

---

## **CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: ¿CAPRICHOS O NECESIDAD PARA LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY?**

Gustavo Vila\*

### **RESUMEN**

La Ley Marco de Defensa Nacional N° 16.650 señala que la Defensa Nacional es un derecho y un deber de los ciudadanos; por extensión la Defensa Militar que es una parte componente de aquella, también constituye un derecho y un deber de la sociedad. Para hacer realidad la letra y el espíritu de la ley, la existencia de una Cultura de Seguridad y Defensa (CSD) es la condición previa y necesaria para implementarse una Defensa Nacional basada en la disuasión. Sin una adecuada CSD es imposible diseñar y conducir un Sistema de Defensa Nacional (SDN) de naturaleza población-céntrico, cuyo principal activo es la ciudadanía organizada, capaz de defender los activos tangibles e intangibles de los orientales.

Palabras clave: Defensa Nacional, Disuasión, Cultura de Seguridad y Defensa, Conciencia de Defensa, Sistema de Defensa Nacional

### **Introducción**

El 15 de junio de 2019, en la República Oriental del Uruguay (ROU), la Asociación de Docentes de Secundaria (ADES) propuso derogar la normativa relacionada con la Jura de la Bandera por ser una práctica con connotaciones fascistas y militares.

En esta ceremonia que se desarrolla todos los 19 de junio, cuando se conmemora el natalicio del General José Artigas, participan los alumnos liceales y es una forma —insuficiente y descontextualizada, pero tal vez la única— de reafirmar el compromiso de los jóvenes con la defensa de la Patria, teniendo como ejemplo la figura del prócer. Los alumnos que participan del acto reciben un certificado que luego les podrá ser requerido para determinados trámites en las oficinas públicas (La República, 2019a). En el mismo mes de junio de 2019, pero a miles de kilómetros de la ROU y del otro lado del Océano Atlántico, en la República Francesa, el proyecto del presidente Emmanuel Macron comenzó a

---

\* El Magister Gustavo Vila es un Coronel retirado del Arma de Infantería del Ejército Nacional. Es Oficial Diplomado de Estado Mayor, egresado del Curso de Altos Estudios Nacionales (CALEN), Licenciado en Ciencias Militares con orientación en Estrategia (IMES), y Magister en Estrategia Nacional.

implementarse cuando miles de jóvenes comenzaron a llevar adelante el proyecto piloto de Servicio Nacional Universal (SNU)<sup>1</sup>, el cual será en un futuro, obligatorio, para todos los franceses de 16 años. Dos países y dos sensibilidades diametralmente opuestas en lo que respecta a la concepción de la Defensa Nacional y al involucramiento de la población en las tareas a ella vinculadas, fruto del diferente grado de madurez en lo que refiere a la Cultura de Seguridad y Defensa (CSD).

Actualmente en la ROU no existe gran comprensión, apoyo o participación de los ciudadanos en la Defensa Nacional (DN). Tampoco ésta ha constituido una prioridad de nuestras élites políticas<sup>2</sup>, ni antes de la ruptura institucional de 1973, como tampoco luego del restablecimiento democrático en el año 1985. A pesar de existir desde el año 2010 una Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN), a partir de la cual se fueron generando los espacios legales habilitantes, no ha existido una política de difusión de la CSD en los diferentes gobiernos constitucionales. Ello es una consecuencia directa de la ausencia de una política de estado en materia de DN ante el desconocimiento y desinterés existente de gran parte de nuestros gobernantes a este respecto, sin distinción de partido ni ideología política. La DN no suma votos y no constituye una prioridad en la agenda de ningún partido político, tal vez porque los orientales vivimos de espaldas a la realidad de la región y el mundo, convencidos de que las amenazas

---

<sup>1</sup> El Servicio Nacional Universal (SNU) será obligatorio para los jóvenes de 16 años de edad de ambos sexos, y consta de dos semanas en las cuales los jóvenes pasan alejados de sus hogares, albergados en escuelas, centros de vacaciones y hoteles, sometidos a una intensa actividad que alterna prácticas al aire libre y charlas, buscando desarrollar valores que fortalezcan la cohesión de la sociedad y conceptos de orden, responsabilidad y disciplina. Francia no tiene servicio militar obligatorio (SMO) desde 1997, cuando el presidente Jacques Chirac lo abolió (La República, 2019b).

<sup>2</sup> Ha sido una constante hasta la fecha, salvo contadas excepciones, la falta de formación en seguridad y defensa de nuestras élites políticas tanto al nivel del Poder Legislativo como del Ejecutivo. Sin perjuicio de saber rodearse de buenos asesores y de ser un buen servidor público, consideramos que para desempeñarse eficientemente en los niveles de decisión estratégica en esta área vital para la vida del Estado, no alcanza con realizar algún curso de dos o tres semanas de duración en el país o en el exterior, sino que se debe conocer más profundamente la tarea y sobre todo saber cómo piensan y sienten la profesión los subordinados. Justicia obliga, se debe hacer una salvedad con el ex ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro, quien a pesar de carecer de formación académica, supo como pocos en el cargo —tal vez por su pasado de lucha armada integrando el Movimiento de Liberación Nacional (MLN-T)— compenetrarse y conocer el funcionamiento de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y sobre todo el ethos de sus integrantes.

a la seguridad y a la estabilidad democrática son fenómenos lejanos y ajenos. Bajo esa perspectiva naif, incompleta y voluntarista, el desarrollo de una CSD aparece como algo innecesario y peligroso, asociado muchas veces por el imaginario colectivo con algún tipo de violencia institucional y falta de libertad.

