



NUEVAS DEFINICIONES PARA LA DEFENSA MILITAR¹

RESUMEN

La normativa sobre Defensa Nacional se ha ido desarrollando desde el año 2010 hasta la fecha en un modelo descendente; metodología que sustenta la planificación de la Política de Defensa, como política pública de la República Oriental del Uruguay.

Edith Kauffer (2010), propone la definición de Política Pública, como el conjunto de decisiones cuyo objetivo es la distribución bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos. En el caso de este artículo, la Política Pública de Defensa Nacional.

El primer impacto normativo se da con la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN) (Ley 18.650, 2010) en el año 2010. Posteriormente en el nivel Político Estratégico, se aprobó el documento denominado Política de Defensa Nacional (PDN) (Decreto 105/014, 2014), que interpreta a nivel de la Estrategia General determinados conceptos sobre Seguridad y Defensa, definiendo los Escenarios, Intereses Nacionales, Objetivos de la Defensa, Amenazas a la Seguridad y lineamientos estratégicos de planificación.

¹ Mario Moreira, Coronel del Ejército Nacional, Licenciado en Ciencias Militares (IMES 2007), Posgraduado en Defensa (EDENA, Argentina 2008), Posgraduado en Estrategia Nacional (CALEN 2015), Magíster en Educación con Énfasis en la Gestión de Centros Educativos (UCU 2014), Maestrando en Estrategia Nacional (CALEN 2016). Director del Curso de Seguridad y Defensa CALEN.



A nivel de conducción de la Defensa Militar y vinculada con esa estrategia en particular, en el año 2016 se publica la Política Militar de Defensa (PMD) (Decreto 129/016, 2016), que guía al planificador estratégico en ese nivel.

EL ENFOQUE DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DESCENDENTE

La característica fundamental del enfoque top-down es su perfecto acoplamiento con la primera tradición de estudios de políticas públicas distinguidos ampliamente por su orientación al estudio de las decisiones, así pues en este enfoque se enfatiza la decisión “creadora” de la tecnocracia gubernamental y sus diseñadores con capacidad de generar programas y políticas que se implementan por derrame causal (Vieira.J.,2012).

Por derivación la jerarquía, la dirección y el control se constituyen en los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de este tipo de políticas.

La jerarquización alude principalmente a la importancia y la influencia de la escala de poder que tienen los distintos niveles políticos y burocráticos sobre la implementación, siguiendo la imagen de la pirámide, a mayor cercanía al vértice mayor capacidad (supuesta) de controlar y definir la suerte de la misma, es por esto que la mayor responsabilidad recae sobre la cúspide que es la que da las órdenes y vigila que se cumplan para lograr los objetivos definidos con anterioridad (Vieira.J., 2012).



La dirección y el control están igualmente ligadas a la estructura jerárquica, valiéndose de su capacidad directiva y de control sobre los niveles inferiores. En el enfoque top-down predomina una visión racionalista ideal capaz de generar decisiones casi perfectas, organizar la mejor forma de llevarlas a cabo y prever su precisa ejecución y posibles obstáculos, para evitarlos, hasta producir los resultados esperados sobre la población objetivo y la problemática que inspiró la acción gubernamental.

Operativamente esto se expresa en la definición de objetivos claros desde lo más alto de la esfera de decisiones, estructura de órdenes hacia abajo debidamente prevista, asegurar los recursos y apoyos necesarios y un sistema de comunicación que garantice el descenso de las órdenes centrales y la retroalimentación de los responsables.

La Política de Defensa Nacional como política Pública se construye en forma descendente acorde lo establecido en la Política Militar de Defensa donde se determina que:

"La legislación Nacional ha consolidado los principios de conducción, gobernabilidad, liderazgo civil y control democrático de las Fuerzas Armadas, generando un sistema institucional con jerarquías de decisión política y acción operativa, tendiente a la acción conjunta de sus componentes, dotada de un presupuesto que debe corresponder a las funciones y misiones previstas en sus marcos legales e institucionales, bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional.

