
DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO NACIONAL

Departamento de Planificación Estratégica¹

La Ley Marco de Defensa Nacional inicia un análisis en toda la sociedad, del cual el Ejército Nacional no está exento, lo que lleva a revisar estructuras y a estudiar los desafíos a futuro.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas el mundo ha sufrido un sinnúmero de cambios y transformaciones, lo que ha llevado a replantearse algunos conceptos consolidados a lo largo de la historia, así como la vigencia y actualidad de algunas instituciones.

Con la finalización de la Guerra Fría, lejos de alcanzar un estado de pacificación generalizado, han proliferado a lo largo del planeta una cantidad innumerable de conflictos limitados cuyos motivos atienden a las más variadas causas y circunstancias.

Para atender estos conflictos en sus distintas escalas, los Estados han recurrido en todos los casos a las fuerzas militares, por lo que éstas, lejos de estar cuestionadas, cada vez fueron consolidando aún más su posición. Debieron sí, adaptar sus misiones, organización y equipamiento a nuevas situaciones de conflictos, donde además de persistir los peligros clásicos, surgían nuevas amenazas que también debían atender.

Ese proceso de transformación, que se fue dando conjuntamente con el fenómeno de la globalización, llevó a que paulatinamente se fueran abriendo los distintos Estados a generar medidas de confianza mutua y de entendimiento. Surgieron un gran número de organizaciones regionales, donde proliferaron rápidamente acciones de cooperación entre los Estados y búsquedas de consensos, alcanzando también estas medidas, al ámbito de la Defensa Nacional con la confección de libros blancos de defensa, fomentando así la idea de transparentar todos los procedimientos y generar confianza entre los países.

En base a las experiencias acumuladas por las distintas fuerzas militares del mundo, éstas transformaron sus misiones y organización para adaptarse a la nueva realidad que les tocó vivir. Así se llega a organizaciones más pequeñas y dotadas de una gran flexibilidad a la hora de actuar. Estos cambios fueron acompañados siempre con un incremento en la tecnología, lo que les permite adquirir mayores capacidades pese a la reducción que sufrieron en la organización. Este es el proceso que se ha llevado adelante en la mayoría de los países, tanto de Europa como de América Latina.

En el Uruguay, al aprobarse en el año 2010 la Ley N° 18.650 Marco de Defensa Nacional la cuestión de la Defensa Nacional comenzó a ser tratada en diversos ámbitos del

¹ Departamento de Planificación Estratégica del Estado Mayor del Ejército.
Fecha de presentación del artículo: setiembre de 2012.

quehacer nacional. Obviamente, ésta por un lado consolidó algunos conceptos y definiciones importantes, pero por otro lado introdujo algunos otros que de alguna forma exigían la revisión de estructuras y procedimientos que se estaban aplicando desde bastante tiempo atrás.

Como fácilmente se puede suponer, estas distintas definiciones también tuvieron sus afectaciones directamente sobre las Fuerzas Armadas y naturalmente sobre el Ejército Nacional. Es entonces que, a partir de la aprobación de la referida ley, el Ejército se vio enfrentado a un proceso de análisis de su estructura, misiones y procedimientos, que lo ha llevado a adecuar los mismos, hacer algunos ajustes en su organización y abrir una etapa de estudio de sus roles a futuro. Esto abre de cierta manera, un período de incertidumbre con respecto a lo que serán las necesidades y requisitos que se le demandarán a la institución para poder, adecuadamente, enfrentar los nuevos escenarios y desafíos que se le presentarán.

SITUACIÓN ACTUAL

No es la intención en este momento realizar un análisis pormenorizado de la nueva Ley de Defensa Nacional aprobada, pero sí debemos repasar ciertos aspectos que involucran al Ejército, porque resultarán de suma importancia para comprender los desafíos que deberá enfrentar la institución.

En primera instancia la ley consagra a la Defensa Nacional como un conjunto de actividades civiles y militares, para luego, en función de eso determinar la existencia de una Política de Defensa Nacional y otra Política Militar de Defensa. Concentrémonos en esta última, tal como lo define la ley, ella es la que establece *la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa*" (Artículo 5).

