

# **SEMINARIO SOBRE POLÍTICAS DE DEFENSA COLEGIOS IBEROAMERICANOS DE DEFENSA**



República Oriental del Uruguay

# **OBJETIVO DE LA SESIÓN**

- **Conceptualizar a los participantes de la construcción de Políticas de Defensa y Seguridad con una metodología descendente.**
- **El caso de la República Oriental del Uruguay**

# **SUMARIO**

- **INTRODUCCIÓN:** presentación del modelo.
- **SEGURIDAD:** concepción del término.
- **DEFENSA:** concepción del término en función de la seguridad.
- **ANÁLISIS DEL CASO URUGUAY:** análisis particular del modelo.
- **CONCLUSIONES**
- **ESPACIO PARA PREGUNTAS**

# **La existencia de una Cultura Ciudadana de Seguridad y Defensa Soc. S. Brun**

- **Puede medirse en las condiciones objetivas de vida de una población, en su identidad, en su percepción de riesgos y amenazas, y en el apego del individuo en su comportamiento práctico de prevención y cuidado de lo que lo rodea.**
- **También puede cuantificarse como la percepción social mediada por un universo simbólico que activa o inactiva los comportamientos en pro de la Seguridad, Defensa y sus instituciones.**
- **La Cultura Ciudadana de Seguridad y Defensa es un universo simbólico, socialmente construido y situado, que puede promoverse o inhibirse como cualquier otro imaginario social.**

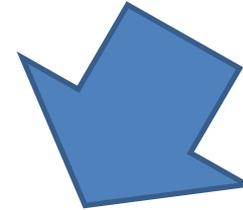
# **SUMARIO**

- **INTRODUCCIÓN: presentación del modelo.**

# INTRODUCCIÓN

**POLITICS**

**POLICY**



**“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”**

**POLICY + OBJETO DE POLÍTICA= POLÍTICA DE DEFENSA**

# **FIN ÚLTIMO DE UNA POLÍTICA DE DEFENSA**

- **“La política como acción es destino, porque su accionar está orientado a realizar cambios necesarios o impedir que se hagan.”**
- **Los cambios a ser realizado por las Políticas Públicas de Seguridad y Defensa son la creación de condiciones de seguridad....que sustenten el desarrollo.**

# FORMAS DE PLANIFICAR POLÍTICAS DE DEFENSA

- **ASCENDENTE (BOTTOM UP)**
- **DESCENDENTE (TOP DOWN)**
- **ESCENARIO O ENTORNO DE SEGURIDAD (Incrementales)**
- **AMENAZAS (Incrementales)**
- **PRESUPUESTALES (Incrementales)**

# **SUMARIO**

- **SEGURIDAD: concepción del término.**

# Un posicionamiento

- **En cualquier caso, si aceptamos que “seguridad” es esencialmente un concepto controvertido, los debates que se generan a su alrededor no pueden ser resueltos de forma abstracta.**

# SEGURIDAD INTEGRAL

- **Situación en la cual el Estado tiene garantizada su existencia, la integridad de su patrimonio, los intereses nacionales y su soberanía e independencia.**  
**Alzamora, E. (1996). Defensa y Desarrollo Nacional. CAEN. Lima, 1996.**

