

EL LIBRO BLANCO DE DEFENSA: ¿QUÉ MODELO? ¿QUÉ CONTENIDOS? ¿QUÉ INSUMOS ESTRATÉGICOS Y GEOPOLÍTICOS?

Ricardo J. Barboza Zas*

RESUMEN

El Estado uruguayo en el año 2000 dio inicio a una política de defensa que se ha transformado en una política pública, reflejada por la Ley N° 18.650 Ley Marco de Defensa Nacional, apoyada por todo el espectro político con los Decretos N° 105/014 Aprobación de la Propuesta en Materia de Política de Defensa Nacional y N° 371/020 Política de Defensa Nacional, Directivas - Período 2020-2025 que regulan la política de defensa de cada período de gobierno. En este último se encomienda la etapa final que es la publicación del Libro Blanco de Defensa. No se detalla el modelo, forma u orientación de esta publicación y se presenta en el último decreto los lineamientos estratégicos, pero omite plantear lineamientos geopolíticos. El plazo de publicación vence a fines de 2025 y eso implica un gran desafío, en especial para el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), como instituto de referencia y de generación de insumos.

Palabras clave: Política pública, Política de defensa, Libro Blanco, Estrategia, Geopolítica.

ABSTRACT

In 2000, Uruguay initiated its way to a defense policy that emerged as a State policy to this date, reflected in the National Defense Act number 18,560 and supported by the entire political spectrum. Respective decrees have been approved to regulate the defense policy in each period of government; that is, Decree number 105 of 2014 approving the proposed National Defense Policy and Decree number 371 of 2020 approving National Defense Policy Directives for the period of 2020 – 2025. The latter is entrusted with the final stage, which is the publication of the Defense White Book. Even the model, format or directions for this publication have not been detailed, the strategic guidelines

* Capitán de Navío en situación de retiro. Oficial Diplomado de Estado Mayor Naval, Licenciado en Sistemas Navales, en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales. Docente Grado II en Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho, de la Escuela de Guerra Naval y del Centro de Altos Estudios Nacionales en la Maestría de Estrategia Nacional. Correo electrónico: lenoiruy@gmail.com.

were introduced in said decree, but there is an omission of geopolitical guidelines. The deadline to release the White Book expires at the end of 2025 and this implies a great challenge, especially for the Uruguayan College of Defense (Center for Higher National Studies- CALEN), as a Center of reference and generator of inputs.

Keywords: Public policy, Defense policy, White Paper, Strategy, Geopolitics.

Introducción

El Estado uruguayo viene trazando una línea vinculada a la formulación de la política de defensa nacional como una política pública desde el 1° de octubre de 1999; el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) publica un trabajo escrito llamado *Uruguay. Bases para un Política de Defensa Nacional*, donde se plantean algunos lineamientos a considerarse dentro de una política pública de defensa.

En febrero de 2005 el MDN promulgó un documento conocido como *Aportes para la Defensa*. Este tenía un formato similar al espíritu que había comenzado en la década del 70, surgido en el Reino Unido dentro de las Conferencias de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). En América, el impulso surge de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el marco de la reformulación hemisférica (Medidas de Fomento de Confianza Mutua); estas pasan a ser conocidas como los *Libros Blancos de Defensa* que tienen una visión mayormente vinculada a la política doméstica y no a la política exterior. Sin duda, el gran efecto de estos libros es el de presentar la información y de evitar las escaladas armamentistas entre Estados.

La importancia que tiene se debe a que es un documento oficial del Estado y debería dejar reflejadas las principales líneas estratégicas de este en lo referente a su protección; para este caso explicaría la estrategia de la defensa del país, transparentaría sus capacidades militares, la planificación futura para lo inmediato y para el largo plazo. Habitualmente, los libros están armados por capítulos; uno plantea la política y doctrina de defensa, donde también encontramos la evaluación del entorno de seguridad de contexto interno, la estrategia de reacción frente a los peligros percibidos y del cumplimiento de compromisos internacionales, además de las funciones y misiones de las fuerzas armadas. En el resto, se desarrollan las capacidades, los problemas presupuestarios y de recursos, la orientación futura, la modernización de las

fuerzas de defensa, la estructura militar de esta y la adquisición a gran escala, entre otros.