## Desarrollo

### *Una imprescindible definición y conceptualización*

Es necesario señalar que no existe una noción conceptual claramente definida de CSD debido al uso en paralelo de dos expresiones parecidas, las cuales si bien comparten rasgos comunes, no son sinónimos. Estas expresiones son la de Cultura de Defensa (CD) y Conciencia de Defensa (ConDef). Con estos dos términos se busca abordar la problemática vinculada a las relaciones de los ciudadanos con la DN con la finalidad de que estos comprendan, apoyen y participen voluntariamente en las tareas asociadas con la seguridad y defensa del Estado.

#### Cultura y Conciencia

Si realizamos un acercamiento previo a partir del concepto de *cultura*, tenemos que el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) la define como “conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar un juicio crítico”. Pero esta definición estrecha de cultura es ampliada cuando la consideramos desde el punto de vista de la sociología. Así los sociólogos Horton y Horton (1973) la definen como “las pautas aprendidas de acción, sentimiento y pensamiento compartidas por los miembros de determinada sociedad” (p. 7). Es decir que, la cultura va mucho más allá de la información y también supone competencias, habilidades y entendimientos que se adquieren dentro de una sociedad (Bueno, 2016). Por su parte, *conciencia* es definida en el DRAE como “conocimiento claro y reflexivo de la realidad”; a diferencia de la cultura, la conciencia tiene un componente mucho más subjetivo y de reflexión individual.

Relacionado con la DN, en la misma podemos distinguir dos dimensiones: la primera vinculada con la “conciencia moral” de los deberes, responsabilidades y su cumplimiento; la segunda vinculada al “darse cuenta de algo”, en este caso de la importancia y complejidad de la DN y sus tareas asociadas (Bueno, 2016).

#### Defensa, Conciencia de Defensa y Cultura de Defensa

El término *defensa* se halla muy vinculado a la protección del territorio y de los Intereses Nacionales (IINN) de los Estados. El conflicto entre Estados

con un objetivo político llevó, con la evolución de las sociedades, al involucramiento de todos los recursos del país, inclusive la población en su conjunto sin distinción de sexos<sup>3</sup>. La DN, y dentro de esta, la Defensa Militar (DM) dependía de la participación y apoyo de la sociedad, constituida en “nación en armas”; esta concepción es la que caracteriza al concepto de DN clásico.

La defensa es definida en forma genérica por la Política de Defensa Nacional (PDN) como “acto o conjunto de actos realizados para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de seguridad” (Poder Ejecutivo, 2014). Por su parte, la DN es definida en la LMDN como:

Conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. (Poder Legislativo, 2010)

Si conciencia es “el conocimiento claro y reflexivo de la realidad”, la *Conciencia de Defensa* debería ser el conocimiento claro y reflexivo de la realidad de la DN de un país determinado por parte de sus ciudadanos (Laguna, 2014). Bernal (2011) señala que la Directiva 5/2002 Plan Director de Cultura de Defensa de España define a la ConDef como:

La disposición para comprender la importancia de la defensa en la protección de la sociedad, sus intereses y sus valores, y se desarrolla a través de la reflexión libre y responsable sobre los conocimientos de la defensa proporcionados a través de la cultura de defensa. (p. 31)

La *Cultura de Defensa* se relaciona con el conocimiento, las competencias y las habilidades que posee el ciudadano común sobre la temática relacionada con las FF. AA., los problemas de la DN, los conflictos actuales o los gastos de defensa (Laguna, 2014). Su punto de partida lo constituye la existencia de una base de conciencia e identidad nacional, existiendo una íntima relación entre el patriotismo y el amor a la Patria y la disposición a defender por la fuerza al país (Cosidó, 2011). Así es posible

---

<sup>3</sup> La “trinidad de la guerra” del Mayor General Karl von Clausewitz (historiador y teórico de la ciencia militar moderna) implicaba que para el éxito en un conflicto bélico debían armonizarse los vértices de aquella: las fuerzas militares como el componente volitivo, el gobierno como el componente racional, y el pueblo como el componente pasional.

concluir que la *Cultura de Defensa* es la que permite fomentar la *Conciencia de Defensa* en la sociedad.

#### Seguridad y Cultura de Seguridad y Defensa

La PDN de la ROU define genéricamente a la *seguridad* como “la condición que genera las garantías necesarias e indispensables a una sociedad y a cada uno de sus miembros frente a las amenazas de cualquier naturaleza” (Poder Ejecutivo, 2014). Sin embargo, y a diferencia que con la DN, este Decreto no brinda una definición de seguridad nacional.

La *Cultura de Seguridad y Defensa (CSD)* es producto de la ampliación del concepto de *Cultura de Defensa* debido a la evolución de la sociedad nacional e internacional a partir del fin de la Guerra Fría y la amplitud de los objetivos de la DN ante la irrupción de las nuevas amenazas. La CSD supone un enfoque diferenciado para afrontar los problemas a resolver:

- La defensa se opone a los peligros y amenazas a partir de una actitud reactiva.
- La seguridad se opone a los riesgos, peligros y/o amenazas a partir de una actitud proactiva, que busca impedir un agravamiento de las contingencias señaladas.

