
IMPACTO DE LA LEY ORGÁNICA MILITAR No. 19.775 EN LA METODOLOGÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA NACIONAL

Mario Moreira*

RESUMEN

En la República Oriental del Uruguay, en los últimos dos años hemos asistido al proceso de discusión, que finalmente termina el 26 de julio de 2019 con la aprobación de la Ley Nº 19.775, denominada *Ley Orgánica Militar*; la cual sustituye al Decreto Ley Nº 14.157, llamado *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas*.

En nuestro país nos planteamos que no tenemos un ciclo de planeamiento estratégico de la Defensa Nacional y Militar. En este trabajo se busca rebatir esta argumentación; colocando en la agenda de discusión los impactos positivos y negativos que tuvo la Ley Nº 19.775, para este ciclo.

La discusión y conclusiones a las que se arriban en el presente son exclusivamente analizadas desde el punto de vista académico de la Defensa y la Estrategia, sin involucrar ninguna crítica política al proceso.

El artículo se posiciona en el eje temático, “Metodología de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional”.

Palabras clave: Estratégica, Planeamiento Estratégico, Defensa Militar y Nacional.

Un poco de historia acerca del proceso

El debate parlamentario sobre la *Ley Orgánica Militar*, ocupó un proceso de aproximadamente un año, desde el mes de agosto del año 2018 cuando el Poder Ejecutivo envía el Proyecto al Parlamento Nacional; hasta el mes de julio del año 2019, cuando el Poder Ejecutivo la promulga con fecha 26 de julio.

Previo a este proceso encontramos un intento de reforma del Decreto Ley Nº 14.157 vigente desde el 5 de marzo del año 1974, el cual se materializa

* Coronel del Arma de Ingenieros del Ejército de Uruguay. Diplomado en Estado Mayor, con especialización y cursos en Defensa realizados en la Escuela de Defensa de Argentina y el Centro William Perry de Estados Unidos. Instructor de Estrategia, Licenciado en Ciencias Militares, Magíster en Educación y Magíster en Estrategia Nacional.

en el mensaje 47/003 del año 2003, por el cual, el Poder Ejecutivo envía al Parlamento Nacional para su tratamiento un Proyecto de Ley sustitutivo del Decreto Ley Nº 14.157. El proyecto de referencia no fue tratado ni analizado a nivel parlamentario.

En el mes de enero del año 2005, el Ministerio de Defensa Nacional, publica el texto *La Defensa Nacional, aportes para un Debate*, el cual, en su introducción, menciona que:

La elaboración de una Política de Defensa Nacional (y finalmente la explicitación de ésta en un Libro de Defensa), surge como parte de un proceso amplio de consulta que requiere, además de la intervención de autoridades de gobierno en el ámbito del Poder Ejecutivo, la activa participación de legisladores en el Parlamento Nacional, de las organizaciones políticas a través de mecanismos de deliberación y de todos aquellos sectores públicos o privados vinculados a estos temas, con el imprescindible aporte técnico de las Fuerzas Armadas. (p. 19)

Es quizás la antesala del Debate sobre Defensa Nacional que se instala en el año 2006, por parte del primer gobierno del Frente Amplio, el cual contribuye al proceso de aprobación en el año 2009 de la Ley Nº 18.650 denominada *Ley Marco de Defensa Nacional*, promulgada en el mes de enero del año 2010.

Posterior a este hito normativo podemos establecer que en el año 2014 se promulga por parte del Poder Ejecutivo, el *Decreto 105/014, Política de Defensa Nacional*, y en el año 2016, el *Decreto 129/016, Política Militar de Defensa*.

En este proceso, el lector no puede perder de vista la Resolución No. 829 de la Organización de Estados Americanos, denominada *Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de Defensa* del 6 de noviembre del año 2002, que fundamenta los procesos de discusión participativos, anunciados en nuestro país en el año 2005 y ejecutados en el 2006.

Este documento es muy importante para el análisis de este trabajo, porque es la referencia de los conceptos básicos a ser reflejados en un proceso de definición de documentos y políticas de defensa a nivel nacional.

El Proceso de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional en nuestro país

Las políticas de defensa nuclea tres campos del conocimiento, que a juicio del autor del presente; desde el punto de vista epistemológico serían dos

ciencias, la política y la estrategia¹ y una herramienta de contexto analítico racional como es la geopolítica.

