obras de ingeniería e infraestructura que permitan identificar precisamente la misma en el terreno.*
- c. *Se deben delimitar los centros poblados, permitiendo ser excluidos como está previsto en la Ley.*

#### **2. Desarrollo**

El proceso de la demarcación de la zona fronteriza y de la delimitación centros poblados, cumplió con los siguientes pasos y tareas:

- a. Se identifican los centros poblados que se encuentran dentro de un radio de 20 km desde la línea de los límites internacionales con la República

---

<sup>18</sup>Ley N° 19677, Parlamento del Uruguay, 20 de agosto de 2019, <https://parlamento.gub.uy/>



Argentina y la República Federativa de Brasil, resultando un total de 87 centros poblados entre zonas urbanas y sub urbanas.

- b. Se solicita a la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), los límites de los centros poblados identificados, por ser este organismo, la autoridad competente en proporcionar tal información.
- c. Se efectúa el graficado de la zona fronteriza de 20 km, para lo cual:
  - Se emplean las herramientas de un software SIG (Sistema de Información Geográfica), por tratarse de un sistema de almacenamiento y visualización de la realidad geográfica eficiente e interactivo, que trabaja con información exacta, centralizada y sobre todo actualizada ya que permite la posterior incorporación de información complementaria que enriquece constantemente la base de datos original.
  - Se utiliza como base para la visualización, el Plan Cartográfico Nacional a escala 1:50.000 (PCN-50), en formato digital raster.
  - Partiendo de la línea que representa los límites internacionales con la República Argentina y la República Federativa del Brasil, se genera otra línea paralela a los 20 km, para posteriormente identificar los accidentes ya sean naturales (ríos, arroyos, cañadas) o artificiales, como los son las obras de ingeniería e infraestructura (caminos, rutas, vías férreas) más próximos y característicos para su fácil identificación en el terreno.

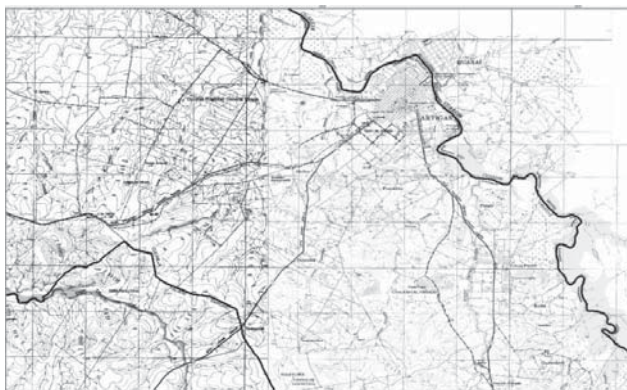


Figura N° 1 Demarcación de la zona fronteriza de 20 km en el PCN-50.

- d. Se realiza el control de la demarcación de la zona sobre la base de imágenes satelitales libres y actuales, de modo de corregir aquellas diferencias que se pudiesen encontrar a raíz de la fecha de confección de la cartografía y la situación actual.

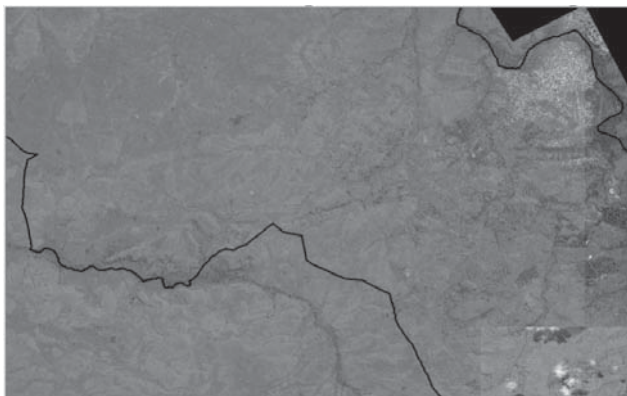


Figura N° 2 Ajuste de la demarcación de la zona fronteriza de 20 km con imágenes satelitales libres.

- e. Se grafican los límites de los centros poblados con base a la información obtenida de la DINOT.



Figura N° 3 Delimitación de los centros poblados.

- f. Se generan archivos digitales en formato KML (Keyhole Markup Language) de la zona fronteriza y los centros poblados para su fácil empleo en Google Earth o Google Maps, sin la necesidad de recurrir a un software SIG.