La seguridad tiene una mayor amplitud que la defensa, en tanto:

Exige un nivel de protección en cualquier circunstancia que, además de asegurar la integridad territorial y la vida de los ciudadanos, garantice el funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de las libertades públicas e individuales, en cualquiera de los campos de actividad de una nación y frente a cualquier riesgo o amenaza que pueda atentar contra su integridad territorial, independencia y supervivencia. (Bueno, 2016, p. 59)

Bueno (2016) sitúa a la CSD en el marco de la cultura política de una sociedad y la define como:

Conjunto de conocimientos, creencias, juicios, costumbres, etc., que orientan a los ciudadanos en la expresión de sus actitudes ante las cuestiones de seguridad y defensa, las cuales se traducen en una serie de conductas acerca de las políticas de seguridad y defensa que desarrolla el gobierno, apoyándolas o rechazándolas. (p. 47)

Por su parte Casas (2015) la define como aquel “conocimiento que tienen los ciudadanos sobre los riesgos o amenazas a su seguridad, y de los

instrumentos con los que el Estado los protege de ellos, un conocimiento que les permite desarrollar juicios y opiniones” (p. 227).

La CSD tiene por objetivo lograr que el individuo se identifique con las Fuerzas de Seguridad<sup>4</sup>, y a la vez que conozca, acepte y se comprometa con la DN como miembro de la comunidad, para contribuir a lograr la seguridad (Casas, 2015). Debido a la naturaleza multidimensional de las nuevas amenazas, la CSD se vincula con todas las áreas del Poder Nacional. La vinculación de los ciudadanos se realiza a través de un ciclo de cuatro fases orientado por el Estado y que comprenden:

- Fase de divulgación de los temas sobre los que se ha de trabajar.
- Fase de conocimiento y comprensión de los temas y su significado.
- Fase de aceptación de las premisas y principios de las líneas de acción adoptadas para materializarlos.
- Fase de compromiso para su implementación (Bernal, 2011).

A la vez, el desarrollo del ciclo arriba señalado depende de varios elementos referenciales que pueden ser agrupados en tres categorías: el objeto principal de atención, el entorno y los instrumentos.

- El objeto principal de atención, se corresponde con el marco regulatorio y referencial donde se desarrolla la propia CSD. Este aspecto comprende:
  - El Modelo de Seguridad y Defensa.
  - La Política de Defensa.
  - Otras Políticas de Estado vinculadas.
- El entorno, incluye:
  - La percepción de riesgos y amenazas por la sociedad.
  - Situación económica del país.
  - El nivel cultural y educativo de los diferentes segmentos de la sociedad considerados.
- En relación con los instrumentos para difundir la CSD deben tenerse en cuenta:
  - Los medios de información y comunicación.
  - El nivel cultural y educación de las diferentes audiencias.
  - La dirección, coordinación y relación entre los diversos organismos involucrados (Bernal, 2011).

---

<sup>4</sup> Para este artículo el término “Fuerzas de Seguridad” incluye a las FF. AA. y Fuerzas Policiales (FFPP).

En el caso de la ROU se considera pertinente el empleo del término Cultura de Seguridad y Defensa, debido a que la propia PDN proporciona una serie de obstáculos con potencial para transformarse en amenazas, las cuales suponen una evolución del concepto de seguridad clásico e incurren en el campo de la seguridad multidimensional caracterizada por la existencia de amenazas complejas, o nuevas amenazas, que trascienden a los actores estatales. Hay una evolución que va más allá de la defensa de las fronteras, pasando a contemplarse también “la consecución y mantenimiento de las condiciones económicas, sociales y políticas necesarias para el desarrollo y progreso de la nación” (Bernal, 2011, p. 29).