Si bien estos libros no tienen un formato único, en la región podemos encontrar publicaciones similares: la República Federativa de Brasil lo promulgó en 1996, la República Argentina en 1999 al mismo tiempo que la República del Paraguay, pero en los formatos de Libros Blancos de Defensa, surgen recién con la República Federativa de Brasil en 2005, República Argentina en 2010 y la República del Paraguay en 2013.

En el caso uruguayo, la rotación de los partidos políticos en el poder con sus diferentes ideologías no ha impedido que este lineamiento se haya transformado en una política pública, a través de leyes y decretos. El 19 de febrero de 2010 se promulgó la Ley N° 18.650 Ley Marco de Defensa Nacional, con la cual se crea el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) y se designa al jefe del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) como secretario de este organismo: tendrá el objetivo de elaborar el Libro Blanco de Defensa, presentará los principales lineamientos del país en materia de defensa (Uruguay, 2021 apartado XI, punto 8).

Dentro de la creación del CODENA en su artículo 12, literal b, se plantea que debe de sugerir las estrategias al Poder Ejecutivo complementado con el Decreto N° 147/013 Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional que en su artículo 2, literal g, establece que la política de defensa nacional debe de ser emitida en el primer año de cada gobierno. El Decreto N° 105/014 Aprobación de la Propuesta en Materia de Política de Defensa Nacional continúa con estos lineamientos y genera un documento conocido como *Política de Defensa Nacional. Un Uruguay integrado a la Región y abierto al mundo*.

Ante el cambio de gobierno ocurrido el 1° de marzo de 2020, se emite el Decreto N° 371/020 Políticas de Defensa Nacional, Directivas Período 2020-2025, que sustituye al Decreto N° 105/014 (que planteaba las líneas de política de defensa para el período 2015-2020), con lineamientos nuevos y similares en un gran porcentaje para el período 2021-2025 y determina el límite del 2025 para la promulgación de un Libro Blanco de Defensa.

Como podemos ver, en los hechos la política de defensa en la República Oriental del Uruguay se ha transformado en una política pública que ha pasado por diferentes gobiernos de distintas orientaciones partidarias e ideologías. Basado en los hechos, se ha planteado la necesidad de establecer una estrategia para la defensa nacional y dentro de ella debe de ir incluido el análisis

geopolítico correspondiente a fin de poder realizar una correcta apreciación de las amenazas y determinar las mejores líneas de acción para su neutralización en beneficio del Estado y de la población en general.

Estrategia, geopolítica y libro blanco

Como presentamos en la introducción de este trabajo, existe una obligación normativa por la cual se debe publicar el Libro Blanco de Defensa para fin de 2025 y el ESMAD —como asesor técnico del Poder Ejecutivo— es el responsable de determinar la estrategia a seguir a los efectos de minimizar las amenazas hacia el Estado uruguayo en una visión amplia de ellas.

Este análisis se apoya en la definición aceptada por el Estado 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 sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes, contribuyendo a generar condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. (Uruguay, 2010, artículo 1)

El Decreto N° 371/020 Política de Defensa Nacional presenta la perspectiva general de las amenazas a nivel global y regional, las definiciones conceptuales en materia de seguridad y defensa, la determinación de tres niveles de objetivos y la definición de las amenazas que obstaculizan y ponen en peligro la consecución de esos objetivos dentro del rol de la política exterior, la seguridad y defensa, los intereses nacionales vitales y los lineamientos estratégicos.

A su vez, en las directivas para la *Política de Defensa 2020-2025* se plantea confeccionar una estrategia de defensa nacional, la elaboración de una política militar de defensa con una estrategia militar común. El primer paso para dar inicio a un requerimiento de este tipo, sin importar la orientación que se busque, es lograr la voluntad política para que esto suceda. Esta recopilación de datos nos permite ver la existencia de este apoyo político reflejado por todos los partidos con representación parlamentaria, ya que las leyes involucradas fueron votadas por unanimidad en las dos cámaras del Poder Legislativo. Para poder lograr los objetivos que se establecieron a primer nivel —que lo podríamos llamar *el nivel político* (primer nivel de decisión)— debemos tratar de interpretar la decisión política y llevarlas a nivel de aplicación, a fin de lograr los objetivos establecidos. Es por dicha razón que estas decisiones se deben de transformar en una planificación estratégica (segundo nivel de decisión),

teniendo como principal insumo la situación geopolítica del propio Estado (tercer nivel de decisión).