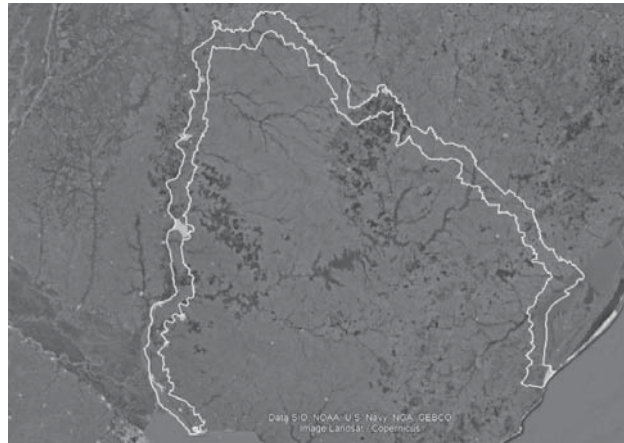


Figura N° 4 Imagen Google Earth con demarcación de la zona fronteriza y centros poblados en KML.

- g. Se confeccionó una planilla en formato Excel, de puntos con coordenadas, descripción y codificación por departamentos que demarcan la zona fronteriza y delimitan los centros poblados como complemento de la salida gráfica.

COORDENADAS DE ZONA FRONTERIZA						
id	DESCRIPCION	COORD. GEOGRAFICAS		COORD. PLANAS UTM		
<b>ROCHA</b>						
RO 000	LIMITE CENTRO POBLADO	33°54'30",3 S	53°30'31",0 W	22H	268050	6245163
RO 001	LIMITE CENTRO POBLADO	33°54'29",3 S	53°30'47",0 W	22H	267634	6245184
RO 002	LIMITE CENTRO POBLADO	33°54'26",8 S	53°31'00",0 W	22H	267309	6245255
RO 003	LIMITE CENTRO POBLADO	33°54'26",8 S	53°31'03",0 W	22H	267210	6245252
RO 004	LIMITE CENTRO POBLADO	33°54'33",2 S	53°31'23",0 W	22H	266700	6245042
RO 005	LIMITE CENTRO POBLADO	33°54'34",0 S	53°31'36",0 W	22H	266377	6245010
RO 006	PUNTO DE CONTROL	33°55'14",9 S	53°31'58",0 W	22H	265840	6243735
RO 007	PUNTO DE CONTROL	33°55'10",9 S	53°32'41",0 W	22H	264725	6243830
RO 008	PUNTO DE CONTROL	33°55'02",6 S	53°34'12",0 W	22H	262398	6244029
RO 009	PUNTO DE CONTROL	33°54'56",7 S	53°34'29",0 W	22H	261939	6244200
RO 010	PUNTO DE CONTROL	33°54'47",6 S	53°34'55",0 W	22H	261288	6244462
RO 011	PUNTO DE CONTROL	33°54'44",2 S	53°35'10",0 W	22H	260879	6244556
RO 012	PUNTO DE CONTROL	33°54'40",8 S	53°35'58",0 W	22H	259661	6244632
RO 013	PUNTO DE CONTROL	33°54'38",2 S	53°36'39",0 W	22H	258592	6244684
RO 014	PUNTO DE CONTROL	33°54'24",5 S	53°36'53",0 W	22H	255133	6245019
RO 015	PUNTO DE CONTROL	33°54'11",1 S	53°41'15",0 W	22H	251498	6245337
RO 016	PUNTO DE CONTROL	33°54'22",0 S	53°42'55",0 W	22H	248936	6244933
RO 017	PUNTO DE CONTROL	33°54'30",6 S	53°44'13",0 W	22H	246926	6244615
RO 018	PUNTO DE CONTROL	33°53'59",5 S	53°45'24",0 W	22H	245089	6245525
RO 019	PUNTO DE CONTROL	33°53'15",5 S	53°47'50",0 W	22H	241298	6246778
RO 020	PUNTO DE CONTROL	33°52'35",7 S	53°47'33",0 W	22H	241690	6248016

Figura N° 5 Extracto del listado de punto que demarcan la zona fronteriza y delimitan los centros poblados, elaborados para la demarcación.

- h. Se efectúa el reconocimiento en el terreno, a los efectos de ratificar el trazado realizado con el empleo de cartografía e imágenes satelitales. Para el mismo, se emplean dos brigadas de campo, la primera realizó el reconocimiento desde la ciudad de Colonia de Sacramento hasta la ciudad de Artigas y la segunda desde la ciudad de Artigas hasta La Coronilla.



Figura N° 6 Reconocimiento en el terreno del trabajo efectuado en gabinete.

#### **5.5.4 Conclusiones.**

El Instituto Geográfico Militar cumplió con la tarea encomendada, demarcando la zona fronteriza de 20 km asignada a las FFAA para llevar adelante tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en la misma, utilizando accidentes naturales y artificiales fácilmente reconocibles, aportando los siguientes productos en formato digital:

1. Listado de 4619 puntos que demarcan la zona fronteriza y delimitan los 87 centros poblados que se encuentran dentro de dicha zona.