La política puede ser analizada como lucha o empleo del poder, sobre la base del término “Politics” y o en la construcción e implementación de políticas públicas, concepción derivada del término “Policy” (Kaufher, 2003, p. 2). Esta concepción de política pública se hace seguida de un adjetivo para tratar el tema en cuestión, en este caso la Política Pública de Defensa Nacional.

En el presente trabajo se utilizará la acepción “Policy”, asociada a la Política Pública de Defensa Nacional. Definiendo a una política pública, como “el conjunto de decisiones cuyo objetivo es la distribución de bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos” (Kaufher, 2003, p. 2). En el caso de la Política de Defensa Nacional el bien tutelado es precisamente la Defensa Nacional.

La política como lucha o empleo del poder, también está presente porque en la Política de Defensa Nacional el Estado emplea medios (Art. 1º. de la *Ley Marco de Defensa Nacional*, Ley Nº 18.650), para el logro de un fin, generar las condiciones de bienestar social para el presente y futuro de la población.

En la afirmación anterior encontramos otro significado a la política, su relación con el futuro. “La política como acción es destino, porque su accionar está orientado a realizar cambios necesarios o impedir que se hagan” (Marini, 1985, p. 285). Los cambios a ser realizados por las Políticas Públicas de Defensa Nacional son la creación de condiciones de seguridad, mientras las acciones realizadas para impedir que se materialicen las amenazas a la seguridad que debe atender la Defensa, es el segundo contacto con el futuro.

Desde el punto de vista pragmático la estrategia (considerando a la institución que la aplica en el caso de la Defensa Nacional, el Estado como función esencial e indelegable), “es la ciencia de hacer que los medios disponibles concurren a satisfacer los objetivos fijados por la política” (Marini, 1985, p. 287). Esta es la base del razonamiento que la estrategia une los fines (definidos por la política), con los medios disponibles o potenciales.

En este trabajo estamos analizando dentro de la Política de Defensa Nacional la *Ley Orgánica Militar*, como el eslabón normativo que regula el

¹ En otros trabajos hemos justificado a la estrategia como una ciencia, ya que posee un objeto de estudio, un lenguaje asociado y un método analítico racional para su interpretación e investigación (Moreira, 2016).

accionar de las Fuerzas Armadas, su constitución, composición, jurisdicción, estructura, misiones y tareas a modo de fines. Así como se configuran los fines para los cuales se emplean las Fuerzas Armadas, en el marco normativo deberían fijarse las bases para la definición de los medios, de forma que el Planeamiento Estratégico de la Defensa Militar (Decreto 129/016, 2016, Capítulo V, Niveles de Conducción de la Defensa Nacional), pueda introducir en su proceso de planificación estratégica, la relación de medios reales y potenciales necesarios para alcanzar los fines.

En nuestro país desde el punto de vista estratégico de diseño de fuerzas se ha adoptado un sistema descendente, donde los intereses y objetivos nacionales “impulsan” el enfoque para el planeamiento de fuerzas. Este enfoque es altamente jerárquico, dominado por un flujo de documentos clave a lo largo de niveles sucesivos de toma de decisiones, que surgen en la mayor jerarquía del proceso.

Un enfoque de una política pública de arriba hacia abajo tiene varias fortalezas desde el punto de vista estratégico. En primer lugar, ayuda a los estrategas y planificadores de fuerzas a concentrarse en los fines. En segundo lugar, proporciona una manera sistemática de pensar en los requerimientos a través de una perspectiva amplia o “macro” perspectiva (Moreira, 2016, p. 51).

El conjunto de normas que se ha desarrollado en Defensa Nacional y Militar en nuestro país desde el año 2010, refleja la construcción de una Política de Defensa Nacional y Militar descendente sobre la base de los siguientes documentos:

- Año 2010, aprobación de la *Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650*.
- Año 2014, aprobación del *Decreto 105/014, Política de Defensa Nacional*.
- Año 2016, aprobación del *Decreto 129/016, Política Militar de Defensa*.

Las principales variables estratégicas que pueden extraerse de esos documentos, para ser introducidos en un proceso de Planeamiento Estratégico son:

- La modificación de tiempos de Planificación de la Defensa Nacional y Militar, pasando de la dicotomía paz/guerra, al manejo moderno de tres tiempos, paz, crisis y conflicto armado. Este es un manejo de tiempos estratégicos de Defensa Nacional y Militar, moderno y contemporáneo, que surge a raíz de la configuración de nuevas

amenazas a la Defensa Nacional (Organización de Estados Americanos, 2003).