Consideraciones estratégicas

En el Decreto N° 371/20 Política de Defensa Nacional, Directivas Período 2020-2025, el Estado uruguayo ha determinado los lineamientos estratégicos en su visión de cómo el Estado nacional se posiciona dentro del sistema internacional, basado en el “Paradigma Defensivo” —o, como se lo conoce en las Relaciones Internacionales, “Realismo Defensivo”—, que para Arenal y Sanahuja (2015) “el comportamiento estatal persigue esencialmente la supervivencia a través de la seguridad, adoptando un rol de ‘posicionalistas’ defensivos o defensores del *statu quo*. Se posee una visión de fuerzas armadas reducidas y llevar a cabo políticas exterior moderadas” (p. 84).

El mismo decreto continúa detallando y precisando que:

Esta compleja realidad se da en un contexto de interacción de actores, que accionan estrategias y desarrollan tácticas, bajo un nuevo paradigma caracterizado por a) la hibridez de las amenazas y b) la glocalidad [término que nace de la composición entre la globalización y localización y que se desarrolló inicialmente en la década del 80 dentro de las prácticas comerciales japonesas; es una visión local que luego pasa a expandirse] en cuanto a su área de operaciones e incidencia. (Uruguay, 2021)

En su apartado VII, hace referencia a los Objetivos Estratégicos del Estado como intereses vitales que se encuentran en su primer nivel de protección, que en caso de no ser alcanzados o de peligrar su concreción se pondría en peligro su consecución. Estos objetivos son:

1. Mantener la integridad territorial, marítima, aeroespacial y del ciberespacio del país.
2. La inserción internacional y la integración hemisférica.
3. Protección de la población ante la situación de emergencia.
4. El desarrollo del país y la materialización de la Seguridad Humana en todos sus órdenes.
5. La promoción de la democracia en el hemisferio.
6. La protección del ambiente.
7. La protección de los recursos estratégicos renovables y no renovables.
8. La presencia en el Continente Antártico. (Uruguay, 2021)

Tiene como límites en la visión estratégica la sumisión de las normas establecidas al estricto cumplimiento de los principios generales del derecho interno, del derecho internacional, la preservación de la paz, la no intervención en los asuntos internos de otras naciones, la solución pacífica de controversias y la cooperación mutua entre los Estados (Uruguay, 2021, apartado VIII).

A su vez, en el apartado *Lineamientos Estratégicos*, se plantea que “expresan los cursos de acción que políticamente se deberán aplicar para una eficaz política de defensa, que proporcione seguridad en tres niveles: Individual, Social y Estatal” (Uruguay, 2021, apartado X).

Como pudimos apreciar, este documento presenta una serie de lineamientos estratégicos y en su introducción define: “En cuanto a su formato, al Qué Hacer con el que se define cada Directiva en un numeral, se le agrega Quién lo debe de hacer, asignando de esta forma responsabilidades concretas para su cumplimiento” (Uruguay, 2021). De esta manera, el documento indica el *qué* y el *quién*, pero no indica el *cómo*. ¿Cuál es modelo de análisis estratégico?, ¿cuál es el modelo metodológico a aplicar para la determinación de los lineamientos estratégicos en cada área de investigación?

Si bien la defensa nacional es un asunto de toda la sociedad nacional, para poder lograr este objetivo es necesario tener coherencia metodológica; entonces, la pregunta es: ¿cómo sabemos que cada requerimiento o estudio estratégico la construcción de indicadores se crean bajo el mismo criterio a fin de que el trabajo sea homogéneo y exista la posibilidad de su incorporación a otros trabajos? ¿O que el trabajo de análisis realizado por algún actor involucrado pueda ser interpretado en su justa medida por otro integrante de la defensa nacional al nivel superior de decisión? La normativa en toda su extensión tampoco recomienda o sugiere la posibilidad de la creación de unidades específicas, a nivel de ministerio, para los análisis estratégicos de cada cartera sea bajo el concepto de la defensa nacional.

