



## MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Eleuterio Fernández Huidobro  
*Ministro*

Jorge Menéndez  
*Subsecretario*

## CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

General José M. Burone  
*Director*

Coronel Luis Suárez  
*Subdirector*

Escribana María del Rosario Rodríguez  
*Subdirectora Académica*

## CONSEJO EDITORIAL

Coronel Gustavo Papuchi

Rodolfo M. Fattoruso

Doctor Hebert Gatto

Doctor Heber Arbuet - Vignali

Economista Enrique Pees Boz

## COORDINADOR DE LA REVISTA

Capitán de Navío Adolfo Vivas  
*Jefe del Departamento Gestión Académica*

---



**Centro de Altos Estudios Nacionales**  
República Oriental del Uruguay  
**2013**

La Revista Estrategia es la publicación del Centro de Altos Estudios Nacionales que a modo de instancia de reflexión académica, en un contexto de pluralismo y diversidad de opiniones responsables, ofrece sus páginas a profesionales, investigadores, docentes, estudiantes y público en general, nacionales y extranjeros, vinculados a temas relacionados a los altos intereses Nacionales, la Estrategia suprema de conducción del Estado, la Seguridad y la Defensa Nacional.

---

Se autoriza la reproducción o transmisión, parcial o total, en cualquier forma y medio, **mencionando la fuente**.

Los conceptos vertidos en aquellos artículos firmados en esta presentación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión, el pensamiento o la doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales.

Asistentes editoriales: María del C. Braquet y María J. Sellanes.  
Diseño de tapa: Elena M. Gamarra.

Centro de Altos Estudios Nacionales  
Víctor Haedo 2020 – C.P. 11.600  
Telefax: (598) 2401 8944 – 2401 8385 - 2408

E – mail: [calen@mdn.gub.uy](mailto:calen@mdn.gub.uy)  
[calen.revistaestrategia@mdn.gub.uy](mailto:calen.revistaestrategia@mdn.gub.uy)

<http://www.calen.gub.uy>  
[www.facebook.com/CALEN.Uruguay](http://www.facebook.com/CALEN.Uruguay)

Montevideo – República Oriental del Uruguay

## CONTENIDO

▪ EDITORIAL .....	5
▪ GEOPOLÍTICA DE LA CUENCA DEL PLATA. UNA CUESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL URUGUAY Roberto Conde.....	7
▪ VÍAS NAVEGABLES Y PUERTOS DEL URUGUAY Yamandú Flangini .....	19
▪ EL GASTO MILITAR EN TIEMPOS DE GUERRA Y EN TIEMPOS DE PAZ EN UN MUNDO GLOBALIZADO. IDEAS PARA UN ANÁLISIS ADECUADO Washington Balliva .....	39
▪ LA IDENTIDAD NACIONAL EN EL MARCO DE UNA CULTURA DE DEFENSA NACIONAL DE NUESTROS VALORES Gonzalo Paredes .....	61
▪ NECESIDAD DE PROMOVER UNA LEY DE DERRIBOS Julio Bardsio .....	75
▪ EL LIBERALISMO Y LA DEMOCRACIA Hebert Gatto .....	87
▪ URUGUAY ANTE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS. Julio Calzada .....	97

- HISTORIA DEL "CUARTEL TREINTA Y TRES ORIENTALES"  
Daniel Torená ..... 107
- ARMADA: SU REDIMENSIONAMIENTO Y REORGANIZACIÓN DE CARA AL SIGLO XXI  
Daniel Núñez ..... 121
- DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO NACIONAL  
Departamento de Planificación Estratégica ..... 133



---

## **EDITORIAL**

*Con esta nueva entrega de nuestra revista queremos destacar aspectos que hacen a la esencia de nuestra institución a través de una serie de calificados aportes de investigación que abarcan distintos aspectos de la Defensa Nacional.*

*Entendemos que hoy más que nunca, a la luz de las realidades y perspectivas económicas, tecnológicas, geopolíticas y de desarrollo a las que se enfrenta el país se hace más que necesario tomar consciencia del valor que tiene asumir la mirada estratégica como forma de responder con eficacia a los nuevos retos y a los muchos horizontes que nos abre el porvenir.*

*Como está claramente establecido en la Visión que comanda el compromiso y la identidad del CALEN, “la Defensa Nacional ya no es sólo un tema militar; es un tema que implica además de éste, los aspectos sociales, culturales, económicos, de seguridad pública, de salud humana y animal y de relaciones exteriores del país entre otros, buscando generar las condiciones para el bienestar presente y futuro de la población”.*

*Por tal razón se hace necesario destinar los mejores esfuerzos, y junto con ello, aplicar los mejores talentos con el objeto de “generar la necesaria cultura de Defensa Nacional en todos los sectores del quehacer nacional, siendo el ámbito académico, entre otros, uno de los caminos para lograrlo”. Esa es la misión que la ley le asigna al CALEN; de hecho, ésta es con toda claridad la razón de ser de la institución como protagonista de su ámbito de especialidad en el escenario del conocimiento nacional.*

*La pretensión de esta revista es recoger ese mandato con el propósito de abrir y diseminar el debate y la profundización de algunos temas que forman o formarán parte de la agenda estratégica del país en su camino de crecimiento sostenido y de progreso integral; cuestiones que a todas luces reclaman el concurso de un acercamiento analítico encuadrado en la identificación de los grandes objetivos nacionales.*

*Si conseguimos despertar interés por los asuntos tratados y plantear preguntas que merezcan nuevas investigaciones o nuevos enfoques, habremos cumplido con creces nuestra labor.*





---

# **GEOPOLÍTICA DE LA CUENCA DEL PLATA. UNA CUESTIÓN ESTRATÉGICA PARA EL URUGUAY**

**Roberto Conde<sup>1</sup>**

---

**Repasa los esfuerzos integracionistas de la Cuenca del Plata con proyección geopolítica. Propiciando a la integración auténtica, en especial la económica, como instrumento de desarrollo de los estados involucrados.**

---

## **TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA**

El 23 de abril de 1969 los ministros plenipotenciarios de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, firmaron en Brasilia el Tratado de la Cuenca del Plata, que entró en vigencia después de las debidas ratificaciones, el 14 de agosto de 1970.

Su artículo 1º dice:

*Las partes contratantes convienen en mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable.*

Parágrafo único: *A tal fin promoverán en el ámbito de la Cuenca, la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y que propendan a:*

- a) La facilitación y asistencia en materia de navegación.*
- b) La utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo.*
- c) La preservación y el fomento de la vida animal y vegetal.*
- d) El perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones.*
- e) La complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la cuenca.*

---

<sup>1</sup> Roberto Conde es electo diputado por el Frente Amplio (PS) en el año 1999 y reelecto en 2004 y 2009. En el Parlamento ha integrado diversas comisiones: Presupuesto Público, Hacienda, Comisión Especial de Investigación sobre Pobreza en Uruguay y Comisión de Asuntos Internacionales. Ha sido activo protagonista del proceso constitutivo del Parlamento del Mercado Común del Sur en el año 2007, en su sede de Montevideo. Integró su mesa directiva por el período 2007 – 2008, y ha sido su Presidente hasta el 31 de diciembre de 2007. El 1º de marzo de 2010 es nombrado subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores.  
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

f) *La complementación económica de áreas limítrofes.*

g) *La cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades.*

h) *La promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales de área.*

i) *El conocimiento integral de la Cuenca del Plata.*

El Tratado fue adoptado con una duración ilimitada y establece como órganos: una reunión anual de Cancilleres y un Comité Intergubernamental Coordinador (C.I.C.) de carácter permanente.

Cabe anotar que el artículo 6º expresa “*que el tratado no inhibe a las partes contratantes para concluir acuerdos específicos o parciales bilaterales o multilaterales encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca*”.

En concordancia los países parte, además de sus acuerdos de límites, han celebrado múltiples acuerdos de cooperación, cogestión de obras comunes y proyectos conjuntos de inversión y desarrollo, en un marco bilateral o trilateral; en el área de la Cuenca.

Así por ejemplo pueden contarse:

- Comisión mixta argentino-paraguaya del Río Paraná.
- Comisión Administradora del Río de la Plata (Uruguay-Argentina).
- Comisión Administradora del Río Uruguay (Uruguay-Argentina).
- Comisión técnica mixta del Frente Marítimo del Río de la Plata.
- Comisión trinacional para el desarrollo de la cuenca del Río Pilcomayo.
- Comisión binacional para el desarrollo de la alta cuenca del Río Bermejo.
- Las comisiones de las hidroeléctricas binacionales:
  - Comisión técnica mixta de Salto Grande.
  - Entidad binacional Yacyretá.
  - Itaipú binacional.

A ellas hay que agregar diversos proyectos y programas de largo alcance con diverso grado de institucionalidad:

- Proyecto de protección ambiental del Río de la Plata y su frente marítimo.
- Programa de acción subregional para el desarrollo sustentable del Gran Chaco Americano.
- Programa de acciones estratégicas para gerenciamiento de la cuenca del Pantanal/Alto Paraguay.

- Proyecto para la protección ambiental y desarrollo sostenible del Sistema Acuífero Guaraní.

Sin perjuicio de la variedad de instrumentos que los países parte han adoptado para encarar los múltiples abordajes, negociaciones y realizaciones contenidas en la temática del Tratado de la Cuenca, éste exige de por sí la constitución de un verdadero Sistema de la Cuenca del Plata. Para ello, las partes han complementado el tratado con dos acuerdos que al conjuntarse con el tratado primario, intentan alcanzar la estructura y funcionamiento de un sistema.

### **FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA. FONPLATA.**

El convenio fue suscrito en la VI reunión ordinaria de Cancilleres, en Buenos Aires el 12 de junio de 1974, y entró en vigencia el 14 de octubre de 1976.

Según el artículo 1º se constituye como una persona jurídica internacional de duración ilimitada. El artículo 2º establece la sede en un país miembro del Tratado (será Bolivia).

Su objeto será financiar, dentro de los términos del artículo 1º del Tratado de la Cuenca del Plata, la realización de estudios, proyectos, programas y obras, tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata, destinando a tales efectos sus recursos propios y los que gestione y obtenga de otras fuentes de financiamiento.

Dispone la integración de un capital inicial de 100 millones de dólares por parte de los países miembros y a lo largo de sus 46 artículos define su organización, administración y funcionamiento.

El artículo 4º describe más claramente sus funciones:

- a) *Conceder préstamos, fianzas y avales.*
- b) *Gestionar la obtención de préstamos internos y externos con la responsabilidad solidaria de los países miembros.*
- c) *Gestionar y obtener recursos por encargo de uno o más países miembros. Estos préstamos no obligarán al Fondo sino sólo a los contratantes.*
- d) *Apoyar financieramente los estudios para identificar oportunidades de inversión.*
- e) *Apoyar la contratación de asistencia técnica.*
- f) *Ejercer actividades de agente y órgano asesor del Comité Intergubernamental Coordinador (C.I.C.).*
- g) *Ejercer todas aquellas funciones propicias para el cumplimiento de sus objetivos.*

El Fondo será administrado por una Asamblea de Gobernadores y un Directorio Ejecutivo. Tanto en la Asamblea como en el Directorio, cada país miembro tendrá derecho a un voto.

## **HIDROVÍA PARANÁ - PARAGUAY**

Por Resolución 238 de la XIX Reunión de Cancilleres del Tratado, se acordó incorporar el Programa de la hidrovía Paraguay – Paraná (Puerto Cáceres–Puerto Nueva Palmira) al sistema de la Cuenca del Plata.

Consiguientemente, *“Los plenipotenciarios de la República Argentina, de la República de Bolivia, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay;*

*Reafirmando el principio de la libre navegación de los ríos de la Cuenca del Plata, establecido por los países ribereños de la hidrovía Paraguay–Paraná en sus legislaciones y en los tratados internacionales vigentes;*

*Considerando el Tratado de Brasilia de 1969 como marco político para la integración física de la Cuenca del Plata;*

*Conviene en celebrar al amparo de dicho Tratado, el presente Acuerdo de Transporte Fluvial por la hidrovía Paraguay–Paraná (Puerto Cáceres – Puerto de Nueva Palmira)”.*

El acuerdo se firmó en Valle de Las Leñas – Mendoza – República Argentina el 26 de junio de 1992 y entró en vigor el 13 de febrero de 1995. A diferencia de los anteriores, se le fijó una duración de 10 años. Posteriormente, el 9 de diciembre de 2004, se firmó el séptimo Protocolo Adicional que prorroga la vigencia del Acuerdo y sus protocolos adicionales, por un periodo de 15 años a partir del 13 de febrero de 2005.

El acuerdo tiene por objeto (Artículo 1º) *“facilitar la navegación y el transporte comercial fluvial longitudinal en la Hidrovía en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, mediante el establecimiento de un marco normativo común que favorezca el desarrollo, la modernización y eficiencia de dichas operaciones, y que facilite y permita el acceso en condiciones competitivas a los mercados de ultramar”.*

Las disposiciones del Acuerdo (Artículo 3) *“son aplicables a la navegación, el comercio y el transporte de bienes y personas que comprendan la utilización de la Hidrovía. Se exceptúa de esta norma el paso de buques de guerra y otras embarcaciones con actividades sin fines de comercio, así como el transporte fluvial transversal fronterizo”.*

A lo largo del articulado, los signatarios se otorgan recíprocamente libertad de navegación, igualdad de tratamiento de banderas, libertad de tránsito, se otorgan en forma multilateral y recíproca una reserva regional de carga y adoptan múltiples regulaciones.

El Acuerdo se complementa con seis protocolos adicionales y doce reglamentos.

Los órganos del Acuerdo son (Artículo 22):

- a) *El Comité Intergubernamental de la Hidrovía (C.I.H.), órgano del Tratado de la Cuenca del Plata, es el órgano político.*
- b) *La Comisión del Acuerdo que es el órgano técnico.*

El Tratado de Brasilia, el Fonplata y el Acuerdo de la Hidrovía, constituyen un verdadero sistema de la Cuenca del Plata que al completarse con el conjunto de tratados,

acuerdos y proyectos binacionales y trinacionales, alcanzan la dimensión de una irreversible geopolítica regional cuyas implicancias en aspectos relevantes para nuestro desarrollo y nuestra seguridad adquieren una evidente importancia estratégica.

## **LA CUENCA DEL PLATA<sup>2</sup>**

La Cuenca del Plata, cuya extensión es de 3,1 millones de kilómetros cuadrados, comprende el sur de Brasil, el sudeste de Bolivia, gran parte de Uruguay, todo el Paraguay y una amplia zona del centro y norte de la Argentina. Los tres sistemas hídricos principales son los conformados por los ríos Paraguay, con un caudal medio anual de 3.800 m<sup>3</sup>/s (en Puerto Pilcomayo), Paraná, con 17.100 m<sup>3</sup>/s (en Corrientes), y Uruguay, con 4.500 m<sup>3</sup>/s en su desembocadura. Los dos últimos confluyen en el propio Río de la Plata que drena sus aguas hacia el océano Atlántico Sur y cuyo caudal de salida, que alimenta un ecosistema marino muy rico en especies, es del orden de los 25.000 m<sup>3</sup>/s. Un enorme corredor de humedales vincula el Pantanal (en la cabecera del Río Paraguay), con el Delta del Paraná en su desembocadura en el Río de la Plata, constituyendo un sistema hídrico con una notable diversidad y productividad en materia biológica. A la abundancia hídrica superficial se suman los recursos hídricos subterráneos, con la presencia subyacente de diversos acuíferos, tales como los Sistemas del Acuífero Guaraní y del Acuífero Yrenda-Toba-Tarijeño, este último coincidiendo, en gran parte, con la zona semiárida de la Cuenca del Plata: el bioma del Gran Chaco Americano.

La riqueza de sus recursos minerales, el valor de sus bosques y la fertilidad de sus suelos han hecho de la Cuenca del Plata la región de Sudamérica con mayor desarrollo económico y concentración de población, la cual supera los 100 millones de personas. Con 57 ciudades de más de 100.000 habitantes (incluyendo las capitales de cuatro de los países que la componen –Buenos Aires, Brasilia, Asunción, Montevideo– y Sucre, capital administrativa de Bolivia) concentra actualmente el 70% del P.B.I. de esos países. Las economías de la Argentina, Brasil y Uruguay, con un fuerte componente agrícola-ganadero, muestran también una significativa producción industrial y de servicios, mientras que la economía de Bolivia se asienta también en sus recursos minerales, y la de Paraguay mantiene un desarrollo basado en sectores del agro y de la energía hidroeléctrica.

Ese desarrollo económico demanda vías de comunicación y transporte multimodales. En estas circunstancias, la red hidrográfica constituye un elemento fundamental. Actualmente, dicha red, extensa y navegable, se ve favorecida por acuerdos regionales que facilitan su utilización comercial, entre ellos el de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Por otra parte, la Cuenca cuenta con un importante potencial hidroeléctrico, estimado en 92.000MW, del cual un 60% ya ha sido utilizado o se encuentra en vías de serlo.

Durante el último cuarto de siglo, se ha constatado la intensificación del ritmo y duración de los períodos alternativos de sequías e inundaciones, con impactos significativos sobre las sociedades, las economías de los países y el ambiente en general. Las causas de estos cambios en la disponibilidad del recurso hídrico y la consecuente variación de su

---

<sup>2</sup> Publicación del C.I.C. marzo 2011 – Programa marco de la Cuenca del Plata.

calidad están asociadas, principalmente, al efecto hidrológico de la variabilidad y del cambio climático. Se debe considerar también la respectiva conexión con el cambio en el uso del suelo, el crecimiento poblacional, la urbanización y el desarrollo industrial y agropecuario.

En el año 2002, el C.I.C. elaboró el programa de acción para la Cuenca del Plata en respuesta a lo solicitado por la VI reunión extraordinaria de cancilleres realizada en diciembre de 2001. Como forma de instrumentar el programa de acción el C.I.C. con el apoyo de la O.E.A. gestionó ante el Fondo del Medio Ambiente Mundial (F.M.A.M. a través de PNUMA – Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) el financiamiento del PROGRAMA MARCO PARA LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DE LA CUENCA EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DE LA VARIABILIDAD Y EL CAMBIO CLIMÁTICO, que se está ejecutando desde 2011 para garantizar la gestión de los recursos hídricos compartidos, de manera integrada y sostenible.



Cuenca del Plata<sup>3</sup>

Como etapa sucesiva se construyó el Macro-Análisis Diagnóstico Transfronterizo - Macro-ADT, con base científica y social, en el cual se definen las temáticas críticas transfronterizas presentes y emergentes en la Cuenca del Plata, y sus correspondientes cadenas causales. El proceso de elaboración del Macro-ADT fue desarrollado a través de talleres nacionales y de integración regional. Se definieron, en esta primera instancia, tanto las problemáticas principales como los vacíos de información y propuestas de acciones estratégicas.

<sup>3</sup> Fuente: Cuenca del Plata. Publicación del C.I.C. marzo de 2011.

Las temáticas críticas transfronterizas identificadas fueron:

I) Los eventos hidrológicos extremos vinculados a la variabilidad y al cambio del clima, particularmente las más prolongadas, recurrentes e intensas inundaciones y los amplios períodos de sequías que cíclicamente afectan partes de la Cuenca, con efectos sociales, económicos y ambientales devastadores. Se requiere mejorar la capacidad de prevenir los efectos de la variabilidad y el cambio climático, y modelar estos fenómenos para mitigar sus causas, identificar los peligros y vulnerabilidades así como medidas para la adaptación a los nuevos escenarios climáticos e hidrológicos.

II) La pérdida de calidad de las aguas, problema originado en los contaminantes orgánicos y químicos provenientes de fuentes puntuales y difusas, al que se suma la falta de estándares e instrumentos comunes para determinar, de mutuo acuerdo, los parámetros de calidad. Además, se identifican limitaciones en la red de control y monitoreo de los 5 países que imposibilitan realizar diagnósticos coherentes y comprensivos de la calidad de las aguas de los ríos de la Cuenca.

III) La sedimentación de los cuerpos y cursos de agua de la Cuenca que limitan la capacidad de las vías navegables y de los puertos, con importantes costos de mantenimiento, que colmatan los embalses de las presas y modifican la calidad de sus aguas; procesos estos causados por la creciente erosión y la degradación de la tierra que se ha incrementado por los cambios en el uso del suelo y la pérdida de cobertura vegetal.

IV) Las alteraciones a la biodiversidad, en particular de los ecosistemas fluviales y costeros, incluyendo humedales, son problemas causados principalmente por la pérdida y la fragmentación de hábitats.

V) El uso no sostenible de los recursos pesqueros, por sobrepesca o falta de métodos protectores de captura. La pesca es un soporte económico y proporciona alimento fundamental para importantes sectores de la sociedad de los países, entre ellos, poblaciones indígenas y sectores pobres de la población.

VI) La utilización no sostenible de los acuíferos en zonas críticas, cuya conservación hace necesario gestionarlos en forma integrada con los recursos superficiales y el clima atendiendo, en forma sostenible, a las necesidades de desarrollo.

VII) Los conflictos por el uso del agua y el impacto ambiental de los cultivos irrigados, sin una visión de conjunto y de capacidad de generar procesos participativos de los actores involucrados para su resolución equilibrada.

VIII) La falta de planes de contingencia frente a desastres, incluyendo el tema de la seguridad de presas, problemas asociados a la prevención de accidentes y catástrofes vinculados principalmente con la navegación y el transporte de materiales peligrosos y contaminantes.

IX) La insalubridad de las aguas, el deterioro de la sanidad ambiental y sus efectos en la salud humana, derivados de la contaminación y modificaciones de la calidad de las aguas.

El programa marco se lleva a cabo mediante una coordinación de ejecución nacional entre los representantes político y técnico ante el C.I.C., la coordinadora nacional que en

caso de Uruguay radica en el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, específicamente en DINAGUA (Dirección Nacional de Aguas), y a través de la Unidad Nacional de Programa (UNP) que integra los grupos temáticos y el proyecto piloto Río Cuareim – Quaraí.

Para tener una idea precisa de sus contenidos, cabe anotar que los grupos son los siguientes:

- Asuntos legales e institucionales.
- Sistema de soporte a la toma de decisiones (SSTD) (sistemas de información).
- Participación pública, comunicación y educación.
- Balance hídrico.
- Monitoreo de cantidad y calidad (de las aguas).
- Aguas subterráneas.
- Ecosistemas acuáticos y asociados.
- Degradación de la tierra.
- Oportunidades para el desarrollo sustentable.
- Escenarios hidroclimáticos.
- Monitoreo y alerta.
- Hidroeléctricas (sistema de represas).
- Sistema de radares para uso climático.

Esta descripción general de la dimensión institucional, diplomática y programática de la trama que vincula a los países que integran la Cuenca, nos muestra una clara magnitud de la importancia estratégica de las relaciones y las resoluciones comunes que alcancen entre ellos. Razón de más para profundizar en sus actuales connotaciones históricas y geopolíticas, como claves de análisis para nuestras posibilidades de desarrollo.

### **EL SISTEMA DE LA CUENCA DEL PLATA COMPONENTE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL**

En primer lugar nótese que el sistema se conforma con acuerdos de distinta generación; el Tratado de la Cuenca 1969 y el FONPLATA 1974, pertenecen a la época incipiente pero clara de propósitos integradores.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio había marcado un inicio en 1964 incorporando la libertad de comercio en una perspectiva desarrollista, posteriormente rebajada tras su fracaso de la primera época y su continuidad en la segunda por el Tratado de Montevideo de 1980, fundación de la Asociación Latinoamericana de Integración.

Tal como se sintetizó arriba, el Tratado de la Cuenca no solo tiene como objetivos la utilización racional del recurso agua, la preservación de la vida animal y vegetal, el

aprovechamiento de los recursos naturales y la facilitación y asistencia para la navegación. Agregó el perfeccionamiento de las interconexiones de las infraestructuras, la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias, la complementación económica de las áreas limítrofes y la cooperación mutua en materia de educación y salud.

El acuerdo del FONPLATA a su vez debe financiar proyectos y obras para promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca.

Vistos los tres en conjunto, constituyeron en su época una verdadera arquitectura de la integración.

Una cuestión de particular interés para la región platense y no ajena a la voluntad integracionista de la época, fue la determinación del General Perón de firmar con Uruguay en 1973, el tratado de límites del Río de la Plata sin el cual los propósitos del Tratado de la Cuenca hubieran quedado recortados, sino obstaculizados.

Methol Ferré ha rastreado la visión geopolítica del General Perón en varios de sus trabajos. Veamos este pasaje:

*“Es en un discurso de setiembre de 1951, aniversario de la independencia de Brasil, que Perón propone la ‘unión argentino – brasilera’ no sólo para ser ‘ejemplo de unidad’ sino también punto de apoyo que habrá de servir para lograr la unión del resto de los países americanos”. El artículo se titulaba “Confederaciones Continentales”.*

*“Tiene tres ideas básicas. La primera: el pasaje sucesivo del nacionalismo al continentalismo” antesala del “mundialismo”. Estaríamos en la “era de los continentalismos”. La segunda idea: la necesidad de un “núcleo básico de aglutinación”, que fuera “base operativa polifacética” para el proceso de unificación latinoamericano, más bien suramericano. Y que ese núcleo básico estuviera constituido por Argentina, Brasil y Chile. El nuevo ABC. Sin embargo, por una convergencia de signos, y en especial en la otra exposición clave de Perón, “La integración Latinoamericana”, a pesar de la importancia que le da a la participación de Chile, surge con claridad que lo más esencial es la alianza argentino – brasileña, al punto de que afirma que solo ésta es el principio de triunfo de la política latinoamericanista.”*

*“En cuanto a la tercer idea básica allí presente, es la afirmación de Perón de su ‘tercera posición’ en la lucha entre los dos grandes estados continentales, los Estados Unidos y la Unión Soviética...”*

Ese itinerario histórico argentino – brasileño, reaparecerá con fuerza quince años después del Tratado de la Cuenca; en 1985, en el Acta de Foz de Iguazú firmada por los presidentes Alfonsín y Sarney.

Pero antes, el 29 de mayo de 1981 los otros tres miembros harían un movimiento diplomático, cuyas raíces también pueden encontrarse en la historia y que tiene unas implicancias en el análisis geopolítico sobre el que resulta necesario reflexionar.

Se trató del CONVENIO CONSTITUTIVO DEL GRUPO URUPABOL adoptado por Uruguay, Paraguay y Bolivia, también con duración ilimitada.

El Convenio se firma en el marco del acuerdo de sus gobernadores ante BID suscrito en Caracas en 1963.

Los tres estados parte, se identifican a sí mismos en el preámbulo: “*CONSCIENTES de que la unidad de acción de los tres países de menor desarrollo económico relativo requiere la consolidación de un organismo representativo para la realización de sus justas aspiraciones*”; y luego fijan como primer objetivo del convenio, coordinar su representación ante el directorio del BID y en su caso ante otros organismos financieros internacionales. Pero agregan además el propósito de intensificar sus intercambios comerciales, culturales y científicos, mejorar las condiciones de navegabilidad de sus ríos y armonizar sus legislaciones sobre navegación, así como mejorar sus interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas y de telecomunicaciones.

El Convenio no está firmado por los Cancilleres sino por los ministros de economía de Uruguay, de hacienda del Paraguay y de integración de Bolivia, quienes serán los que integren la Reunión de Ministros, que será el órgano máximo de URUPABOL.

Esa condición de países de menor desarrollo relativo y esa reivindicación de sus justas aspiraciones son producto de un largo proceso que no es difícil de desentrañar, y que se remontan visiblemente hasta la guerra de la Triple Alianza y a la guerra del Pacífico que dejó a Bolivia sin salida al mar.

En el caso de Uruguay, su desgajamiento de las Provincias Unidas tras la derrota del Artiguismo y su independencia de estado tapón en la boca de la cuenca, acordada por Brasil, Inglaterra y Argentina, condicionaría toda su vida futura a una particular tensión entre las claves internas y externas para su desarrollo.

URUPABOL no tuvo suceso en términos de integración para sus tres países, basta con mirar el mapa para observar que por sí mismos tienen escaso control sobre las áreas estratégicas de la cuenca y que se encuentran aprisionados por la masa de los dos países hegemónicos sin poder desplegar una dinámica geopolítica propia.

A su vez Brasil y Argentina mientras duró la puja por el liderazgo en el espacio subcontinental, entre las décadas del 30 y del 70, trataron de implantar su presencia e influencia en los tres “países frontera” y en el caso de Paraguay y Uruguay estos respondieron con claros movimientos pendulares. Bolivia en cambio se movió a mayor distancia. Al final de esa etapa es incontestable el predominio de Brasil en términos económicos y a partir de allí comienza a proyectar su rol de país potencia. Se reconoce internacionalmente su influencia económica en el Paraguay, y a juzgar por los movimientos de los últimos años, se insinúa la misma tendencia hacia el Uruguay.

Pero más allá de las condicionantes del desarrollo desigual y de las políticas desplegadas por cada estado, en el mundo global actual los cinco países de la cuenca, aunque no exactamente por los mismos motivos, están compelidos a resolver su integración como factor clave de sus posibilidades de desarrollo sostenible y de su poder soberano en el escenario internacional.

Mientras Bolivia continúa sin definir su posible integración al MER.CO.SUR., los otros cuatro países se enfrentan a una coyuntura contradictoria en la que se han registrado avances específicos importantes en medio de una etapa de estancamiento del cronograma general de avance del proceso de integración que ya lleva cuatro años, solo sacudida por el ingreso –votado por Uruguay– de Venezuela con su enorme significado geopolítico y económico.

El tratado de la Cuenca del Plata y su sistema, a través de sus programas actuales, se va centrando en la preservación de la biodiversidad y los recursos naturales, fundamentalmente el agua y los suelos, la protección ambiental y la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático. Todos temas claves para nuestra vida y nuestra seguridad que no se pueden resolver sino colectivamente en el sistema integrado de los cinco países.

El Tratado mantiene además el ámbito de acuerdo sobre los temas de navegación y conservación de las vías navegables de la hidrovía de la cuenca con sus 3.400 kilómetros de longitud.

Los otros temas originalmente planteados en el Tratado de la Cuenca, referidos a la integración para el desarrollo, han pasado en la práctica a la órbita del MER.CO.SUR. ya que constituyen el corazón del Tratado de Asunción.

MER.CO.SUR. se ha planteado como objetivo histórico de corto plazo constituirse en una Unión Aduanera, y en un espacio económico común fuertemente coordinado y complementado, expresión de una fase madura de un proceso de integración que se despliega en el campo jurídico-institucional, económico-comercial, social y cultural a partir de una voluntad política común asentada en una visión estratégica compartida y no ideológica como consideran algunos analistas.

Los estados parte no han alcanzado los objetivos previstos en estos tratados. En esta marcha que en tiempo histórico ha sido breve, su aplicación no ha estado exenta de errores, insuficiencia de recursos, desacuerdos, conflictos y contradicciones. Sin embargo vistos en su conjunto, ambos constituyen una formidable trama de compromisos, realizaciones ya alcanzadas y medidas proyectadas, sin la cual, ya no es posible comprender profundamente la vida contemporánea de nuestras naciones, y sobre todo la concreción de sus potencialidades de desarrollo.

El camino cierto es por tanto la profundización de esta estrategia. Pero para ello hay que desplegar la mayor inteligencia geopolítica. Se trata de consolidar un espacio común como parte de un mundo que debe respetarlo y que lo reconoce. Y como parte de un continente suramericano que necesita construirse como unidad de diálogo político y coordinación de las acciones de sus estados, en múltiples campos relevantes para su vida nacional, sus relaciones mutuas y sus relaciones más allá del marco continental.

Parece evidente que ya no es hora de los viejos movimientos pendulares, ni de una bilateralidad argentino-brasileña excluyente, ni de una acción de "resistencia" de URUPABOL, ni de un conjunto de estados emergentes en las fronteras de un estado potencia sometidos a su hegemonía material, en vez de integrados a su dinamismo.

Nuestros estados tienen una fuerte tradición jurídico-política soberanista, no hay lugar para "debilidades" nacionales. Pero no comprender que la construcción de la nación truncada pero aún viva en nuestra comunidad de tradiciones históricas, que hoy se hace posible con la integración, es no saber leer el siglo XXI con la inteligencia geopolítica que necesitamos.

No se trata de abdicar de la soberanía nacional sino proyectarla en una nueva y más potente dimensión en el mundo internacional a través de la integración regional.

El camino es obviamente difícil, se percibe sobre todo si no nos autoengañamos. La integración “política” sin integración económica que es su base material es sencillamente una ilusión inútil. No es posible evitar el conflicto de intereses, no lo ha sido nunca, pero si miramos nuestra realidad de años atrás, surge nítida la conclusión de que la conjugación y complementación de nuestros intereses es posible y permite viabilizar la voluntad política que nos permita converger en una gran estrategia común de desarrollo.-



---

# VÍAS NAVEGABLES Y PUERTOS DEL URUGUAY

Yamandú Flangini<sup>1</sup>

---

**El presente artículo permite obtener una visión cercana y comprensiva del conjunto de factores que inciden en la funcionalidad y servicios que prestan las vías navegables, promoviendo la gravitación de los puertos.**

---

El transporte por agua está sujeto a las variables que presenten sus componentes que son: el buque, la vía navegable y el Puerto.

En el análisis del tema deberá tenerse presente, la legislación nacional, y los compromisos de la República que sobre el tema haya adherido o firmado en forma de Tratados, Convenciones u otras formas de acuerdo.

Uruguay posee puertos fluviales, y proyecta un puerto y una terminal oceánicos, dos terminales portuarias sobre el Río Uruguay, y una de servicio a instalación de industria forestal en el Río de la Plata, en proximidades de la localidad de Conchillas.

## RÍO URUGUAY

Sobre el litoral del Río Uruguay, en el embalse de Salto Grande, sólo existen muelles de atraque de embarcaciones menores, y no existe un transporte de cargas de volumen considerable entre ellos o sus similares de Argentina.

Al sur del Cuareim, la navegación de naves de calado aún menor, queda interrumpido por los bajos de piedra que limitan la navegación longitudinal del curso del río, y sólo para pasajeros se utiliza la navegación transversal, de costa a costa enfrentada, de las obras de navegación en la Represa de Salto Grande, sólo está realizada, en parte, la esclusa, pero la misma no está conectada, ante la ausencia de obras del canal pasa barcos y puente pasa barcos, que se realizarían según el proyecto, para unir la parte sur del río con el embalse.

La navegación por el embalse, de acuerdo al calado proyectado para sortear la esclusa y canal – pasa barcos, no construidos, a nivel actual sólo permitiría el paso con

---

<sup>1</sup> El Capitán de Navío ( R ) Yamandú E. Flangini Bertrán, (19 abril 1933), egresó de la Escuela Naval como Guardia Marina en el año 1954. Ascendió a Capitán de Navío en el año 1978 y se retiró en el año 1987.- Fue Comandante de la patrullera R3 y del ROU "Maldonado", Director del Servicio de Hidrografía. En el año 1968 pasó a prestar servicios en el Ministerio de Relaciones Exteriores donde se desempeñó en diferentes Cargos y Comisiones. Fue Negociador del Estatuto Río Uruguay y del Tratado Río de la Plata, Presidente Comisión Estudios Antárticos, Demarcador Límite Lateral con Brasil, Delegado Com. Administradora Río Plata, Delegado Com. Adm. Río Uruguay, Delegado Com. Técnica Frente Marítimo. En el año 1977 ocupó el cargo de Sub. Director de Intereses Marítimos Fluviales y Lacustres (MRREE). En los años 2000 y 2005 fue elegido Diputado Suplente Partido Colorado. Ocupó el cargo de Director de Recursos Acuáticos MGAP. Obras publicadas. Río Uruguay; Estatuto Río Uruguay; El Tratado del Plata, 20 años de vigencia, De Mar y Ríos (último y principal libro).  
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

calado de 3.50 metros, por lo que ya dentro del embalse sólo podría continuar, hasta frente a la altura donde en costa uruguaya desemboca el Arroyo Itacumbú.

Para poder seguir remontando el río aguas arriba, sería necesario en ese lugar construir una nueva presa, con sus obras necesarias para sortearla y poder continuar la navegación al norte, sobre el embalse que la obra produciría.

Pero ello a la fecha no tendría justificación de realizar ninguna obra para navegación, ya que por Convenio Argentino - Brasileiro sobre el aprovechamiento hidroeléctrico del Alto Uruguay, en tres perfiles seleccionados, los proyectos de obra carecen de obras complementarias de navegación, por lo cual ésta quedará interrumpida.

Estos proyectos que interrumpirían utilizar el sector Alto del Río Uruguay, quitan la posibilidad de un transporte por agua atractivo en su capacidad de mover cargas de volumen de interés. A ello se suma que los perfiles elegidos no guardan relación de posibilidad de lograr alturas por embalses en forma continua, sino que existen distancias sin altura de aguas apropiadas entre una y otra. Es resumen, con o sin obras de navegación, la ubicación de las nuevas presas igualmente haría imposible lograr una navegación longitudinal posible.

Como observación complementaria, no se conocen resultados de estudios sobre como afectarían los nuevos embalses del Alto Uruguay, en sus perfiles de Garaví, Roncador y San Pedro, sobre las reservas de agua del embalse de Salto Grande.

### **PUERTO DE SALTO**

Aguas debajo de la presa está el puerto de Salto, con limitante en el río por profundidad escasa, especialmente en los tres últimos pasos viniendo desde el sur, Hervidero, Corralito y Caballada, que además tienen variaciones en altura de aguas y corrientes, de acuerdo a la operación de la represa, y su lecho es rocoso.

De cualquier forma, adaptando las embarcaciones tipo barcaza o similares, puede llegarse a lograr un posible tráfico de cargas, que se justificará en cuanto se logre un precio de flete convincente a los usuarios, y volúmenes de carga que lo justifiquen.

### **PUERTO DE PAYSANDÚ**

Aguas abajo se encuentra el puerto de Paysandú, limitado en su acceso por pasos del río al sur del mismo, Almirón, Vera y Urquiza, los que requieren dragados de mantenimiento y aún así sus posibilidades sólo son aptas para naves de calado menor, preferentemente barcazas, de empuje o a la sirga, o naves autónomas de capacidad limitada de bodegas de acuerdo a las dimensiones generales del navío, que inciden sobre su calado.

Un dragado últimamente publicitado por CARU, en el tramo del Canal Principal que de acceso a esta altura del río, se limita al norte en el Kilómetro 187 por lo que finaliza al ingreso del puerto argentino de Concepción del Uruguay, sin dar solución a los tres pasos mencionados que limitan al puerto de Paysandú.

## PUERTO DE FRAY BENTOS

Entre Paysandú y Fray Bentos, se encuentran dos muelles sin utillaje de carácter portuario, aunque en el pasado, tuvieron actividad, si bien reducida en volúmenes de carga, aptas para determinadas tareas que se realizaban en la zona, tanto el territorio isleño, como en áreas próximas.

El primero, viniendo de norte a sur, es de la Colonia San Javier, sobre la desembocadura del arroyo Farrapos, a la fecha sin actividad, y parcialmente anegado.



*Puerto de Fray Bentos<sup>2</sup>*

El segundo es el muelle de Nuevo Berlín, que durante gran parte del siglo XIX y XX se utilizó para descarga de productos forestales que provenían de las islas del cauce del Río Uruguay, que frente a esta localidad, conforma el conocido Delta Interior, para muchos autores, real fin del curso del Río Uruguay, el que aguas abajo debe considerarse como los restos de una ría, parte del golfo o estuario del Río de la Plata, cuya forma varió hacia la actual en la Era Terciaria.

La madera de álamo y paraíso, que se extraía de las islas, era utilizada como madera para cajones, para uso de envase de botellas, como de verduras, frutas etc.

Otros tipos de madera se utilizaron para obtener carbón vegetal. Existen registros de una actividad intensa en el territorio isleño, hoy ya abandonada.

A la altura de M<sup>o</sup> Bopicúa, algo al norte del Puente General San Martín, se construyó en los últimos años un muelle de arrime o terminal portuaria, que opera con productos derivados de la forestación.

A 90 kilómetros de la desembocadura del Uruguay en el Plata, se encuentra el Puerto de Fray Bentos, en el cual pueden operar buques de calado medio, o mayores

<sup>2</sup> Fuente: Archivo de Visión Marítima.

cargados en menos de su capacidad de bodegas, evitando aumentar su calado, tipo de naves que son aptas para continuar su navegación en aguas abiertas oceánicas.

Este puerto también tiene limitantes por las profundidades del Canal Principal del Río Uruguay, debiendo sortearse varios pasos de altura de aguas reducida que constituyen un impedimento en calados para los buques.

Los fondos en este tramo del río son en su mayoría de arena, por lo que el dragado es posible sin mayor esfuerzo, pero a su vez requieren un mantenimiento de mayor continuidad, al ser fondos móviles que vuelven a disminuir la profundidad sobre el canal, por movimiento del lecho y la decantación de sedimentos, pues a esta altura el Río guarda las características propias del sector Bajo.

