



Centro de Altos Estudios Nacionales  
Colegio de Defensa del Uruguay

## **“Análisis de la Ley Marco Defensa Nacional como política pública. Los actores y su participación.”(II)**

Siguiendo con lo expresado en el artículo anterior, la idea es ahora desarrollar en esta segunda parte, como fue el proceso para llegar a la elaboración de la Ley Marco de Defensa Nacional, aprobada por unanimidad en el año 2010 y como es la incidencia de los partidos políticos.

### **El producto de la participación: Ley Marco de Defensa Nacional.**

Con el fin de cambiar las concepciones que existían frente al monopolio que tenían las FFAA en lo relacionado al tema defensa nacional, en el año 2006 se producen los encuentros enmarcados en lo que fue el Debate Nacional de Defensa. Este debate, incluyó varias jornadas en donde participaron actores políticos, militares y académicos.

Es promovido por el Ministerio de Defensa Nacional, con apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Universidad de la República. Dentro de las fundamentaciones principales, se plantea el poco interés desde los partidos políticos y desde la sociedad civil hacia el tema. Esta falta de interés, hizo que la institución militar lograra un empoderamiento acerca de los temas de defensa y de esta manera sean los agentes principales a la hora de llevar adelante discusiones acerca de estos temas. En este sentido, el Ministerio se plantea como objetivo: *“Contribuir al perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y a la construcción de una democracia de ciudadanos y ciudadanas, así como al fortalecimiento de la integración regional y de la paz internacional, a través de la transformación de las políticas públicas de defensa nacional en políticas transparentes y de Estado.”*<sup>1</sup>

Es así, que se intenta ampliar la discusión y lograr acuerdos con la participación de una variedad de actores. El Debate Nacional de Defensa se plantea en dos etapas. La primera, debe discutir y brindar aportes para la elaboración de una Ley Marco de Defensa Nacional y la segunda etapa debe brindar aportes para la reforma de la ley orgánica de las FFAA. Aquí hay un punto

---

<sup>1</sup>“Debate Nacional de Defensa. Programa y Descripción General”. [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)



**Centro de Altos Estudios Nacionales**  
*Colegio de Defensa del Uruguay*

trascendental y es que al día de hoy, continúa en vigencia la Ley Orgánica de las FFAA que data del año 1974. Todavía estamos dentro del proceso de elaboración de una nueva ley. Podríamos decir, que la importancia de las FFAA como institución en sí misma, hace y genera propios contrapesos que impiden producir los cambios necesarios. La importancia de la acción civil en conjunto con las FFAA permitirá redefinir funciones que logren conformar unas FFAA acordes a los tiempos que corren.

En el correr del año 2006, el debate se estructuró bajo el formato de Seminarios, en donde se plantean las grandes líneas para generar los aportes para una ley de defensa nacional. Para este caso, se establecieron áreas de trabajo centrado en las experiencias internacionales y nacionales. En la segunda parte del año, se realizaron los seminarios y mesas de trabajo que se centraban en lo que concierne a la reforma de la Ley Orgánica de las FFAA.

A raíz de este Debate Nacional, se obtiene como producto principal la ley N° 18.650, Ley Marco de Defensa Nacional. Presentando como desafíos más interesantes, una nueva definición de defensa que queda establecida en sus artículos 1 y 2:

Art. 1: La Defensa Nacional comprende 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.

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.

Estos artículos, definen a la defensa como algo público. En primer lugar, como un conjunto de actividades civiles y militares, y en segundo lugar plantea la necesidad de entender a la defensa nacional como un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. Punto que cobra relevancia: es que se defina a la defensa nacional como un bien público.

Es una ley que intenta generalizar y “desmonopolizar lo militar” a la defensa. Pero, para lograr el sentido de la ley, y entenderla como política pública, es necesario lograr el factor de la



Centro de Altos Estudios Nacionales  
Colegio de Defensa del Uruguay

comunicación pública. Y esto es un deber general. Primero, una falencia desde el Ministerio de Defensa y en segundo lugar una falencia desde los actores parlamentarios. No colocar los temas de defensa nacional como temas de interés general es un deber más que importante. Primero porque la ciudadanía debe entender que cuando hablamos de defensa, no hablamos de solamente de temas militares. Y en segundo lugar porque para lograr el verdadero sentido de la ley, se le debe dar la importancia que corresponde. No es un tema que haya logrado naturalizarse en la sociedad.