**CONCEPTOS DE  
SEGURIDAD Y DEFENSA  
DE LOS PAÍSES  
IBEROAMERICANOS**

**Desde la óptica de sus Colegios de  
Defensa**

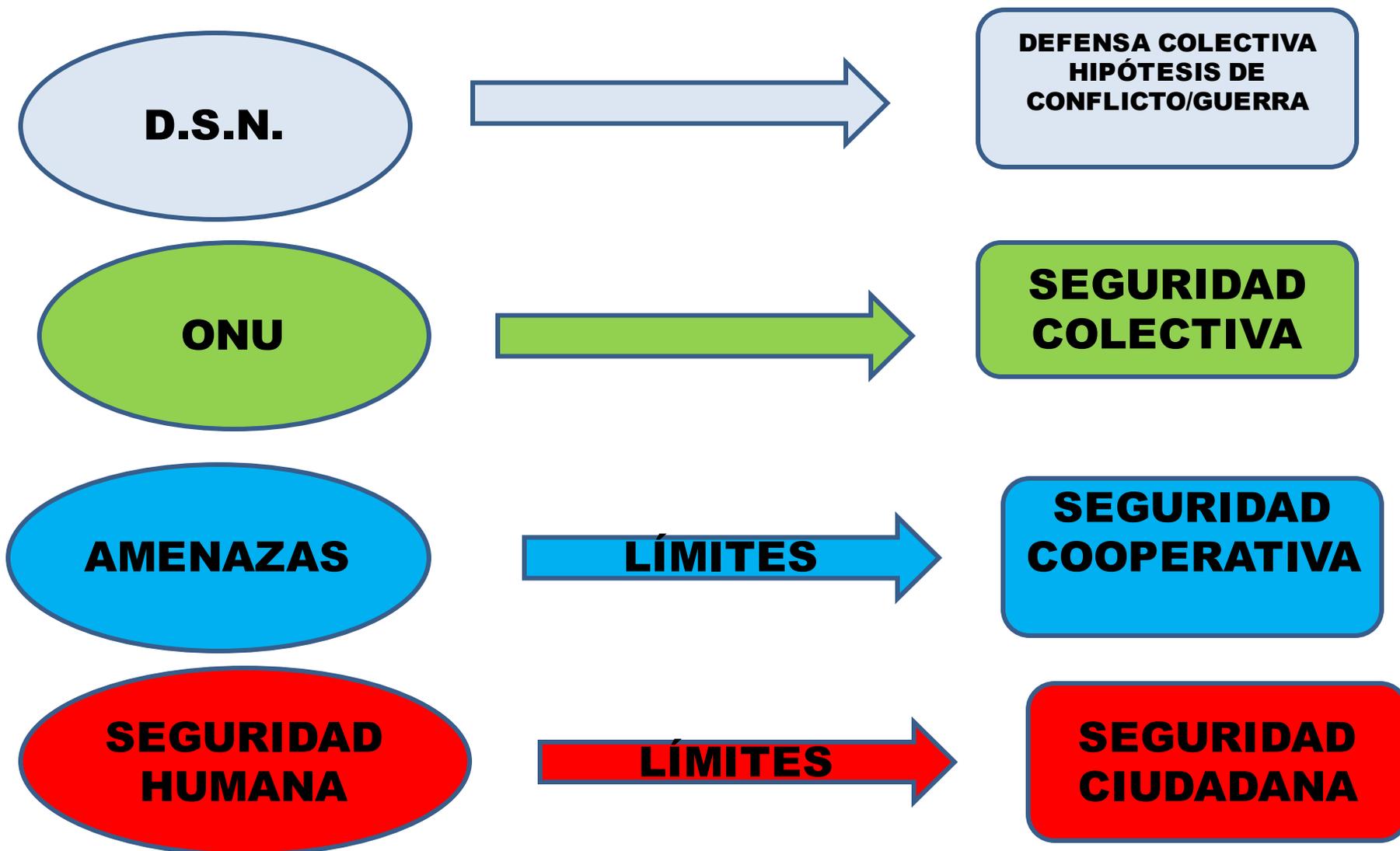


**Centro de Altos Estudios Nacionales**

*(Colegio de Defensa del Uruguay)*

**2013**

# ESQUEMA DE EVOLUCIÓN CONCEPTUAL



# AMENAZAS O.N.U. 2004/O.E.A.2003

**Amenazas tradicionales militares**

**Armas de Destrucción Masiva**

**Amenazas al Estado**

**Guerras extracontinentales,  
conflictos regionales**

**Insurgencia**

**Mafias criminales**

**Narco-tráfico**

**Ataque cibernéticos**

**Crimen Organizado**

**Trafico en Armas**

**Lavado dinero**

**Trafico de personas**

**Migración ilegal**

**Medio Ambiente**

**Terrorismo**

**Problemas Estructurales**

**Pobreza, Derechos humanos**

**Corrupción/transparencia**

**Inestabilidad  
político/institucional**

**Enfermedades contagiosas**

**Inestabilidad económica**

**Inestabilidad social**

**Desempleo**

**Demandas de comunidades  
indígenas**

**Criminales deportados**

**Desastres Naturales**

**Accidentes nuclear/biológicos**

# SEGURIDAD

- **Se puede referir a la seguridad como la ausencia de riesgo o también a la confianza en algo o alguien. Ausencia de peligro.**
- **Una condición natural que busca todo ser viviente, organización o colectividad para poder existir, desarrollarse y cumplir sus propósitos en sus múltiples actividades.**  
***“No hay seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad” Koffi Annan***
- **“La seguridad en el sentido objetivo, mide la ausencia de amenaza a los valores adquiridos. En el sentido subjetivo, la ausencia de miedo de que tales valores sean atacados.” (A. Wolfers)**

# **SUMARIO**

- **DEFENSA: concepción del término en función de la seguridad.**

# SECURITIZACIÓN

- **La securitización debe ser entendida como la dinámica a través de la cual un problema cualquiera pasa a formar parte de la agenda de seguridad de uno o más gobiernos.**
- **Este proceder es justificado basándose en la amenaza existencial, que plantea el problema. Para su consolidación, el proceso requiere un acto discursivo proveniente de un tomador de decisiones que respalde la securitización y el aval de la opinión pública respecto a este tema.**
