

# Revista **ESTRATEGIA**

TERCERA ÉPOCA

NÚMERO 7

**CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

**Colegio de Defensa del Uruguay**

República Oriental del Uruguay

**2020**



## **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**

Doctor Javier García  
*Ministro*

Coronel Rivera Elgue  
*Subsecretario*

## **CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**

General Domingo Montaldo  
*Director*

Coronel Carmelo Rodríguez  
*Subdirector*

Doctor Santiago Núñez  
*Subdirector Académico*

## **CONSEJO EDITORIAL**

Coronel Gustavo Papuchi

Coronel Gustavo Vila

Coronel Daniel Locatelli

Doctor Santiago Núñez

Profesor Daniel Torena

## **COORDINADOR DE LA REVISTA**

Coronel Hermes Greno  
*Director del Centro de Estudios Estratégicos*



Revista  
**ESTRATEGIA**

TERCERA ÉPOCA  
NÚMERO 7  
ISSN 2697-2743



## **Centro de Altos Estudios Nacionales**

República Oriental del Uruguay

**2020**

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.

Asistente editorial: Claudia Fernández.

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.edu.uy>

Montevideo – República Oriental del Uruguay

## CONTENIDO

- EDITORIAL.....5
- ¿POR QUÉ SEGURIDAD? COMENTARIOS SOBRE SU IMPORTANCIA VITAL Y LOS MITOS QUE SOFOCAN EL BIENESTAR.  
Gustavo Papuchi .....7
- CULTURA DE SEGURIDAD Y DEFENSA: ¿CAPRICHOS O NECESIDAD PARA LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY?  
Gustavo Vila.....38
- LA CULTURA MARÍTIMA EN EL URUGUAY COMO PARTE INDISPENSABLE EN LA FORMACIÓN DE LA CULTURA DE DEFENSA.  
Pablo Gastón Laborde Martínez.....56
- RESOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS EN URUGUAY.  
Daniel Píriz Larrañaga.....73
- ESTRATEGIA ENERGÉTICA URUGUAY 2050 – ELEMENTOS CLAVE DE FASES DIAGNÓSTICO Y POLÍTICA (II).  
Enrique Morales Rodríguez .....87
- IMPACTO DE LA LEY ORGÁNICA MILITAR N° 19.775 EN LA METODOLOGÍA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA DEFENSA NACIONAL.  
Mario Moreira.....105
- LA NECESIDAD DE APLICAR LOGÍSTICA CONJUNTA EN LAS FUERZAS ARMADAS URUGUAYAS.  
Fernando Morencio Gularte.....122
- ORGANIZACIONES MILITARES EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN.  
Roque García y Wilfredo Paiva.....137



---

## EDITORIAL

*En esta nueva publicación de la Revista Estrategia presentamos a nuestros lectores, con un enorme placer y orgullo, a un grupo de investigadores que escriben sobre diferentes tópicos de actualidad. Ofrecen un conjunto de artículos, relacionados con el eje temático “Metodología de Planeamiento Estratégico de la Defensa Nacional”, establecido para el año 2019, y otros temas vinculados, los que aspiramos que resulten de interés y de amena lectura.*

*En primer término, se trata el tema abordado por el Coronel Gustavo Papuchi, el que sugiere que ha sido normal escuchar la voz “seguridad” en diálogos entre gente común, en medios de comunicación masiva, en declaraciones de legisladores y autoridades gubernamentales, sin cabal comprensión del asunto. Esto abona la creación y consolidación de prejuicios que dificultan la implementación de políticas públicas a fin de atender la inseguridad ciudadana. Quien escribe realiza un aporte a la discusión proactiva sobre seguridad integral y la encara desde el cerno de su entraña, previo al abordaje de su fértil fin para las personas.*

*Por su parte, el Coronel Magíster Gustavo Vila, señala que la Ley Marco de Defensa Nacional indica que la Defensa Nacional es un derecho y un deber de los ciudadanos; por extensión, la Defensa Militar que es un componente de aquella, también constituye un privilegio y una obligación de la sociedad. El autor considera que, a los efectos de materializar la letra y el espíritu de la ley, la formación en Seguridad y Defensa es condición previa y necesaria para implementarse una Defensa Nacional disuasiva, cuyo principal activo es la ciudadanía organizada, capaz de defender el patrimonio tangible e intangible de los orientales.*

*También, el Capitán de Corbeta Pablo Laborde, busca en su exposición, entender las concepciones de Cultura de Defensa y Cultura Marítima a fin de observar la vinculación entre ambas con respecto a nuestra ciudadanía. Para ello, se plantea varias interrogantes tales como: ¿qué relación tiene la Cultura Marítima con la Cultura de Defensa?, ¿cuáles son los conceptos que debemos comprender como sociedad? y ¿cómo se llega de la Conciencia Marítima a la Cultura Marítima? Preguntas que responderá a través del conocimiento de las diferentes visiones y sus definiciones.*

*En otro orden de ideas, el Oficial Ayudante y Licenciado Daniel Píriz, nos ilustra sobre el aumento de la criminalidad y la agresividad en centros urbanos de Latinoamérica donde las poblaciones son víctimas de bandas delictivas o del narcotráfico. El autor nos explica que Uruguay está inmerso en esta realidad con un crecimiento de la delincuencia violenta y de la desigualdad socioeconómica. Sugiere que la intervención estatal, para generar cambios, requiere de planificación estratégica, enfocando la inversión social en servicios o seguridad pública e implementando programas que impacten en la base del conflicto y la violencia interpersonal.*

*Continuando con su propuesta de establecer una estrategia energética nacional a largo plazo, el Ingeniero Enrique Morales prosigue en la presente edición con el análisis de factores clave a valorar a fin del establecimiento de la misma según el método del CALEN. Los escenarios esbozados en un número anterior de esta publicación, se analizan aquí junto con varios hechos portadores de futuro, procurando una aproximación a probabilidades y evaluación de favorabilidad. Sobre dicha base, se estudian opciones para la fase estratégica, mencionando los obstáculos a considerar en la formulación de la citada estrategia energética.*

*En el trabajo realizado por el Coronel Magíster Mario Moreira, se busca rebatir la argumentación de que en nuestro país no tenemos fases de planeamiento estratégico de la Defensa Nacional y Militar; colocando en la agenda de discusión los impactos positivos y negativos para este ciclo que tuvo la Ley Orgánica Militar, aprobada el año pasado. El debate y las conclusiones a las que se arriba, son analizados desde el punto de vista académico de la Defensa y la Estrategia, sin involucrar críticas políticas al proceso.*

*A su vez, el Teniente Coronel (Nav.) Fernando Morencio procura concientizar sobre la aplicación de Logística Conjunta en las áreas básicas comunes, en la planificación y en la adquisición de material para las Fuerzas Armadas Uruguayas. Es decir, buscar llevar las operaciones conjuntas de pasar de operar conjuntos en determinadas esferas, a tener la capacidad de actuar cotidianamente, con un lenguaje común, y medios que permitan hacerlo. El escritor concibe a la Logística Conjunta como una herramienta estructural en el funcionamiento de las Fuerzas Armadas.*

*Finalmente, el artículo presentado por el Coronel Roque García y por el Mayor Wilfredo Paiva, explora cómo se relacionan los avances tecnológicos con los cambios en las organizaciones militares. Analiza, la manera en que estos eventos afectan los niveles estratégicos, operativos y tácticos. A partir de allí, estudia las características básicas del porvenir de las operaciones militares en nuevos ambientes. Identifica las opciones que las instituciones castrenses tienen para adaptarse, creciendo en su capacidad con el objetivo de obtener y procesar información, sin caer en la trampa de la saturación de datos, mientras mantienen su libertad de acción.*

*Una discusión sobre estos temas es, sin duda, mucho más profunda de lo que aquí brevemente logramos reflejar. No obstante, ofrecemos estas páginas, cuya lectura deseamos despierte su interés, con la certeza de estar contribuyendo a un debate necesario para el presente y futuro de nuestra nación.*

*La Dirección del Centro de Altos Estudios Nacionales*



---

# **¿POR QUÉ SEGURIDAD? COMENTARIOS SOBRE SU IMPORTANCIA VITAL Y LOS MITOS QUE SOFOCAN EL BIENESTAR\***

Gustavo Papuchi\*\*

## **RESUMEN**

En los últimos años ha sido normal escuchar la voz seguridad en diálogos entre gente común; y también en medios de comunicación masiva, con intensa asiduidad en declaraciones de legisladores y autoridades gubernamentales. Mayormente, sin cabal comprensión del asunto; lo que abona la creación y consolidación de prejuicios, que dificultan –aún más– la implementación de políticas públicas apropiadas para atender trastornos de inseguridad, especialmente, en el aspecto seguridad ciudadana.

La siguiente reflexión pretende extender un aporte a la discusión proactiva en materia de seguridad integral. Para ello la encaramos desde el cerno de su entraña, como paso previo al abordaje de su fértil fin para las personas (individualmente y en comunidad).

Tengamos presente que la magnitud del cometido que, en este tema, cedemos a quienes asumen responsabilidad de gobierno, facilitará u obstaculizará la prosperidad común y los anhelos de paz y libertad que fundamentaron la conformación política del Estado-nación.

Palabras clave: Seguridad, inseguridad, desarrollo, estrategia, Bien común.

## **Introducción**

Mucho se habla sobre seguridad; su referencia es protagonista en informativos y programas –de nivel nacional e internacional– que discuten temas de gobierno y otros de cualquier naturaleza. Llamativo y opresivo es oír

---

\* Este artículo se basa en la conferencia “¿Por qué Seguridad? Las quimeras que debemos inquietar en socorro del bienestar”, que expusiera el Coronel Gustavo Papuchi el 17 de julio de 2018, en el Instituto de Estudios Cívicos de Montevideo.

\*\*Coronel de Caballería (situación de retiro). Principales Especialidades: Estado Mayor, Profesor Militar, Educación en Derechos Humanos y Asesor en Defensa. Graduado: Altos Estudios Nacionales (R.O.U.) y Estudios Políticos y Estratégicos (Chile y EE.UU.). Ex Peacekeeper en Mozambique y Sinaí. Docente con 30 años; dictó conferencias en ámbitos públicos y privados. Coordinador del libro Conceptos sobre Seguridad y Defensa de los países iberoamericanos (2013). Correo electrónico: gpapuchi@hotmail.com



a ciertos políticos y trovadores retóricos –que se autodenominan expertos en seguridad– aludiendo frívolamente a este aspecto esencial para la vida del ser humano. Mayormente, se habla con la misma levedad que se la atiende fuera de graves peligros incitantes.

Sin embargo, meditar sobre el significado del vocablo seguridad, ineludiblemente debiese conducirnos a recordar los postulados que sustentan su razón de ser y que le dan identidad. Por lo que intentaremos exponer, con discernimiento estratégico y sentido universal, la aptitud vital de la seguridad para el desarrollo y el bienestar humano. Lo que requiere en consecuencia, por un lado, facultades peculiares en las autoridades para una gobernanza eficaz y mejor conducción de sus naciones y, por otro, la contribución y participación activa y responsable de los ciudadanos. Dos nutrientes indispensables, si se anhela seguir siendo lo que tanto costó construir con sacrificio, tragedia y sangre.

Un entorno cada vez más complejo y hasta contradictorio, perfila a los pueblos a situaciones que demandan prudencia, temple, pensamiento crítico, conocimiento especializado, justicia e incorruptibilidad de sus gobernantes; a fin de adoptar, con iluminada virtud moral y óptima eficiencia, soluciones exitosas ante los desafíos de hoy y en especial a los del futuro. Razones neurálgicas éstas, que respaldan la necesidad de emprender con criterio estratégico nacional la gestión del gobierno en toda comunidad. Pero también es imperioso que la sociedad se involucre –con el mismo grado de sensatez y responsabilidad que clama de las autoridades– en aquellos asuntos de primigenia sensibilidad con el Bien común y asuma su cometido cívico, que incluye a la seguridad con dimensión holística de la nación.

Todos, de alguna forma, debiésemos pensar en términos de seguridad, aunque tan solo sea para eliminar o minimizar las amenazas de daño y el padecimiento de agresiones o agravios a nuestra integridad moral, espiritual y física y a la de nuestras familias. Compromiso este que, para quienes deciden el destino de su república, exige intensificar su severidad y adentrarse en la visión y los menesteres de la Estrategia. Pues, como nos enseñara Sun Tzú hace 2.500 años y lo reiterase Nicolás Maquiavelo dos mil años después, la aflicción primaria de los líderes del Estado-nación<sup>1</sup> debe focalizarse en la existencia,

---

<sup>1</sup> El término Estado-nación es una voz típica de la Estrategia y define al Sujeto Estratégico por excelencia. En su enunciado se subraya la importancia del componente humano al mencionarse la palabra “nación”, pues ella define –con sentido socio-ideológico– un grupo humano con características culturales comunes y cuyos miembros se reconocen e identifican como tales.

supervivencia y entereza de la nación<sup>2</sup>. A lo que nosotros agregamos porque la seguridad coadyuvará a asentar los cimientos del bienestar y de la felicidad pública y habilitará su proyección. Aun cuando el contexto –mundial, regional y nacional– esté enmarañado en la disputa de diversos intereses y en relativa interacción cooperativa y sinérgica en pro de la tríada virtuosa de paz, prosperidad y libertad.

Nuestro sosiego y consecuente bienestar, estará condicionado por la consistencia del compromiso que asumamos en materia de seguridad.

### **Significado y premisas**

Etimológicamente, seguridad, proviene de la voz latina securitas y esta deriva de secūrus que a su vez resulta de la combinación de las palabras se y cura, las que pueden traducirse como –respectivamente– sin y cuidado o preocupación. O sea, el origen del término sustenta la idea de sin cuidado o sin

---

2 En “El Arte de la Guerra” (El Ejército y la Guerra, Emecé Editores S.A., Bs. As. 1982), Sun Tzú nos ofrece una serie de máximas con criterio metafísico sobre el fenómeno bélico. No es un tratado con perfil técnico o específico. Es una obra fantástica, al estilo oriental, en la que la unidad de su contenido nos permite palpar el sentido filosófico de un asunto “de vital importancia para el Estado...un camino hacia la seguridad o hacia la ruina” (p. 39); con el fin de lograr el éxito. Por tanto, con afinado criterio, nos brinda un conjunto de sugerencias que se adecuan a otras disciplinas de la vida en comunidad, de cualquier época y bajo cualquier circunstancia. El caso más emblemático lo muestra la abundante proliferación de bibliografía inspirada en esta obra, en particular la relativa al mundo empresarial y del mercadeo, luego del redescubrimiento de ella con inmediata posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

Cuando Sun Tzú advierte que la “información anticipada” es la razón para el éxito de un príncipe ilustrado (p.146) obtenida solo a través de los hombres que conozcan la situación del enemigo; o cuando afirma que “El desorden simulado requiere perfecta disciplina; el miedo simulado requiere coraje; la debilidad simulada requiere fuerza” (p. 63); en realidad nos induce a la reflexión sobre dos asuntos: en principio, la importancia de la seguridad de la nación para sostener su integridad y lograr el bienestar de su gente; y como corolario de ello, sobre el cometido y compromiso pertinente a los conductores de cada pueblo.

En “El Príncipe” (Colección Grandes Obras Clásicas, Edición especial para Ediciones de Bolsillo S.A.; Madrid, 1999), Maquiavelo –con criterio análogo al del maestro predecesor– nos extiende, en base a su experiencia, una suerte de sugerencias para el ejercicio eficiente del gobierno de un reino o república. La imperecedera calidad de su obra –muchas veces malinterpretada, pero de cristalina precisión desde su trasfondo epistemológico– nos posibilita asociar sus conceptos a nuestro tiempo. Cuando el florentino advierte, que el príncipe no debe tener otro objetivo ni otro pensamiento que no se refiera a lo que atañe a la guerra (pp. 83 y 84); interpretamos que la mejor recomendación a los gobernantes modernos, es la de focalizar y perfeccionar su aflicción en la seguridad de sus gobernados, que también incluye la potencial o circunstancial situación de guerra.

preocupación; y en consecuencia, referirnos a seguridad significa entonces aludir a algo que no merece cuidado o que no debiese preocuparnos<sup>3</sup>. Es decir, algo que no exige atención y por lo tanto, podemos relegarlo o desentendernos.

Reafirmando lo anterior, la 23ª edición del Diccionario de la Real Academia Española indica en su primera acepción que seguridad es la “cualidad de seguro”; y seguro se define como “libre o exento de riesgo” en su extensión inicial, lo que denota que está o se está liberado de todo peligro y daño. Se está seguro porque se está a salvo (Ossorio M., 1973, p. 879).

Surgen pues, dos aspectos a tener presentes antes de introducirnos en el sentido funcional de la seguridad. Lo primero y más importante es comprender que al citar seguridad o seguro, nos remitimos a la despreocupación que podemos dispensarnos en virtud que no habría riesgo de sufrir agresión, laceración, perjuicio, agravio o destrucción. Lo segundo es que,

---

<sup>3</sup> Bárcena Coqui, Martha; en “La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo” (Revista Mexicana de Política Exterior 59, Nov. 1999 – Feb. 2000), explica que la palabra latina securitas/securus proviene de sine cura; y que sine significa sin, mientras que cura se refiere a preocupación, problema o atención. Por lo que sine cura puede entenderse como sin problemas o sin preocupación; y securitas, como libre de preocupaciones o de problemas. La acepción fundamental del término seguridad, se refiere entonces a estar libre de preocupaciones y sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros (pp. 11 y 12).

Francisco Le Dantec Gallardo en el Prólogo de “La Seguridad Internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz”, de Mariano C. Bartolomé (Colección Investigaciones ANEPE N° 14; Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Chile 2006), aclara que el concepto seguridad proviene del latín, securitas, derivándose del adjetivo securus que se compone de se que significa sin y cura que es cuidado. Por lo que implica la idea de “sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse” (p. 13).