De acuerdo con ello e invocando disposiciones contenidas en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley de Defensa Nacional N° 18.650, así como el Decreto del Poder Ejecutivo N° 215/010, las cuales establecen áreas de decisión y competencias a



las autoridades civiles, se menciona que todas las actividades que en el presente documento se señalan como responsabilidad de las FF.AA., se desarrollan de acuerdo con lo que dispone el Mando político competente, según las atribuciones otorgadas por las normas mencionadas, complementarias y concordantes.” (Decreto 129/016, 2016)

Una Política de Defensa en forma descendente parte de la definición de los intereses nacionales asociados al escenario geopolítico de actuación del Estado en materia de Defensa para crear las condiciones de seguridad. Posteriormente en ese escenario identifica los intereses nacionales esenciales y estratégicos, los asocia a objetivos y finalmente menciona los obstáculos (Amenazas a la seguridad) que enfrentará la consecución de objetivos. Finalmente se establecen lineamientos o directrices de planificación para que cada estrategia sectorial diseñe sus estrategias.

Este razonamiento en nuestro país es recogido en un documento que se llama Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto 105/014, 2014) que acorde al Decreto 147/013 (Decreto 147/013, 2013), es el CODENA que lo tiene que elaborar y ser publicado en el primer año de gobierno por parte del Poder Ejecutivo. Estas directivas de Políticas de Defensa en caso de no ser derogada la anterior o que no se publique el decreto en el primer año de gobierno, continúa vigente la aprobada en el período pasado.

Estas directivas se publican por decreto, coinciden con el nivel Político/Estratégico de conducción de la Defensa, acorde a lo establecido de la Política Militar de Defensa.



Desde el punto de vista estratégico se posiciona en las 5 P de la estrategia (Minstzberg, H. y Quinn, J., 1991:107), en que una organización fija el Posicionamiento (Inserción y Escenarios a nivel Internacional, Regional y Nacional), Perspectiva (Cómo se interpreta a la Defensa y que comprende), Pautas de Acción (Intereses, Objetivos, Amenazas) y Patrones de Comportamiento (Lineamientos Estratégicos a ser considerados por las Estrategias Sectoriales), para que cada Estrategia Sectorial realice su Planificación, completando las 5 P.

Cuadro 1, Niveles de Planificación de la Defensa Militar en forma descendente

Nivel	Documento	Contenido
Político/ Estratégico	Directiva de Política de Defensa Nacional y Política Militar de Defensa	Es el nivel en el cual se conduce la estrategia nacional. En él se determinan los Intereses Nacionales y los Objetivos de la Defensa Nacional, permanentes y estratégicos, establecidos en la Política de Defensa Nacional. Basados en esta última, cada Ministerio diseña su política sectorial (Política Militar de Defensa, Ministerio de Defensa Nacional), la cual contribuye a alcanzar los referidos objetivos, buscando satisfacer los Intereses Nacionales (Se definen los Objetivos Militares de la Defensa y los Lineamientos para el diseño y empleo del Instrumento Militar). Participan en él, los órganos del Estado involucrados, las autoridades políticas competentes y el CODENA.
Estratégico/ Militar	Concepto Estratégico de Empleo de cada una de las Fuerzas. Planes de Desarrollo de Fuerzas Militares de corto mediano y largo plazo	Es el nivel en el cual se conduce la estrategia militar y por tanto define la forma en que el instrumento militar debe ser desarrollado y aplicado para contribuir a alcanzar los objetivos de la Política Militar de Defensa. Concibe los objetivos estratégico operacionales y los objetivos estratégico orgánicos a ser alcanzados por las FF.AA., ya sea en forma conjunta (para los primeros) como en forma específica (para los segundos). Participan de él el Ministro de Defensa Nacional(Aprobación), el Jefe del ESMAD (Diseño de Fuerzas y Empleo Conjunto) y los Comandantes en Jefe de las FF.AA. (Diseño de Fuerzas y Planificación específica)

Fuente: elaboración propia sobre la base del Dec. 129/016.

Mario Moreira, Observatorio de Defensa, Octubre, 2016.