El apartado XI del Decreto N° 371/020 Política de Defensa Nacional, en su punto 15, incluye tres ítems que hacen referencia a fomentar una cultura de defensa nacional, tendiendo a generar una masa crítica de especialistas o idóneos; encomienda al Centro de Altos Estudios Nacionales - Colegio de Defensa Nacional (CALEN) a continuar y ampliar su oferta educativa de investigación, así como a expandir la integración y cooperación con otros centros universitarios. Por último, le indica que la oferta de cursos tendrá por referente los tres objetivos principales de la seguridad presentados en el decreto vinculado a las personas, la sociedad y el Estado (Uruguay, 2021).

Como podemos observar la norma no menciona la implementación de un modelo de análisis estratégico o un método. Tampoco compete al CALEN para que lo tenga o lo lleve a cabo, pese a que existe en su oferta educativa desde su fundación y que ha sido adaptado a la nueva normativa establecida por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y los acuerdos educativos del Mercosur, posibilitando de esta manera la obtención de los reconocimientos formales y académicos a nivel nacional y regional.

El curso de la maestría impartido por el CALEN permite incorporar fundamentos y valores, los cuales se consideran esenciales en la estrategia de un Estado. Por ejemplo, su concepto, en el cual se debe apoyar como una definición jurídico-política para que en este caso se pueda determinar el territorio o área geográfica, la población como elemento esencial a proteger y buscar su bienestar y una autoridad central que oriente todos los esfuerzos en la búsqueda de los objetivos perseguidos por esta población (sociedad) como permanente.

Para la situación planteada se debe de poseer una visión estratégica, entendiéndose esta como poder proyectar a futuro la concreción de los objetivos establecidos previamente; para eso, la definición de *estrategia* que encontramos en el *Manual de Estrategia* del CALEN es la siguiente: “Estrategia es el arte de preparar y aplicar el poder para conquistar y preservar objetivos, superando obstáculos de todo orden” (CALEN, s. f., Tomo I, p. 24), junto a otros conceptos como “Áreas Estratégicas son espacios de cualquier naturaleza, caracterizados por la presencia o por la posibilidad de existencia de intereses relevantes para la Nación” (CALEN, s. f., Tomo I, p. 24).

Estas definiciones forman parte del conocimiento académico relacionado a los métodos estratégicos y vinculados a la maestría dictada por este instituto. El curso presenta tres manuales: el primero analiza los fundamentos y valores (CALEN, s. f., Tomo I, pp. 1-3), el segundo presenta los cinco factores del análisis estratégico que son el político, el económico, el psicosocial, el militar y el científico-tecnológico (CALEN, s. f., Tomo II) y, finalmente, el tercero presenta el método de análisis estratégico a través de los objetivos, las fases y las consideraciones finales, modelos de análisis diversos y escenarios externos (CALEN, s. f., Tomo III, pp. 1-37). Aquí podemos encontrar los lineamientos académicos vinculados a una posible estrategia nacional que abarque a todos los integrantes del Estado mediante la formación académica de estos y así formar una masa crítica, como lo han realizado a través de

décadas otras naciones que plantean sus visiones estratégicas desde fines del siglo XX.

Consideraciones geopolíticas

El Decreto N° 371/020 Política de Defensa Nacional, Directivas Período 2020-2025, al final del apartado I, deja en claro la posición a tomar especificando que “el documento no se explaya en apreciaciones geopolíticas y en la construcción de escenarios, tarea propia y prevista en la futura redacción de un Libro Blanco de Defensa” (Uruguay, 2021).

De esta manera, si bien no incursiona en los temas que vamos a desarrollar, el mismo planteo del decreto indirectamente se introduce en los escenarios posibles y algunas visiones geopolíticas, pero todo tiene un principio.