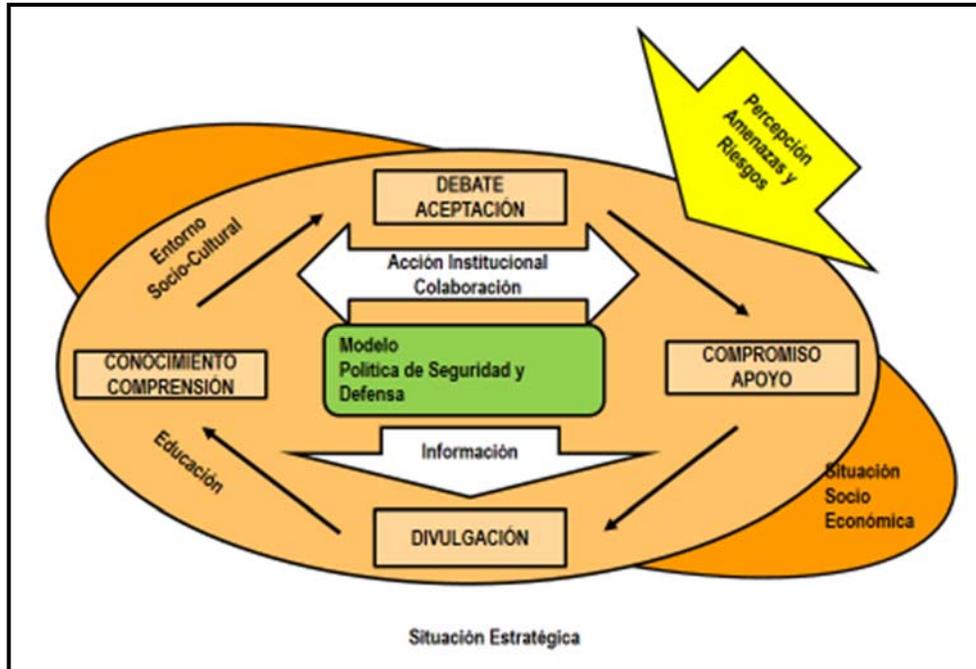


Figura 1. Interrelación entre el Ciclo de Desarrollo de la CSD y los Elementos Referenciales.

Fuente: Bernal (2011).

### ¿Cuál es la importancia de la CSD?

La CSD es importante para una sociedad debido a que permite:

- Que la propia sociedad sea consciente de la importancia de la seguridad y la defensa como garantías de su bienestar.

- La libre reflexión y el juicio crítico acerca de los costos y responsabilidades individuales y colectivas que supone defender las libertades democráticas, la independencia y la soberanía.
- Construir una visión compartida sobre las amenazas y riesgos que se deben neutralizar y eventualmente enfrentar.

El apoyo y la colaboración activa de la ciudadanía en el sector de la seguridad y defensa son imprescindibles para lograr los objetivos de cualquier plan o política pública a este respecto. Ello solo será posible “si se fomenta una cultura de seguridad sólida, basada en el previo conocimiento, concienciación y sensibilización sobre la importancia que la seguridad reviste para garantizar su libertad, prosperidad y, en suma, su modo de vida” (Casas, 2013, p. 14). A partir de la definición de Bueno (2008) de la CSD es posible señalar, que esta es el conjunto de valores, actitudes y manifestaciones a través del tiempo, mediante las cuales se vehiculiza la voluntad de una comunidad organizada para defender su libertad e identidad. Precisamente, la continuidad histórica de los valores, principios y normas en que se debe sustentar, hacen de ella una política de estado<sup>5</sup> y un bien público. Por ello, para que una PDN o una PMD sean realmente eficaces, aquellas deben sustentarse en una CSD plenamente asumida por todos los ciudadanos.

La CSD permite lograr una adecuada identificación entre la sociedad y sus Fuerzas de Seguridad, siendo posible promoverla a través de diversas actividades que involucran tanto a actores estatales como no estatales. El objetivo de las mismas es que la sociedad conozca el rol de las Fuerzas de Seguridad y de qué formas estas contribuyen a enfrentar los riesgos y amenazas, apoyando la seguridad de la Nación<sup>6</sup>. Como señala Casas (2013):

Una buena cultura de seguridad y defensa contribuirá a mejorar la conciencia de seguridad y defensa de los ciudadanos, es decir,

---

<sup>5</sup> Una política de estado surge de una demanda pública y supone objetivos, decisiones y acciones que son adoptadas como resultado de las necesidades de un país para resolver un problema. La legitimidad de tal política, está dada en la medida en que las condiciones y circunstancias en su génesis perduren en el tiempo y que ellas correspondan a una razonable demanda social.

<sup>6</sup> En Francia, por ejemplo, para ser ciudadano de derecho pleno se debe tener cultura de seguridad y defensa; la temática que la conforma está incluida en el núcleo de conocimientos que todos los estudiantes deben adquirir durante la Primaria y Secundaria. Lo anterior es funcional para lograr el compromiso de toda la sociedad; es la forma para que luego el ciudadano responsable conozca cuáles son los riesgos y amenazas y cómo es posible prevenirlos y combatirlos.

a la comprensión y asunción de la necesidad de contar con un ejército moderno y eficaz, con dotación presupuestaria suficiente, para la protección de nuestros intereses y valores. (p. 14-15)

Por ello puede expresarse que *la CSD comienza en la escuela primaria y debe continuar durante toda la vida de los ciudadanos*. De ahí la necesidad que desde el comienzo de la educación formal, dentro del marco de la formación cívica y constitucional, los niños y jóvenes puedan conocer, experimentar y debatir el valor de la defensa como bien público esencial para la seguridad y el desarrollo.

### ***La CSD en la ROU***

Un poco de historia

En la ROU hoy no existe un vínculo orgánico-institucional sociedad – FF. AA, pero el mismo sí existió hasta 1904, permitiendo la convivencia del Ejército de Línea (es decir el ejército profesional) y los Batallones de Guardia Nacionales. Esos batallones eran departamentales y en ellos revistaban, de forma voluntaria los vecinos allí afincados. Por ello es posible expresar que hasta ese momento existía en la ROU una proto-CSD caracterizada por la participación más o menos activa de la sociedad.