- **Barry Buzan.**

# DEFENSA EN FUNCIÓN DE LA SEGURIDAD

**SEGURIDAD**

**DEFENSA**

**SENTIDO  
ESTRICTO**

**SENTIDO  
AMPLIO**

# Primer esquema de aproximación



**Fuerzas de Defensa= Fuerzas de Seguridad**

# Segundo esquema de aproximación



**Fuerzas de Defensa + Fuerzas de Seguridad**

# Tercer esquema de aproximación



**Fuerzas de Defensa  $\neq$  Fuerzas de Seguridad**

# **SUMARIO**

- **PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE DEFENSA EN FORMA DESCENDENTE: análisis particular del modelo.**

# **POLÍTICAS DESCENDENTES**

- **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 estratégicos.**
- **¿Porqué las Políticas de Defensa adoptan el modelo descendente?**

# ESQUEMA DE PLANIFICACIÓN DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN MODELO DESCENDENTE

**NORMATIVA**

**ESCENARIO**

**FINES  
NACIONALES  
ASOCIADO A  
INTERESES**

**BASE  
JURÍDICA**

**DEFINICIONES  
POLÍTICAS  
GEOPOLÍTICAS Y  
ESTRATÉGICAS**

**DEFINICIONES  
POLÍTICAS Y  
ESTRATÉGICAS**

**NIVEL POLÍTICO ESTRATÉGICO NACIONAL**

**DEFINICIONES  
CONCEPTUALES**

**INTERESES +  
OBJETIVOS**

**ESCENARIOS +  
AMENAZAS**

**LINEAMIENTOS/DIRE  
CTRICEZ/RECURSOS**

**NIVEL ESTRATÉGICO SECTORIAL**

# MODELO DESCENDENTE DESVENTAJAS

- **La principal desventaja es que considera las restricciones de la variable recursos en la última fase del proceso. Hay que constantemente reajustar la relación fines/medios.**
- **La segunda desventaja es la rigidez, ya que al ser un proceso jerárquico, va condicionando a planificadores de niveles inferiores, debiendo tomar como válidos los razonamientos de los escalones superiores. (SE TRANSFORMA EN UNA VENTAJA AL EMPLEO)**
- **Deja de lado las capacidades actuales por las futuras. Método de Capacidades**
- **Lo que antes se mencionaba como una desventaja la apertura o conocimiento público de las estrategias de Seguridad o Defensa Nacional, hoy es una fortaleza. EL MUNDO HA CAMBIADO**