De acuerdo a lo antes mencionado, la Política Militar de Defensa es derivada de la Política de Defensa Nacional, a la cual debe estar permanentemente ligada y contribuyendo con su ejecución. Por lo tanto, los objetivos y lineamientos orientadores fijados por la primera, deberán ser consecuentes y estar estrechamente ligados con aquellos establecidos por la Política de Defensa Nacional.

La Política Militar de Defensa constituye entonces, el conjunto de lineamientos por el cual, el Ministerio de Defensa Nacional dirige el empleo de las Fuerzas Armadas en la consecución de los objetivos de Defensa Nacional.

De esa forma, la implementación de esta política generará la inspiración y orientación constante e imprescindible, mediante la cual se seguirán los procesos de conformación y dotación de las capacidades militares necesarias a los distintos componentes de las Fuerzas Armadas, para que estos estén en condiciones de cumplir con su cometido.

El proceso de formulación de esta política ha comenzado, pero aún se encuentra en etapa de elaboración por parte de los actores involucrados. Del mismo modo y por las razones antes expuestas, ese proceso se encuentra entrelazado con el de formulación de la Política de Defensa Nacional, la cual también se está confeccionando. Esta situación, genera

una cierta incertidumbre sobre cuáles serán definitivamente esos lineamientos orientadores y capacidades militares que le serán requeridas a cada una de las fuerzas y particularmente al Ejército Nacional.

El tiempo que requiere el proceso de elaboración de las distintas políticas es ajeno al control de la institución, a su vez, el propio proceso demanda un determinado tiempo en el cual se deben madurar los conceptos incluidos en ellas. Pero este motivo no puede representar una limitación ni un obstáculo en el accionar de una de las instituciones fundamentales del país. Es así que, a la luz de esta situación, de la coyuntura que vive el país y de la imperiosa necesidad de ajustar algunos elementos, el Ejército, tomando como base los conceptos consolidados en la Ley Marco de Defensa Nacional, ha comenzado a transformar algunas de sus estructuras. Con ello pretende, adelantarse a los desafíos que seguramente nos presentarán estas nuevas políticas y al mismo tiempo ir adaptando su organización a los tiempos actuales, permitiendo de esta forma, continuar cumpliendo nuestra misión de forma eficiente y eficaz.

La Ley N° 18.650 Marco de Defensa Nacional establece claramente la organización y funciones de las Fuerzas Armadas, de las cuales fácilmente podemos deducir lo relativo al Ejército Nacional. En primera instancia las define *“como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional”* (Artículo 18), estableciendo que deben cumplir con el criterio de eficiencia conjunta; asimismo establece como *“su cometido fundamental el de la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes”* (Artículo 18).

En función de lo anterior queda claramente establecido que el Ejército debe estar equipado y preparado para actuar militarmente, y que dentro de un sistema de defensa nacional que involucra distintos actores, él, es el responsable por los actos militares en el ámbito terrestre. Esta es la principal razón que determina la necesidad de la institución armada y el mantenimiento del perfil militar en su organización, equipamiento e instrucción.

Deberá entonces, de acuerdo a las amenazas o situaciones que afecten la Defensa Nacional, determinadas por las políticas de Defensa Nacional y Militar de Defensa, desarrollar las capacidades militares necesarias para enfrentarlas y combatirlas o disuadirlas de actuar. Pero en función de las definiciones establecidas en la ley, sabemos que más allá de algunos otros lineamientos que señalen las políticas referidas, deberemos estar en condiciones de defender militarmente nuestra soberanía, independencia y la integridad territorial o disuadir al eventual agresor de querer actuar sobre el país.

Esa es la función principal y para cumplir con ella, es que deberá la institución organizarse, equiparse y prepararse. En cumplimiento de esta misión fundamental, la institución deberá adecuar su actual organización militar para atender correctamente las amenazas que determinen las políticas respectivas. Esta organización y equipamiento resultará de un análisis pormenorizado de las amenazas y las capacidades militares requeridas para enfrentarlas. Es importante resaltar, que entendemos por Capacidad Militar, no solamente la obtención de un equipo militar específico, sino como el desarrollo de un conjunto de aspectos materiales y no materiales necesarios para alcanzar un determinado efecto.

CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN

Este proceso como se ha mencionado ya comenzó su primera etapa, basado en principio en aquellas pautas principales que se encuentran fijadas en la Ley Marco de Defensa Nacional. Ésta establece que la *“composición, dimensión y despliegue, así como su organización y funcionamiento, se inspirarán en el criterio de eficiencia conjunta; unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza”* (Artículo 19).

Atendiendo lo anterior y considerando que en la última Ley de Presupuesto Nacional se determinaba una reducción de efectivos muy importante², sumada a las distintas necesidades que a diario vive el Ejército en cumplimiento de sus distintas misiones subsidiarias, éste se vio enfrentado a comenzar a recorrer ese largo camino de la modernización, basado más que nada, en lo señalado anteriormente.

Como uno de los pilares de la nueva ley tenemos las operaciones conjuntas con otras Fuerzas, en función de ello se decidió ingresar de lleno en el concepto de “Armas Combinadas”, integrando en primera instancia las Unidades de las Armas de Combate en forma permanente en el nivel de Brigada.

Como lo señala el artículo 25 de la Ley Orgánica del Ejército N° 15.688, la Brigada es una Gran Unidad Táctica. Constituye un agrupamiento táctico, de organización variable, integrada como mínimo por dos Unidades Básicas de Combate de una misma Arma, con capacidad para absorber otros medios que le permitan llegar a constituirse en una Gran Unidad Táctica Elemental.

De esta forma queda conformada en Montevideo: la Brigada de Caballería N° 3 con los Regimientos de Caballería N° 4 y 6 y el Batallón de Infantería N° 3; y la Brigada de Infantería N°1 con los Batallones de Infantería N° 1 y 2 y el Grupo de Escuadrones de Caballería N°1.

También, en esta fase de la reestructura, se procedió a completar con una tercera Unidad Básica, a la Brigada de Caballería N° 2 que tiene su área de responsabilidad en el este del país, debiendo cubrir dentro de su sector la zona fronteriza con la República Federativa del Brasil. Para ello se procedió a efectuar el traslado del Regimiento de Caballería N° 9 desde Montevideo hacia la ciudad de Santa Clara de Olimar. Con este movimiento se cumple con la doble finalidad de descongestionar el área metropolitana y de cubrir adecuadamente una de las zonas del país que hasta el momento no contaba con el adecuado despliegue.

En la siguiente etapa, año 2013, se conformó una Brigada Blindada en el centro del país (Durazno – Florida), la cual además de atender la finalidad de combinación de Armas, responde a la necesidad de economía de medios en lo referente a la instrucción y mantenimiento.

Esta Brigada quedó integrada por el Regimiento de Caballería Blindado N° 2 actualmente en la ciudad de Durazno, el Batallón de Infantería Blindado N° 13 que será trasladado de Montevideo a Durazno y el Batallón de Infantería Mecanizado N° 15 que se

² Ley N° 18.719 de Presupuesto Nacional, Artículo 165.

trasladará de Montevideo a la ciudad de Florida. Con esta nueva Brigada se logra además de la ya expresada combinación de Armas, la posibilidad de contar con medios potentes y altamente móviles en el centro del país, con la capacidad de atender los requerimientos de empleo de los mismos en todas las direcciones.

DESAFÍOS A ENFRENTAR

Esta primera etapa de transformaciones atiende fundamentalmente a razones coyunturales que debe enfrentar la institución. Pero no podemos perder de vista que la Fuerza y el país todo, se encuentra inmerso en un mundo globalizado, con escenarios muy variados y cambiantes, lo que dentro de la gran incertidumbre que ello nos ocasiona, lo único que se nos presenta con gran certeza, es la seguridad de enfrentar cambios en el día de mañana.