Hoy ya no existen los Batallones de Guardias Nacionales. Tampoco existen reservas de las Fuerzas que se hallen entrenadas y equipadas, por lo que el involucramiento activo de la población en las tareas de la DN es marginal. De esta manera, obviamente no existe una CSD en la sociedad. Sin embargo, un dato de la actualidad es que las FF. AA. son de las instituciones del Estado más confiables y mejor valoradas por los orientales (Latinobarómetro, 2017). Esta información tiene especial mérito en un país que como el nuestro, adolece de un déficit en CSD. La no participación en ninguno de los grandes choques armados del siglo XX, así como el papel cumplido por los militares durante el proceso cívico-militar 1973-1985 —con episodios de violaciones a los Derechos Humanos—, sumado al desconocimiento y baja valoración de la temática de la DN en la agenda de nuestras élites políticas, han desvalorizado el tratamiento del tema. Todo ello habrá de generar, en lo relacionado con la DN, un medio ambiente caracterizado por la ausencia de CSD, con toques de pacifismo naif propio de los años 60<sup>7</sup> y un velado antimilitarismo que se atenúa o acrecienta

---

<sup>7</sup> Como expresa Casas (2015), hay una falsa oposición entre la llamada “cultura de paz” y la

en función de la necesidad de distraer la atención de la opinión pública ante determinados hechos o situaciones puntuales, por parte de diferentes actores sociales y políticos.

#### El marco legal

Existe una serie de documentos básicos a partir de los cuales es posible analizar al nivel de la estrategia nacional, aspectos relacionados con la CSD en la ROU. Estos documentos son, además del texto constitucional, los que reglamentan la DN en nuestro país. A partir de un modelo descendente, desde el año 2010 en adelante se han ido desarrollando la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650, el Decreto 105/014 Política de Defensa Nacional (PDN), y el Decreto 129/016 Política Militar de Defensa (PMD). En virtud de ello, el abordaje a la CSD en la ROU se hará a partir de estos textos legales.

#### *Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650*

La LMDN (Ley N° 18.650 del año 2010) entiende sobre aspectos relacionados con la seguridad y la defensa a nivel de la estrategia nacional. Allí se establece en su artículo 2º que la DN “constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía.... En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad” (Poder Legislativo, 2010).

#### *Decreto 105/014 - Política de Defensa Nacional*

La siguiente instancia en el nivel político-estratégico está materializada por la PDN. Allí se establece que, si bien la DN es una política pública que debe ser llevada adelante por el Estado, para su implementación se debe desarrollar un proceso que requiere de una activa participación de toda la sociedad, siendo imprescindible como primera condición la comprensión del significado y la importancia de ese proceso de desarrollo de nuestra DN por la propia comunidad (Poder Ejecutivo, 2014). Este es un proceso en el cual “el involucramiento y la participación ciudadana en la implementación de la Defensa del país, en las múltiples formas que esta tiene, son condición fundamental para afrontar los desafíos presentes y futuros” (Poder Ejecutivo, 2014, p. II). Posteriormente el texto señala que “El desarrollo de una cultura de

---

“cultura de defensa”, cuando en la realidad ambos conceptos son complementarios. Frente a la violencia desenfrenada que prioriza la fuerza por sobre la razón y la justicia, la cultura de paz, sin una cultura de defensa supondría el aplastamiento del débil. Bajo esta óptica, una cultura de defensa encuadrada en valores democráticos y humanistas es la mejor garantía para el mantenimiento de la paz y el orden social necesarios para el desarrollo de cualquier sociedad.

*Defensa Nacional* en el seno de la sociedad uruguaya es fundamental para sensibilizarla acerca de la importancia de las cuestiones vinculadas con nuestra soberanía e integridad territorial, Intereses y Objetivos Nacionales” (Poder Ejecutivo, 2014, p. 2).

En consonancia con lo anterior y debido a que la DN es un bien público y una función permanente, indelegable e integral del Estado en la cual confluyen todos los elementos del Poder Nacional, aquella constituye una tarea para toda la sociedad en su conjunto, no pudiendo ni debiendo ser patrimonio de las Fuerzas de Seguridad. Por ello, reafirmando lo establecido en la LMDN, el documento señala que “Siendo la Defensa Militar parte integral de la Defensa Nacional, es también un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía... constituyendo una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado” (Poder Ejecutivo, 2014, p. 15). Más adelante, en el mismo decreto, dentro de los Lineamientos Estratégicos de la DN se establece en los “Aspectos Nacionales” la necesidad de “Fomentar una cultura de Defensa Nacional en todos los niveles y ámbitos de la sociedad y desarrollar una visión estratégica que permita optimizarla” (Poder Ejecutivo, 2014, p. 27).

#### *Decreto 129/016 - Política Militar de Defensa*

A nivel de la estrategia sectorial, y siguiendo los lineamientos de la LMDN y la PDN, la PMD determina que la DM del país se edifica sobre nueve pilares constituidos por:

- El buscar mantener y lograr la paz.
- La abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.
- Clara determinación de utilizar la legítima defensa en caso que la ROU sea agredida militarmente.
- La acción diplomática y el prestigio internacional de la ROU.
- Los acuerdos regionales e internacionales de Defensa.
- La población movilizada formando parte de las FF. AA. y de la Defensa Pasiva.
- La acción conjunta de las FF. AA.
- La acción conjunta de militares y civiles.
- El despliegue en todo el país (Poder Ejecutivo, 2016).