Por su parte, en el Nuevo Diccionario Latín-español Etimológico de D. Raimundo de Miguel y El Marqués de Morante (Leipzig: imprenta de F.A. Brockhaus; Madrid, 30 de julio de 1867), encontramos las siguientes voces que respaldan lo aludido:

- cūra – Cuidado; Aflicción, solicitud, molestia, afán... (p. 250).
- cūro – (de cūra = cuidado: muy frecuente en todos los períodos de la lengua y estilos). Cuidar de, tomar interés por,... (p. 251).
- sē – partícula inseparable que expresa separación, desvío o privación... (p. 841).
- sēcūrītas – (de secūrus: muy clas.). Seguridad, sosiego, tranquilidad de ánimo... (p. 843).
- sēcūrus – (de se eq. á sinè y cura). Seguro, tranquilo, lleno de seguridad y confianza, que no teme, que nada le perturba... (p. 843).
- sīnè – (se-ne)... Sin. – Sinè dubño, Quint., sin duda... (p. 862).

al referir la calidad de algo, apuntamos al carácter, al estado o al conjunto de propiedades inherentes de ese objeto. Entonces, “cualidad de seguro” evoca una condición –coyuntura o circunstancia– distendida o despreocupada en virtud de la ausencia de riesgo o lesión. O sea, sin contingencia de deterioro, estamos seguros, a salvo; y ello se debe a que nos hallamos inmersos en un estadio de seguridad.

Contrariamente, la situación opuesta es de inseguridad; aquella que evidencia el acaecimiento de daño o peligro supuesto o cierto.

### **¿Sentirnos o estar seguros?**

Ahora bien, seguridad o inseguridad es algo que se percibe; por lo que nos sentimos seguros o inseguros según las circunstancias. Esto tiene que ver con las impresiones captadas a través de nuestros sentidos, en función de la interacción que mantengamos con nuestro entorno. En esa inducción influirán nuestras necesidades y aspiraciones, así como nuestra actitud personal, creencias y filosofía de vida; e incidirá además la repercusión que tengan en nuestra psiquis los estímulos recibidos y el proceso racional que adoptemos. Por tanto, lo subjetivo será categórico para perfilar una u otra percepción; no así para definir la situación.

También es atinente discernir que podemos sentirnos seguros o estar seguros; y aunque esta diferencia parezca intrascendente, omitirla podría acarrear importantes secuelas a quien la deseche. Error que se torna más sensible e impactante al involucrar circunstancias colectivas; es decir, cuando lo que está en juego es la estabilidad y sosiego de una familia, comunidad, sociedad o nación.

En lo individual, el estímulo en nuestros sentidos generará, según sea la situación manifiesta, una sensación de seguridad o inseguridad.

Si lo inducido –cuasi instintivo– fuese lo primero, ello es así porque se tendría gratificada la necesidad de seguridad y tenderíamos a despreocuparnos. Pero, aun cuando la realidad circundante se perfilase con obvia ausencia de peligros y riesgos, ella podría no ser tan lozana y el simple hecho de sentirnos seguros no garantiza, inapelablemente, que lo estemos.

Esta paradoja entre la soterraña manifestación que se crea en la dimensión interior de los seres humanos y la sustantividad externa; dicho de otro modo, esa contradicción entre la ocurrencia psíquica del individuo y lo fáctico de la realidad, se ilustra claramente con lo que le acaeciese a Tito Tacio<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Rey sabino que dirigió su pueblo a la Consualia, una celebración organizada por Rómulo en

Ya que, en forma semejante a lo padecido por este rey, uno podría sentirse seguro incluso cuando estuviese dirigiéndose con ingenuidad hacia el umbral de la extinción. Por eso, conducirse en la vida al influjo de intuiciones y corazonadas, o respaldarse con análoga confianza en un futuro imaginario como se basa la economía moderna<sup>5</sup>, no es una alternativa segura o que podamos recomendar; y menos cuando se posee responsabilidad sobre la reciedumbre de otras personas.

Si la impresión intuitiva fuese de inseguridad, es probable que, el temor o la incertidumbre en nosotros, genere una reacción que nos impele a adoptar ciertas medidas para revertir la coyuntura y devolvernos la placidez. Esto nos encuadra, de alguna forma, en circunstancias como las antes descritas. Si no hubiese reacción, nos agotaríamos en el suplicio de nuestro pesar o cederíamos nuestra entereza ante la perpetración del perjuicio.

La sensación de seguridad puede incitarnos a creernos seguros y, a su vez, esta actitud animar a aquella, provocando un círculo vicioso que nos da por cierto lo que no hemos comprobado. Por eso antes de creer, debemos preocuparnos por saber.

Estar seguro, sin embargo, es la conclusión a la que podemos arribar, luego de evaluar una situación que no arroja riesgos ni daños. Como fruto de esa reflexión se alienta, con racional autenticidad, la percepción de seguridad que inspira certeza y confianza... y nos trae calma.

Estar seguro es, entonces, una deducción que define con mayor precisión el entorno de seguridad. Mas –para evitar sorpresas y prejuicios, vale la siguiente salvedad a modo de elucidación– ello no implica la total ausencia

---

tiempos de la fundación de Roma. El mito narra que los sabinos concurren jubilosos con sus mujeres e hijos a disfrutar de una jornada apacible y alegre. Sorpresivamente, los emergentes romanos raptaron a las féminas y la visita debió retirarse con la trágica incertidumbre de exponerse al fenecimiento de su estirpe. Tito Tacio fue incapaz de apreciar la amenaza que los esperaba en Roma.

Una explicación detallada sobre este asunto se halla en: Papuchi, Gustavo. “Las Sabinas y sus 2.700 años. Una lección eterna sobre Seguridad”. Boletín de la Biblioteca Artiguista, N° 136, Círculo Militar “Gral. Artigas”. Montevideo, 2014.

<sup>5</sup> La economía moderna es un invento del hombre, no es natural; por lo que su doctrina esencial, se puede diseñar según un futuro imaginado que nos empuje a confiar en la ilusión pautada. En contraste, la inseguridad es propia de las fuerzas de la naturaleza; no está allí acosándonos, ni deja de estarlo por simple voluntad humana. El hombre con su proceder puede propiciar condiciones que favorezcan a la amenaza, la potencien, minimicen o, temporal y excepcionalmente, la eliminen.

de amenazas a nuestra integridad. Pues, podría ocurrir que el error intelectual al evaluar las circunstancias no advirtiese el peligro; o simplemente, que el devenir de los acontecimientos –caracterizado por una dinámica acelerada e inestable– haga prevalecer la constante natural que es la condición de inseguridad. Por lo tanto, la seguridad será siempre relativa, pues, no es innata y debe crearse, ni es absoluta y exige continua atención. Aunque dedujésemos estar seguros... riesgos, peligros o amenazas pueden estar latentes y presentarse inesperadamente y afectarnos.

### **Errores de apreciación**

La historia de la humanidad muestra una larga lista de naciones que sufrieron consecuencias calamitosas por error de apreciación de sus líderes; ellos desdeñaron o subestimaron variables que configuraban la situación sobre la cual decidir.

Para referir lo mencionado, recordamos algunos sucesos que se vinculan con la inseguridad extrema<sup>6</sup>. Estos incidentes y sus impactos, de por sí nos alertan sobre la importancia –prístina– que al respecto debiese entrañar un líder político, preocupándose y ocupándose en todo momento por la seguridad de su pueblo.

#### **Ingenuos y poderosos**

Un error al ponderar la amenaza llevó a los “unelos” junto con otros pueblos rebeldes –aulercos, eburóvices y lexovios– a emprender un ataque al campamento romano que guarecía al legado<sup>7</sup> Quintus Titurius Sabinus con tres legiones, en los tiempos de conquista de la Galia por Julio César. Entre otras razones, los sublevados se dejaron seducir por una simulada debilidad de los romanos y lanzándose al asalto hubieron de soportar una derrota terrible. Información falsa que describía una situación frágil de los legionarios sirvió para engañar a los indómitos y estimularlos a combatir cuando no era su mejor momento y a exponerse en campo abierto, desechando su especialidad –que antes los había coronado con éxitos– la guerra de guerrillas (César, 2000, p. 76).

En forma análoga, el gobierno argentino del año 1982 aventuró una guerra convencional con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte,

---

<sup>6</sup> Inseguridad extrema es una trágica situación que expone a un pueblo o a una persona al límite de su existencia. Las circunstancias que perfilan al fenómeno bélico configuran, aunque no con exclusividad, un típico ejemplo de ella.

<sup>7</sup> En la Roma antigua, representante de los procónsules y de los emperadores en las provincias del imperio; y en la milicia, jefe o cabeza de cada legión.

teniendo como objetivo la reconquista de las islas Malvinas. Esencialmente dos causas que se asocian con fallas de apreciación, arrastraron al fracaso bélico argénteo. Una, se subestimó la sustancia y valor de los intereses británicos y el potencial que los sustentaba; y otra, que vigorizó a la anterior, se desestimó el carácter y la tradición histórica de un Estado-nación que ha sido y sigue siendo referente en el derrotero humano de los últimos siglos (Papuchi, 2014, p. 10 y ss.). Por su parte, la vencida nación argentina fue la damnificada; y con excepción de un par de aspectos que rescatamos y podemos tildar de virtuosos<sup>8</sup> por lo demás, la desgracia inducida por el error de percepción seguirá latente – por un tiempo al menos– como argumento, excusa o motivo de afectación amenguada del porvenir argentino.

Subestimando al vecino

Un ejemplo nítido de irresponsabilidad –indiferencia o incompetencia– al más alto nivel gubernamental, propio de los tiempos de paz entumecidos por devoción al consumismo material y sedados por falta de valores espirituales, lo configura la fallida resistencia de la Tercera República francesa ante el ataque relámpago de la Wehrmacht nazi entre mayo y junio de 1940.

El problema al que aludimos radica en la aptitud gala previa a la agresión alemana de Hitler; y se inscribió en la acusación fiscal conocida como el “Proceso de Riom”, que estudió y señaló las deficiencias en Defensa Nacional y estableció la culpabilidad de cada uno de los involucrados.

Los franceses de 1914-18 habrían mutado; y el glorioso Ejército de “magnánimos guerreros” –al decir de “La Marseillaise” en su 5ta estrofa– virtuoso durante la Gran Guerra, dejó de serlo en unas pocas décadas; aquella alma y eficacia se habrían disipado. Pues, luego de una campaña ágil y fatídica a sus intereses, impuesta por el ataque alemán de mayo 10, Francia debió firmar en 48 horas dos armisticios<sup>9</sup> que pusieron fin a las hostilidades y acarrearón la ocupación del 60% de su territorio por Alemania, la entrega de sus fortificaciones y la mayor parte de su material bélico, así como la desmovilización y desarme de su aviación militar y la paralización de su marina de guerra. El 1º de agosto de ese año, el gobierno francés de Vichy confiere

---

<sup>8</sup> Los méritos referidos son: primero, las cualidades de dignidad, nobleza y abnegación del Soldado argentino que enalteció el sentir patriótico y la nata de la nación; y segundo, la exhibición de la entidad política soberana de no renunciar al derecho que sus integrantes entendieron y que por vía de los hechos lo mantiene latente en el concierto internacional.

<sup>9</sup> El 22 y 24 de junio de 1940, con Alemania e Italia respectivamente.

amplios poderes a la Corte Suprema de Justicia para juzgar a los ministros y a sus inmediatos subalternos de los últimos diez años, que hubiesen cometido crímenes o delitos o hubieran traicionado los deberes de su cargo, en actos vinculados al pasaje al estado de guerra y al agravamiento de la situación posterior.

Más allá de la acinesia del proceso de Riom que no llegó a dictar sentencia y de los motivos –polémicos– que inspiraron la causa del referido juicio; es dable inferir que el éxito alemán debió beneficiarse por la laxitud gala y la flema de los dirigentes y del pueblo francés en asuntos de seguridad nacional. Lo que reafirma y resalta que, la preocupación constante por la seguridad de la nación, es obligación básica y taxativa de los líderes políticos y tiene que ser asistida por los propios ciudadanos.

Prescindiendo del asesoramiento

Otro caso emblemático lo constituye la distensión que finalmente adoptó Príamo, inspirada quizás por el clamor temeroso de los troyanos que, seducidos por la elocuencia del apresado Sinón, desecharon la exhortación de Laocoonte; y el rey aceptó la “enorme mole del caballo” como ofrenda a la Tritonia Palas. Episodio que culmina con la caída de la poderosa ciudad de Troya, donde “lo que no abrasan las llamas es presa de los Griegos” (Virgilio, 1938, p. 53).

La bulla general pudo más que la cordura e inteligencia. El error de juicio transformó a la afamada y pujante Ilión<sup>10</sup> y ensalzó su leyenda.

En paralelo a este antiguo suceso y salvando las diferencias que los distancian, los atentados terroristas suicidas del 11 de septiembre de 2001 cometidos en los Estados Unidos por la red yihadista Al Qaeda, evidencian también esa complacencia troyana del gobierno americano. Por lo que parece ser esta una propiedad insuperable del ser humano, que a través del tiempo se repite y facilita la incubación de violencia desgarradora para las comunidades.

Sin pretender justificar las copiosas hipótesis conspirativas, no podemos obviar el hecho de que la inteligencia norteamericana había ponderado la eventual contingencia con características análogas y que no fueron atendidas apropiadamente en los altos niveles de decisión gubernamental. Como trasfondo, debió aflorar la vieja tensión de las relaciones cívico-militares. En estas, quien debe decidir coteja el asesoramiento castrense y el aviso

---

<sup>10</sup> Troya, antigua ciudad que estuviese asentada en la colina Hissarlik en la costa anatolia, enfrente a la isla de Tenedos y cerca del estrecho Dardanelos, en territorio de la actual Turquía.



confluente de supuestos estadistas y consejeros (optimistas o pacifistas); estos últimos, generalmente, sustentan que la advertencia profiláctica se basa en visiones extremistas e inapropiadas o exageradas.

Lo concreto es que, en este caso, primó la condescendencia complaciente y utilitarista; y la realidad y los sucesos posteriores –como en la Troya homérica– trajeron desgracia.

### ***El oído inteligente***

Estos ejemplos refuerzan la conveniencia de atender los consejos de maestros ya referidos y, además, enaltecen la recomendación del doctor Arbuet Vignali<sup>11</sup>: “La observación científica y desprejuiciada de los hechos y sus consecuencias contribuirá a evitar las pretensiones soberbias. La observación de la realidad impedirá que se tome por existente lo que solo se desea o se cree que es mejor” (Arbuet; 1992, p.31).

Pues, la ambición desmedida y la creencia con asentimientos inverosímiles, en general propician situaciones que culminan dominadas por la inseguridad; aunque la inclinación del hombre a ciertas conductas inconvenientes pretenda disimularlo, creando prejuicios sociales que intentan disipar los agudos desaciertos cometidos.

Pese a que, en el marco de responsabilidades para con terceros –propio del ejercicio político– podríamos inferir que estamos seguros; ello no debiese incitar a la complacida laxitud que la certidumbre inspira. En sentido contrario, esa conclusión exige adoptar –con mayor énfasis– una actitud de interés y desvelo constantes, que se respalde en la evaluación permanente de las condiciones imperantes. Orden que en general el ciudadano promedio desestima para sí mismo e incluso para con su entorno familiar más cercano. Lo que revela su indiferencia o menosprecio al asunto complejo que comprende la idea de seguridad. Pero, cuando el peligro estremece y la población toma consciencia del riesgo, el reclamo puede ser intenso y exteriorizarse con estruendo, en ocasiones con manifiesta violencia que genera mayor inseguridad; si bien la propia indiferencia ciudadana previa, haya alimentado la

---

<sup>11</sup> Destacado compatriota, doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Antiguo Catedrático de Derecho Internacional Público y de Historia de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho (Universidad de la República). Ejerció la docencia en diversos institutos públicos (entre ellos el CALEN) y privados. Ha escrito decenas de libros y artículos relativos a su especialidad, en calidad de autor o coautor. Ex Subsecretario de los Ministerios de Justicia y de Relaciones Exteriores. Libre investigador; Premio CONICYT a la investigación jurídica, Grado III, 1999-2001.

desidia del gobernante. En cualquier caso, las personas deben asumir iniciativa y participar; pues siempre comparten responsabilidades, ya que, la seguridad de todos a todos les compete. Causa sustancial y quehacer primigenio a enseñarse metódicamente para que, desde temprana edad, se adquiriera conciencia del cuidado recíproco con quienes interactuamos en convivencia social y se comience a contraer la obligatoriedad cívica de seguridad.

### **El rol de la seguridad**

La ausencia de criterio estratégico inhibe el pensar en términos de seguridad; y ello alienta el daño inevitable. Por lo tanto, debiésemos asumir y fomentar la importancia de la seguridad para el ser humano –individual y colectivamente– y lo beneficioso que resulta mantenerla o restablecerla cuando se hubiese perdido.

El estadio de seguridad concede una gran oportunidad para librarse de un perjuicio o riesgo, aunque especialmente atizará el desarrollo. Esta cualidad se torna imprescindible para la coexistencia en comunidad, pues la seguridad está en la base de nuestra vida y gratificarla es intrínseco para el desarrollo, así como es primordial para la existencia.

Podemos discernir el rol de la seguridad desde la unidad mínima que es el propio individuo, pasando por niveles intermedios como lo es el Estado-nación, hasta considerar el contexto mundial. Es decir, un tratado amplio sobre seguridad debe incluir el análisis del abanico de diferentes estratos de agrupación humana. Nosotros, por las limitaciones del espacio que disponemos, abordaremos someramente la destacada función que juega la seguridad en la esfera individual, para subrayar cómo convivimos con ella sin que nos percatemos de ello; y nos acercaremos a la relevancia que, con criterio estratégico, es para una unidad soberana.

### ***Seguridad, aspecto cardinal de la vida***

El predominante sentir humanitario y el exceso de confianza, posiciona a las personas de noble espíritu y especialmente a los ingenuos, desde una perspectiva que, normalmente, da paso al menoscabo o destrucción de aquello que valoran y no supieron preservar. Por eso es sustancial honrar el juicio prudente que otorga la racionalidad experta.

Meditar sobre la realidad en rigor de seguridad o con auténtico criterio estratégico, no nos aparta de lo humano; contrario sensu, nos aleja del animal y nos conecta nítidamente con uno de los rasgos más destacados de nuestra especie, como es la facultad de realizar operaciones conceptuales y simbólicas

muy complejas (razonamiento abstracto, capacidades de introspección y especulación y el uso de sistemas lingüísticos sofisticados).

Razón por la cual el hombre ha devenido en un ser que se interesa en su futuro, al asumir que su muerte le pondrá fin a su vida. No sabe cuándo ni cómo sucederá, mas ocurrirá. Por eso trata de salvaguardar y prolongar su existencia, que puede verse en peligro en cualquier momento; pues se percató de la limitación natural de la propia vida. Esa conciencia hace que su vivir adopte un carácter diferente y lo diferencie de todo animal, incluso del antiguo sapiens. Ella lo potencia a prolongar su vitalidad física, primero; y de forma más refinada, perdurando en la mente de los demás, luego de su deceso (Herz, 1960, pp. 16 y ss.).