A cada punto se le asigna un número de identificación, una descripción, coordenadas geográficas y coordenadas planas UTM (Universal Transversal de

Mercator) en el sistema de referencia geodésico oficial de Uruguay, SIRGAS-ROU98, compatible con el sistema de referencia WGS84.

2. Archivos digitales en formato shapefile (.shp) y KML de la demarcación de la zona fronteriza y de los límites de los centros poblados, para su utilización en software SIG, Google Earth o Google Map, permitiendo integrar información de distintas fuentes, escalas y datos, tanto espaciales como no espaciales en forma ágil y sencilla.



## **5.6 FACTOR ECONÓMICO<sup>19</sup>**

### **5.6.1 Introducción**

El presente documento consiste en un trabajo de investigación para el curso de Seguridad y Defensa, dictado en el Centro de Altos Estudios Nacionales, en su edición 2018. El abordaje específico del Factor Económico, se realizó buscando actualizar los datos correspondientes al ejercicio presupuestal del Uruguay correspondiente al año 2017.

Los datos para actualizar son los siguientes:

- 1)- % del Producto Bruto Interno (PBI), asignado a Defensa Nacional.
- 2)- % del Presupuesto Nacional asignado a Defensa Nacional.
- 3)- Comparativo entre el presupuesto asignado al área programática Defensa Nacional y el asignado al Ministerio de Defensa Nacional.
- 4)- Determinación cuantitativa del presupuesto de otras áreas programáticas incluidas en el área programática Defensa Nacional.
- 5)- Evolución histórica de los dos indicadores anteriores.
- 6)- % de Presupuesto de Defensa asignado a cada una de las Fuerzas, Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya.
- 7)- % de Presupuesto de Defensa asignado a otras Unidades Ejecutoras dentro de Ministerio de Defensa.
- 8)- Distribución del presupuesto de defensa asignado a Funcionamiento, Remuneraciones e Inversiones. (Este indicador será analizado a nivel del Inciso Presupuestal MDN y a nivel de cada Fuerza, Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea.
- 9)- Grado de cumplimiento anual del presupuesto de Defensa asignado al Ministerio de Defensa Nacional.
- 10)- Evolución histórica de los Recursos provenientes de fondos ONU
- 11)- Evolución histórica de los Recursos provenientes de fondos de rentas generales.

---

<sup>19</sup> Autores de la Investigación, Ec. Ana María Pacheco, Tec.. Julio Acosta y Tec. Gabriel Bacedas.

12)- Evolución Histórica de los Recursos provenientes de Afectación Especial.

Antes de ingresar en la investigación y actualización nos parece oportuno observar algunos conceptos y definiciones importantes.

**Defensa Nacional;** la Ley 18650 la define en sus artículos 1 y 2 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.*

*La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad.*

**Factor económico;** el Observatorio de Defensa en la publicación del año 2018 lo describió asociado al *Área Programática “Defensa Nacional” incluida en el presupuesto nacional, la cual es definida como el área que comprende la administración de asuntos y servicios de la defensa militar, y la gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar, aire y espacio; la gestión de la ingeniería, transportes y comunicaciones, información, personal y otras fuerzas defensivas no combatientes; gestión de la reserva y auxiliares vinculadas al sistema de defensa. Excluye los Hospitales de Base (Sanidad Militar) y las escuelas y academias militares con planes de estudios análogos a los de instituciones civiles y los planes de pensiones para el personal militar.*



**Presupuesto nacional;** es la expresión financiera del plan de gobierno. Se elabora para los 5 años correspondiente al periodo de gobierno, no pudiendo exceder el mismo, deberá ser elaborado antes de transcurridos los primeros meses del inicio del período.

El mismo es revisado año a año en la ley de rendición de cuentas.

Es elaborado por la Contaduría General de la Nación (CGN), en base a 17 ejes programáticos, para realizar una gestión más eficiente del gasto y así evitar superposiciones de programas y proyectos, bajo directivas del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) y la CGN.

Los ejes son los Siguietes;

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

En nuestra investigación nos centraremos en el punto 6. Defensa Nacional.

### **5.6.2 Actualización de datos**

A continuación, se realizará la actualización de los datos, tomando como base el trabajo realizado por los cursantes del Curso de Extensión Seguridad y Defensa 2017 del C.A.L.E.N., Cra. Érika Mattos Souza, Lic. Florencia Geolkiewsky y Teniente de Navío (CAA) Lic. Pablo Laborde, quienes bajo la tutoría de la Contadora Margaret Rubio diseñaron los indicadores (Observatorio de Defensa, C.A.L.E.N., 2018)<sup>20</sup>.

Se parte de la base del análisis de la rendición de cuentas de la Contaduría General de la Nación (CGN), Defensa Nacional está identificado como Programa 300, dentro del inciso 03 MDN (Ministerio de Defensa Nacional).