La geopolítica se basa en el análisis del área geográfica donde se asienta un grupo humano, que forma un colectivo llamado *sociedad* y dentro del cual se genera un espacio político determinado por los grupos sociales, conocido como *instituciones* y *Estados*. Estas diferentes extensiones ahora geográfico-políticas llamados *Estados* son los que coinciden a través del intercambio de opiniones, basado en decisiones históricas, geográficas y políticas que dan paso a la solución de diferendos territoriales en forma pacífica. Estas son conocidas geopolíticamente como *bordes* o *fronteras*, y jurídicamente como *límites*, donde se posibilita ejercer su poder (soberanía) en lo que se conocerá mediante convenciones o tratados entre estas dos o más asociaciones de hombres en representación de uno o varios Estados (tratados de límites).

Podríamos sumar una definición que consiste en una combinación de muchas existentes y así comprender para qué nos sirve la geopolítica. Plantea que es la ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados a fin de extraer conclusiones de carácter político, guía al estadista en la conducción de la política interna y externa del Estado, orienta la política de defensa en la preparación de la defensa nacional y en la conducción estratégica, al facilitar la previsión de futuro, mediante la consideración de la relativa permanencia de la realidad geográfica, permite deducir los objetivos, en consecuencia, las medidas de conducción política o estratégicas convenientes.

Los fundadores de la geopolítica consideraban que los Estados son seres vivos que necesitan mantener su vitalidad generando opciones favorables y tratando de evitar las situaciones desfavorables, separados por lo que se asimila a su piel, que son los límites-fronteras, donde, indudablemente, la política que se aplica en esa franja limítrofe determinará el grosor de esta.

La geopolítica tiene como base la geografía, pero también la política, por las decisiones que toma relacionadas en esa porción de territorio organizado, un referente para esto último se basa en los hechos históricos que involucra a esas dos áreas científicas anteriormente mencionadas. Uruguay se encuentra en una región ya identificada por el Imperio español, como lo podemos encontrar en un sinnúmero de publicaciones y en especial en el libro *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo* de Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, editado en 1970. Este presenta cómo surge la división del nuevo continente y que, en nuestro caso, obligaría a formar una nueva subdivisión que se conocería como el Virreinato del Río de la Plata. Su eje central sería lo que se conoce hoy como la hidrovía (Río de la Plata, río Paraná, río Uruguay y río Paraguay), basado en características geopolíticas similares en producción, población y vías de comunicación (en especial acuáticas), pensado para poder cubrir un mismo fin: alimentar y abastecer a otras zonas fuera de la región, donde la prioridad en una economía mercantilista era la extracción de materiales preciosos a través de trabajo esclavo.

Esta realidad se extiende hasta nuestros días por la sencilla razón de que las condiciones principales no han cambiado; lo único que se ha modificado ha sido la decisión de las porciones de territorio organizado en el surgimiento de las unidades políticas llamadas *Estados* (República Argentina, República Federativa de Brasil, República de Paraguay, República Oriental del Uruguay y República de Chile). El surgimiento de éstos, siguió una trayectoria histórica ya enmarcada en los principales fundadores de la geopolítica, guiados por los conceptos tradicionales que encontramos en el libro de Rudolf Kjellen de 1916, *El Estado como forma de vida*, acompañado por Friedrich Ratzel o el General Karl Haushofer con su concepto de “espacio vital”, que involucraba conceptos sociológicos vinculados a la cultura, las costumbres y las tradiciones de esas porciones de tierra con seres humanos en un territorio organizado.

Paralelamente, en el mundo anglosajón tenemos al almirante Alfred T. Mahan, pilar de la actual visión geopolítica de la marina estadounidense, con su libro *La Influencia del Poder Naval en la Historia* de 1890, con gran influencia en la estrategia naval desde los orígenes de la Armada uruguaya a través del Capitán de Corbeta Miranda, que permitió establecer las bases para el fortalecimiento de un Estado y su vínculo con el sistema económico internacional.