LA POLÍTICA MILITAR DE DEFENSA

El Decreto 129/016 Política Militar de Defensa establece que : *“el diseño de una Política Militar de Defensa que considere la modernización de la Defensa Militar y que incluya la adecuación de los diferentes componentes del MDN, indicando la relación que debe prevalecer entre dichos componentes, definiendo el diseño y desarrollo de las fuerzas militares, ajustadas a la estatura político- estratégica del Uruguay, considerándose, entre otros factores, su dimensión geográfica, su capacidad económica y su población.*

La estructura y gestión de la Defensa Militar, se inspirará en el criterio de eficiencia conjunta, que guiará el proceso de modernización dinámico y permanente de las FF.AA., para su continua adaptación al contexto estratégico. Implicará la ejecución de acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento de la presencia militar terrestre y la colaboración, dentro de los marcos de actuación dados por la Ley de Defensa Nacional, en el desarrollo socio-económico.”

Luego de un análisis conceptual de la Política Militar de Defensa, en mencionado documento (Decreto 129/016,2016) se establecen los siguientes lineamientos que definen una nueva visión de la Defensa Militar:

“En virtud de lo desarrollado en esta Política Militar de Defensa, emanada a su vez de los contenidos de la Ley 18.650 y de los de la Política de Defensa Nacional, cabe agregar los lineamientos que necesariamente derivan de las manifestaciones aquí expuestas, en el sentido de:



- *Orientar las decisiones siguiendo los lineamientos estratégicos de la Defensa Nacional.*
- *Definir y desarrollar las capacidades militares necesarias para el cumplimiento de los objetivos militares de la Defensa.*
- *Diseñar en el corto y mediano plazo las FF.AA necesarias sobre la base de las capacidades de disuasión, control, vigilancia, movilidad, presencia y demás desarrolladas en este documento..*
- *Actualizar las Doctrinas de Empleo de las respectivas Fuerzas una vez aprobada la Doctrina de Empleo Conjunto de las FF.AA.*
- *Priorizar el accionar conjunto y la interoperabilidad entre las Fuerzas, en la formulación de las capacidades militares de cada Fuerza.*
- *Actualizar la organización y despliegue de las unidades y reparticiones de las FF.AA. en función de las capacidades militares definidas para el cumplimiento de su cometido fundamental.*
- *Desarrollar políticas y estrategias de movilización y reservas que permitan fortalecer e incrementar en plazos efectivos, las capacidades militares de las FF.AA. ante situaciones extraordinarias, promoviendo una legislación que se adecue y apoye las referidas políticas y estrategias.”*

La Política Militar de Defensa (PMD), como cualquier política pública sigue los siguientes pasos: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Jones, CH., 1970).



El documento Política Militar de Defensa en su fase de diseño contiene objetivos, lineamientos, niveles de conducción y rige las normas del empleo conjunto. Este documento se posiciona en la definición del problema, y la toma de decisiones de la Política Militar de Defensa como política pública.

Como se presentó en segundo término los lineamientos estratégicos se consolidan en las orientaciones que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) deben seguir para la formulación de soluciones, implementación y evaluación; tanto de su diseño y formulación de empleo, siendo éste el jalón inicial para el futuro proceso de rediseño de nuestras FF.AA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Kauffer, E. (2010), Las políticas Públicas y los compromisos de Investigación,

<http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/viewFile/465/463>

Ley 18.650 (2010), *Ley Marco de Defensa Nacional*, disponible en <https://sip21->

webext.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1940297.htm

Decreto 105/014 (2014), *Política de Defensa Nacional*, disponible en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2014/04/mdn_3578.pdf

Decreto 129/016 (2016), *Política Militar de Defensa*, disponible en http://www.mdn.gub.uy/?q=node/1822&nodo_id=4226&accion=articulo

Decreto 147/013, (2013), *Aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA* (Art. 2 Num. Lit. g.), disponible en <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/147-2013>

Vieira, J. (2012), <http://politicas-y-publicas.blogspot.com.uy/2012/03/la-implementacion-de-politicas-publicas.html>

MINTZBERG, H. y QUINN J. (1991). *El PROCESO ESTRATÉGICO, conceptos, contextos y casos*. 2º edición. México, Prentice Hall.

Mario Moreira, Observatorio de Defensa, Octubre, 2016.



Centro de Altos Estudios Nacionales
Colegio de Defensa del Uruguay

JONES, Ch. . (1970), *An Introduction to the study of public policy*, Duxbury Press, Belmont.