Por tanto, visando nuestra propia seguridad, cada uno de nosotros y principalmente nuestros líderes, debiésemos reflexionar en términos de seguridad y contribuir a su obra; ya que ella nos involucra a todos.

Es obvio decir que la seguridad es una necesidad y una aspiración del hombre; no obstante, durante nuestro diario transcurrir parecería que de ello nos olvidáramos; y esta persistente omisión es la que nos expone mucho más vulnerables de lo que somos por naturaleza.

Cuesta mucho admitirlo en pleno siglo XXI, como si toda la historia no hubiese enseñado nada y la cualidad capital de la seguridad se presentase impasible para el sapiens actual. Pareciese que solo es motivo de consideración una vez perdida, una vez que se revele la inseguridad y el daño sea innegable. Por ello se necesita asumir conciencia plena del valor crucial de la seguridad para nuestro vivir; y al efecto, exponemos tres reflexiones que nos muestran la calidad cardinal de la seguridad.

#### Una Ilustración segura

Montesquieu<sup>12</sup> es ciertamente uno de los pensadores más influyentes en la filosofía política y su obra cumbre quizá sea –luego de la Biblia– una de las más citadas en el mundo occidental.

Preguntamos: ¿por qué este eminente intelectual, que tanto ha iluminado el debate y el conocimiento político y jurídico, dedicó parte de su magnánimo tratado, al análisis de cómo brindan seguridad cada uno de los diferentes tipos de gobierno? Pues, en “Del espíritu de las leyes” él destina el “Libro Noveno” (1973, p. 86), al estudio de cómo las repúblicas, los estados

---

<sup>12</sup> Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, fue un filósofo y jurista francés (Castillo de la Brède, 18 de enero de 1689 - París, 10 de febrero de 1755).

despóticos y la monarquía proveen respectivamente a su seguridad; y la respuesta parece ser más que evidente. La inteligente lección que este sabio ofreció, no podía excluir un asunto de exuberante significado para el ser humano y su interacción en comunidad. Ciertamente sus observaciones puedan ser –en este tema en particular– muy discutibles y presenten argumentos que hoy nos resulten anacrónicos; mas, lo notable es que él no omitió referirse a la seguridad porque la estimaba esencial, indispensable y trascendente.

Los tratadistas e investigadores en política y en derecho, al referirse al pensamiento de este visionario no hablan de este aspecto señalado en su libro 9. Es muy probable que lo perciban como un asunto fútil y no les interese. De ser así, es un grave error de indiferencia para con su propia entereza y la comunitaria; y a su vez, ello, refleja y profundiza el agudo intelecto del filósofo francés de la Ilustración. En definitiva, subraya el sentido fecundo de la seguridad para la vida humana.

El acierto de Montesquieu al plantear este desvelo, se consolida al analizar la “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano” de 1789. Documento emblemático de referencia ineludible en cualquier discusión sensata, circunspecta y profunda en la órbita del derecho y la política, que sintetiza el palpitar del pueblo francés de la época y sirvió de faro universal para irradiar un orden político y jurídico en los pueblos del mundo (occidental, en principio). Este manifiesto destaca el “derecho natural e imprescriptible de seguridad” del hombre; que, junto a otros tres especificados (así registra), constituyen la finalidad y responsabilidad de cualquier asociación política<sup>13</sup>.

La visión del filósofo francés se robustece aún más, cuando advertimos que, como pilar significativo de nuestro desarrollo, vivimos rodeados de cosas ideadas por seguridad.

---

<sup>13</sup> El Preámbulo de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (DDHC.) (aprobada el 26 de agosto de 1789) expresa que el pueblo francés, constituido en Asamblea Nacional, ha resuelto exponer en una Declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del Hombre, para que redunden en beneficio del mantenimiento de la Constitución y de la felicidad de todos. Por lo que la Asamblea Nacional los reconoció y declaró, en presencia del Ser Supremo y bajo sus auspicios.

El artículo 2 –DDHC– especificó que la finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles; y explicitó que son cuatro: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

## Mundología de seguridad

Mucho de lo relacionado con nuestra coexistencia diaria –sí, cada día que respiramos– está ahí porque fue y es necesario por seguridad. Son productos que sacian apremios vinculados a seguridad; tan básicos y patentes, unos; como sutiles, complejos y no palpables, otros. Expresamente individuales, algunos; y como fruto de la convivencia en sociedad, los demás.

Si nos detuviésemos a meditar con enfoque apropiado, podríamos apreciar que utilizamos diversos instrumentos y mecanismos para brindar alguna forma de seguridad a personas, bienes y valores. Así tenemos candados y cerrojos, cinturones de seguridad en los vehículos, chalecos refractarios, alambrados y tejidos, cámaras y sensores de seguridad, cajas fuertes, claves para ingresar a distintas cuentas electrónicas, refrigeradores, bozales para animales, protectores de celulares, entre otros artilugios.

Diariamente utilizamos algún tipo de calzado y normalmente nos tomamos unos muy pocos segundos para decidir cuál nos combina mejor con las prendas que luciremos; pero en ese instante, no consideramos que nos cubrimos los pies por una cuestión de seguridad, solo nos preocupa la estética y muy, pero muy rara vez, pensamos que es conveniente usar tal zapato porque nos protege mejor de la lluvia o de la nieve o de algún riesgo o potencial detrimento.

Tampoco reflexionamos sobre la razón de fondo de los pañales, que es por protección; o que el uso de cintos nos asegura que no se nos bajen los pantalones, aunque la mayoría de las veces la finalidad solo es armonizar la belleza de nuestra indumentaria. Asimismo, empleamos cosas más sutiles como bloqueador solar, lentes de sol y protectores dentales. Incluso, hemos urdido instrumentos sofisticados como radares meteorológicos y sismógrafos para alertarnos de fenómenos naturales de efecto catastrófico y poder actuar con anticipación para minimizar sus impactos. Hemos ido mucho más allá y también hemos inventado Inteligencia artificial que mejora la eficiencia y precisión de diagnósticos clínicos, con resultados que superan la predicción de los médicos, como el algoritmo que detecta cáncer de mama mediante la lectura de imágenes y así asegura la prevención de daños mayores. Además, en otro campo del conocimiento y con análoga preocupación, se estudia la colonización del espacio exterior –en especial Marte– para salvaguardar la vida y garantizar la existencia humana.

A su vez, porque somos seres gregarios e interactuamos constantemente con nuestros semejantes, hemos ideado códigos que nos

indican por dónde circular y cómo conducirnos en la vía pública; y también hemos ingeniado métodos y medios y organizado estructuras para que nos otorguen estabilidad, tranquilidad y certeza. Es decir, hemos inventado todo eso procurando despreocuparnos y distendernos; concretamente, para lograr seguridad. Entonces, bautizamos a cada objeto con el fin de identificarlo y distinguirlo de otros y es así que tenemos: seguridad vial, seguridad industrial, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad personal, seguridad satelital, seguridad de los pacientes, seguridad alimenticia, seguridad jurídica, seguridad social, seguridad ciudadana, etcétera. Incluso, el conjunto de normas jurídicas fue concebido, con firme impronta, por razones de seguridad; en especial los contratos. En consecuencia, la Constitución política de una unidad soberana guarda una muy estrecha vinculación con la seguridad.

Hemos forjado un universo complejo, vasto e intenso –de seguridad– con el que convivimos cotidianamente.

Como corolario de toda invención nótese que la formación del Estado, para Thomas Hobbes, tuvo como fin el aporte de seguridad para los seres humanos; pues “gracias al arte se crea ese gran Leviatán que llamamos república o Estado (en latín civitas) que no es sino un hombre artificial, aunque de mayor estatura y robustez que el natural para cuya protección y defensa fue instituido” (Hobbes; 2014, p. 3). Idea que se consolida cuando argumenta que los hombres conformaron al Estado “para alcanzar la paz y, con ella, la conservación de sí mismos” (Hobbes, p. 173); y que también crearon cadenas artificiales que llaman leyes civiles y al soberano lo invistieron con el poder necesario para que cumpla su misión, que no es otra sino la “de procurar la seguridad del pueblo” (Hobbes, p. 275).

¿Es entonces fundamental la condición de seguridad? ¿Si lo es, por qué no le dispensamos más atención? ¿Será que imaginamos que ya creamos lo suficiente y por eso nos descuidamos?

Debemos aceptar que la inseguridad es natural y la seguridad exige una edificación continua.

#### Maslow y la necesidad de seguridad

La tercera reflexión se relaciona con Maslow<sup>14</sup> y su obra, la que inicia con “A theory of human motivation” (1943) (Una teoría sobre la motivación

---

<sup>14</sup> Abraham Maslow (1908-1970) es un científico norteamericano, padre de la Psicología humanista denominada también como Tercera fuerza. Formuló su tesis “Jerarquía de las necesidades humanas”, más conocida como Pirámide de Maslow. Se desempeñó como

humana); que luego profundiza, como lo refleja con la primera y segunda edición de “Motivación y Personalidad” (1991), en 1954 y 1970 respectivamente, entre otros escritos. Esta tesis exhibe otra forma –relativamente fácil– de entender la razón superlativa de la seguridad para las personas (Papuchi, 2014, p. 22 y ss.).

En una pirámide, Maslow graficó la jerarquización –en cinco niveles– de las necesidades de nuestra especie. Según su teoría, cada rango agrupa a un conjunto de ellas y su gratificación recorre y modela el desarrollo del temperamento hacia la realización personal. En la base se encuentran las más elementales, denominadas Fisiológicas, que constituyen las que sustentan la existencia y posibilitan el ser; y con estas se nace. En el nivel inmediatamente superior están las necesidades de Seguridad, luego las de Afiliación y un escalón encima las de Reconocimiento. Finalmente, hacia el vértice encontramos el nivel de Autorrealización, que aglomera aquellas necesidades que una vez superadas, propician al individuo realizado, feliz. Esta categoría superior se distingue, según Maslow, por no ser alcanzada por todas las personas y por configurar, para quienes acceden, un generador de necesidades nuevas una vez gratificadas las anteriores. Cuando los flamantes impulsos exigentes son satisfechos, la propia saturación complaciente del individuo le provoca frescas necesidades; y así en forma constante a modo de espiral infinito.

Las necesidades de seguridad son las que nos interesan por el tema que estamos analizando y están en la base del gráfico, luego de las más esenciales. Esto significa, en principio, que son las primeras que el entorno engendra, pues solo las fisiológicas provienen con el despertar de la vida; lo cual ya de por sí nos indica la relevancia que posee la seguridad para que el hombre subsista. Como corolario, advertimos que estas carencias deben ser satisfechas para permitir la evolución hacia la cúspide, abrazar la autorrealización. O sea, si las necesidades de seguridad no se gratifican, se abre el portal de frustración y se atrofia el ser; se perturba, en consecuencia, el itinerario hacia el bienestar y ello ciega el logro de la plenitud.

Podemos concluir entonces que este menester está en la raíz de las necesidades humanas y si estas no se atienden adecuadamente, se obstruye el

---

investigador y docente en diversas universidades, dedicando su vida a ampliar sus estudios psicológicos sobre las necesidades y motivaciones del ser humano para profundizar su propuesta original; lo que lo llevó a publicar su vasta producción intelectual. En 1967 fue nombrado “Humanista del Año” por la American Humanist Association.

desarrollo del sujeto; pues satisfacer las necesidades de seguridad posibilitará que el individuo alcance su autorrealización.

La gratificación de seguridad, individual y colectivamente, es para nuestra naturaleza una necesidad de índole vital. La existencia del ser humano y su desarrollo y felicidad, dependerá también de su seguridad, siempre.

### ***Nación y Seguridad***

En párrafos previos hemos expuesto que apreciar la realidad con criterio estratégico, facilita el entendimiento del valor de la seguridad en materia del Estado-nación. Ello es relevante, crucial, para la sociedad en su conjunto; pues, la calidad del sistema estatal y de las políticas que se implementen en materia de seguridad, propicia el logro del Bien común. No obstante, ese atributo primigenio no siempre es reconocido, al menos públicamente, por los líderes políticos.

En el Uruguay de los últimos tiempos, por ejemplo, solo la presión manifiesta de los afectados y la atmósfera electoral parecieron oficiar de verdaderos estoqueadores para provocar una reacción referida a Seguridad ciudadana; cuando esta debe ser ocupación y preocupación permanente de todos –sin treguas– integrada a una de mayor dimensión. Una visión más amplia y completa de seguridad de la nación.

Especialmente en Estados prematuros o sociedades mediocres, en ocasiones se desalienta la captación del valor del estadio de seguridad; ya sea menospreciando su beneficiosa magnitud o ignorando la trascendencia que entraña para las personas. Así es que por lo general, los recursos –de cualquier naturaleza– destinados a áreas o razones de seguridad se aprecian como gasto y no se es capaz de entender la sinergia que se produce cuando seguridad y desarrollo se funden en un impulso único. Bajo esas necias circunstancias, lo más importante que se deja de ponderar es que desestimar la conservación de la situación de seguridad de la nación, es arriesgarse al peligro de soportar perjuicios que podrían llegar a ser muy severos y que sobrepasan el ámbito específico de seguridad. Incluso, dependiendo del tipo de amenaza y grado de inseguridad dominante, podría resultar frenado el progreso y hasta lacerada la libertad o la identidad de la nación; vulnerándose así los valores cardinales de un pueblo. Estos daños, en una sociedad desmoralizada y devaluada, podrían ser ignorados por la mayoría de la ciudadanía, facilitando la aceleración del infausto espiral que conduce a graves situaciones polemológicas y a la miseria social.



Muchos justiprecian la seguridad de la nación solo cuando les falta, cuando la inseguridad los ha invadido y los está asfixiando, como ocurre con tantas otras cosas que nutren nuestra existencia y que empezamos a valorar en el momento en que dejamos de tenerlas. Pero cuando esto sucede, el detrimento ya está hecho y la recuperación, la vuelta a la certidumbre y al sosiego, se torna arriesgada y aciaga, en ocasiones nefanda. Por ello, las personas debiesen entender que la inseguridad es –para el ser humano– una constante natural; y que su antónimo, la anhelada seguridad, no viene por sí sola y tenemos que cimentarla y alimentarla diariamente.

También se debe aprehender que ese esfuerzo por cristalizar la seguridad a nivel colectivo, demanda de los individuos el compromiso de aportar a ello, de las más variadas formas, en compensación al beneficio intangible que se recibe; aun cuando no sean conscientes de la situación de seguridad en que se desenvuelven. Los conductores del pueblo, por tal razón, contraen mayor responsabilidad al respecto; ya que la seguridad de la nación – comúnmente apodada Seguridad Nacional– exige focalizar la nación y esmerarse por mantener sus valores y recursos esenciales cubierto de perjuicios que dificulten o impidan su existencia y fines; erigiéndose en condición indispensable para su vida y desarrollo<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Para comprender mejor lo expuesto, puede apreciarse la sintonía y coincidencia estratégica de nuestra idea con los siguientes conceptos oficiales de distintos actores:

- **República del Perú:** “La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos.

Las nuevas amenazas y otros desafíos a la seguridad constituyen problemas complejos que requieren respuestas multisectoriales, complementadas por la sociedad civil, todos ellos actuando en su ámbito de responsabilidad de conformidad con el ordenamiento jurídico. Esta es la base de la integración entre el Estado y la sociedad en todos los campos de la actividad nacional, particularmente en el político, económico, social, científico-tecnológico y ecológico”. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Cap. III, p. 62. Ministerio de Defensa, 2005.

- **Gobierno de Québec:** “La seguridad es un estado donde los peligros y las condiciones que puedan provocar daños de orden físico, psicológico o material, están controlados para preservar la salud y el bienestar de los individuos y la comunidad. Es un recurso indispensable para la vida cotidiana, que permite al individuo y a la comunidad realizar sus aspiraciones”. Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité

Este cometido implica, para una sociedad, implementar educación y difusión de información pertinente y asumir el cuidado sostenido en materia de seguridad. Es lamentable observar que la carencia de cultura estratégica y de atributos facultativos para dicha competencia, así como la prevalencia del interés personal, socavan continuamente el engrandecimiento de algunas naciones y, en consecuencia, el bienestar de la gente.

### ***Seguridad, Desarrollo y Libertad***

Para una nación –políticamente organizada– el camino hacia el Bien común le demandará vencer infortunios y fatalidades y que deba recomponer daños. No bastará solo con focalizar la piadosa, exultante y generosa fortuna. Se deben conciliar las energías en desarrollo con aquellas en seguridad, procurando estabilidad como condición inexorable hacia la felicidad pública. No hay regocijo ni placer y menos aún vida virtuosa y digna, sin esa sinergia. La paz y libertad de un pueblo se edifica y sustenta a diario, sobre los pilares de seguridad y desarrollo.

Algunos ejemplos extraídos de la realidad permitirán apreciar con claridad el vínculo que sugiere el subtítulo y que genera el itinerario hacia la felicidad de la nación.

#### Evidencia medieval

John Keegan<sup>16</sup> aludía en una de sus últimas obras a la ceñida relación del desarrollo con la seguridad, resaltando los provechos subsiguientes de su fusión para el bienestar general:

La necesidad perentoria de poner fin a los saqueos de agresores nómadas (vikings por el oeste, sarracenos por el sur, pueblos de las estepas por el este) había estimulado la construcción de

---

et la prévention des traumatismes. “Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales”; septiembre de 1998; p. 9, 2008.

- **Reino de España:** “La Seguridad es un fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre. Por eso, resulta imprescindible un entendimiento básico y generalizado de la importancia de la seguridad como garantía de bienestar de los ciudadanos y de la comunidad del propio Estado”. Estrategia de Seguridad Nacional – Un proyecto compartido; p. 3. Presidencia del Gobierno, 2013.

