



“Análisis de la Ley Marco Defensa Nacional como política pública. Los actores y su participación.”¹

Resumen:

La idea principal de los artículos que se presentarán en tres partes, es explicar de forma breve la importancia de la existencia de la Ley Marco de Defensa Nacional, tratando a la Defensa Nacional como política pública. Asimismo, presentar el proceso de discusión y la participación de diferentes actores que ayudaron a su elaboración. Que se tomó como parte del proceso de discusión, que quedó en el tintero. También se presentaran los resultados de la existencia de esta Ley Marco, que estableció la definición de una Política Nacional de Defensa y una Política Militar.

Parte I

1. Introducción. Una arena poco estudiada

La Ley Marco de Defensa Nacional (LMD), N° 18.650, fue promulgada el 10 de Febrero del año 2010. En ésta, se establecen los lineamientos generales respecto a lo que es la Defensa Nacional, definida como política pública y política de estado. Esta ley fue producto de una serie de encuentros en donde participaron diferentes actores interesados en el tema. El presente trabajo, que constará de varias presentaciones para el Observatorio de Defensa del CALEN, intentará explicar el porqué de la necesidad de analizar a la política de defensa como política pública. Tanto en el proceso de discusión, en lo que concierne a la participación de los actores nacionales e internacionales, como

¹ Lic. Ciencia Política Nadia Almeida. Estudiante de la Maestría en Ciencia Política, Facultad Ciencias Sociales, Udelar. Generación 2016-2017. Integrante de la Comisión Directiva de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política.



es considerando el tema dentro de los partidos políticos, en el proceso de su elaboración y en el alcance de la misma. Es así, que en la primer parte, se tratarán las cuestiones de índole teórica como ser las definiciones de política pública, la definición de las arenas políticas y la participación de diferentes actores como así también las cuestiones del control civil; la segunda parte intentará describir y explicar el proceso de elaboración de la ley y sus resultados hasta el momento, esto es, un análisis de lo que se propone la ley y cuáles han sido los productos que se han logrado desde su promulgación. En tercer lugar, hacer una breve mención acerca del papel que juega la defensa en los programas partidarios, y por último presentar breves conclusiones.

Para ubicar los antecedentes, es necesario remarcar algunas cuestiones históricas. En el período de la restauración democrática, resultó imprescindible rever algunas cuestiones referidas al papel de las Fuerzas Armadas en los países de Latinoamérica. Desterrar la idea de que continuaba en vigencia la Doctrina de la Seguridad Nacional era clave. Redefinir el papel de las FFAA y reubicarlas en torno a la sociedad presenta y presentó un enorme desafío. En primer lugar, porque fue una institución de prevalencia durante los períodos dictatoriales creando un fuerte sentimiento corporativo² y en segundo lugar, porque ésta noción de corporación hizo que durante su estadía en el poder marcaran determinadas reglas de juego, como por ejemplo, la creación de un nuevo Decreto de Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.

Luego de este período, resulta esencial redefinir sus funciones y adecuarlas a los tiempos que corren. Para el caso uruguayo, como parte del intento de modernización y de integración se puede mencionar la incorporación de las mujeres en las Escuelas de

²Destaco la noción de corporación durante el período dictatorial, lo que no significa que no existiera anteriormente.



Formación de Oficiales para las 3 fuerzas, la incorporación de civiles dentro de los principales ámbitos de decisión y luego del primer gobierno del Frente Amplio la iniciativa del Debate Nacional de Defensa, que tiene como producto y objetivo principal, la elaboración de una Ley Marco, que reubique a la defensa como una actividad que necesariamente se defina de interés público y en conjunción con la participación civil, teniendo unas fuerzas armadas subordinadas al control civil y definidas como solamente el componente militar de la defensa.

2. La Defensa como Política Pública

Antes de comenzar con el análisis propio de la LMD, es necesario trabajar sobre determinadas cuestiones teóricas que definen a la política pública y tomar partido sobre algunos aspectos que ayudaran a analizar la propia política de defensa.

La elaboración de las políticas públicas implica según Subirats (1994) un problema a resolver y la toma de decisiones:

“A menudo, refiriéndose al mundo de la Administración Pública, se nos advierte sobre la falta de definición de los deseos de los que tienen capacidad de decidir. En este sentido, se afirmaría, que no hay la suficiente claridad en la determinación de objetivos que permita introducir mecanismos de medida y control de eficacia y eficiencia que, en cambio, parecen operativos en el mundo de lo privado. Sin negar lo anterior, deberíamos, no obstante, retroceder un poco más y plantearnos el momento previo a la toma de la decisión: la definición del problema a resolver.”³

Para este caso, como fue planteado en un inicio, se debió repensar el tema defensa, luego de que el Frente Amplio obtuviera el primer gobierno en las elecciones

³SUBIRATS, Joan “Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración”. Ministerio para las Administraciones públicas, Madrid 1994. (pág. 2)



del año 2004 y la posterior reelección en el año 2009. Como se mencionaba en la introducción, era necesario reformular las funciones específicas de las FFAA y hacer el intento de integrar a la sociedad en los temas de defensa. Pero, la identificación de un problema no es algo objetivo. Cada gobierno de turno definirá sus prioridades y donde hace hincapié. Esto es, recordar siempre que no hacer, también es tomar una decisión deliberada.

Asimismo, la definición de lo que es o no, el proceso de la toma de decisiones frente a lo que se quiere solucionar, puede incluir la participación de actores que representan intereses varios. Desde este punto de vista, el proceso de elaboración de la LMD, incluye la participación activa de actores que están directamente involucrados en el tema.