# **¿PUBLICAS O SECRETAS?**

- **Garantía de “la intención”.**
- **Pretenden construir consensos**
- **Informan al Legislativo de la necesidad de recursos.**
- **Documentos se transforman en mensajes estratégicos**

# **DISEÑO COMPARADO DE ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

- **ACTITUD  
ESTRATÉGICA  
DEFENSA**

- **ACCIÓN**

- **DISUASIÓN**

- **ATAQUE  
PREVENTIVO**

- **ACTITUD  
ESTRATÉGICA  
SEGURIDAD  
PÚBLICA**

- **PREVENCIÓN**

- **PROTECCIÓN**

- **PERSECUSIÓN**

- **PREPARACIÓN DE  
LA RESPUESTA**

# **SUMARIO**

- **ANÁLISIS DEL CASO URUGUAY:  
análisis particular del modelo.**

# PROCESO R.O.U.

**Ley 18.650 Marco de Defensa Nacional (Feb 2010)**

**Dec. P.E. 105/014  
Pol. Defensa Nac.**

**Ley 19188  
Educación  
Policial y  
Militar  
(Ene 2014)**

**Dec. P.E. 129/016  
Pol. Militar Defensa**

**L.O.M.  
Ley 19.775 (Julio 2019)**

Los mecanismos específicos de consultas varían de un país a otro en función de las estructuras, políticas y prácticas nacionales. Compete al Gobierno determinar la manera de organizar y coordinar los procesos globales de consulta para formular un Libro Blanco de Defensa coherente, que permita atender adecuadamente los intereses de seguridad internos e internacionales del país.

- El contenido: Componentes habituales de los Libros Blancos

La siguiente es una recopilación de componentes habituales de los Libros Blancos; además, se presentan sugerencias para la organización de esos componentes.

## I. Política y doctrina de defensa

### A. Evaluación del entorno de seguridad y del contexto interno

Comprende la descripción del entorno de seguridad mundial, regional y nacional. La evaluación se basa, cada vez con mayor frecuencia, en un concepto multidisciplinario de la seguridad, y comprende la consideración de peligros y factores tradicionales y no tradicionales que afectan a la seguridad del país y de sus habitantes.

Debe incluirse una descripción del contexto interno (prioridades globales del Gobierno, problemas presupuestarios), que es el marco en que han de adoptarse decisiones con respecto a la política de defensa y su ejecución.

### B. Estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales

En esta sección se expone el amplio enfoque de políticas que el Gobierno adoptará, a través de su Ministerio de Defensa y sus Fuerzas Armadas, para responder a los peligros y problemas de seguridad enunciados en su evaluación del entorno de seguridad.

### C. Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas

Si bien las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas tradicionalmente han consistido en la protección del Estado, su territorio y sus habitantes frente a agresiones externas, actualmente se tiende a incluir también funciones no tradicionales, como la de brindar asistencia a otros ministerios de Gobierno. Por ejemplo, las capacidades de vigilancia aérea y marítima pueden representar un importante apoyo para que los ministerios con competencia en materia de pesca, medio ambiente, inmigración, aduanas, interdicción del narcotráfico, búsqueda y rescate, puedan cumplir sus cometidos.

Otra consideración clave consiste en establecer si el Gobierno desea usar las capacidades de las Fuerzas Armadas para reforzar la paz y la seguridad internacionales. Un respaldo de este género puede abarcar una amplia gama de funciones, como la de suministrar tropas para planes de mantenimiento o logro de la paz, dar respaldo operacional para asistencia humanitaria o en situaciones de posguerra o de desastres naturales, o brindar asesoramiento y experiencia técnica militares de respaldo para regímenes o acuerdos internacionales de control de armas.

# Concepto de Seguridad

- 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. Fuente: P.D.N.