<sup>16</sup> Keegan, John (Londres, Inglaterra, mayo de 1934 – Kilmington, Wiltshire, Inglaterra, agosto de 2012). Célebre historiador, docente y escritor con una profusa publicación que supera 20 libros. Por más de 25 años fue profesor en la Real Academia Militar de Sandhurst y dictó clases en las Universidades de Cambridge, Harvard y Princeton. Además, fue editor de la sección Defensa en The Daily Telegraph hasta su fallecimiento.

defensas fijas, incluyendo barreras continuas y cadenas de castillos, lo que trajo consigo la consolidación de las fronteras, la pacificación de zonas limítrofes y la reanudación del comercio, con los consecuentes beneficios para la prosperidad general. (2012, p. 21)

Esa bonanza generalizada que antecede a la “Crisis del siglo XIV” en Europa, muestra para la mayoría de los historiadores que las últimas centurias medioevales –en especial los siglos XII y XIII– habían sido un tiempo de mayor paz interna, de crecimiento económico y de aumento de la población. Es decir, que aquella acción (que podemos catalogar de rango estratégico), caracterizada por la construcción de grandes obras defensivas que continuó más allá de la caída de Constantinopla y del Descubrimiento de América y que se orientó a minimizar la inseguridad ocasionada por la barbarie que acarreaban las invasiones indómitas, contribuyó enfáticamente en forma directa con la seguridad, al favorecer la pacificación de zonas limítrofes. A su vez impactó en otros factores del poder de cada uno de los actores soberanos implicados; apoyando al ámbito político mediante el robustecimiento de fronteras y favoreciendo a los campos psicosocial y económico al fomentar el comercio. Lo que redundó en el progreso general al que se refiere el historiador citado. Además, influyó directa e indirectamente sobre la libertad; pues, hubo mayor libertad de acción de la mano de la seguridad y se incrementó el bienestar general que sustenta la tríada de paz, prosperidad y libertad.

#### Mar temerario

Otro caso que muestra con nitidez esa estrecha relación entre desarrollo y seguridad y por ende realza el llamado a ocuparnos de esta última, ya que allana la gestación del primero, se observa al sopesar el transporte marítimo que simboliza el 90% del comercio internacional (Moral Martín; 2015, p. 1). Para que esta actividad prospere y coadyuve al engrandecimiento de las naciones que intercambian bienes o servicios a través de las vías náuticas, estas rutas tienen que protegerse; o sea, deben disponerse medidas de seguridad y volcarse recursos al efecto. Es un asunto de seguridad. Lo ha sido desde el inicio del comercio marino en la antigüedad.

El perjuicio que provoca la piratería marítima, que en las últimas décadas ha crecido, puede resultar tan grave que trasciende el daño comercial a las empresas navieras y a los mercaderes involucrados. En ocasiones su punzada impacta en los Estados.

El País de Madrid (España) destacaba así una primicia: “La misión europea Atalanta podrá realizar ataques en territorio somalí”; y explicaba que la fuerza naval de la Unión Europea había sido autorizada por el gobierno de Mogadiscio, para lanzar ataques desde el mar y el aire a las bases piratas en Somalia (Calatayud, 2012)<sup>17</sup>. Tiempo después, los saqueos, en esa área, se redujeron a la cuarta parte; y aunque se incrementaron en otras zonas de África –golfo de Guinea, por ejemplo– en mucha menor intensidad, las medidas adoptadas para retomar la seguridad en el golfo de Adén, propiciaron el retorno a la fluidez del tránsito comercial en la región.

Si el afectado es el Estado, en consecuencia, los perjudicados son sus integrantes. Directa o indirectamente, en lo inmediato o a largo plazo, las empresas y en especial los residentes de los países implicados se verán damnificados. Entonces, pareciese lógico y justo que todos deban cooperar de alguna forma en la protección de sus comunes intereses. Los conductores políticos de cada unidad soberana perjudicada, son los responsables innatos en atender con clarividente preocupación dicha situación y en practicar resoluciones apropiadas. Pero es imprescindible que los beneficiarios aporten al bien perseguido; en este caso particular, los demás actores –incluyendo las asociaciones involucradas con o sin fines lucrativos– deben participar de alguna forma y contribuir a la construcción del estado de seguridad.

La inseguridad en el mar coarta la libertad y el desarrollo, porque obstaculiza la libre navegación y ello obstruye la interacción entre entidades humanas y el intercambio cultural, político y comercial. Sin seguridad en el transporte marítimo, tampoco habrá prosperidad.

---

<sup>17</sup> La versión digital de El País de Madrid, del 15 de marzo de 2012, informa acerca de la aplicación de medidas de seguridad por parte de la Unión Europea, en respuesta a la constante amenaza que suscitaba la piratería somalí y los asaltos sufridos por navíos mercantes en el golfo de Adén (cuenca de Somalia).

El golfo de Adén representa una zona de relevancia para el comercio marítimo, en especial para el tránsito de la producción petrolífera de la región (aproximadamente 30% del petróleo del mundo).

La inestabilidad política en los países del área y en particular en Somalia, facilitó la proliferación de actos ilícitos; y para los piratas, ello generó un ambiente propicio para realizar su actividad delictiva que se ve estimulada por las altísimas cifras –valuadas en millones de dólares– que representan en muchos casos, las recompensas obtenidas por el secuestro de los barcos con su carga y su tripulación.

## Seguridad y libertad ¿dilema o aditamento?

Transitando por Montevideo, en tiempo electoral, leímos en un muro una frase que con frecuencia discutimos en clase: “sin seguridad no hay libertad”.

Esta idea contiene enfática sensibilidad para una sociedad con vocación pacífica y soberana. Ella es tan contundente como precisa, más allá del dilema que contiene en sí misma, si tenemos en cuenta otra visión muy arraigada en la imagen colectiva, que sostiene que, a mayor seguridad, menor libertad.

Aquella leyenda política a modo de aforismo querellante, denuncia la percepción de pérdida de libertad que llega a tener la gente ante su sensación de inseguridad. Efectivamente, las personas palpitan que no son libres de desplazarse en la vía pública o de ausentarse de sus casas, sin padecer algún daño. Perciben el peligro y ello genera incertidumbre y angustia; y creen que son susceptibles de sufrir algún perjuicio. Para acariciar la libertad, reclaman seguridad.

Sin embargo, es popularmente aceptado que los individuos ven coartada su libertad a mayor imposición de medidas de seguridad. Ejemplo gráfico es la reacción de ciertos sectores ante la concepción legal –en la mayoría de unidades soberanas– de incrementar previsiones y disposiciones de tutela y precaución ante situaciones que demandan mayor seguridad. En esta coyuntura, un gobierno nacional adopta acciones lícitas que, en ocasiones, obligan a la población a circunscribir su conducta o restringir ciertos derechos fundamentales, lo que es valorado por los gobernados como constricción de libertades.

En Uruguay, la Constitución prevé en el numeral 17 del artículo 168, la adopción de Medidas Prontas de Seguridad (MPS) en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior. Esta norma agrega que, en cuanto a las personas, se autoriza a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio nacional, siempre que no opten por salir de él; y finalmente menciona que el arresto “no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes”. La interpretación política dio lugar, a través del tiempo, a que las MPS se aplicasen en diversas ocasiones y por razones muy diferentes<sup>18</sup>. Pero la idea general que prevaleció y reina, en muchos casos, es

---

<sup>18</sup> El concepto de “conmoción interior” se flexibilizó desde lo prescripto en la Carta Magna de 1830.

En 1914 se establecieron racionamientos y control de precios en el marco de MPS, ante el riesgo de conmoción económica por corte de suministros ocasionado desde el exterior –petróleo u

que los ciudadanos percibieron limitaciones en sus libertades individuales; tal vez, influenciados por un discurso cargado de inmediatez que ciertos actores políticos y sociales impusieron en función de sus propios intereses. Mas, alejados de la mirada generosa y profunda que la seguridad amerita para visualizar el bienestar de una nación.

Lo cierto es que, desde una perspectiva global, el incremento ponderado de medidas de seguridad orientado al cuerpo social para librarlo de cierto daño, lo favorece; aun cuando en algún caso pueda restringir un derecho singular. O sea, colectivamente, habrá mayor libertad de acción exenta de percance o damnificación. Habrá libertad para recorrer el itinerario del bienestar nacional. Asimismo, en cada habitante –íntimamente– debiese producirse una compensación entre el compromiso propio por asegurar derechos comunales esenciales y el aporte individual al respetar pautas generales pertinentes. Habrá explícita restricción de libertad al ampliar la seguridad, solo en circunstancias específicas referidas a las causas que generan o fomentan la pública inseguridad.

La obligatoriedad de las personas a constreñir su conducta para beneficiar un bien cívico mayor, solo puede interpretarse como cohibición subjetiva, si se observa desde una postura egoísta o egocéntrica, incapaz de compartir deberes sociales.

En cualquier caso, el equilibrio entre seguridad y libertad, siempre es un asunto controversial; en particular para quien contempla la obligación de ajustar su proceder solo a través de su singularidad y reputando solo su individualidad. Pero además es polémico, porque se tiende a apreciar linealmente a esa dialéctica y eso distorsiona la intelección de los propósitos buscados. Los acontecimientos son más complejos y para lograr el fin supremo de la libertad general, tienen que converger diversas variables y no exclusivamente la seguridad.

Un tercer ejemplo de lo significativo que constituye el estado de seguridad para los pueblos –y su fusión con el desarrollo–, se explicita claramente en un documento de Naciones Unidas (UN) de marzo de 2005, que a su vez, nos permite ponderar cómo repercute en la libertad.

---

otros recursos básicos con destino a la industria— a causa de la Gran Guerra. También se dispuso de MPS cuando las inundaciones de 1959; así como en la sequía de 1965, para atender la muerte de animales –particularmente ganado– y ante la necesidad de racionar el escaso forraje existente en el país y para regular el transporte de reses (Martins, D. H.; 1979; p. 39).

Titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”<sup>19</sup> su análisis nos permite distinguir esa visión estratégica aludida anteriormente.

El texto, en sintonía con los Objetivos del Milenio, se erigía como un estímulo a la responsabilidad de los líderes mundiales; de manera de refinar el triángulo del desarrollo, la libertad y la paz.

La interpretación más amplia de libertad incluye que van de la mano seguridad, desarrollo y derechos humanos (UN, 2005, Numeral 14, p. 5), ya que no solo son indispensables a modo de metas en una comunidad para superar obstáculos al progreso, evitar riesgos e inseguridad y muy especialmente rehuir a los horrores de la guerra; “sino que también se fortalecen recíprocamente” (UN, 2005, Numeral 16, p. 6) y ello facilita el logro superior y concluyente que es el bienestar.

Por lo que suscribimos la idea expuesta en el informe referido: “Así pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos” (UN, 2005, Numeral 17, p. 6). A lo que agregamos, que así planteadas las cosas, para una nación, por extensión, la seguridad constituye un impelente para su libertad, si mantiene el peculiar perfil de fin coadyuvante.

### ***Una anécdota ilustrativa***

Finalmente, es dable considerar por qué la comunidad de naciones apela a las Misiones de Paz, como método de ajuste a la controversia entre Estados o entre partes de una unidad soberana, cuando el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales peligra. No es por simple atención a la letra fría del primer propósito de Naciones Unidas (1945)<sup>20</sup>. Va más allá.

---

<sup>19</sup> Este informe del Secretario General de Naciones Unidas, presentado a la Asamblea General a través del Documento A/59/2005 del 21 de marzo, fue producido cuando hacía ya 5 años del comienzo del nuevo milenio y con la ilusión de transferirle a nuestros hijos un legado más esperanzador que el heredado por todas las generaciones anteriores. Contenía la aspiración de reducir la prevalencia de los conflictos violentos y del terrorismo; y anhelaba que las personas en todas partes estuviesen más seguras, fuesen más prósperas y tuviesen mejor ocasión de gozar de sus derechos fundamentales (Numeral 1, p. 3).

<sup>20</sup> El Capítulo I de la Carta de las Naciones Unidas registra: “Propósitos y principios. Artículo 1. Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de

Desde 1948, cuando el Consejo de Seguridad de la referida organización aprobó el despliegue en Medio Oriente de Observadores Militares, se han activado a la fecha 71 misiones de paz (UN., Estadísticas)<sup>21</sup>; estas representan nítidos ejemplos prácticos que reflejan lo valiosa que es la seguridad y su ligazón con el desarrollo para una comunidad. La seguridad es esencial para abrirle las puertas al desarrollo integral y no debe apreciarse como un fin en sí mismo.

Con las actuales operaciones multidimensionales no solo se procura el mantenimiento de la paz y la seguridad. Estas misiones tienen también como objetivos, según sea el caso, facilitar procesos políticos, proteger a civiles, ayudar a la desmovilización de excombatientes y al desarme, asistir en la organización de procesos electorales y apoyar el establecimiento del estado de derecho (UN., Qué es el mantenimiento de la paz, párr. 7). O sea, cuando se decide ejecutar una misión de paz, se está pensando en implantar bases imprescindibles para el pleno desarrollo del bienestar de la nación. Y ello, de alguna forma empieza por estabilizar el ambiente; crear un estadio de relativa seguridad.

Fijémonos en la República de Mozambique donde se desplegó la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) entre diciembre de 1992 y de 1994 (UN, Dónde trabajamos). El cambio que mostraba su capital, Maputo, al año de instalada la misión, era exuberante. Al principio no se advertían perros ni gatos en las calles de la metrópolis; el desplazamiento de personas era silencioso, lento y cabizbajo y el movimiento vehicular escaso. Doce meses después se veía deambular mascotas sin dueños, el tráfico era algo más intenso y ruidoso, surgieron obras de infraestructura, el bullicio tomó las calles y la ciudad comenzó a latir. Había relativa seguridad y un incipiente pero animado progreso. Mozambique retomaba la senda del desarrollo; y habría elecciones para designar un nuevo gobierno, uno democrático.

La declaración del presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas expresó, en nombre del órgano que presidía, que con agrado acogía la asunción al poder del presidente de Mozambique y la inauguración de la nueva Asamblea de la república tras el primer sufragio multipartidario realizado en octubre de 1994, conforme a lo definido en el Acuerdo General de Paz. Además, felicitó al pueblo y a las partes del país por la consecución pacífica de los

---

la paz; 2. Fomentar entre las naciones”.

<sup>21</sup> Según la Web de Naciones Unidas (Mantenimiento de la Paz, Estadísticas), las 71 Operaciones de Mantenimiento de la Paz se distribuyen: 57 han finalizado y 14 están en ejecución.



objetivos previstos en el Acuerdo y alentó a mantener la armonía basándose en la observancia de los principios democráticos. Luego continuaba: “El Consejo considera que, establecida la nueva estructura gubernamental, están sentadas las bases para lograr la paz duradera, la estabilidad, la reconciliación nacional y la democracia” (UN, 1994).

En el contenido de la Declaración del Consejo de Seguridad se refleja el propósito procurado con el despliegue de seguridad: crear las condiciones para la búsqueda de una evolución venturosa y el logro de la prosperidad.

Queda demostrado entonces que la seguridad es esencial pero no un fin en sí mismo, sino una forma de catalizador para el desarrollo del bienestar. De manera que, en el ejercicio del gobierno de una nación, no es válida la opción de restar en uno de los campos para promover al otro.

Con criterio estratégico, al menos, el desarrollo debe ser integral y ello significa que todos los componentes del potencial de la nación tienen que ser estimulados. Esto incluye a todo recurso afín a la seguridad. Pues, el ámbito de mayor estabilidad y mejores condiciones para el bienestar está conformado por la inversión ponderada de energías en ambas áreas.

En consecuencia, el conjunto de previsiones y medidas de seguridad que una nación adopta para mantener su existencia y propiciar la viabilidad de su desenvolvimiento y consiguiente bienestar, no debiese apreciarse como rival del desarrollo. Sino que el ciudadano común y, mucho más, quienes poseen responsabilidad de gobierno, deben asimilar que este esfuerzo es confluyente en la sinergia que propende al Bien común.

### **Reflexiones finales**

La seguridad es una necesidad vital para los seres humanos, como lo es el acto de respirar; y lo es por el continuo desafío que representa la natural inseguridad a partir de la innata hostilidad del medioambiente.

La importancia de la seguridad también se puede comparar a la respiración, en otros dos aspectos: la temporalidad y la complejidad de su concretización. Ambas tienen que consumarse permanentemente, en toda circunstancia, a riesgo de truncar la vida; y cumplen su finalidad, a través de un proceso intrincado de múltiples esfuerzos convergentes.

Gratificar la necesidad de seguridad es esencial para la existencia del individuo, así como lo es para su desarrollo y felicidad, incluso cuando se agrupa con sus semejantes en una tribu, una banda, una comunidad o alguna forma de Estado o Protoestado. De manera que, para que la seguridad se satisfaga, debe ser generada. Por tanto, el atributo gregario de los humanos –en el devenir

histórico— no solo la ha demandado, sino que ha forjado un universo complejo, extenso e intenso de objetos, recursos y métodos relacionados con la seguridad, los que posibilitan que las personas convivan y procuren sus propósitos y metas.

Para una nación, la seguridad no es un fin en sí mismo. No obstante, adquiere una impronta cardinal que, además de liberar a los individuos de daños o riesgos, con buen juicio promueve el desarrollo y el bienestar de sus miembros. Es así que se erige como impelente de prosperidad, paz y libertad de la entidad política. Sirve, por ello, de fermento y catalizador del Bien común.

Sin embargo, la evolución del hombre y el confort alcanzado —a través de los siglos— parecen haber fomentado una pública indiferencia al respecto, que se torna estéril y peligrosa para la coexistencia. Pues, muchos ignoran su responsabilidad personal en tal sentido y se descansan en el Estado como exclusivo apoderado y gestor de seguridad. Omiten su compromiso cívico que, más que nunca antes, “en el mundo de hoy, la seguridad de cada uno de nosotros está vinculada a la de todos los demás” (Secretario General de Naciones Unidas, diciembre 11 de 2006, párr. 5).

Prever la seguridad es —entonces— asunto de todos cuando se vive en comunidad. Es un derecho que le compele obligaciones a la ciudadanía; y los líderes políticos tienen que contraer, con claro esmero, ese legado que se les encomienda para beneficio de sus sufragáneos.

Además, es oportuno recordar que por todo lo expuesto y por la característica de su índole transversal a todas las actividades humanas, la seguridad asiste en la toma de decisiones —y es recomendable que así se entienda— como factor determinante, en cualquier proceso y estamento que se considere. Incluyendo procedimientos muy complejos y las razones más relevantes, así como los más modestos, sencillos o fútiles; correspondan ellos a individuos o a organizaciones sofisticadas o sensibles o de alta especialidad.

Para complacerse de los beneficios de las condiciones generales constitutivas del Bien común, gobernantes y gobernados deben asumir una actitud de interés y desvelo constante por la seguridad propia y la de sus conciudadanos. Tienen que pensar en términos de seguridad y preocuparse y ocuparse de ella, aportando sus energías de las más variadas formas. Pues, prescindir del esfuerzo en seguridad, facilitará el suceso de situaciones desgraciadas de miseria social y polemológicas.