- La definición de la Defensa Militar, como la que se fundamenta en la capacidad de las Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales “movilizables”², de conformidad a lo que prevén las normas, particularmente la Política Militar de Defensa (Decreto 105/014, 2014, p. 15). Este concepto interpreta adecuadamente el artículo 1º. de la Ley Marco de Defensa Nacional, No. 18.650, el cual la define como el conjunto de actividades civiles y militares. Trae consecuencias estratégicas, ya que, en la planificación de desarrollo de medios, se debería reflejar las capacidades de las Fuerzas Armadas y los recursos a ser movilizados, de conformidad con los artículos 25 y 26 de la Ley Marco de Defensa Nacional, N° 18.650.
- Un sistema de planificación de desarrollo de medios asociados al presupuesto nacional, que se materializa en el área programática³ 300, la cual comprende la administración de los asuntos de la Defensa Militar y la gestión de las fuerzas defensivas de tierra, mar y aire, excluyendo los hospitales de base (Sanidad Militar) y las escuelas y academias militares con programas análogos a los sistemas formales de educación⁴.
- En la Política Militar de Defensa se determina que los recursos públicos asignados a la misma, están, como sucede en general para las distintas políticas públicas, condicionados por las posibilidades económicas, y en particular, fiscales del Estado, de acuerdo a lo dispuesto por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Decreto 129/016, 2016, p. 7).
- De lo anteriormente expuesto surge que la Defensa Nacional, la Defensa Militar y las Fuerzas Armadas, para el desarrollo de medios

² En el texto original de la norma se utiliza esa palabra, al referirse a recursos que puedan ser movilizados.

³ El concepto de área programática incluido en el presupuesto nacional de la República Oriental del Uruguay se basa en agrupar gastos que son transversales a diferentes organismos del Estado para evitar duplicar recursos y lograr un gasto público más eficiente y se agregan aquellas temáticas que poseen características específicas, como son la Defensa Militar.

⁴ Ver referencia completa a la definición en <http://agev.opp.gub.uy/advni/#/~/~cr-eacute-dito-total-2019/area-programatica-6>

utilizan la herramienta constitucional del Presupuesto Nacional, asociando los plazos y recursos del proceso de Planificación Estratégica, a los plazos y recursos presupuestales, en una forma secuencial.

- Los aspectos conceptuales a ser incluidos en la Planificación Estratégica (Decreto de Política de Defensa Nacional), pueden ser asociados con los plazos presupuestales, ya que el Decreto 147/013, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional, en su artículo 2º, literal g, prevé analizar y actualizar la Política de Defensa Nacional en el primer año de cada gobierno, coincidiendo con el análisis del presupuesto. Esto hace que, si existieran cambios conceptuales a ser aplicados como bases de planificación estratégica para la Defensa Nacional y para la Política Militar de Defensa, puedan ser sustentados desde el punto de vista presupuestal.
- Muchas veces no se toma en cuenta esta variable del ciclo de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional y Militar, pero la misma se infiere de la normativa aprobada y debería participar activamente en el proceso.
- El Decreto 129/016, Política Militar de Defensa (2016), previó que el sistema de diseño estratégico de Fuerzas Armadas, pasara a ser por capacidades, siendo éste, “el resultante de lo que debe hacer cada fuerza, y por ende, qué recursos materiales, humanos, infraestructura y adiestramiento, deben poseer las fuerzas para concretar los objetivos asignados” (p. 42). El concepto de Capacidad Militar lo definió como “el conjunto de factores materiales y no materiales (sistemas de armas, mando y control, infraestructura, personal, apoyo logístico, entre otros) constituidos en base a principios y procedimientos doctrinales, que pretenden lograr un efecto militar para cumplir las misiones asignadas” (p. 42).

Todos los puntos mencionados anteriormente configuran un proceso descendente de planificación estratégica de la Defensa Nacional y Militar; con consecuencia directa en la configuración estratégica de las Fuerzas Armadas.

Es necesario citar a los lineamientos estratégicos de la *Política Militar de Defensa* (Decreto 129/016, 2016, pp. 42 y 43), de los cuales extraemos:

- Orientar las decisiones siguiendo los lineamientos estratégicos de la Defensa Nacional.
- Promover las modificaciones de las Leyes y Decretos Leyes- Orgánicas de las Fuerzas Armadas.
- Definir y desarrollar las capacidades militares para el cumplimiento de los objetivos militares de la Defensa.
- Diseñar en el corto y mediano plazo las capacidades de las Fuerzas Armadas.
- Desarrollar políticas y estrategias de movilización y reservas que permitan fortalecer e incrementar en plazos efectivos, las capacidades militares de las Fuerzas Armadas ante situaciones extraordinarias, promoviendo una legislación que se adecue y materialice las referidas políticas y estrategias.