Para este programa se le asignan fondos a 5 Unidades Ejecutoras (UE), las cuales son;

\*001-Dirección General de Secretaría de Estado (DGSE) con 1.623.608.003 millones de pesos.

\*003-Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) con 94.537.921 millones de pesos.

\*004-Comando General del Ejército (CGE) 6.800.874.863 millones de pesos.

\*018- Comando General de la Armada (CGA) 2.641.127.739 millones de pesos.

\*023- Comando General de la Fuerza Aérea (CGFAU) 1.748.386.933 millones de pesos.

Sumando 12.908.535.459 millones de pesos para el programa 300 Defensa Nacional del Presupuesto Nacional.

---

<sup>20</sup> Todos los cálculos se hicieron con los mismos formatos y planillas que figuran en las páginas 81 a 90 del texto publicado en el año 2018

## 1. INDICADOR % PBI ASIGNADO A DEFENSA NACIONAL AÑO 2017

PBI de Uruguay correspondiente al año 2017 es del 2.7%, equivalente a 55.562.000.000 millones de dólares.

Para este cálculo se utiliza la formula **% Indicador = (YS x 100) /X\$,** donde **YS** corresponde a la asignación crédito presupuestal a Defensa Nacional, **X\$** corresponde al PBI de Uruguay en un año. Se tomó el valor del PBI correspondiente a 2017 y el Presupuesto del MDN, convertido a dólares, utilizando el valor promedio de diciembre de 2017 (\$ 28.880).

Asignación crédito presupuestal a Defensa Nacional expresado en Dólares 446.971.449

$$\% \text{ Indicador} = (446.971.452.9 \times 100) / 55.562.000.000$$

**% Indicador = 0.804455298405385 del PBI asignado a la Defensa Nacional.**

## 2. % DEL PRESUPUESTO NACIONAL ASIGNADO A DEFENSA

Para este cálculo debemos conocer el valor total del presupuesto nacional, para luego saber cuál es el porcentaje asignado a Defensa Nacional, lo que se refleja en el siguiente cuadro

Consultar Ejecución Presupuestal de todos los Incisos

Consulta Ejecución Presupuestal						
Año: 2017						
Inciso	SIGLA	Crédito Vigente	Afectado	Comprometido	Obligado	
01	Pod.Leg.	5,834,275,356	4,336,171,617	4,336,171,617	4,336,171,617	
02	Pres.Rep.	4,417,723,292	3,539,390,254	3,531,702,278	3,528,871,398	
03	M.D.N.	21,705,988,105	19,379,601,161	19,183,648,800	18,970,308,660	
04	M.I.	31,293,777,088	26,755,081,952	26,750,036,174	26,710,422,766	
05	M.E.F.	12,121,262,458	10,711,487,594	10,710,885,673	10,671,963,366	
06	M.RR.EE.	2,850,597,616	2,696,110,576	2,695,407,051	2,686,948,101	
07	M.G.A.P.	4,024,697,795	3,291,025,318	3,236,737,892	3,228,351,348	
08	M.I.E.M.	1,327,160,676	944,982,216	944,896,933	944,880,216	
09	M.T.	695,801,564	595,171,357	585,171,352	594,028,148	
10	M.T.O.P.	11,077,565,766	10,724,983,652	10,724,946,842	10,707,672,695	
11	M.E.C.	4,305,594,277	3,722,218,673	3,682,831,017	3,675,375,740	
12	M.S.P.	2,188,068,324	2,050,914,973	2,050,762,664	2,050,762,664	
13	M.T.S.S.	1,131,504,660	949,819,807	948,337,974	946,156,978	
14	MVOTMA	8,999,060,517	8,762,625,931	8,762,127,435	8,733,047,835	
15	M.D.S.	8,400,202,138	7,773,183,550	7,768,620,974	7,743,654,989	
16	Pod.Jud.	5,823,987,987	5,712,267,073	5,712,229,361	5,712,229,361	
17	Trib.Ctas.	609,156,291	548,173,523	548,612,563	548,754,948	
18	Corte Elec.	1,152,723,274	1,066,931,037	1,066,931,037	1,066,793,364	
19	T.C.A.	170,103,112	153,378,262	153,329,656	153,320,568	
25	A.N.E.P.	58,837,807,052	58,058,738,276	58,031,785,898	58,031,716,864	
26	Univ.Rep.	14,541,102,626	14,209,122,493	14,209,122,493	14,209,122,493	
27	I.N.A.U.	13,492,189,706	12,956,889,367	12,956,763,206	12,956,377,087	
29	A.S.S.E.	34,197,250,023	32,762,522,425	32,761,495,940	32,758,592,029	
31	UTEC	544,852,020	544,069,552	544,069,552	544,069,552	
32	INUMET	237,052,345	180,662,457	180,662,456	180,655,185	
33	FGN	2,375,562,336	1,068,829,278	1,068,829,277	1,068,829,274	
34	JUTEF	34,710,653	32,144,791	32,104,727	32,079,901	

El Total de la ejecución presupuestal para 2017 es de 252.186.796.953 millones de pesos.