*(Río Alto, es cuando la pendiente del río en sus nacientes es significativa, y las aguas destruyen sus orillas y su lecho y transportan el producto de su destrucción; Río Medio es cuando ya el río pierde pendiente y fuerza en sus aguas, pero aún mantiene velocidad suficiente para trasladar los elementos de la destrucción; Río Bajo es cuando ya el río no tiene pendiente significativa, sus aguas no tienen una corriente fuerte, y deposita los arrastres que provienen del Alto y Medio).*

El puerto tiene utillaje apropiado, que lógicamente puede ser mejorado y ampliado, silos, y conexión ferroviaria.

Dentro de sus posibilidades, cuenta con los elementos necesarios, siendo el más apto de los puertos del Litoral, salvo Nueva Palmira de mejor profundidad, pero carente de servicio ferroviario.

### **VILLA SANTO DOMINGO DE SORIANO Y MERCEDES**

A la altura del kilómetro 61 del Río Uruguay, desemboca el Río Negro que permite la navegación de embarcaciones menores, hasta la Ciudad de Mercedes.



*Muelle Villa santo Domingo de Soriano<sup>3</sup>*

Entrando al Río Negro, por la boca de su delta conocida como Yaguarí, a poca distancia se encuentra el muelle de Villa Soriano, de poca profundidad, con actividad principal de naves de pesca, deportivas y turísticas.

Continuando aguas arriba en el Río Negro, en una navegación restringida por baja profundidad, se encuentra el Puerto de Mercedes, de actividad turística y deportiva.

<sup>3</sup> Fuente: Imagen del autor.

## **DOLORES**

Remontando el Río San Salvador, que desemboca en el Río Uruguay, se accede al puerto de Dolores. Tuvo terminal para recepción de combustibles de buques fluviales de A.N.C.A.P.

Los muelles en la localidad, de buena presentación, sólo mantienen un uso deportivo y turístico.

## **NUEVA PALMIRA**

A pocos kilómetros, aguas arriba de la desembocadura del Río Uruguay en el Plata, se encuentra el Puerto de Nueva Palmira, ubicado además, frente a la boca del Delta del Paraná, conocida por Paraná Bravo, la salida tradicional de los buques de mayor calado y porte que remontan el Paraná.



*Mojón Paralelo Punta Gorda, fin Río Uruguay, nace Río de la Plata<sup>4</sup>*

Cuenta con muelle oficial administrado por la A.N.P. y muelles privados, y predio de Zona Franca.

Se accede a él a través del Canal Principal del Río de la Plata, cuyo tramo más interior, señalado entre el punto donde se le une el Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires, y el paralelo de Punta Gorda, que es aquel que indica la terminación del Río Uruguay y el comienzo del Río de la Plata, tiene una distancia aproximada de 105 kilómetros.

Este tramo de Canal Principal del Río de la Plata, que tuvo por sectores diferentes denominaciones, tales como (de nacimiento a desembocadura) Canal Principal, Canal del Este, Canal Martín García, Canal del Infierno, Canal Nuevo o de las Limetas, Pozos de San Juan, Barra de San Pedro, y Canal Farallón, pasó a ser denominado el total como Canal Martín García, por motivo de la concreción del Convenio de la Hidrovía Paraná – Paraguay, que en el posible aumento de uso del mismo, se entendió requería un mantenimiento especial, que incluye el dragado.

<sup>4</sup> Fuente: Imagen del autor.

Es necesario recurrir a lo dispuesto en el Tratado del Río de la Plata del 19 de noviembre de 1973, para comprender los factores políticos jurídicos que deben tenerse en cuenta, en las diferentes etapas del manejo de obras sobre el tramo del Canal, ahora llamado Martín García, cuyas características son esenciales para la actividad portuaria de Nueva Palmira.



*Puerto de Nueva Palmira<sup>5</sup>*

El Tratado del Río de la Plata, establece que la Parte que construya o mantenga un tramo del Canal Principal, tiene el derecho de Administrarlo, aplicando su legislación en todos los casos DERIVADOS DE LA NAVEGACIÓN. Esto se remarca pues será motivo de consideración en la totalidad de este escrito.

A la fecha de la firma del Tratado, todo el Canal Principal del Río de la Plata, estaba bajo mantenimiento argentino, pues era quien se hacía cargo de los costos por su necesidad (y dependencia) del mismo, para arribar a sus puertos principales, diferente al de Montevideo, a donde se accede desde rutas oceánicas, sin tener que utilizar el Canal.

A principios de la década de 1990, el Gobierno Argentino licita, en forma unilateral, el mantenimiento del Canal Principal del Río de la Plata, en toda su extensión, entre empresas privadas, a revertir la inversión y su lucro correspondiente, por medio de cobro de peaje.

Esto fue considerado por algunas opiniones como violatorio o no ajustado al Tratado de 1973, ya que la imposición de peaje constituye una alteración práctica a la navegación comercial, al que variar los costos de los fletes, cuando, de acuerdo al Tratado, ninguna reglamentación motivada por la Administración podrá alterar, modificar o interrumpir, en todo tiempo y circunstancia, el derecho de la otra Parte de utilizar libremente la vía navegable del Canal Principal.

Más aún cuando el valor del peaje estaba calculado en relación a parámetros de la economía argentina, y la unidad de costo, se relacionaba con el total del espacio navegable entre el ingreso al Canal del Plata y su culminación en Rosario de Santa Fe, en el Paraná,

<sup>5</sup> Fuente: Extraída del folleto de la ex DIMAF.

(lo que en Argentina se conocía como la Vía fluvio marítima Operación Rosario al Mar) correspondiendo la proporción del 75% del valor a cobrar en el tramo del Río de la Plata y el 25% en el Paraná, lo que indica una suerte de subvención a la navegación en el mismo, y sin embargo no se consideraba que Uruguay sólo utilizaría el Río de la Plata, por lo que indirecta o directamente, su transporte estaba subsidiando al transporte por el Paraná.

Además, se desviaba la letra del Tratado, por cuanto asignaba la Administración a la Parte que atendía el mantenimiento, cosa que ahora realizaría una empresa privada, pero mantenía la facultad de Administrar la República Argentina, con su legislación y tribunales.

En el caso de que ninguna de las Partes tome a su cargo el costo, corresponde revisar las competencias sobre Administración que indica el Tratado, e incluso, el llamado a empresa privada, debe ser razonablemente en conjunto ya que se trata de un bien común, de iguales y equitativos derechos para ambos signatarios.

En esos años contemporáneamente, se firma el Acuerdo de la Hidrovía Paraná - Paraguay.

Desde Uruguay, se ve la oportunidad de ofrecer servicios de transbordo en instalaciones portuarias de Nueva Palmira, y se promueve gestionar la participación de Uruguay en el sistema de Hidrovía, más allá que los cursos fluviales involucrados nos son ajenos. Los ríos incluidos en el sistema de Hidrovía, el Paraná y el Paraguay, son cursos fluviales que no tienen contacto físico con nuestro territorio.

Las gestiones logran que el sistema de Hidrovía Paraná - Paraguay, pase a ser denominado Hidrovía Paraná - Paraguay (Puerto Cáceres - Nueva Palmira), o sea que Uruguay participaba aunque sólo fuera en el paréntesis.

Las instalaciones portuarias de Nueva Palmira, requerían la profundización del tramo del Canal Principal del Río de la Plata, al que ahora se denomina Canal de Martín García, para permitir la llegada de buques de mayor porte, con los cuales se ampliaba la capacidad de aprovechamiento de bodega y por tanto la ganancia en el cobro de los fletes.

Opiniones de Paraguay y Brasil consideran que la Hidrovía debía incluir al Río de la Plata, a fin de que el sistema realmente permitiera unir la vía fluvial con las rutas oceánicas, tal como sucede en los grandes sistemas de Hidrovía, especialmente en Europa.

Argentina se opone a tal idea, manteniendo la dependencia del tránsito en aguas del Río de la Plata, bajo su competencia.

El sistema de Hidrovía queda entonces inconcluso o cautivo de esta actitud, opuesta a la costumbre internacional en el sistema de uso de ríos sucesivos en forma de acuerdo jurídico político de su uso, o lo que se conoce por Hidrovía.

Las gestiones por una y otra iniciativa se realizan en forma muy entrelazadas en los intereses. Argentina mantiene su posición de mantener en su dominio la potestad de regulación en el tránsito en el Río de la Plata, y Uruguay su interés, impulsado desde los operadores portuarios de Nueva Palmira, en el dragado del ahora llamado Canal de Martín García.



*Canal Martín García<sup>6</sup>*

Argentina accede a dar conformidad a Uruguay en el dragado, obra a realizar en forma conjunta, aunque lo condiciona, y Uruguay deja de lado todo lo referente a integrar el Plata a la Hidrovía, como se había solicitado por parte de los otros miembros firmantes del sistema.

Argentina accede a participar en forma conjunta en el dragado, pero que Uruguay se hiciera cargo del 50% del costo de la obra y su mantenimiento.

Esta expresión de porcentaje de participación es atribuida a un funcionario argentino de Obras Portuarias y Vías Navegables, pero en definitiva, fue lo que se hizo.

En una suma de 82.3 millones de dólares y unos 9 millones de mantenimiento anual, se emprendió la obra de dragar este tramo de Canal a 32 pies (9.75 metros).

En la realidad natural del río a esa fecha, desde Nueva Palmira a la Isla Martín García, el Canal tenía 20 metros y algo más de profundidad natural.

El Canal gira sobre el lado de la isla que da a la margen del territorio uruguayo, con profundidad no mayor a los 9 metros, y de allí corre paralelo a la costa en un tramo de canal que tuvo una conocida controversia por su apertura de una barra frente a la desembocadura en suelo uruguayo del Arroyo de las Limetas, que dio el nombre al tramo, todo ello sucedido los últimos años del siglo XIX. Este dragado artificial realizado por Argentina, fue mantenido a unos 10 metros.

<sup>6</sup> Fuente: <http://www.visionmaritima.com.uy/vision-maritima/index.php/vias-navegables/728-en-90-dias-habria-licitacion-para-dragado-de-martin-garcia->



*Construcción puerto Conchillas<sup>7</sup>*

A mitad aproximadamente de este recorrido, se proyecta construir una terminal portuaria para empresa de forestación, que se instalará en proximidades de la localidad de Conchillas, sobre la punta denominada “Pereyra”.

Esta terminal, se unirá por medio de un canal a dragar artificialmente al Canal principal.

Al llegar frente a la desembocadura del Río San Juan (Uruguay) se está en la zona que en el siglo XIX era conocida como Barra del Globo, por la baliza de esa forma que allí estaba colocada para fijar un punto donde se debía realizar el alijo entre los buques mayores a otros menores los que definitivamente llevarían la carga aguas arriba del Río Paraná o del Río Uruguay.

En este lugar comienza un tramo de menor profundidad, y su dirección es aproximadamente paralela a la costa uruguaya, encontrándose un subsuelo rocoso, proveniente de la falla geológica que por momentos aflora, en medio del río y está señalada con una baliza en forma de pequeño faro.



*Piedra Diamante<sup>8</sup>*

Las islas de próximas son de base de piedra, tanto Farallón, como las López, las Hornos, y la San Gabriel, lugar donde se fundó el primer asentamiento previo a Colonia del Sacramento.

<sup>7</sup> Fuente: Archivo de Visión Marítima.

<sup>8</sup> Fuente: imagen del autor.

Al llegar a la altura de la Isla Farallón, señalada con un faro, el Canal se dirige a la costa argentina, con profundidad media, hasta el punto en que se le une el Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires, final del tramo ahora denominado Martín García.

La negociación para realizar el dragado en forma conjunta de este tramo de Canal tuvo varios aspectos que es necesario evaluar.

No se puede considerar equitativo el esfuerzo económico de la obra, si tener en cuenta que esta vía navegable da salida a la producción del Paraná en millones de toneladas, mientras que producciones genuinas uruguayas que lo utilizarían sólo alcanzaban a unas pocas toneladas.

En realidad la obra favorecía plenamente al tráfico de y hacia el Paraná, comparadas con el uso real de producciones nacionales.

Pero a esta realidad de volúmenes de carga de uno y otro país, se sumaba el tema del interés de operadores portuarios de Nueva Palmira, en captar transbordos del movimiento de cargas de o con destino al Paraná, y por ello se reclamaba desde Uruguay, el dragado.

Era el momento en que Argentina necesitaba por lo menos el silencio de Uruguay sobre la no integración al sistema de Hidrovía Paraná - Paraguay del Río de la Plata, o sea un momento en que ambos estaban interesados, y se necesitaban mutuamente para cristalizar sus deseos.

Uruguay va más allá, procurando obtener un buen posicionamiento en el transbordo de cargas en Palmira, y propone que la otra salida de la Hidrovía por el Paraná al Plata que Argentina había dragado artificialmente, desde la Boca del Paraná de las Palmas, al que llamó Canal Mitre, que se une directamente con el canal de acceso a Buenos Aires, guardara la misma profundidad que el Canal de Martín García.

El Tratado de 1973, determina, que los canales de acceso a los puertos, quedan comprendidos dentro de las franjas costeras de jurisdicción exclusiva, por tanto este Canal Mitre, está bajo exclusiva jurisdicción argentina, distinta por tanto al régimen del Canal Principal del Plata, cualquiera sea su tramo, que está sometido a jurisdicción compartida y equitativa entre los Estados Signatarios.

Es decir, que en referencia al Tratado, los dos casos no tienen igual tratamiento, el Canal Martín García, tramo del canal Principal del Plata, es de jurisdicción compartida en todos sus aspectos, mientras que el canal Mitre, incluido en la franja costera de jurisdicción exclusiva argentina, está enteramente bajo jurisdicción exclusiva.

La pretensión de que el Canal Mitre quede regulado por el calado igual al de Martín García, no aparece como clara posición sustentada en derecho.

Las cargas del Paraná en un muy alto porcentaje son de procedencia argentina, y las que no, serán paraguayas, bolivianas o brasileras, pero no uruguayas y por tanto son parte de negocios que nos son ajenos. La postura de Uruguay de captar las mismas, es una pretensión que debe estar ajustada a ofrecimientos de servicios, y no tiene posibilidad de que sea un sistema imperativo.

La vieja leyenda de la lucha de puertos, que hasta el día de hoy hay quienes así la creen, aplicada al uso de uno u otro canal, es tan irreal como la primera.

Para culminar con los objetivos que impulsaron todo este movimiento de intereses, en 1997, se firman dos Notas Reversales, en mi concepto de triste memoria.

Por la primera se establece que Uruguay administrará el tramo del Canal Martín García comprendido entre el Paralelo de Punta Gorda (inicio del Río, Departamento de Colonia) hasta aproximadamente frente a la desembocadura del San Juan, más o menos la mitad de la distancia total y de allí hasta el encuentro con el punto que el Canal de Acceso al Puerto de Buenos Aires, lo hará la República Argentina.

Es decir, la administración de Uruguay, es al fondo, al final del Río, y Argentina el resto de todo el Canal, cuya terminación estaba al Sur de Montevideo.

Pero como esto no era lo suficiente, por la segunda Nota, se otorga a Argentina, llevar el comienzo del canal Principal, hasta la proximidad del pasaje entre Isla de Flores y la cabecera Norte del Banco Inglés, tradicional entrada al Plata Interior, que desde siempre anheló Argentina.



*Isla de Flores<sup>9</sup>*

Cabe recordar aquí el incidente de principios del Siglo XX, cuando las unidades de la flota de la Armada Argentina, realizan maniobras con fuego de artillería, en las proximidades de Islas de Flores, lo que provoca una muy fuerte reacción del Gobierno Oriental, a nivel que su Canciller Antonio Bachini, quien en nota a su similar argentino, le expresaba entre otros conceptos: *“Bien se comprende que si nuestro País, así como tiene derechos sobre esas aguas, tuviera las fuerzas para hacerlas respetar, fácil hubiera sido un conflicto, originado por el olvido de nuestra soberanía,...”*.

La situación de este paso, es más próximo a la costa uruguaya, y desde siempre Uruguay ejerció la jurisdicción, que ahora mediante la Administración del Canal, la Argentina logra anular en la práctica.

La Delegación uruguaya en la Comisión Administradora del Río de la Plata, de ese momento, convencida de su gestión exitosa, edita un folleto ilustrativo, en el que por nota firmada por el Presidente de ocasión, se afirma que el término Administración es en realidad

---

<sup>9</sup> Fuente: imagen del autor.

jurisdicción exclusiva, y que Uruguay por primera vez la obtiene en el tramo asignado del canal Martín García.

Lo que en más de 140 años, Uruguay no había conseguido que Argentina reconociera iguales derechos en el Plata, fue obtenido en la firma del Tratado en 1973, y ahora se destruía en una Nota Reversal, al considerar con grave desconocimiento, error, falta de idoneidad, que las potestades otorgadas para Administrar, en nada, salvo confundiendo lo establecido para casos derivados de la navegación, dan derecho a jurisdicción exclusiva.

Esta actitud, así como la asumida de silencio y dejar hacer, cuando un buque de tercera bandera, aunque esta fuera producto de un decreto argentino que disfrazaba las banderas argentinas por las de conveniencia, fondeado en forma permanente realizaba operaciones portuarias, simuladas en alijo, que denunciadas, la actitud de la autoridad fue pretender desconocerla, fueron debilitando el reconocimiento de los derechos jurisdiccionales y soberanos de la República en el Río de la Plata.

En este panorama actual, por segunda etapa se gestiona la mayor profundización del Canal Martín García de 32 a 34 pies, atento a que con esta nueva profundidad, los buques que operan en Nueva Palmira, puedan lograr un aprovechamiento mayor de carga en sus bodegas, con el consabido beneficio económico en el cobro de los fletes.

El Estado toma a su cargo la negociación con Argentina para el dragado conjunto, y al encontrar dificultades se insiste a través de medios públicos de comunicación, en la imposibilidad de realizar la obra sin la autorización de Argentina lo que representa un desconocimiento de lo establecido en el Tratado de 1973, Capítulo II, artículo 12 que establece: "... *Fuera de las franjas costeras, las Partes, conjunta o individualmente, pueden construir canales u otros tipos de obras... de acuerdo con las disposiciones de los artículos 17 a 22*".

Estas disposiciones establecen la comunicación y el proceso de otorgar conformidad a las mismas, que en el caso de mejora a la posibilidad de navegación del Canal Principal, obvio es, que siempre tendrá asentimiento.

Claro es también que el que hace la obra la paga.

En este caso, Uruguay si desea realizar el dragado en forma unitaria, la podrá realizar, pagándola a su costo.

En caso que la inversión parta de las arcas del Estado, no es clara la finalidad de una inversión de la que aparecen como beneficiarios directos empresas privadas que reciben un beneficio a costo de economías del Estado.

El Estado invierte, y el privado se beneficia directamente, en un resultado que ni socialmente se encuentra razones para el esfuerzo, ya que no por cargar en bodegas mayor cantidad, se aumenta la posibilidad de participación de más mano de obra, u otros beneficios sociales que debe enfrentar normalmente el Estado.

De las estadísticas publicadas por la A.N.P. para el año 2011, en su página web, indica que el 70% de los trasbordos se realizan en muelles privados de Nueva Palmira.

Si se toma el movimiento por el calado de buques, al muelle oficial sólo arribaron 80 buques con dimensiones que presuponen un calado en su máxima dimensión que exige la profundidad de 32 pies reclamada, pero de ese número de embarcaciones, no se aclara cuántas de ellas lo hicieron a plena carga, o sea con su máximo calado.

Si al costo de la obra, se suman los 15 millones de mantenimiento anual, la cifra de costo para el Estado en sus muelles por operación de buque, es de un monto tal que no da argumento alguno para justificar la inversión.

Al presente se opera también desde Nueva Palmira con embarques de granos y productos de la forestación, sin aclarar cuantos en muelle oficial y cuantos en privados.

La llegada al Puerto de Nueva Palmira de estas cargas, es en gran parte por vía carretera, ya que Palmira carece de ferrocarril, lo que exige una constante reparación de las mismas por el tránsito pesado, que incluso ha causado inconvenientes en el propio casco de la localidad.

En forma pública autoridades empresariales han manifestado la necesidad ya no de llevar la profundidad del Canal a 34 pies, sino ir a los 40 pies.

La pregunta que aquí cabe es, “¿quién deberá dragar el resto del Canal Principal, más allá del tramo de Martín García?”, por cuanto lo que resta del Canal entre donde ese tramo culmina y el lugar de ingreso al Canal desde el Este, unos 210 kilómetros más aproximadamente, no tienen esa profundidad, pues de lo contrario, quedaría un pozo detrás profundidades menores por las que no se podría acceder a él.

Una consideración general del problema hace necesaria una revisión sobre la actitud de inversión a la que el Estado se comprometería.

### **CARMELO**

El puerto de Carmelo se encuentra en el curso del Arroyo de las Vacas, que desemboca en el Plata, permitiendo su uso el destino de embarcaciones de pasajeros y actividad de astilleros y reparaciones navales.

Tiene muy importante tráfico turístico.

### **PUERTO DE COLONIA**

Sobre la ciudad de Colonia existen dos puertos.

El histórico, que ha perdido profundidad, por embancamiento de sedimentos, es usado por embarcaciones de recreo, y posee un resguardo natural a los vientos predominantes del sector sur.

El Puerto de Pasajeros, fue construido sobre la costa que da abierto al Río de la Plata, cerrando el recinto de su rada mediante escolleras, pero aún así, no detiene los embates de las aguas agitadas por vientos fuertes del sector Sur.



*Puerto Colonia<sup>10</sup>*

Sólo se emplea para el tráfico de pasajeros y ocasionalmente tenía actividad de buques fluviales de petróleo para abastecimiento de la planta industrial textil, hoy sin actividad.

El movimiento de cargas se realiza sobre camión por medio de naves tipo ferrys y posee Zona Franca.

### **PUERTO SAUCE**

En el Departamento de Colonia, se encuentra el Puerto Sauce, en la localidad de Juan Lacaze.

Existe un servicio de ferry transportando camiones, y otras embarcaciones menores de aprovisionamiento y transporte de fábricas radicadas en la localidad, así como servicios de naves petroleras de A.N.C.A.P., llevando combustible para dichos establecimientos industriales.

### **MONTEVIDEO**

Puerto principal de la República, cuyo canal de acceso parte desde las proximidades del pasaje de la ruta de navegación entre Isla de Flores y la cabecera norte del Banco Inglés.

La Ley de Puertos de la década del 1990, permitió un aumento considerable de volúmenes de carga incluyendo las en tránsito que no tienen como destino final nuestro país.

En época de la conquista y el Virreinato, perteneciendo a la misma autoridad de gobierno que Buenos Aires, existía una competencia entre los puertos de ambas localidades.

Una vez que se establecieron los Estados independientes, cada puerto quedó atendiendo a su respectivo país, por lo cual esa competencia perdió la posibilidad de disputar con iguales derechos sobre cargas de destino y origen común.

Sin embargo la tradición mantuvo en la opinión general la existencia de esa lucha entre puertos para tomar cargas, lo que ahora ya no eran comunes, sino de diferentes destinos o procedencias.

---

<sup>10</sup> Fuente: extraída de un folleto de la A.N.P.

Las facilidades portuarias entre ambos países, integra el cuerpo del Tratado de 1973, en su Capítulo IV “Facilidades portuarias, alijos y complementos de carga”, donde se fija el compromiso de realizar estudios y adoptar las medidas necesarias para dar la mayor eficacia posible a sus servicios portuarios, de modo de brindar las mejores condiciones de rendimiento y seguridad y ampliar las facilidades que mutuamente se otorgan en sus respectivos puertos.



*Playa contenedores Puerto de Montevideo<sup>11</sup>*

Buenos Aires, de acuerdo a la usanza de ubicar al fondo de los cursos fluviales a los núcleos poblados de mayor importancia, en época de la conquista, lo que permitía contar con más tiempo y anuncio anticipado la posibilidad de llegada de fuerzas invasoras o en actitud bélicas, pudiendo adoptar la defensa, hizo que al correr de la historia, el acceso al puerto por buques cada vez de mayor tamaño, exigiera la navegación por aguas restringidas de un canal de más de 200 kilómetros, con todos los costos que ello significa en la navegación mercante comercial.

A estos costos de la navegación, se agregan aquellos necesarios para mantener la vía navegable, desde dragados a balizamiento, retiro de restos náufragos y otros.

Esta suma de inversiones encarece muy pesadamente el transporte de las cargas de producción en sus fletes, como por igual motivo a las necesarias recepciones de las importaciones.

Un Almirante argentino resumió en una frase lo que representaba para Argentina la ubicación de su puerto y el área que atendía de mayor concentración de producciones agropecuarias, así como la de mayor densidad de población. Expresaba entonces: “*Nunca un pueblo dependió tanto de un solo accidente geográfico, como la Argentina del Río de la Plata*”.

Y a ello se debe agregar, la dificultad geográfica que tiene Argentina en su litoral hacia el Sur, en parte por falta de infraestructura, carencia que responde a áreas de baja producción y menor concentración de población, y costas poco accesibles y tiempos duros de frecuencia casi permanente.

<sup>11</sup> Fuente: extraída de un folleto de la A.N.P.

En razón de la falta de profundidad en el interior del Plata, que obliga a realizar la navegación sólo por el Canal, y aún así al presente determinados buques de mayor tamaño o directamente no pueden entrar o es muy riesgosa su navegación en aguas restringidas, que se valió de la práctica de alijos, por lo que en el Tratado se incluyó Zonas de Alijos, dos próximas a costa uruguaya y dos a costa argentina.

Esa proximidad, indica a su vez, que sólo en operación de alijo, los buques y las cargas movidas quedan en la jurisdicción de la Parte de destino o procedencia. En el resto de las actividades, rige el principio jurisdiccional de la Parte cuya costa (o franja costera de jurisdicción exclusiva) es más cercana al lugar donde se producen los hechos.

Con el alargue del Canal Principal, por las Notas Reversales de 1997, el ingreso al Canal se fijó en proximidades del pasaje entre la Isla de Flores y la cabecera norte del banco Inglés.

Con motivo de un tráfico intenso y la falta de disponibilidad de varios factores en los puertos argentinos, de Buenos Aires o los del Paraná, varios buques diariamente deben hacer espera fondeados en las proximidades del punto de ingreso al Canal, para cuando se autorice su ingreso a puerto.

Esos buques son vistos desde la costa de Montevideo y Canelones, sin dificultad, y más aún a la noche cuando encienden sus luces.

El lugar de fondeo debe estar autorizado por la autoridad cuya franja costera es más próxima, así como los controles habituales de Prefectura Nacional, son los que corresponden.

En una interpretación errónea de la letra del Tratado, así como una inacción apropiada, hace que esos principios no sean tenidos en cuenta, y los buques fondeados, de terceras banderas, ni uruguaya ni argentina, respondan a la autoridad marítima argentina en todas sus situaciones.

Las facilidades portuarias que destaca el Tratado, deben ser consideradas de manera que nuestro puerto de Montevideo, actúe como puerto complementario o de servicio de la actividad del puerto de Buenos Aires, sin que ello constituya ni una claudicación en importancia, ni una guerra de puertos como la leyenda sostiene.

En otra consideración general, la imposición del peaje en el Canal Principal, producto de una actitud exclusiva de origen argentino, es una alteración a lo establecido en el Tratado y debiera ser revisado.

Uruguay por medio de la Armada, estableció un Corredor de Aguas seguras que está determinado para el Río de la Plata entre el Límite exterior y el Pasaje entre Flores y el Banco Inglés.

El sistema de regulación de la navegación en este tramo, corresponde a Uruguay, en atención a lo previsto en el Tratado, y fue sugerido a las autoridades correspondientes en determinado momento, de hacer uso de esa potestad para lograr una justa y respetuosa consideración para toda la navegación del Río de la Plata.

El sistema continúa sin modificar las estructuras fijadas, que no están ajustadas a lo acordado en el Tratado.

## **PUNTA DEL ESTE**

Puerto de actividad para embarcaciones de recreo y pesca, y operación de buques de servicio de la Boya Petrolera de José Ignacio.

Su ensenada tuvo un muy activo movimiento en épocas de la conquista, debiendo ser artillada en su ingreso por las fuerzas dominantes.

## **LA PALOMA**

Último (o primer) puerto de la costa uruguaya, con actividad principal en embarcaciones de pesca, sin dejar de tener actividad de naves de recreo.

## **PROYECTOS** **RÍO URUGUAY**

Se han presentado dos proyectos para construir dos terminales portuarias en la ribera del Río Uruguay, algo al norte del Puerto de Nueva Palmira.

Por medio de informaciones públicas, la Cancillería de Uruguay, y la Delegación uruguaya en CARU, consideran que para la realización de ambas obras, es necesario obtener la autorización de la Argentina, la que demora su resolución y mantiene en principio una negativa a la misma.

Conocido uno de los puntos que maneja la Delegación Argentina en CARU, para no estar de acuerdo en la realización de las terminales, es una Resolución por la cual se prohíbe el dragado a menos de 600 metros del Canal Principal, resolución que tuvo sus proponentes en un Delegado argentino y uno uruguayo lo que figura en Actas de reuniones anteriores.

Yo personalmente he sido el Delegado uruguayo que se menciona, y la propuesta elevada en su momento fue adoptada por la Comisión como bien se dice.

Por tanto, estas obras portuarias, que deben realizar un dragado desde el canal Principal, a la ribera del río, para que las mismas tengan acceso, estarían alterando o no cumpliendo la Resolución aprobada.

Una mala lectura o un desconocimiento en la interpretación de la Resolución, o la ausencia de conocimiento de los antecedentes que promovieron la misma, es lo que ha confundido, una al plantearla la otra al no dar apropiada respuesta.

La distancia de dragado sobre el canal, refiere a dragados de explotación que son aquellos por los que se extrae del lecho del río arena y canto rodado o ripio, con fines comerciales utilizados generalmente en la construcción.

Nada tiene que ver ni es el sentido de la Resolución, impedir que se realicen obras que permitan el acceso a terminal portuaria, pues de otra manera se debieran cerrar todos los puertos, uruguayos y argentinos que están en la ribera del Río.

No se desconoce que muchas veces la razón de una actitud es en base a una postura política, pues la forma de estilo jurídico que se emplea en la redacción de Tratados u otras formas de acuerdo, no son fieles representantes del espíritu de los intereses de los Estados.

El Estatuto del Río Uruguay, establece que las obras que deben ser comunicadas a la otra Parte por aquella que las proyecte realizar, es cuando esas obras puedan afectar la calidad de las aguas o el régimen del río. Un muelle en la ribera, no tiene ningún aspecto en lo normal, que afecte la calidad de aguas, y su ubicación sobre la costa, no tiene posibilidad de variar el régimen del río, a menos que se construyeran escolleras u otras obras que penetren en las aguas con posibilidad de impedimento.

Por tanto, no existe norma en el Estatuto que impida por negativa potencial de uno sobre otro, el realizar obras del tipo que se plantean.

Aún en el más estricto proceder, de aplicar el procedimiento previsto para la comunicación de obras en el Estatuto, salvo el cumplimiento de los tiempos establecidos para trámites, no hay razones posibles de oposición.

Se sostiene que ante el dictamen de la Suprema Corte Internacional por el caso de la planta de celulosa instalada en proximidades de Fray Bentos, quedó establecido en el Fallo final, la obligación de proceder a requerir la aprobación de la otra Parte.

El alcance de esta disposición aparece siempre dentro de lo establecido en el Estatuto, para los casos en que se altere la calidad de las aguas o el régimen del río, pero no es claro que refiera a obras en la costa, pues incluso eso iría más allá que el ámbito de aplicación del Estatuto, al referirse a obras fuera del curso del río. Los Estados pueden adoptar tal disposición por acuerdo de partes, pero sería fuera del Estatuto, a menos que este hubiere sido reformado.

Uruguay no está sometido a autorización alguna de un Estado extranjero para realizar obras en su territorio soberano, más en el conocimiento que el Tratado del Río Uruguay del 7 de abril de 1961, establece una línea límite coincidente con el eje del canal Principal, que divide plenamente la soberanía de cada una de las Partes.

Este Tratado, guardaba la tradicional forma de división de territorios por línea de límites, con soberanías plenas a un lado y otro de ella, utilizando en cursos acuáticos el mismo sistema que se usaba para determinar los límites en territorio firme.

Uruguay tiene todo el derecho de instalar dichas terminales, sin ningún compromiso de recabar autorización alguna de otro país.

## **RÍO DE LA PLATA**

Terminal portuaria en Punta Pereira, proximidades de Conchillas, al servicio de instalaciones de producciones derivadas de la forestación.

Este muelle se unirá al Canal Principal del Río de la Plata, mediante la profundización de un canal de acceso al mismo.

## **OCÉANO**

Un Puerto en aguas oceánicas en el Este de nuestro territorio, preferentemente sobre la costa del Departamento de Rocha, ha sido por muchos años invocado como un puerto de aguas profundas.

Las características de un puerto ubicado en un lugar de la costa, sobre aguas oceánicas de profundidades naturales que admiten los mayores buques con grandes capacidades de transporte de cargas.



*Cabo Polonio*<sup>12</sup>

En relación directa a las disponibilidades que tal obra posibilita, la operativa esperada está dirigida a un gran movimiento de cargas, que en el caso de nuestro país, no es posible que se generen con producción nacional de todo tipo, ni recepción de las mismas con destino a uso interno.

Los grandes super puertos están concebidos para ser receptivos de cargas de y hacia una región, compuesta por varios países.

Así se les encuentra en el Norte de Europa, en puertos de los Países Bajos, que captan cargas en tránsito a gran parte de destinos en países europeos.

Mientras estos puertos distribuyen a posterior esos volúmenes recibidos, otros puertos cercanos, actúan como puertos complementarios, logrando en un todo, servicios de mayor economía y posibilidades de todo tipo.

Uruguay está ubicado al Sur del continente, con la ventaja de estar en la puerta de la cuenca del Plata, entrada natural por vía fluvial a una gran región del centro de la América austral, la que hasta históricamente permitió la llegada de los colonizadores en su momento.

Es entonces imprescindible, para que una inversión en este tipo de mega obra, que se considere que su uso será ser centro regional de servicios portuarios.

A su vez, el estar ubicado al sur, Uruguay tiene el inconveniente que las rutas comerciales de mayor importancia, están al norte, lo que reduce la posibilidad de uso de los países que estén ubicados al norte del nuestro, como es el caso de Brasil, que no aparece como potencial usuario pues se alejaría de la dirección natural de las rutas comerciales, para luego tener que rehacer el camino andado.

Sólo sería posible captar, cargas que provengan de localidades cercanas al lugar de emplazamiento del puerto.

---

<sup>12</sup> Fuente: imagen del autor.

A diferencia de la región que atienden los puertos del norte de Europa, con varios posibles proveedores de cargas, en nuestro caso, los grandes volúmenes que se dirigen de o hacia el Plata, provienen de la Argentina, y otros muy menores a Paraguay y algo de Bolivia.

Todo lo cual indica una gran dependencia de la voluntad argentina de utilizar un puerto de transbordo que evitará que buques de mayor tamaño realicen una navegación por aguas restringidas con riesgos y costos de pesado costo.

La idiosincrasia de nuestras tierras, bien diferente a los criterios empleados en el viejo continente, aparecen como nacionalismos cerrados o difíciles de desarraigar, por lo que la oferta de servicios portuarios de los cuales dependerá el comercio de sus producciones e importaciones, deberá estar sujeto a reglas de juego muy claras, muy precisas, poco alterables por incidentes internos, posiblemente rozando aspectos constitucionales que habrá que revisar.

Por otra parte los atractivos de uso de los servicios portuarios, mantienen costumbres que sólo la actividad privada puede ejercer, pues la pública o estatal, carga con una mochila demasiado pesada de burocracia, controles y principios que no habilitaría determinadas prácticas reales que son las que permiten captar usuarios.

Las normas aplicables aparecen como fundamentales para hacer posible la viabilidad de la obra, sin embargo, el afán de años proyectando la misma, ha tenido como factor principal el proponer lugares donde se instalaría.

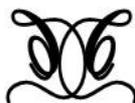
Si no se toma decisión sobre la política portuaria que se utilizaría, de nada vale el lugar de ubicación, que es de detalle ante lo primero.

Los grandes puertos tienen el sistema multimodal de comunicaciones terrestres de carreteras y líneas férreas, así como los medios de comunicación de últimas generaciones.

El sistema de concesión de obra pública, normalmente está resguardado por disposiciones que dan beneficio al Estado que las concede, en el empleo de mano de obra en un alto porcentaje ocupada por nacionales en todas las categorías y actividades. La provisión a buques en logística, el mayor volumen de origen nacional, y de la misma forma todo cuanto servicio sea necesario.

En definitiva, para que inversores tomen interés, lo primero es aclarar con especial puntualización, la política portuaria con sus normas y demás.

La legislación laboral, la participación sindical, el empleo público, y otras prácticas internas, deberán adecuarse a un sistema donde no impidan el atractivo de un puerto de servicios, que requiere captar un máximo de actividad, que de no hacerlo, imposibilita el proyecto.



---

# EL GASTO MILITAR EN TIEMPOS DE GUERRA Y EN TIEMPOS DE PAZ EN UN MUNDO GLOBALIZADO. IDEAS PARA UN ANÁLISIS ADECUADO

Washington Balliva<sup>1</sup>

---

Se plantean problemas, no soluciones, teorizando sobre el trascendental tema del Gasto Militar, con el fin de incentivar un sano debate.

---

## INTRODUCCIÓN

Definimos Estrategia como el plan racional que intenta desarrollar y utilizar todos los recursos de un grupo, con el propósito de implementar la política de ese grupo y lograr sus objetivos, en caso de eventual conflicto con otro grupo que interfiera de cualquier manera en el logro de los objetivos señalados<sup>2</sup>.

Por ende la idea principal es (A) Conflicto<sup>3</sup>.

Pero debemos señalar, que la división del cosmos en Ideas, es un recurso meramente didáctico. El mundo sea natural o cultural (definimos “cultura” como las creaciones intelectuales del hombre “artificiales”) no es divisible. Solamente a los fines de dominarlo, o explicarlo, es que la “razón” humana lo clasifica y divide.

Por ende, para llegar al tema, dividimos el objeto de estudio en “Ideas de Investigación”, algunas que derivan de otras y otras que se solapan. Para dejar claro el “desarrollo” de las distintas Ideas e individualizarlas con facilidad, las numeraremos con símbolos de letras y números como se verá.

---

<sup>1</sup> Abogado desde 1978. Juez en diversas materias desde 1989 (Penal, Adolescentes, Aduana, Familia). Profesor Adjunto retirado de Ciencias Políticas, Historia de las Ideas e Historia del Derecho y Derecho Romano de la Facultad de Derecho de la UDELAR desde 1985 a 1990, habiéndose retirado para dedicarse a la Judicatura. Profesor retirado de Ciencias Políticas y Sociología de la Educación del IPA e Institutos Normales desde 1985 a 1990. Egresado y profesor del CALEN. Egresado de Cursos sobre la Constitución y Sistema Judicial de Estados Unidos en Washington y New York organizados por la USIS en 1986. Egresado de “Curso de Estrategia” en la Universidad de Defensa de Washington DC. en 2006. Autor de obras de su especialidad como la “Filosofía Política de Hegel” y la obra “Poder y Sociedad”. Ex redactor de notas de su especialidad en el semanario “Crónicas Económicas”. Conferencista de temas de su especialidad en diversas circunstancias. [cognitor@adinet.com.uy](mailto:cognitor@adinet.com.uy)  
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

<sup>2</sup> Parafraseando la definición de Paret en “Makers of modern Strategy”, página 3.

<sup>3</sup> Las definiciones de Conflicto y Guerra para los fines de la introducción de esta tesis serán tomadas del “Diccionario de Sociología” de Theodorson y Theodorson, páginas 57 y 137, sin perjuicio del sentido especial que le dará el autor de la tesis cuando así lo indique en el cuerpo de la misma.

La idea de Conflicto se desdobra en dos nuevas ideas a su vez, (B) la idea de Conflicto en grupos primarios y (C) la idea de Conflicto en grupos secundarios<sup>4</sup>.

Como los conflictos en grupos primarios se resuelven de manera directa y no racional según nos enseñan los psicólogos sociales<sup>5</sup>, es evidente que la “estrategia” en el sentido empleado solamente se puede aplicar en los conflictos en grupos secundarios.

Así pues la idea de Conflicto en grupos secundarios se divide en dos a su vez (D) Conflictos Internos del grupo secundario, y (E) Conflictos Externos al grupo secundario.

Los conflictos internos al grupo secundario se dividen en dos ideas: (F) Soluciones violentas a dichos conflictos y (G) Soluciones pacíficas a dichos conflictos. En esta idea se encuentran a su vez tres importantes Ideas, (G1) el importante estudio del mundo de los Acuerdos entre partes, (G2) el análisis de la denominada “Sociedad Civil”, y (G3) el estudio del Derecho.

Los conflictos externos al grupo secundario se dividen en cuatro ideas a su vez: (H) Soluciones Pacíficas de los mismos en grupos secundarios no totalizantes (no políticos), (I) Soluciones Violentas de los mismos en grupos secundarios no totalizantes (no políticos), (J) Soluciones Pacíficas de los mismos en grupos secundarios totalizantes (políticos), idea que comprende lo que hoy denominamos “Derecho Internacional”, y (K) Soluciones Violentas (Guerra) de los mismos en grupos secundarios totalizantes (políticos).