Bregamos por la conformación de una cultura de seguridad con criterio estratégico, integral, multifactorial y multidimensional que permita

comprender la profundidad de su dimensión y significado, en sus diversos niveles, para coadyuvar a las personas a vivir con más cuidado para sí y con dignidad comunitaria.

Ya que la seguridad es un asunto extensivo a toda obra humana y que su atención redundante en beneficios y su indiferencia conlleva trastornos y perjuicios, es pertinente la concienciación de la población, mediante la educación y la difusión de información y conocimiento concernientes. Debemos suscitar mayor compromiso de todos, para refinar el socorro del bienestar general de la nación y lograr la felicidad pública responsable.

### Referencias

- Arbuet Vignali, H. (diciembre de 1992). El Derecho internacional público y los instrumentos de protección de la persona humana. *La Defensa Nacional y el Derecho Humanitario*. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Defensa Nacional, Centro de Altos Estudios Nacionales. Transcripción de la Conferencia dictada el 22 de octubre de 1992 en el marco de las "Terceras Jornadas Académicas" del C.A.L.E.N., organizadas en conjunto con la Delegación regional del Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Asamblea Nacional Constituyente (26 de agosto de 1789). Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Francia: Autor. Recuperado de <http://www.textes.justice.gouv.fr/textes-fondamentaux-10086/droits-de-lhomme-et-libertes-fundamentales-10087/declaration-des-droits-de-lhomme-et-du-citoyen-de-1789-10116.html>
- Bárcena Coqui, M. (Nov. 1999 – Feb. 2000). La reconceptualización de la seguridad: El debate contemporáneo. *Revista Mexicana de Política Exterior* 59. México: Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Bartolomé, M. C. (2006). *La Seguridad Internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Santiago, Chile: Colección Investigaciones ANEPE N° 14; Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Calatayud, J. M. (15 de marzo de 2012). La misión europea Atalanta podrá realizar ataques en territorio somalí. *El País*. Madrid, España: (versión digital).

Recuperado de  
[http://elpais.com/internacional/2012/03/15/actualidad/1331804509\\_543282.html](http://elpais.com/internacional/2012/03/15/actualidad/1331804509_543282.html)

- César (2000). Guerra de las Galias. Madrid, España: Biblioteca Básica Gredos. Editorial Gredos S.A.
- De Miguel, R. y El Marqués de Morante (30 de julio de 1867). Nuevo diccionario latín-español etimológico. Leipzig: imprenta de F.A. Brockhaus. Recuperado de  
[http://bibliotecavirtualmadrid.org/bvmadrid\\_publicacion/es/catalogo\\_imagenes/descargar\\_imprimir\\_form.cmd?path=1081140&posicion=1&presentacion=miniaturas&destino=.%2Fcatalogo\\_imagenes%2Fgrupo.cmd%3Fpath%3D1081140](http://bibliotecavirtualmadrid.org/bvmadrid_publicacion/es/catalogo_imagenes/descargar_imprimir_form.cmd?path=1081140&posicion=1&presentacion=miniaturas&destino=.%2Fcatalogo_imagenes%2Fgrupo.cmd%3Fpath%3D1081140)
- Gobierno de Quebec (septiembre de 2008). Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales. Quebec, Canadá: Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes.
- Herz, J. H. (1960). Realismo Político e Idealismo Político. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ágora; Colección Hombres y Problemas, 36. Primera edición (Edición original: The University of Chicago, 1951).
- Hobbes, T. (2014). Leviatan o la materia: Forma y poder de una república eclesiástica y civil. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica (9na reimpresión).
- Keegan, J. (2012). Inteligencia militar: Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda. Madrid, España: Turner Publicaciones S.L. (Edición original en inglés: Hutchinson, 2003).
- Maquiavelo, N. (1999). El Príncipe. Madrid, España: Colección Grandes Obras Clásicas, Edición especial para Ediciones de Bolsillo S.A.
- Martins, D. H. (1979). Defensa Nacional. Estudios de Derecho Administrativo, Segundo curso/2. Montevideo, Uruguay: Acali editorial.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of Human Motivation. Psychological Review, 50 (4). Washington DC, Estados Unidos: American Psychological Association. Recuperado de  
<https://psycnet.apa.org/PsycARTICLES/journal/rev/50/4>

- Maslow, A. H. (1991). Motivación y Personalidad. Madrid, España: Ediciones Díaz De Santos S.A.
- Ministerio de Defensa del Perú (2005). Libro blanco de la Defensa Nacional. Perú: Autor. Recuperado de [https://www.mindef.gob.pe/libro\\_blanco\\_mindef.php](https://www.mindef.gob.pe/libro_blanco_mindef.php)
- Montesquieu (1973). Del espíritu de las leyes (Libro Noveno: De las leyes en sus relaciones con la fuerza defensiva). México: Editorial Porrúa S.A.
- Moral Martín, P. (23 de abril de 2015). La piratería marítima, un fenómeno de índole regional y alcance global. Naturaleza e impacto económico. Documento Opinión 42/2015. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE.).
- Naciones Unidas. (1945). Carta de las Naciones Unidas. Recuperado de [www.un.org/es/charter-united-nations/index.html](http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html)
- Naciones Unidas. (1994). Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (Documento S/PRST/1994/80). Recuperado de <https://undocs.org/es/S/PRST/1994/80>
- Naciones Unidas. (2005). Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos (Informe del Secretario General: Documento A/59/2005). Recuperado de <https://undocs.org/es/A/59/2005>
- Naciones Unidas. Estadísticas. Mantenimiento de la paz. Recuperado de <https://peacekeeping.un.org/es/data>
- Naciones Unidas. Dónde trabajamos. Mantenimiento de la paz. Recuperado de <https://peacekeeping.un.org/es/where-we-operate>
- Naciones Unidas. Qué es el mantenimiento de la paz. Mantenimiento de la paz. Recuperado de <https://peacekeeping.un.org/es/what-is-peacekeeping>
- Ossorio, M. (1973). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Primera edición electrónica (en Pdf) (obra original de Editorial Heliasta publicada con ISBN: 9789508850553). Recuperado de <https://leyderecho.org/diccionario-de-ciencias-juridicas-politicas-y-sociales/>

- Papuchi, G. (2014). Las Sabinas y sus 2.700 años. Una lección eterna sobre Seguridad. Boletín de la Biblioteca Artiguista, N.ro 136. Montevideo, Uruguay: Círculo Militar "General Artigas".
- Presidencia del gobierno de España. Estrategia de Seguridad Nacional – Un proyecto compartido, 2013. España: Autor. Recuperado de [www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional](http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional)
- Real Academia Española (23ª edición). Diccionario de la lengua española. Edición del Tricentenario. Recuperado de <https://www.rae.es/>
- República Oriental del Uruguay (1967). Constitución de la República. IMPO - Centro de Información Oficial. Normativa y avisos legales del Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Rouget de l'Isle, C. J. (1792). La Marsellesa. Francia: Presidencia de la República. Recuperado de [https://www.diplomatie.gouv.fr/es/venir-a-francia/conozca-francia/simbolos-de-la-republica/article/la-marsellesa#sommaire\\_4](https://www.diplomatie.gouv.fr/es/venir-a-francia/conozca-francia/simbolos-de-la-republica/article/la-marsellesa#sommaire_4)
- Secretario General de Naciones Unidas (11 de diciembre de 2006). Discurso en Museo y Biblioteca Presidencial Truman. Independence, Missouri: Autor. Recuperado de [https://www.un.org/es/sg/annan\\_messages/2006/trumanmusem2006.html](https://www.un.org/es/sg/annan_messages/2006/trumanmusem2006.html)
- Sun Tzú (1982). El Arte de la Guerra en "El Ejército y la Guerra. Dos documentos imprescindibles". Buenos Aires, Argentina: Emecé Editores S.A.
- Virgilio (1938). La Eneida (Libro II) (Tercera edición). Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada S.A.



---

## **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).

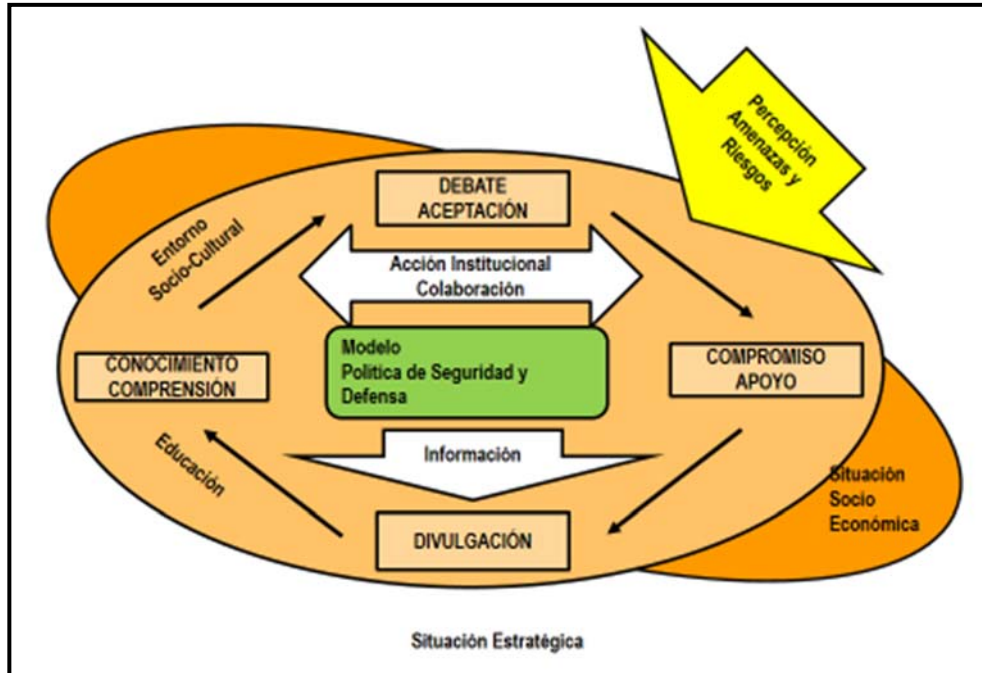


Figura 1. Interrelación entre el Ciclo de Desarrollo de la CSD y los Elementos Referenciales.

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.





---

# **LA CULTURA MARÍTIMA EN EL URUGUAY COMO PARTE INDISPENSABLE EN LA FORMACIÓN DE LA CULTURA DE DEFENSA**

Pablo Gastón Laborde Martínez\*

## **RESUMEN**

El presente artículo, basado en el trabajo final del autor para el Factor Social II de la Maestría en Estrategia Nacional del CALEN 2018, busca comprender los conceptos de Cultura de Defensa y Cultura Marítima a fin de observar la relación indispensable entre ambos para nuestra sociedad.

¿Qué relación tiene la Cultura Marítima con la Cultura de Defensa? ¿Cuáles son los conceptos que debemos comprender como sociedad? ¿Cómo se llega de la Conciencia Marítima a la Cultura Marítima? Preguntas que se buscarán responder a través del conocimiento de los diferentes conceptos y sus definiciones, muchas de ellas dadas y utilizadas en otros países.

Palabras clave: Defensa Nacional, Cultura, Cultura de Defensa, Conciencia Marítima, Cultura Marítima.

## **Introducción**

Para adentrarse en el tema es necesario conocer brevemente la Historia Nacional y cómo a través de ésta es desarrollado y presentado el destino Marítimo del Uruguay.

Por ello, en forma resumida se expone la Historia desde el punto de vista marítimo que afectó desde los albores de la patria y antes de la misma la formación y creación de nuestro Uruguay, resaltando el Apostadero Naval de Montevideo:

El mar fue la vía de enlace entre dos mundos de culturas diferentes. Visionarios navegantes españoles y portugueses rivalizaron en la ciencia náutica que en arriesgados derroteros amplió los reducidos horizontes. Dicha rivalidad se prolongó en

---

\* Capitán de Corbeta (CAA). Licenciado en Sistemas Navales (Escuela Naval 2016). Posgrado en Estrategia Nacional (CALEN 2018). Docente de Logística en ESNAL. Docente en el Factor Económico del Observatorio de Defensa del CALEN. En proceso de elaboración de Tesis para obtener la Maestría en Estrategia Nacional del CALEN. Correo electrónico: plaborde@armada.mil.uy

el dominio de los territorios cuya posesión se preveía como fundamental.

Creado Montevideo como puesto militar en 1724, y recibido el primer contingente población en 1726, su estratégico enclave geográfico fue factor decisivo en su elección como Apostadero 50 años más tarde.

Así, la ciudad fundada por Zabala y cuya bahía se había utilizado como seguro fondeadero durante muchos años, fue elegida naturalmente como la mejor alternativa para establecer la sede del Apostadero del Atlántico Sur, necesaria respuesta a la amenaza inglesa de ocupación de ciertas tierras coloniales, particularmente en las altas latitudes del Atlántico. Una Real disposición del 9 de agosto de 1776 dispone la permanencia continua de dos fragatas de guerra en Montevideo, las que serán relevadas al cabo de dos años por otras dos y así sucesivamente.

Esta inicial y elemental organización irá evolucionando con el tiempo, transformando a Montevideo en una verdadera base naval, incorporándosele servicios de almacenes, arsenal, hospital y aumentando paulatinamente su dotación de naves. En 1810, la Corona disponía en Montevideo de una fuerza naval de 12 buques.

Desde este Apostadero, se vigilaban las tierras americanas, codiciadas por distintas potencias que buscaban en este mundo virgen sus múltiples y diferentes riquezas potenciales. Su jurisdicción abarcó toda la Cuenca del Plata y el Atlántico Sur, incluyéndose las Islas Malvinas, las que eran aprovisionadas y protegidas por buques aquí basados. Mediante el Tratado de San Ildefonso se amplían sus responsabilidades incluyéndose las islas de Annobón y Fernando Po.<sup>1</sup>

A pesar de su fama de "infierno de los marinos", las aguas del río "grande como mar", fueron disputadas por las más poderosas

---

<sup>1</sup> Las islas de Annobón y Fernando Po fueron descubiertas y colonizadas por los portugueses en la segunda mitad del siglo XV. Las mismas se encuentran en las costas del Golfo de Guinea, siendo parte actualmente de la República de Guinea Ecuatorial. En el siglo XVII pasó brevemente por manos de holandeses hasta que en el siglo XVIII, por el Tratado de San Ildefonso pasan a ser de soberanía de la Corona Española.

flotas europeas, conscientes de la importancia de su dominio, y Montevideo, como Fuerte militar, Apostadero y sobre todo como puerto, promovió el crecimiento de una ciudad cuyo destino marítimo estaba sellado.

#### Artigas y el mar

El grito de libertad resuena en toda América. El ideario Artiguista marca el rumbo patriota.

La preclara visión del Prócer hacia los asuntos marítimos queda de manifiesto en las siguientes seis medidas: defensa de la autonomía de los puertos provinciales, creación de una marina mercante fluvial, organización de una escuadrilla fluvial, establecimiento de la guerra de corso, apertura de los ríos interiores al comercio y navegación internacionales y promulgación del Reglamento Aduanero.

Más allá de que tales medidas constituyen por sí mismas actos concretos de soberanía, queda clara la visión y decisión de Artigas de utilizar los elementos del Poder Marítimo para alcanzar sus objetivos políticos y militares. Las manifestaciones particulares sobre la escuadrilla fluvial, con el objetivo de combatir Buenos Aires, y la guerra de corso, para enfrentar a los portugueses y españoles, son las medidas específicamente navales tomadas por el Prócer.

Las escuadrillas de buques menores, a fuerza de su aguerrido coraje, logran en desparejas luchas controlar el Paraná, donde el irlandés don Pedro Campbell, nombrado por el Jefe de los Orientales como el primer Comandante General de la Marina, se impone a las organizadas fuerzas bonaerenses.

Por otro lado, el corso, medio legítimo de hacer la guerra y universalmente reconocido es utilizado por Artigas contra las potencias europeas de España y Portugal, implantado en primera instancia en aguas de la República y alcanzando luego océanos y mares lejanos. Era el corso sin duda, para las naciones con recursos limitados, el mejor medio para llevar la lucha al mar.

Esto representó el nacimiento de una Marina que llevó por primera vez a que nuestro País fuera reconocido internacionalmente y también a que el pabellón tricolor de

Artigas identificara a los corsarios, los que continuarían su accionar aún después de que el prócer Oriental hubiera sido desplazado del complicado panorama político regional.

En base a lo expuesto es que la fecha de la Patente de Presa más antigua, 15 de noviembre de 1817, firmada por Artigas en su campamento de Purificación, es asumida por la Institución<sup>2</sup> como creación de la Armada Nacional.

#### La Independencia

La gesta de la Cruzada Libertadora, la organización de una flota de lanchones para el pasaje de pertrechos desde la vecina orilla, los esfuerzos de la escuadrilla de la laguna Merín, que se conjugan con las operaciones de las tropas republicanas, son factores que colaboran a que la ocupación brasileña se vuelva insostenible, culminando el proceso en la "Convención Preliminar de Paz"

Luego de ser izado en la Ciudadela el 1º de enero de 1829 el recién creado Pabellón Nacional, el Coronel Pablo Zufriategui es nombrado Capitán General de Puertos, la más alta autoridad de la Marina del naciente Estado Oriental.

#### Guerra Grande

La llamada Guerra Grande, verificada entre 1838 y 1851, no sólo comprometió a las flotas del Plata sino también a potencias europeas, convirtiéndose en un conflicto de índole internacional.

Tanto el Gobierno Nacional como el de Buenos Aires, tenían claro, aunque desde puntos de vista diferentes, la importancia que adquiriría la guerra en el mar. Las autoridades bonaerenses comprendieron fácilmente que solo someterían a Montevideo si lograban dominar sus aguas, mientras que el Gobierno Oriental apreció claramente que para defenderlo y mantenerlo libre era necesario negar el mar enemigo y controlarlo con sus propios buques<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Hace referencia a la Armada Nacional de la República Oriental del Uruguay.

<sup>3</sup> Negar el mar y Controlar el mar son términos de la Estrategia Marítima. El término control del mar integra parte del "dominio del espacio de batalla", junto al control del aire y el terrestre. El control del mar es un término altamente idealizado y es sujeto de una relatividad que le otorga

El año de 1841 es conocido como el de las Campañas del Plata. Con marcadas carencias al momento de conformar escuadras, las acciones se confiaron al empuje de hombres experimentados, los que marcaron con su carácter las alternativas de lucha.