Contemporáneo a ellos, en 1904 el británico Sir Alfred Mackinder con su trabajo *El Pívor geográfico de la historia* presenta lo que se conocerá como el

Heartland o corazón de la tierra, su centro. Por último, el holandés Nicholas Spykman, radicado en Estados Unidos de América, complementa a los dos autores anteriores: determina el *Rimland* o anillo exterior al *Heartland* como área de conflicto y lucha para poder controlar el centro del corazón de la tierra, demarcando lo que será una zona de lucha constante por el poder, en la cual se encuentran varios ejemplos como la República de Afganistán, la República de Irán, la República Popular China y la República de Ucrania, entre otros. Estos autores si bien son considerados como clásicos, no por eso podemos dejar de lado toda una pléyade de nuevos escritores referentes en la geopolítica actual —tales como Henry Kissinger, Robert Kaplan, Paragh Khanna, Pedro Baños—, que permiten interactuar entre los clásicos y las nuevas realidades.

Ahora: ¿por qué hicimos esa mención anterior? La respuesta es muy sencilla: porque es lo que está sucediendo actualmente en el mundo y Uruguay no puede estar alejado de esa situación, como así lo especifica el Decreto N° 371/020 en su apartado I, *Instrucción*, parágrafo uno. Desde esa visión mundial pasamos a la perspectiva regional, hasta llegar a la percepción particular de nuestro Estado como un ser vivo en la esencia de la visión geopolítica; pero para el Libro Blanco de Defensa es necesario documentar o presentar también la realidad nacional.

La República Oriental del Uruguay está rodeada de las dos unidades políticas más grandes del continente: la República Argentina y la República Federativa de Brasil. Conectada a través de una vía natural al centro del continente como es la hidrovía, con la posibilidad de tener una puerta de entrada y salida propia —que puede ser para toda la región—, como es el puerto de Montevideo o el malogrado (aproximadamente desde el año 1920) puerto de aguas profundas u oceánicas.

Estas referencias de la forma de ver al Uruguay en la región y geopolíticamente ya las tenemos en diferentes libros de autores nacionales, como por ejemplo el Dr. Luis Alberto Herrera en *El Uruguay internacional*, *La Misión Ponsonby*, *La Doctrina Drago*, *La Clausura de los Ríos* y otros. No podemos dejar de lado los trabajos del Dr. Methol Ferré tales como *El Uruguay Como Problema* o *Los Estados Continentales y el Mercosur* y una serie infinita de artículos a los que podemos acceder a través de su página web, así como el titánico trabajo efectuado por el profesor Quagliotti de Bellis en sus ediciones de *Geosur*; sumado a un sinnúmero de trabajos que se realizan en el CALEN dentro del área específica.

Basándonos en estudios como los ya mencionados a nivel nacional es posible entender que existen subregiones dentro de nuestro territorio desde una visión geopolítica; no es lo mismo vivir cerca de la frontera con la República Federativa de Brasil o en ciudades binacionales, que residir próximo de la frontera con la República Argentina, con un río como separación y puentes como elementos de unión. Tampoco, es lo mismo estar establecido o ejercer la administración en el eje de la ruta 5 por el centro del país o en la última franja, a lo largo de la costa tanto del Plata como del océano y, dentro de ella, en las localidades ubicadas en el área metropolitana de Montevideo.

El Decreto N° 371/020 encomienda que el Libro Blanco de Defensa, a ser editado antes de finalizar el año 2025, debe de contener los insumos geopolíticos correspondientes a esta visión. También se debe apoyar en las determinaciones que se realizan en dicho decreto correspondiente a las amenazas; estas si son consideradas geopolíticamente deben de ser enfocadas no solo dentro de los límites de ese ser vivo que es el Estado, sino también dentro de la determinación geopolítica en la cual está inmerso nuestro territorio (Uruguay, 2021, apartado I). Esta visión de dónde está inserto en la región geopolítica *a priori* incluirá el área física formada en parte por los Estados integrantes del Mercosur, pero en lo específico la región está comprendida dentro de lo que se conoce como la hidrovía y la zona de Río Grande del Sur.

Entonces: ¿qué zona sería la región? Esto nos alienta a hacernos otras preguntas: ¿las amenazas son originarias dentro de nuestro territorio solamente? ¿O se puede entender que estas pueden nacer en nuestro espacio nacional y afectar no solo a él sino también a otros, pero a su vez pueden originarse en otras naciones e impactar en el nuestro? Aquí viene la pregunta final: ¿no se debería tener una visión geopolítica para tratar de atacar los focos de donde surgen los problemas en forma individual como Estado o en forma colectiva? Para estas dificultades existentes en la región, una posición es el análisis desde nuestros intereses nacionales y su geopolítica y otro es la visión geopolítica de cómo lo afectan.