Denominamos grupos secundarios totalizantes (políticos) a los que tienen vocación de “Soberanía”, o sea aquellos cuyos dirigentes no aceptan otra esfera de poder por encima de su propia voluntad, tales como las “polis” griegas, los “monarcas feudales”, el “Estado Nación Moderno”, los grupos revolucionarios, la delincuencia organizada.

De esta idea (K) Soluciones Violentas de los conflictos en Grupos Secundarios Totalizantes o Grupos Políticos, que denominamos Guerra, obtendremos las siguientes ideas:

(K1) La guerra y su relación con la expansión o destrucción del grupo secundario totalizante de que se trate, que trata del problema de si la violencia tiene relación o no con el desarrollo de un grupo.

Siendo el Estado Moderno la perfecta organización burocrática de un grupo secundario totalizante, se plantea el siguiente problema a los historiadores todavía en discusión: ¿En qué medida son los Estados productos de la guerra?

(K2) La guerra y su relación con la organización política del grupo secundario totalizante, que trata de la relación que tiene la violencia y su control, con el sistema político o de gobierno. El problema planteado es el siguiente: ¿En qué medida la organización política que logran crear los dirigentes de un grupo secundario guarda relación con sus hábitos y costumbres de guerra?

---

<sup>4</sup> Para la definición de grupo, y las nociones de grupos primarios y secundarios, creada por Cooley, en este trabajo se emplearán los conceptos del “Diccionario de Sociología” de Theodorson y Theodorson, páginas 133 a 137.

<sup>5</sup> Para la teoría general del conflicto, y el mismo en los grupos primarios ver las obras de “Psicología Social” de Kimball Young, y de Krech, Crutchfield y Ballachey.

(K3) La guerra y su relación con el personal del grupo totalizante de que se trate. Tiene que ver con la manera en que son reclutados los individuos que van directamente a emplear la violencia. ¿Son individuos privilegiados del mismo grupo, como los ciudadanos atenienses o de la república romana? ¿Son esclavos tomados de otros grupos como los servidores militares del Imperio Turco? ¿Son soldados profesionales o reclutados a la fuerza?

El problema planteado es el siguiente: ¿En qué medida la forma de reclutamiento del personal militar de un grupo secundario totalizante, guarda relación con sus éxitos o fracasos militares, y guarda relación con los conflictos internos en dicho grupo?

(K4) La guerra y su relación con la estructura ideológica del grupo totalizante. Tiene que ver con el tema de cómo influyen los hábitos y costumbres de guerra en las modificaciones del Derecho Interno, las “mentalidades”, los “hábitos civiles”, y la “religiosidad” del grupo secundario totalizante.

Los problemas serían los siguientes: ¿En qué medida los hábitos y costumbres de guerra de un grupo secundario totalizante guardan relación con las modificaciones de su Derecho Privado Interno (el Derecho Público es el problema ya referido en K2)? ¿En qué medida dichos hábitos y costumbres guardan relación con los cambios en las “mentalidades”, los “hábitos civiles”, y la “religiosidad” del personal de dicho grupo?

Esta es la oportunidad para definir tres conceptos al analizar justamente la relación de Guerra e Ideología.

Definimos hábitos (civiles o militares) como aquellas conductas internalizadas de tal manera por el personal de un grupo, que no son conscientes de que las emplean.

Definimos costumbres (civiles o militares) como aquellas conductas internalizadas sin discusión por el personal de un grupo, pero que son racionalmente explicitadas cuando piensan en ellas, o sea “ideologizadas”. Estas costumbres son el terreno fértil para la actuación de grupos disidentes que las ponen en dudas, y facilitan los cambios sociales.

Los “hábitos” y “costumbres” civiles incluyen en nuestra definición los comportamientos que tiene relación con las “diversiones”, los “valores estéticos”, la “ética o valores morales”, y las “relaciones sexuales” y la “familia”, presentando estos últimos además importantes relaciones con el “Derecho Privado Interno” y la “Religiosidad” del grupo.

(K5) La guerra y la burocracia. Todo grupo secundario totalizante necesita una burocracia, o conjunto de “servidores públicos” que llevan a cabo “tarea intelectual” para desarrollarse, así los recaudadores de impuestos, registradores de bienes y personas, investigadores de personas y hechos con éstas relacionadas, jueces, parlamentarios, analistas de distintos hechos. El problema sería: ¿En qué medida la guerra guarda relación con el personal burocrático civil, su aumento, su distribución, su reclutamiento?

(K6) La guerra y su relación con la distribución de recursos escasos. Trata del tema de la Guerra y la Economía. El problema sería: ¿En qué medida la guerra guarda relación con la distribución de recursos escasos de un grupo secundario totalizante y por ende con las “estratificaciones” (estamentos, “clases sociales”) de dicho grupo?

No vale la pena señalar que éste ha sido el tema favorito de los historiadores, economistas y politólogos de la cultura europea occidental.

(K7) La Guerra y su relación con leyes probabilísticas sociológicas que la expliquen. Tiene relación con saber si existen “leyes de la guerra” que expliquen su frecuencia, su desarrollo, su evolución, o que permitan predecir cuál grupo secundario totalizante ganará una guerra si la hubiere. El problema sería: ¿En qué medida, las guerras, su origen y su desarrollo, son frutos del azar, o siguen alguna “ley probabilística” que permitan predecir algunos factores por lo menos?

Es el tema favorito de los denominados “filósofos de la historia”.

## **GUERRA Y ECONOMÍA**

De la idea (K6) Guerra y Economía surgen las siguientes ideas:

(K6a) La Guerra y la cantidad de población económicamente activa que en ella interviene. Se refiere a conocer cual es el porcentaje de población de personal de un grupo secundario totalizante que interviene efectivamente en las guerras que libra dicho grupo.

(K6b) La Guerra y su relación con los conflictos por distribución de bienes escasos (“Lucha de Clases”). Tiene que ver con analizar si existe relación entre las guerras en que se embarca un grupo y sus conflictos sociales. El problema sería: ¿En qué medida las guerras guardan relación con la lucha del personal de un grupo por distribuir los bienes escasos disponibles?

No hace falta decir que este es el tema esencial que explica todos los fenómenos sociales para los autores marxistas.

(K6c) La Guerra y su relación con la distribución del gasto público del grupo secundario totalizante de que se trate.

Todo grupo secundario totalizante (cuyo paradigma es el Estado) tiene “Gasto Público”, es decir que recauda recursos (generalmente dinero) mediante a) la fuerza: Impuestos, o b) toma préstamos (Deuda Pública), o c) emite Dinero; ¿para qué?, para gastar. ¿En qué gasta? En mantener la burocracia que ya mencionamos que es la que por otra parte le recauda y le planifica el gasto, en conseguir privilegios para los grupos dominantes, en ayudar a sobrevivir a los elementos desfavorecidos del personal del grupo (Gasto Social), y por supuesto en hacer la guerra o prepararla.

El problema sería: ¿En qué medida las guerras guardan relación con el aumento o disminución del gasto público? ¿En qué medida las guerras guardan relación con la distribución del gasto público?

(K6d) El Gasto público militar. Se trata de analizar el gasto específico para la Guerra y los problemas que plantea en el grupo secundario organizado de que se trate.

De esta idea se pueden obtener otras a su vez.

(K6d1) El gasto militar durante períodos de paz. Se trata de analizar los problemas que plantea el Gasto Militar mientras el grupo secundario totalizante no se encuentra en

guerra, especialmente el del volumen que se necesita del mismo para una preparación eficaz para la guerra.

(K6d2) El Gasto militar durante la guerra. Se trata de analizar la evolución del gasto militar durante un conflicto bélico, especialmente observando como evoluciona el conflicto (si favorable o desfavorablemente) y qué relación guarda dicha evolución con el gasto militar.

(K6d3) El Gasto militar en los distintos grupos secundarios totalizantes. Se trata de analizar el gasto militar y sus facetas según el tipo de grupo secundario totalizante: “Ciudades estados” antiguas, Estados feudales, Grupos de delincuentes organizados, Grupos terroristas modernos, Estados imperiales expansivos, Estados débiles, Estados fallidos.

## **GASTO MILITAR EN LOS ESTADOS NACIONALES MODERNOS**

Elegimos dentro del punto (K6d3) analizar un conjunto específico de grupos secundarios totalizantes: los denominados Estados Nacionales Modernos, surgidos en general y aproximadamente luego del Tratado de Westfalia de 1648, cuyo período de desarrollo aproximado transcurre desde 1700 hasta 2000.

Analizaremos la idea inicial buscando su descomposición en TEMAS de investigación, numerándolos solamente para no hacer demasiado engorroso el simbolismo de numeración de ideas que utilizamos, pero recordando que se trata de la idea (K6d3), tomando dentro de ella un sólo grupo de estados secundarios totalizantes como ya señalamos.

### **1) DECISORES DEL GASTO MILITAR**

Se trata de conocer quiénes deciden en un Estado (de ahora en adelante al escribir Estado nos referimos a los Estados Nacionales Modernos existentes aproximadamente de 1700 a 2000) el monto del Gasto Militar. En dichos estados generalmente dicho gasto se contiene en el denominado jurídicamente “Presupuesto Militar”. Por ende el tema se reduce a saber quiénes formulan y quiénes aprueban el presupuesto militar. Un interesante problema es conocer si quiénes efectivamente aprueban el gasto militar (generalmente los parlamentos), tienen real poder de decisión en la formulación del gasto militar<sup>6</sup>.

El tema es así: Los decisores del Gasto Militar.

### **2) FUENTE DE RECURSOS PARA CUBRIR EL GASTO MILITAR.**

Se trata de conocer de dónde se obtienen recursos para cubrir el gasto militar, especialmente en tiempos de guerra, en dónde gastar para equipar, movilizar y transportar efectivos se transforma en algo urgente. En los Estados esto se logra u ocupando territorios conquistados en forma rápida, o mediante empréstitos. Un interesante problema es conocer

---

<sup>6</sup> Ver los análisis de Carroll en “La Casa de la Guerra”.

en qué medida, luego del conflicto, se devuelven los empréstitos, sin trasladar a generaciones futuras una carga tributaria insostenible, o ¿en qué medida el gasto militar producido por la guerra guarda relación con una distribución adecuada o no del peso tributario a lo largo de generaciones?

El tema es: Los recursos del Gasto Militar.

### **3) FORMULACIÓN JURÍDICA DEL GASTO MILITAR**

Se trata de conocer si el gasto militar admite para su aprobación o monto, la regularidad predecible que otorga la Norma Jurídica. ¿En qué medida el Gasto Militar puede ser previsto y regulado, teniendo en cuenta su trascendencia e imprevisibilidad por Normas Jurídicas estables a largo plazo?

El tema es: El Gasto Militar y el Derecho.

### **4) PORCENTAJES DEL GASTO MILITAR CON RESPECTO A OTROS GASTOS ESTATALES DEL ESTADO NACIÓN DE QUE SE TRATE**

En realidad éste debería haber sido el primer tema pues acá se contiene la definición de gasto militar. Se trata de saber cuál es la relación entre el gasto militar y los otros gastos del Estado, lo cual plantea el problema de saber a qué se denomina gasto militar. Así por ejemplo ¿el tendido de una red de ferrocarriles para uso civil, no puede ser considerado también gasto militar por su importancia estratégica?

Es difícil que los estudiosos del tema se pongan de acuerdo sobre tan importante punto.

También es muy dificultoso, sobre todo para datos de siglos atrás, o datos contemporáneos sobre estados con sistemas primitivos o nulos de medición cuantitativa de hechos económicos, establecer el monto exacto de los Gastos Públicos, y sus porcentajes.

Por ende en general se utiliza como datos sobre “Gastos Militares”, los datos que surgen de los instrumentos jurídicos conocidos como “Presupuestos Militares” fáciles de medir, pues ya se encuentran discriminados en el mismo documento, por supuesto con los riesgos que ello conlleva para un análisis adecuado del tema.

Un análisis diferente pero que debe ser incluido en el mismo tema, y facilita su estudio, es estudiar la relación entre Gasto Militar y PBI desde que éste se puede medir<sup>7</sup>.

El tema es: El Gasto Militar y el resto del Gasto Público.

### **5) AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL GASTO MILITAR Y LOS FACTORES QUE LO EXPLICAN**

Se trata de conocer cuáles son los factores que explican el aumento o disminución del gasto militar. Es evidente que el factor obvio es la guerra. Pero como los Estados deben prepararse para la guerra, es interesante analizar qué factores explican la evolución del gasto militar en períodos de entreguerras.

---

<sup>7</sup> Ver para un análisis del tema la opinión de Ferguson en “Dinero y Poder en el Mundo Moderno”.

El problema sería ¿en qué medida el gasto militar guarda relación con otros factores psicosociales o políticos en tiempo de paz?; o ¿en qué medida el gasto militar se produce en tiempos de paz por intereses no beligerantes, como pueden ser los intereses de las industrias de armamentos como temía el presidente de Estados Unidos Dwight Eisenhower?<sup>8</sup>.

El tema es: El Gasto Militar y sus variaciones a lo largo del tiempo.

6) **EL GASTO MILITAR EN ACCIÓN. SU RELACIÓN CON LA EFICACIA EN LA GUERRA DE LOS ESTADOS NACIONES INVOLUCRADOS**

Se refiere a analizar en qué medida se relaciona el mayor gasto militar con la eficacia en combate. También conviene estudiar si Estados con menor gasto militar que otros les han ganado guerras a éstos por otros determinados factores.

El tema es: La eficacia del gasto Militar.

7) **DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MILITAR ENTRE LAS ARMAS INTERVINIENTES. INFANTERÍA, CABALLERÍA, MOTORIZADOS, ARTILLERÍA PARA EL EJÉRCITO. NAVES DE SUPERFICIE, SUBMARINOS PARA LA MARINA. FUERZA AÉREA**

Se trata de analizar cómo se distribuyó el gasto militar entre las distintas armas a lo largo de la historia en los distintos estados, y los factores que explican la diversa distribución.

El tema es: La distribución del gasto Militar.

8) **EFICACIA DE LA DISTINTA DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MILITAR ENTRE LAS ARMAS INTERVINIENTES PARA GANAR LA GUERRA**

Se trata de analizar el tema indicado para resolver el problema de ¿en qué medida la distribución del gasto militar entre las distintas armas incide en la eficacia en combate si es que incide?

El tema es: La eficacia del Gasto Militar en relación a su distribución por Armas.

9) **CAMBIOS EN EL GASTO MILITAR LUEGO DE 1945 CON EL DESCUBRIMIENTO DEL ARMA ATÓMICA Y LA COHETERÍA**

Tema fundamental para analizar si cambió la naturaleza de la guerra en el último siglo. También se corresponde a este tema el estudiar si se han perdido las “virtudes militares” durante el siglo pasado<sup>9</sup>.

El tema es: La evolución del Gasto Militar luego de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>8</sup> Ver Carroll, “La Casa de la Guerra”.

<sup>9</sup> Ver Walzer, “Guerras Justas e Injustas”.

**10) EL GASTO MILITAR Y SU RELACIÓN (SI EXISTE) CON LA “IDEOLOGÍA NACIONAL MODERNA” DEL ESTADO NACIÓN DE QUE SE TRATE**

Se trata de analizar si el gasto militar y su evolución tuvo incidencia en la formación de los Estados Nacionales Modernos o no la tuvo, es decir, si por el contrario, fue el nacimiento de éstos lo que incidió en las fluctuaciones del Gasto Militar.

El tema es: Gasto Militar e Ideología.

**11) EL GASTO MILITAR Y SU RELACIÓN (SI EXISTE) CON EL SISTEMA IDEOLÓGICO POLÍTICO DE QUE SE TRATE: MONARQUÍAS ABSOLUTAS, DEMOCRACIAS LIBERALES, DICTADURAS TRADICIONALES, TOTALITARISMOS DEL SIGLO XX**

Se trata de analizar si existe relación entre las fluctuaciones del Gasto Militar y los sistemas políticos o no.

El tema es: Gasto Militar y Sistema Político.

**12) EL GASTO MILITAR Y SU RELACIÓN Y EFICACIA CON RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS PROFESIONALES, Y CON RESPECTO A LAS FUERZAS ARMADAS DE SERVICIO CIUDADANO NACIONAL OBLIGATORIO**

Se trata de averiguar qué relación tiene, si la tiene, las fluctuaciones del Gasto Militar con el “Sistema de Servicio Militar” obligatorio o voluntario.

El tema es: Gasto Militar y Servicio Militar obligatorio.

**13) RELACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO NACIONAL DE DEFENSA (GASTO MILITAR) Y EL DESARROLLO TÉCNICO CIENTÍFICO DE LA NACIÓN DE QUE SE TRATE**

Se trata de averiguar si el Gasto Militar tiene relación con el desarrollo técnico científico. La respuesta de todos los estudiosos del tema es sí, relacionan la guerra con el desarrollo técnico científico<sup>10</sup>.

El tema es: Gasto Militar y desarrollo técnico científico.

**14) RELACIÓN ENTRE EL GASTO MILITAR Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DEL PAÍS DE QUE SE TRATE MEDIDO POR EL AUMENTO O DISMINUCIÓN DEL PBI**

Se trata de saber si el Gasto Militar tiene relación con el desarrollo económico de un Estado, sea que lo favorezca o lo desfavorezca.

El tema es: Gasto Militar y Desarrollo Económico.

---

<sup>10</sup> Ver Ferguson, “Dinero y Poder en el Mundo Moderno”; Klinckowstroem, “Historia de la Técnica”.

## **15) EL GASTO MILITAR DE LOS “ORGANISMOS INTERNACIONALES” EFICACIA Y FINANCIACIÓN**

Se trata de averiguar si el Gasto Militar de los “Organismos Internacionales” (“Misiones de Paz” de la O.N.U. por ejemplo) sigue los mismos principios que los de los Estados Nacionales o no los sigue.

El tema es: El Gasto Militar de los Organismos Internacionales.

## **GASTO MILITAR EN LOS PAÍSES SUBDESARROLLADOS, O EN LOS ESTADOS FALLIDOS**

(Tomando como ejemplo a Uruguay, en donde es evidente que dichos Estados no pueden defenderse de un ataque de potencial superior).

### **A. ¿CUÁL ES EL TEMA DEL PROBLEMA?**

Los estados poderosos, que han escrito la historia de occidente, España, Francia, Inglaterra, ahora Estados Unidos, han desarrollado sus economías, y han elevado el nivel de vida de sus pueblos, al igual que han hecho avanzar los conocimientos técnicos científicos, y desarrollado las artes, en tiempos en que coincide su expansión militar, y por ende el gasto militar. Ese punto no se discute, no sólo es evidente para quién tenga un superficial conocimiento de la historia, sino que además ha sido probado por los análisis de múltiples historiadores y economistas<sup>11</sup>.

Sin embargo no está claro para los historiadores, si luego de la finalización de una exitosa expansión militar, la inercia burocrática de ejércitos ya innecesarios, y de burocracias civiles creadas para administrar las nuevas necesidades de un Estado victorioso, no expande el gasto público (incluido el ya no tan necesario gasto militar) hasta límites insostenibles para la actividad económica del capital humano del estado expandido, lo cual lleva finalmente al colapso de todo el sistema<sup>12</sup>.

El problema teórico se agrava al analizar la historia de los estados pequeños, o que no han sido afortunados en sus guerras o no han intentado expansiones militares.

Un breve análisis de sus presupuestos indica que todos tienen elevados porcentajes de gasto militar, pero ¿para qué?, por definición, no podrán ganar una guerra.

Sin embargo, los historiadores y economistas, soslayan el punto, ninguno analiza el porqué los Estados de Occidente no expansivos gastan en armas. Parecen dar por sentado que es para mantener el orden interno, u otros parecen creer, que el gasto en armamentos es inducido por industriales (fabricantes de armamentos) para hacer crecer su negocio.

<sup>11</sup> Ver por ejemplo las obras de Carroll, Ferguson, Mann, Toynbee, citados en la bibliografía.

<sup>12</sup> El tema se ha estudiado especialmente al analizar los factores que precipitaron en la ruina al poderoso Imperio Romano antiguo. Ver para el punto la obra citada de Rostovtzeff, especialmente el último capítulo. Hoy el tema se plantea en forma muy clara con los análisis científicos de Kennedy y Ferguson. También se debe tener en cuenta la apasionada crónica periodística, pero objetiva de Carroll.

Últimamente se está desarrollando el tema de los “Estados fallidos”, en donde el armamento es utilizado no por la organización política, sino por poderosos dirigentes de otros grupos de poder totalizantes no estatales para satisfacer sus apetencias. Pero el tema en sí no lo ha analizado ningún historiador o economista<sup>13</sup>.

Por ende, tampoco se ha analizado, si ese gasto militar aparentemente inútil para la expansión externa o defensa del estado pequeño, o territorialmente grande pero no beligerante, ha sido o no útil para el desarrollo de otros factores culturales, tales como el desarrollo técnico científico, el sistema educativo, o el mismo desarrollo económico del estado pequeño o débil.

A los historiadores y economistas no les interesa el tema, en primer lugar, pues si se especializan en guerras, analizarán con deleite el abundante material de estudio que les proporcionan los sangrientos pero heroicos choques de los grupos de poder de estados expansivos.

Pero en segundo y más importante lugar, porque analizar la guerra no es algo cautivante, pues su análisis deja al descubierto el uso de la fuerza bruta como factor de dominio, y la falsedad de las ideologías que intentan disimular el fenómeno de poder, ideologías que también cautivan a los mismos historiadores y publicistas por otra parte<sup>14</sup>.

Así por ejemplo en Uruguay, los historiadores y economistas han comenzado recientemente a analizar nuestra historia socio económica. Por otra parte para dejar en claro nuestro subdesarrollo y nuestra decadencia educativa, ha tenido que ser uno de los pioneros en ese campo un extranjero, Henry Finch.

Ninguno de ellos menciona siquiera el elevado gasto militar de nuestro país durante su historia, a pesar de que hacen profundos análisis de cuadros estadísticos recientemente elaborados, y que discuten sobre si fue factor de desarrollo económico la “Falta de Estado” durante el siglo XIX tal como plantea el liberal Ramón Díaz, comenzando la decadencia con el “Uruguay Batllista”, o si el intervencionismo estatal del siglo XX fue factor de desarrollo tal como plantean los demás<sup>15</sup>.

Pero ¿el importante “Gasto Militar” que desvela a todos los historiadores extranjeros que analizan la expansión militar, que citamos en la Bibliografía, y también a los que no citamos, no existe en Uruguay?

¿El ejército profesional nacional, solamente gastó en nada? Cuando el ejército profesional desplazó a los políticos profesionales y administró el poder desde sus cuadros, cosa común en todos los países subdesarrollados, ¿aumentó el gasto militar o no? La actividad “política” de los militares ¿tuvo alguna relación con el desarrollo económico nacional o no?

El tema de las intervenciones militares no es tema que guste a nuestros historiadores y economistas, posiblemente porque les recuerda que son historiadores de un país

---

<sup>13</sup> Sobre el actual concepto de “Estado Fallido”, ver en Rotberg.

<sup>14</sup> Ver mi libro “Poder y Sociedad”, páginas 265 y siguientes.

<sup>15</sup> Ver como ejemplo las obras de Bértola, Díaz, Finch citadas en la bibliografía.

subdesarrollado, o porque están muy comprometidos ideológicamente con la idea de que Uruguay es una democracia perfecta hecha por los partidos políticos<sup>16</sup>.

Esta impresión la refuerza el que suscribe cuando comprueba que también falta en Uruguay una historia y análisis del Poder Judicial, sus integrantes, sus sentencias y la circunstancia en que fueron dictadas las mismas, lo cual verificaría la independencia o no de nuestro Poder Judicial de otros Poderes, tema sumamente importante para conocer el nivel de “Democracia Liberal” de Uruguay.

Por el mismo motivo falta un análisis serio y objetivo del funcionamiento interno de nuestros Partidos Políticos, analizando, como partidos que deberían ser, tal como se hace en el extranjero, qué “intereses reales” o “fuerzas sociales” representan, y su real nivel de “democracia interna”.

Reiteramos, que esos dos temas, junto con el tema del “Gasto Militar”, son una suerte de tema “Tabú” para nuestros investigadores.

De tal manera, que tiene que ser un extranjero, el citado Henry Finch, que en la introducción de su obra escriba sin pudores: “Los cien años de historia uruguaya que terminan en 1970 tienen la apariencia de un ciclo que empezó y terminó con golpes militares”<sup>17</sup>.

Los demás autores, se limitan a reconocer que Latorre (para todos un feroz dictador) puso orden en los campos e hizo la “reforma vareliana” sin la cual no existiría “democracia liberal” es de suponer.

En fin, el tema de conocer, como el importante factor del gasto militar nacional, incidió o no en otros factores nacionales, y especialmente en el desarrollo económico, es un tema “académico” muy interesante aunque no analizado, pues muchas veces el investigador desea conocer la verdad por la verdad misma.

Pero además en un tema “práctico”, pues conocerlo puede dar origen a una mejor planificación de los recursos nacionales en el futuro. Si averiguamos alguna suerte de relación entre el gasto militar y el desarrollo económico por ejemplo, que surja de un análisis serio histórico, se podrían planificar los futuros presupuestos en forma más acertada, desviando el gasto hacia actividades que ya conoceremos como eventualmente productivas de antemano.

No encarar el tema científicamente por otra parte sería dejar sin resolverlo nunca, pues la mayoría de los sectores sociales parecen entender que el gasto militar es improductivo, pues nuestras fuerzas armadas son incapaces de sostener una guerra (aunque estas dos comunes afirmaciones nunca fueron demostradas científicamente por otra parte).

Pero simultáneamente nadie propone en serio suprimir las Fuerzas Armadas ¿por qué si no sirven para nada? Interesante pregunta que nadie se hace.

En fin, nuestras Fuerzas Armadas vegetan en “tierra intelectual de nadie”, nadie las quiere, nadie cree en ellas, les recortan los presupuestos, las atacan ideológicamente, pero nadie las intenta suprimir.

---

<sup>16</sup> Tal parece ser la opinión de Caetano y Rilla en la obra citada en la bibliografía, página 97.

<sup>17</sup> Finch. Ob. Cit. Página 15.

Por eso creemos necesario analizar el tema del gasto Militar en Uruguay y su incidencia en nuestro desarrollo económico, para averiguar qué hay de cierto en el “conocimiento vulgar” o “prejuicio” que se tiene de las Fuerzas Armadas.

## **B. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA?**

Al encontrarse en Uruguay el “Gasto Militar” en una “Tierra de Nadie Ideológica” como indicamos, existen deseos “irracionales” de los mismos militares de seguir gastando (y lograr aumentos de sueldo) para mantener su situación burocrática y los pocos “privilegios” que les quedan, los cual los identifica con cualquier otro grupo de burócratas nacionales.

En la conciencia pública (y de nuestra dirigencia política), se confunde el problema del “Gasto Militar” con la pretensión de “gastar” más de los empleados de la Administración Central o los Entes Autónomos.

No se conoce (o no se quiere conocer) que es completamente diferente el tema del “Gasto Militar” para el desarrollo nacional, que el tema de los salarios de los Empleados Públicos.

Ante la misma situación se encuentran los “Jueces Nacionales” en Uruguay. Los decisores del gasto, consideran que los problemas salariales de los jueces son del mismo tenor que los del resto de los empleados públicos, sin darse cuenta que los “Jueces” en una Democracia Liberal no son “funcionarios públicos” sino titulares del “Poder Etático” cosa que por otra parte señala nuestra Constitución en su artículo 233.

Así pues la discusión del Gasto en Uruguay se reduce a discutir qué “porción de la torta” (este es el término poco técnico que emplean frecuentemente nuestros técnicos) le toca a cada sector burocrático, sin darse cuenta que el tema es conocer en qué gastar para que el país se desarrolle, y no cómo distribuir el “gasto público” en sueldos según el concepto de equidad que tengan los decisores de turno.

Pero por otra parte, los que entienden que el “Gasto Militar” es inútil, pues ven que se lleva gran “parte de la torta”, y que les queda menos para ellos, también tienen un “sentimiento irracional” sobre el punto, pues son incapaces de fundamentar racionalmente por qué consideran inútil el gasto militar, simplemente lo “creen” con un acto de fe digno de mejor causa. Por lo mismo, como su creencia se encuentra en la “nebulosa”, aunque con gusto suprimirían a todos los militares, no se deciden a hacerlo, y los “dejan” con presupuestos recortados, no saben bien para qué.

Y lo que sostenemos no es una exageración. Así por ejemplo podemos escuchar que se fundamenta el “Gasto Militar” seriamente en que no se puede dejar sin trabajo a los “soldados” del interior, que provienen de lugares en donde no existen fuentes de trabajo. Se cree así que el “Gasto Militar” es meramente asistencial, que si hubiera trabajo se puede prescindir de los soldados.

También se escucha la idea de mandar a los “soldados” a patrullar las calles por los problemas de “seguridad interna”, con lo cual se sostiene que los “soldados” no sirven como tales y hay que darles tareas para “justificar el gasto”.

La grave confusión que existe entre el papel de los “soldados” (y de los Jueces como señalamos), y meros “funcionarios públicos”, no es la única por otra parte.

Nadie atina a resolver los graves problemas nacionales como son el aumento de la marginalidad, la pobreza y la cada vez mayor diferencia de clases, la ineficacia de nuestras instituciones públicas entre ellas la del sistema educativo, y el sistema de salud, el gravísimo problema de la baja densidad de población y la emigración, la delincuencia e inseguridad.

La mayor parte de la discusión política (nos atrevemos a sostener la única discusión política) es cómo repartir entre los distintos actores sociales lo poco que va quedando, mientras cada vez queda menos, y nadie atina a conocer por qué.

Así pues, existe una dificultad ideológica en analizar los reales problemas nacionales, que impiden lograr ya no sólo los “Objetivos Nacionales”, sino que la inoperancia ideológica está llevando a la destrucción del Uruguay como organización política que es. Y esto que señalamos no es ninguna exageración tampoco.

Pero además, es necesario comprender que existe una real dificultad más allá de la ideológica, y es que es necesario tener un criterio objetivo para encarar el “Gasto Militar”, y para usarlo adecuadamente a fin de lograr que el país primero sobreviva y luego se desarrolle, lo cual quiere decir, para que comprendan muchos uruguayos en el lenguaje que entienden, que haya más dinero para repartir, no sólo para ellos sino para sus hijos si los tienen y les preocupan.

Así pues para lograr los objetivos nacionales de “Seguridad” (sobrevivir como Nación Independiente en todos los aspectos y no sólo en el papel de figurar en la lista de Estados de la ONU) y “Desarrollo” (terminar con la pobreza y la marginalidad y lograr un nivel de vida decoroso para todos los uruguayos) debemos superar la dificultad que representa el desconocimiento de la utilización de los recursos militares de la nación.

La nación necesita incrementar el “Gasto Militar” para cumplir sus fines como cualquier nación (no se confunda lo que escribimos, también necesita incrementar todos los otros gastos para salir de la “pobreza”), pero existe la dificultad que por “motivos económicos” eso no se puede hacer, pues incrementarlo representaría dejar sin parte de sus recursos a otros sectores sociales lo cual produce un conflicto (en la terminología uruguaya la “torta” no alcanza para todos).

Así pues la única solución es que el incremento del gasto militar vaya de la mano con el desarrollo económico, es decir gastar de tal manera en defensa, que el gasto se transforme en inversión “real”.

Eso no es ningún “invento” de este autor. Es lo que hacen y han hecho las grandes potencias militares. ¿Por qué pues no pueden hacer lo mismo los “estados pequeños”?

Quizás la respuesta sea porque no pueden “ganar guerras”.

Pero sostenemos, que el mundo “estadual” surgido luego del Tratado de Westfalia está desapareciendo, y quizás lo que puede ser un desastre para la organización política de los “Estados Débiles” como Uruguay, puede transformarse en una oportunidad para los que sepan analizar las nuevas circunstancias. Eso sí, siempre que se olviden de sobrevivir (o sea

de repartir lo poco que va quedando), y se preocupen de “vivir”, aunque represente ciertos sacrificios.

## **UNA TEORÍA**

### **A. GENERALIDADES SOBRE LA TEORÍA**

Es evidente que los grupos que pretenden tener autonomía deben preparar su “defensa” para sobrevivir ante otros grupos hostiles.

Eso pues es lo que ocurre con los “Estados”, nuestro objeto de estudio.

Ahora bien, el “Gasto Militar” de los “Estados Modernos” presenta dos problemas.

El primero, ya lo señalamos, es decidir cómo se cubre el gasto, sea sacrificando a las generaciones actuales: impuestos, o a las futuras: empréstitos, o al enemigo vencido: requisas. La urgencia del gasto militar en caso de guerra repentina, lleva a tomar altos préstamos, generalmente con la esperanza de que una guerra victoriosa pueda facilitar cubrirlos en el futuro.

El segundo problema consiste en decidir en qué se gasta.

La respuesta lógica es muy sencilla, se gasta para prevenir una guerra futura que pudiese ocurrir, o para ganar una guerra presente.

Pero en la práctica el problema no es sencillo.

Gastar militarmente significa sacrificar otros gastos que el Estado necesita hacer para su supervivencia, debido a que todas las fuerzas sociales y económicas de las cuales el Estado es la representación, y sistema de defensa deben ser volcadas al máximo para poder sobrevivir en caso de agresión.

Y acá debemos tener claro dos conceptos nuevamente.

Primero, que en los análisis militares “puros” no se deben tener en cuenta conceptos “éticos” o “políticos” para definir el concepto de “agresión”.

Esto quiere decir que para todo Estado toda guerra es de “agresión externa”. Así aunque políticamente los grupos dirigentes de un Estado sean “bandoleros” y su política sea de anexionismo sobre el territorio y población de otros Estados, militarmente ellos se consideran “agredidos” con la sola presencia de los otros Estados que desean destruir.

El segundo concepto es muy importante.

El Estado no es un fin en sí mismo. Es un instrumento muy adecuado que los grupos dominantes a lo largo de la historia han descubierto o “inventado” y perfeccionado siglo tras siglo, para organizar todos los aspectos de la “sociedad” que deben controlar en forma eficaz.

La “esencia” de un grupo secundario, lo que le permite sobrevivir, son las relaciones sociales y económicas entre los miembros del grupo, y la ideología difundida entre dichos miembros que permite que los dirigentes sean obedecidos sin dificultades.

Pero como siempre es necesario usar la fuerza para controlar a los miembros de un grupo, y para defenderse de las agresiones de dirigentes de otros grupos rivales, a lo largo de los siglos se creó por su practicidad una maquinaria “ritualizada” y burocrática del uso de la fuerza (“soberana” sostenían los clásicos autores del siglo XVIII) que es justamente lo que denominamos hoy “Estados”.

Esta “máquina” burocrática del uso de la fuerza se perfecciona mucho en el control interno del grupo: actividad de Jueces y Policías, por ser más sencillo para los sectores dirigentes controlar a sus propios subordinados siglo tras siglo si cuentan con una ideología adecuada.

Por eso las transformaciones del “Derecho” son lentas, y son tomados “in totum” por dirigentes de otros grupos rivales (otros Estados) cuando advierten que el Derecho de sus enemigos es mejor que el propio para controlar a su gente.

De ahí la fortuna del “Derecho Romano” que fue tomada por distintos dirigentes de grupos no latinos por su perfección y practicidad.

De ahí la fortuna de la difusión de los instrumentos comerciales medievales y renacentistas tales como la “letra de cambio” por su practicidad también.

Pero en la lucha contra dirigentes de otros grupos que denominamos Guerra, ya no se puede contar con la ritualización ni con la burocratización, y menos con la ideologización para hacerla más eficaz.

Esto porque es difícil prever y controlar las actitudes y planes de los dirigentes de grupos rivales. Contrariamente es sencillo controlar a los propios subordinados con un poco de tino, mediante el adecuado uso del “Derecho” y la “Ideología”.

Por otra parte no se puede ideologizar al “enemigo”. Al contrario la ideología que justifica el poder de los dirigentes de un grupo, niega por propia definición el poder de los dirigentes de otro grupo<sup>18</sup>.

Siendo difícil controlar a los dirigentes de grupos rivales, las técnicas militares cambian permanentemente y a gran velocidad, contrariamente a lo que ocurre con el “Derecho”.

La historia de los Estados es realmente una historia de la búsqueda del perfeccionamiento de las técnicas militares para evitar ser absorbidos por otros Estados.

Y escribimos expresamente la “Historia de los Estados”, pues ya explicamos que el “Estado” es solamente un instrumento para organizar una “sociedad”. Otras fuerzas sociales, tales como los grupos dominantes económicos tienen su propia historia, que coincide adecuadamente o no con la evolución de la “Estructura Estatal”.

Si coinciden las fuerzas sociales con una adecuada organización estatal tendremos un “Estado Poderoso”. De lo contrario tendremos un Estado Débil.

Como los grandes historiadores del siglo XIX, creían que lo “social” se reducía a lo “estatal”, la “Historia” que escribían se reducía a los conflictos políticos entre Estados, y por eso las historias clásicas de Europa se limitan a describir una larga sucesión de guerras,

---

<sup>18</sup> Ver Balliva, “Poder y Sociedad”, en donde se desarrollan estos conceptos.

dedicando páginas a manera de “apéndice” a describir someramente la situación económica y cultural de los “Estados” objeto de su estudio.

En el siglo XX historiadores como el inglés Arnold Toynbee comenzaron a cambiar su visión y a ubicar al “Estado” en su verdadera condición de “factor” entre otros<sup>19</sup>.

Pero es en nuestro siglo XXI en donde los historiadores y científicos sociales comprenden la verdadera dimensión de lo estadual y por ende lo militar, ubicando el “ritmo histórico” y a la Guerra en su verdadero lugar.

## **B. LOS TEÓRICOS DEL SIGLO XXI**

Admirablemente autores de la segunda mitad del siglo XX, y primera década del siglo XXI, han enfocado el tema del gasto militar, y su relación con otras fuerzas sociales desde un enfoque novedoso y realista.

Han dejado de lado al Estado como único objeto de estudio, o por lo menos principal objeto de estudio, y sin embargo han descubierto lo que ya se sospechaba, es el gasto militar de los Estados, que son solamente un factor social entre otros, quién condiciona toda la evolución económica y cultural de las fuerzas sociales controladas por los grupos dominantes que crearon como instrumento de dominación al mismo Estado. Tal es el caso entre otros de Michael Mann y Niall Ferguson.

Así Michael Mann opina y demuestra que las sociedades están constituidas por múltiples redes socioespaciales de poder que se superponen y se intersectan, por eso no son sistemas (ni cerrados ni abiertos), ni menos totalidades. Por ende no presentan “subsistemas” (como puede ser la “organización militar”), ni existe “estructura social”, ni sirve de nada distinguir entre “estructura” y “acción social”. Al no ser sistemas por otra parte, no “evolucionan” ni “cambian”.

Simplemente debemos buscar cuáles son las “redes de poder” que se superponen, y Mann encuentra cuatro, las ideológicas, las económicas, las militares y las políticas.

Cada una de estas redes debe ser analizada en cuatro factores: la organización, el control, la logística y la comunicación.

No encuentra Mann, que el poder se resuma en cualquiera de estos cuatro factores, o que cualquiera de ellos pueda responder a la pregunta ¿qué es lo social? Todo se limita al control social ejercido por quienes tengan el control de cada factor, siendo por otra parte el “poder” no un fin en sí mismo, sino un medio para que los “poderosos” obtengan otros fines que desean.

El poder ideológico consiste en controlar los “significados conceptuales” del cosmos, las “normas”, y las “prácticas estéticas rituales”.

El poder económico consiste en controlar la satisfacción de las necesidades de subsistencia mediante el respectivo control de la transformación, distribución y consumo de los objetos de la naturaleza.

---

<sup>19</sup> Ver Toynbee, obra citada en la bibliografía.

El poder militar se basa en el control de la defensa física organizada para la defensa y la agresión.

El poder político se basa en el control de la regulación centralizada, institucionalizada y territorializada de diversos aspectos de las relaciones sociales, generalmente mediante el denominado “Poder Judicial”. Este factor mantiene el orden en cualquier organización de poder (cualquier organización de poder no solamente los Estados), y la estabiliza.

Los demás factores o redes de poder tienden a expandirse sobre los “poderosos” que controlan otras redes de poder, y cuando eso se logra, quienes controlan las redes del Poder Político se ven obligados a actuar para reorganizar la nueva “regulación interna”, mediante la “diplomacia geopolítica”<sup>20</sup>.

Por otra parte Ferguson cree que el “Estado Moderno Europeo” que apareció hacia el año 1700, y se expandió hasta hoy por el mundo entero se apoya en cuatro bases: la Deuda Nacional, el Parlamento, el Banco Central, y la Burocracia Fiscal.

Esos son los verdaderos “poderes” controlados por distintas personas (todos entrarían dentro de la “red del factor político” de Mann), y no los tres tradicionales que nos enseña la “ideología liberal” desde Locke y Montesquieu.