# DEFENSA NACIONAL

- **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.**

# Concepto de Defensa

- **Defensa** es un **acto** o **conjunto de actos** realizados para **obtener** o **resguardar** las **condiciones** que **proporcionan** la **seguridad. P.D.N.**

### Zona Fronteriza

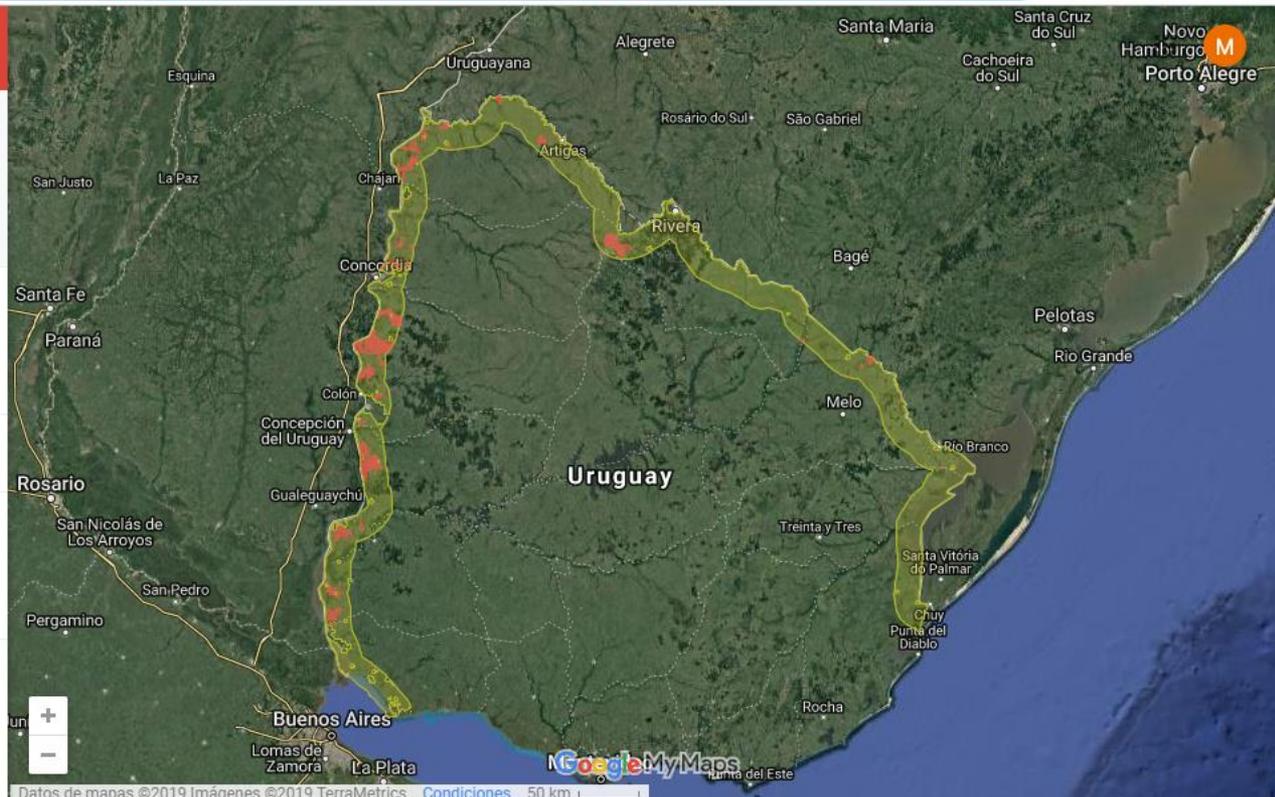
Este Mapa contiene la zona fronteriza (buffer de 20 km) y un limite caracterizado para la misma.  
106 vistas

COMPARTIR

- Zona\_Fronteriza
- Todos los elementos
- Limites\_Caracterizado
- INCRegionales\_editados\_ZF
- Todos los elementos



Listo con Google My Maps



# ¿Cómo y para qué?

No agresión  
a otros  
territorios o  
con fines  
políticos.  
**Disuasión**  
**Defensiva**