Este proceso y estas variables estratégicas de planificación, deberían haberse definido en la *Ley Orgánica Militar Nº 19.775*, materializando los lineamientos estratégicos establecidos en la Política Militar de Defensa (Decreto 129/016). En este trabajo se analizará si el contenido del plexo legal aprobado contiene definiciones para estas variables.

Acerca del contexto de la aprobación

El mandato de la *Ley Marco de Defensa Nacional* en su artículo tercero es claro, la Política de Defensa de nuestro país obliga al espectro político, a la búsqueda de consenso en su construcción.

En la discusión de la *Ley Orgánica Militar*, en la Cámara de Representantes del Parlamento Nacional de la República Oriental del Uruguay, se presentaron dos informes contrapuestos. Estos dos informes reflejan que esta ley orgánica, eslabón normativo indisoluble de la Política de Defensa Nacional y Militar, no fue construida por consenso.

En las instancias de aprobación de ambas cámaras se dio la aprobación de la ley por mayoría simple; aquellos partidos políticos que no formaron parte del oficialismo y que dieron su voto en general a la ley, presentaron más de treinta (casi el 20% del total del articulado) aditivos o sustitutivos al articulado, lo que reafirma la inexistencia de consenso.

Lo expuesto anteriormente no es una crítica al proceso político, sino por el contrario, representa la mención a ciertos hechos objetivos del proceso de discusión política, que condicionan el proceso de planificación estratégica que estamos describiendo.

Acerca del momento de aprobación y su impacto en el proceso de planificación estratégica

La Ley Nº 19.775, denominada *Ley Orgánica Militar* se aprobó en año electoral por parte de una configuración de partidos políticos que se modificó en el mes de octubre (sin entrar en cuestionamientos partidarios), hace que los otros proyectos derivados del aprobado, como son Movilización, Reserva, Ley Orgánica del Ministerio y sus organismos dependientes, leyes orgánicas de cada una de las Fuerzas (previstos en el Título VI, Medidas Transitorias de la Ley Nº 19.775), se discutirán con una configuración parlamentaria diferente, que pueda traer consecuencias en la interpretación de los fines⁵ para los cuales se quieren las Fuerzas Armadas.

El momento de aprobación tiene otra implicancia estratégica. Como fuera presentado, el Consejo de Defensa Nacional en el próximo año debería analizar y actualizar la Política de Defensa Nacional y las bases de planificación para la Política Militar de Defensa. Por otro lado, las Fuerzas Armadas, por el artículo 165 de la *Ley Orgánica Militar*, tendrían hasta el año 2021 para aprobar sus proyectos de leyes orgánicas. Estos tiempos de planificación estratégica no son compatibles, porque cualquier cambio en la configuración de contexto, escenario estratégico, amenazas, definición de intereses, lineamientos de empleo de las Fuerzas Armadas, deberá como mínimo esperar un año para ser consolidados normativamente.

Pero existe una afectación insuperable desde el punto de vista de los tiempos secuenciales de Planificación Estratégica, asociados a los plazos presupuestales que maneja el país⁶. En el año 2020, el gobierno electo remitirá para su aprobación al Parlamento Nacional el presupuesto nacional; pero como se mencionará anteriormente, las Fuerzas Armadas hasta el año 2021, no tendrán prontas sus leyes orgánicas, definiendo estructuras, organizaciones, funciones, entre otros aspectos. O sea, todo lo que se defina en la ley orgánica de cada Fuerza y aquello que implique desde el punto de vista estratégico, modernización o transformación⁷, no tendrá sustento presupuestal.

⁵ Los fines están asociados al posicionamiento (Cómo la organización se presenta hacia el exterior) y perspectiva estratégica (cómo interpreta el país que deberían actuar sus Fuerzas Armadas); variables con las cuales se elaboran las Estrategias, según Mintzberg y Quinn (1998).

⁶ Los tiempos en estrategia pueden ser binarios, asociados a la aceptación o negación de condiciones, y secuenciales asociados a fases o secuencia de acciones.

⁷ En las estrategias de diseño de Fuerzas Armadas, las tendencias conceptuales son tres: Adaptación, cuando se busca mejorar la eficiencia de los medios disponibles; Modernización,

Esto afecta directamente la relación “fines/medios” de la estrategia de desarrollo de Fuerzas Armadas, ya que los medios no poseen un sostén presupuestal que los ampare, por lo tanto, es inviable sostener presupuestalmente estas modificaciones.