Para Ferguson el gasto militar ha sido el factor causante de las reformas fiscales y del incremento de la riqueza a lo largo de la historia, pero hasta un punto en que la redistribución de la riqueza se transforma en tarea fundamental del gobierno (Parlamento según su terminología), lo cual hace que tome injerencia la “burocracia civil” como factor de poder, en lugar de la “burocracia militar”, lo cual lleva a la decadencia del “Estado” de que se trate.

Explicemos brevemente la teoría (el “cuadrado” de Ferguson).

La “burocracia civil” recauda y hace funcionar al Estado (los Jueces están acá incluidos).

Los “parlamentarios” (incluyendo la “Presidencia”) dan legitimidad política al sistema al pretender representar a los contribuyentes.

Quienes controlen la “Deuda Nacional” permiten anticipar ingresos (cobrando intereses por supuesto) cuya garantía son las futuras recaudaciones obtenidas por la burocracia civil, préstamos que serán pagados con futuras políticas militares exitosas, que permitirán aumentar las tributaciones al aumentar las riquezas.

Quienes controlen la “Banca Central”, podrán controlar la emisión de deuda y la cantidad de dinero circulante para impedir que el sistema se desmorone por falta de previsión.

Pero el sistema se destruirá de todas maneras, cuando la deuda se tome no para aumentar el “gasto militar expansionista”, sino cuando la deuda se acumule para redistribuir

---

<sup>20</sup> Ver Mann, obra citada en la bibliografía.

riqueza que ya no se genere pues la función fundamental del “Gobierno” consiste en esta etapa en “redistribuir riqueza” y no en incrementar la “Defensa” o “expansión”<sup>21</sup>.

### **C. DESARROLLANDO LA TEORÍA**

Cuando el Gasto Militar es planificado por los decisores (sean quienes fueren estos) atinadamente, la sociedad logrará a largo plazo un incremento de riqueza.

¿En qué consiste una planificación atinada del gasto militar?

Consiste en calcular adecuadamente en qué se necesita gastar para lograr el objetivo de defensa ante agresiones de otros dirigentes estaduales.

La expresión que importa es exactamente lo que escribimos: “en qué se necesita gastar”.

El Estado se crea para defender a la “Sociedad Civil” (para usar términos decimonónicos), por ende no tiene sentido como tal Estado si no tiene capacidad de defensa (hoy se habla de “Estados Fallidos”).

Por eso es fundamental delinear cuál es la justa capacidad de defensa, y sobre ese esquema planificar el gasto.

Muchos dirigentes de Estados subdesarrollados actuales (entre ellos Uruguay) plantean el problema en forma equivocada.

Primero analizan los recursos que se pueden obtener mediante impuestos y empréstitos, luego analizan los gastos sociales que consideran imprescindibles, y luego disponen lo que se gastará en defensa.

Por ende los ejecutores del gasto en defensa, deben adaptar la defensa nacional a los recursos disponibles.

Pero es evidente que la defensa nacional no depende de los recursos de que se dispongan sino de las eventualidades de las agresiones exteriores.

Por ende quién decide el gasto en defensa sobre los recursos que dispone, si estos no son adecuados para organizar un sistema defensivo útil, realmente está renunciando a la soberanía, pues no se siente capaz de defenderse, con las consecuencias que eso tiene para el Estado de que se trate.

Y esto ocurre, porque los hombres que integran la “maquinaria” estatal olvidan el fin para el que fue creada, es decir proteger mediante el uso de la fuerza, e incrementar, el funcionamiento económico y cultural de otras “redes de poder” (la “sociedad civil”).

La “burocratización del Estado” lleva a que el “Gasto Público” se concentre principalmente en el mantenimiento del Estado por el mantenimiento en sí, sin cumplirse adecuadamente el fin para el cual el Estado fue creado; es decir, que el Gasto Público se concentra en satisfacer los beneficios que los burócratas y sus “grupos aliados” obtienen por ocupar sus cargos.

---

<sup>21</sup> Ver Ferguson, obra citada en la bibliografía.

Pero los burócratas no comprenden que con esta política logra el fin opuesto al que buscan.

Por un lado, al reducirse los militares a meros administradores de recursos insuficientes, pierden de vista desalentados, el hecho de que deben prepararse para defenderse “en serio” y no en el papel, y además se burocratizan como los burócratas civiles, preocupándose sólo de obtener recursos para incrementar sus privilegios.

Pero por otro lado, esta política de gastar para mantener una burocracia improductiva, o sectores sociales improductivos, lo único que consigue es empobrecer como es lógico cada vez más a la “sociedad civil” que el “Estado” debe defender y no estrangular.

Como los “burócratas” decisores del gasto tienden a considerarse como “clase”, al contemplar los privilegios que los separa del “resto”, no advierten (si no son lúcidos), que ellos también son parte de la “sociedad civil” en otra facetas de su actividad humana, pues la sociedad no es una “estructura” con partes diferenciadas, sino un sistema abierto de “redes de poder”, y por ende que su política de mantenerse como burócratas y aumentar sus privilegios con respecto al resto está condenada a fracasar, pues el “Estado” que los mantiene depende del “resto”, y que el empobrecimiento de la “Sociedad Civil” los empobrece a ellos también por más originales distribuciones de bienes que puedan imaginar que los favorezca, al embarcarse en un “círculo vicioso” de destrucción de riqueza.

Por ende los decisores del gasto de una “Sociedad Civil” que pretenda crecer, deben darle al Estado que la ampara el lugar justo que debe tener, y los medios para cumplir su función de uso legítimo y exclusivo de la violencia.

Por ende deben planificar el gasto en seguridad interior y defensa de acuerdo a lo que se necesita y no a lo que se puede.

Y una vez que se planifica de esa manera, al cumplir el Estado su función natural de protección, la Sociedad Civil verá incrementada su riqueza, y por ende el mismo Estado se fortificará cada vez más en un “círculo virtuoso”.

Pero esto no es una mera teoría académica, el análisis histórico demuestra que el Gasto Militar adecuado incrementa el PBI o la riqueza de la nación de que se trate (si hablamos de Estados Nacionales).

Esto está suficientemente demostrado por los historiadores en el caso de potencias militares imperiales victoriosas.

## **CONCLUSIÓN**

### **UNA NECESARIA ACLARACIÓN**

Es evidente que el interés de un Estado (o de los poderosos que controlan un estado) no siempre coincide con el de otro Estado.

Que muchas veces la guerra es la solución para resolver un conflicto en que no hay acuerdo.

Y que la guerra lleva muchas veces a la destrucción de un Estado, y la mayor parte de las veces a la sujeción de un Estado por otro.

Por ende, nuestra teoría que el incremento del Gasto Militar conlleva el incremento de la riqueza nacional, tiene una excepción que el lector de la tesis ya habrá advertido.

Y la excepción consiste en tener en cuenta el factor de que los poderosos de otros Estados sean exitosos en evitar que un Estado ajeno se enriquezca utilizando el aumento del Gasto Militar, o simplemente que se enriquezca, si así lo desearan dichos poderosos.

En ese caso los dirigentes del Estado que desean enriquecer a su sociedad civil, se verán sometidos a la presión de las “redes de poder” rivales, políticas, económicas e ideológicas para evitar que logren su objetivo, y finalmente a la presión militar o sea la temida guerra.

Y las guerras se ganan o se pierden.

Por ende, si se pretende aumentar el gasto militar para aumentar la riqueza, quizás eso no sea bien visto por los dirigentes de otros Estados, y quizás, más fuertes o hábiles, impidan lograr ese objetivo. Son las leyes del juego.

Pero lo cierto es que si ni siquiera se planifica adecuadamente el futuro gasto militar, y todo se limita a gastar de acuerdo a lo que se puede, la partida está perdida de antemano, pues ni siquiera se intentó jugarla, y el final es el empobrecimiento general, y la desaparición del Estado, o la permanencia del Estado de que se trate como un mero nombre en la lista de Estados Nacionales de la Naciones Unidas sin contenido real, lo cual también conlleva pobreza para la sociedad de que se trate.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ACEVEDO, Eduardo. “Anales Históricos del Uruguay”. Barreiro y Ramos, Montevideo, Cinco tomos hasta 1934.
- BAILEY, Kathleen. “Las armas de la destrucción total”. Intermundo, Buenos Aires, 1992.
- BALLIVA, Washington. “Poder y Sociedad”. Editorial C. Álvarez, Montevideo, 1999.
- BÉRTOLA, Luis. “Ensayos de Historia Económica”, Trilce, Montevideo, 2000.
- BÉRTOLA, Luis; STOLOVICH, Luis; RODRÍGUEZ, Juan. “El Poder Económico en el Uruguay actual”, CUI, Montevideo, 1988.
- CAETANO, G.; RILLA, J. “Historia Contemporánea del Uruguay”. ClaeH, Fin de Siglo, Montevideo, 2005.
- CARROLL, James. “La casa de la guerra”. Memoria crítica, Barcelona, 2007.
- CÓSIDO GUTIÉRREZ, Ignacio. “El Gasto Militar”, Eudema, Madrid, 1994.
- DÍAZ, Ramón. “Historia Económica del Uruguay”. Taurus, Montevideo, 2003.
- FERGUSON, Niall. “Dinero y Poder en el Mundo Moderno”. Taurus, Madrid, 2001.

- FERGUSON, Niall. "Coloso", Debate, Barcelona, 2004.
- FINCH, Henry. "La Economía Política del Uruguay Contemporáneo". Banda Oriental, Montevideo, 2005.
- FRANKO, Patrice. "La Economía de Defensa". CHDS, Documento de trabajo, Washington DC, 2004.
- GROMPONE, Juan. "La danza de Shiva". Flor de Itapebí, Montevideo, 2001.
- HARDT, M. y NEGRI, A. "Imperio", Paidós, Buenos Aires, 2002.
- HARDT, M y NEGRI, A. "Multitud", Debate, Buenos Aires, 2004.
- HUNTINGTON, Samuel. "El choque de Civilizaciones". Paidós. Buenos Aires, 1997.
- KENNEDY, Paul. "Auge y caída de las grandes potencias". Tribuna, Barcelona, 1994.
- KENNEDY, Paul. "Hacia el siglo XXI". Tribuna, Barcelona, 1993.
- KLINCKOWSTROEM, Carl Von. "Historia de la Técnica". Labor, Barcelona, 1965.
- KRECH, Crutchfield y BALLACHEY. "Psicología Social". Biblioteca Nueva, Madrid, 1965.
- MINTZBERG, H. y BRIAN QUINN, J. "El Proceso Estratégico". Prentice Hall Hispanoamericana, México.
- MERLN, "Sistema". Sistema de búsqueda informática de datos militares del CHDS, NDU, Washington, USA.
- MANN, Michael. "Las Fuentes del Poder Social". Alianza, Madrid, 1991.
- OVERY, Richard. "¿Por que ganaron la guerra los aliados?". Tusquets, Barcelona, 2005.
- OVERY, Richard. "Dictadores". Tusquets, Barcelona, 2006.
- PARET, Meter . "Makers of Modern Strategy". Princeton, New Jersey, 1986.
- REYES ABADIE, VÁZQUEZ ROMERO MELOGNO. "Crónica General del Uruguay". Banda Oriental, Montevideo, Editada en 92 fascículos durante varios años.
- ROSTOVITZEFF, M. "Historia Social y Económica del Imperio Romano". Espasa Calpe, Madrid, 1972.
- ROTBURG, R. Ed. "When States Fail: Causes and Consequences". Princeton University Press, Princeton, EEUU, 2004.
- THEODORSON, G.A. y THEODORSON A.G. "Diccionario de Sociología". Paidós, Buenos Aires, 1978.
- TOYNBEE, Arnold. "Estudio de la Historia". 24 volúmenes de 1951 a 1968, volumen VII-2da. Parte. Emecé, Buenos Aires.
- VARGAS VERGNAUD, M. "Una mirada económica a los acuerdos de offsets en Colombia". Archivos de Economía, documento 248, Bogotá, 2004.

WALZER, Michael. "Guerras Justas e Injustas". Paidós, Barcelona, 2001.

YOUNG, Kimball. "Psicología Social". Paidós, Buenos Aires, 1974.



---

# LA IDENTIDAD NACIONAL EN EL MARCO DE UNA CULTURA DE DEFENSA NACIONAL DE NUESTROS VALORES<sup>1</sup>

---

Gonzalo Paredes<sup>2</sup>

---

**Se muestran los cambios principales que se dan en nuestra Identidad Nacional, indicando cómo la familia, la educación y los medios masivos de comunicación inciden en esa transformación.**

---

El tema enunciado se desarrolla dentro de un contexto donde los tratados de libre comercio y la acelerada integración regional que está viviendo América Latina lleva a la transformación del concepto de Identidad Nacional, que ya no se centra en las tradiciones indígenas y campesinas, o en el folclore nacional que fija en ella la definición de lo propio. Las identidades se forman cada vez menos en relación con las tradiciones locales, sino que se están configurando con los mensajes producidos y circulados internacionalmente, donde las industrias culturales empiezan a jugar un rol importante. Señala Canclini que, *“después de más de un siglo, en que los actores principales, eran los estados nacionales, las últimas décadas muestran que la comunicación entre las sociedades, la construcción de las convergencias dentro de la región y la selección de lo que sabremos del mundo y de nuestros vecinos depende cada vez de las industrias culturales”*<sup>3</sup>. Las nuevas tecnologías han posibilitado el viejo sueño de lograr la transmisión de los contenidos sin ningún tipo de limitación geográfica. Las mismas han hecho cambiar el papel tradicional de los medios de comunicación que consiste en informar y educar, por otros, como influenciar o vender. El poder de la influencia de los medios masivos de comunicación en nuestra sociedad generó un proceso de transculturación entendido éste como *“un proceso gradual por el cual una cultura adopta rasgos de otra hasta culminar en una aculturación”*<sup>4</sup>.

Generalmente se ha supuesto que la enseñanza o intercambio de rasgos va desde una cultura más desarrollada (por ejemplo en cultura tecnológica) a otra menos desarrollada y que esto puede ocurrir sin conflicto, no obstante se observa que la mayoría de las transculturaciones son conflictivas, en especial para la cultura “receptora” máxime cuando los rasgos culturales son impuestos. Este proceso de transculturación determinó la formación

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es un resumen de la tesis presentada por el Licenciado Gonzalo Paredes por la cual recibió el título de Magíster en Estrategia Nacional del C.A.L.E.N.

<sup>2</sup> Docente de Metodología de la Investigación del C.A.L.E.N. y de Sociología en la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo de la Fuerza Aérea Uruguaya. Ex asesor de Educación de la Fuerza Aérea Uruguaya, Magíster en Estrategia Nacional, Licenciado en Sociología. Realizó un posgrado en investigación social aplicada en la UDELAR y es especialista en Metodología cuantitativa y análisis estadístico. [socgonzaloparedes@hotmail.com](mailto:socgonzaloparedes@hotmail.com)  
Fecha de presentación del artículo: julio de 2012.

<sup>3</sup> CANCLINI GARCÍA, Néstor. “Las industrias culturales en la integración latinoamericana”. Pág. 12, Ed. Grijalbo, México, 1999.

<sup>4</sup> ORTIZ, Fernando. “Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar”. La Habana, Consejo Nacional de Cultura, 1963.

de subculturas que deterioran nuestra Identidad Nacional, debido a que se emulan los valores de sociedades extranjeras, producto de una creciente globalización cultural. Los medios masivos de comunicación (MMC) estudiados separadamente nos pueden mostrar el papel fundamental que juegan en el desarrollo y preservación de nuestra cultura, ya que usan medios muy sofisticados para transmitir a la sociedad los valores culturales. Uruguay por supuesto que no escapa a esta realidad, por eso es que con respecto a los procesos culturales se vuelve más urgente la necesidad de definir políticas nacionales, de carácter estratégico que se ubiquen creativa y responsablemente en la globalización, defiendan el interés público y sobre todas las cosas discernan con mayor cuidado los desafíos y posibilidades de las culturas nacionales.

Por eso existe una necesidad inmediata de la construcción y defensa de la Identidad Nacional.

La sociedad uruguaya, como producto de la situación social que está viviendo con altos índices de pobreza, ha provocado que los niños de clase social baja empiecen de a poco a faltar a la escuela, para trabajar por ejemplo en los ómnibus para poder ganarse un plato de comida. Estos cambios que se empezaron a dar, derivaron en que los jóvenes empezaron a adquirir los valores que les enseña la calle (aparte de lo que aprenden a través de los medios de comunicación) y no los aprendieron ni de la escuela ni de la familia.

Los tres agentes de socialización (familia, educación y medios de comunicación) están suscitando cambios en las pautas culturales, lo que genera el surgimiento de subculturas, como por ejemplo los denominados “planchas”, que se denominan así por la plancha que contiene el listado de presos de la cárcel; se identifican con la cumbia villera, tienen su propio lunfardo, se tiñen el pelo de rubio con agua oxigenada y además se visten con ropa Nike (falsificada). Esta subcultura está creciendo y tomando poder en nuestra sociedad.

Lo observado en este análisis del tema nos orientó hacia nuestros objetivos de investigación, distinguiendo como objetivos generales y específicos, los siguientes:

### **OBJETIVO GENERAL**

- 1.- Explicar los procesos de transculturación generados en un contexto de globalización cultural, tomando en cuenta los diferentes agentes de socialización, sus efectos en la Identidad Nacional y en el rol estratégico del Estado.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1.- Describir los principales efectos generados por la globalización cultural en la construcción de nuestra Identidad Nacional.
- 2.- Establecer relaciones de causalidad entre los diferentes agentes de socialización como sujetos estratégicos y su influencia en los jóvenes.
- 3.- Analizar el rol estratégico del Estado en el mantenimiento de nuestra Identidad Nacional.

En base a todo lo planteado hasta ahora se formularon las siguientes preguntas que se pretenden responder, las mismas son:

¿Cómo se relacionan los diferentes agentes de socialización con el surgimiento de subculturas en un contexto de globalización cultural?

¿Los cambios en los diferentes agentes de socialización son los generadores del surgimiento de nuevas culturas entre los jóvenes?

¿El proceso creciente de globalización cultural es causa de los cambios que se generan en nuestra Identidad Nacional?

¿Cómo influyen los intereses particulares económicos de grupos trasnacionales en el mantenimiento de la Identidad Nacional en el Uruguay, dentro de un proceso de globalización cultural?

## **EL PREDOMINIO DE INTERESES ECONÓMICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NUESTRA IDENTIDAD NACIONAL**

A medida que fuimos reflexionando sobre el tema de la investigación detectamos diversos aspectos relacionados con intereses económicos principalmente, pertenecientes a sujetos extraterritoriales, que ejercen una incidencia significativa en nuestra nación y hacen difícil la construcción de nuestra Identidad Nacional, lo cual nos orientó sobre la formulación del problema concreto a investigar y sus causas, que ha sido redactado de la siguiente manera.

Existe predominio de intereses particularmente económicos, de grupos trasnacionales, que influyen en lo nacional y dificultan la construcción y defensa de la Identidad Nacional.

Y creemos que las principales causas que genera esta problemática se pueden resumir en las siguientes:

### **A) PROCESOS PROVENIENTES DEL EXTERIOR**

Estos procesos aparecen como una de las causas principales que generan, fundamentalmente a brechas comunicacionales, lo que provoca que la televisión nacional tenga muy poca producción debido a los intereses económicos que generan las empresas trasnacionales, lo que lleva a crear un déficit en la reproducción de nuestra cultura, no existiendo una estrategia conjunta de defensa de la producción nacional, sino esfuerzos aislados, como el de canal 10, que no alcanzan para cambiar dicha situación.

### **B) FLUJOS MIGRATORIOS**

Otra de las causas del problema tiene que ver con los indicadores demográficos, que también influyen notoriamente en nuestra cultura como lo son la tasa de matrimonios, tasa de divorcios, tasa de fecundidad, la esperanza de vida al nacer, entre otras, que juegan un papel relevante en el análisis del desarrollo de la cultura en el Uruguay, debido a que las mismas produjeron cambios importantes dentro de la sociedad que marcaron nuestra forma de vida.

Por otro lado, no nos tenemos que olvidar de otra variable demográfica importante como es la migración, fundamental para poder entender cómo se formó en el Uruguay el concepto de cultura nacional y de Identidad Nacional, ya que dicha variable modifica los códigos culturales de una Nación.

También tener en cuenta que Uruguay es un país de inmigrantes, los valores que conformaron nuestra identidad provienen de culturas diversas: española, italiana, entre otras.

Sin embargo, la emigración permanente de jóvenes debido a las dificultades económicas lo hace un país envejecido.

### **C) FUGA DE CEREBROS**

Como consecuencia de lo anteriormente mencionado, otras de las causas relevantes, es la gran emigración de jóvenes calificados, que se viene produciendo desde hace mucho tiempo en nuestro país.

### **D) ACTIVIDAD INTERNA DE ACTORES TRASNACIONALES**

Los conceptos señalados nos muestran también la existencia en nuestro país de una situación cultural generadora de subculturas, tales como la influencia de diversos aspectos de la globalización cultural, la cual cada vez más ocupa lugares de poder en nuestra sociedad, esto se fundamenta en todo lo analizado hasta ahora.

### **E) NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO (TIC), HAN PROVOCADO CAMBIOS EN EL PAPEL TRADICIONAL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

La transformación de los medios de comunicación acompañada de un incremento de la influencia de los medios extranjeros en la cultura nacional, ejercen una influencia manifiesta en los jóvenes uruguayos.

## **HIPÓTESIS PLANTEADAS**

Como mencionamos anteriormente, el surgimiento de nuevas tecnologías de la información y comunicación han generado que las empresas transnacionales empiecen a actuar en nuestro medio teniendo una influencia importante sobre los medios masivos de comunicación en nuestra sociedad. Esto generó un proceso de transculturación que determinó la formación de subculturas que deterioran nuestra Identidad Nacional, debido a que se emulan los valores de sociedades extranjeras, producto de una creciente globalización cultural. Tomando esto en consideración es que surge la hipótesis principal que es la siguiente:

### **HIPÓTESIS PRINCIPAL**

“Si para la construcción de nuestra identidad en el marco del proceso de globalización se determinan medidas que apunten a parecernos y diferenciarnos entonces la actitud de la Nación sería de madurez y adecuación en el mundo globalizado”.

### **HIPÓTESIS SECUNDARIAS**

De la hipótesis principal que se planteó en el apartado anterior, se desprenden las siguientes hipótesis secundarias:

- 1.- “Los cambios que se producen en los diferentes agentes de socialización (familia, educación y medios masivos de comunicación) determinan cambios importantes en nuestra Identidad Nacional, y dicha relación se enmarca dentro de un proceso de globalización cultural.”
- 2.- “El nivel educativo de los padres y la estructura familiar del individuo determina el tipo de medios de comunicación y programas preferidos por los jóvenes.”
- 3.- “Un aumento del proceso de transculturación determina un cambio en nuestra Identidad Nacional.”

### **EFFECTOS DE LA TRANSCULTURACIÓN EN LOS JÓVENES, EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN CULTURAL**

Las industrias culturales tienen un poder de penetración importante en los jóvenes uruguayos, debido fundamentalmente al poder que ejercen los medios de comunicación mundiales para poder penetrar en el medio local, y así poder mostrar su producción.

Son las industrias culturales las que han entrado de lleno en la dinámica de la globalización ya que responden al criterio de supra territorialidad, y no son las culturas locales las que se globalizan, de esta manera es que el proceso de transculturación va creciendo muy rápidamente en el Uruguay afectando notoriamente a la Identidad Nacional.

Podemos afirmar que los agentes de socialización en sí mismos no influyen en las preferencias de los jóvenes, pero los cambios que se producen en los agentes de socialización, como por ejemplo los cambios en la constitución de la familia, los problemas que generan los cambios en el sistema educativo y los avances tecnológicos que se producen en los medios de comunicación son algunas de las causas que determinan el consumo cultural de los jóvenes en el Uruguay. La otra causa importante es la globalización cultural, que penetra a la sociedad uruguaya con mucha facilidad, importando nuevos códigos, símbolos, normas, que nuestra juventud va a ir absorbiendo.

Por otra parte, podemos decir que el Rol Estratégico que juega el Estado es, por un lado, a través de sus medios de comunicación. El mismo muestra una estrategia definida para la expansión de nuestra cultura, de nuestra Identidad Nacional, pero la Realidad Nacional nos muestra una situación diferente, los canales de televisión más vistos y las radios más escuchadas no son precisamente las del Estado, esto se debe fundamentalmente a que dichos medios privados tienen un poder económico diferente al del Estado.

Por otro lado el Estado no regula a través de sus instituciones los contenidos de los programas que se emiten a través de dichos medios, debido fundamentalmente a que no existe ninguna regulación legal al respecto.

## **ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS Y SOLUCIONES**

En términos generales podemos concluir que frente a la globalización cultural las identidades nacionales no están destinadas a desaparecer, pero sí se ven afectadas por ella.

Con respecto al objetivo 1 planteado en este trabajo, que propuso describir los principales efectos generados por la globalización cultural en la construcción de nuestra Identidad Nacional y además para poder responder a la pregunta: **¿Cómo influyen los intereses particulares económicos de grupos transnacionales en el mantenimiento de la Identidad Nacional en el Uruguay, dentro de un proceso de globalización cultural?**

Podemos decir que la globalización cultural afecta a la identidad, debido a que pone a individuos, grupos y naciones en contacto con una serie de nuevos “otros” en relación con los cuales las personas pueden definirse a sí mismas. La globalización de los medios masivos de comunicación a través de las señales de radio y televisión ha permitido la separación de las relaciones sociales de los contextos locales donde interactúan.

Esto significa no sólo que en relación con cada persona el número de “otros significativos” y de diferenciación ha crecido sustancialmente, sino que también esos otros son conocidos no por medio de su presencia física sino que a través de los medios de comunicación, especialmente las imágenes que se transmiten por televisión. De esta forma es que surge la subcultura de los planchas en el Uruguay.

Ni siquiera el lenguaje extranjero del cable o de la televisión satelital es un gran obstáculo para los jóvenes, porque la televisión penetra a través de imágenes, fantasías y emociones.

Atrae a la gente más como un espectáculo entretenido que como un argumento lógico. Los jóvenes aprenden de ellos de una manera muy diferente y mucho más directa que como se aprende en la escuela o el liceo.

Sin embargo, la manera como los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, está influyendo en la construcción de identidades no se debe minimizar. La televisión pone a la gente en contacto con mundos lejanos y muestra otras culturas y otros modos de vida que los jóvenes uruguayos van absorbiendo.

De este modo ayuda a contextualizar y relativizar el absolutismo del modo de vida propio o nacional. Pero por otro lado los medios de comunicación pueden también ayudar a la creación y recreación de nuestras tradiciones nacionales.

Así sucede, por ejemplo, con programas como “Americando” que se transmite por canal 12 o “En Foco” que se transmite por canal 4. Estos programas intentan recrear nuestra cultura nacional.

Las identidades nacionales dependen en parte de que los diarios, la radio y la televisión creen vínculos imaginarios entre los miembros de un país, nacionalicen ciertas prácticas sociales y creen tradiciones.

La televisión es un medio muy propicio para mediar entre identidades culturales e individuales en la medida que permite crear la ficción de una interacción cara a cara, de una proximidad especial, al presentar al otro en imágenes y sonido en la intimidad de las casas,

pero por otro lado también no hay que olvidar que la radio sigue siendo un medio muy poderoso para llegarle a la gente.

Además, hay que ser consciente de que las imágenes que llegan a través de los medios de comunicación no tienen necesariamente un tipo de impacto específico y se reinterpretan activamente en los contextos locales.

Por otro lado, la globalización ha afectado la construcción de identidades en la medida que ha acelerado el ritmo de cambio de las sociedades en toda clase de relaciones existentes y eso ha provocado que sea más difícil para el sujeto hacer sentido de lo que está pasando, ver la continuidad entre el pasado y el presente y, por lo tanto, formarse una visión unitaria de sí mismo y saber cómo actuar.

Además el avance de las comunicaciones, de las imágenes, entre otros, hace más difícil concebir una realidad unificada. Esto lleva a que la construcción de identidades personales sea un proceso muy complejo y difícil, sujeto a muchas transformaciones.

Esto no significa que las identidades se hayan disuelto o desaparecido, como lo mantienen algunos autores posmodernistas, sino que más bien ellas se reconstruyen y redefinen en contextos culturales nuevos, debido a que en todo la identidad no es algo estático, sino que se construye con el paso del tiempo.

Las dificultades producidas por el cambio vertiginoso que se están produciendo en el mundo y por la compresión del espacio-tiempo, justifican el surgimiento de nuevos sentimientos, generando una sensación personal de desintegración, que no justifica necesariamente la idea de que el sujeto esté totalmente dislocado de la realidad en que vive.

Por último, la globalización cultural afecta la identidad porque los grandes cambios sociales traídos por ella tienden a desarraigar identidades culturales ampliamente compartidas y, por lo tanto, alteran las categorías en términos de las cuales los sujetos construyen su identidad.

En base a todo lo analizado hasta este momento, se puede afirmar que la hipótesis principal de este trabajo que mencionaba: *“Si para la construcción de nuestra identidad en el marco del proceso de globalización se determinan medidas que apunten a parecernos y diferenciarnos entonces la actitud de la Nación sería de madurez y adecuación en el mundo globalizado”*, se comprueba.

Con respecto a la pregunta que nos formulábamos al principio de este trabajo y que se refería a: *¿El proceso creciente de globalización cultural, es causa de los cambios que se generan en nuestra Identidad Nacional?*, podemos decir que ocurren procesos de desarticulación y dislocación por medio de los cuales mucha gente deja de verse a sí misma en términos de los contextos colectivos tradicionales que le daban un sentido de identidad: por ejemplo, profesión, clase, nacionalidad, entre otros y comienzan a verse en términos de otros contextos colectivos, por ejemplo, chetos, planchas, etc.

La Identidad Nacional ha sido especialmente afectada debido a la erosión de la autonomía de las naciones-estados, el proceso de globalización empezó expandiendo a las naciones-estados por todo el mundo, pero terminó por destruir su independencia.

Esto se debe en parte a la creciente internacionalización de la economía y al surgimiento de bloques comerciales y políticos como la Comunidad Europea, MERCOSUR, etc., lo que provoca que cada vez sea más difícil para las naciones seguir políticas diferenciadoras del resto del mundo o de su grupo. Es importante subrayar también que una concepción adecuada de Identidad Nacional no sólo mira al pasado como una reserva privilegiada donde están guardados los elementos principales de nuestra identidad; también mira hacia el futuro y concibe la identidad como un proyecto.

Si se concibe la Identidad Nacional como una esencia inmutable y constituida en un pasado remoto, de una vez y para siempre, como una herencia intocable, todo cambio o alteración posterior de sus constituyentes básicos implica necesariamente no sólo la pérdida de esa identidad sino que además una alienación.

Por el contrario, como se deja claro en este trabajo, la Identidad Nacional no se define como una esencia incambiable, sino más bien como un proceso histórico permanente de construcción y reconstrucción de la “comunidad imaginada” que es la nación, entonces las alteraciones ocurridas por la globalización cultural y los diferentes agentes de socialización en sus elementos constituyentes, no implican necesariamente que la Identidad Nacional se ha perdido, sino más bien que ha cambiado, que se va construyendo a lo largo del tiempo. Por lo tanto podemos afirmar que el proceso de globalización cultural es una causa muy importante en el cambio de nuestra Identidad Nacional.

Con respecto al objetivo 2 planteado en este trabajo que propuso establecer relaciones de causalidad entre los diferentes agentes de socialización como sujetos estratégicos y su influencia en los jóvenes, del cual se derivó la siguiente pregunta que se formuló al inicio de esta tesis: ***¿Los cambios en los diferentes agentes de socialización son los generadores del surgimiento de nuevas culturas entre los jóvenes?***, y para poder ver claramente cuál es la relevancia estratégica de este trabajo y ver cómo los intereses nacionales se ven afectados por los cambios en los diferentes agentes de socialización, lo podemos explicar de la siguiente manera: por un lado la familia como célula básica de la sociedad, está viviendo cambios relevantes en los últimos años, la pobreza, la falta del padre, los cambios culturales dentro de la familia nos permiten imaginarnos una segunda transición demográfica, que consta con algunas de las siguientes características:

- Incremento de los divorcios.
- Disminución de la duración de los matrimonios.
- Incremento de la fecundidad adolescente.
- Aparición de la cohabitación prematrimonial.
- Incremento de los nacimientos fuera del matrimonio.
- Estabilización de las tasas de divorcio.

Todos estos cambios que se producen en la familia, generaron las siguientes incidencias negativas en el Uruguay:

- La familia está perdiendo su lugar principal como agente socializador en la sociedad.

- Los cambios en las pautas culturales y el surgimiento de nuevos valores hacen que la familia nuclear esté desapareciendo.

Por otro lado, otro actor importante es la educación, que también está pasando por un momento de cambio. Los más pobres como vimos son los más afectados, son los que desertan del sistema educativo, y adquieren los valores y las normas fuera del contexto escolar.

El sistema educativo se ve desbordado y no puede cumplir fácilmente con su cometido que es el de transmitir los valores y normas de conducta que serían destinadas a crear determinados vínculos sociales que se basaban en el respeto a las leyes y a la lealtad por encima de las pertenencias culturales.

Estas transformaciones en la educación también generan determinadas incidencias negativas que afectan a la población uruguaya. Las mismas se pueden resumir en las siguientes:

- a.- La aplicación de programas que no están acorde con la necesidad real laboral genera frustración en los estudiantes.
- b.- No existe una educación adecuada en valores.
- c.- Alto índice de deserción en la educación pública tanto primaria como secundaria.

Por último tenemos los medios de comunicación masiva, otros actores muy importantes, ya que influyen sobre la forma de actuar o de pensar de las personas, logran modificar la forma en que los hombres conocen y comprenden la realidad que los rodea.

La importancia de la televisión, por ejemplo en el proceso de socialización de los chicos, jóvenes y de todos los integrantes de la sociedad está relacionada con la calidad de los contenidos de los programas educativos, informativos y de entretenimientos que se transmiten por ese medio y también de las publicidades que influyen en los hábitos de consumo de la población.

Los MCM suelen ser vehículos de transculturación, empiezan introduciéndose en una sociedad como objetos curiosos y terminan siendo una necesidad.

El régimen industrial con que operan estos medios les hace acuñar signos y símbolos estandarizados y fomentan el consumo pasivo de estos por la masa.

El cambio que estos medios producen en la gente se da a través de un proceso de etapas graduales, cuya mayor o menor lentitud depende de complejos factores, que no nos interesa evaluar en este trabajo. En este proceso de cambio se pueden mencionar las siguientes etapas:

- a.- La persona percibe alguna información acerca de lo nuevo.
- b.- Se interesa, busca más datos, pregunta, discute.
- c.- Hace un balance y acepta o rechaza la novedad.
- d.- Efectúa una prueba, investiga, trata de encontrar los ajustes personales.

e.- Cambia su conducta e incorpora lo nuevo.

La televisión, por su presencia masiva, su lenguaje, especialmente motivado en lo cotidiano y por el modo espectacular en que presenta, produce y reproduce cada acontecimiento social, se ha tornado un punto fundamental en nuestra cultura.

El auge de los medios de comunicación ha hecho posible el acortamiento de las distancias, manteniéndonos vinculados al resto del mundo, proceso fundamental de la globalización cultural.

Actualmente los medios masivos de comunicación deciden y dictan modas, consumos, modelos de vida.

Establecen qué es lo correcto y qué es lo incorrecto, e influyen en la educación de nuestros niños y jóvenes. Por otro lado también determinan la formación de la opinión pública.

Estas transformaciones en los medios de comunicación generan las siguientes incidencias negativas:

- Al sesgar sus informaciones, afectan sus contenidos pudiendo repercutir en aspectos de la Identidad Nacional y los valores de nuestra cultura.
- Influyen en la opinión pública mediante la comunicación parcial de la información o desinformando, en la medida que tergiversan la realidad o informan tendenciosamente a favor de sus intereses.
- Algunos medios de comunicación ilícitos influyen en todos los aspectos antes mencionados, al no estar controlados por la organización reguladora.
- Convierte a nuestros medios de comunicación en simples repetidores de las cadenas internacionales.
- Inciden en nuestros valores y pautas culturales.
- Introducen hábitos de consumo favorables a los intereses de su país de origen.

Estos notorios cambios que se producen en estos diferentes elementos (la familia, la educación y los medios de comunicación masivos) son en última instancia los que van generando cambios en la juventud uruguaya, provocando el surgimiento de nuevas subculturas como los planchas, chetos o emos, entre otras, que traen consigo nuevos valores y normas de conducta que a través de los cambios en los diferentes agentes de socialización, los jóvenes los van adquiriendo. De esta manera y con este análisis también queda respondida la pregunta de investigación que decía: *¿Cómo se relacionan los diferentes agentes de socialización con el surgimiento de subculturas en un contexto de globalización cultural?*

Con respecto al tercer objetivo planteado, que intenta analizar el rol estratégico del Estado en el mantenimiento de nuestra Identidad Nacional podemos concluir que el Estado como otro de los sujetos estratégicos importantes, muestra una estrategia definida para la expansión de nuestra cultura tratando de resaltar los valores más relevantes de nuestra Identidad Nacional, pero la Realidad Nacional nos muestra una situación diferente, ya que los canales de televisión más vistos y las radios más escuchadas no son precisamente las del

Estado. Esto se debe fundamentalmente a que dichos medios privados tienen un poder económico diferente al del Estado por lo tanto más facilidad de llegar a la gente.

Otras de las conclusiones que se pueden realizar con respecto al Estado es que el mismo no regula a través de sus instituciones los contenidos de los programas que se emiten a través de dichos medios, debido fundamentalmente a que no existe ninguna regulación legal al respecto. En este sentido, se está discutiendo entre todos los actores participantes una ley de medios que intenta regular el contenido fundamentalmente de la televisión privada.

Con respecto a la hipótesis secundaria planteada en este trabajo que decía: *“Los cambios que se producen en los diferentes agentes de socialización determinan cambios importantes en nuestra Identidad Nacional, y dicha relación se enmarca dentro de un proceso de globalización cultural”*, se comprueba, debido a que los agentes de socialización se fueron transformando con el pasar de los años debido al gran proceso de globalización cultural que se da en América Latina, esta transformación pega directamente en los jóvenes que van perdiendo los valores primordiales de nuestra Identidad Nacional y la van modelando con nuevos valores que han adquirido a través de la globalización cultural y van formando una nueva Identidad Nacional.

En base a esta afirmación también podemos afirmar la hipótesis: *“Un aumento del proceso de transculturación determina un cambio en nuestra Identidad Nacional”*. También se comprueba que la Identidad Nacional, como ya se vio, no es estable, continuamente se está transformando y el proceso de transculturación que llega a la sociedad uruguaya a través del proceso de globalización cultural va transformando esa identidad, llenándola de valores, conductas y normas nuevas, que la juventud uruguaya la va asumiendo como propia y la va reproduciendo en la sociedad. De esta forma es que la transculturación se relaciona directamente con los jóvenes y nuestra Identidad Nacional.

Con respecto a las hipótesis secundarias, podemos decir, en base a lo que se analizó hasta ahora, que se comprueban parcialmente.

Significa esto que la hipótesis que afirma que: *“El nivel educativo de los padres y la estructura familiar del individuo determina el tipo de medios de comunicación y programas preferidos por los jóvenes”*, no se está comprobando debido a que no existe una relación muy fuerte entre los diferentes agentes de socialización y las preferencias de los jóvenes. No son éstos en sí los que están determinando los gustos de los jóvenes, sino que el proceso de cambio que se da en los agentes de socialización lo que van a determinar los gustos de los jóvenes uruguayos.

### SOLUCIONES

Las soluciones planteadas para el problema pueden llegar a ser muy complejas, pero en nuestra opinión estas son las fundamentales:

- Crear una ley que habilite tanto al Ministerio de Educación y Cultura como a la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (U.R.S.E.C.), y a otros organismos estatales, para que puedan controlar los contenidos de los programas

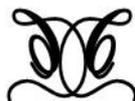
que se emiten por los canales de televisión, sin influir en las decisiones de programación de dichos canales.