Para este cálculo se utiliza la formula **Fórmula % Indicador = (Y\$ x 100) /X\$**, donde **Y\$** corresponde a la asignación de crédito a Defensa Nacional, **X\$** corresponde al presupuesto Nacional.

$$\% \text{ Indicador} = (12.908.535.459 \$ \times 100) / 252.186.796.953 \$$$

**El cálculo arroja que el 5.11 % del presupuesto nacional fue asignado a defensa nacional en 2017.**

### **3. Comparativo entre el presupuesto asignado al área programática Defensa Nacional y el asignado al Ministerio de Defensa Nacional.**

En este cálculo se arrojarán los resultados en porcentaje de recursos económicos asignados al MDN y a Defensa Nacional, inciso 03 y programa 300 respectivamente.

**Inciso 03 = \$21.705.988.105**, corresponde al **8.60 %** del presupuesto nacional para el año 2017.

**Programa 300 = \$12.908.535.459**, corresponde al **5.11%** del presupuesto nacional para el año 2017.

### **4. % de Presupuesto de Defensa asignado a cada una de las Fuerzas, Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya.**

**A continuación, vamos a analizar el presupuesto asignado para el programa 300 a cada una de las fuerzas;**

**COMANDO GENERAL DE LA ARMADA UE 018 = 2.641.127.739**

**COMANDO GENERAL DE LA FUERZA AÉREA UE023 = 1.748.386.933**

**COMANDO GENERAL DEL EJÉRCITO UE 004 = 6.800.874.863**

Entonces el PRESUPUESTO de DEFENSA (AP6Programa 300) total es de x\$ =  
100%.

Asignación Crédito Presupuestal Programa 300 de cada Fuerza será y\$.

% Indicador = (y\$ x 100) /x\$

**UE 018 ARMADA NACIONAL 2.641.127.739 X 100 / 12.908.535.459 = 20.46%**

**UE 023 FUERZA AÉREA 1.748.386.933 X100/12.908.535.459 = 13.54%**

**UE 004 EJÉRCITO 6.800.874.863 x100 /12.908.535.459 = 52.68%**

**Total 85.134%**

#### **5. % de Presupuesto de Defensa asignado a otras Unidades Ejecutoras dentro de Ministerio de Defensa**

**UE 001 Dirección General de Secretaria de estado = 1.623.608.003**

UE 003 ESMAD ESMAD ESMAD Estado Mayor de la Defensa = **94.537.921**

**1.623.608.003X100/12.908.535.459= 12.57%**

**94.537.921X100/12.908.535.459= 0.76%**

#### **6. Grado de cumplimiento anual del presupuesto de defensa asignado al MDN.**

Para el cálculo, utilizaremos la siguiente formula; % cumplimiento = (Y\$ x 100) /X\$

Donde Y\$ corresponde al valor afectado, X\$ corresponde al crédito vigente.