Para que fuera una propuesta sostenible desde el punto de vista estratégico, la *Ley Orgánica Militar* debería haberse aprobado en el año 2018, venciendo el plazo para la aprobación de las leyes orgánicas de cada Fuerza, movilización y reserva en el año 2020, el cual coincide con el plazo fijado por decreto para aprobar la *Política Militar de Defensa* y fundamentalmente coincidiría con la aprobación del presupuesto nacional, el cual materializaría la relación fines/medios que se deriva de la estrategia.

Acerca de los tiempos estratégicos de Planificación de la Defensa Nacional

No existe ninguna referencia en la *Ley Orgánica Militar* a las estructuras de las Fuerzas Armadas asociadas a los tiempos de paz, crisis y conflicto armado; que surgen de la *Ley Marco de Defensa Nacional* (Ley Marco de Defensa Nacional, 2010, artículos 20, 25 y 26).

Sí es necesario reconocer que en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley N° 19.775, se definen dos estructuras, una orgánica y otra operativa. Esto es un concepto moderno que orienta el diseño estratégico de Fuerzas Armadas, como lo prevé la *Política Militar de Defensa* en los capítulos V y VI (Decreto 129/016, 2016, pp. 28 a 31).

Por el artículo 1º de la *Ley Marco de Defensa Nacional N° 18.650*, la *Ley Orgánica Militar* debería haber reflejado claramente la interacción entre medios civiles y militares a ser utilizados en situaciones de grave amenaza o crisis (artículo 25 de la Ley N° 18.650) y en situaciones de conflicto armado (artículo 26 de la Ley N° 18.650). Esto era un lineamiento estratégico del *Decreto 129/016, Política Militar de Defensa*.

Por el contrario, el artículo 170 de la Ley N° 19.775 nos plantea que en el mismo plazo que el Poder Ejecutivo va a remitir las leyes orgánicas de las Fuerzas, se remitirán los proyectos de movilización y reserva.

Como está planteado en la norma, desde el punto de vista estratégico, el proceso de elaboración de sus leyes orgánicas por parte de las Fuerzas Armadas, lo realizarían sin conocer los parámetros de movilización, de reserva,

cuando se busca a través del desarrollo de medios mejorar la eficacia de medios; y la Transformación, cuando por la creación de nuevos marcos de aplicación de Fuerzas Armadas, se hace necesario desarrollar medios.

la conducción política de la Defensa Nacional y los órganos dependientes del Ministerio de Defensa Nacional que son parte de la orgánica militar (Sanidad Militar, Dirección General de los Servicios).

Este análisis conduce a determinar que el concepto de Defensa Militar incluido en el *Decreto 105/014, Política de Defensa Nacional* no pueda ser materializado desde el punto de vista estratégico, porque no se definen los recursos nacionales movilizables para complementar a las capacidades de las Fuerzas Armadas.

Acerca del concepto de Capacidades

La Ley Nº 19.775 debería haber reflejado en su contexto normativo las bases conceptuales, para que cada Fuerza, pueda establecer sus definiciones respecto a material, infraestructura, recursos humanos, adiestramiento (es tomado de la sigla MIRADO⁸ de procedencia española, en Uruguay lo mencionamos como instrucción, doctrina y organización), necesarios para el cumplimiento de las misiones asignadas (Moreira, 2016, p. 85).

Estos conjuntos de variables de diseño estratégicas permiten establecer “lo que debe hacer cada fuerza, y por ende, qué recursos materiales, humanos, infraestructura y adiestramiento, deben poseer las fuerzas para concretar los objetivos asignados”, como prevé el *Decreto 129/016, Política Militar de Defensa*, en la definición de capacidad militar (Decreto 129/016, 2016, p. 42).

Desde el punto de vista del diseño estratégico de Fuerzas Armadas, los Cuadros de Organización a ser tomados como referencia en el diseño, evaluación y desarrollo de capacidades militares, deberían surgir de ese marco normativo y como lo establece la resolución 829 de la Organización de Estados Americanos (OEA), consolidar las referencias para la evaluación de las capacidades corrientes (medios reales) y capacidades programadas (medios potenciales)⁹.

⁸ MIRADO, se corresponde con el análisis del Material, Infraestructura, Recursos Humanos, Adiestramiento, Doctrina y Organización.