La Flota Oriental, con la Corbeta "Sarandí" como principal representante, se enfrenta a la escuadra Argentina en tres encuentros, demostrándose una vez más la importancia estratégica del dominio de las vías fluviales y el mantener libre el puerto de Montevideo, clave en la difícil instancia.

Tras la guerra, el País entra en un período breve de paz. En especial ambiente político, el Gobierno ordena la entrega de la isla Martín García, ocupada por la Escuadrilla Oriental en setiembre de 1845, al Gobierno de Buenos Aires, cursando las directivas pertinentes al Comandante Timoteo Domínguez, Jefe Interino de la Isla. Dando cumplimiento a la orden, el Comandante troncha el mástil en el cual la enseña estaba izada y bajo la frase "La Bandera Oriental no se entrega ni se arría", se retira a Colonia. (Historia y Arqueología Marítima, 2018)

Esta historia resumida brevemente sobre los aspectos históricos marítimos del país es poco profundizada tanto en los libros escolares como liceales.

Es, en muchos casos, bajo impulsos personales de marinos o aficionados a la mar, que los temas sobre el ámbito marítimo nacional son expuestos de diferentes maneras para que llegue a la sociedad, como por ejemplo lo hiciera en su momento el CN Francisco Miranda (1869-1925). Citándolo:

Quando para ninguno de nuestros compatriotas el mar sea una incógnita o un simple camino sin polvo y sin barro para salir del País y volver a él; cuando una selecta juventud se eduque en el mar y para el mar; cuando éste sea de todos conocido; entonces no se pondrá por cierto en duda la necesidad de una marina militar, entonces todos comprenderán que debido a la falta de

---

su carácter de estar limitado a un espacio determinado (local). Negar el Mar de acuerdo al empleo británico, se define como "la condición que no llega al control pleno del mar que existe cuando se impide que un oponente utilice un área de mar para sus propósitos" (Correa Humphreys, 2015).

algunos buques hemos estado limitando nuestra soberanía al pedazo de tierra firme que pisamos. (Miranda, s.f.)

Esta frase esbozada un siglo atrás, con énfasis en la necesidad de la educación naval militar y de una marina militar, es un claro antecedente de la importancia estratégica que el país le da a su visión propia al mar.

El mismo también permite dimensionar cuán cerca o lejos nos encontramos de comprender esta realidad en la que si bien se han determinado intereses y se destaca la soberanía a defender del territorio marítimo será poca la apropiación que hagan de este deber los orientales si no se cuenta con Cultura Marítima y de Defensa.

## **Desarrollo**

### ***Marco Teórico***

El marco teórico es un pilar fundamental, pues permite fundamentar y entender de lo que estamos hablando. Se presentan a continuación los principales conceptos necesarios, que, como la luz de un faro, permitan navegar por aguas seguras hacia nuevos conocimientos.

#### **Cultura**

Para definir el concepto utilizaremos lo que nos dice el sociólogo inglés Anthony Giddens<sup>4</sup> al respecto, ya que él entiende que es uno de los conceptos más importantes en sociología:

La cultura tiene que ver con las formas de vida de los miembros de una sociedad o de sus grupos. Incluye el modo de vestir, las costumbres matrimoniales y la vida familiar, las pautas laborales, las ceremonias religiosas y los pasatiempos.

"Cultura" se distingue conceptualmente de "sociedad", pero existe una estrecha relación entre ambos conceptos. Una sociedad es un sistema de interrelaciones que vincula a los individuos.

La cultura es lo que, en gran parte, nos hace humanos. Sin embargo, como seres humanos, también compartimos una herencia biológica común. La especie humana surgió como resultado de un largo proceso de evolución biológica. El ser

---

<sup>4</sup> Anthony Giddens (18 de enero 1938). Sociólogo británico y destacado intelectual público en Gran Bretaña, director de la Escuela de Economía de Londres, y co-fundador del Fondo de Cultura Económica.

humano forma parte de una de las divisiones de los mamíferos superiores, los primates, con los que tiene en común muchas características psicológicas.

Dado que el entorno cultural en el que nacemos y alcanzamos la madurez tiene tanta influencia sobre nuestro comportamiento, podría parecer que se nos priva de individualidad o de voluntad propia.

Sin embargo, la socialización también es el origen de nuestra propia individualidad y libertad. En el curso de la socialización cada uno desarrolla un sentido de la IDENTIDAD<sup>5</sup> propia y la capacidad de pensar y actuar de forma independiente. (Giddens, 2000, pp. 43 - 76)

#### Cultura de Defensa

En cuanto a este término se utilizará la siguiente definición: “el conjunto de conocimientos que permite a las personas desarrollar juicios u opiniones sobre los instrumentos con que el Estado protege a los ciudadanos de determinados peligros, siendo las Fuerzas Armadas uno de los instrumentos más importantes” (Portal de Cultura de Defensa España, 2018).

Asimismo, es interesante presentar el concepto de Conciencia de Defensa que tiene para España y que relaciona con la Cultura de Defensa:

La comprensión de la importancia de la defensa en la protección de la sociedad, de sus intereses y de sus valores, la denominamos conciencia de defensa.

Por lo tanto, podemos afirmar que conseguir que la sociedad española conozca los asuntos de seguridad y defensa, es decir que adquiera cultura de defensa, permitirá que cada ciudadano libremente formule su propio juicio sobre la necesidad de la defensa como parte de la seguridad nacional y, de ese modo, contribuir a obtener el compromiso de los ciudadanos con dicha Seguridad Nacional. (Portal de Cultura de Defensa España, 2018)

Debe recordarse que en nuestro país “el desarrollo de una cultura de ‘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” (Política de Defensa Nacional, 2014, p.2).

---

<sup>5</sup> La mayúscula es del autor.

## Conciencia Marítima

A continuación, algunas definiciones de Armadas Latinoamericanas sobre

### Conciencia Marítima:

Para Colombia:

Constituye el conocimiento cabal y reflexivo del mar y de sus proximidades, tanto sobre su real naturaleza como de sus posibilidades políticas, económicas, sociales y militares.

Cuando la geografía lo permite, la conciencia marítima facilita la labor de orientar al país hacia un destino oceánico y convertirlo en una potencia marítima próspera y poderosa. (Escuela Superior de Guerra de Colombia, 2016, p. 64)

Para Ecuador “Es la capacidad que poseen los habitantes de un país para comprender, aceptar y valorar el grado de dependencia que tienen con respecto al mar, tanto desde el punto de vista de su supervivencia como de su Seguridad” (Armada de Ecuador, 2014, p.71).

Chile la define en su Doctrina Marítima como “el acabado conocimiento del enorme espacio de mar que nos pertenece y los grandes beneficios que nos brinda su explotación, la que nos impulse como sociedad a enfrentar los desafíos que estas oportunidades importan” (Armada de Chile, 2009, p.3).

Además, en la Doctrina Marítima, cuando habla de los Intereses Marítimos hace la siguiente apreciación del término:

La conciencia marítima aporta la fuerza intelectual para visualizar las oportunidades que el mar nos brinda, e impulsar la voluntad de crear las condiciones adecuadas para aprovecharlas.

Dada la obligada vinculación y altísima dependencia que Chile tiene del mar, la conciencia marítima de su pueblo se ha ido formando por su propia experiencia histórica y conocimiento acumulado, llegando a constituir parte importante de la propia identidad nacional. Cada día son más los chilenos que participan de los intereses marítimos, en diferentes actividades componentes ya sean ejecutadas directa o indirectamente en el mar o aguas jurisdiccionales. Este incremento de la actividad marítima se ha estado viendo reflejado con índices permanentemente en alza, pudiendo destacarse los de los últimos 10 años. (Armada de Chile, 2009, p.36)

En Perú definen como “Conciencia Marítima Nacional el sentimiento de identidad colectiva de un pueblo hacia su mar y hacia todo aquello que él



represente. Es parte fundamental e indelible de la nacionalidad de un pueblo” (Acosta, s.f., p.10).

Hasta aquí hemos presentado países sudamericanos con similares particularidades, todos tienen sus costas sobre el Océano Pacífico.

Con costas sobre el Océano Atlántico, nuestros vecinos y nosotros tenemos los siguientes conceptos al respecto.

Para Argentina:

Quando mencionamos a la “conciencia marítima”, nos referimos entonces a la comprensión por parte de los habitantes del país sobre la trascendencia que tiene el mar para el desarrollo nacional en forma integral. Esto incluye también al entendimiento pleno, que nuestros límites marítimos unen a la Argentina con el resto de la comunidad internacional. (Armada Argentina, s.f., p107)

En Brasil se habla de “Mentalidad Marítima” siendo su concepto traducido al español el siguiente:

Es la convicción o creencia, individual o colectiva, de la importancia del mar para la Nación Brasileña y el desarrollo de hábitos, las actitudes, los comportamientos o la voluntad de actuar en el sentido de utilizar, de forma sostenible, las potencialidades del mar. (Centro de Excelência para o Mar Brasileiro, 2012, p.455)

Según el Trabajo de Investigación Profesional (TIP) desarrollado en la Escuela de Guerra Naval en el año 2003 por el entonces Capitán de Fragata (CG) Diego C. Rombys sobre Conciencia Marítima Nacional. El Rol de la Armada se puede extraer lo siguiente: “la conciencia marítima nacional es el ‘conocimiento afirmado’ de la sociedad, respecto al desarrollo sustentable de los intereses del Estado en el ámbito acuático” (Rombys, 2003).

Para llegar a esa definición planteó que “conciencia marítima” responde a tres grandes visiones que son necesarias exponer:

1. Constatación o consideración de la potencialidad marítima de la Banda Oriental y luego del país, lo que en parte corresponde al concepto de “Uruguay país marítimo”
2. Necesidad de desarrollar adecuadamente los intereses marítimos nacionales, cuya base conceptual puede asociarse directamente a la referida frase “Uruguay: país de espaldas al mar” (sentido original de empleo del concepto).

3. Convencimiento acerca del uso responsable del mar, con una fuerte orientación medioambientalista (significación de más reciente empleo). Si bien el término no fue concebido con este fin, podemos emplearlo para complementar estas visiones, en este caso sería: "Uruguay, país natural". (Rombys, 2003)

Finalmente, en este trabajo presentado en 2014 en la Revista Naval de Uruguay se llega como cierre del mismo a lo siguiente:

¿Es necesario continuar realizando esfuerzos en relación a la Conciencia Marítima Nacional?

En la medida que comencemos a hablar seriamente de Intereses Marítimos, como derivación natural de una Cultura Marítima, podremos ir abandonando progresivamente el viejo y para muchos familiares términos de "Conciencia Marítima Nacional", ya que su concepto estará presente en ellos. (Rombys, 2004, p.18)

Inclusive en Bolivia se trata el tema de la Conciencia Marítima:

La conciencia marítima constituye un cimiento natural de identidad marítima de un país, como se puede apreciar en las bases y doctrinas de otros países el mar, el océano es fundamental para el desarrollo de un país y fuente de recursos. (Pacheco, 2012, p.7)

Por otro lado, "conciencia marítima es cimiento natural de identidad marítima de un país porque suma al sentido de pertenencia del ciudadano a su comunidad marítima, el sentido de propiedad que le animan los intereses marítimos" (Pacheco, 2012, p.37).

#### Poder Naval

Según el documento Doctrina Naval de la Armada de Uruguay, "el Poder Naval es el conjunto de medios militares que operan en el mar o desde el mar, incluyendo lo referente a su sostenimiento logístico" (Doctrina Naval, 2010, p.14).

Para el Vicealmirante de la marina norteamericana Alfred Thayer Mahan<sup>6</sup> (1911) "la misión principal del Poder Naval es mantener libres las líneas de

---

<sup>6</sup> Alfred Thayer Mahan (1840-1914), fue un oficial naval norteamericano, ascendido por sus méritos intelectuales, educador y estratega considerado como la persona que estableció los fundamentos de la historia naval moderna.

comunicaciones marítimas y comerciales a la navegación propia, e impedir su utilización por parte del adversario” (citado en Terzago, 2005, p. 22).

Para algunos, dicho en otras palabras, el Poder Naval es quién ejerce el monopolio de la fuerza en el mar para garantizar la protección de los Intereses Marítimos.

#### Poder Marítimo

De acuerdo a lo expresado en el documento Doctrina Naval de la Armada de Uruguay,

El Poder Marítimo es la capacidad que posee una Nación para utilizar el mar, en su acción de proyección política, económica y cultural. Comprende el conjunto de factores que condicionan el logro de los objetivos políticos en el campo de los intereses marítimos (Doctrina Naval, 2010, p.14).

Geoffrey Till<sup>7</sup> en su libro Poder Marítimo - Una guía para el siglo XXI nos presenta a Sir Julián Corbett<sup>8</sup>, quién dijo que “el verdadero punto del poder marítimo no es tanto lo que sucede en el mar sino cómo influye ello en el resultado de los eventos en tierra” (Till, 2007, p.127).

En definitiva, podemos decir que el Poder Naval es un componente muy importante del Poder Marítimo. En forma esquemática sería:

PODER MARÍTIMO= PODER NAVAL + MARINA MERCANTE +  
INFRAESTRUCTURA MARÍTIMA.

#### Intereses Marítimos

Según el documento Doctrina Naval de la Armada de Uruguay:

Los intereses Marítimos son aquellos intereses vinculados en forma directa o indirecta, total o parcialmente con el mar. Abarcan lo económico, político y social. La protección y el desarrollo de estos intereses son orientados por la Política Marítima de la Nación. (Doctrina Naval, 2010, p.14)

---

<sup>7</sup> Geoffrey Till (nacido en Londres, Inglaterra, el 14 de enero de 1945) es un historiador naval británico y profesor emérito de Estudios Marítimos en el Departamento de Estudios de Defensa del King's College de Londres. Es el Director del Centro Corbett para Estudios de Política Marítima.

<sup>8</sup> Sir Julian Stafford Corbett (12 de noviembre de 1854 - 21 de septiembre de 1922), fue un destacado historiador naval británico y geoestratégico de finales del siglo XIX y principios del XX cuyas obras ayudaron a dar forma a las reformas de la Royal Navy de esa época.

## Estrategia Marítima

Se adoptará la siguiente definición de Colombia:

La Estrategia Marítima es parte de la Estrategia Nacional, que trata de la creación, mantenimiento y empleo del Poder Marítimo del Estado para promover y proteger sus Intereses Marítimos. Está íntimamente relacionada con la Estrategia Militar y con la Política Económica. (Escuela Superior de Guerra de Colombia, 2016, p.51)

## Análisis

El mar, el océano y los ríos han sido y son una importante fuente de recursos, así como también en pos de estos y en ellos han sucedido diversos conflictos, lo que han llevado a las necesidades fundamentales de lograr el desarrollo y la seguridad de las distintas sociedades.

Cuando se expuso la definición del Poder Naval se nombró a Mahan y su concepto, pero hay que tener en cuenta que Mahan buscó formular lo que para él eran los elementos de la estrategia naval condicionado, como cualquier otro escritor, por la época en que vivió.

En los tiempos de Mahan las guerras decisivas eran entre potencias navales rivales. Este mundo con varias potencias marítimas tuvo su origen en el surgimiento del sistema de Estado-nación europeo, el descubrimiento del Nuevo Mundo y la competencia entre las naciones europeas para las colonias de ultramar y el comercio. Este período de competición entre Potencias Marítimas que ocurrió aproximadamente desde mediados del siglo XVII hasta mediados del siglo XX se puede dividir en dos períodos:

El primero que duró hasta 1815 se caracterizó por la intensa competencia naval y la guerra entre España, Francia y Gran Bretaña. Al final, después de la serie de agotadores conflictos que culminaron en las guerras napoleónicas y Trafalgar (1805), Gran Bretaña surgió como la potencia marítima principal. Sin embargo, hacia fines del siglo, una nueva competencia se originó cuando Alemania, Estados Unidos y Japón surgieron para desafiar la supremacía naval británica. Este segundo período fue testigo de la derrota de las armadas alemana y japonesa en la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial respectivamente y determinó que el poder naval americano dominará en todo el mundo, relegando a un segundo lugar a la Marina Inglesa.

Todo esto sobre el mar, los acontecimientos e importancia del mismo, nos hace preguntarnos ¿Y en nuestro Uruguay qué pasa? ¿Qué importancia se le da al medio marino que nos rodea, en especial el Río Uruguay, Río de la Plata y

Océano Atlántico? ¿Tenemos entonces Conciencia Marítima que se transforme en Cultura Marítima en Uruguay? ¿Cómo se trata de transmitir la misma a la sociedad? ¿Cómo se relacionan la Cultura de Defensa y la Cultura Marítima? En definitiva ¿Cuál es la realidad que se puede observar sobre el tema?

Para un Estado ningún aspecto de la vida tiene más importancia que otro, sino que las necesidades básicas de su población deben ser priorizadas acorde a la realidad que se vive. Para alcanzar el bienestar social de todos se requiere satisfacer necesidades de acceso a salud, educación, servicios básicos como el agua potable, seguridad y defensa, entre otros aspectos. Allí es donde éste se vale de Políticas Públicas que permitan establecer objetivos y estrategias para alcanzarlos.

Puntualmente, en este artículo se hace mención de la Ley Marco de Defensa N° 18.650 de 2010, la que posteriormente derivará en la Política de Defensa Nacional (2014) y la Política Militar de Defensa (2016). De éstas se desprende que la:

Participación de la sociedad se convierte en un elemento de gran valor para llevar adelante la acción del Estado.... El desarrollo de la cultura de “Defensa Nacional” en el seno de la sociedad uruguaya, es fundamental para sensibilizar acerca de la importancia de las cuestiones vinculadas con nuestra soberanía e integridad territorial, Intereses y Objetivos Nacionales. (Política de Defensa Nacional, 2014, p.2)

El uso y los atributos del mar permiten a un Estado el desarrollo de la sociedad en tierra, por tanto, se generan Intereses y Objetivos Nacionales que conllevan a la Defensa de la soberanía e integridad territorial del mismo.

Si la sociedad desconoce los intereses que tiene sobre los espacios marítimos soberanos del país, no va a poder comprender la necesidad de contar con un Poder Marítimo y Naval acorde.

Para ello es indispensable que se tome conciencia marítima para lograr Cultura Marítima que contribuya al desarrollo de una Cultura de Defensa, que no sería ni más ni menos que cada habitante del país desarrolle juicios y opiniones positivas sobre la necesidad de contar con sus Fuerzas Armadas.