**UE 001 DGSE % cumplimiento = (992.741.699\$ x100) / 1.623.608.003\$**

**% cumplimiento = 61.14 %**

**UE 003 ESMAD ESMAD ESMAD % cumplimiento = (91.105.101\$ x 100) / 94.537.921\$**

**% cumplimiento = 96.36 %**

**UE 004 CGE** % cumplimiento =  $(6.686.696.998\$ \times 100) / 6.800.874.863\$$

% cumplimiento = 98.32 %

**UE 018 CGA** % cumplimiento =  $(2.465.424.524\$ \times 100) / 2.641.127.739\$$

% cumplimiento = 93.34%

**UE 023 CGFA** % cumplimiento =  $(1.666.469.860\$ \times 100) / 1.748.386.933\$$

% cumplimiento = 95.31 %

## 7. Evolución histórica de los recursos provenientes de fondos ONU

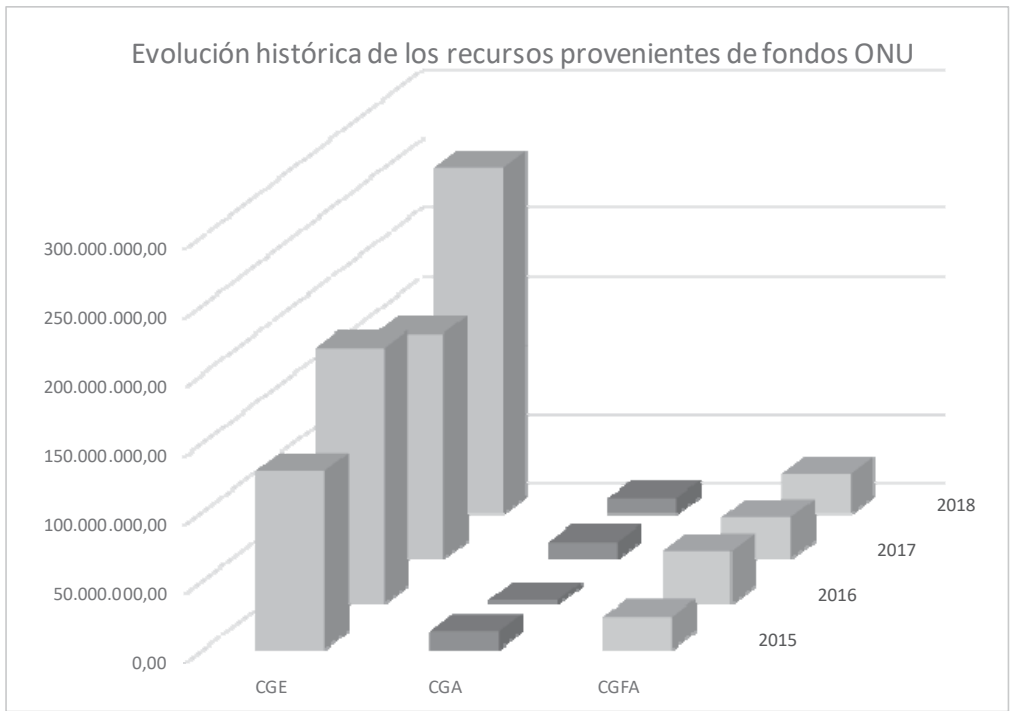
### Consultas de Ejecución Presupuestal

Consultar Ejecución Presupuestal de todos los Incisos

#### Consulta Ejecución Presupuestal

Año: 2017  
Inciso: Ministerio de Defensa Nacional  
Unidad Ejecutora: Dirección General de Secretaría de Estado  
Programa: 300

	Proyecto	Descripción Proyecto	Crédito Vigente	Afectado	Comprometid	Obligado
<input type="radio"/>	000	Funcionamiento	734,608,892	390,401,072	390,361,921	390,221,745
<input type="radio"/>	001	Reembolso ONU a FF.AA. por Misiones de Paz- "CGE"	250,848,082	249,660,563	249,602,621	182,946,623
<input type="radio"/>	002	Reembolso ONU a FF.AA. por Misiones de Paz- "CGA"	11,560,479	9,385,393	9,385,393	9,373,277
<input type="radio"/>	003	Reembolso ONU a FF.AA. por Misiones de Paz- "CGFA"	29,024,462	559,372	559,372	548,892



Fuente: elaboración propia para el presente trabajo.





## 6 CONCLUSIONES

El trabajo de investigación 2018, permitió el abordaje de un marco jurídico recientemente aprobado, cómo es la Ley 19.677 del 26 de octubre de 2018, que establece la vigilancia de la zona fronteriza por parte de las Fuerzas Armadas y el apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en el espacio definido.

El Factor Político en su enfoque del marco normativo desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, concluyó que la existencia de un límite internacional implica la confluencia de poderes políticos y ámbitos económicos y la interacción cultural y lingüística dentro un espacio más amplio que fue denominado zona fronteriza.

Es por eso, que mediante esta ley, es creada la denominada "zona fronteriza", la cual se constituye en un espacio geográfico los efectos de proteger y tomar acciones concretas contra el desarrollo y la propagación de amenazas que afecten la seguridad, tomando en consideración la vulnerabilidad geopolítica de dicha área a intereses y objetivos que pueden ser contrarios y/o perjudiciales a los intereses y objetivos nacionales.

El Factor Político Interno concluyó que los proyectos presentados por el espectro político son significativamente similares y que del proceso de discusión legislativa, sale una norma aprobada por unanimidad que tiende a ser una Política de Estado, ante un problema de seguridad en un área fronteriza que afecta los legítimos intereses nacionales de la República Oriental del Uruguay.

Este proceso se asocia al seguido para la formulación de la normativa analizada por la República Federativa de Brasil en cuanto a construir Políticas de Estado y se aleja del presentado de normar por decreto seguido por la República Argentina, típico de Políticas de Gobierno.

Las oposiciones que recibió el proyecto en el trámite parlamentario, no reflejaron una afectación material al proceso de aprobación, por lo que no lograron materializar un efecto negativo sobre el concepto de Política de Estado y se posicionaron en un contexto

ideológico, por encima de lo sustancial de la discusión, la creación de seguridad en la “zona fronteriza”.

El Factor Psicosocial identificó y analizó la amenaza del narcotráfico y el crimen organizado, estableciendo un cruce de información sobre las corrientes migratorias y los procesados en las regiones de frontera. Los investigadores realizan algunas recomendaciones de ajustes, como son buscar las causas de mayores egresos que ingresos de algunas nacionalidades, las cuales serán planteadas en futuras investigaciones.