- Con respecto a los canales de televisión y a las radios difusoras, deberían tener una política de carácter estratégico en defensa de la cultura nacional, promoviendo la producción nacional y a los actores nacionales.
- Generar políticas educativas, culturales y científicas que no se acoten al plano local, tomando en cuenta los efectos de la globalización, dándole participación en su elaboración a profesionales del tema, gerentes de los canales de televisión, integrantes del estado, gente común, etc., que nos permita sacar soluciones para lograr cumplir el objetivo del Uruguay cultural 2015 que se propuso en el Gobierno del Doctor Tabaré Vázquez en el año 2005.
- Seguir investigando y ampliando conocimiento en esta área, debido a que este trabajo estudia algunas de las tantas variables que se presentan al analizar la Globalización Cultural y la Identidad Nacional.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ACHUGAR, Hugo; CAETANO, Gerardo (Compiladores), "Identidad uruguaya: ¿mito, crisis o afirmación?", Montevideo, Trilce, 1993, tercera edición.
- BARDESIO, Miguel, "Polémica por nuevo calendario patrio", en El País, 1º de octubre de 2006.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas; "La construcción social de la realidad"; Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1991.
- BIONDI Shaw, Juan J., 2000 "Globalidad y diversidad cultural", Parlante (Cuzco), N° 70: páginas 27-28.
- BOHANNAN Paul. Y GLAZER M. "Antropología - Lecturas. Mc Graw - Hill", Madrid, 1993. Página 284.
- BOHANNAN, Paul. "Para raros, nosotros. Introducción a la antropología cultural", Akal Ediciones, Madrid, 1992.
- CAETANO, Gerardo, "Identidad nacional e imaginario colectivo en Uruguay. La síntesis perdurable del Centenario", en ACHUGAR, Hugo; CAETANO, Gerardo. "Identidad uruguaya: ¿mito, crisis o afirmación?", Montevideo, Trilce, 1992.
- CALEN, Estrategia. Apreciación de situación. Material de apoyo tentativo para el año 2004.
- CANCLINI GARCÍA, Néstor. "Globalizarnos o defender la identidad".
- CANCLINI GARCÍA, Néstor. "Culturas Híbridas, Estrategias para entrar y salir de la modernidad", Consejo nacional para la Cultura y las Artes. México D.F.
- CANCLINI GARCÍA, Néstor; "Culturas en Globalización". Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

- CANCLINI GARCÍA, Néstor; MONETA, Carlos Juan. “Las industrias culturales en la integración latinoamericana”. Editorial Grijaldo, Argentina, 1999.
- CAPRA, Fritjof. “La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos”, Barcelona, Anagrama, 1998.
- CAPRA, Fritjof. “Globalidad y diversidad cultural”, Parlante (Cuzco), N° 70, 2000.
- CASTELLS, Manuel. “La era de la información”, páginas 1-3, Madrid, Alianza, 1998.
- CASTELLS, Manuel. “La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos”. Barcelona, Anagrama, 1998.
- GÓMEZ GARCÍA, Pedro. Catedrático de Filosofía. Departamento de Filosofía, Universidad de Granada. 18071 Granada.
- PAREDES, Mariana. “Los cambios en la familia en Uruguay. ¿Hacia una segunda transición demográfica?” en: Nuevas Formas de Familia. Perspectivas nacionales e internacionales, UDELAR-UNICEF, Montevideo, 2003.
- PAREDES, Gonzalo; “La influencia cultural de los medios masivos de comunicación, en la construcción de imaginarios colectivos en un proceso de integración regional”, Montevideo. Octubre 2005. Sin editar.
- REVISTA “BROADCASTER”, Diciembre de 2004, N° 98.
- SAMPIERI HERNÁNDEZ, Roberto “Metodología de la Investigación”. Editorial Mc Graw-Hill, 1994.
- SCHOLTÉ, Jan. Art. Globalización, A Critical Introduction, Palgrave, New York, 2000.
- STOLOVICH, Luis; “Diversidad creativa y restricciones económicas. Las perspectivas de un pequeño país”; [www.campus-oei.org](http://www.campus-oei.org).
- STOLOVICH, Luis; LESCANO, Graciela. “La industria audiovisual uruguaya”.
- TOURINE, Alain. “Crítica de la Modernidad”, Fondo de cultura Económica.
- VARGAS LLOSA, Mario. “Las culturas y la globalización”, El País (Madrid), 16 abril de 2000. Páginas 13-14.





---

# **NECESIDAD DE PROMOVER UNA LEY DE DERRIBOS**

**Julio Bardesio<sup>1</sup>**

---

**Estrategias para modernizar las políticas de Defensa Aérea, que protejan el desarrollo del Uruguay vertical, de las amenazas del Siglo XXI.**

---

## **INTRODUCCIÓN**

La adquisición de los radares Lanza, integrados a un sistema de mando y control, que permite el control efectivo del espacio aéreo nacional, implicó un salto hacia el futuro para la Fuerza Aérea Uruguaya; quizás siendo éste, el primer mojón de la necesaria modernización de nuestra institución.

Esta nueva capacidad nos permite ejercer el control efectivo del espacio aéreo, posicionándonos en condiciones de detectar una irregularidad y actuar sobre la misma. Por lo que, la tarea fundamental de la Fuerza Aérea adquiere otro nivel y nos permite visualizar un Uruguay vertical de enorme potencial. Donde la incorporación de tecnología nos modifica el paradigma de nuestra misión y por lo tanto es necesario que la modernización también alcance a nuestro marco legal y nuestros procedimientos.

Como contraparte, se actualizan las amenazas, generando nuevos escenarios, donde el delito y la violencia alcanzan una nueva dimensión, e invaden a un muy sensible medio aéreo. Las organizaciones vinculadas al tráfico de personas, armas, sustancias ilegales y los grupos terroristas han demostrado capacidad de conducir operaciones aéreas de magnitud, afectando los intereses fundamentales de los Estados, sin reconocer fronteras; por lo que se presentan como los nuevos elementos a disuadir.

En este contexto, nuestra Fuerza se debe adiestrar y preparar, para reconocer y enfrentar a una amenaza que no va a representar una fuerza militar de proporciones, pero con un potencial de destrucción de características bélicas. Desarrollando y proponiendo herramientas eficientes, que respondan adecuadamente a lo que el Estado se compromete a cumplir a nivel internacional.

Atendiendo a la problemática, se plantea si es necesario promover la aplicación de una ley de derribos, para ejercer el control del espacio aéreo y brindar Seguridad Nacional.

---

<sup>1</sup> Egresó de la Escuela Militar de Aeronáutica en 1998, está calificado Piloto Instructor de Combate en A-37B desde el 2007. Es Instructor del Centro de Instrucción Aire Superficie y de la Escuela de Comando y de Estado Mayor Aéreo. Ha realizado en la Fuerza Aérea Uruguaya los Cursos de Instructor Académico, de Comando, Investigación y Prevención de Accidentes y en la República Argentina los Cursos de Oficial de Cooperación Aire Superficie, de Empleo de Grandes Fuerzas, Táctica Aire-Aire, Seguridad de Vuelo y Comandante de Misión. Ha participado como piloto operativo en los ejercicios combinados de transferencia de vuelos irregulares URUBRA con la Fuerza Aérea del Brasil y RIO I, II y III con la Fuerza Aérea Argentina. [jbardesio@fau.mil.uy](mailto:jbardesio@fau.mil.uy)  
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

### **I.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA**

Posterior a los atentados que tuvieron lugar el 11 de setiembre de 2001, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en orden a atender el nuevo contexto mundial y brindar mayores niveles de seguridad operacional, se propuso revisar los convenios en la materia.

Los atentados expusieron la fragilidad de la actividad aeronáutica general a la violencia, con los consecuentes efectos económicos, políticos y sociales. Afectando al medio más masivo, veloz y eficiente para el transporte de pasajeros y cargas a grandes distancias.

Oportunamente el Estado Uruguayo se adhirió a lo propuesto por la OACI y dio lugar a los decretos 437/01 y 267/03 que crean y regularizan la Policía Aérea Nacional estableciendo los procedimientos AVSEC y complementan al Código Aeronáutico, ratificando en los hechos, que esta responsabilidad asumida por el Estado Uruguayo como parte del Convenio de Chicago, es delegada en la Fuerza Aérea Uruguaya.

Los decretos anteriores reafirmaron que la Fuerza Aérea Uruguaya tiene como misión fundamental dar seguridad exterior e interior, según el Art. 3º de la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea N° 14.747, dentro de su jurisdicción, la cual también define el Art.6º, como la totalidad del espacio aéreo jurisdiccional de la República.

Las normas aprobadas, expusieron el interés del Estado en garantizar la seguridad de las operaciones y orientaron el esfuerzo de la Fuerza Aérea, aumentando los sistemas de seguridad en los aeropuertos e incrementando el control del espacio aéreo con la implementación de un sistema actualizado de vigilancia y control.

### **I.2. SITUACIÓN REGIONAL**

La región ha visto la proliferación en sus territorios de actividades delictivas vinculadas al narcotráfico, con gran impacto social y económico. Afectando cada día a millones de habitantes en el continente, generando millones de dólares, que no solo ayudan a financiar al crimen organizado sino que también pueden costear actividades terroristas.

Estas organizaciones criminales han desafiado el poder de los Estados, apostando enérgicamente a la violencia y la corrupción. Decididos a enfrentar este tráfico y como respuesta a las presiones de la comunidad internacional y la opinión pública, varios países Latinoamericanos, incluyeron o estudian la inclusión dentro de su orden jurídico, de leyes de derribo contra aeronaves vinculadas al narcotráfico.

Para este análisis, la región se extiende hasta los Estados Unidos y Europa; la razón radica en que se deben compartir protocolos de seguridad, para aquellos vuelos que cubren las rutas que nos unen a estos destinos.

Los países vinculados a la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), más expuestos a las amenazas de ataques terroristas, desarrollaron el concepto de "renegado", como respuesta al empleo de aeronaves civiles como armas; estableciendo un protocolo estandarizado para la vigilancia y el control sobre el espacio aéreo europeo y norteamericano. Que prevé la utilización de la fuerza de manera de destruir o neutralizar una

aeronave de uso civil, que es empleada para afectar la seguridad o los intereses de sus Estados.

### **I.3. SITUACIÓN OPERATIVA Y LA LEGISLACIÓN URUGUAYA**

La Fuerza Aérea desarrolla en la actualidad dos tareas al momento de ejecutar y cumplir misiones de control de espacio aéreo, que son de Policía Aérea y de Defensa Aérea.

La función de Policía Aeronáutica se cumple a diario, controlando la totalidad de la actividad aérea sobre el territorio nacional. Utilizando como referencia el Código Aeronáutico y el AIP Uruguay (Publicación de Información Aeronáutica para Uruguay). Si bien la ley Orgánica la preveía desde su promoción, esta tarea ha cobrado actualidad y vigencia posterior a la promulgación de los Decretos 437/01 y 267/03. Las políticas y la estructura de la Fuerza Aérea se han modificado desde entonces, adoptando la visión de involucrar a la totalidad de sus elementos en procura del cumplimiento de la misión asignada por la ley.

En funciones de Policía Aérea, ante la presencia de una irregularidad o de un comportamiento sospechoso y de requerirse, se ordena el despegue de los interceptores para ser guiados a la identificación visual. Luego de comparar la información visual obtenida por el piloto interceptor, con la disponible en el Centro de Operaciones Aéreas, se establece el contacto con la aeronave interceptada utilizando lo previsto en el Anexo 2 de la OACI.

El inconveniente surge en caso de que la aeronave se comporte de forma agresiva o que ignore las órdenes impartidas por el interceptor o la agencia de Control involucrada, de acuerdo a la reglamentación vigente no se autoriza el uso de la fuerza y la presencia de los interceptores nunca debe poner en riesgo la integridad de la tripulación y sus pasajeros. Agotada esta fase y en caso de que la aeronave interceptada continúe ignorando las órdenes recibidas, no queda más que acompañar el vuelo del infractor hasta que aterrice en territorio uruguayo o sea transferido a los controles militares de los países vecinos, si abandona nuestro espacio aéreo.

La tarea de Defensa Aérea, emplea los mismos medios, pero con mayor intensidad y concentración, orientados a evitar el empleo del medio aéreo por parte de un enemigo potencial. En la práctica, se determina un espacio aéreo específico, donde existe un blanco militar que se debe proteger; cuando una aeronave es considerada hostil, se autoriza el uso de la fuerza, la justificación y la intensidad de la respuesta va a depender de las reglas de empleo definidas para la operación.

Quizás se puede entender que por lo específico de la tarea, es propia de un estado de guerra o de una situación de crisis. Sin embargo, este tipo de actividad, es cada día más requerida debido a los protocolos de seguridad establecidos por Organismos Internacionales, Estados o personalidades que concurren con sus delegaciones a nuestro país. Por lo tanto, cuando aceptamos la presencia en nuestro territorio de estos actores internacionales, no podemos desconocer que quienes los amenazan están constantemente buscando la oportunidad de ejecutar su acción, la que puede traducirse en una incursión o en un atentado. Esta agresión, de concretarse con medios no tradicionales, es decir empleando

aeronaves civiles, expone con énfasis una gran debilidad de nuestras normas y de nuestros procedimientos.

Entonces, una aeronave civil que comete en principio una irregularidad, detectada por las tareas de vigilancia de la Policía Aeronáutica y que se dirige a un punto estratégico, se transforma en una amenaza con potencial de destrucción de proporciones, afectando la seguridad nacional requiere una respuesta con la intensidad propia de la Defensa Aérea.

De la descripción operativa, se infiere que la legislación uruguaya no prevé el empleo efectivo y legal de la fuerza contra estas nuevas amenazas. En el hipotético caso de que se requiera aplicar una medida extrema, será necesario que se haga dentro de una normativa adecuada que le brinde a la Fuerza Aérea y a la sociedad, seguridad y certeza.

## **DESARROLLO**

### **I.1. LEY 14.305, CÓDIGO AERONÁUTICO**

La ley 14.305 que se encuentra en vigencia desde el 29 de noviembre de 1974, es la norma que tiene como objeto de aplicación según el Artículo 2º, regir *“la actividad aeronáutica y los servicios vinculados directa o indirectamente con la utilización de aeronaves públicas y privadas,...”* y la misma contiene artículos que establecen conceptos relevantes ante la investigación planteada.

En el Artículo 18º, se establece la Coerción según el siguiente enunciado: *“La inobservancia de las órdenes impartidas por la autoridad aeronáutica en materia de circulación aérea, dará derecho al empleo de la fuerza en los casos y circunstancias que establezca la reglamentación, quedando excluida toda responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios emergentes.”* El uso de la fuerza está previsto por ley pero requiere de reglamentación, y ésta se ajusta a lo establecido por la OACI en el documento 9433-AN/926, que se transcribe y se publica en el AIP URUGUAY ENR. 1.12-1 (Información de ruta), donde el Consejo de la OACI, por considerar que la interceptación de aeronaves civiles representa en todos los casos un peligro posible, recomendó que la interceptación se debía evitar y únicamente podía efectuarse *“como último recurso”*; advirtiendo que dicho procedimiento sólo podría realizarse con el fin de: a) determinar la identidad de la aeronave y b) proporcionar cualquier guía para la navegación que sea necesaria para la realización segura del vuelo.

No considera este documento la posibilidad que aeronaves civiles sean utilizadas de forma temeraria e ilegal, pudiendo causar daños o delitos de proporciones, cuyo poder de fuego es comparable al de un arma militar, como quedó evidenciado el 11 de setiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York.

En referencia al empleo de la actividad aérea civil como vehículo de los actos delictivos perpetrados por organizaciones mafiosas vinculadas al tráfico de armas, narcóticos, uranio, personas, etc., el Código aeronáutico establece sanciones en sus Artículos 198º al 208º contenidos bajo el Título XVII, DELITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LA NAVEGACIÓN AÉREA, los cuales son penados de acuerdo a su naturaleza con multas, prisión o penitenciaría.

Es interesante conocer los delitos y las sanciones previstos por la norma analizada. Entonces tomando por ejemplo los Artículos 198<sup>o</sup> y 200<sup>o2</sup> se puede observar que se castiga los actos violentos involucrados con la actividad aérea, con penas que alcanzan en sus máximos punitivos de ocho a los dieciséis años de penitenciaría. De la misma forma los Artículos 206<sup>o</sup> y 207<sup>o3</sup> se ocupan de aquellas situaciones donde las aeronaves vuelan de forma clandestina o ingresan deliberadamente a zonas prohibidas.

Entonces podemos afirmar que quién utilice el medio aéreo y sus facilidades de forma ilegal, fraudulenta, temerosa o violenta, será castigado utilizando una legislación de aplicación exclusiva.

## **I.2. EXPERIENCIA DE APLICACIÓN LEY DE DERRIBOS EN EL BRASIL**

La República Federativa del Brasil incluyó en su marco jurídico la Ley N° 9.614, llamada ley de derribos. Por la proximidad geográfica y la influencia política del Estado vecino, es importante describir y evaluar los efectos producidos por una norma que pretende responder a la problemática planteada.

La ley de derribo puesta al servicio de la Fuerza Aérea del Brasil no destruyó aeronaves vinculadas al narcotráfico, y es probable que nunca se compruebe su efectividad, debido a que ninguna aeronave pueda ser derribada sin la certeza, de que las autoridades aeronáuticas o el piloto terminen en el banquillo de los acusados. Si bien la norma contaba con el apoyo político y gran aprobación en la población, no logró salir del campo teórico; inadvertidamente se disparó una profunda discusión de carácter constitucional, donde el inconveniente se presenta en la jerarquía de la ley promulgada y su lugar en orden jurídico brasilero.

Una ley ordinaria que se ubica jerárquicamente subordinada a la Constitución, no puede ignorar lo que la misma expresa y en este caso, si el piloto que ejecutara el tiro de destrucción, derriba a la aeronave, causándoles la muerte a sus tripulantes o pasajeros, los estaría condenando a muerte, algo que la Constitución del Brasil prohíbe explícitamente.

Planteada la incertidumbre jurídica, el cuerpo judicial y la autoridad aeronáutica realizaron consultas y estudios que ayudaran a despejar las dudas planteadas. La discusión

<sup>2</sup> Artículo 198 Delitos contra la Seguridad de la Navegación Aérea. Quién realizare, en una aeronave en vuelo, cualquier acto de violencia contra la misma, su tripulación o personas a bordo. Se apoderare de la aeronave, o de su carga o la hiciere cambiar de ruta hallándose en vuelo, empleando como medio el fraude o la violencia. **La pena será de seis meses de prisión a dieciséis años de penitenciaría.**

Artículo 200 (Peligro para el hecho aviatorio y extremos vinculados a éste). El que de cualquier manera realizara actos que engendraren peligro para la seguridad de una aeronave, aeródromo o aeropuerto, o pudiera detener o entorpecer la circulación aérea, será castigado con **la pena de diez meses de prisión a seis años de penitenciaría.** Cuando del hecho derivara un accidente, **la pena será de dos a ocho años de penitenciaría.**

<sup>3</sup> Artículo 206 (Conducción indebida o clandestina de aeronaves). El que condujere o hiciera conducir en forma clandestina o indebida, una aeronave sobre zonas prohibidas será castigado con **la pena de seis meses de prisión a cuatro años de penitenciaría.**

Artículo 207 (Vuelo en zonas prohibidas). El que con una aeronave, atravesare en forma clandestina o fraudulenta la frontera por lugares distintos a los establecidos por la autoridad aeronáutica o intencionalmente se desviare de las rutas aéreas fijadas para entrar y salir del país será castigado con **la pena de seis a veinticuatro meses de prisión.**

permanece, pues existen aspectos del Derecho Penal, del Proceso Penal y del Proceso Penal Militar que podrían brindarle apoyo a la ley de derribo, pero en la práctica su aplicación en la lucha contra el narcotráfico no tiene efectos en el campo operativo y no se observan cambios a corto plazo.

Observando los aspectos comunes con nuestro orden jurídico, es interesante observar que existen similitudes entre ambas cartas magnas. Las que prohíben la aplicación de la pena de muerte de forma explícita en el Artículo 46<sup>4</sup> de la constitución del Brasil y en el Artículo 26<sup>5</sup> de la constitución del Uruguay.

Tomando la experiencia del Brasil y la importancia que le da nuestra Constitución, a brindar todas las garantías individuales y la imperiosa necesidad de conducir un juicio justo, que cumpla con las formalidades establecidas por la ley<sup>6</sup>, es que podemos determinar: que una ley de derribos uruguayo tendría similares limitaciones de aplicación, en el combate contra el uso del medio aéreo por parte de organizaciones vinculadas al tráfico de personas, armas y drogas.

### **I.3. CONCEPTO “RENEGADE” OTAN**

Posterior a los atentados que tuvieron lugar en los Estados Unidos en el 2001, donde se emplearon aeronaves civiles como armas terroristas, hubo modificaciones en las políticas de seguridad que se aplicaría a la aviación general, por el impacto superlativo que causaron a nivel de la opinión pública, económica, política y militar. Para las fuerzas de seguridad que tienen a cargo la defensa aérea de los diferentes Estados, se planteó con evidencia contundente que una nueva amenaza se presentaba y por lo tanto, se requería un estudio pormenorizado de sus características.

Por encontrarse directamente afectados los Estados Unidos y la Unión Europea nucleados en la OTAN, rápidamente desarrollaron doctrina al respecto y el análisis de la misma es el objeto de este capítulo, por lo tanto los conceptos y definiciones corresponden a la doctrina de la OTAN para ser utilizados en el control del espacio aéreo de la eurozona por el EUROCONTROL (Agencia de Control del Espacio Aéreo en la zona Euro).

Anteriormente los convenios y tratados que integraban los sistemas de defensa aérea de los Estados partes del tratado europeo tenían como objeto establecer los procedimientos

---

<sup>4</sup> Artículo Nº46. **No habrá penas** 1. de muerte, salvo en caso de guerra declarada en los términos del artículo 84, XIX; 2. de carácter perpetuo; 3. de trabajos forzados; 4. de destierro; 5. crueles; Constitución República Federativa del Brasil, 1988.

<sup>5</sup> Artículo Nº26. **A nadie se le aplicará la pena de muerte.**  
En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito. Constitución República Oriental del Uruguay, 2004.

<sup>6</sup> Artículo Nº 56. Nadie será considerado culpable hasta la firmeza de la sentencia penal condenatoria; Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988.  
Artículo Nº12. Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal. Constitución República Oriental del Uruguay, 2004.  
Artículo Nº18. Las leyes fijarán el orden y las formalidades de los juicios. Constitución de la República Oriental del Uruguay, 2004.

de cooperación para ejecutar acciones combinadas frente a amenazas comunes. Pretendía establecer un sistema de defensa aérea definido y desarrollado para neutralizar acciones militares que se catalogan perfectamente como “actos hostiles”, y que no incluyen el empleo de aviones comerciales como misiles de alto poder de destrucción.

El Concepto y la palabra clave “renegade” o renegado en español, es utilizado tanto en el ámbito civil como militar y está incluido en el documento OTAN MC-54-1 “Concepto de Defensa Integrada” (NATIADS - Nato Integrated Air Defense, Defensa Aérea Integrada OTAN), y se define como una plataforma aérea civil, que está siendo conducida de una forma tal que la hace ser sospechosa de ser usada como arma para llevar a cabo un acto terrorista.

Una aeronave “renegade” se identifica por su conducta o por procedimiento. Por conducta, desvío de ruta sin autorización, no cumplir con las instrucciones del ATC (Agencia de Control de Tráfico Aéreo) o por la pérdida de contacto radial con cambios de rutas sin autorizaciones. Por procedimiento, cambios de códigos de identificación electrónica sin autorización, utilizar el código 7500<sup>7</sup> en el respondedor o utilizar fraseología aeronáutica no estandarizada.

No se agota el concepto “renegade” con la aviación comercial de pasajeros y carga, sumando como posibles agentes de peligro otras actividades aéreas tales como aviones ligeros, de fumigación, ultraligeros, parapentes, paracaídas motorizados, etc. Incrementando las posibilidades de la amenaza e incrementa el riesgo, pues todas estas actividades se desarrollan sin control de ninguna agencia de tránsito, debido a sus características y la porción del espacio aéreo que utilizan.

Definida la amenaza, la discusión se concentra en adiestrar a los sistemas de vigilancia y control para reconocerla en un contexto operacional totalmente diferente. En este caso no existe una fuerza de proporciones, con capacidad bélica, con un despliegue territorial previsible donde enfocarse, por el contrario la agresión puede provenir de cualquier parte. Esto también afecta al diseño de los sistemas de defensa aérea, debido a que en estas circunstancias, los puntos sensibles y de alto valor que deben ser protegidos pueden quedar expuestos, ya que los mismos fueron desarrollados para brindar seguridad en un teatro de operaciones, formando una cerca o un paraguas sobre el espacio aéreo europeo ante un eventual ataque por parte del bloque formado por los países nucleados detrás del pacto de Varsovia durante la guerra fría.

De todas formas, la OTAN le asignó la tarea a la Defensa Aérea y eso incluyó órganos de mando y control, los medios de vigilancia y detección, medios aéreos y antiaéreos y las redes de comunicaciones. No obstante, esta disposición, y en cualquier caso, la autoridad con responsabilidad de ordenar la neutralización o la destrucción de una aeronave “renegade” deberá ser siempre nacional, es decir, que pertenece al país al que corresponda el espacio aéreo de soberanía donde se lleva a cabo la acción de derribo. Esto no descarta el uso del sistema de defensa aérea OTAN, pero sí resalta quién es la autoridad que posee la responsabilidad de derribo.

---

<sup>7</sup> Código 7500, corresponde al Código de interferencia ilícita, según Anexo 2 de la OACI.

Este proceso que requiere equilibrio entre las autoridades nacionales y los Estados partes del tratado, se inicia con las agencias de control de tránsito civil, quienes son las que primero detectaran una conducta que se ajuste en la definición de “renegade”. Es imprescindible y fundamental la coordinación que permita el rápido intercambio de información entre las agencias civiles y militares.

Es determinante la rápida comunicación con las autoridades involucradas en los procesos de toma de decisiones previstos para actuar en caso de Defensa Aérea. Este complejo procedimiento es la respuesta a un complejo problema y requiere que sean revisados todos los eslabones que forman la cadena, y esto sólo puede ser realizado con la ejecución de ejercicios y sus correspondientes evaluaciones.

De la experiencia europea podemos reconocer tres elementos primordiales; es extremadamente difícil identificar a un avión comercial como “renegade”, los tiempos de reacción son fundamentales, pues en breves minutos se debe poder implementar cualquier procedimiento, y por último, la cadena de mando para la toma de decisiones debe ser lo más corta posible y ubicarse lo más cerca posible a los niveles tácticos.

Los sistemas de defensa militares son empleados como último recurso, y cuando hayan fallado las políticas de prevención y de disuasión que poseen los Estados. Su empleo va a determinar una difícil y costosa solución, sin embargo esto no exime de reconocer lo importante de implantar el concepto “renegade” en las políticas de control del espacio aéreo, aunque requiera un esfuerzo de coordinación elevado.

#### **I.4. LA LEY DE DERRIBOS Y LA LEGÍTIMA DEFENSA**

Disparar algún tipo de munición sobre una aeronave en vuelo, implica que la misma sufra daños y dependiendo del lugar donde se produzcan los impactos, el vuelo de ésta puede verse comprometido, de tal forma que es previsible que la misma deba aterrizar de emergencia o que se destruya en el aire como consecuencia de mal funcionamiento o incendio. Entonces es bastante probable que al exponer una aeronave diseñada para cumplir con la actividad privada y comercial a fuego directo de un caza con poder bélico, la misma se destruya total o parcialmente. Destino que obviamente va a ser compartido por la carga y la tripulación que viaja en estas aeronaves.

Si disparamos sobre una aeronave en vuelo, debemos considerar que la consecuencia de nuestra acción puede ser la muerte de una o de varias personas, proyectando esta idea, a que esta acción es ejecutada a raíz del establecimiento de una política de Seguridad del Estado, es el Estado uruguayo el que debe considerar que derribar una aeronave en vuelo puede traer implícito la muerte de una o varias personas.

En un Estado de Derecho, como ocurre en el caso del Uruguay, se deben<sup>8</sup> brindar las garantías del debido proceso a todos aquellos acusados o cuando se presuma que se está cometiendo algún delito. El respeto a las garantías individuales, se extiende a lo explicitado en el Pacto de San José de Costa Rica Artículo 4º

---

<sup>8</sup> Artículo 12; Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal.

“Derecho a la vida”<sup>9</sup>, que en los casos en que no exista pena de muerte, no podrá ser impuesta por modificaciones de las leyes.

Por otro lado el Estado se ha comprometido a brindar seguridad a sus habitantes y no quedan dudas que ante una amenaza directa que ponga en riesgo la integridad de la Nación, el mismo debe actuar con las energías que se requiera para neutralizarla.

Existen argumentos en los principios generales del derecho, que son eximentes de responsabilidad penal, aplicables a situaciones donde se puede argumentar extremo peligro, legítima defensa o bien cuando se intenta evitar un mal mayor.

Estos eximentes de responsabilidad son objeto de análisis de doctrina dentro del derecho y por lo tanto requieren una debida evaluación por parte de especialistas en derecho internacional y derecho penal. Sin embargo es interesante lo que establece el Estatuto de Roma<sup>10</sup> en su Artículo N° 31 “circunstancias eximentes de responsabilidad penal”<sup>11</sup>, donde queda claro que son eximentes la defensa propia o de un tercero, que fuese esencial para la supervivencia propia o de un tercero o contra un uso inminente o ilícito de la fuerza. Estos eximentes expresados en la carta constitutiva de la Corte Penal Internacional, establecen que existen condiciones extremas donde se puede actuar en procura de garantizar el derecho y la integridad propia o de terceros.

De lo anterior se desprende que si conformamos un proceso de toma de decisiones debidamente reglamentado, con niveles jerárquicos claramente establecidos, le puede permitir al Estado actuar en legítima defensa, con celeridad y oportunismo sobre una amenaza. Respondiendo con la intensidad que requiera la situación; llegando al extremo de incluir el uso de la fuerza y sus consecuencias, siempre que lo actuado se encuadre en lo establecido anteriormente.

<sup>9</sup> Artículo 4º, Pacto de San José de Costa Rica. 22 de noviembre de 1969. Ratificado en marzo de 1985.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.
5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravedad.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

<sup>10</sup> Estatuto de Roma; Los Estados partes del Estatuto establecen la Corte Penal Internacional.

<sup>11</sup> Artículo N° 31; 1. Sin perjuicio de las demás circunstancias eximentes de responsabilidad penal establecidas en el presente Estatuto, no será penalmente responsable quien, en el momento de incurrir en una conducta:... C) **Actuare razonablemente en defensa propia o de un tercero** o, en el caso de los crímenes de guerra, de **un bien que fuese esencial para su supervivencia o la de un tercero** o de un bien que fuese esencial para realizar una misión militar, **contra un uso inminente e ilícito de la fuerza**, en forma proporcional al grado de peligro para él, un tercero o los bienes protegidos. El hecho de participar en una fuerza que realizare una operación de defensa no bastará para constituir una circunstancia eximente de la responsabilidad penal de conformidad con el presente apartado.

## CONCLUSIONES

Una ley de derribos tiene implícito la probable destrucción y muerte de sus tripulantes como consecuencia de aplicar un protocolo de seguridad sin que medie la actuación de la justicia. Una ley ordinaria que autorice el derribo de aeronaves por el sólo hecho de no acatar, lo que establece la autoridad aeronáutica, no observaría las garantías del debido proceso y se estaría violando el derecho a la vida. Este argumento impide el desarrollo de una legislación que explícitamente apruebe el derribo de aeronaves por el sólo hecho de infligir la ley.

Sin embargo, es necesario cubrir el vacío legal y de procedimiento para enfrentar una amenaza terrorista que utilice una aeronave en vuelo como arma dirigida hacia un objetivo político o económico.

Se entiende necesario que se defina el término “renegado” y se lo incluya en la normativa nacional, por la vía legal más adecuada. Para posteriormente, reglamentar los procedimientos que permitan el manejo de esta situación, ajustados a nuestra realidad operativa y organizacional. Lo que nos permitirá contar con un sistema de toma de decisiones en un escalón lo más cercano posible al nivel táctico, rápido, adecuado y legal, que sea una herramienta eficiente del sistema de defensa de la nación.

En tal sentido, la Constitución prevé en el Artículo N° 168 inciso 24) que le corresponde al Presidente y al Consejo de Ministros “Delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política las atribuciones que estime convenientes”. Quién actué en estas circunstancias, debe tener presente lo que establece el Estatuto de Roma, en cuanto a los eximentes de responsabilidad penal; “no será penalmente responsable quien, en el momento de incurrir en una conducta:... C) Actuar razonablemente en **defensa propia o de un tercero** o, en el caso de los crímenes de guerra, de un bien **que fuese esencial para su supervivencia o la de un tercero** o de un bien que fuese esencial para realizar una misión militar, **contra un uso inminente e ilícito de la fuerza**, en forma **proporcional al grado de peligro para él, un tercero o los bienes protegidos.**”

Disponer de los medios con los que cuenta la Fuerza Aérea, para garantizar la seguridad en nuestro espacio aéreo, necesita de la colaboración de todos los operadores. Se requiere elevar los niveles de coordinación entre civiles y militares, promover la visión de que todos podemos aportar, de manera de lograr detectar con celeridad aquellos elementos que distorsionen la paz, transformando tecnología, leyes y procedimientos, en poderosas herramientas de disuasión.-

## BIBLIOGRAFÍA

Brasil, Poder Legislativo (1988). Constitución de la República Federativa del Brasil. Brasilia: Cuerpo Legislativo.

Brasil, Poder Ejecutivo (1998). Ley N° 9614, Código Aeronáutico del Brasil. Brasilia: Gobierno del Brasil.

- Brasil, Poder Ejecutivo (2003). Decreto N° 5144, Reglamentario de la ley de derribo. Brasilia: Gobierno del Brasil.
- Centro de Guerra y Estado Mayor Aire (2002). La Defensa Aérea posterior a los Atentados del 2001. Madrid: Centro de Guerra y Estado Mayor Aire.
- Organización de las Naciones Unidas, Secretario General (1998). Estatuto de Roma. Roma: Secretario General de las Naciones Unidas.
- Uruguay, Poder Legislativo (1976). Ley N° 14.305, Código Aeronáutico del Uruguay. Montevideo: Poder Legislativo.
- Uruguay, Poder Legislativo (1976). Ley N° 14.747, Orgánica de la Fuerza Aérea. Montevideo: Poder Legislativo.
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2001). Decreto N° 437/01, Reglamento de organización de la Policía Aérea Nacional. Montevideo: Poder Legislativo.
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2003). Decreto N° 267/03, Programa de Seguridad de la Aviación Civil. Montevideo: Poder Legislativo.
- Uruguay, Poder Legislativo (2004). Constitución de la República Oriental del Uruguay. Montevideo: Cámara de Senadores.





---

# EL LIBERALISMO Y LA DEMOCRACIA

Hebert Gatto<sup>1</sup>

---

**Describe las complejas interacciones entre el liberalismo y la democracia que concluyó con la emergencia de una forma de gobierno conocida como la democracia liberal.**

---

El proceso de transformaciones que abrió paso a la modernidad encontró un importante cauce de expresión política en el liberalismo, la corriente ideológica que a partir del siglo XVII inspiró y a su vez se nutrió dialécticamente de las revoluciones inglesa, americana y francesa. Por más que estas revoluciones tuvieran tradiciones justificantes, propias, como las tenía el liberalismo que tanto las influyó con una prehistoria de reivindicaciones de derechos en diversos ámbitos que pueden rastrearse desde la antigüedad y el medioevo (estoicos, Cicerón, padres de la Iglesia, ciudades italianas de la baja edad media, Suárez, Grocio, escuela flamenca del derecho natural, escuela de Salamanca). Aún cuando será inmersa en la dinámica de la cultura de la modernidad, que esta diversificada y compleja tradición política, al sentar las bases para su consolidación, encontrará su expresión definitiva. Nos referimos al siglo XVII y al formidable impulso de John Locke, la figura que más aportó para sentar las bases del liberalismo y a partir de él del desarrollo de los derechos humanos y de las instituciones y principios que los sustentaron.

En el siglo XVI, a partir de la expansión comercial europea y los descubrimientos, se iniciará la transformación económica en el norte de Europa comenzada en varias ciudades de los países bajos recién liberadas del imperio español y con ella los primeros atisbos del capitalismo comercial. Concomitantemente, en un proceso no lineal y con antecedentes puntuales en varias zonas del continente, surgirán con diferentes tiempos de desarrollo: la burguesía nueva clase social ansiosa de liberarse de trabas políticas y económicas del pasado, los estados nacionales, el humanismo con su revolución de las mentalidades y el individualismo, desplazando lentamente, pese a la oposición del catolicismo, el eje intelectual de la época de lo colectivo a lo individual.

Junto a ellos, en medio de las guerras de religión y la incipiente secularización, despuntará el racionalismo, con su idea de un sujeto moral autónomo –una consecuencia del individualismo religioso aportado por la Reforma–, la valorización de la ciencia, desplazando gradualmente a la fe, el lugar cada vez más preeminente de la libertad personal y una diferente estimativa del Derecho, paulatinamente liberado de sus ataduras eclesiales, todo lo cual confluirá en una nueva y más rica mentalidad que encontrará en el liberalismo y su espíritu libertario un cauce de expresión y fundamentación. Aún cuando, deba reiterarse,

---

<sup>1</sup> Hebert Gatto Fernández, Montevideo 1939, es abogado, ex profesor de ciencias políticas de la Universidad de la República, actual Profesor del Centro de Altos Estudios Nacionales en su especialidad de Teoría Política, periodista, actualmente columnista del Diario El país, autor de innumerables artículos y de dos libros, "El cielo por Asalto" Taurus, Montevideo, 2004 y (con Yvette Trochon) Presidencialismo y Parlamentarismo en el Uruguay, F.C.U, Montevideo, 1993. [hgatto@adinet.com.uy](mailto:hgatto@adinet.com.uy)  
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

no haya sido únicamente el liberalismo el creador de este sentimiento de época que en su expresión más abstracta y general constituye la modernidad, sino que éste fue la corriente política que mejor pudo aprovechar de las circunstancias para adaptarlas a sus cometidos. Lo que también puede expresarse diciendo que el liberalismo fue quien mejor plasmó la dimensión política de la cultura de la modernidad

Sostiene Gregorio Peces Barba, el gran teórico español de los derechos humanos, que tres acontecimientos sintetizaron o emblematizaron los complejos procesos recién descritos. Primero los debates suscitados por las prolongadas guerras de religión que acompañaron la aparición del protestantismo en el siglo XVI y que culminaron con la aceptación de la idea de tolerancia –la admisión de las ideas ajenas, religiosas primero y generales más tarde– que cerró este largo ciclo de terrible saldo en vidas humanas. En segundo lugar las fundamentales reflexiones sobre los límites del poder regio, primero en Inglaterra con la “Gloriosa Revolución” del siglo XVII, y su reivindicación del parlamento que luego alcanzaron y se desarrollaron con enorme fuerza en las colonias británicas. En tercer lugar el análisis de las condiciones de la obediencia política ciudadana en las primeras formulaciones de derechos de la revolución americana –rescatando la olvidada idea medioeval del consentimiento como fundamento de la obediencia política.

Más avanzado el proceso, pero siempre en la misma dirección, la revolución francesa proclamó la universalización de los derechos del hombre, extendiéndolos, mediante las sucesivas declaraciones del pueblo, a todos los seres humanos sin distinción. Sin olvidar los aportes más genéricos, pero para nada desdeñables, sedimentados por el humanismo renacentista en todos los ámbitos de la cultura, especialmente en aspectos como el derecho penal y procesal de las monarquías, mediante el rescate de la dignidad de los acusados o de los sometidos a proceso. En lo que constituyó un lento proceso de reconocimiento de los derechos mediante sucesivos aportes, algunos, bastante separados en el tiempo, pero que en definitiva terminaron apoyándose mutuamente.

Este conjunto de acontecimientos, aupados por las burguesías y el flamante estrato de los “intelectuales”, terminarán por coincidir en el cuestionamiento del poder regio minando las bases del absolutismo y de las morales heterónomas sustentadas en la autoridad de Dios o del monarca, para relanzar sobre nuevos fundamentos, al moderno contractualismo en sus diversas dimensiones (el poder político se basa en un contrato por el cual los ciudadanos aceptan darse un gobierno y obedecerlo, a cambio del respeto de sus derechos en un clima de paz y seguridad), el parlamentarismo (órgano, de remotos orígenes medioevales, constituido por representantes de ciertos estratos ciudadanos, electos por ellos mismos que progresivamente reclama más y más competencias), la separación de poderes, como control recíproco de los diversos poderes, incluyendo un poder judicial independiente y fundamentalmente, los derechos humanos de primera generación, (derecho a la vida, a la libertad y a la igualdad), como objeto límite y fin de todo gobierno. A los que progresivamente, pese a las luchas épicas que supuso afirmarlos, seguirán los derechos políticos, la soberanía popular y las garantías ciudadanas frente al gobierno.

Todo este colosal esfuerzo de sistematización y fundamentación de principios, será perfeccionado y coronado por el constitucionalismo (un documento solemne de reafirmación nacional donde se plasmarán las grandes líneas del contrato social y político y los derechos

fundamentales de los ciudadanos). En un largo proceso liderado por los grandes nombres del pensamiento pre liberal y liberal, desde Hugo Grocio (1583-1645), Tomás Hobbes (1588-1679), Baruch Spinoza (1632-1677), Samuel Pufendorf (1632-1694), John Locke (1632-1704), Charles Montesquieu (1689-1755), Francois-Marie Voltaire (1694-1778), Emmanuel Kant (1724-1804), César Beccaria (1738-1794), Marie Jean Condorcet (1743-1794), Wilhelm von Humboldt (1767-1835), J. S. Mill (1806-1873) entre otros, hasta los liberales contemporáneos regidos por la figura tutelar del recientemente fallecido John Rawls, además de Isaiah Berlin, Ronald Dworkin, H.L.A. Hart y una pléyade de filósofos políticos que en los últimos decenios han revolucionado y remozado la filosofía política y la ética pública.