⁹ Capacidades corrientes: son las capacidades que poseen las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de las misiones o tareas asignadas legalmente en función de la evaluación de las variables Recursos Humanos, Recursos Materiales y Cuadros de Organización, existente en un momento dado. Capacidades programadas: son las capacidades que desarrollarán las Fuerzas Armadas para complementar las capacidades corrientes, a los efectos de cumplir las misiones y tareas asignadas legalmente, las cuales son incluidas en el Plan de Desarrollo de Fuerzas Armadas.

La determinación de capacidades (medios), siempre son definidos en función de los fines (misiones y tareas asignadas en la ley). Como ha sido demostrado, al no haber referencias a las capacidades militares, la ecuación fines/medios que sustenta la estrategia no puede ser materializada desde el punto de vista del marco normativo aprobado.

Las Fuerzas Armadas no pueden darle solución a este inconveniente temporal, y no podrán reflejar en sus leyes orgánicas la estructura de “un sistema militar flexible, adecuado al siglo XXI”, como lo determina la *Política Militar de Defensa* en su Cap. XI (Decreto 129/016, 2016, p. 36).

Acerca de futuras estructuras de desarrollo

Para la planificación estratégica de diseño de Fuerzas Armadas, en la Ley Orgánica Militar deberían sentarse las bases para todas las modificaciones de grandes envergaduras programadas, tales como reestructuración de las fuerzas de defensa, considerable incremento o disminución del personal (solo se regula a los Oficiales Generales y Superiores del Ejército Nacional y se reestructuran los escalafones de Oficiales), adquisiciones de armas en gran escala u otras decisiones que influyan de manera importante sobre las políticas o capacidades de las mismas.

Es extremadamente útil que esas decisiones se adopten en forma transparente, de modo de fomentar la confianza y la seguridad. La única referencia en la Ley Nº 19.775, es que todo desarrollo industrial debería contar con el aval parlamentario, como lo determina el artículo 25.

Acerca de la vinculación de la norma con la Defensa de los Intereses Nacionales

La Ley Nº 19.775, denominada *Ley Orgánica Militar* debería permitir a los Planificadores Estratégicos aplicar el concepto de “Defensa del Interés Nacional”.

El Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional (CESEDEN) (2010) define el interés nacional, como:

La defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, de defensa, social y cultural. El interés nacional esencial, está asociado a garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población. Inmediatamente después cabría situar la búsqueda de poder, riqueza y crecimiento económico. Todo ello, por sí mismo y para servir a la satisfacción del nivel esencial. (p. 19)

La protección y defensa del interés nacional, requiere de un complejo proceso que incluye entre sus fases principales las siguientes:

- Definición del concepto.
- Identificación de prioridades.
- Diseño y planificación de políticas destinadas a satisfacer los objetivos propuestos
- Implementación de los planes (CESEDEN, 2010, p. 19).

En definitiva, se trata de un proceso secuencial y continuo de planificación y toma de decisiones que parten del nivel político/estratégico. A la hora de abordar este proceso, para todos aquellos implicados en éste, entra en juego una combinación de variables de orden político y psicológico. Las primeras, más reconocibles y exploradas, orbitan en torno al concepto de poder y las premisas tangibles de naturaleza geopolítica y económica que lo rodean. Las segundas, presentan una naturaleza más intangible y representarían una expresión abstracta de los conceptos poder y decisión. Para identificar prioridades, objetivos y tomar decisiones, ambas variables son de capital importancia.

Las herramientas utilizadas para determinar este proceso son: *la política, la estrategia y el planeamiento*. La *política* es la acción del Gobierno que transforma fines superiores (intereses nacionales) en objetivos alcanzables; la *estrategia* que con su carácter instrumental transforma esos objetivos en acciones dentro de su nivel y objetivos para los siguientes niveles, y el *planeamiento*, que transforma los objetivos en capacidades militares puestas a disposición de los mandos operativos para cumplir las misiones encomendadas (Arteaga, 2008, p. 3).