La LMD, define los diferentes componentes y cuáles son sus funciones específicas dentro del Sistema de Nacional de Defensa. Este sistema está integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo Nacional de Defensa (CODENA). La multiplicidad de actores, con sus funciones específicas, son características particulares de ésta política pública. No siendo monopolio del Ministerio de Defensa.

Asimismo, determina que en cada comienzo de gobierno se debe definir la política de Defensa y la política Militar, como producto de las prioridades marcadas y determinadas por cada gobierno. Ambas también, deben ser consideradas como políticas públicas y porque no, políticas de estado. Si en el quinquenio siguiente no se modifican las mencionadas políticas, continuará vigente la política definida en el período anterior. Entonces, hoy, tenemos un documento elaborado por el Ministerio de Defensa en el año 2014 “Política Nacional de Defensa”, avalado por supuesto por el Presidente de la República, donde se establecen los objetivos estratégicos y las posibles amenazas de nuestro país. Es una política pensada en el largo plazo y en su enunciado principal, establece que es necesaria la más amplia participación de los ciudadanos y ciudadanas.

En la parte introductoria, define claramente a la política de defensa nacional como una política pública:

*“Se entiende como políticas públicas al conjunto de lineamientos y acciones que planifica y desarrolla el gobierno, con relación a objetivos determinados, facultado por el marco normativo, que pretenden crear, transformar o preservar las condiciones en que se desenvuelve la vida de la población y de los diversos grupos sociales.*

*Asimismo, los planes persiguen objetivos y en este caso en particular, protegen intereses nacionales; por lo que deben estar sometidos a evaluación de resultados en vista de una*



Centro de Altos Estudios Nacionales  
Colegio de Defensa del Uruguay

*adecuada información a la sociedad de la gestión pública”<sup>2</sup>*

Esta propia definición, contiene los lineamientos principales que manejamos al inicio de estos artículos que son presentados para compartirlos en el Observatorio de Defensa. Pretende centrar al gobierno como tomador de decisiones y se incluye la noción de evaluación de resultados y comunicación a la sociedad como productos de la gestión.

El documento que presenta la Política Militar de Defensa, que también está definida en la LMD, que es la que determina cual será la doctrina del empleo de los medios militares, quedó establecida como decreto presidencial en el corriente año. Es algo sumamente importante y novedoso, en el sentido de que es la primera vez en nuestro país, que se elabora un documento estratégico de tales características respecto al fin y el empleo de los medios militares.

*“La Defensa Militar del país se fundamenta en la capacidad de sus Fuerzas Armadas (FFAA.) y en el potencial de los recursos nacionales movilizables, de conformidad a lo que prevén las normas, particularmente esta Política Militar de Defensa.*

*Bajo la conducción política del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) éstas se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional, en el marco de la Constitución y las leyes.*

*En tiempos de paz, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su cometido fundamental.*

*La Constitución de la República y la Ley de Defensa Nacional N° 18.650, se constituyen en los documentos marco de más alto nivel relacionados con la Defensa Nacional y con la Defensa Militar en particular.*

*Siendo la Defensa Militar parte integral de la Defensa Nacional, es también un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitu-*

---

<sup>2</sup>Documento “Política de Defensa Nacional”. Introducción, pág. 1. Año 2014. [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)



Centro de Altos Estudios Nacionales  
Colegio de Defensa del Uruguay

*ción de la República y las leyes, constituyendo una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado”<sup>3</sup>*

Ambas políticas, definen el carácter de derecho y deber del conjunto de la ciudadanía. En este sentido vale la pena preguntarse: ¿la ciudadanía está enterada de la existencia de éstas políticas?. Relevando información de prensa, en los diarios principales, se presentan artículos que informan la existencia de ambas políticas, pero no son temas que se vean en una segunda instancia. ¿Existe un interés de la prensa en difundir estos temas? ¿Existe un interés de los partidos políticos en fomentar la discusión?