Allí se determina, en los puntos sexto y octavo, la necesidad de movilizar a la población civil para integrar las FF. AA. y participar en actividades de Defensa Civil y otras que se pudiesen disponer.

En todos los documentos precedentemente analizados, el empleo de las FF. AA. de la ROU se visualizan dentro de un contexto disuasivo. Esto supone desalentar la acción de las amenazas potenciales, debido al temor a las consecuencias que podrían derivarse de una agresión. La PMD establece que para lograr transmitir ese mensaje disuasivo a los eventuales agresores:

Es necesario que la cultura de Defensa Nacional se arraigue en todos los ámbitos de la sociedad para generar la necesaria concientización que la Defensa Nacional es tarea de todos y comprometer e integrar a la población nacional a la misma. (Poder Ejecutivo, 2016, p. 31)

Esto constituye una precisión muy importante. Indica la necesidad de tender a un Sistema de Defensa Nacional (SDN) cuyo Sub Sistema Militar de Defensa Nacional (SSMDN) debería adoptar un modelo población-céntrico<sup>8</sup> muy vinculado a las tareas que tendría que desarrollar la población. Ello resulta en un todo coherente con la actitud disuasiva señalada con anterioridad. La disuasión es una actitud impuesta —y la única razonable— cuando consideramos los obstáculos, con capacidad para transformarse en amenazas en el período 2014-2030, señalados en la PDN (Poder Ejecutivo, 2014):

- El deterioro del Medio Ambiente.
- La aparición de pandemias.
- El Crimen Organizado.
- Los actos terroristas.

---

<sup>8</sup> Un modelo población-céntrico es aquel que se orienta en el capital humano más que en el material. Este modelo posee aptitudes para el desarrollo de actividades que se circunscriben a lo que se ha dado en llamar “guerra híbrida”, entendida como aquella que combina acciones de guerra convencional, guerra irregular, ciberguerra y operaciones psicológicas. Este modelo, debido al compromiso de la población civil, resulta muy apto para disuadir a una amplia variedad de amenazas convencionales y no convencionales, del tipo de las señaladas en la PDN de la ROU y sobre todo considerando el Poder Nacional de nuestro país. En contraposición, el modelo material-céntrico es aquel que se orienta en el material y en la tecnología de punta, teniendo particular aptitud para la guerra convencional o regular (Vila, 2016). Es el modelo preponderante en las FF.AA. de los países desarrollados y está orientado a la búsqueda de la “batalla decisiva”; por su sofisticación y costos, es el defendido y alentado por las grandes compañías de armamento del complejo militar-industrial, así como los países donde se hallan sus casas matrices.

- El espionaje y los ataques cibernéticos.
- La inestabilidad democrática en la región.
- Las guerras extra-continetales.
- El agravamiento de conflictos regionales.
- Las crisis económicas.
- La apropiación y el control indebido de los recursos estratégicos.

La PDN establece que en aquellos casos en que la disuasión fracase, el uso de la fuerza se llevaría adelante a través de operaciones militares y la resistencia nacional<sup>9</sup>, en la cual participaría toda la población entre los 18 y los 60 años. Es debido a ello que existe la necesidad de diseñar un modelo población-céntrico; en el cual la ciudadanía, encuadrada y organizada desde tiempo de paz, debe ser considerada el recurso principal de nuestra DM. Los textos legales visualizan su participación en las tareas propias de la DN y la DM, abarcando tanto a aquellos orientales que viven en el país, como a aquellos que residen fuera de fronteras. (Poder Ejecutivo, 2014) (Poder Ejecutivo, 2016). En todos los casos, para poder reglamentar e implementar los lineamientos que emanan de la PDN y la PMD, resulta imprescindible el desarrollo y fomento de una CSD que sensibilice a la sociedad civil en todo lo referido a la DN, como condición previa y necesaria para incorporarla a la misma y así lograr la necesaria capacidad de disuasión sobre los diferentes tipos de amenazas ya enumerados.

#### La situación actual

La falta de interés de nuestras élites políticas en la temática, queda de manifiesto por la lentitud con que se reglamentan e implementan todos los asuntos relacionados con la DN que se hallan contenidos en los textos legales vigentes. Así, a pesar de que en dichos textos se expresa que la DN es un derecho y un deber de los ciudadanos y se establece que nuestro país ha adoptado una estrategia de disuasión respecto de una serie de obstáculos y potenciales amenazas, en la práctica poco o nada se ha hecho por adecuar las FF. AA. a la naturaleza de esas amenazas o por incorporar a la población a las diversas tareas vinculadas con esta actividad (Vila, 2016). Para que exista CSD en una nación, no es suficiente una LMDN en la normativa jurídica del Estado

---

<sup>9</sup> Esto se halla de acuerdo a las potestades de la Asamblea General, establecidas en el artículo 85, numeral 15 de la Constitución de la República, que expresa que deberá “hacer los reglamentos de milicias, y determinar el tiempo y número en que deben reunirse” (Constitución ROU, 1997).

que mencione la importancia y la necesidad de fomentarla. Si la DN es una actividad tan crítica y necesaria, el Gobierno Nacional debería tener la voluntad política para establecer los correspondientes mecanismos y disposiciones para implementarla plenamente, lo que no ha sucedido hasta el momento de escribir estas líneas.