### **Conclusiones**

Cabe preguntarse entonces ¿realmente nuestra sociedad es consciente de la importancia del mar, de la actividad portuaria, de la actividad pesquera, la actividad comercial, militar y los intereses marítimos de la nación? Si no es así,

cómo pretendemos desarrollar una Cultura de Defensa sin conocer nuestra realidad vinculada al mar, sin tener una Cultura Marítima definida.

Se ha observado que no existe en nuestro país una definición de Cultura de Defensa como en otros países. Asimismo, para que la Conciencia Marítima se transforme en Cultura Marítima Nacional (y logre estar implícita como necesaria dentro de esa Cultura de Defensa a la que se aspira), es menester definir cuánto antes estos conceptos para nuestro país.

El Capitán de Fragata Segundo R. Storni<sup>9</sup> (1916) expresaba sobre la política naval en Argentina:

Que era, ante todo, una acción de gobierno; pero es indispensable para que tenga nervio y continuidad, que sus objetivos arraiguen en la nación entera, que sean una idea clara, un convencimiento en las clases dirigentes y una aspiración constante de todo el pueblo argentino. (Veneziano, 2016, p.291)

Palabras estas que perfectamente pueden ser consideradas hoy en día para marcar un rumbo firme hacia la conformación de esa Cultura Marítima en Uruguay.

Por tanto, cómo se ha plasmado en el Desarrollo, no podrá hablarse de Cultura de Defensa si sobre el ámbito marítimo no existe conciencia marítima que conlleve a una Cultura Marítima. La sensibilización de la sociedad uruguaya sobre temas que históricamente no estuvieron expuestos con la importancia estratégica adecuada no significa que no se pueda lograr.

Se entiende pues, que, de acuerdo a lo expuesto en este artículo, se podrá tener en cuenta lo siguiente para contribuir a formar esa Cultura Marítima necesaria:

- revisar los Programas de Historia y Geografía de la enseñanza para que se incluyan los usos del mar y los intereses marítimos.
- apoyar a nivel del Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio de Educación y Cultura el dictado de cursos que contengan en sus programas temas sobre Cultura.
- definir qué es “Cultura de Defensa” y “Cultura Marítima Nacional” para Uruguay.
- elaborar una Estrategia Marítima Nacional.

---

<sup>9</sup> Segundo Rosa Storni (16 de julio de 1876 - 4 de diciembre de 1954) fue un marino argentino que se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores durante la presidencia de facto del General Pedro Pablo Ramírez (1943-1944).

En cuanto al Poder Naval, Ken Booth<sup>10</sup> en su texto *Las Armadas y la Política Exterior* nos dice que “los buques de guerra son siempre muy costosos: pero siempre hay muchas circunstancias, pequeñas y grandes, en las cuales el costo de no tenerlos será todavía mayor”, o como se interpreta en el prólogo del texto mencionado: “es caro crear y mantener una Armada, pero el no tenerla cuando se la necesita puede resultar mucho más caro” (Booth, 1980, p. 355).

Estos son algunos aportes que resultan interesantes dejar plasmados a fin de que puedan contribuir a tomar las medidas y acciones para aumentar el fomento de la Cultura de Defensa Nacional la cual deberá contar con una Cultura Marítima Nacional en nuestra sociedad como parte indispensable en su formación.

### Referencias

- Acosta, V. (s.f.). Despertemos nuestra conciencia marítima nacional, 52. Recuperado de <http://asecanaval.org.pe/wp-content/uploads/2016/04/Despertemos-nuestra-Conciencia-Marítima-Nacional.pdf>
- Argentina, Armada Argentina. (s.f.). Los desafíos que enfrenta hoy la Argentina en el mar. Recuperado de <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/IIMM-09-Capitulo%209.pdf>
- Booth, K. (1980). *Las Armadas y la Política Exterior*. Buenos Aires: Editorial Instituto de Publicaciones Navales, p.355.
- Brasil, Centro de Excelência para o Mar Brasileiro. (2012). *O Brasil e o mar no século XXI*. Recuperado de [http://www.marinha.mil.br/secrim/sites/www.marinha.mil.br/secrim/files/cembra-2a\\_ed.pdf](http://www.marinha.mil.br/secrim/sites/www.marinha.mil.br/secrim/files/cembra-2a_ed.pdf)
- Chile, Armada Chile. (2009). *Doctrina Marítima de Chile*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/293105653/Doctrina-Maritima-Chile>
- Colombia, Escuela Superior de Guerra Colombia. (2016). *Estrategia Marítima. Evolución y Prospectiva*. Recuperado de

---

<sup>10</sup> Ken Booth (29 de enero 1943). Es un teórico británico de las relaciones internacionales. Es un académico elegido de la Sociedad de Sociedades Aprendidas para las Ciencias Sociales. Fue elegido para la Academia Británica en 2006.

[https://www.academia.edu/34766071/estrategia\\_maritima\\_y\\_prospectiva](https://www.academia.edu/34766071/estrategia_maritima_y_prospectiva)

- Correa, Humphreys, Pablo. (2015). La Negación del Mar, Una alternativa para las Marinas medianas. Recuperado de <https://revistamarina.cl/revistas/2015/1/pcorreah.pdf>
- Ecuador, Armada Ecuador. (2014). Concepto Estratégico Marítimo Ecuador. Recuperado de <http://www.armada.mil.ec/wp-content/uploads/Books/LibroII/files/assets/downloads/page0071.pdf>
- España, Portal de Cultura de Defensa España. (2018). La Cultura de Defensa. Recuperado de <http://www.portalcultura.mde.es/comun/culturaDefensa.html>
- Giddens, A. (2000). Sociología. Madrid: Editorial Alianza, pp. 43-76.
- Historia y Arqueología. (2018). Armadas Extranjeras Argentina. Recuperado de <http://www.histarmar.com.ar/ArmadasExtranjeras/Uruguay/ArmadaUruguayIndex.htm>
- Miranda, F. (s.f). Frase Revista Naval. Recuperado de <http://revistanaval.com.uy/revista/138/numero-46>
- Pacheco, A. (2012). Políticas de Estado para el desarrollo de los intereses Marítimos de Bolivia en el Marco de la Normativa Internacional y la Constitución Política del Estado Plurinacional. Recuperado de <http://repositorio.umsa.bo>
- Rombys, D. (2003). Conciencia Marítima Nacional. El Rol de la Armada (tesis de grado). Escuela de Guerra Naval de Uruguay.
- Rombys, D. (2004). Conciencia Marítima Nacional. El Rol de la Armada. Revista Naval. Recuperado de <http://revistanaval.com.uy/revista/138/numero-46>
- Till, G. (2007). Poder Marítimo. Una guía para el Siglo XXI. Buenos Aires: Editorial Instituto de Publicaciones Navales, p.127.
- Uruguay, Armada Nacional. (2010). Doctrina Naval. Editorial: Armada Nacional.
- Uruguay, Poder Ejecutivo (2014). Decreto No. 105/14. Política de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014>



Veneziano, M. (2016). Los Intereses Argentinos en el mar. 77° Seminario de Geografía. Recuperado de [http://www.gaea.org.ar/ACTAS/VENEZIANO\\_Marcelo\\_Francisco.pdf](http://www.gaea.org.ar/ACTAS/VENEZIANO_Marcelo_Francisco.pdf)



---

# **RESOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS EN URUGUAY**

Daniel Píriz Larrañaga\*

## **RESUMEN**

En los últimos años, América Latina ha visto el crecimiento constante de la criminalidad y la violencia en sus principales centros urbanos. Estas ciudades concentran una importante población juvenil en situación de exclusión y sin acceso a derechos que la hace proclive a ser víctima de bandas delictivas o del narcotráfico.

Uruguay está inmerso en esa realidad y experimenta un aumento de la criminalidad violenta que golpea todos sus estamentos; muy a pesar de la bonanza económica vivida, ha crecido la desigualdad socioeconómica, elemento clave para entender el avance del delito y los conflictos. La necesaria intervención estatal para generar un cambio, requiere de afinadas acciones producto de la planificación estratégica al más alto nivel; no solamente hay que enfocar la inversión social en servicios o seguridad pública, hay que implementar programas que impacten en la base del conflicto y la violencia interpersonal.

Palabras clave: Conflicto, Violencia, Resolución conflictos, Seguridad, Uruguay.

## **Introducción**

América Latina ha vivido en lo que va del siglo XXI, un importante crecimiento económico acompañado por una amplia participación política y ejercicio de derechos que se ha expresado en el afianzamiento de las Democracias representativas en todo el continente. Sin embargo, los desafíos de esta expansión dejan entrever crecientes desigualdades en amplios sectores sociales, por ende los conflictos han aumentado y las áreas de reclamo también se han diversificado, a tal punto que los actores tradicionales definidos por: los Partidos Políticos o los Sindicatos, han dado lugar a una multitud de nuevos interlocutores autodenominados: “movimientos sociales”.

---

\* Oficial Ayudante en el Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay, Magíster en Estrategia Nacional, Diplomado Experto en Manejo de Conflictos, Posgraduado en Ética Pública, Transparencia y Anticorrupción, Licenciado en Antropología Social, docente e investigador.

Las demandas sociales y económicas vienen promoviendo la incorporación “a derecho” de sectores tradicionalmente alejados, aislados o directamente excluidos, que incluso en otros momentos carecían de representación propia como ser: los desocupados, los denominados “sin tierra”, o las comunidades étnicas. Estos movimientos son la expresión de que vivimos en una sociedad policéntrica o multicéntrica compuesta de complejas relaciones de poder, donde se hacen visible viejos y nuevos reclamos insatisfechos. Es claro, que los nuevos actores promueven una dinamización del espacio social, impulsando al cambio y reorientando el presente ideológico de algunos Partidos o coaliciones políticas; además influyen activamente sobre las agendas públicas y el tratamiento de los Gobiernos sobre los conflictos.

El Estado sigue siendo el principal actor demandado al que refieren la mayoría de los conflictos sociales, muchas veces producto de la ineficiencia o la debilidad institucional en el territorio. Como contracara, han surgido una diversidad de colectivos no tradicionales que vienen utilizando estrategias comunicacionales distintas de acuerdo a los objetivos que persiguen; pero, todos ellos han sabido salir a las calles de las principales ciudades para mostrar la protesta y exponer sus demandas al público.

Los grandes cinturones urbanos son el principal foco en los cuales residen y se desarrollan los conflictos. En particular, presentan un crecimiento poblacional descontrolado con ausencia de planificación territorial, donde florecen los asentamientos carentes de servicios básicos con muy bajo acceso a educación y salud de calidad. Uruguay convive con esa realidad, y debe diseñar estrategias efectivas que permitan superar las necesidades de una población vulnerable, compuesta en su mayoría por familias con bajos niveles de escolarización e inmersas en un presente de marginalidad que impacta decididamente en sus formas de socialización y convivencia. En esas condiciones de exclusión e inequidad las personas experimentan, sufren y reproducen las situaciones de violencia.

## **Análisis**

### ***Violencia y conflicto***

Los conflictos son parte integral de la sociedad, se presentan de manera permanente en la realidad sociopolítica de los países, y se manifiestan en una amplia gama de expresiones que impulsan a reformular escenarios de acuerdo con las acciones de los actores, sus relaciones y sus intereses.

La intensidad de la conflictividad social, no sólo puede medirse por la cantidad de acciones que se llevan adelante y sus respuestas institucionales. También, se deben considerar los aspectos comunicacionales que influyen en la opinión pública, demostrando así su permanencia y efectos en el tiempo; a la vez se evaluará la capacidad de influencia o de presión que ejercen las partes en pugna.

Finalmente, consideramos que los campos de la conflictividad pueden además definirse como “el conjunto de acciones y demandas construidas por los diferentes actores sociales que expresan sus identidades, intereses, producciones y orientaciones, y que hacen mención a las relaciones sociales involucradas y a los intereses de poder en juego” (Calderón, 2011, p. 23).

Calderón (2011) fija una tipología para describir la conflictividad de acuerdo con las diferentes demandas y actos de movilización de los actores:

- Los conflictos por la reproducción social: en su mayoría tienen que ver con los requerimientos de las personas o grupos en razón de sus condiciones sociales y/o económicas; destaca el acceso a la salud, la alimentación, la educación o el empleo. Son todos los conflictos que tienen que ver con la calidad de vida de la población, y por ende hacen referencia a su capacidad de reproducirse en el sentido de dar continuidad a la sociedad, que es el objetivo final de las personas y también el de la política en el sentido de lograr la “felicidad pública”.
- Los conflictos institucionales: son producto de la ineficiencia estatal, se definen como las carencias de las políticas públicas o de las instituciones del Estado que no logran los objetivos previstos, sea por problemas de funcionamiento en la gestión institucional o administrativa o por la ineficiente prestación de servicios básicos, entre otros.
- Los conflictos culturales: estos conflictos tienen raíz socioeconómica pero incorporan los niveles de desigualdad en el plano cultural, donde se destacan aquellos que hacen a lo ideológico/político y los referidos a la seguridad ciudadana, incluye los reclamos por el medioambiente y los recursos naturales e incorpora los conflictos por Derechos Humanos o por diferencias étnicas o etnoculturales. (p.48)

Históricamente los gobiernos del Uruguay han tenido una presencia casi omnipresente en el manejo de los conflictos, desarrollando una acción burocrática constante con eficacia muy dispar. La estrategia principal era llevar a los actores demandantes a que se adecuaban a las lentas respuestas del Estado, tanto en tiempo como en el largo procedimiento resolutivo. De esta manera, los diversos sectores sociales buscaban -casi siempre- acompañar a las organizaciones políticas institucionalizadas.

Hoy en día, la situación de fragmentación del frente de los actores sociales demandantes ha conformado nuevos espacios que generan una suerte de conflictividad incremental, en especial, porque la respuesta tradicional de los gobiernos ya no es aceptable, y la influencia de los procesos de visibilidad en los medios de comunicación ha afectado seriamente la postura y el método o proceso de resolución de conflictos.

Queda claro, que todos los gobiernos utilizan una batería de acciones que les permite aplicar procesos institucionalizados o semi-institucionalizados de interacción entre las partes. Pero, su manejo y resolución depende de factores relativos a la cultura institucional, o a la capacidad de evitar la conflictividad social, sea esto utilizando instrumentos articuladores como el diálogo o la mediación, o por cualquier otro mecanismo de negociación o arbitraje.

Por otro lado, si consideramos la presencia de la violencia en la sociedad, observamos que es una acción posible en el desarrollo y dinámica de los conflictos. Surge, cuando éstos han escalado o se han afianzado, en un momento extremo donde los intereses de las partes están absolutamente contrapuestos y el conflicto ya no puede resolverse o transformarse por sí solo. En esa instancia, puede aparecer en forma de una espiral de acciones impredecibles.

Entendemos a la violencia como un producto resultante de la escalada de acciones, cuando la prevención ha fallado y la búsqueda de una solución pacífica no pudo evitarla. Por ello, en cualquier tipo de conflicto, sea este entre personas, entre grupos de un mismo Estado, e incluso entre Estados Nación, cuando aparece la violencia se producen daños y perjuicios para todos. En ese punto, se materializan las consecuencias de haber ingresado a una suerte compleja de ataques y revanchas, donde la conducta de los actores determina resultados que pueden ser irreparables.

Siguiendo a Galtung (2003) la violencia no es solo directa o fáctica, puede ser “cultural” o de lo contrario “estructural”. La primera, la definimos

como aquella que favorece o legitima la acción de hecho, y se la justifica en la religión, en la ideología o en el lenguaje; en todos los casos se presenta como un proceso con ciertas intermitencias y con mayores o menores intensidades. La segunda, es la que describimos como “violencia estructural”, ésta es el producto de aquellas violencias originadas en la exclusión social, la desigualdad o la injusticia. A diferencia de la anterior, se muestra casi permanente, es decir, cuando ha alcanzado la legitimación de la acción, genera un cambio cultural que la hace invariable y sumamente destructiva. (p. 9)

Lamentablemente, los costos socioeconómicos producto de conflictos violentos, o del influjo del crimen organizado y el narcotráfico transnacional no solo producen víctimas en los fallecidos y perjuicios de todo tipo a sus familiares. Además, horadan las instituciones públicas y privadas, generan empobrecimiento a la comunidad y nos alejan del camino al desarrollo.

La violencia encierra a las personas en condiciones de pobreza cultural, social y económica, debilita la institucionalidad política y la presencia estatal en una constante reproducción de un ciclo negativo que puede perdurar durante generaciones, frenando la capacidad de las personas y del Estado.

A nivel micro, cuando la violencia está presente, la comunidad se reciente en su seguridad por el miedo que sufre. El temor genera estrés y comienza a incidir en la calidad de vida de los individuos, provocando un deterioro que se observa en su trabajo, en sus actividades diarias como ir a los colegios o simplemente salir de compras, es el momento en que los sentimientos de inseguridad repercuten negativamente en la toma de decisiones cotidianas.

Si bien en Uruguay los niveles de pobreza e indigencia han mejorado en los últimos años, desde la perspectiva de las personas marginadas, la desigualdad en la que viven los alienta a desarrollar sentimientos de frustración, y les hace asumir que sufren una desprotección social permanente que los impulsa a manifestar conductas de naturalización de la violencia. Muchos conflictos se vinculan a estas relaciones de inclusión o exclusión, por lo que encontramos comunidades, grupos y familias que llevan varias generaciones fuera de toda posibilidad de integración, y que evidencian las denominadas “brechas de estatalidad”. El término creado por Calderón (2011) es para referirse “a la distancia entre la formulación de una política pública y el poder institucional del Estado para beneficiar realmente a la sociedad e implementar las decisiones políticas en todo el territorio nacional alcanzando los resultados esperados”. (p. 310)

Estas “brechas” son parte del mayor impedimento a la hora de un cambio, pues evidencian tensiones producidas por la inestabilidad en las relaciones entre personas y autoridad o entre comunidad y Estado. En ese punto, se observan las carencias estructurales asociadas a la política institucional, a su diseño y a su implementación efectiva en el territorio.

En un contexto socioeconómico favorable para el país, se ha desarrollado con fuerza el denominado “problema de las drogas” y su afectación, el cual es un fenómeno global que preocupa tanto a gobiernos como a representantes de la sociedad civil.

Sea por el impacto de la violencia relacionada con la comercialización o por el flujo continuo de dinero de su economía ilegal, el narcotráfico ha impulsado la criminalidad en distintas zonas del Uruguay. Otro elemento asociado al problema, es la relación directa que existe entre el tráfico de drogas y las personas privadas de libertad, existe un incremento en la población carcelaria vinculada a la comisión de delitos asociados a la obtención de droga, o cuyo fin ha sido pagar las deudas de dicho consumo.