Resultan interesantes algunos conceptos que son manejados por Majone (1978)⁴, ya que incorpora un punto relevante, que es necesario tener en cuenta para poder analizar los productos o resultados de la LMD. Más allá de las decisiones que toman los actores políticos, plantea, que las políticas no son solo decisiones, suma el concepto de decisión colectiva, centrado también, en la necesidad de comunicar las decisiones al resto de la sociedad. *“Las decisiones colectivas, por lo menos en las democracias, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, persuasivas... una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectucción de metas”*⁵. Es así que se remarca que es importante la

⁴Concepto tomado del capítulo “Estudio Introductorio” del compilado “La Hechura de las Políticas Públicas”, Aguilar Villanueva, Luis (1992)

⁵AGUILAR VILLANUEVA, Luis. “Estudio Introductorio” del compilado “La Hechura de las Políticas Públicas”, México 1992.



cuestión de la comunicación. Una política boicoteada por la mayoría de los ciudadanos, seguir con su implementación, no sería una buena decisión.

En definitiva, hay varios conceptos que son tomados en cuenta para poder analizar a la política de defensa en general, definida en primera instancia por la LMD, que son: el proceso de la toma de decisiones, la discusión y decisión colectiva y la comunicación pública. La discusión colectiva, para este caso, serían las instancias que se realizaron para poder llegar a esta Ley, que fue en primer lugar el Debate Nacional de Defensa, que incluyó actores académicos, políticos, de la sociedad civil y militares.

Considero importante aclarar, que a mi entender, la correlación de poder de los actores es disímil, esto es, hay una incidencia relevante frente a lo que es planteado por los militares, en el entendido que, las FFAA son una institución propiamente dicha, si entendemos a las instituciones como: *“procedimientos informales y formales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política”*⁶, podemos incluirlas dentro de esta definición. Las FFAA en el período post dictatorial se posicionaron como agentes principales en lo concerniente a los temas de defensa. Vale mencionar que en varias oportunidades, el Ministerio de Defensa estuvo encabezado por militares retirados y en actividad.

Por ende, la decisión de llevar a cabo este encuentro, que tiene como resultado final la LMD, supone un cambio y la identificación de un problema. Sobre todo supone rever la cuestión del Control Civil. Rumeau (2012) plantea ésta situación en su artículo

⁶Tomado de presentación de clase, Prof. Nicolás Bentancur.



publicado en la Revista de Ciencia Política, N° 21. Sostiene, que existe un sesgo importante en el marco de la definición de determinados temas, y ella toma como ejemplo, el proceso de elaboración y aprobación del marco doctrinario del Ejército Nacional. La inexistencia de determinados marcos que garanticen la participación civil en estos procesos, ya sea por falencias de formación civil o simplemente la prevalencia de los militares en los estudios de estos temas, genera un escenario de desregulación en donde existe una ausencia de control. Sobre todo, la ausencia del control político. En este sentido, no está de más, recordar que las FFAA por definición constitucional están supeditadas al mando político. La LMD, intenta sustentar esto y ampliar el espacio de incidencia civil. Esto implica, incluir la participación civil en los temas de defensa y ubicar a las fuerzas armadas solamente como el componente militar de la defensa.

Frente a la ausencia de control civil, es que obtenemos como resultado este proceso de reconversión, intentando poner a este tema, como algo público y que pretende ser una política de estado. Por eso, a mi entender, es importante seguir estudiando estos temas, ya que no solo pertenece a lo militar. Sino que debe existir el compromiso, político, social y también académico para poder transformar esta realidad. Poder colocar el tema como una cuestión ciudadana. Es así, que entiendo a la política pública como determinada por una acción que es diseñada e implementada y que puede ser evaluada con indicadores medibles. Para el caso de la defensa, se deben definir las amenazas, las posibles hipótesis de conflicto y como resultado definir las estrategias que puedan enfrentar estas amenazas. La participación debe ser civil y militar, asignando responsabilidades sobre los resultados obtenidos.

El éxito o no de la implementación, de la promulgación de los productos que



solicita la LMD, la comunicación de los resultados y de lo que se pretende cuando se habla defensa al resto de la sociedad, dependerá de la voluntad política de querer instaurar estos temas dentro de la agenda pública y de que exista receptividad por parte de la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. Comp. “La Hechura de las Políticas Públicas”.
Colección Antologías de Política Pública, México, 1992

GONZALEZ GUYER, Julián. “Políticas de Defensa Nacional. Una rara avis en tiempos de campaña electoral” en “Final abierto. Hacia las elecciones de 2014. Informe de coyuntura N° 13”. Instituto Ciencia Política, Montevideo, 2014.

ROUMEAU, Dominique. “El control civil de las políticas públicas de defensa: un modelo de análisis basado en la teoría del principal agente”, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 21. Instituto Ciencia Política, Montevideo, Año 2012.

SUBIRATS, Joan. “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”.
Material didáctico. <https://ecaths1.s3.amazonaws.com/.../443058263.Subirats-Análisis-de-políticas-públicas>

Documentos Debate Nacional de Defensa. www.mdn.gub.uy

Ley N° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional

Documento: Política de Defensa Nacional. www.mdn.gub.uy

Documento: Política Militar de Defensa www.mdn.gub.uy



Centro de Altos Estudios Nacionales
Colegio de Defensa del Uruguay

Constitución de la República Oriental del Uruguay.