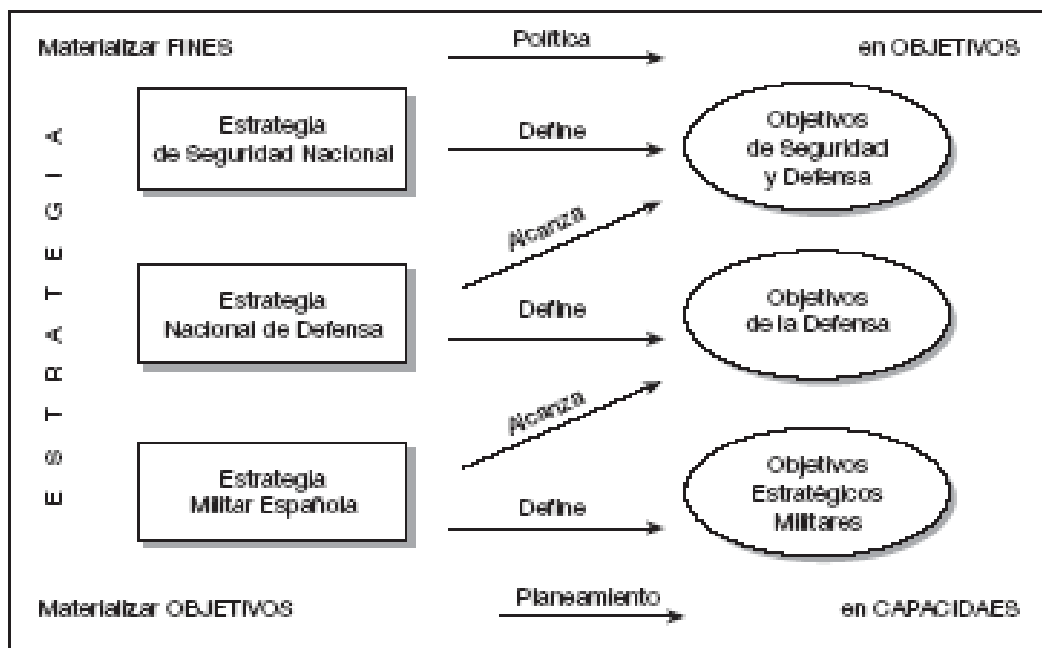


Figura 1. Articulación de Fines y Objetivos en forma descendente en España.

Nota: Fuente CESEDEN, Evolución del Concepto de Interés nacional, CESEDEN, Madrid, 2010, p. 62.

En cuanto al nivel de intensidad de los intereses, se parte de intereses vitales o esenciales y en un segundo lugar los intereses estratégicos (Decreto 105/014, 2014, p. 18). Los intereses nacionales (esenciales, vitales, entre otros), son emanados de la Constitución de la República, tendrían un carácter atemporal, adoptando la configuración de objetivos estratégicos permanentes. Esta categorización es dada por la *Política de Defensa Nacional* en nuestro país (Decreto 105/014, 2014, pp. 18 a 20).

Son definidos los siguientes:

- *Defender* la soberanía, la integridad territorial y el ordenamiento constitucional, compatible este fin con lo establecido en el Capítulo I de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, que la define como la asociación política de todos los habitantes de su territorio.
- *Asegurar* la libertad, la vida y la prosperidad de sus ciudadanos.
- *Conseguir* un orden internacional estable, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos es también un objetivo esencial (CESEDEN, 2010, p. 59).

En el caso de la República Oriental del Uruguay se posiciona adicionalmente como interés vital la identidad cultural; siendo el orden y paz internacional, un interés estratégico.

Los fines nacionales no son una creación de la estrategia o la política, son una interpretación del marco normativo vigente. Cuando se analiza la *Ley Orgánica Militar* aprobada, existen aspectos no vinculantes entre las misiones y tareas asignadas en los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Nº 19.775, con intereses y objetivos establecidos en la *Política de Defensa Nacional* (Decreto 105/014, 2014, pp. 18 a 20) y la *Política Militar de Defensa* (Decreto 129/016, 2016, pp. 10 a 13).

Un ejemplo de ello, es citado a continuación;

- El Decreto 105/014, menciona como interés vital y objetivo estratégico de carácter permanente para la Defensa Nacional el de respaldar el Sistema de Gobierno Republicano-Democrático y el Estado de Derecho, así como el desarrollo económico y social del país.
- Si se analizan las misiones y tareas asignadas en la Ley Nº 19.775, ninguna hace referencia a ese objetivo, o sea que existiría una contradicción entre la norma y los intereses nacionales actuales.

Conclusiones

La evolución normativa sobre Defensa Nacional que se ha dado en la República Oriental del Uruguay, posee claramente variables, definiciones y plazos secuenciales estratégicos, para ser aplicados en un proceso metodológico de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional, la Defensa Militar y el diseño de Fuerzas Armadas por capacidades.

Este proceso evaluado a la luz de la *Ley Orgánica Militar* aprobada el 26 de julio del año 2019, Ley Nº 19.775, posee algunos aspectos positivos, como son la fijación de estructuras básicas y operativas, con una visión contemporánea en el diseño de Fuerzas Armadas.