Un ejemplo de la anterior disfunción lo constituye el Centro de Altos Estudios Nacionales<sup>10</sup> (CALEN). Este es un organismo dependiente del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), cuya misión específica consiste en “Contribuir al establecimiento de una Cultura de Defensa y Estrategia Nacional formando Analistas y Magísteres en Estrategia Nacional, con capacidad de asesoramiento al más alto nivel de la conducción gubernamental del Estado” (CALEN, 2017). Hoy el CALEN se ha posicionado como el Colegio de Defensa de la ROU, ajustándose a la normativa vigente en el Sistema Nacional de Educación. La misión de la institución supone formar especialistas en Estrategia Nacional y contribuir a desarrollar CD en la ciudadanía, desarrollando para ello una oferta académica variada que incluye la Maestría en Estrategia Nacional (MEN)<sup>11</sup>, Cursos de Extensión<sup>12</sup> y un Observatorio de Defensa. De esta manera el CALEN se ha transformado en el organismo idóneo para llevar adelante el espíritu de la LMDN en lo que refiere a la participación ciudadana. Sin embargo, las limitaciones señaladas anteriormente hacen que el potencial del Instituto sea subutilizado y su mensaje no alcance a la gran mayoría de la población, o llegue

---

<sup>10</sup> El antecedente del CALEN lo constituye la Escuela de Seguridad y Defensa Nacional (ESEDENA) la cual fue creada en 1978. A partir de 1993 la institución cambió su denominación a la actual.

<sup>11</sup> La MEN es el curso de mayor nivel académico que se imparte en el Instituto. El antecedente de la MEN debe buscarse en el Curso Superior de Seguridad y Curso Superior de Defensa de la ESEDENA, entre los años 1978 a 1984. Para 1985 se cambió la denominación a Curso Superior de Estrategia, pasando a llamarse en 1986 Curso de Altos Estudios Nacionales. En 1994 el Ministerio de Educación y Cultura reconoció el nivel post-terciario de la MEN. En el año 2013 fue cambiado el plan de estudios así como los requisitos de ingreso y egreso, buscando adecuarlos a la normativa nacional en virtud de la promulgación de la Ley General de Educación N° 18.437 del año 2008, y la Ley de Educación Policial y Militar N.º 19.188, del año 2013.

<sup>12</sup> Los Cursos de Extensión complementan a la MEN y abarcan diferentes aspectos relacionados con la DN. La oferta educativa del año 2019 incluyó los cursos de Ciberseguridad; Análisis de Información Estratégica; Seguridad y Defensa; Política y Estrategia; Terrorismo como fenómeno que afecta las Relaciones Internacionales; Género en temas de DN; Política Exterior de los Estados Nacionales; y Aspectos Jurídicos de la Defensa. Estas actividades son complementados con cursos y seminarios on line, así como ciclos de conferencias con invitados nacionales y extranjeros, desarrollándose temas vinculados con la estrategia nacional, la seguridad y la defensa.

a pocas personas y nunca sea totalmente entendido, posiblemente por esa falta de CSD a que venimos haciendo referencia.

¿La CSD es una necesidad o un capricho en la ROU?

La baja importancia asignada a la DN por las élites políticas de la ROU, la ausencia de una verdadera política de estado en la materia —más allá de las intenciones y declaraciones—, así como una muy baja percepción de los riesgos y amenazas, constituyen los principales obstáculos al desarrollo efectivo de una CSD. A ello se suma el hecho de disponer de unas FF. AA. profesionales, integradas por voluntarios contratados, las cuales liberan al ciudadano de sus derechos y deberes, y le dan a aquel, una falsa sensación de seguridad. Como señala Cosidó (2017) por la naturaleza voluntaria de las FF. AA., “la sociedad puede tener la tentación de delegar su defensa en esos profesionales, sin comprender que en realidad la Defensa Nacional debe ser tarea de todos, y que el esfuerzo debe ser compartido” (p. 14).

La CSD en la ROU es la condición previa y necesaria para llevar adelante una DN basada en la disuasión. Aquella será —junto con las necesarias dosis de voluntad política— la que permitirá hacer realidad lo establecido en la LMDN, en el sentido que la DN es un derecho y un deber de los ciudadanos. A partir de las amenazas y obstáculos señalados en la PDN, y considerando el potencial nacional de la ROU, la realidad internacional y sobre todo la historia contemporánea, nuestro país necesita de una CSD que sea capaz de sentar las bases para incorporar la población a las tareas que demanda la DN, como única forma de lograr una adecuada capacidad de disuasión. Sin incorporación plena de la población no existe disuasión posible en la ROU, la cual para ser efectiva deberá desarrollarse a partir de un modelo población-céntrico, con aptitud para la guerra híbrida, y alejada de los modelos material-céntricos, diseñados para la guerra convencional, que resultan inapropiados para el potencial nacional de la ROU en relación a las amenazas/obstáculos que han sido señaladas (Vila, 2016).

### **Conclusiones**

Es muy poco probable que pueda desarrollarse en la ROU una CSD robusta mientras la DN no sea una prioridad para nuestras élites políticas, no exista una política de estado al respecto, ni exista interés ni información de los asuntos relacionados con aquella en nuestra ciudadanía.