Surge así la Visión del Ejército, la cual se presenta como:

“Ser una Institución comprometida con el desarrollo, el cambio y el perfeccionamiento continuo, sin alterar su propósito fundamental y sus valores, los que serán su norte permanente.

Ser una fuerza operativa eficiente y eficaz, de estructura moderna, en la que sus ventajas comparativas sean la educación, su motivación, preparación y apresto para el combate.

Ser una organización sustentable, de gestión moderna y eficiente y estrictamente ajustada a la normativa vigente.

Ser merecedores de la confianza y consideración de la sociedad, asentada por lo esencial de su misión fundamental.”

Esta situación le implica al Ejército no solamente contemplar su organización, equipamiento y entrenamiento para las múltiples misiones y tareas que hoy cumple, sino que también, estructurar una organización con la necesaria flexibilidad, que le posibilite atender adecuadamente las crisis o situaciones imprevistas en donde se le requiera actuar. Motiva de esa forma, a que constantemente se deban rever las necesidades de capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes.

Debido a lo anterior, el Ejército deberá tender a desarrollar una estructura que le permita eficientemente, enfrentar las nuevas amenazas, convencionales o no convencionales, que se le presenten al país.

En el caso de las amenazas convencionales, se visualiza estructurar a la Fuerza de manera que, en base a los esfuerzos disponibles en tiempo de paz, se pueda lograr adecuadamente, el efecto de disuadir al eventual agresor de la posibilidad de empleo de la fuerza como una de las opciones disponibles para imponer su voluntad sobre el motivo del diferendo.

Para atender las amenazas no convencionales, los fundamentos sobre los que se deberá basar la organización militar, serán la prevención y la minimización de los efectos perjudiciales de la agresión, de forma que, rápidamente se pueda recomponer la estructura

original. Resulta importante para ello que la Fuerza cuente con la capacidad de movilidad, control y vigilancia.

Será por lo tanto, como lo establece la Visión del Ejército, la orientación general de las transformaciones para mantenerse como Fuerza operativa eficiente y eficaz, el desarrollar una estructura militar que configure un poder de disuasión creíble, coherente, adaptado a sus misiones y a las posibilidades del país. Será importante contar con gran flexibilidad para adaptarse a las distintas circunstancias, lo que se logrará por medio de un incremento en las capacidades militares de movilidad, control y vigilancia, que ameritará la educación correspondiente en todos los niveles, así como una efectiva presencia en el territorio nacional.

Las situaciones que afecten la Defensa Nacional que se pueden presentar en la actualidad, seguramente revistan características multisectoriales, por lo cual la respuesta como lo prevé la ley, debe consistir en un conjunto de actividades civiles y militares.

En ese contexto de actuación multidisciplinaria toma fundamental importancia la ejecución de operaciones conjuntas. Éstas consisten en la combinación de las capacidades militares terrestres, navales y aéreas bajo un mando militar único, lo que obviamente demandará por un lado, los requerimientos de interoperabilidad de las Fuerzas, de modo que todas ellas puedan actuar como un conjunto armónico capaz de alcanzar el objetivo fijado. Por otro lado, será necesario llevar adelante medidas que aseguren la preparación adecuada de los recursos humanos y la doctrina de empleo conjunto.

En el contexto actual, no podemos dejar de tener en cuenta que esas amenazas multidimensionales, interdependientes y transnacionales, en la mayoría de los casos no pueden ser completamente controladas por un Estado, por lo que resultan muy importantes las medidas de defensa cooperativa. Resulta significativo para ello incentivar la cooperación con los Ejércitos de los países que el Estado haya firmado acuerdos, prioritariamente los de la región.

Esta participación en actividades de carácter cooperativo con otros Estados, se encuentra prevista en la Ley Marco de Defensa Nacional, donde justamente se especifica que la misma *“debe guardar coherencia con las necesidades de defensa militar del país y su política exterior”*³, en ese sentido, la propia ley le determina los objetivos de la participación.