Los primeros derechos humanos reconocidos, junto a la profundización de las bases morales de su fundamentación emergerán de este humus históricamente condicionado, a través de lo que más tardíamente se denominó el “liberalismo clásico”, el mismo que en sus grandes líneas más tarde se plasmó institucionalmente en la democracia liberal, en respuesta a las necesidades de los europeos de los siglos XVI, XVII y XVIII.

Por más que muchas de estas respuestas que en su conjunto conforman el liberalismo existieran, por lo menos en formación, desde bastante antes que esta corriente recibiera ese nombre, algo que recién ocurrirá en la primera década del siglo XIX, e incluso previamente a la aparición del liberalismo como escuela o movimiento en la Inglaterra del Siglo XVII. En sus comienzos se postuló, de acuerdo a la tradición del viejo derecho natural que estos derechos eran innatos y se vinculaban con características que definen a la especie humana, con lo que se las asociaba ya por ser otorgada por la divinidad ya a través de una invariante supra histórica: la dignidad del individuo. Entendiendo por tal su autonomía y racionalidad, como rasgos de su ser y no de su poseer.

Es evidente por otra parte, que no era suficiente con que estos derechos aparecieran en la conciencia de las élites y ganaran espacio –más como una aspiración intuitiva que como un pensamiento articulado–, en las capas populares de la población, comenzando por la burguesía en ascenso, mucho más iletrada de lo que generalmente se piensa; resultaba necesario para consolidarlos que se transformaran en derecho positivo, en constituciones y leyes que aseguraran su cumplimiento mediante el poder coactivo del estado cumpliéndose el proceso que hace que a la corta o a la larga, las necesidades sociales genuinas, expresadas como opinión pública demandante, culminen en su reconocimiento jurídico. El análisis histórico confirma esta reflexión reflejando la unidad entre las circunstancias socio culturales que consagran la modernidad, los derechos fundamentales y el liberalismo como su rostro político.

No alcanza por eso, tal como se hace usualmente, con mencionar de forma genérica al liberalismo como si con ello refiriéramos a un fenómeno doctrinario con contenidos claros y distintos. Menos inferir que el liberalismo, burguesía mediante, es el partero de la democracia. Como es sabido, bajo esta denominación cabe agrupar corrientes muy diferentes de aparición temporalmente variada, que precisamente por ello, por su imprecisa heterogeneidad, impiden una caracterización coherente y compartida del fenómeno liberal. Aclarando que a efectos de estas reflexiones, consideraremos como liberales aquellos movimientos, escuelas y autores que contribuyeron a la conformación de la democracia liberal. Es decir a la síntesis institucional del liberalismo clásico con la tradición democrática, que se conformó desde la segunda mitad del Siglo XVIII.

Es evidente por tanto, que la nuestra constituye una decisión estipulativa, que al limitar el liberalismo a su versión puramente política filosófica, aquella coherente con la democracia excluye del mismo a varias corrientes que suelen incluirse en su cauce, fundamentalmente al liberalismo económico. La decisión no es arbitraria, si no genéticamente justificable y conceptualmente pertinente, en la medida que se trata de dos corpus dentro del liberalismo, perfectamente separables, aún cuando usualmente aparezcan confundidos por los comentaristas de este movimiento.

Por su lado el sintagma “democracia liberal”, denomina una forma de gobierno empírica, una síntesis institucional que ha adquirido relevancia y estabilidad y que permite visualizarla como una realidad autónoma, que si bien incorpora tradiciones ya existentes, las trasciende en una combinación que va más allá de sus componentes aisladamente considerados. Democracia-liberal aparece de ese modo como una apelación indisoluble que complementa, a través de una serie de mecanismos, derechos e instituciones, al estado constitucional, al estado de derecho, al estado social y al reconocimiento de los derechos humanos como centro constitutivo de la sociedad política contemporánea. Esta centralidad de los derechos es un aporte del liberalismo, pero no de todos los liberalismos así denominados, sino únicamente de alguno de ellos. Aquellos que Merquior (Liberalismo Viejo y Nuevo. F.C.E. 1993) ha denominado “*liberalismos de los derechos... expresados por el ‘liberalismo clásico’*”. No porque éste ya contenga todos los rasgos institucionales de la actual democracia liberal, sino porque muchos de ellos aparecen en esta y se muestran compatibles con sus posteriores desarrollos.

Como decíamos esta forma de caracterización del liberalismo, definido a través de su logro históricamente más importante, la democracia liberal, permite depurar el concepto excluyendo del mismo aquellos liberalismos que no contribuyeron directamente a su conformación y por ende no están necesariamente implicados en su posterior síntesis con la democracia. Me refiero al “liberalismo utilitarista”, que no acepta la existencia de los derechos humanos a los que el fundador de la escuela Jeremy Bentham calificó de “absurdos con zancos” y que se caracteriza por fusionar la moral con la utilidad social de cualquier práctica humana en un sentido hedonista, evaluando el placer o la satisfacción social que ella produce, para de allí deducir su mérito. Razón por la cual la máxima de moralidad de una acción radica en la contribución de ésta a la felicidad del colectivo y no al cumplimiento de los derechos de sus componentes. Excluye también al denominado liberalismo espiritualista en la senda de Hegel y sus continuadores, entre otros la escuela inglesa de Thomas Green y Leonard Hobhouse, que siguiendo a su inspirador, identifican la libertad con libertad del estado, al que, en definitiva, jerarquizan por encima del individuo. A la vez que rechaza aquellos liberalismos fusionados de distintos modos con el nacionalismo que también jerarquizan a la nación, como un concepto orgánico que hace prevalecer sobre el individuo.

Mayores dificultades plantea la exclusión del liberalismo económico adoptado en primera instancia por la escuela de Manchester y por Adam Smith y sus seguidores escoceses. ¿Representa esta corriente liberista, antidirigista o de libre mercado extremo, un tríptico inseparable del liberalismo de los derechos de Locke y del constitucionalismo de Montesquieu? Michelangelo Bovero plantea el tema con aguda profundidad, existen cuatro núcleos –sostiene– que suelen identificarse con el liberalismo (todos o algunos de ellos): “*El primer núcleo está constituido ... por una completa libertad individual para perseguir, sin*

*interferencias públicas, sus propios objetivos privados en el mercado...El segundo núcleo está centrado sobre los derechos fundamentales de libertad personal, de naturaleza no (propriadamente económica) ... y se identifican con la expresión (derechos civiles). El tercero está constituido por los derechos de autonomía democrática... El cuarto gira alrededor de los derechos sociales...” (Una gramática de la democracia, Trotta, 2002).*

¿Pueden reunirse los cuatro, realizar su síntesis sin generar compuestos inestables, para caracterizar adecuadamente al liberalismo? O, como piensa Bovero, ¿puede excluirse alguno sin desmerecer el concepto y por el contrario, respetar su génesis y su lógica histórica? Es interesante observar que lo que está aquí en cuestión, para su exclusión o inclusión, no es el mercado como mecanismo de armonización de oferta y demanda y por ende de asignación de precios o incluso el capitalismo como modo de producción, sino que el tema pasa por determinar si el liberalismo como tal, requiere incluir una economía sin regulaciones inserta en un estado mínimo, a lo Hayek o a lo Nozick. Un tema que a su vez se subdivide en una temática conceptual, de congruencia lógica y otro histórico, originado en lo que realmente sucedió en su desarrollo fáctico.

La respuesta es que si excluimos al liberismo (o sea al liberalismo económico en su versión más extrema), la democracia liberal, en todas sus variantes ha sido empíricamente realizable y sin sufrir ningún menoscabo. Así lo acredita la historia y el presente de decenas de países que han adoptado distintas variedades de social democracia sin por ello renunciar al liberalismo político. Alcanza con observar que democracia, más liberalismo político, más derechos sociales, constituye actualmente una fórmula corriente en la inmensa mayoría de las naciones actuales. No con ello solucionamos en el plano puramente lógico la pregunta planteada. Hayek, por ejemplo, lo niega puesto que para él el liberalismo supone el estado mínimo dado que *“no existen principios generales de justicia distributiva reconocidos universalmente, ni es posible deducirlos, y, por el otro, aunque fuera posible alcanzar un acuerdo en relación con principios de ese género, éstos no podrían tener aplicación en una sociedad en la cual los individuos no fueran libres para emplear sus conocimientos y capacidad para la consecución de fines privados”*. De lo que se deduce que sin libertad irrestricta de mercado no existirían verdaderas libertades, lo que, de ser correcto significaría que el liberalismo resultaría incompatible con el dirigismo económico y el estado intervencionista. En el mismo sentido Adam Smith sostuvo que la conducta meritoria de los ciudadanos, pasa por el comercio y la industria y no por la política y la guerra. Verdadero representante de la ilustración unió al liberalismo con el progreso y a éste lo concibió a través de la libertad de mercado y el liberismo (estado sin restricciones económicas). Tanto en la *“Teoría de los sentimientos morales”*, como en *“La Riqueza de las naciones”* argumentó que la *“mano invisible”* del mercado movida por el autointerés material de productores y consumidores, tanto maximizan la riqueza social como la distribuyen equitativamente. Aunque lo mismo no pueda decirse de John Locke, el gran teórico del primer liberalismo, que si bien insistió en el básico derecho de la propiedad privada, entendió por él el derecho al propio cuerpo y a lo producido con el mismo –un extremo que a él al igual que a Carlos Marx le parecía esencial–, más que a la propiedad jurídica de los medios de producción abstractamente considerada.

Pero lo cierto es que, incluso en el plano puramente teórico, el liberalismo de los derechos y el económico no sólo son separables, sino que incluso pueden considerarse

contradictorios. Son diferentes conceptualmente ya que no existe relación genética entre ellos –nos referimos a vínculos causalmente necesarios– y son históricamente disímiles, tanto en su aparición como en su función. No es exacto que la lucha contra las restricciones económicas heredadas del feudalismo implique la aparición de los derechos humanos, ni que el desarrollo científico requiera al estado mínimo, como se insiste. Lo notorio es que el liberalismo político obedeció primordialmente a motivaciones sociales e intelectuales así como a la fuerza de tradiciones pugnantas, mientras el económico, posterior en el tiempo, pudo haber estado más influido por intereses materiales. Todo dependiendo del contexto en toda su amplitud.

No son estos argumentos, los manejados por los primeros economistas seguidores del “laissez faire”, los únicos alegados para sostener, como hace Hayek o Nozick y una pléyade de seguidores, erróneamente denominados actualmente “neoliberales” –que nada tienen de “neo” y poco de liberales–, que el liberismo y el liberalismo constituyen una misma e inseparable corriente. Tal como hace el denominado “materialismo histórico”, obligado por sus premisas a descubrir intereses económicos en la génesis y consolidación de todas las instituciones humanas, desde las armas hasta los dioses o las formas de gobierno.

A su vez es difícil desconocer que el funcionamiento absolutamente libre del mercado, sin ninguna regulación, genera externalidades y desigualdades notorias que exigen corrección, particularmente cuando se acepta, como parece de rigor, que los presupuestos de hecho de la democracia contemporánea requieren una sociedad donde todos puedan ejercer sus derechos públicos y privados en condiciones equitativas. Es asimismo conocido, que aún si consideramos exclusivamente el campo de los derechos civiles, sus diferentes componentes chocan en su aplicación, como frecuentemente ocurre entre el derecho a la vida y el derecho a la libertad o entre la libertad y la igualdad. Conflictos entre los diferentes derechos que no siempre tienen una solución sencilla y predeterminada.

En cualquier caso, lo que es indiscutido es que la democracia liberal en su versión primera debió admitir en el lapso de los últimos dos siglos, la ampliación del elenco de derechos agregando los denominados sociales y culturales, o derechos de segunda y tercera generación. Lo que apareció como una exigencia expansiva destinada a mejor tutelar la totalidad de los derechos. Esta ampliación de su número supuso inevitablemente fortificar el intervencionismo estatal, lo que, como hemos visto, genera tensiones con las limitaciones institucionales y el control de competencias que el liberalismo clásico ha sostenido como requeridos para debilitar y controlar el dominio del estado sobre el ciudadano. Paradojalmente la propia ampliación de los derechos humanos –incluyendo los ambientales– presupone un estado fuerte que aminora las garantías del ciudadano frente a él.

En síntesis la exclusión del liberismo o del liberalismo económico clásico de la denotación del liberalismo, es una operación perfectamente legítima y requerida por la defensa del conjunto de los restantes derechos. La mayoría de los mismos no son de aplicación en una sociedad sin estado o con un estado omiso, donde el mercado y la competencia dictan sus reglas libremente, sin ninguna limitación colectiva. El estado juez y gendarme, no solamente no existió nunca, sino que no podría hacerlo. La vida en sociedad, vital para el homo sapiens, presupone el poder político y éste la regulación y armonización de los derechos de los integrantes de la comunidad, para hacer posible su disfrute y goce.

Liberalismo y liberismo como integrantes de un mismo régimen, suponen un oxímoron, una imposibilidad lógica en sus propios términos. Lo que en absoluto significa que el liberalismo deba desconocer el mercado, la libertad ciudadana para elegir su vida económica y la competencia.

Por más que el liberalismo no fuera la única doctrina que pugnaba por su reconocimiento político y por constituirse en estructura de gobierno. Junto a él, callada durante siglos, denostada pero no muerta, subsistía, viva en las profundidades de la historia, la concepción democrática. La misma que, desde la Grecia clásica al republicanismo renacentista, o a la rebeldía de los diggers o de los levellers en la revolución inglesa, argumentaba que la única forma de libertad es aquella donde los ciudadanos, mediante su intervención personal en el gobierno deciden las obligaciones y derechos que regirán su convivencia, a través, como diría Rousseau, de la voluntad general. Una expresión que en la teoría era más que la voluntad de todos, en tanto simboliza la expresión racional de la comunidad como única fuente de soberanía. La libertad, potestad igualitaria, indelegable y activa, se ejerce participando en la asamblea. El ciudadano solo es libre en tanto, ejerce sus prerrogativas cívicas y, como natural contrapartida, acepta la obligatoriedad de las decisiones comunes al abrigo del orden político así conformado, pero careciendo de cualquier ámbito significativo de privacidad del mismo rango del público.

Cuando este legado es retomado en Europa y en las colonias inglesas, el mismo es utilizado para contraponerlo a la monarquía, donde el gobierno aparecía monopolizado por uno. Aún cuando, en los inicios de los procesos revolucionarios, el gobierno democrático continuaba teniendo mala prensa, en tanto forma corrupta del gobierno del pueblo, como la había calificado Aristóteles, preocupado por las formas “prudentes” de gobernar. Debido a ello los revolucionarios modernos acudían a la figura de la República, en su versión medioeval, como gobierno de todos a través de representantes, tal como característicamente hicieron Madison, Jay, Jefferson en la revolución norteamericana o los enciclopedistas en la Francia prerrevolucionaria.

Uno de los primeros en reutilizar la palabra democracia, fue Robespierre ya al fin de su dictadura, en un célebre discurso en la Convención de 1794. En cualquier caso la expresión continuó mal mirada hasta mediados del siglo XIX, cuando la rescata Tocqueville. Por ello bien puede sostenerse que la democracia desapareció durante dos mil años del lenguaje político, siendo reinventada recién cuando el liberalismo, a menudo a su pesar, terminó por legitimarla.

En la óptica democrática la soberanía, el poder último de decisión, descansa en el pueblo y éste la ejerce directamente, como en la versión clásica griega, o indirectamente a través de representantes, en su formulación moderna. Por más que suele olvidarse que la introducción de la representación importaba un cambio radical respecto a la forma clásica, donde la asamblea popular, a la que podían asistir todos los ciudadanos (varones, nacidos en la polis de familias ciudadanas), tenía un lugar central en el gobierno. De todos modos incluso en su nueva expresión representativa, la democracia era esencialmente la forma de gobierno de los ciudadanos de la polis centrado casi exclusivamente en la vida pública y las condiciones atinentes a la misma.

Fustel de Coulanges, en su conocida obra “La ciudad griega”, refiriéndose a la vida de sus componentes en ella expresó “... *uno de los más extraños errores que puede cometerse es creer que en las ciudades antiguas los hombres gozaban de libertad, cuando lo cierto es que no tenían ni la más remota idea de la misma... Tener derechos políticos, nombrar magistrados, poder ser designado arconte –a eso se llamaba libertad–, pero no por ello los hombres eran menos esclavos del estado*”. La libertad, era por consiguiente puramente política, participar como “polites” o ciudadanos en las decisiones públicas. Sin olvidar que los ciudadanos quedaban sujetos al ostracismo, votado por la Asamblea sin expresión de causa, ante el mero temor del excesivo poder o renombre de cualquier figura pública. O incluso a sanciones más graves, por atentar contra los dioses de la ciudad, como ocurrió con Sócrates, que por cierto no era un demócrata, pero que supo alzar sus razones contra la tradición.

No ocurre lo mismo con el liberalismo. Como decíamos, su esencial novedad –y su originalidad en la historia del pensamiento político– es que considera el poder desde la óptica de los derechos de los ciudadanos y no desde el estado y sus requerimientos. Eso lo coloca mucho más allá del mero examen de las formas de gobierno. En definitiva ¿por qué, cuál es la razón, se pregunta el liberal, por la que debo obedecer a las autoridades?, a lo que contesta, únicamente estoy obligado si presté consentimiento y exclusivamente en los límites y en las condiciones de esa conformidad. El contrato social, que establece que el estado se establece primordialmente para tutelar los derechos humanos de los gobernados, será para el liberal el artificio que legitima, que da razón, de esa aceptación.

Como consecuencia, ambas tradiciones, obedientes a lógicas disímiles –individualista una, colectivista la otra, desde el poder una, mirando al hombre la otra–, presentaban carencias también diferentes. La primera, la democracia antigua o radical, inaplicable a los grandes estados modernos, no asumía que el pronunciamiento ciudadano, aún siendo del pueblo, requería de límites a sus eventuales desbordes, so pena de convertirse en dictadura de la voluntad general; por su lado el primer liberalismo no sólo reducía en la práctica sus beneficios a estratos minoritarios (varones blancos con ingresos) sino que se atenía, prioritariamente a limitar al poder público, sin destacar la importancia del ejercicio de la participación política activa, ni destacar el necesario rol del estado en la positivización y defensa de los derechos humanos progresivamente ampliados en su elenco.

El demorado pero inevitable encuentro de ambas tradiciones, hasta hoy conflictivo y difícil, despuntó con énfasis en los siglos XVII y XVIII en Inglaterra y Estados Unidos y en el XIX en Francia. En los dos primeros casos, con énfasis en la tutela del ciudadano frente al poder público, en la francesa, más centrada en los aspectos participativos y por ende propiamente democráticos, consagrando al cabo la conflictiva síntesis que hoy se conoce como “democracia liberal”. Como dirá Benjamín Constant, uno de sus primeros publicistas, destacando las diferencias entre la libertad antigua y la moderna: “*cuanto más tiempo y más energía consagraba el hombre al ejercicio de sus derechos políticos, más libre se creía. En la clase de libertad que nos corresponde a nosotros, (estado liberal) ésta nos resultara más preciosa cuanto más libre para asuntos privados nos deje el ejercicio de nuestros derechos políticos*”. La simbiosis, precariamente lograda, supuso, por un lado, mayor participación de los ciudadanos en los asuntos comunes –no ya directamente, cosa imposible en el estado

de masas, sino a través de representantes-, por otro, la sanción de los primeros derechos humanos concebidos como vallas infranqueables al poder político.

En su compleja práctica histórica posterior ambas dimensiones –democratismo y libertades o derechos– tendieron cada vez más a su expansión: lo democrático participativo, ensanchando el área de inclusión de la participación ciudadana en la vida pública (mujeres, pueblo llano, minorías étnicas, analfabetos), la liberal ingresando y constitucionalizando derechos cada vez más variados (civiles, políticos, sociales, culturales, ambientales, etc.). Pero es obvio que ambos aspectos, conservaron siempre ciertas contradicciones genéticas: así los derechos, pensados originariamente como inmunidades frente al estado, zonas en que éste no debía penetrar, requirieron paradójicamente la asistencia de ese mismo estado para su implementación, aplicación y cumplimiento.

Como es sabido la presencia, a partir de las primeras décadas del siglo XIX, de corrientes de origen social y sindical, emanadas de la creciente gravitación de la clase obrera, se sumaron paulatinamente al proceso de afianzamiento de la democracia liberal inicialmente abierto por la modernidad. Estos estratos, prolongando demandas anticipadas por las corrientes jacobinas, exigieron derechos socioeconómicos igualitarios que permitieran a las mayorías populares disponer de condiciones de vida adecuadas para ejercer y gozar el elenco de derechos y libertades constitucionalmente otorgadas. Ya sea participando políticamente (dimensión democrática), como disponiendo con más plenitud de su vida privada (costado liberal), en parecidas condiciones materiales y espirituales que la burguesía (justicia social).

Por su lado las corrientes socialistas más radicales, inspiradas en la obra de Carlos Marx, si bien rechazaron la democracia liberal, a la que tachaban de burguesa, en la práctica, que no siempre coincide con el designio de sus protagonistas, contribuyeron a la expansión de los derechos de la clase trabajadora pese a mantener enhiestos sus principios revolucionarios y su inicial desprecio por la democracia liberal y los derechos humanos en tanto mera palabrería jurídica.

El siglo XX fue un siglo de crueles desafíos para el estado-liberal, al reto del estado soviético se sumó la terrible amenaza del fascismo, decidido a terminar con un estado al que consideraba culpable de la decadencia biológica de la civilización occidental en su conjunto. Nada más antitético que la universalidad de los derechos humanos frente al crudo particularismo de la raza, la sangre y el suelo, con el que los fascistas pretendieron edificar una nueva humanidad. El hombre nuevo soviético y el superhombre nacional-socialista, ambos con diferentes motivaciones y programas, pero hermanos en primera instancia por el totalitarismo que los distinguía, abjuraron del pretendido homo liberal, individualista, racionalista, discursivo, argumentativo, egoísta, escudado en sus derechos, y en definitiva, para ellos, carente de solidaridad. Su objetivo confeso fue destruirlo, uno para instaurar la verdad de la raza, el otro para instaurar la verdad de la clase. En los dos casos rechazando expresamente de los derechos humanos para consagrar con diferentes motivaciones el estado totalitario antiliberal como modo de vida social y político.

Vencidos ambos, las amenazas a la democracia liberal siguen vigentes. Esta continúa cargando en gran parte del mundo (justa o injustamente), con la responsabilidad por la desigualdad, la pobreza, la marginación y la exclusión de sectores cuantitativamente

variados de su población, que en el caso de los países subdesarrollados varía de una cuarta parte a más de la mitad de ella. Frente a un pequeño grupo de países que han conseguido una integración social aceptable, la democracia liberal como fórmula política y modo de convivencia sigue prometiendo lo que no logra. En algunos casos incluso retrocediendo en el plano de la justicia social, donde la marginación gana terreno. Ello impone reformarla, otorgarle transparencia, equidad y cercanía con la ciudadanía. En suma honrar los derechos humanos ya suficientemente reconocidos en las declaraciones nacionales e internacionales e iniciar el proceso de cumplimiento efectivo de los mismos, que para eso y sólo para eso existe el estado.

Pero esto no lleva a pensar que, como escribió John Rawls, que la libertad como autonomía de hombres y mujeres, pueda ser superada en aras de la integración o de la equidad. Con demasiada frecuencia se olvida que sin el liberalismo (una palabra que inexplicablemente sigue conservando mala prensa), sin el estado liberal de derecho, no habría derechos humanos, ni garantías de su cumplimiento, ni defensas frente a la opresión y el despotismo del estado. De poco serviría un mundo integrado, sin diferencias sociales, donde todos sean igualmente esclavos y nadie piense con su propia cabeza. Del mismo modo que no es una realidad aceptable la de una minoría de afortunados, ya sean naciones o ciudadanos, en el pleno goce de sus derechos, rodeados de una mayoría desposeída y marginada, como ocurre en África y varios países de América.

Pese a estas decepciones el liberalismo no baja los brazos en su defensa de la libertad humana. Los aportes del denominado liberalismo igualitarista de John Rawls o, con algunas diferencias, las contribuciones aporte de Jurgen Habermas sobre el estado social de derecho y el patriotismo constitucional, constituyen los logros teóricos más importantes de la actual filosofía política en su conjunto. Un conjunto variado y rico de reflexiones, que pese a desarrollarse sin evadirse de la lógica del capitalismo, un modo de producción que por el momento carece de alternativas viables, rechaza las monstruosas desigualdades que éste, dejado a su suerte, genera de modo incremental.

Por ello resulta imprescindible hallar en el campo económico, pese a lo complejo del desafío, las fórmulas adecuadas para conseguir el crecimiento, sin desmedro de la profundización de la equidad, las que en lo previsible, pasarán por una adecuada, pero novedosa combinación de mercado y estado y un diferente rol de la sociedad civil, una dimensión donde mucho puede hacerse todavía. Además de un imprescindible nuevo orden internacional que supere el egoísmo de los poderosos en aras de un mundo más justo donde a nadie se le nieguen sus derechos. Por ahora poco más que un deseo.-



---

# URUGUAY ANTE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS.

Julio Calzada<sup>1</sup>

---

**El impacto nacional y regional hasta el presente año de las políticas de control emanadas de la convención única de estupefacientes del año 1961.**

---

## **EL LARGO CAMINO DEL INTENTO DE CONTROL “TOTAL” DEL USO DE DROGAS EN EL SIGLO XX**

La “cuestión de las drogas” es necesario analizarla en el marco de su complejidad, de su carácter multifacético, en el que intervienen inúmeros factores; aspectos que hacen a la Salud Pública, a la cultura, a la religión, la economía, la política, la seguridad pública, a la geopolítica.

El propio nacimiento del intento de control total del uso de drogas a nivel mundial, iniciado en 1909 con la celebración de la primera conferencia internacional sobre estupefacientes en Shangai, que da lugar al primer acuerdo multilateral en la Conferencia Internacional sobre Estupefacientes celebrada en La Haya, Holanda, en 1912, marca lo que se conoce como el fin de las guerras del Opio. Este es el primer intento de acuerdo para el contralor y la regulación mundial de la producción, comercialización y consumo de drogas.

Esta convención acordó que *“los países firmantes deben realizar los mejores esfuerzos para controlar, o para incitar al control, de todas las personas que fabriquen, importen, vendan, distribuyan y exporten morfina, cocaína, y sus respectivos derivados, así como los respectivos locales donde esas personas ejercen esa industria o comercio”*.

La convención fue incorporada en 1915 en su legislación por Estados Unidos, Holanda, China, Honduras y Noruega, en 1919, es incorporada al tratado que pone fin a la primera guerra mundial, el Tratado de Versalles, con lo que ésta tendrá validez mundial.

Parece claro que el nacimiento de las políticas de control mundial de la producción, el comercio y el consumo de drogas, está intrínsecamente ligado a la realidad geopolítica del inicio del siglo XX, marcado por el decaimiento del Imperio Británico y la emergencia de la potencia que marcará con su liderazgo el conflictivo siglo XX, los Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Sociología en la U.DE.LA.R. Ha participado en diversos cursos, talleres y seminarios en temas relacionados con el Uso de Drogas en España, Bolivia, Cuba, Argentina y Uruguay. Es Miembro Fundador de la Red Iberoamericana de Organizaciones de Drogas – R.I.O.D. y del Colegio de Sociólogos del Uruguay. Junto con el Instituto de Estudios Sociales del Uruguay y la Universidad para la Paz de Naciones Unidas, crea la Fundación Puente al Sur. En setiembre de 2010 se incorpora como Asesor del Secretario de la Junta Nacional de Drogas. En mayo de 2011 asume como Secretario General de la Secretaría Nacional de Drogas de la R.O.U. [jcalzada@presidencia.gub.uy](mailto:jcalzada@presidencia.gub.uy)

Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

Cincuenta años después de 1912, en 1961; luego de transcurridas dos guerras mundiales y con los Estados Unidos como potencia hegemónica, se firma en Viena, la Convención Única de Estupefacientes, la que, modificada mediante un protocolo en 1972, determinará las políticas de drogas a nivel mundial en toda la segunda mitad del siglo XX y en el inicio del siglo XXI.

Esta Convención establece en su preámbulo que:

*“Las Partes,*

*Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad,*

*Reconociendo que el uso médico de los estupefacientes continuará siendo indispensable para mitigar el dolor y que deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de estupefacientes con tal fin,*

*Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad,*

*Conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal,*

*Considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal,*

*Estimando que esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes,*

*Reconociendo que las Naciones Unidas tienen competencia en materia de fiscalización de estupefacientes y deseando que los órganos internacionales competentes pertenezcan a esa Organización,*

*Deseando concertar una Convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que se limita el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales constantes para el logro de tales finalidades y objetivos”.*

Diez años después de firmada esta convención, el 17 de Junio de 1971 el presidente de los Estados Unidos Richard Nixon, en medio del lodazal en que se había convertido para los ESTADOS UNIDOS el desarrollo de la contienda de Vietnam, declara que: *“El enemigo público número uno de Estados Unidos es el abuso de drogas. Para poder luchar y derrotar este enemigo es necesario llevar a cabo una ofensiva nueva y plena. Ésta será una ofensiva a escala mundial abordando los problemas con las fuentes de oferta, como también con estadounidenses desplegados en el extranjero, donde estén en el mundo y con ello declaró la guerra contra las drogas”.*

Según datos oficiales del Gobierno de los Estados Unidos, la Guerra se inició con un presupuesto de 100 millones de dólares en el año 1971, en el 2012 ascenderá a 15.500 millones según los mismos datos oficiales. Por otro lado medios periodísticos e investigadores y entidades independientes estiman en 40 mil los millones que se utilizarán para controlar la oferta de drogas en 2012.

De acuerdo a diversas investigaciones independientes es posible sostener que 50 años después de la Convención y a 40 años de iniciada la guerra, el narcotráfico se ha convertido en un sector de la economía mundial capaz de mover entre 350 y 450 mil millones de dólares anuales, 70% de los cuales pasa, vía diversas formas de “lavado” a formar parte de los mercados formales y legales. Según Naciones Unidas, entre 1988 y 2008 el uso de drogas aumentó en 34.5%. En 2011 entre 20 y 25 millones de norteamericanos consumirán alguna droga ilegal, 10 millones más que 40 años antes.

### **LA SITUACIÓN REGIONAL A 50 AÑOS DE LA CONVENCION ÚNICA DE 1961**

La expansión del mercado de consumo de drogas en los Estados Unidos y las políticas dispuestas para su control ha tenido un fuerte impacto en la vida cotidiana de los países de América Latina y del cono sur en particular.

En los años 70 se comienzan a realizar fumigaciones masivas de plantaciones de Marihuana en vastas regiones de México. En los años 80, las fumigaciones llegan a Colombia y 1992 analizando la realización de las fumigaciones realizadas en años anteriores, el Senador Rafael Orduz planteaba:

*“Han pasado diez años de fumigaciones. La marihuana en México y Colombia ha sido fumigada con Paraquat, con relativo éxito. A cambio, el área cultivada de marihuana en territorio de Estados Unidos aumentó seis veces.”*

En este mismo año el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) de Colombia aprueba el uso del herbicida Roundup (una fórmula que contiene glifosato y otros aditivos), para la fumigación de la amapola. Un respetado ex presidente conservador, Misael Pastrana Borrero, rechaza el uso de tal sustancia química *“por el hecho de que dejará una huella de destrucción de los recursos naturales y en la vida misma de las personas”*. (El Tiempo, 22 de febrero de 1992, página 6A).

Las políticas de Control de la Oferta de Drogas ha tenido un IMPACTO relevante en un amplio espectro de la vida cotidiana de los Países de la Región. En 1998; 1999 Colombia y los Estados Unidos se plantean un plan global para el control de la plantación, producción, comercialización de las plantas de Cannabis, Coca, Adormidera y sus derivados. Será lo que se conocerá como PLAN COLOMBIA que se propondrá:

- Establecer el control militar en el sur del país para erradicar los cultivos de droga. Destruir las instalaciones de procesamiento y mejorar la interceptación de narcóticos en las vías terrestres, aéreas, marítimas y fluviales.
- Fortalecimiento del sistema judicial, la capacitación de cuerpos técnicos de investigación, la reforma del sistema carcelario, el apoyo a los grupos anticorrupción que investigan a los funcionarios públicos y la aplicación de leyes sobre extradición.
- Neutralizar las finanzas de los narcotraficantes tanto en Colombia como en el exterior, y fortalecer los esfuerzos anticontrabando con un programa agresivo de decomiso de activos, y congelamiento de cuentas.

- Combatir a los aliados con los narcotraficantes. Primero, con el refuerzo de las medidas en contra del secuestro, la extorsión y el terrorismo; y, segundo, con el bloqueo a la adquisición de armas de los grupos que se benefician del narcotráfico.
- La integración de las iniciativas y las operaciones nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales para combatir el narcotráfico. Esto incluye compartir información y datos de inteligencia con agencias de seguridad de otros países.
- El fortalecimiento y la implementación de planes de desarrollo para ofrecer oportunidades de empleo y servicios sociales en las regiones afectadas por los cultivos ilícitos.

Luego de implementado por más de 10 años en la región norte de América del Sur, los resultados del Plan Colombia, si lo miramos en función de la producción y el tráfico de Drogas, tienen varias lecturas.

En el inicio del 2do. semestre de 2012, según informaciones de diversos organismos la producción potencial de cocaína a nivel mundial fue en el año 2011 de 785 toneladas métricas. El área de cultivo de la coca, que a nivel mundial sólo se produce en la región andina, era de 160.000 hectáreas en 2010 según la U.N.O.D.C.

Según la Oficina para el Control de Drogas del gobierno de Estados Unidos la producción colombiana se redujo en 25% al pasar de 300 toneladas en 2010 a 195 en 2011. Sin embargo los datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (U.N.O.D.C., por sus siglas en inglés), sostienen que sólo bajó en 1.4% al pasar de 350 toneladas métricas en 2010 a 345 en 2011. Ambas entidades coinciden en señalar que baja la producción de Colombia, pero los montos difieren radicalmente lo que podría deberse según diversos observadores; a que la U.N.O.D.C. diría con sus números que el Plan Colombia no ha sido tan exitoso como se pregona y el gobierno de Estados Unidos, que lo ha financiado, que sí. Estas son las únicas instituciones que ofrecen estimados de producción a nivel mundial y es evidente que existe discrepancia entre ellas. Un aspecto en el que sí coinciden diversos especialistas es en señalar que por mejoras tecnológicas que han adoptado los productores ahora se obtienen más hojas de coca por hectárea cultivada que años atrás y también que por innovaciones en el procesamiento ahora se obtiene más “pasta” de cocaína con menos hoja de coca.

Según fuentes independientes y de organismos de Naciones Unidas en los últimos años ha habido un cambio relevante en el destino final de la cocaína. En 1998, el mercado de Estados Unidos consumía 267 toneladas y el de Europa sólo 63 toneladas, pero 10 años después, en 2008, el primero consumía 165 toneladas y el segundo 124 toneladas.

Sin duda alguna, en la sociedad global del III Milenio, una acción relevante como la emprendida por el Plan Colombia, impacta de diversas formas en los diversos puntos de la globalidad. En términos generales parece claro que la producción no varió sustancialmente y que el consumo, si bien varió en los Estados Unidos, creció sustancialmente en los Países de la Unión Europea y en los emergentes mercados asiáticos. Asimismo es necesario identificar con claridad en qué medida el descenso del consumo de Cocaína en los Estados Unidos no es sustituido por el de las drogas de síntesis, anfetaminas y metanfetaminas en particular. El

blindaje de la frontera sur de los Estados Unidos, el control de precursores químicos para la elaboración de drogas, la erradicación de cultivos, la militarización de amplios territorios, no lograron ni eliminar ni disminuir sustancialmente el uso de drogas a nivel global.

El impacto del Plan Colombia en la región y particularmente en el Cono Sur está marcado por la aparición de las cocaínas fumables como droga de elección por los consumidores de los sectores más humildes de la sociedad. El impacto del consumo de esta droga ha tenido un fuerte impacto en la Salud Pública, en la Seguridad y la Convivencia de estas sociedades.

Según la oficina de Washington para América Latina, W.O.L.A. (por sus siglas en Inglés), la tasa de encarcelamiento en América Latina aumentó en más del 100% entre 1992 y 2007 y lo más grave es que *“La aplicación de leyes severas para los delitos relacionados con drogas no ha sido solamente ineficaz para detener la producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas sino que ha generado consecuencias negativas, como la sobrecarga de tribunales y cárceles, y el sufrimiento de decenas de miles de personas tras las rejas por pequeños delitos de drogas o por su simple posesión. El peso de las leyes de drogas se ha sentido con mayor fuerza entre los sectores más vulnerables. A la luz de los resultados obtenidos por el combate a las drogas, es urgente revisar las estrategias. Cargar la responsabilidad a la oferta ha generado el aumento de las áreas de producción, mejora de la productividad e integración de las fases de producción, intercambio y consumo (integración global); y enfrentarla militarmente ha producido millones de víctimas y ha desinstitucionalizado los Estados nacionales. Es hora de modificar la estrategia: también enfrentar la demanda, discutir a fondo la legalización, desmilitarizar las políticas y producir una estrategia económica internacional que rompa el vínculo de los mercados legales e ilegales y que elimine los paraísos fiscales, entre otras.”*

## **EL CONSUMO Y LA OFERTA DE DROGAS EN URUGUAY EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI. EL CASO DEL CANNABIS**

Si el análisis de los datos del volumen de la comercialización de drogas a nivel mundial, teniendo en cuenta aspectos relacionados con la demanda y la oferta de drogas, no es auspicioso en cuanto a sus resultados, los datos en lo que hace a Uruguay tampoco lo son.

Para el estudio del CASO URUGUAYO veremos datos relativos a la Demanda y Oferta de Cannabis, la sustancia ilegal de mayor prevalencia de uso de vida en Uruguay.

Veamos los datos específicos en relación a la demanda, la oferta y la incautación de Marihuana para Uruguay en los últimos 10 años, la droga ilegal de mayor consumo en Uruguay. Para ello analizaremos los Principales datos epidemiológicos del año 2006 (Base

Consumidores Marihuana	Datos expandidos
Últimos 12 meses	81.873
Últimos 30 días	52.101
Consumidores diarios	9.252
Usuarios problemáticos (cie 10)	16.620

**Fuente:** IV Encuesta Nacional en Hogares sobre consumo de drogas.

de cálculo 1.488.603 personas 15 a 65 años), y los compararemos con los principales datos epidemiológicos del año 2011 (Base de cálculo 1.541.837 personas 15 a 65 años).

Consumidores Marihuana - 2011	Datos expandidos
Últimos 12 meses	127.972
Últimos 30 días	75.550
Consumidores diarios	18.684
Usuarios problemáticos (cie 10)	21.243

**Fuente:** V Encuesta Nacional en Hogares sobre consumo de drogas.

Tipo de Consumidor (últimos 12 meses)	Número <sup>2</sup>	Consumo mensual (en kilos) <sup>3</sup>	Valor mensual mercado (en U\$S) <sup>4</sup>	Incautación promedio mensual (en kilos) <sup>5</sup>	% de mercado interno <sup>6</sup>
Diario/problemático	50691	1520.73	1:216.584		
Ocasional	75915	304.14	243.312		
TOTAL	126606	1824.87	1:459.846	163.96	8.9 <sup>7</sup>

El análisis primario de estos datos señala que en el año 2011 teníamos un consumo anual estimado en kilos de 21.898,44, lo que implica un crecimiento respecto a 2006 del orden del 121 %.

### **CONTROL DE LA OFERTA**

Para el análisis del Control de la Oferta existe información disponible de forma tal que podemos ver la evolución de los indicadores desde el 1/01/2003 hasta Mayo 2012.

El número de procedimientos de control de la oferta (con resultado efectivo)<sup>8</sup> realizados desde el año 2003 hasta diciembre del 2008 presenta un permanente incremento.

<sup>2</sup> Número de consumidores según Encuesta 2011. Datos expandidos.

<sup>3</sup> Resultado de multiplicar el número de casos por la cantidad mensual de consumo (30 gramos per cápita para usuario diario y/o problemático y estimación para ocasional) 20% del consumo total de usuarios diarios y/o problemáticos.

<sup>4</sup> Gasto total en el mes a precio de mercado (al consumidor).

<sup>5</sup> Promedio mensual de incautaciones para el año 2006 (todas las agencias).

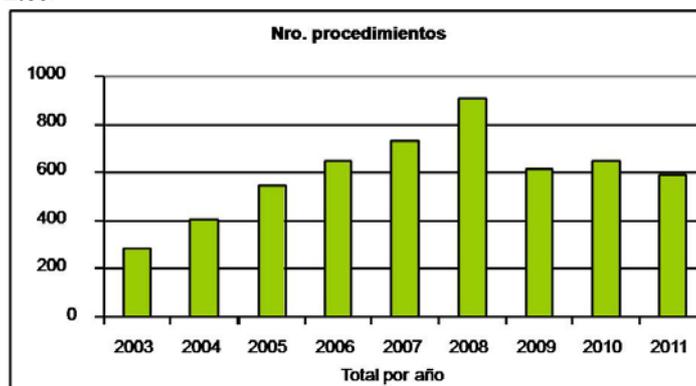
<sup>6</sup> Porcentaje que representa la incautación en el consumo total.