**Legítima**  
**Defensa**  
**Acción**

**Finalidad,**  
**mantener**  
**y lograr la**  
**paz.**

**DEFENSA**  
**MILITAR**

**Acción**  
**Diplomática** y  
**prestigio**  
**Internacional**

**Acuerdos**  
**Internacionales**  
**en Defensa.**  
**T.I.A.R.?**  
**Cooperación**

**Movilización** de  
**la Población**  
**Civil**

**Acción**  
**Conjunta**

**Despliegue**  
**en todo el**  
**país**

**Acción**  
**Coordinada**  
**de Civiles** y  
**Militares.**

# ¿Qué es **seguridad pública**?

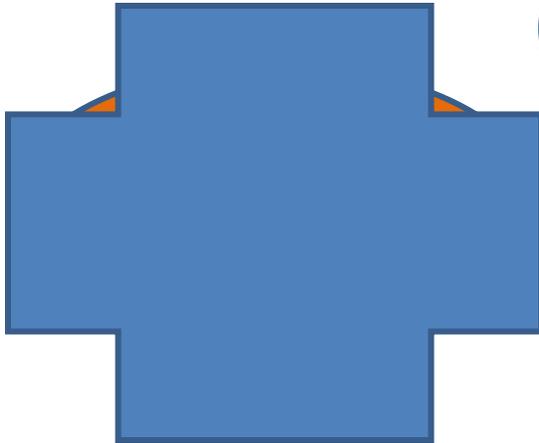
- Para el Uruguay la seguridad pública comprende **todos los instrumentos** con que cuenta el Estado para asegurar el normal desarrollo de la vida en sociedad y evitar que se vulneren los derechos de las personas. No se trata de un fin en si mismo, sino una **condición** para el desarrollo humano sostenible. P.D.N.

# Tercer esquema de aproximación



**Fuerzas de Defensa ≠ Fuerzas de Seguridad**

# DEFENSA EN FUNCIÓN DE LA SEGURIDAD LMDN/LOM/PMD



# PMD/DEC.129/016

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.

En el Atlántico Sur, es necesario que el País disponga de medios con capacidad de ejercer la vigilancia y control de las aguas jurisdiccionales uruguayas, así como mantener la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas, sin dejar de considerar los espacios Fluviales y lacustres.

También se requiere disponer de medios y capacidad de ejercer la vigilancia y el control de su espacio aéreo, así como mantener la seguridad de las líneas de navegación aéreas.

En estos tres espacios, se debe fortalecer la cooperación con los países vecinos para la defensa de las riquezas naturales y del medio ambiente, entre otros.

En el marco de reafirmar su compromiso con la defensa de la paz y con la cooperación entre los pueblos, Uruguay participa en acciones humanitarias y en misiones de paz en función de lo dispuesto por la Ley de Defensa Nacional.

# ESCENARIOS L.O.M./P.M.D.



# RESUMEN DE MEDIOS Y TIEMPOS



# Seguridad pública

- Artículo 3º. (Fases de la actuación policial).- Las fases del accionar de la policía son la **observación, la prevención, la disuasión y, excepcionalmente, la represión** cuando sea necesario para garantizar los derechos individuales de todos los habitantes de la República consagrados en el marco jurídico constitucional y legal vigente.

# Tercer esquema de aproximación



**Fuerzas de Defensa  $\neq$  Fuerzas de Seguridad**

# CONCLUSIONES

- **SEGURIDAD COMO CONDICIÓN, DIMENSIÓN SUBJETIVA, SECURITIZACIÓN.**
- **DEFENSA COMO ACCIÓN, DIMENSIÓN OBJETIVA**
- **MODELO DIFERENCIAL DE FUERZAS DE DEFENSA Y SEGURIDAD**
- **LA POLÍTICA DE DEFENSA ES DESCENDENTE EN VIRTUD DE LA JERARQUÍA**
- **URUGUAY SE POSICIONA EN EL MODELO DEL SENTIDO AMPLIO**
- **SURGEN 4 ESCENARIOS DE ANÁLISIS**

# **ESPACIO PARA PREGUNTAS**