Volvemos al Decreto N° 371/020 del que podemos extraer y enunciar una serie de amenazas planteadas: violación de la soberanía, terrorismo, crimen organizado, inclemencias meteorológicas, incidentes de bioseguridad, deterioro del ambiente, pandemias y epidemias, inestabilidad democrática en la región, conflictos regionales (Uruguay, 2021, apartado IX). Las amenazas necesitan definirse desde un punto de vista geopolítico; qué espacio se ve afectado, el origen de cada una y cómo enfrentarlas para minimizarlas; estas

pueden ser de origen nacional o extranjero, y la necesidad de esta determinación irá en relación directa a los involucrados para lograr su neutralización. A su vez, pueden ser nacionales o la conjunción de actores nacionales y de la región dependientes de otros Estados.

Un detalle no menor es la presentación de este Libro Blanco de Defensa y su formato. Como sabemos, muchos países (y en especial de la región) lo poseen: podemos variar desde modelos como el argentino, que carece de la presentación de amenazas, pasando por el brasileño, que se enfoca en lo que entiende que es lo principal planteando el enunciado de la misión encomendada por el Estado brasileño, o el anteproyecto uruguayo en *Uruguay Aportes para la Defensa*, que presenta claramente las amenazas, pero no se menciona la capacidad de respuesta del Estado en forma detallada. No debemos olvidar uno de los componentes principales de un libro, indicado al comienzo de este trabajo y que siguen el modelo latinoamericano, es presentar detalladamente el equipamiento militar últimamente incorporado a los Estados involucrados a los efectos de crear líneas de confianza mutua entre los demás integrantes.

Si bien existen varios modelos de Libros Blancos de Defensa, en todos se accede a la información de forma ágil, clara y precisa, con una visión de largo plazo. Un ejemplo de esto es el manual del Ministerio de Defensa del Reino Unido, *Strategic Trends Programme. Global Strategic Trends - Out to 2045*, publicado en 2014 y tomado como ejemplo por el Estado brasileño como *Atlas Da Política Brasileira de Defesa*, publicado en 2017 por FLACSO.

Conclusiones

El Estado uruguayo ha comenzado hace ya dos décadas a tomar el rumbo de definir como política pública la política de defensa. A través de diferentes documentos oficiales ha llevado ese derrotero que lo trae hasta nuestros días, apoyado en la Ley N° 18.650 Ley Marco de Defensa Nacional, respaldada por todo el espectro político que dio su apoyo parlamentario para la promulgación, demostrando así a nivel nacional y a los otros Estados el compromiso asumido. Complementan a esta ley la emisión de los diversos decretos que abarcan los períodos constitucionales de asunción de los distintos gobiernos democráticamente electos y que han pasado por tres partidos políticos con diferente componente ideológico.

El último decreto promulgado —el N° 371/020—, basado en el anterior (N° 147/013), plantea claramente el tiempo que abarca este documento, que va de 2020 a 2025, y la posición estratégica que adopta el Estado uruguayo es

el “Paradigma Defensivo”, que se apoya en un concepto de disuasión determinado dentro de un escenario mundial, regional y local. Determina los objetivos estratégicos del Estado, así como también presenta el nuevo paradigma de la hibridez de las amenazas, la glocalidad en cuanto a su área de operación e incidencia en una realidad compleja con interacción de actores, llamándolo una “guerra multimodal”, del cual surgirán las amenazas existentes.

Si bien mantiene el concepto de defensa nacional como un asunto que involucra a todos los estamentos institucionales y sociales, el Estado uruguayo encomienda al CALEN que eventualmente ampliará su oferta educativa, pero no lo presenta como referente en la formación de modelos de análisis estratégicos a través de la maestría que dicta, para continuar generando nuevos egresados con el perfil y el método de investigación estratégica. Tampoco encomienda a las distintas instituciones a la formación de departamentos de análisis estratégicos, que con modelos semejantes de análisis permitan colaborar en los insumos de las planificaciones estratégicas del Estado, basados en indicadores y modelos analíticos comunes.