En el análisis de las amenazas realizado por el Factor Psicosocial, cuando se analiza en conjunto con el aporte realizado por el Factor Militar, se determina que los lugares donde se ha materializado la amenaza del crimen organizado y narcotráfico, coinciden con el mayor índice de permeabilidad de la frontera.

Este último aporte la ecuación del índice de permeabilidad de la frontera, considerando coeficientes de control, los cuales son inversamente proporcionales a la permeabilidad, es el hecho más significativo de la investigación 2018.

Esta fórmula se pretende trabajar y evolucionar en la investigación del año 2019, pero desde el punto de vista académico es un mojón y una contribución que aporta el observatorio al conocimiento sobre Seguridad y Defensa,

El Factor Científico Tecnológico, contribuyó a la creación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) de fronteras, que fue la base para la demarcación de la “zona fronteriza” definida en el artículo 2 de la Ley 19.775.

Quizás este aspecto de la norma sería conveniente trabajar a futuro, ya que el establecimiento de una profundidad convencional geométrica por parte del legislador de 20 km, se transforma en una distancia difícil de operacionalizar en el terreno. Es un aspecto que sin dudas determina que se trabaje buscando una norma que interprete esa franja, siguiendo infraestructura y accidentes característicos del terreno, que permita otorgar la legitimidad necesaria al accionar de las Fuerzas Armadas.

El Factor Económico continuó el análisis de los indicadores diseñados en el año 2017, por lo que si se mantiene la investigación en el año 2019, cómo está previsto, se empezaría a construir una verdadera trayectoria de los mismos.

## 7 REFERENCIAS

- Alejandro Benedetti, 2018. Estudios Fronterizos, vol. 19, e018. Universidad de Buenos Aires, Instituto de Geografía y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Grupo de Estudios sobre Frontera y Regiones, Argentina. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/estfro/v19/2395-9134-estfro-19-e018.pdf>
- Ana GEMMA LOPEZ MARTIN, Compilación de libros Catedra de Derecho Internacional Publico Universidad Complutense de Madrid (UCM) Recuperado de: <https://anagemmalopez.wordpress.com/investigacion/libros/>
- Asociación de Colegios Iberoamericanos de Defensa, (2013), Conceptos de Seguridad y Defensa, Reunión de la Asociación, Montevideo.
- Briceño Monzón, C. A. (2014). La cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX [en línea]. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1067/te.1067.pdf>
- Briceño Monzón, Claudio Alberto La cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX Tesis 2014
- Caffi, I., & Teresa, M. (n.d.). 2016, Las fronteras desde la perspectiva del Derecho Internacional. Recuperado de: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-37692016000300004](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692016000300004)
- Cafilisch Lucius " A tipology of borders" en International law : New actors, new concept, continuing dilemmas, Bukas, V y Trpimir M Susic (Ed), Martinus. Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2010, pp.191 ss.
- CALEN - (2013) - Método de Planificación Estratégica – Manual – Tomo I y II - Montevideo.
- Carlos Marcelo Schäferstein, 2019. ¿A partir de que se hace las delimitaciones de un territorio estatal? (n.d.). Recupeado de: <https://es.quora.com/A-partir-de-que-se-hace-las-delimitaciones-de-un-territorio-estatal>
- Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988. Recuperado de: [https://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_1988\\_da\\_Rep%C3%ABblica\\_Federativa\\_do\\_Brasil](https://pt.wikisource.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988_da_Rep%C3%ABblica_Federativa_do_Brasil)

Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, firmado el 23 de mayo de 1969, UNTS 1980, vol. 1155, n° 18232, p. 443, (BOE, 13 de junio de 1980, n° 142).

CONVENCION SOBRE DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESTADOS , 1933  
Montevideo. Recuperado de:  
<https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHOS%20Y%20DEBERES%20DE%20LOS%20ESTADOS.pdf>

Decreto N°253/2018 , Argentina, Actualización Zonas de Seguridad - Cartografía

Decreto N° 105/14 – Política de Defensa Nacional - disponible en  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2014>

Decreto N° 129/16 - Política Militar de Defensa – disponible en  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/129-2016>

Uruguay. M.D.N. C.A.L.E.N. Decreto228/016. Reglamento de organización y funcionamiento del C.A.L.E.N., 2016.Montevideo: C.A.L.E.N. Disponible en [http://calen.edu.uy/pdf/marco\\_juridico/ROF\\_CALEN.pdf](http://calen.edu.uy/pdf/marco_juridico/ROF_CALEN.pdf)

Decreto del Poder Ejecutivo 06/018, Uruguay, disponible en  
[https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/decretos/01/mdn\\_850.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/decretos/01/mdn_850.pdf)