En la ROU no existe servicio militar. Coincidimos con Queiroz (1995) que los modelos de servicio militar son las formas de obtener el potencial humano para el Sistema de Defensa Nacional (SDN) y en particular para el Sub Sistema

Militar de Defensa Nacional (SSMDN), cuya razón de ser está en su capacidad de llevar adelante las doctrinas estratégicas adoptadas por el Estado para ese sector del Poder Nacional. Cada país, y la ROU no puede ser una excepción, debería darse su propio modelo de SDN determinando las formas de incorporar la población a las actividades relacionadas, acorde al ordenamiento jurídico-constitucional vigente y sin considerar las modas prevalecientes ni copiar modelos ajenos, en el entendido:

- Que cada país es único.
- Que los medios volcados a la DN deben adecuarse a los fines perseguidos y a la cantidad y calidad de las amenazas a disuadir y eventualmente a enfrentar.

Debido a la postura estratégica disuasiva de la ROU y en virtud de nuestro potencial nacional, de nuestra posición geográfica y de nuestra historia, los orientales debemos buscar la manera de ser disuasorios a partir de nuestros recursos y realidades, sin perjuicio que coyunturalmente se pueda contar con el apoyo de comunidad internacional. En virtud de ello, todo apunta a desarrollar modelos que sean de naturaleza población céntricos y con capacidad para desarrollar formas de guerra híbrida. De otra manera no hay disuasión posible. Para ello la promoción y fomento de la CSD es una necesidad impostergable para poder disponer de una sociedad sensibilizada con la problemática de la DN y dispuesta a desarrollar las tareas que ésta le imponga.

Finalmente, no debe olvidarse que siendo la DM uno de los componentes de la DN, en tanto que ésta es un derecho y deber de los orientales, aquella —es decir la DM— es también un derecho y un deber a ser materializado acorde con las formas y términos señalados por la Constitución y las leyes. Sin perjuicio de ello y porque nada es inmutable —y menos en el campo de la seguridad y la defensa— la ciudadanía o sus representantes, llegado el caso, podrán recurrir a los mecanismos existentes para modificar la actual base jurídico-institucional de la DN y darse aquellos mecanismos —sin excluir ninguno a priori— que mejor se adecuen a las amenazas y riesgos percibidos y a la necesidad de incorporar efectivamente a todos los orientales a la DN.

## Referencias

Bueno, A. (2016). *La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política*. Recuperado de <http://revista.ieee.es/index.php/ieee/article/view/242/400>

- Bernal, P. (2011). *La cultura de seguridad y defensa en España. Sus orígenes y evolución*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3834214.pdf>
- Centro de Altos Estudios Nacionales (2017). *Misión y Visión*. Recuperado de <http://www.calen.edu.uy/mision-y-vision.html>
- Casas, F. (2015). *La política de fomento de la cultura de y conciencia de seguridad y defensa, y su coordinación en el ámbito del Ministerio de Defensa*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5122211> (225-261)
- Casas, F. (2013). La cultura de seguridad y defensa comienza en la escuela. *Revista Española de Defensa*, (297), 14-15
- Cosidó, I. (2017) *Cultura de Defensa, gasto militar y Fuerzas Armadas en España*. Recuperado de <https://www.infodefensa.com/archivo/files/Cultura-de-Defensa-gasto-militar-y-Fuerzas-Armadas-en-España.pdf>
- Horton, P. y Horton, R. (1973). *Introducción a la Sociología*. Buenos Aires: El Ateneo.
- La República (2019a) *Profesores de Secundaria proponen derogar la Jura de la bandera por ser un acto «militar y fascista»*. Recuperado de <http://www.lr21.com.uy/politica/1403059-profesores-docentes-jura-bandera-militar-fascista-derogar>
- La República (2019b). *Francia estrena la «mili» civil*. Recuperado de <https://www.republica.com.uy/francia-estrena-la-mili-civil-id715007/>
- Laguna, F. (2014). *Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa*. Recuperado de [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEEE0132-2014\\_Reflexiones\\_CulturaDefensa\\_Fco.Laguna.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE0132-2014_Reflexiones_CulturaDefensa_Fco.Laguna.pdf)
- Latinobarómetro (2017). *Informe 2017*. Recuperado de [file:///C:/Users/usuariox/Downloads/InformeLatinobarometro2017%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuariox/Downloads/InformeLatinobarometro2017%20(1).pdf)
- Poder Ejecutivo. (2016). *Decreto 129/016 Política Militar de Defensa*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/129-2016>

- Poder Ejecutivo. (2014). *Decreto 105/014 Política de Defensa Nacional*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014>
- Poder Legislativo. (1940). *Ley 9.943. Ley de Instrucción Militar Obligatoria*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9943-1940>
- Poder Legislativo. (2010). *Ley 18.650 Ley Marco de Defensa Nacional*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18.650-2010/16>
- Queiroz, A. (1995). O Serviço Militar. Face as Doutrinas Estratégicas. *A Defesa Nacional (769)*, 41-54.
- Vila, G. (2016). *La capacidad de disuasión del Sub Sistema Militar de Defensa Nacional de la ROU. Análisis crítico de sus fortalezas y vulnerabilidades frente a los diferentes tipos de amenazas*. (Tesis de posgrado, no publicada). CALEN, Montevideo.