En los aspectos geopolíticos prácticamente el decreto especifica al final del apartado I: “A manera de conclusión, el documento no se explaya en consideraciones geopolíticas y en la construcción de escenarios, tarea propia y prevista en la futura redacción de un Libro Blanco de Defensa” (Uruguay, 2021, apartado I). El Libro Blanco de Defensa debe de arrancar de cero, buscar referencias regionales y mundiales para determinar el formato y cómo presentar la información, no solo para que sirva a los propios vinculados a la temática, sino también a cualquier persona que quiera realizar trabajos de investigación, tanto nacionales o extranjeras.

¿Qué modelo de Libro Blanco de Defensa se pretende publicar? Se trata de un punto importante, porque este es el mensaje del Estado uruguayo hacia la región y hacia los otros Estados. Mencionamos los ejemplos británicos y brasileños como modelos de documento con la definición de las pautas —que en parte ya están descriptas en el decreto—, donde especifica que se apoye en el concepto de medidas de confianza mutua. También se determinan los grandes escenarios, así como las amenazas posibles, pero desde el punto de vista estratégico y no geopolítico. Es necesario comenzar con la definición geopolítica del Estado uruguayo, determinar el espacio geopolítico en el que se encuentra y su amplitud, las amenazas geopolíticas y las posibles políticas que se podrían implementar a nivel geopolítico para tratar de neutralizarlas.

El gran referente académico para este tipo de tema es el CALEN, no solo por su carga académica, sino también porque aglutina a diferentes profesionales de distintas áreas que permitirían afirmar ese concepto geopolítico, tomando los trabajos anteriores de autores nacionales, analizándolos y proyectándolos a un presente cercano y a un futuro no tan lejano. En definitiva, que permita generar insumos para todos los actores involucrados en la búsqueda del objetivo establecido y lograr para los gobernantes un buen Libro Blanco de Defensa, que sirva de referencia a todos los actores de la defensa nacional, que no es ni más ni menos que toda la sociedad del Estado uruguayo guiada por una política pública de defensa y aplicada por sus gobernantes.

Referencias

- Barrios, M., Emmerich, N., Torres Curiel, M. A. (Coord.). (2017). *Geopolítica de la Seguridad en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos/POLITEIA.
- Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). (2013). *Manual de estrategia*. Montevideo, Uruguay: Autor.
- Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA). Recuperado de <https://www.oas.org/es/council/csh/about.asp>.
- Del Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (Coord.). (2015). *Teorías de las relaciones internacionales*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Dorlapen, A. (1982). *Geopolítica en acción: El mundo del Gral. Haushofer*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Pleamar.
- Gómez Rueda, H. O. (1977). *Teoría y doctrina de la geopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Recuperado de <https://www.osce.org/es>.
- Pérez Fuentes, W. y Quagliotti de Bellis, B. (1975). *Geopolítica del Uruguay y Uruguay su quehacer geopolítico*. Conferencias dentro del ciclo organizado por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), Presidencia de la República. Montevideo, Uruguay.
- Quagliotti de Bellis, B. (1974). *Uruguay en el Conosur: Destino Geopolítico*. Montevideo, Uruguay. Autor.

- Quagliotti de Bellis, B. (2002). *Evolución del Pensamiento Geopolítico, un diálogo entre la geografía y la historia*. Montevideo, Uruguay: Geosur.
- Sunkel O. y Paz, P. (2005). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Uruguay. (2010, marzo 8). Ley n° 18.650: Ley Marco de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010>
- Uruguay. (2013, mayo 20). Decreto n° 147/013: Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/147-2013>
- Uruguay. (2014, mayo 8). Decreto n° 105/014: Aprobación de la propuesta en materia de Política de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2014>
- Uruguay. (2021, enero 7). Decreto n° 371/020: Apruébase la propuesta de Política de Defensa Nacional formulada por el Consejo de defensa Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/371-2020>
- Weiner, H. W. (1944). *Geopolítica: Generales y Geógrafos*. Pánuco, México: Fondo Cultura Económica.