<sup>7</sup> El 2011 es año record en incautaciones de toda la serie estudiada (2003-2012)

<sup>8</sup> Por procedimiento efectivo nos referimos a aquéllos que tuvieron un resultado positivo respecto a la incautación de sustancias como así también a la detención de personas.

Si tomamos la serie generada por los datos de procedimientos entre los años 2003 y 2011 podemos observar que casi se han duplicado el número total de procedimientos.

Esto muestra con claridad la voluntad política y la respuesta operativa que el País a dado desde la perspectiva del Control de la oferta de drogas en estos años. En el año 2003 se hicieron 23 procedimientos promedio mensuales. En el año 2011 este promedio se elevó a 49 procedimientos.



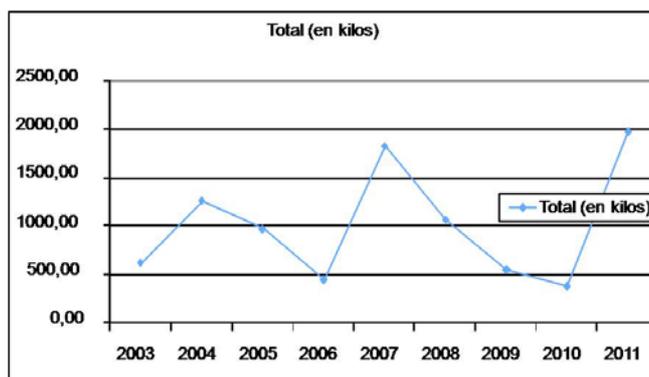
**Gráfico 1:** Total de procedimientos por año.

### **VOLUMEN DE INCAUTACIÓN DE MARIHUANA**

En la siguiente tabla podemos observar el promedio y total de Marihuana incautada por año (en Kilos). Como se puede observar la misma no presenta una tendencia en la serie. Se debe destacar como año record el 2011 con casi 2000 kilos incautados. Este notable incremento se explica básicamente por tres grandes incautaciones (749, 501 y 389 kilos respectivamente). De todos modos, y aún excluyendo los procedimientos de gran volumen observamos que el año 2011 es el que más incautaciones se realizaron (mayor promedio mensual).

Se estima que las incautaciones estaban destinadas para consumo interno.

### **INCAUTACIONES ANUALES DE MARIHUANA**



### **INCAUTACIÓN DE PLANTAS**

Uruguay no es un país productor y por lo tanto no existe un volumen importante de plantas incautadas. Sólo en algún caso excepcional, el volumen de lo incautado correspondería a una producción susceptible de ser comercializado. No obstante esto, el 2011 presenta, en forma relativa, un alto número de plantas incautadas.

Si tomamos en consideración los datos anuales de la demanda de drogas emergentes de la encuesta de Hogares 2006 y 2011 y analizamos los datos de la Oferta de Drogas, que surgen del de los procedimientos y de las incautaciones de cannabis, es posible analizar que en ningún caso fue posible incautar más del 10 % de la sustancias que el mercado demanda.

Si estudiamos la serie de años que va del 2003 al 2011, vamos a encontrar que el Control de la Oferta de cannabis incautado tiene una media del 3 %, lo que acompaña los datos de incautación a nivel mundial que propone Labrousse desde el Observatorio geopolítico de las Drogas de París. Para Uruguay, más allá de la profesionalidad y dedicación de las agencias de control e incautación de sustancias ilegales, el control de la oferta no ha logrado incautar más del 3 al 5 % de la demanda estimada del mercado de cannabis, salvo en el año 2011, donde se incauta aproximadamente el 10 % del consumo estimado del país según la encuesta de hogares 2011, ya mencionada.

### **HACIA UNA GESTIÓN HUMANISTA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE DROGAS**

Ya entrada la segunda década del siglo XXI, los desafíos para la elaboración de una política pública en Materia de Drogas pasan por:

- a. Poner en la agenda del debate público, la discusión del modelo que ha marcado las políticas de drogas en los últimos 100 años y particularmente en los últimos 40 años, en los que, la idea peregrina de control total de las Drogas mediante la Guerra se ha generalizado en todo el orbe, generando un debate LAICO, DEMOCRÁTICO, basado en la EVIDENCIA.
- b. Tener en cuenta que entre el 90 y el 95 % del los Usuarios Problemáticos de Drogas no tienen en su horizonte, ni cercano ni lejano, su involucramiento en cualquier proceso de atención o tratamiento de su problemática.
- c. Valorar adecuadamente el impacto que las drogas legales, en particular el Alcohol y el Tabaco, así como otras sustancias de prescripción médica, tienen en nuestra sociedad e incorporarlas en el diseño y ejecución de las políticas públicas.
- d. Que estamos ante un MERCADO DE DROGAS AMPLIAMENTE DESREGULADO. Este mercado está dominado por las CORPORACIONES CRIMINALES en el caso de las drogas ilegales y por grandes CORPORACIONES ECONÓMICAS en el caso de las drogas legales.

Para un diseño integral de las Políticas Públicas en materia de Drogas es necesario, imprescindible que la sociedad a través del Estado REGULE los MERCADOS de DROGAS

con el OBJETIVO PRIORITARIO DE PROMOVER LA SALUD Y EL BIEN PÚBLICO desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Mientras se procesan las reformas legislativas a nivel nacional, mientras se avanza en la discusión a nivel internacional y pone en la agenda la reforma de las políticas de drogas y las convenciones internacionales, es posible ir reformando las políticas tanto en lo relativo a reducción de la demanda como en lo que hace al control de la oferta.

Uruguay ha dado pasos importantes en esta materia REGULANDO EL MERCADO del uso del TABACO, ha definido avanzar en la REGULACIÓN DEL MERCADO del uso del ALCOHOL y también ha definido y está trabajando en la REGULACIÓN DEL MERCADO del uso del CANNABIS.

En materia de Salud, es posible avanzar impulsando políticas centradas en el acceso universal de los usuarios de drogas a las redes socio sanitarias que nuestras sociedades han desarrollado más allá de que sean o no Usuarios en Activo:

- Avanzar separando el mercado de la marihuana del mercado de las otras drogas, de forma de que se reduzca significativamente el número de nuevos ingresos de personas al mercado de drogas toxicológicamente más riesgosas, como ser la pasta base o la cocaína.
- Normalizando la inclusión social plena del uso de marihuana, de forma de que los usuarios no sean más estigmatizados ni tratados a partir de la aplicación de la ley penal, sino que se pueda trabajar con ellos, y con la sociedad toda, a partir de programas y campañas educativas que apunten a darles información veraz y creíble sobre el tema, para que puedan tomar decisiones informadas y responsables, y sepan además calcular y gestionar de una forma más eficiente los riesgos del uso de esta sustancia.
- Profundizando el desarrollo y diversificación del sistema nacional de atención a las personas con problemas de drogas, de forma de dar respuestas eficientes y acordes a las distintas situaciones de consumos problemáticos que presenten los usuarios.

El cumplimiento de estos objetivos permitirá el desarrollo de una estrategia combinada de reducción de la demanda y control de la oferta que implicará un combate frontal al Narcotráfico, fuente de corrupción y violenta para el conjunto de la sociedad.

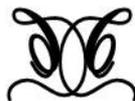
## **BIBLIOGRAFÍA**

CARRIÓN MENA, Fernando. Cuarenta años de guerra a las drogas. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Ecuador.

DEL OLMO, Rosa. Las drogas y sus discursos en el derecho penal hoy. Homenaje al Prof. David Baigún. Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1999.

HENDERSON, James D. Víctimas de la Globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia.

- MANJÓN-CABEZA, Araceli. La Solución. Randon Hause Mondadori. 2012
- ORDUZ, Rafael, Senador. Los estudios de impacto ambiental que solicitó el senador Pastrana no existen. En Aponte se registraron los síntomas predichos por la O.M.S. Publicado en EL ESPECTADOR – Colombia.
- SANTINO, Umberto. LA FIURA, Giovanni. Detrás de la Droga. Hommo Sapiens ediciones. 1993.
- SOBOGAL, Hugo; WALDEN, Sara; EDDY, Paul. Las Guerras de la Cocaína. Editorial Zeta. 1989.
- SZASZ, Thomas. Contra el Estado terapéutico. Derechos individuales y drogas en Revista Delito y Sociedad, Buenos Aires, 1994.
- TOUZÉ, Graciela; GOLTZMAN, Paula. América Latina debate sobre drogas. Intercambios. Universidad de Buenos Aires. 2011.
- YOUNGERS, Coletta A.; ROSIN, Eileen (editoras). Drogas y Democracia en América Latina. Editorial Bilbos. 2005.



---

# HISTORIA DEL CUARTEL TREINTA Y TRES ORIENTALES

Daniel Torena<sup>1</sup>

---

**Reseña histórica del que siendo el cuartel más antiguo, es parte de la historia de la ciudad de Montevideo y patrimonio cultural de la nación.**

---

## ORÍGENES

Durante los tiempos de la Colonia Española, a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, esta región extramuros de la Ciudad de “San Felipe y Santiago de Montevideo” era un cruce importante de caminos coloniales, denominado “De los dos Hermanos” o zona “Del Cristo”, cuya imagen actualmente se ubica en la “Iglesia Parroquial del Carmen” del Cordón. El origen del nombre de “Panadería de Morales” y luego de “Cuartel de Morales”, donde hoy se encuentra el “Cuartel de los Treinta y Tres Orientales”, proviene de un vecino Don Manuel Morales quién en 1806 elevó un petitorio al Gobernador de Montevideo, Brigadier de la Real Armada Don Pascual Ruiz Huidobro, para que le permitiera instalarse con una panadería en la zona, todo de acuerdo a lo establecido en las normas jurídicas del Derecho Indiano, de “Las Leyes de Indias”, gigantesca recopilación de normas que iban desde simples ordenanzas como en este caso, a decretos de las autoridades coloniales como las “Pragmáticas” y las de mayor jerarquía “Las Reales Cédulas”, de su Majestad “El Rey”. Toda esta información se encuentra en los trabajos del historiador y jurista español Otz, como en los Archivos de Indias, las normas, y en lo particular en el Archivo General de la Nación, en Montevideo. La petición de Morales fue aceptada por el Gobernador de Montevideo, de acuerdo al expediente pertinente, por estar además fuera del alcance de la artillería de la Plaza Fuerte de la Ciudad, teniendo la artillería en esa época un alcance máximo de 1.169 metros. Durante “Las Invasiones Inglesas” esta zona rural del Montevideo colonial, principalmente de quintas y chacras, fue escenario de combates entre los británicos y los defensores peninsulares ayudados por criollos. La infantería británica y sus famosos “casacas rojas” provocaron una fuerte destrucción de las propiedades rurales del Cordón<sup>2</sup>.

Llegados los tiempos de la “Patria Vieja”, en 1813 en un documento entre el 18 y el 19 de junio, en el plano realizado por Bartolomé Muñoz, aparece lo que se llamaría luego

---

<sup>1</sup> Asesor y docente en diferentes áreas del C.A.L.E.N. Miembro de tribunales de tesis de Maestría. Profesor de Historia de 7mo. grado de nivel terciario. Asesoramiento y dirección técnica, como Máster en Historia y Museología Militar en Museos Oficiales. Publicaciones académicas especializadas en Uruguay, Brasil y España. [daniel.torena@imcanelones.gub.uy](mailto:daniel.torena@imcanelones.gub.uy)  
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

<sup>2</sup> Zona rural de Montevideo, en el entorno de la “Iglesia Nuestra Señora del Carmen, ubicada sobre la actual avenida “18 de Julio”, la cual comenzó a poblarse luego de la “Guerra Grande” transformándose en un barrio típico del centro de la ciudad a fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

el “Cuartel de Morales”, en la línea extrema ocupada por el Ejército Patriota bajo el comando de su “General en Jefe”, don José Artigas.

Durante la dominación luso-brasileña, luego de iniciada la “Campaña Libertadora de 1825” al mando del Brigadier General Juan A. Lavalleja, Comandante en Jefe del Ejército Oriental, el cual dispuso poner sitio a Montevideo dominado por las fuerzas militares del Imperio del Brasil. El entonces Capitán General de la Provincia Cisplatina, el Vizconde de la Laguna, Teniente General Carlos Federico Lecor, organizó las defensas de la ciudad de Montevideo disponiendo un sistema defensivo con baluartes de artillería, apoyados por unidades de infantería y de “Dragones Imperiales” (caballería imperial). En la región extramuros de la ciudad, pasando el “Ejido”<sup>3</sup>, se estableció una defensa ligeramente fortificada, destacando una batería móvil de artillería y estableciendo un bastión defendido en la zona conocida como “rincón o panadería de Morales”, por entender el mando militar brasileño como un lugar estratégico para la defensa de la ciudad. La planificación y ejecución del desplazamiento de las unidades de artillería estuvo a cargo del Coronel Cabrita, oficial de carrera del Ejército Imperial del Brasil, destacado en Montevideo bajo el mando de Lecor. Este distinguido oficial se había casado con una señorita de una muy ilustre y patricia familia montevideana, una Villagrán, emparentada con el Prócer General José Artigas, sobrina de él por intermedio de su esposa Doña Rosalía Villagrán de Artigas.

El hijo del matrimonio del Coronel Cabrita y de su esposa Villagrán será el futuro héroe y Patrono del Arma de Ingenieros del Ejército del Brasil, Coronel Villagrán - Cabrita.

Este sistema de defensas con baluartes con base en la artillería, desarrollado por el Ejército Imperial, está dentro del plan estratégico, de acuerdo a documentación existente en Archivos Históricos del “Museo Militar Duque de Caxias” (Río de Janeiro), como del Museo y Archivo Histórico “Mariscal Osório” y Departamento de Historia, Facultad “Marqués de Herval” (Río Grande do Sul). También existe información muy bien desarrollada, en la faz científica de las ciencias históricas-militares, por el Departamento de Documentación de la Marina con sede en Río de Janeiro, en su obra “Historia de la Marina”, Volumen IA, Segundo, donde se hace un muy buen análisis de “La Campaña Cisplatina” y de sus operaciones tácticas, al igual de la estrategia desarrollada por las fuerzas imperiales donde se demuestra además los planes de defensa en Montevideo.

La política de defensa militar de Montevideo estaba unida a la muy inteligente “diplomacia del Club del Barón” primero y luego “Vizconde de la Laguna”, Teniente General Carlos Federico Lecor, quién con una muy sagaz y persuasiva política de estilo cortesano, con recepciones y “saraos” señoriales, realizó una serie de alianzas sociales, casando oficiales de alto rango brasileños y portugueses al servicio del Imperio con distinguidas damas de las familias más ilustres del patriciado montevideano, incluso él se casó con una Herrera. Lecor fue un verdadero maestro de esta sutil política-diplomática, otorgando además numerosas “Condecoraciones Honoríficas” y Títulos Nobiliarios, propuestos al Emperador Don Pedro I, como forma de agraciarse y compensar las alianzas políticas-militares con miembros destacados del patriciado montevideano, ejemplo los García de Zúñiga, los Herrera, los Durán, etc.

<sup>3</sup> Tierras municipales, fuera de los límites de la ciudad, en las que el Cabildo permitía que las utilizaran los vecinos residentes, por ejemplo para el pastoreo de ganado vacuno lechero y caballar.

Es menester destacar que dentro de las operaciones militares extramuros ordenadas por el Mando del Ejército Oriental, cae prisionero el Capitán Manuel Lavalleja, hermano del Brigadier General Juan A. Lavalleja, en la zona del “Cuartel de Morales”, según documento del 20 de julio de 1825 del Comandante de las fuerzas imperiales extramuros. Del período de la dominación brasileña se realizó un plano, en mayo de 1826, del “Cuartel de Morales” por el Coronel de Ingenieros Don Desiderio Cony, antecedente de las medidas de defensa ordenadas por Lecor, anteriormente con posiciones fortificadas en lugares estratégicos.

Transcurrido el tiempo de la lucha por nuestra Independencia y luego de la firma de la “Convención Preliminar de Paz” de 1828, encontrándose el Ejército Oriental a comienzos de 1829 en un período de organización institucional, el “Cuartel de Morales” fue ocupado y destinado para escuadrones de Caballería. Es en este lugar donde el 14 de diciembre de 1829, se produce una sublevación de oficiales de la Caballería del “Cuartel de Morales”. De acuerdo al parte o documento militar eran los siguientes: “...*El Capitán Venancio Flores, al igual que los Tenientes Máximo Arias y Feliciano Cuevas, pertenecían al Regimiento de Caballería No. 2, del que era Jefe el Coronel Bernabé Rivera, y el Segundo Jefe, el Mayor Pedro Pablo Ortiz ... Se oponían a los sublevados (los mencionados anteriormente) cuyo cabecilla era el Alférez Inocencio Arapí (la mayoría de la tropa eran indios misioneros que se amotinaron), por el camino tomaron prisionero al Capitán Flores, al Teniente Arias y es asesinado el Teniente Cuevas*”. El motín tenía como fin llegar a Montevideo, por el camino que había, que hoy ocupa la “Avenida 18 de Julio”. Los sublevados fueron contenidos por el Sargento Mayor Andrés Gómez, bajo el mando de un Regimiento de Cazadores.

Los sublevados fueron llevados a Durazno y luego enjuiciados en Montevideo sus cabecillas, siendo benévolos con el fallo, castigando solamente a los Jefes del Motín, con el destierro a la Provincia de Entre Ríos, que era parte de las Provincias Unidas del Río de la Plata, poco antes de la “Jura de la Constitución del 18 de Julio de 1830”.

El “Cuartel de Morales”, de acuerdo al trabajo de investigación de Walter Perna publicado en 1953, decía lo siguiente: “*estaba compuesto por un galpón de grandes dimensiones con techo de tejas y algunas piezas sobre la hoy calle ‘República’, circundando por una pared baja de las comúnmente llamadas de construcción francesa, con su salida principal al Camino del Carmen (Dante actual) y otra secundaria al Sur, más allá de lo que hoy es Colonia, ya que ésta recién años después fue abierta*”, este estudio detallado del edificio se refiere a la segunda mitad del siglo XIX.

Durante “La Guerra Grande”, el “Cuartel de Morales” fue parte de la línea de defensa exterior de Montevideo. Siendo una propiedad totalmente pública a partir de 1852, al ser adquirido todo el predio que hoy comprende el “Cuartel de Los Treinta y Tres Orientales” por el Gobierno del Presidente Juan Francisco Giró, para funcionamiento de un cuartel de mayores dimensiones, según lo afirma el historiador Fernández Saldaña<sup>4</sup>.

### **EL CUARTEL DE MORALES COMO SEDE DEL PARQUE NACIONAL**

Entre 1865 y 1880 funcionó en el predio “El Parque de Artillería” o “Parque Nacional”, desde el Gobierno del Presidente Bernardo P. Berro hasta el Gobierno del

<sup>4</sup> Barrios Pintos, Aníbal. “Montevideo. Los Barrios I y II”. Montevideo, 1971.

Coronel Lorenzo Latorre, a comienzos de su presidencia en 1880. Por Ley N° 1456 se denomina “Parque Nacional”, trasladándose posteriormente a las calles Colonia y Minas.

### **CONSTRUCCIÓN DEL CUARTEL DE LOS TREINTA Y TRES**

Durante el primer gobierno del Coronel Lorenzo Latorre, entre 1876 - 1879, fue un período importante de “obras públicas” trascendente para la Nación. La construcción del cuartel de los Treinta y Tres fue iniciada en 1879, por orden expresa de Latorre. Se tuvo en cuenta un hecho de suma relevancia para el patrimonio de Montevideo y de la Nación, en lo referente a utilizar en su construcción “piedras” de la vieja “Ciudadela” demolida en 1876 y del no menos histórico edificio colonial del “Fuerte” de la antigua “San Felipe y Santiago de Montevideo”. El historiador Fernández Saldaña<sup>5</sup> señala lo siguiente: “...*Para la reconstrucción terminada en 1880, que vino a darle el aspecto que todavía ofrece en la calle Dante, empleáronse muchos materiales provenientes de la demolición de la Ciudadela, en la época de Latorre...*”.

El General, arquitecto y un ilustre historiador de la Arquitectura Nacional, Alfredo Campos, en su libro sobre “Breve Reseña Histórica del Servicio de Ingeniería y Arquitectura Militar”, informa en su investigación académica lo siguiente: “*En Montevideo, recién comienza la construcción de cuarteles, para tan determinado destino, durante el gobierno del Coronel Latorre. Se levantó entonces, en el año 1879, el llamado cuartel ‘De los Treinta y Tres’, como reza en el friso de su entablamiento, junto a la fecha de su habilitación, 1880. Se emplearon en esta obra materiales de demolición de la Ciudadela, conducidos desde la Plaza Independencia, hasta la calle del Carmen (actualmente Dante) y República, en carretones. Otras de las piedras de los históricos muros sirvieron para el empedrado de cuna de algunas calles capitalinas...*”.

Un hecho de gran relevancia es que por 12 años, estuvo en custodia la histórica “Puerta de la Ciudadela” desmontada en el predio del viejo “Cuartel”, que luego fue la sede de la primera “Escuela de Artes y Oficios”, para luego ser llevada a su actual emplazamiento en el centro de la Ciudad. El insigne historiador y académico Profesor Alfredo Castellanos en su obra “Historia del desarrollo edilicio y urbanístico de Montevideo”, destacaba el siguiente estudio: “*El recio y esbelto portón de entrada que se alzaba frente a la calle Sarandí fue desmontado, asegura el diario ‘La Tribuna’, 29 de diciembre de 1876, con el mayor esmero, y todas las piedras numeradas a fin de poder reconstruirlo en algún edificio público, añadiendo que al efecto habíase levantado un pequeño plano, para hacer un monumento, con aquella histórica reconstrucción. En verdad sus sillares centenarios estuvieron depositados, en el antiguo cuartel de los Morales, situado entonces en la esquina de las actuales calles Dante y República, a cuyo lugar dos años más tarde fueron a dar también otras piedras igualmente venerables, las del Fuerte, residencia de los gobernadores de Montevideo, desde la época española y a la sazón casa del gobierno nacional, cuya demolición comenzó en 1880...*”.

Cabe agregar que muchos presidentes de la República residieron y gobernaron desde el histórico edificio del fuerte, lugar además donde falleció en ejercicio del Poder Ejecutivo, como parte del “Triunvirato” junto a los Generales Flores y Rivera (primer

<sup>5</sup> Barrios Pintos, Aníbal. “Montevideo. Los Barrios I y II”. Montevideo, 1971.

presidente de la República, que en realidad nunca llegó a tomar posesión del cargo, porque falleció en Melo), el ilustre “Jefe de la Cruzada Libertadora de 1825 y de Los Treinta y Tres Orientales”, el Brigadier General Juan Antonio Lavalleja.

De acuerdo a los estudios del General y arquitecto Alfredo Campos, como también a información del Departamento de Historia de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, la gran mayoría de las “históricas piedras” del “Fuerte”, se utilizaron en la construcción del “Cuartel de Los Treinta y Tres”. Coincidiendo con el Decreto con fuerza de ley del Poder Ejecutivo, con fecha del 31 de diciembre de 1878, tomando dicho decreto, la Resolución del Ministerio de Gobierno, como antecedente, donde en su artículo 2º dice: *“Los materiales que resulten útiles de la demolición del ‘Fuerte’, serán aplicados a la construcción del Parque Nacional y de la Escuela de Artes y Oficios, en el terreno de propiedad pública denominado ‘Cuartel Morales’”*.

Esta obra de suma importancia para el patrimonio arquitectónico de Montevideo, es parte de un gran proyecto general de “Políticas de Estado” impulsadas por lo que se llamó el “Uruguay de la Modernidad”, iniciadas esas profundas transformaciones en el gobierno de Latorre como ser la “Ley de Educación Común” 1877 o “Reforma Vareliana”, “La Escuela de Artes y Oficios”, 1878, actual “Universidad del Trabajo del Uruguay”, las leyes de Alambrado de los Campos, reforma del Código Rural, como el impulso dado a la introducción del ganado Hereford para mejorar definitivamente las “haciendas” y pasar como decía el célebre historiador económico Profesor Methol Ferré, las reformas en las comunicaciones telegráficas, el apoyo al desarrollo del ferrocarril, a la construcción de puentes y caminos, a la modernización del Ejército Nacional, el apoyo a la “Iglesia Católica Nacional” al crear el “Obispado de Montevideo” y su primer Obispo Monseñor Jacinto Vera, etc. Todo este impulso renovador es destacado por los grandes historiadores nacionales como Reyes Abadie, Methol Ferré, Eduardo Acevedo, incluso el propio Pivel Devoto en sus investigaciones sobre el “Primer Militarismo”, cuando destaca este impulso reformador, que supo captar grandes inversiones del “Capital Británico”, que continuó invirtiendo superlativamente en los gobiernos de Tajés, Herrera y Obes, Idiarte Borda, Cuestas, hasta Batlle y Ordóñez. Como decía Methol y también Williman, *“...la estancia cimarrona pasó a ser la estancia empresa...”*, el Uruguay en el último cuarto del siglo XIX tuvo un crecimiento formidable de su economía, junto con Argentina, las más altas de América Latina comparativamente hasta comienzos del siglo XX.

El espíritu arquitectónico del nuevo edificio del “Cuartel de los Treinta y Tres”, fue dentro de las corrientes “Historicistas” y del “Neoclasicismo” imperante en Europa, en materia de construcciones militares, a fines del siglo XIX. Sin embargo el edificio tiene, en su aspecto interior, en su gran patio cuadrangular, una fuerte inspiración de la arquitectura colonial, testigo de la política impulsada por Latorre de preservar aspectos de “Nuestra Identidad Nacional” como diríamos hoy. El frente de edificio tiene una gran influencia directa de construcciones militares francesas del “Segundo Imperio” de Napoleón III y “La Plaza de Armas” tiene una fuerte inspiración de la “ingeniería y arquitectura militar española” de tendencia historicista, lo que hace del conjunto una muy bella y sólida construcción edilicia.

Este histórico edificio fue sede de la “Primera Escuela de Artes y Oficios”, actual Universidad del Trabajo del Uruguay, en 1878 hasta 1879 inclusive.

Posteriormente, entre 1919 y 1945 se realizaron algunas reformas de ampliación sin cambiar la arquitectura original, estando las obras a cargo del General y arquitecto Alfredo R. Campos, mejorando las instalaciones con mayor comodidad para los oficiales y el personal subalterno, de comedor, dormitorios y los salones para reuniones sociales y culturales, también para dictar clases.

Entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX fue sede primero de Unidades de Infantería como los Batallones N° 2 y N° 4 y a mediados del siglo XX del Centro General de Instrucción para Oficiales de Reserva C.G.I.O.R., donde además se instaló un gimnasio completo.

El Liceo Militar General Artigas fundado el 13 de marzo de 1947 por Decreto del Poder Ejecutivo N° 9010, durante la presidencia de don Tomás Berreta, funcionó en el viejo “Cuartel de los Treinta y Tres” hasta 1948 en que se trasladó a su actual sede del Prado de Montevideo. Luego albergó al Liceo Militar “Coronel Lorenzo Latorre”, en la década de 1970 hasta 1985, donde se volvieron a mejorar las instalaciones existentes, especialmente lo referente a las aulas de clase.

A partir de 1987 fue sede del “Museo de Infantería” y desde 1998 al 2006 lo fue del “Batallón Simbólico de Infantería”.

En 1975, por iniciativa de la Comisión del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación –actual Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación– el “Cuartel de Los Treinta y Tres” o de “Los Treinta y Tres Orientales”, como dice el documento, de acuerdo a la Ley de Patrimonio, el Ministerio de Educación y Cultura propuso que fuese declarado: Monumento Histórico Nacional, por el Poder Ejecutivo. Siendo un referente indiscutido del Patrimonio Cultural de la Ciudad de Montevideo y de la Nación.

## **LA ESCUELA DE ARTES Y OFICIOS**

### **ACTUAL UNIVERSIDAD DEL TRABAJO DEL URUGUAY**

El viejo cuartel tuvo el honor de ser la sede de la “Primera Escuela de Artes y Oficios del Uruguay”, entre 1878 y 1879.

En la “Historia de la Educación Nacional”, la enseñanza técnica ocupa un lugar relevante por su significación y por ser fundamental para el desarrollo tecnológico, no sólo de nuestra Nación, sino en cualquier parte del “Orbe”, es básica su trascendencia para cualquier sociedad industrial.

Los antecedentes históricos de la enseñanza técnica en el Uruguay, debemos ubicarlos en el Período Colonial, donde las primeras enseñanzas de trabajos manuales para la tierra y de carpintería, fueron enseñados por “Los Padres Jesuitas” en el siglo XVIII, en las llamadas “Misiones” al norte de la “Banda Oriental”. Estos maestros jesuitas enseñaron a los indígenas carpintería, técnicas de cultivos en la agricultura, crianza de ganado y su faena, al igual que las técnicas de ordeño y de productos lácteos, como también técnicas de la construcción de viviendas, como albañiles y herrería. Los “guaraníes” fueron la mayoría de los indígenas de estas “Misiones” impulsadas y dirigidas por los “Jesuitas”, las cuales alcanzaron altísimos niveles de

educación formal, luego de su expulsión por la corona española, en 1767, estos magníficos centros fueron abandonados, habiendo tratado sin el éxito de los Jesuitas, los Padres Franciscanos continuar con la enseñanza técnica, hubo sí escuelas primarias de los Franciscanos, que funcionaron en nuestro territorio, como la que hubo en Montevideo, a la cual asistió nuestro prócer de niño, el futuro “General en Jefe de los Orientales”, Don José Artigas.

Es justamente el General José G. Artigas quién se preocupó realmente por la educación del “Pueblo Oriental”. De acuerdo a documentos del Archivo Artigas Tomo XII, durante el año 1813 y luego de instalado el “Primer Gobierno Patrio” en la “Villa Nuestra Señora de Guadalupe de los Canelones”, a comienzos de mayo y como consecuencia directa del “Congreso de Tres Cruces o de Abril de 1813”, dentro de las actividades impulsadas por el “Gobierno Económico de la Provincia Oriental”, estaba la “educación” como una meta fundamental impulsada por Artigas, a la par de otros cometidos fundamentales de gobierno como la justicia, la seguridad y la economía.

Artigas puso énfasis en la enseñanza técnica además de la tradicional, diferenciándose de la herencia española, donde la educación de trabajos manuales era considerada de menor jerarquía social.

En un documento del tomo XII, del Archivo Artigas, dice lo siguiente: “...*fomentar y levantar los Seminarios para las Ciencias, Artes, Aulas de Gramática, Filosofía, Matemáticas y Lenguas; fomentar las sociedades públicas, instrucciones para la promoción de la Agricultura, Comercio, Oficios; Manufacturas e Historia Natural del país, y todo efecto social y sentimientos generosos que acrediten, las virtudes de un Pueblo bien civilizado entre las Naciones Cultas...*”.

Luego de la Independencia Nacional en 1830, no volvió a preocuparse específicamente de la educación técnica, como la había hecho el gobierno artiguista. Hubo algunos intentos expresados por el Vicario Apostólico de la República Don Dámaso Antonio Larrañaga, luego por el “Gobierno del Cerrito” presidido por el Brigadier General Manuel Oribe, durante “La Guerra Grande”, después el Presidente Juan Francisco Giró, también se preocupó, pero no llegó a plasmarse en los hechos, pese a las buenas intenciones.

El gobierno del Coronel Latorre será el que definitivamente concrete la instalación en la república de la “Escuela de Artes y Oficios”, la cual tendrá a su cargo la enseñanza de carácter técnico del país.

Los inicios de la “Primera Escuela” fue en el viejo “Cuartel de Morales” como dicen los documentos en la “Calle del Carmen”, un camino angosto al cual los vecinos de la zona llamaban de “Los 33” en referencia a “Los Treinta y Tres Orientales”, que es actualmente la calle República y que llegaba hasta cerca del “Camino de la Unión”, actual centro del Cordon.

Los “Talleres de Maestranza” del viejo “Cuartel” fueron los primeros talleres de la “Escuela de Artes y Oficios”, en forma primaria. En un documento de la época, mediante un oficio, el Sargento Mayor José Sosa eleva un informe a su superior el Coronel Ventura Torrens, dando cuenta de los comienzos de los cursos de la Escuela:

*“Montevideo, diciembre 10 de 1878.*

*Señor Coronel Ventura Torrens, Jefe del Estado Mayor del Ejército.*

*Asunto: Mejoras realizadas. Escuela de Artes y Oficios.*

*Durante el corriente año, se han concluido de establecer, el Taller de Fundición de Bronce, que era de suma necesidad para fundir infinidad de piezas pequeñas de bronce, que se necesitan para los carruajes de tropa de línea.*

*En el Taller de Carpintería, se ha colocado una sierra firme para aserrar madera, hecha en esta repartición, que además de la economía de brazos abrevia mucho el trabajo.*

*También se ha establecido, durante el corriente año, una 'Escuela de Artes y Oficios', para menores que recoge la policía por las calles por delitos de robo, vagos y otros que no pudiéndolos sujetar las madres, entregan a la policía, a fin de corregirlos, y que han sido enviados a esta 'Maestranza', a dichos menores, se les enseña lectura, escritura, aritmética y música a todos los que tienen vocación para ello y además, los Oficios de herrero, carpintero, talabartero y zapatero".*

El Capitán Juan Tomás Bélizon fue su director a partir de 1880. Como Instituto de Enseñanza Técnica llegó a grandes realizaciones, trasladando la "Escuela de Artes y Oficios", a la esquina actual de "18 de Julio y Eduardo Acevedo", por un tiempo. De aquellos talleres iniciados en el viejo cuartel, surgirán jóvenes muy hábiles en carpintería y en herrería, fundiciones, etc. Estos demostraron sus conocimientos al haber participado en las reformas y construcción de las primeras cañoneras de guerra de nuestra Marina Nacional (la "Artigas", la "Suárez" y la "Rivera"<sup>6</sup>).

También por indicación de Latorre se dictaban clases de "moral cristiana" y nociones de "Patria" a cargo de un "preceptor". Asimismo concurría un "cura" para asistir a la "tropa" y a los educandos espiritualmente<sup>7</sup>. Poco después se incluyeron en los cursos de la "Escuela" clases de tipografía y de máquinas a vapor, dibujo de planos navales, etc.

Se podría afirmar que esta Escuela de Artes y Oficios también cumplía las funciones que hoy cumple el Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay, en lo referente a la función social de los niños y adolescentes infractores o carentes de un hogar o familia, que los protegiera y formara como personas integradas a la vida social. Es evidente la preocupación del gobierno de la época por darle una formación técnica a estos jóvenes y permitirles formarse un porvenir como personas de bien y útiles para el desarrollo de la Nación.

Uruguay fue un verdadero pionero en el contexto regional de los Estados de nuestra América Latina, no solo en cuanto a la Educación Primaria llevada adelante por Varela, sino en lo referente a la educación técnica, integrada a un programa además basado en los valores de la moral y las buenas costumbres. Todo ello nos lleva a la convicción, que se quería una sociedad que apuntara al desarrollo integral, sin olvidar su pasado cristiano y su raíz hispánica.

<sup>6</sup> Las cañoneras Artigas y Suárez fueron construidas en astilleros europeos (Trieste y Cherburgo respectivamente) y en el puerto de Montevideo los alumnos de la Escuela de Artes y Oficios con sus maestros le realizaron reformas. La cañonera Rivera fue construida totalmente en los talleres de la Escuela de Artes y Oficios. Llevada posteriormente sobre rolos de madera por el centro montevidiano hasta el puerto de Montevideo, habiendo sido un enorme desarrollo para la industria naviera nacional.

<sup>7</sup> En la época se le llamaba Educación espiritual a cargo de un Ministro consagrado (cura), la formación en Moral cristiana incluída la formación religiosa. En el local de la escuela se oficiaban misas para el personal y los alumnos.

## EL CUARTEL DE LOS TREINTA Y TRES Y SUS CAÑONES

A la entrada del histórico cuartel se encuentran vigilantes antes de ingresar por el portón principal dos magníficos cañones testigos de otros tiempos, de un Montevideo colonial. Ellos fueron parte de muchas acciones bélicas en defensa de la Ciudad.

Estas piezas eran parte del parque de “La Real Artillería del Ejército de Línea”, del cual dependía el “Real Cuerpo de Artillería de San Felipe y Santiago de Montevideo”. Son cañones del modelo de 1792, de 8 libras, y otro de 12 libras con un alcance máximo, dependiendo del ángulo de tiro, de cerca de 1000 metros el de 8 libras y de alrededor de 1650 metros el de 12 libras. Fueron piezas muy bien construidas por “maestros” o maestros armeros de artillería. Este modelo a diferencia de los buenos cañones de “sitio” o pesados de calibre de 24 libras, tenían mayor precisión y durabilidad en cuanto a la fatiga del metal. España utilizó mucho estos cañones en Europa y América, empleados en las “Guerras contra La Revolución Francesa”, en las “Campanas de 1793” y en la “Guerra contra Napoleón I”, a comienzos del siglo XIX.

En América este modelo fue usado por los “Reales Cuerpos de Artillería”, de “Los Reales Ejércitos de Línea”. Las “Milicias Coloniales” no tenían la misma formación académica y técnica que el “Ejército de Línea”. Los mejores artilleros y los oficiales más destacados del Arma se formaban en España, como el montevideano Don Manuel Oribe, siguiendo la carrera de artillería de su padre, que era coronel de la Artillería Española de Montevideo.

Fueron pocos los criollos que se destacaron como oficiales en la colonia en la “Artillería” y este modelo de cañón muy confiable, era parte del parque de la Plaza Fuerte<sup>8</sup>, el mismo fue empleado contra las tropas británicas durante “Las Invasiones Inglesas 1806 - 1807”, posteriormente alguna pieza fue llevada por las tropas inglesas para su estudio de este modelo, que luego de su retiro al ser derrotados en Buenos Aires, volvieron a ser utilizados contra “los Patriotas” en la lucha por nuestra emancipación hasta 1814. Los “Porteños<sup>9</sup>” se llevaron algunas piezas con sus cargas respectivas, las que estaban en mejores condiciones, además de gran cantidad de fusiles y pólvora que fueron empleados posteriormente por el *Ejército de Las Provincias Unidas del Río de la Plata*, incluso por el “Ejército de los Andes” comandado por el General José de San Martín. El General Alvear, Comandante en Jefe del Ejército de Buenos Aires fue quien se llevó este valioso arsenal, luego de su derrota por el *Ejército Artiguista* en la “Batalla de Guayabos” cuando el entonces Coronel Fructuoso Rivera, derrota a las fuerzas porteñas. Esto privó a los Orientales de un precioso armamento, incluyendo estos valiosos cañones, con su respectivo parque de municiones.

España este modelo lo empleó hasta muy entrado el siglo XIX, hasta 1829 figuraban en los registros del arsenal de los “Reales Ejércitos”, incluso se usaron durante la década de 1830 - 1840.

---

<sup>8</sup> Se le llamaba, en el período colonial, Plaza Fuerte, a un bastión con torres y murallas fortificadas en forma de cuadrilátero, de acuerdo a las Reales Ordenanzas del Ejército Español, establecidas por el Rey Felipe V y posteriormente por el Rey Carlos III, en el siglo XVIII.

<sup>9</sup> Habitante de la ciudad de Buenos Aires vinculado al puerto, el término es de origen colonial.

Estos cañones fueron parte del Ejército Nacional durante las presidencias de los Brigadieres Generales Rivera y Oribe, siendo este último quién reorganiza y crea la “Brigada de Artillería” en 1837. Por su peso no eran empleados en campaña, especialmente el de 12 libras que con cureña llegaba a dos toneladas; no obstante se los siguió usando hasta la “Guerra Grande” (1839 – 1852), como arma defensiva de Montevideo.

### **VIRGEN DE LOS TREINTA Y TRES**

En el edificio hay una imagen de la Virgen de los Treinta y Tres. En este histórico cuartel en los tiempos del gobierno del Coronel Latorre existió una capilla en la cual había una imagen de la virgen. Cuando se produce el proceso de secularización del Estado Nacional, la imagen desaparece del edificio, volviendo por iniciativa del Arma de Infantería del Ejército Nacional a propuesta del Regimiento Simbólico de la misma, por ser, de acuerdo a la tradición, *Capitana y Guía de los Treinta y Tres*, y por el edificio llevar dicho nombre.

La imagen provino por tradición y culto popular desde el sur de Buenos Aires, en tiempos de la colonia. Era adorada por los vecinos de la “Villa de la Florida” a comienzos del siglo XIX.