Existen aspectos como son la fijación de parámetros organizacionales asociados a los tiempos estratégicos de Planificación de la Defensa Nacional y Militar, modificados con una visión moderna en la *Ley Marco de Defensa Nacional*, que deben ser definidos en las futuras leyes orgánicas de cada Fuerza, como lo prevé el artículo 165, de la Ley Nº 19.775.

Conjuntamente con estos parámetros de organización, deberán definirse los conceptos de capacidades corrientes y programadas, de cada Fuerza, para poder ser asociados al desarrollo de medios e incluirlos en el esquema presupuestal vigente en nuestro país.

Estas variables no fueron incluidas en la *Ley Orgánica Militar*, por lo que sería necesaria una modificación del marco normativo, para que el mismo posea consecuencias estratégicas en el planeamiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas y fundamentalmente prever las estructuras de desarrollo de Fuerzas asociados a los tiempos estratégicos de paz, crisis y conflicto armado.

Este punto debería complementarse con una propuesta vinculante entre las futuras leyes de movilización y reserva, que complementen estas capacidades de forma de poder hacer realidad desde el punto de vista estratégico la definición de “Defensa Militar” como lo determina el Decreto 105/014, *Política de Defensa Nacional* (2014), fundamentado “en la capacidad de las Fuerzas Armadas y en el potencial de los recursos nacionales movilizables” (p. 15).

Otro de los aspectos que no ha sido contemplado en la *Ley Orgánica Militar*, es el proceso normativo para la definición de los intereses nacionales de aplicación exclusiva a la Defensa Militar, que permita posteriormente establecer en la conjunción, *Política, Estrategia y Planeamiento*; la adecuada valoración y defensa de los mismos.

Como conclusión final, podemos mencionar que se hace necesaria la revisión del marco normativo, hecho que ya ha sido reflejado en el documento *Compromiso por el País*¹⁰, firmado por la coalición que gobernará nuestro país a partir del 1º de marzo de 2020.

Referencias

Acuerdo de Partidos Políticos, (2019), *Compromiso por el país*, Montevideo.

Recuperado de

<https://www.sarandi690.com.uy/2019/11/05/documento-compromiso-por-el-pais-firmado/>

Arteaga, F. (2008). *Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española*. Real Instituto Elcano, Madrid.

Beaufre, A. (1965). *Introducción a la Estrategia*, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos.

¹⁰ En ese documento cuando se menciona a la Defensa Nacional, se coloca que “es necesario modificar la Ley Orgánica Militar N°19.775, incorporando una visión moderna que permita construir una fuerza eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus misiones y cometidos”.

- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. (2010). *Evolución del Concepto de Interés nacional*, Madrid.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm#1>
- Decreto 105/014. (2014). *Política de Defensa Nacional*, Montevideo, Uruguay.
- Decreto 129/016. (2016). *Política Militar de Defensa*, Montevideo, Uruguay.
- Decreto 147/013. (2013). Reglamento de Organización y Funciones del Consejo de Defensa Nacional, Montevideo, Uruguay.
- Decreto 259/011. (2011). *Decreto de Creación de la Guardia Republicana*, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://vivirsinmiedo.com.uy/reforma/>
- Kahn, H. (1980). *Onescallation*, Washington, Estados Unidos, Reston Publishing.
- Kauffer, E. (2003). Las Políticas Públicas: algunos apuntes generales, México. Recuperado de <http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/viewFile/465/463>
- Ley 18.650. (2010). *Ley Marco de Defensa Nacional*, Montevideo, Uruguay.
- Ley 19.775. (2019). *Ley Orgánica Militar*, Montevideo, Uruguay.
- Marini, J. (1985). *El conocimiento Geopolítico*, Vol. No. 720, Círculo Militar, Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2005). *La Defensa Nacional. Aportes para un debate*. Denominado documento de trabajo, editado por el Ministerio de Defensa Nacional. Montevideo.
- Mintzberg, H. y Quinn, B. (1998). *El Proceso Estratégico. Conceptos, contextos, casos*. 2ª. Edición, México, Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.
- Moreira, M. (2016). *Impacto de la Política de Defensa Nacional en la Planificación de la Defensa Militar*, Tesis de Maestría, Montevideo, Uruguay, Centro de Altos Estudios Nacionales.

Organización de los Estados Americanos. Resolución 829. (2002). Recuperado de <https://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/res829.asp>