En este sentido, con respecto a los partidos políticos, Julián González Guyer en el libro “Final Abierto. Hacia las elecciones del 2014. Informe de coyuntura N° 13” (2014), presenta en el artículo “Políticas de Defensa Nacional, una rara avis en tiempos de campaña electoral” un resumen de cómo es tenido en cuenta el tema de la defensa nacional en los programas partidarios camino a las elecciones. Lo que sostiene González Guyer, es que existe cierta sincronía en las propuestas de los diferentes programas, “...*los cuatro partidos principales de la contienda electoral, en lugar de intentar diferenciarse, tienden a coincidir en sus propuestas sobre defensa nacional.*”<sup>4</sup>

Al presentar esta concordancia, se deriva, que nuevamente, los temas de defensa se convierten en un “no asunto” para la competencia electoral. Realiza un análisis de las propuestas de cada uno de los partidos y realiza una comparación. Los cuatro partidos, acuerdan en seguir los lineamientos establecidos por la LMD. Según González Guyer, esto refleja y demuestra el nivel de acuerdos políticos alcanzados en el momento de su discusión.

Encuentra discrepancias acerca de la concepción de las funciones militares en sí mismas. Como por ejemplo, en la definición de las misiones de las fuerzas armadas que están vinculadas a lo que se denomina “nuevas amenazas”. También se encuentra una discrepancia acerca de las alianzas internacionales. Siendo conceptos relacionados específicamente con lo político- ideológico.

---

<sup>3</sup>Política Militar de Defensa. Decreto N° 129/2016

<sup>4</sup>GONZÁLES GUYER, Julián. “Políticas de Defensa Nacional, una rara avis en tiempos de Campaña Electoral” en “Final abierto. Hacia las elecciones del 2014. Informe de coyuntura, N° 13”. Instituto Ciencia Política, Montevideo, año 2014.



Centro de Altos Estudios Nacionales  
Colegio de Defensa del Uruguay

Pero más allá de éstas, considera, que en lo global existe un acuerdo general, que está regido por los lineamientos establecidos en la LMD.

En la presentación que realiza frente a la existencia de dos lógicas interpretativas sobre la función específica de las fuerzas armadas, confirma uno de los tanto por qué, no son temas de interés de la agenda pública.

*“La tradicional práctica partidaria dirigida a asegurar la subordinación de las fuerzas armadas al gobierno, está asociada a la forma en que ellos condujeron al sector defensa nacional (en particular a las fuerzas armadas)... la escasa relevancia que la sociedad y el sistema político otorgaron tradicionalmente al instrumento militar como garantía para la integridad territorial, independencia y soberanía nacional y por lo tanto la falta de atención a esta temática, constituyen el basamento sobre el que se construyó la señalada tradición de control partidario sobre los militares”<sup>5</sup>*

En este sentido, se refleja la falta de control para con este tema y la consecuencia obvia: el empoderamiento de las fuerzas armadas en la cuestión de la defensa nacional. Esto irá cambiando, en la medida que se vayan implementando las necesidades establecidas en la LMD, en lo que respecta a cambios institucionales reflejados principalmente en cambios absolutamente necesarios en la estructura de las fuerzas armadas.

De todas maneras, resulta necesario y obvio recalcar la importancia del factor político en la difusión, integración de estos temas en la agenda nacional. Si no existe interés de difundir, comunicar a la ciudadanía la importancia de estos temas, seguirán siendo monopolio de las Fuerzas Armadas y será más que difícil poder cambiar las lógicas existentes.

---

<sup>5</sup>GONZÁLES GUYER, Julián. “Políticas de Defensa Nacional, una rara avis en tiempos de Campaña Electoral” en “Final abierto. Hacia las elecciones del 2014. Informe de coyuntura, N° 13”. Instituto Ciencia Política, Montevideo, año 2014.



Centro de Altos Estudios Nacionales  
*Colegio de Defensa del Uruguay*

### **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](http://www.mdn.gub.uy)

Ley N° 18.650. Ley Marco de Defensa Nacional

Documento: Política de Defensa Nacional. [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)

Documento: Política Militar de Defensa [www.mdn.gub.uy](http://www.mdn.gub.uy)

Constitución de la República Oriental del Uruguay.



**Centro de Altos Estudios Nacionales**  
*Colegio de Defensa del Uruguay*