Cuando se produce “La Cruzada Libertadora de 1825” al mando del Brigadier General Juan A. Lavalleja, al establecer el Gobierno Patrio en la Florida, él y los integrantes de la Cruzada Libertadora se encomendaron a la “Santísima Virgen María”, para que protegiera a la Provincia Oriental, a su Pueblo, al Ejército y a los gobernantes en general. La VIRGEN DE LOS TREINTA Y TRES ORIENTALES estuvo presente ante los miembros de la “Honorable Sala de Representantes de la Florida”, cuando se redactó el Acta de la Declaratoria de la Independencia el 25 de agosto de 1825, en ceremonia presidida por el Presbítero Juan Francisco Larrobla. Los asambleístas y demás autoridades provinciales rindieron honores a la “Santísima Virgen”, venerando su imagen en un rancho contiguo a la “Honorable Asamblea de la Florida”. A partir de ese momento comienza a llamarse popularmente a la imagen: “VIRGEN DE LOS TREINTA Y TRES”.



*Imagen de la Virgen de los Treinta y Tres<sup>10</sup>*

<sup>10</sup> Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Virgen\\_de\\_los\\_Treinta\\_y\\_Tres](http://es.wikipedia.org/wiki/Virgen_de_los_Treinta_y_Tres)

En 1857 el Brigadier General Manuel Oribe regaló la corona de oro que hoy tiene la “Virgen de Florida” o de “Los Treinta y Tres”, en acción de gracias por haberlo salvado a él y a su familia en una terrible tempestad en el mar, cuando su barco estuvo por naufragar. El ilustrísimo Monseñor Doctor Mariano Soler, primer arzobispo de Montevideo en 1894, oficializó el nombre de “Virgen de Los Treinta y Tres” y puso una placa en la Catedral de Florida donde está su imagen. Posteriormente el Papa Juan XXIII la nombró PATRONA DEL URUGUAY en 1962. En 1975 fue declarada junto a la Catedral de Florida, Monumento Histórico Nacional. En 1987 y 1988, durante las visitas papales de Su Santidad Juan Pablo II, la Virgen de Los Treinta y Tres presidió las celebraciones eucarísticas en Tres Cruces (Montevideo) y en Florida.

### **LISTA OFICIAL DE LOS TREINTA Y TRES ORIENTALES**

El entonces Coronel Don Manuel Oribe, Segundo Jefe de la “Cruzada Libertadora de 1825” o de Los “Treinta y Tres Orientales”, confeccionó en 1829 por orden del Gobernador y Capitán General del Estado, Brigadier General Juan Antonio Lavalleja, la Lista de los Patriotas que integraron los “Treinta y Tres Orientales”, a los efectos de ser reivindicados con justicia, con un premio consistente en una pensión graciable y de figurar en la lista oficial.

La lista definitiva fue publicada en 1832 siendo Oribe Ministro de Guerra y Marina.



*Lista de los Treinta y Tres Orientales<sup>11</sup>.*

<sup>11</sup> El documento original consta en el Archivo General de la Nación y su copia en el Archivo del Departamento de Estudios Históricos del Ejército. Lista firmada por Oribe en su condición de Ministro de Guerra y Marina y homologada por Ley en el año 1832. La imagen es elaboración del autor.

## **EL VIEJO CUARTEL DE LOS TREINTA Y TRES Y LA ACTUALIDAD**

Avanzando los primeros años de la primera década del siglo XXI, se instaló la Escuela Nacional de Operaciones de Paz del Uruguay (E.N.O.P.U.), la cual tiene el aval del Sistema Integrado de Entrenamiento de las Naciones Unidas. La “Paz Mundial” es un noble ideal superior de toda la humanidad y la E.N.O.P.U. tiene la gran función de formación integral de instructores y alumnos, que son enviados a distintos países del mundo en busca de la solución de conflictos por métodos pacíficos, sean esos de origen político, étnico, religioso o socio-económico.

El Uruguay y sus Fuerzas Armadas históricamente han contribuido en distintas épocas y en varios continentes a la “Paz y la Seguridad internacionales”, siendo el Estado de América Latina con mayor participación de efectivos en la historia en “Misiones de Paz”. Al mismo tiempo es sumamente valorado por la comunidad internacional y por la O.N.U. por su ejemplar desempeño en las misiones asignadas en África, Asia, América Latina, Europa y Medio Oriente, durante el siglo XX y lo que va del siglo XXI; llevando siempre un ideal democrático y de tolerancia a los pueblos del mundo.

A partir del año 2012, también este histórico edificio del “Cuartel de los Treinta y Tres”, es la sede del “Centro de Altos Estudios Nacionales” o “C.AL.E.N.”, el cual tiene a su cargo el programa de nivel post-terciario de la “Maestría en Estrategia Nacional”. El C.AL.E.N. es dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y en él se desarrollan la Maestría en Estrategia Nacional, Cursos de Extensión Académica y Actividades Académicas Especializadas en áreas del Derecho y de las Ciencias, vinculadas a la Estrategia Nacional, además de actividades en desarrollo de extensión cultural.

En el Instituto han dictado clases y conferencias Presidentes de la República, Ministros, Directores de Entes Estatales, Legisladores Nacionales de todo el sistema político, Ministros del Poder Judicial y de la Corte Electoral, Intendentes, autoridades de la Enseñanza Primaria, Media y Superior, representantes de la Universidad de la República y de universidades privadas, Diplomáticos y delegaciones oficiales del continente americano, europeo y asiático. También representantes de organismos internacionales y de institutos afines, de países amigos, como ser: Colegio Interamericano de Defensa, Junta Interamericana de Defensa, Comando Sur de los Estados Unidos, Universidad de Defensa de la República Popular de China, Escuela Superior de Guerra del Brasil, Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa Nacional de España.

El C.AL.E.N. además de tener de alumnos a profesionales universitarios, docentes, oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y técnicos de nivel terciario, ha tenido durante los últimos años alumnos extranjeros que han ido en un aumento progresivo hasta el presente. Oficiales superiores de las Fuerzas Armadas de Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Venezuela han pasado por sus aulas.

### **BIBLIOGRAFÍA**

ACEVEDO, Eduardo. “Historia del Uruguay”, Montevideo, 1929.

“Albert Museum de Londres”. Londres, Reino Unido, 1982.

- Archivo "Artigas" del Archivo General de la Nación. Montevideo, Uruguay.
- Archivo General de la Nación. Departamento de Documentación. Montevideo, Uruguay.
- Archivo Histórico del Palacio de Itamarati, Publicaciones Río de Janeiro, Brasil.
- Archivo y Biblioteca del Palacio "Duque de Caxias", Publicaciones Río de Janeiro, Brasil.
- Armi Antiche. Armas Antiguas, versión española, Editorial Toledo, Barcelona, España, 1982.
- ARREDONDO, Horacio. "Civilización del Uruguay", Montevideo, 1951.
- BARRIOS PINTOS, Aníbal. "Montevideo. Los Barrios I y II". Montevideo, 1971.
- BAUZÁ, Fransisco. "Historia de la Dominación Española en el Uruguay". Publicación Ministerio de Educación y Cultura. Montevideo, 1965.
- CAMPOS, Alfredo. "Breve Reseña Histórica del Servicio de Ingeniería y Arquitectura Militar", Montevideo, 1978.
- "Catálogos Museológicos Especializados Europeos".
- CIRLOT, Juan. "Diccionario de Símbolos". Editorial Siruela, Barcelona, 1997.
- CORTÉS ARTEAGA, Mariano. "Las fortificaciones de la defensa de Montevideo durante la Guerra Grande". Montevideo, 1930.
- "Cronología Comparada del Uruguay". Publicación Fondo Universitario, de la "Universidad de la República.". Montevideo, 1985.
- Departamento de "Historia de la Facultad de Arquitectura", (Archivos y Tratados Académicos) U.DE.LA.R., Montevideo, Uruguay.
- Departamento de Documentación. Publicaciones Históricas, Marina de Brasil, Río de Janeiro, Brasil, 1995.
- FULLER, J. E. C., "Batallas decisivas del Mundo Occidental", versión española, Madrid, España, 1961.
- GUIRIA, Juan. "La Arquitectura en el Uruguay". T.I. Edición, Universidad de la República, Montevideo, 1956.
- I.C.O.M. Consejo Internacional de Museos. Publicación "Museos - Patrimonio". 2003.
- Instituto Teológico del Uruguay. "Historia de la Iglesia en Uruguay". Montevideo, 1978.
- LAGUARDA TRÍAS. "El Ingeniero Militar D. Carlos Cabrer, precursor de la fortificación moderna", Montevideo, 1942.
- LOSTEAU, César. "Influencia de Francia en la Arquitectura del Uruguay". Montevideo, 1995.
- LUCCHINI, Aurelio. "Concepto de Arquitectura y su traducción a formas en el territorio que hoy pertenece a la República del Uruguay". Facultad de Arquitectura. Montevideo, 1986.

“Museo de Armas de Lieja”. Bélgica, 1982 – 1984.

“Museo de Viena”. Colección Militar, Viena, Austria, 1992.

Revista “El Soldado”. “200 Años del Ejército Nacional”. Centro Militar, Montevideo, 2011.

Revista del “Instituto de Estudios Genealógicos del Uruguay”. Varios tomos, Montevideo, 1992 - 2009.

Revista Histórica. Publicación Museo Histórico Nacional dirigida por el Prof. Juan Pivel Devoto. Montevideo. Varios tomos, 1970 – 1981.

REYES ABADIE, Washington. “Crónica General del Uruguay”. Montevideo, 1998.



---

# ARMADA NACIONAL: SU REDIMENSIONAMIENTO Y REORGANIZACIÓN DE CARA AL SIGLO XXI

Daniel H. Núñez<sup>1</sup>

---

**Describe el proyecto de “aggiornamento” en el que se embarcó la Fuerza Naval desde 2011 y los desafíos que enfrenta un cambio de esta naturaleza.**

---

*“No hay nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su tiempo”. Víctor Hugo*

## INTRODUCCIÓN

El Plan General de la Armada Nacional (PLANGEN COMAR) es un documento anual que contiene, entre otras cosas, la Visión del Comandante en Jefe de la Armada, describe las situaciones: regional, nacional e institucional, enuncia los objetivos navales permanentes y coyunturales y expresa la Decisión, traducida en esfuerzos. El PLANGEN consta también de una serie de anexos que establecen las tareas que cada Gran Mando<sup>2</sup> y el Estado Mayor General deben cumplir en razón de la Decisión tomada; por último un anexo desarrolla el Plan Director Logístico.

Obviamente, el PLANGEN 2011 estuvo influenciado por las vivencias de la Armada Nacional de mediados del 2010 pero sobre todo por un contexto general (mundial, regional y nacional) de transformaciones, propio de una época de crisis y de cambios a todo nivel, incluso el organizacional.

La Visión del Comandante inserta en este documento determinaba: “... *se hace necesario producir un cambio, ... se llevará a cabo un redimensionamiento, ... priorizando, fusionando, desactivando, replegando ... con el fin de que el apoyo logístico pueda concentrarse al máximo, evitando esfuerzos innecesarios que tiendan a la dispersión de los recursos*”.

Esta significaría una primera etapa seguida por otra que incluye la modernización de los medios que nos permitirá alcanzar las capacidades necesarias.

---

<sup>1</sup> Contralmirante. Como Capitán de Navío se ha desempeñado como Jefe del Departamento de Política Naval y Estrategia de la Tercera División del Estado Mayor General de la Armada, fue Director de la Escuela de Especialidades de la Armada, Comandante del Contingente Naval en la República Democrática del Congo durante el 2005 y Jefe de Estado Mayor de la Dirección General de Personal Naval. Realizó el Curso de Altos Estudios Estratégicos en el Reino de España. En 2012 fue Comandante de la Flota de la Armada y Sub-Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Actualmente se desempeña como Comandante de la Flota y Jefe del Centro Coordinador de Búsqueda y Recate en el Mar. [dndhnunez@gmail.com](mailto:dndhnunez@gmail.com)  
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2012.

<sup>2</sup> Existen cuatro Grandes Mandos: el Comando de la Flota, la Prefectura Nacional Naval, la Dirección General de Personal Naval y la Dirección General del Material Naval.

De esta forma, los cuatro primeros esfuerzos enunciados en la Decisión fueron:

- el Redimensionamiento de la Armada Nacional.
- la Concentración de los esfuerzos logísticos en apoyo a los dos Grandes Mandos de línea, el Comando de la Flota (COMFLO) y la Prefectura Nacional Naval (PRENA).
- el Liderazgo centrado en Valores.
- la Redistribución y Concentración de las unidades terrestres.

Como se aprecia, la Armada Nacional se embarcó no sólo en una reestructura organizativa, sino también en un cambio de gestión y en un proceso de planificación estratégica como no había vivido, al menos, en los últimos 30 años, aunque siguiendo los pasos de un tan no antiguo “Proyecto Base”.

### **EL CAMBIO EN LA ARMADA NACIONAL. REALIDAD, PERCEPCIÓN Y MIEDOS, DE UN RUMBO “CASI OBLIGADO”**

Entre las cosas más difíciles que puede enfrentar un ser humano u organización, está “el cambio” y cuando éste es profundo y cultural, es sin duda el que impone los mayores sacrificios. Y, como gestionar cambios implica siempre resolver dilemas y romper paradigmas, aparecen en este proceso las resistencias propias del miedo a lo desconocido y a las pérdidas de las parcelas de un supuesto poder que no es tal sin el “todo”.

No existe día, en que no seamos espectadores y escuchas de situaciones relacionadas a organizaciones o actores que reclaman transformaciones, tanto sean de estructuras, de gestión, de culturas organizacionales o de cualquier otra índole. Crisis, transformación y cambios son palabras que se utilizan para indicar lo que está sucediendo en el mundo, la región y en nuestro propio país.

Por tanto, descuento que la Armada Nacional como Institución del Estado no está fuera de este entorno y como tal es responsable de entender cuál es su situación dentro del mismo y analizar qué medidas debe tomar para lograr superarse, con el objetivo de que la nueva Armada sea una fuerza armada mejor para la Nación y para sus conciudadanos.

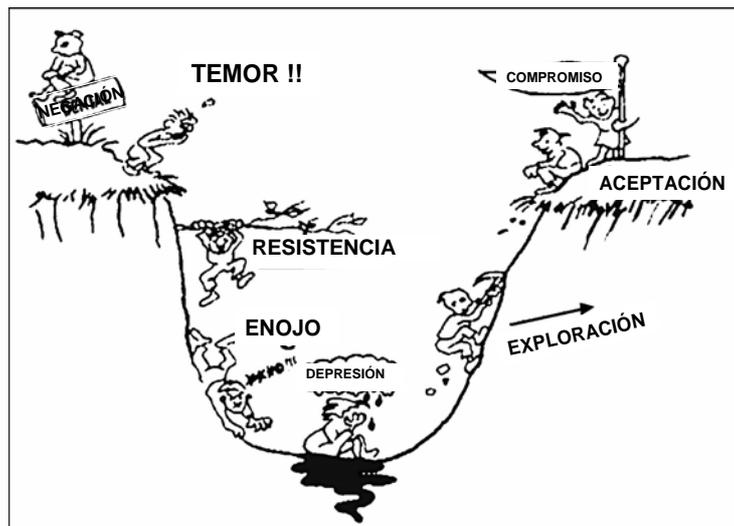
Si no se hubiera tomado la iniciativa podrían haber ocurrido dos cosas: que la coyuntura nos obligara a hacer aquello a lo que nos opusimos “por distintas razones” o que un actor externo a la Armada ordenara los cambios sin necesidad de contar con nuestro completo acuerdo.

Mi experiencia en este proceso, como Jefe del Estado Mayor General, me llevó a estar en un completo de acuerdo con aquellos que han determinado que un proceso de cambio transita por diversas etapas, más concretamente ocho (8) – negación, temor, resistencia, enojo, depresión, exploración – antes de llegar a su completa aceptación y compromiso. Estas son duras y estresantes para quienes lideran el proceso.

Es lógico preguntarse, más allá del entorno general descrito, por qué la Armada Nacional necesita un cambio, cuál es el objetivo del cambio y cómo se procesará el mismo.

Es fácil responder que el cambio se explica por un obvio aggiornamento que reclama la modernidad en una estructura que se estableció en los años 70, en otro contexto

regional y mundial, otro país, otra sociedad, otras Fuerzas Armadas, menos incertidumbres y tareas mucho menos complicadas que las actuales y de menor cantidad y alcance.



*Etapas del Cambio<sup>3</sup>*

El objetivo del cambio es una cuestión medular que debe estar por todos entendida y compartida. En cuatro oportunidades “el Mar” estuvo arraigado fuertemente en la agenda política, desde el punto de vista de los más altos intereses estratégicos nacionales: con las Instrucciones del año 1813, a principios del siglo XX (1909) con la construcción del puerto de Montevideo, con la Ley de Puertos de 1992 y ahora con un “Uruguay Marítimo” como nunca antes. Quiero decir al lector que para quien escribe, el mar no termina en la costa o el puerto, sino que incluye la infraestructura necesaria para alimentar el proyecto comercial marítimo del país y por tanto su proyección en el mundo.

Posiblemente el lector perciba a la Armada Nacional como “los buques”. Y esto es verdad, una Armada sin buques dejó de ser una Armada (a no ser que se esté preparando para un salto cualitativo exponencial, como lo hizo la Armada de Sudáfrica, en los 80, apoyada por un presupuesto fiscal abundante). Pero la Armada Nacional también es una gran organización. En nuestro país una “empresa de 5000 personas” es grande, por tanto necesita ser eficiente en su gestión y moderna en su infraestructura y medios.

En la edición anterior de esta Revista, expusimos por qué la Armada Nacional era, desde nuestro punto de vista, el principal articulador de las políticas marítimas, estando obligada a proporcionar la administración general del mar como:

- una autoridad marítima que ejerza la Seguridad Marítima (Safety) – Prefectura Nacional Naval.

<sup>3</sup> Fuente: extraído del “Managing Defense in the Wider Security Context Course” dictado por la Defense Academy of the United Kingdom (Cranfield University), en el Ministerio de Defensa Nacional, 19 a 30 de setiembre de 2011.

- una autoridad marítima que ejerza como Estado de Embanderamiento – Prefectura Nacional Naval.
- una autoridad marítima que conduzca la Búsqueda y Rescate en el mar – Comando de la Flota.
- una autoridad marítima que ejerza la Seguridad de Aguas y Navegación – Dirección General de Material Naval, a través de SOHMA (Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada) y SERBA (Servicio de Balizamiento de la Armada).
- una autoridad marítima que ejerza la Protección Marítima (Security) – Comando General de la Armada, a través de su C2I (CIMAR).

La Armada Nacional, está obligada a mantener el buen orden en el mar ejerciendo para el Estado, la gobernabilidad marítima junto a los actores estatales y privados del medio. Sólo un enfoque marítimo amplio y abarcador permite entender la complejidad de los asuntos del mar y su importancia, derivado de una voluntad estratégica del poder político.

En ese artículo, decíamos es nuestra obligación entonces “*ver el mar*” y hacer que otros también lo vean. Si somos capaces de “*ver bien*”, lo veremos como lo que es: obtención de recursos, línea de comunicaciones, lugar de investigaciones científicas, medio ambiente, área soberana, etc., con todas las implicaciones que ello tiene en el diseño de las necesidades del Estado para cumplir a cabalidad su rol de gobernante en el mar. En esta forma de “*ver el mar*” es que la Armada Nacional puede establecer los conceptos operacionales que deben pautar su acción y puede por tanto, establecer sus necesarias capacidades.

Por tanto el objetivo del cambio es transformar la gestión, modernizar la infraestructura y medios y consolidarnos como el actor marítimo que, coordinando con otros, aporta el esfuerzo principal al gobierno del mar que está obligado a ejercer el Estado. Todo ello a través de una conducción clara, ética y de fuerte liderazgo.

### **EL PROCESO DE CAMBIO - PRIMERA ETAPA: REDIMENSIONAMIENTO Y REINGENIERÍA. (Alistamiento Moral y Conceptual)**

La primera etapa del proceso de cambio comenzó, como ya se ha dicho, en enero del 2011. Los cambios que hasta ahora ha procesado la Armada Nacional, en gestión e infraestructura, han sido los siguientes:

#### **A) SE REORGANIZÓ EL ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA (ESMAY):**

Esta reorganización se llevó a cabo a través: de la fusión de la Quinta División (Comunicaciones) del Estado Mayor General de la Armada y la Sexta División (Informática) del Estado Mayor General de la Armada; la integración de la Primera División (Personal) del Estado Mayor General de la Armada a la organización de la Cuarta División (Logística) del Estado Mayor General de la Armada, la asignación de nueva función básica y tareas a la Secretaría del Estado Mayor General de la Armada (SEMGA).

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) obligaron a una revisión de la estructura del Estado Mayor General de la Armada en lo relacionado a las Divisiones 5 y 6. Se había hecho evidente una confluencia tecnológica entre ambas, que además representaban medios para lograr un mismo fin, que no es otro que la distribución eficaz y eficiente de la información a los niveles necesarios. Esta confluencia tecnológica exige la integración del tratamiento de la información como un recurso más del Mando. La Quinta División (Comunicaciones) del Estado Mayor General de la Armada y la Sexta División (Informática) del Estado Mayor General de la Armada se fusionaron en una sola División denominada Séptima División (Sistemas de Información y Comunicaciones) del Estado Mayor General de la Armada.

Por otro lado, el manejo del capital humano dentro de la organización requería integrar a la Cuarta División (Logística) del Estado Mayor General de la Armada ciertas tareas relacionadas al elemento funcional logístico Personal como un subsistema.

**B) SE REESTRUCTURÓ EL CENTRO COORDINADOR LOGÍSTICO PARA OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (CECLO):**

A fin de optimizar la implementación y adecuación al nuevo marco legal. La Ley de Presupuesto había creado una Unidad de Gestión Económico Financiera (UGEF) en el Ministerio de Defensa Nacional, cuyo cometido principal es el de coordinar la administración y control de los fondos provenientes de las Naciones Unidas; a su vez fue creado un régimen especial para el procedimiento de compra de insumos y equipos relacionados con la participación de las Fuerzas Armadas en las Misiones de Paz. El Centro Coordinador Logístico dependiente directamente del Jefe de Estado Mayor General de la Armada Nacional, pasó a depender del Centro Coordinador de Misiones de Paz de la Armada Nacional (CECOMAPA) y ambos se constituirán como una nueva División del Estado Mayor General de la Armada adecuando su organización a los nuevos requerimientos. Las tareas ejecutivas del Centro Coordinador Logístico fueron transferidas al Servicio de Aprovisionamiento (SERAP) por lo cual tampoco se justificaba una organización planificadora independiente, en materia logística para las misiones ONU.

**C) SE CREÓ UN CENTRO DE INFORMACIÓN MARÍTIMA (CIMAR):**

A efectos de integrar capacidades de comando y control que aseguren el Conocimiento del Entorno Marítimo, el Control Funcional del Mar y la interoperabilidad propia y con otros centros similares nacionales y regionales. La Armada dispone de varios y dispersos centros de operaciones, cuyas capacidades de comando y control por ser parciales y desintegradas, no aseguran el pleno y cabal Conocimiento del Entorno Marítimo a fin de facilitar el Control Funcional del Mar y la interoperabilidad de la forma que requieren los estándares actuales e internacionales. Por esta razón se estableció como prioridad operativa constituir un órgano único, integrando así todas las capacidades existentes, a fin de disponer de un panorama de superficie completo, actualizado y confiable, maximizar la coordinación de los diferentes niveles de conducción y de los componentes que intervienen en cada circunstancia, y optimizar los procesos de planificación, conducción y supervisión de las operaciones, a partir de la concentración de los medios materiales y humanos requeridos.

Conceptualmente pretendemos arribar a un “sistema del mar y litoral” integrado por tres subsistemas: el de protección y control, que nuclea todos los sensores y un único Centro de

Información Marítima, colectando toda la información de los múltiples medios existentes, analizándola y convirtiéndola en información útil para la toma de decisiones del Comandante correspondiente; el operativo, integrado por los medios del Comando de la Flota y la Prefectura Nacional Naval respondiendo a las alarmas del Centro de Información Marítima y finalmente el subsistema de desarrollo marítimo, que básicamente integran los servicios de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología - Balizamiento, de Construcciones, Reparaciones y Armamento, etc..

En este sentido recordemos que el propio Ministro de Defensa Nacional, Fernández Huidobro, a mediados de mayo del 2012, insistía públicamente con la necesidad de incorporación de un sistema de radares costeros.

**D) SE CREÓ EL SERVICIO DE GESTIÓN INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES DE LA ARMADA (SEGIT):**

En las directivas generales impartidas a través del Plan General COMAR 2012, se establecía que la Dirección General de Material Naval debía “incorporar las actuales tareas de mantenimiento y redes informáticas que actualmente se encuentran realizando la ex Sexta División (Informática) del Estado Mayor General de la Armada” en aras de continuar con los esfuerzos de redimensionar la Fuerza. Se traspasó a la Dirección General de Material Naval la autoridad y responsabilidad de los elementos orgánicos “Mantenimiento de los Sistemas de Información”, “Soporte al Usuario”, “Centro de Cómputos”, “Departamento de Redes” y “Departamento de Sitios WEB” dependientes de la Séptima División (Sistemas de Información y Comunicaciones) del Estado Mayor General de la Armada.

**E) SE CREÓ EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA NAVAL (DECON):**

La Armada Nacional como organización de gran porte, involucra una compleja estructura y complicados sistemas de procedimientos operativos. Todas las Unidades de la Armada en forma individual, tienen responsabilidades de control y supervisión sobre las tareas y los recursos que manejan. Asimismo, a otras Unidades, se les ha asignado la responsabilidad de constituirse en inspectoras en diferentes áreas, integrando el Sistema Centralizado de Inspecciones. Este Sistema Centralizado adolecía de un elemento muy importante en el ciclo, que es quién inspeccionaba a la Unidad Inspectoras, siendo además necesario rever los criterios de periodicidad de las mismas, a efectos de minimizar errores, o alertar sobre posibles irregularidades o desvíos a la normativa vigente. El Departamento de Contraloría Naval es por tanto, un órgano de contralor, que consolida información, unifica criterios y efectúa inspecciones en las diferentes áreas, no para duplicar tareas, sino para intentar fortalecer los sistemas de control internos existentes y sugerir la creación de aquellos necesarios para el cumplimiento de los objetivos institucionales y gubernamentales, velando y garantizando un proceso integral de rendición de cuentas.

**F) SE PROFUNDIZÓ LA SISTEMATIZACIÓN DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS Y FINANCIERO-CONTABLES:**

Con la reestructura iniciada en 1992, parte de las actividades logísticas y financiero-contables de la Prefectura Nacional Naval se incorporaron a los órganos y funcionamiento de la Dirección General de Material Naval. Dos décadas después y a la luz del actual

contexto presupuestal, se continuó la sistematización de actividades comunes con las actividades logísticas y financiero-contables de la Armada que constituyen una prioridad para avanzar en el redimensionamiento planteado, en este caso, a través de la incorporación de la Secretaría Financiero Contable (SEFIC) de la Prefectura Nacional Naval a otras estructuras ya existentes en la Armada, que cumplen similar función, evitando las duplicaciones innecesarias. Por tanto se incorporó la Jefatura de SEFIC y su Secretaría, a la División Logística (P-4) del Estado Mayor de la Prefectura Nacional Naval (EMPRE), con la función básica de: *“Asesorar, planificar y supervisar la determinación de los requerimientos logísticos de la Prefectura Nacional Naval”*. Se incorporó al Servicio de Transporte de la Armada (SETRA) como un Departamento subordinado a la División Lanchas y Transporte (DILAN) y éste asumió la responsabilidad del mantenimiento de todas las embarcaciones neumáticas y motores fuera de borda de la Armada, excepto las del Grupo de Buceo (GRUBU).

**G) SE PROMULGÓ UN “PLAN MAESTRO” PARA LA REDISTRIBUCIÓN DE UNIDADES TERRESTRES CON ASIENTO EN MONTEVIDEO:**

Los actuales requerimientos operativos así como las condicionantes presupuestales y de personal, determinaron que se adoptaran medidas para optimizar la utilización de sus recursos (PLANGEN COMAR 2012). Ello implicó la necesidad de establecer un Plan Maestro para la redistribución de unidades que hoy están dispersas en el departamento de Montevideo, a efectos de concentrarlas en tres Áreas Navales: Área Naval Comando de la Armada (ANCAR), Área Naval Cerro – Punta Lobos (ANACE) y Área Naval Miramar – Carrasco (ANAMI). La consolidación de estas tres Áreas Navales será un proceso que llevará tiempo; el Plan permitirá su ejecución por fases. Habrá unidades que podrán relocarse en dichas áreas en un relativo corto plazo, mientras otras, podrán hacerlo una vez se cumplan otras instancias, como ser la enajenación de inmuebles; o en el caso de las unidades flotantes, hoy surtas en el Área Naval del Puerto (ANAPU), una vez se disponga de infraestructura marítima en ANACE. Las Áreas Navales tendrán funciones básicas, a saber:

- a) ANCAR como Comando General.
- b) ANACE como Base Naval Principal.
- c) ANAMI como Campus Educativo Naval.

Pese a existir una concentración obvia en Montevideo, la Armada Nacional poseerá además dos bases navales secundarias (La Paloma – Rocha y Fray Bentos – Río Negro).

**H) SE PLANTEÓ UN PROYECTO DE PROFESIONALIZACIÓN DEL PERSONAL SUBALTERNO:**

Se ha dado el primer paso en el análisis de implantar un modelo plenamente profesional para su Personal Subalterno. El modelo pretende hacer un uso más racional de los recursos humanos, aprovechando durante un mayor tiempo la experiencia profesional adquirida, adecuando las edades del personal a las misiones que van a desarrollar garantizando una vinculación con la Institución más prolongada, incidiendo en la estabilidad y eficacia del sistema y mejorando sus expectativas personales.

Se establecerá un nuevo sistema de reclutamiento y capacitación cuya finalidad es consolidar la plena profesionalización. Esto fortalecerá el cuerpo de Clases y Suboficiales y a su vez ofrecerá la posibilidad de optar, dentro de un abanico de alternativas de capacitación técnica, una opción ocupacional profesional de calidad. Los cambios que se sugieren están orientados a la mejora de los niveles de modernización, eficiencia y cualificación de la capacitación. Se implementará un reclutamiento diferencial: por un lado, ingresos con Educación Primaria completa, que por ser la de menor exigencia académica, será la que reclute más personal. Estos ciudadanos conformarán el concepto de “masa” para cubrir las tablas de dotación reducida, especialmente en los puestos que no exigen la adquisición de conocimientos complejos para el desarrollo de sus competencias funcionales.

Por otro lado, ingresos con Ciclo Básico completo; esta vía pretende reclutar ciudadanos que, debido a contar con una base académica suficiente, pueden estar en mejores condiciones de recibir la capacitación adecuada para el desarrollo de competencias más complejas.

Encuadrada en el concepto de Formación Técnica Profesional dentro de la Educación Media Superior, la Armada Nacional quiere rediseñar una carrera profesional adecuada a sus necesidades. Es precisamente en este contexto, que un esfuerzo educativo gradual podría llegar a concretar, en pocos años, el reconocimiento oficial de una o más tecnicaturas navales para nuestros Suboficiales.

Como ha sido tradicional en la organización, los ascensos continuarían realizándose por concurso de oposición, con pruebas objetivas que abarcan requerimientos militares y otros específicos de las Áreas Ocupacionales, pero además se agregaría como requisito la aprobación del año de Liceo Extra Edad que corresponda. De esa manera el individuo va completando su Educación Media Básica dentro de la propia Institución a medida que progresa en su carrera.

Los tres años de capacitación que recibirá el Personal que ingrese a la Armada con Educación Media Básica completa, permitirá en el futuro aspirar al reconocimiento de una o más Tecnicaturas Navales. Los contenidos de la futura currícula supondrán un tronco común de conocimiento, definido por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), complementado por los temas específicos de la carrera profesional naval en cuestión que configurarán la tecnicatura particular que pretendamos nos sea reconocida.

#### **I) SE PROPONE UNA NUEVA ESTRUCTURA DE CUERPOS DEL PERSONAL SUPERIOR:**

Que atienda los problemas de Gestión del Capital Humano a fin de optimizar el cumplimiento de las tareas actuales y el abordaje de los futuros desafíos de la Armada, dando igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera profesional. A partir de la última Ley de Presupuesto se han reducido la cantidad de vacantes legales autorizadas. Asimismo, la efectiva ocupación (estadística) de las mismas así como los fracasados intentos legales por obtener una recomposición funcional de los oficiales que se encuentran postergados en el ascenso respecto de su promoción de egreso, han generado distorsiones en la administración de los recursos humanos. Sumado a ello, existen desafíos a los que en el futuro próximo la Armada se enfrentará; entre los mismos se destacan la incorporación de la plataforma continental a los espacios marítimos bajo jurisdicción, el Control de Aguas Jurisdiccionales, el

Control del Tráfico Marítimo, la inminente presencia de plataformas de explotación de hidrocarburos en el mar y los potenciales desarrollos portuarios. En consecuencia, se hizo necesario estudiar y definir la composición del Cuerpo de Oficiales que optimizará la ejecución de las tareas de la Armada Nacional que materialicen el cumplimiento de su Misión. Se buscará establecer un nuevo concepto para la gestión del Capital Humano, logrando que se disponga de un Cuerpo de Oficiales que permita gestionarse de manera flexible, compatible con la variedad de escenarios y multiplicidad de funciones que presentan las tareas actuales y futuros desafíos de la Institución, así como también brinde igualdad de oportunidades tanto para el ascenso como para la designación de cargos.

**J) SE INCREMENTAN LAS CAPACIDADES PARA EL CONTROL FUNCIONAL DEL MAR:**

La reciente implementación de un concepto de operaciones diferente en cuanto al empleo de los medios acaba de instalarse. El PLANGEN 2012 había establecido como Objetivo: “Incrementar el Control Funcional del Mar, maximizando la coordinación en tareas complementarias y/o comunes de los Grandes Mandos para adecuar y optimizar los recursos disponibles”, para lo que se encomendaron tareas específicas a los Grandes Mandos, el Comando de la Flota y la Prefectura Nacional Naval.

Habiendo ingresado en el último semestre del año, y analizando los resultados obtenidos hasta la fecha, se vislumbra que si bien las tareas han sido llevadas a cabo con las limitaciones previsibles, estas no han alcanzado el grado de coordinación deseadas, que permitan ser más eficaces y eficientes. Por lo tanto se dispuso que el Comando de la Flota destaque medios, de superficie y aéreos, a la Prefectura Nacional Naval a fin de incrementar el control de las actividades marítimas que contravengan la normativa marítima nacional e internacional en vigencia en las áreas más sensibles del Río de la Plata y Río Uruguay. Hoy día el Comando de la Flota ejerce el Control Operativo sobre los buques y aeronaves bajo el Comando Orgánico de las Fuerzas de Mar (FUEMA) y de la Aviación Naval (COMAN). Estos, tienen como función principal, efectuar el alistamiento de sus medios, es decir, la preparación táctica y logística para que el Comando de la Flota los utilice, bajo el mandato del Comando General de la Armada.

A los efectos, siendo el Comando General de la Armada quien ejerce el Comando Operacional, es decir, la única autoridad naval que puede disponer la asignación/reasignación de fuerzas, decide asignar a la Prefectura Nacional Naval el Control Operativo en forma temporal y coordinada, sobre buques de patrulla fluvial hoy dependientes del Comando Orgánico de las Fuerzas de Mar, al fin establecido de incrementar el control de las actividades marítimas que contravengan la normativa marítima nacional e internacional en vigencia en las áreas más sensibles del Río de la Plata y Río Uruguay. Esta asignación es temporal ya que el Comando de la Flota podrá disponer de los medios tanto para búsqueda y rescate (sigla en inglés SAR), como para formar una organización de tarea específica para satisfacer una misión particular. Y también será coordinada, a los efectos de prever el alistamiento adecuado y de evitar conflictos con el calendario de actividades del Comando de la Flota.

Los medios asignados bajo Control Operativo de la Prefectura Nacional Naval serán asignados por éste a las Circunscripciones respectivas (Jefatura de Circunscripción del Río

de la Plata / Jefatura de Circunscripción del Río Uruguay / Prefectura del Puerto de Montevideo) para el cumplimiento de la tarea, un Oficial del Cuerpo de Prefectura abordo realizará las actuaciones que correspondan. El Jefe de Circunscripción respectivo tendrá el Comando Táctico de las operaciones que se conduzcan.

## **EL PROCESO DE CAMBIO – SEGUNDA ETAPA: MODERNIZACIÓN DE LOS MEDIOS (Alistamiento Físico)**

La segunda etapa del cambio, la modernización de los medios navales y aéreos, va directamente ligada a partidas específicas del presupuesto nacional, no así a la gestión e infraestructura que tratamos arriba, que si bien necesitan de los recursos financieros para desarrollarse, pueden encararse, en parte, con el presupuesto anual de la Institución.

En el orden de los medios, el actual Comando continúa la política comenzada en el 2011 y apunta a hacer entender a los tomadores de decisión política que como correlato de los esfuerzos del gobierno por el impulso que le ha dado a los asuntos del mar, el futuro de la Armada Nacional es ahora. Porque esta etapa del proceso tiene claros y poderosos argumentos desde el más alto nivel; nuestra posición estratégica asegurando la puerta de entrada al Río de la Plata y al Hinterland sudamericano y nuestra cuota parte de responsabilidad en el Atlántico Sur, demanda, además de la defensa de nuestra soberanía, una presencia del pabellón contribuyendo con los Estados de la región sudatlántica en la seguridad cooperativa y cumplir además con los compromisos internacionales suscritos por la República.

Anteriormente establecimos cómo vemos el mar; esta visión nos permite avanzar ahora en “pensar la Armada”, es decir capacidades y consiguientemente medios. Como recordarán la primera etapa del proceso de cambio involucra los alistamientos: moral (conducción y gerenciamiento) y conceptual (doctrina, organización y despliegue), ahora, en la segunda etapa, se requiere mayoritariamente del alistamiento físico (personal, material y logística).

Los dos Patrulleros de Alta Mar (PAM), las aeronaves de patrulla marítima (en el año 2012 se adquirió el segundo Beechcraft), el sistema de sensores costeros, los helicópteros multipropósito y el aumento de la cantidad de guardacostas del litoral, componen el primer esfuerzo de modernización.

El segundo esfuerzo lo componen el buque científico - antártico, los balizadores y las unidades que atienden los aspectos de la guerra naval en mar y tierra.

En el artículo de *“Una nueva Armada para un nuevo escenario estratégico”*<sup>4</sup> donde analizamos los intereses marítimos nacionales y las capacidades navales que nos permitían protegerlos, enunciamos los medios que entendíamos necesarios.

Y agregábamos: *“Cualquier decisión debería, en el peor de los casos, permitir contar con una Armada Nacional balanceada. Hacer más, o tratar bienamente de hacer todo, no es hacerlo bien e irá en desmedro de la credibilidad organizacional” (¿en qué cosa seremos “más que buenos”?)”*.

---

<sup>4</sup> Revista Estrategia, C.A.L.E.N., Tercera Época, Número 3, 2011, página 68.

## **EL FUTURO ES: “DUC IN ALTUM”**

Resucitado, Jesús se presenta ante sus discípulos a orillas del Mar de Tiberiades, cuando ellos, después de una noche en barca tratando de pescar, nada habían logrado. Al mirar hacia la orilla, antes de llegar a la costa, observaron un hombre que, habiendo encendido un fuego, gritando les pregunta si habían pescado algo y al responderle ellos que no, les vuelve a gritar: “*duc in altum*”, que, en su traducción del latín, significa: “*¡remen mar adentro! ...*”.

Cuenta la Biblia que sin dudar de la orden del extraño, volvieron a adentrarse en el mar, lanzaron sus redes y pescaron tal cantidad de peces que la barca estaba a punto de zozobrar.

Este pasaje bíblico de la pesca milagrosa nos conduce, parafraseando al Papa Juan Pablo II, “*a recordar con gratitud el pasado, a vivir con pasión los desafíos del presente y abrazarnos con confianza al futuro*”. Ante nosotros se abre un porvenir que para algunos parece incierto (en lo personal creo que sobre esta ola de desarrollo marítimo que involucra lo industrial y comercial está surfeando la propia Armada Nacional), pero hay que enfrentarse a él con espíritu fuerte y comprometido, de auténtico guerrero, dispuesto a dejar en la tarea hasta el último gramo de esfuerzo que, con la confianza puesta en el nuevo Comando, se vea recompensada.

La historia de la Armada Nacional demuestra que siempre fue una Fuerza innovadora, en cada época que vivió; ¿por qué no tendríamos el coraje de serlo ahora? El éxito de un proceso como el que estamos llevando a cabo se basa en el paradigma de la efectividad y la innovación.

La Armada del futuro es una fuerza completa, única y flexible. Una fuerza que responde a los desafíos que el propio momento histórico le está imponiendo y que la sociedad exige.-





---

# **DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL EJÉRCITO NACIONAL**

**Departamento de Planificación Estratégica<sup>1</sup>**

---

**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

---

<sup>1</sup> 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 combatir las 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 importante<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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”*<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> 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.