EL ESTADO, LA SOBERANÍA Y EL MARCO INTERNACIONAL por Heber  
Arbuet- Vignali y Luis Barrios (\*)

Faixa de fronteira brasileira. (n.d.). Recuperado de:  
<https://amandaggd.jusbrasil.com.br/artigos/229897482/faixa-de-fronteira-brasileira>

FRONTERAS: Rupturas y Convergencia ( 2013) – FLACS  
[.https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52332.pdf](https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52332.pdf)

Hernández Sampieri (2010), Metodología de la Investigación, Quinta Edición,  
Mac. Graw Hill. Ciudad de México,

<http://www.chlaep.org.uy/institucional.php> - Último acceso a internet: 8/5/19

<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/areas-programas-salud> Último  
acceso a internet: 8/5/19

<http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/343/1/innova.front/operativos-policiales-en-uruguay-cortaron-ruta-de-transito-de-narcotrafico-hacia-europa-61413.html> - Último acceso a internet: 9/5/19

<https://www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/comunicacion/noticias/uruguay-sigue-liderando-el-ranking-de-transparencia-en-america-latina>

Isabel Clemente, Rev. Urug. Cienc. Polít. vol.19 no.1 Montevideo ene. 2010 LA REGIÓN DE FRONTERA URUGUAY-BRASIL Y LA RELACIÓN BINACIONAL: PASADO Y PERSPECTIVAS. Recuperado de: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1688-499X2010000100007](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2010000100007)

Latinobarómetro, 2017, Banco de datos en Línea, Buenos Aires, Argentina. [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org) - Último acceso a internet: 8/5/19

Ley N° 15385/1944, Ley de Zonas de Seguridad, Argentina.

Uruguay, Ley No. 18437, Ley General de Educación, Montevideo, 2008. Disponible en <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18437-2008>

Ley N° 19.677, 2018, Parlamento del Uruguay, 20 de agosto de 2019, <https://parlamento.gub.uy/>

Ley N° 6634/1979 Faixa de Fronteira. Recuperado de: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110728/lei-6634-79>

Ley N° 18.650 – Ley Marco de Defensa Nacional – disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7684951.htm>

Informe de la Comisión de Defensa de la Cámara de Representantes (17/04/2018). [https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/138813/ficha\\_completa](https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/138813/ficha_completa)

Observatorio de Defensa, C.A.L.E.N., (2018) disponible en <http://calen.edu.uy/wp-content/uploads/LIBRO-OBSERVATORIO-DE-DEFENSA.pdf>

Proyecto de Ley del Partido Independiente (06/02/2018).

Proyecto de Ley de Tareas de Vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza del Poder Ejecutivo (05/03/2018).

MGAP 2018 - (<http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-la-granja/04-10-2018/programa-de-manejo-de-plagas>).

MGAP - <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/vacunas> Último acceso a internet: 8/5/19

Nueva información geoespacial sobre Zona de Seguridad y Áreas de Desarrollo de Fronteras. (n.d.). Recuperado de: <http://www.ign.gob.ar/content/nueva-informaci%C3%B3n-geoespacial-sobre-zona-de-seguridad-y-%C3%A1reas-de-desarrollo-de-fronteras>

Rep. N° 912, Anexo I, Cámara de Representantes (02/05/2018).

SELECCIÓN DE DOCUMENTOS INTERNACIONALES DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Segunda Serie Condición y régimen de los espacios nacionales e internacionales Prof<sup>a</sup>. Adj. Lic. M. Raquel Ippoliti Prof<sup>a</sup>. Ads. Lic. Ana M<sup>a</sup> Pastorino Marzo 2014

TERRITORIO, FRONTERA, SOBERANÍA Y ESPACIOS: CUATRO CONCEPTOS QUE TENSIONAN AL DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO ACTUAL Ruben B. Santos Balandro\* REVISTA DE DERECHO PÚBLICO - AÑO 22 - NÚMERO 43 - AGOSTO 2013 - pp. 75-110

Zona de Seguridad de Frontera. (n.d.). Recuperado de: <http://www.ign.gob.ar/zona-de-seguridad-de-frontera>

(Conferencia de Seguridad, 2003), disponible en [http://www.oas.org/36AG/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)



Esta Obra se terminó de imprimir en  
la División Publicaciones de la O.R.T. yA.  
del Comando General del Ejército  
en el mes de noviembre de 2019.

Tiraje: 150 ejemplares.

Depósito Legal N° . 376.709

**Este trabajo de investigación académico es una  
publicación de carácter académico, no reflejando un  
posicionamiento del Centro de Altos Estudios Nacionales,  
ni de las autoridades del Ministerio de Defensa Nacional**

ISBN: 978-9974-8642-3-8



9 789974 864238