No debe descuidarse la consideración de que la integración de fuerzas combinadas, en el marco de un sistema de defensa integral regional, para un país como Uruguay, puede traer aparejado algunas consecuencias sobre la soberanía, independencia e identidad nacional, razón por la cual, es necesario realizar un análisis detallado de las ventajas de la participación.

Esta defensa cooperativa contribuye a potenciar el efecto de disuasión, fundamentalmente dirigido a amenazas extra regionales, lo cual puede hacer necesaria la integración y cooperación regional a todos los niveles, lo que obviamente incluye el militar, para la defensa de los intereses nacionales, como lo puede ser la defensa de los recursos estratégicos.

³ Ley Nº 18.650 Marco de Defensa Nacional, Título III Ministerio de Defensa Nacional, Sección 2 Fuerzas Armadas, Capítulo 2 Misiones en el Exterior, Artículo 24.

La otra forma de participar con efectivos militares fuera de fronteras que prevé la Ley Marco de Defensa Nacional, es aquella que se encuentra encuadrada dentro de los organismos internacionales de los cuales Uruguay forma parte. Estas misiones, de acuerdo a la ley, cumplirán finalidades defensivas, humanitarias, de mantenimiento o de preservación de la paz de acuerdo a lo que dictamine oportunamente el organismo patrocinante.

Más allá de lo señalado anteriormente, el despliegue de efectivos en Operaciones de Mantenimiento de la Paz, contribuye al fortalecimiento de las relaciones internacionales, consolidando el compromiso de nuestro país para con la paz y la seguridad internacionales, contribuyendo a lograr el efecto de disuasión.

Resulta importante mantener esa capacidad de proyección de nuestra Fuerza en el contexto internacional, con capacidad para desplegarse en lugares remotos, lo que constituye una plataforma para promover nuestros intereses nacionales. Esa gran oportunidad nos pone frente al desafío de mantener la condición de inter-operar con otras Fuerzas y a adecuar las capacidades militares para desempeñarnos eficientemente, en los nuevos escenarios que se pueden presentar en este tipo de misiones.

CONCLUSIÓN

La Ley de Defensa y todo nuestro marco normativo, señalan que la misión fundamental del Ejército debe ser el principal lineamiento orientador para todo el proceso de rediseño futuro de la Fuerza y determina la prioridad de empleo del mismo. Por lo tanto toda misión subsidiaria que se le asigne o requiera, nunca podrá afectar las capacidades militares que le demandan el cumplimiento de su misión principal.

Este concepto es reafirmado por la Ley Marco de Defensa Nacional, en su Artículo 20, donde dice que *“podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas, sin que ello implique detrimento de su misión fundamental”*. Esto implica que, tanto los recursos humanos como materiales o financieros para atender este tipo de misiones, no deben limitar a aquellos destinados para atender la misión principal de la Fuerza, pero debemos también considerar que una Fuerza preparada y entrenada para cumplir su misión fundamental, se encuentra también en condiciones de cumplir sus misiones subsidiarias, no siendo así a la inversa.

El proceso abierto en el Uruguay después del debate de la Defensa Nacional y la posterior aprobación de la ley correspondiente, generó un espacio importante donde los temas vinculados precisamente con la Defensa Nacional pasaron a ocupar un lugar preferencial en la agenda nacional.

Ello permitió, que en distintos niveles se procesaran una amplia gama de estudios, los cuales, analizando las distintas situaciones, arribaron a una serie de propuestas sobre los recursos que el país requiere se empleen en Defensa Nacional. Así se alentó un proceso de planificación del diseño de las Fuerzas Armadas y obviamente del Ejército, procurando alcanzar el que más se ajuste a la realidad de nuestro país.

Se nos abre en esta instancia la posibilidad de, con la base sólida que genera la discusión de la defensa de nuestros intereses por parte de civiles y militares, comenzar a

recorrer, el largo pero necesario camino de readecuar la organización de nuestro Ejército Nacional, para que se adapte eficientemente a los desafíos actuales y futuros de la nación, reafirmando una vez más, como institución fundacional del país, el compromiso del mismo con el destino del Uruguay.