Los efectos de las relaciones entre traficantes y consumidores describen la influencia del narcotráfico no solo en una relación de venta y consumo, sino como acelerador de nuevas violencias impulsadas en la búsqueda por generar dinero a través de actos criminales. Esto se potencia en la lógica del consumidor, que busca obtener el acceso a la droga de manera “estable”, por lo que su única opción será la comisión de algún delito.

También, el mercado de las drogas aparece como una alternativa para la obtención de bienes en individuos de comunidades excluidas de los circuitos económicos tradicionales, así las bandas criminales cooptan integrantes y se afianzan en los territorios, siendo muchas veces la única alternativa para la integración social de las personas o sus familias. “La dinámica de esta relación promueve un desarrollo ‘perverso’, basado en fondos adquiridos ilegalmente y en la presencia y control de grupos criminales que imponen orden mediante amenazas y violencia” (Organización de Estados Americanos, 2013, p. 59).

Entonces, el aumento de la criminalidad ya no puede ser solo explicable a través de las aspiraciones de ascenso social o las necesidades insatisfechas, surge y se refuerza en una instancia de crecimiento económico desconocido en nuestro país, con muy bajos niveles de desempleo y en un contexto macroeconómico muy favorable.

Definitivamente, las políticas públicas no han impactado adecuadamente en la realidad de muchos jóvenes, y esto se ha producido por

dos motivos. El primero, refiere a que el Estado no estableció a priori un adecuado análisis que incorpore estrategias para articular el tratamiento de los conflictos y la violencia asociada en las diferentes comunidades. En segundo lugar, la perspectiva de manejo y transformación creativa de los conflictos no estuvo tampoco en la agenda política como una herramienta válida para enfrentar la criminalidad violenta que sufre hoy la sociedad uruguaya.

En especial, buena parte de la población juvenil viene sufriendo los resultados de una realidad que los convierte en víctimas y victimarios de manera indistinta, volviéndolos móvil y vehículo del delito en contextos pobres, espacios desde los cuales nunca han podido lograr la integración o el acceso adecuado al ejercicio de sus derechos sociales.

Hoy, el crecimiento de las demandas desde la opinión pública respecto a la inseguridad interpela la capacidad de respuesta del Ministerio del Interior. Para la sociedad, la policía tiene la responsabilidad de brindar seguridad e impulsar la prevención de la criminalidad. En tal sentido, la crítica se basa en que él o los modelos de intervención policial del espacio público han demostrado ser insuficientes en sus resultados. En particular, se aprecia la baja efectividad en aquellas zonas más excluidas de la ciudad, donde los problemas de inseguridad exigen presencia casi permanente, o un despliegue diferenciado de distintas acciones de prevención.

Las organizaciones de Derechos Humanos, las de víctimas de la inseguridad o las “Organizaciones no Gubernamentales” que trabajan con jóvenes que vivieron o viven experiencias al borde del delito, demandan permanentemente la acción del Estado. Esto se debe en parte, a que el accionar policial no está orientado a la prevención de la violencia sociocultural presente en determinados contextos críticos. Además, existe la visión de que una postura esencialmente represiva de la policía es un factor que incrementa la discriminación y el enfrentamiento.

### ***Resolución y transformación de los conflictos***

Uruguay tiene una extensa trayectoria en la gestión de conflictos mediante el diálogo y los acuerdos a través de canales institucionales, en particular por dos motivos. El primero, es el alto nivel de organización en cualquier rama de actividad, lo que permite acceder de inmediato a los interlocutores válidos. En segundo lugar, es de destacar el grado de legitimidad en la representación y la confianza que la opinión pública tiene en la capacidad negociadora de sus instituciones para alcanzar consensos.



Proponer una perspectiva diferenciada es un desafío, e implica la utilización de los denominados métodos alternos de resolución de conflictos. Éstos son aquellos, en los que las partes intervinientes buscan resolverlos fuera del ámbito de la administración de Justicia; se pretende llegar a acuerdos o convenios válidos, aunque posteriormente puedan o no ser refrendados judicialmente.

La perspectiva de la mediación intercultural es un método alternativo que funda su metodología en las siguientes premisas:

- Aplicar la mediación con fundamentación teórica y metodológica, implica reconocer que es necesario implementar propuestas creativas. En particular, en los conflictos por seguridad ciudadana -como producto de la criminalidad violenta donde ha venido creciendo la participación de los jóvenes- se observa que se ha buscado una intervención sicosocial basada en la concepción tradicional de población con dificultades socioeconómicas. Esto muestra que no ha habido una visión articuladora al contexto cultural específico en el que viven.
- Generar modelos interculturales de mediación con sus técnicas específicas en el terreno, es una alternativa a la ineficacia de los métodos actuales de intervención estatal. Es necesario, dejar de lado la postura dominante por la que se concibe al Uruguay como un “Estado integrado y homogéneo”, este recorte generalizador de la realidad, fundado en un estereotipo identitario, no reconoce el desarrollo de culturas paralelas especialmente alimentadas por situaciones de pobreza o exclusión. Estas culturas, que generan lenguajes o jergas propias que conviven además con la marginalidad y la criminalidad como único “modelo” u opción de vida.
- La mediación intercultural debe permitir conocer al otro en un diálogo con opciones de beneficio mutuo, pretende revalorizar las relaciones, convenir en su legitimación y en la validez de su historia particular.

Esto significa, que el foco está puesto en las personas pues busca integrar educación, salud y apoyo socioeconómico. Sin embargo, para cambiar el resultado hay que dialogar a partir del contexto de cada uno, desde su cultura, buscando beneficios para todos,

valorando la comunicación y reconociendo a las familias como víctimas que puedan superar las estigmatizaciones y el sufrimiento.

- Debe mediar siempre, considerando los contextos de donde provienen los ciudadanos y sus relaciones personales; pero, también debemos conocer el sistema de valores de origen que da sentido al trato interpersonal, a la pertenencia a un grupo o no, o incluso a la capacidad de insertarse a un medio distinto en el que conviven las personas.
- La aplicación de mecanismos que permitan una fuerte comunicación con el grupo de familias y víctimas es un elemento esencial para mejorar la relación. Sin ese diálogo, es imposible conocer al otro adecuadamente y por ende llegar a algunos acuerdos en todo aquello que sea posible.
- La finalidad no puede ser cumplir con un programa de seguridad o de apoyo a las víctimas —que bien importante es—, debe ser la mejora de las relaciones, la buena comunicación entre partes y el logro posterior de algunos acuerdos.
- El modelo de mediación transformadora debe llegar a conocer las causas profundas, aquellas que han sido producto de factores externos o internos a las relaciones de las personas o los grupos, pero que han definido sus decisiones.
- Por último, deben considerarse todos los factores intervinientes en la relación: aquellos que son personales o idiosincrásicos, los situacionales y los culturales. Todos ellos, tienen distinto nivel de influencia y ejercen un efecto constante en las relaciones o la conducta de las personas y los grupos que integran.

Pero la resolución de conflictos en ámbitos culturales es algo que va más allá. Podríamos decir entonces, que las soluciones están además en el plano superador de las relaciones humanas y de la comunicación con el otro, muy por encima de negociar o regatear exclusivamente. Por ello, durante todo el proceso se implementa un ejercicio comunicacional donde primero surgen las personas y sus contextos, luego se profundizan los contactos y reconocimientos entre las partes, para que al final se dé lugar a la confianza que permita llegar a algunos acuerdos.

La propuesta de intervención que propone Xesús Jares (2001), contempla adoptar una postura abierta que considere lo micro y lo macro a la vez, es decir combina el proceso a ser aplicado a las circunstancias de las

personas y a las características del conflicto en particular, considera que en los hechos y las acciones de todos intervienen diversas variables externas que influyen permanentemente en los actores. (pp. 138-155)

En primera instancia, el interviniente da prioridad a la comunicación como eje central para resolver una controversia, aplica una herramienta esencial de “pacificación” cuyo fin es superar la escalada de actos violentos. Además es un medio que permite establecer un proceso donde los actores puedan ser escuchados por igual. Aquí, definimos las acciones a llevar adelante:

- 1) Evitar comunicar prejuicios o expresiones estereotipadas hacia la otra parte, lo cual puede incidir negativamente en la búsqueda de incrementar la comunicación abierta.
- 2) Generar ámbitos de diálogo para el análisis de la situación que permita encontrar soluciones elaboradas desde las partes en lid, realizando una reflexión común donde todos los actores reconozcan el poder que tienen y la influencia de sus posiciones.
- 3) Exponer los aspectos emocionales; las partes deben poder exponer sus deseos, miedos y aspiraciones respecto a la resolución del conflicto.
- 4) Conocer y entender los intereses o necesidades del otro, es esencial para superar las oposiciones de una postura netamente antagónica.
- 5) Asegurar un equilibrio de poder, implica que las partes deben sentirse en la seguridad de lograr un acuerdo en igualdad de condiciones, superando cualquier mirada impositiva de unos sobre otros.
- 6) Demostrar empatía por la perspectiva contraria, implica que cada parte entienda la postura del otro, aun cuando expresen diferencias en valores, hagan o demuestren verbalizaciones o expongan los enojos de sus posturas.

En una segunda instancia, es esencial conocer el origen del conflicto, su “estructura y magnitud”, entendiendo las causas que lo generaron. Esto nos permite saber, si estamos frente a un entredicho o ante una situación de diferencias en la percepción de las partes producto de una mala comunicación. Si este fuera el caso, entonces los problemas o interferencias tienen que ver con la óptica particular o con errores de interpretación que deben ser superados.

En caso de seguir adelante, es relevante identificar a todos los actores, sean personas o instituciones, así como sus relaciones específicas. Es

imprescindible, conocer directamente a los involucrados y definir su influencia en la posible dirección y resultado del proceso de conflicto. En este punto, debemos analizar el desarrollo, las causas y las variables que pueden interferir o agudizar nuestra mediación, buscaremos entonces:

- 1) Conocer la conformación y características de cada parte, sean sus valores, aspiraciones y objetivos.
- 2) Definir la naturaleza del conflicto de base, para entender su desarrollo, extensión y significado.
- 3) Releva el ámbito y contexto social donde se desarrolla, sus normas y reglas propias.
- 4) Reconocer a los actores y las relaciones entre ellos permite releva los intereses en juego de cada uno.
- 5) Establecer la estrategia y táctica permite conocer las acciones y planes implementados.
- 6) Elaborar las posibles consecuencias para cada parte, sean estas positivas o negativas.
- 7) Analizar los niveles de hostilidad para valorar el nivel de confrontación.
- 8) Definir las posiciones de los actores en la organización.
- 9) Conocer la capacidad de decisión y el poder de cada uno permite saber qué está en juego.
- 10) Releva las posibles alianzas y coaliciones durante el conflicto.

El tercer punto relevante, es iniciar la búsqueda de acuerdos, se trata de trabajar entonces sobre las diferencias o las causas.

- Separar a las personas del problema, tomando el criterio de despersonalización de la situación.
- Visualizar el conflicto en su globalidad, en el sentido de tomar la percepción de todos y analizarla en perspectiva.
- Centrarse en los intereses y necesidades de cada parte, fuera de las posiciones contendientes.
- Definir aquellas necesidades básicas o elementales de cada parte en el acuerdo final.

El cuarto punto, es centrarse en las “alternativas de resolución”, cada parte debe exponer sus aspiraciones, evitando volver atrás y acordando en los puntos posibles. Es relevante entonces:

- 1) Determinar los plazos de cumplimiento de lo acordado.

- 2) En caso de no existir acuerdo se pueden definir otros ámbitos o actores para continuar con la negociación.

Finalmente, el quinto elemento, es la evaluación de “estrategias, procesos y resultados” durante toda la intervención y cuyo resultado final implica realizar una reflexión sobre los siguientes puntos:

- 1) Conocer el nivel de acuerdo y los mecanismos acordados, en caso de no lograrlo evaluar las nuevas instancias o soluciones a seguir.
- 2) Comprometerse con los cambios en las relaciones entre partes, y con el diseño de la propuesta de resolución del conflicto.

También, desde la sociedad civil debe madurar la propuesta dirigida a reconocer la centralidad de los conflictos en la vida cotidiana, entendiendo que cada vez es más relevante que los ciudadanos, tomen un rol participativo que impida el desarrollo y crecimiento de la violencia.

Esa frontera inicial, es primordial para detener o evitar la escalada, y en tal sentido son las personas -desde su perspectiva- las que con la energía suficiente deben intervenir, centrándose en desplegar acciones primarias para el mantenimiento del tejido social, lo que se denomina Diplomacia Ciudadana o “second track diplomacy”. El término citado por Montville (1990) está referido a toda “interacción informal entre miembros de grupos o de naciones en confrontación que apunta a desarrollar estrategias, a influir sobre la opinión pública y a organizar recursos humanos y materiales de manera tal que ayuden a resolver su conflicto” (p. 7).

Entendemos, que es el compromiso de las personas, lo que ayudará a diluir algunas latencias de conflictos y también dará lugar a comenzar su manejo de forma efectiva. Por ello, es necesario reforzar las redes primarias de contención o apaciguamiento desde la propia comunidad con un adecuado apoyo institucional.

### **Conclusiones**

El camino hacia el desarrollo, debe respaldar procesos que permitan mejorar la seguridad pública como elemento superador de la violencia y los conflictos asociados, pero para ello, debemos combinar las responsabilidades del Estado con la comunidad mediante la implementación de políticas asertivas con rendición de cuentas, transparencia y beneficios en la calidad democrática. Estas imprescindibles reformas, deben ser acompañadas en el campo de la educación, salud e infraestructura en un adecuado proceso de promoción de derechos e inclusión social efectiva al mundo del trabajo que permita romper las relaciones de desigualdad.

La intención de revertir los procesos de exclusión social que llevan varias décadas de existencia en el país, no es tarea sencilla, implica formalizar la vida de personas y comunidades en el territorio mediante servicios, pero también, darle acceso al mundo del trabajo.

Mientras, la seguridad requiere nuevos enfoques respecto al combate a la criminalidad, también la inclusión social necesita inversión, tiempo y articulación entre organismos públicos, instituciones de la sociedad civil y ciudadanía. Lograr estos objetivos, exige aplicar la planificación estratégica como instrumento que permite asegurar un diagnóstico asertivo y un análisis prospectivo esencial para el diseño de programas y proyectos confiables en la dirección del esfuerzo público.

En el mismo sentido, la mejora en la seguridad es y debe ser acompañada por la comunidad, donde los cambios buscados deben notarse en todo su contexto, por lo cual hacemos acuerdo en que “la reducción de la violencia en comunidades marginadas exige un proceso serio que involucre seriamente a los residentes” (Washington Office on Latin America, 2011, p.17).

Sin el compromiso de las personas no es posible avanzar, por ello, cuando ha aparecido la escalada de violencia, lo importante es detenerla, ya que sin un alto al fuego no se puede iniciar la búsqueda de soluciones que permitan desarrollar medidas concretas de integración social.

Una respuesta adecuada a la criminalidad violenta, que incide en la sensación de inseguridad ciudadana a niveles micro, debe incorporar herramientas educativas permanentes que incluyan a las personas en su perspectiva cotidiana, considerando acciones desde el espacio en que viven y con su plena participación y compromiso. Una política de intervención definida en un programa territorial, necesita de procesos inclusivos de inversión y una constante intervención sicosocial de prevención y de generación de confianza.

En Uruguay, la transformación de los conflictos debe ingresar a la agenda pública, en particular, en su calidad de mecanismo superador de la gestión en Democracia, pero también, como medio que ayude a disminuir sensiblemente la violencia, y promueva la reconstrucción del mapa relacional junto a una batería de estrategias dirigidas a construir una cultura de paz y prevención. Debemos extender la educación de la sociedad en el manejo y resolución de controversias por métodos no violentos, y continuar con la formación del policía que convive diariamente con esos conflictos y sus efectos.

*Educar para prevenir la violencia es educar para la paz, aún después de la violencia.*

## Referencias

- Calderón F. (2011), *Los conflictos sociales en América Latina*. Editorial Plural. Bolivia.
- Galtung, J. (2003), *Violencia cultural*. Editorial Guernika-Lumo. España.
- Jares, Xesús (2001), *Educación y conflicto*. Editorial Popular. España.
- Ministerio del Interior (2012), "Informe anual sobre violencia y criminalidad en todo el país". División de Estadísticas y Análisis Estratégico. Uruguay.
- Montville, J. (1990), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*. Editorial Lexington Books, Reino Unido.
- Organización de Estados Americanos (2013), *El problema de las drogas en las Américas*. Washington D.C.
- Washington Office on Latin America (2011), *Enfrentando la violencia urbana en América Latina: Revirtiendo la exclusión a través de la actuación policial inteligente y la inversión social*. Washington D.C.



---

## **ESTRATEGIA ENERGÉTICA URUGUAY 2050 ELEMENTOS CLAVE DE FASES DIAGNÓSTICO Y POLÍTICA (II)**

Enrique Morales Rodríguez\*

### **RESUMEN**

En el número 6 de “Estrategia”, analizamos algunos factores a tener en cuenta para establecer una estrategia energética del Uruguay a 2050, considerando infraestructuras críticas a las usinas de generación, en base a su intrínseco vínculo con el desarrollo socioeconómico y humano. Sobre esa base, se continúa aquí con el estudio de factores clave a considerar para el establecimiento de dicha estrategia según el método del Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN). Los escenarios esbozados en el artículo anterior se analizan aquí junto con algunos hechos portadores de futuro, procurando una aproximación a probabilidades y evaluación de favorabilidad. Sobre esta base, se estudian algunas opciones para la fase estratégica, mencionando algunos de los respectivos obstáculos posibles para considerar en la formulación de la citada estrategia energética a largo plazo.

Palabras clave: estrategia energética, Uruguay 2050, escenarios, factores clave, opciones estratégicas.

### **Introducción**

En el anterior número de “Estrategia”, presentamos un artículo en que mencionamos la importancia del suministro energético-eléctrico para los objetivos fundamentales del Estado. También se presentaban algunos factores clave a considerar en una Estrategia Energética uruguaya a largo plazo, según método CALEN; fueron esbozados algunos escenarios posibles a futuro. El horizonte temporal fijado fue el año 2050, plazo hasta el cual se plantea en Morales (2019) un crecimiento continuo de la demanda eléctrica.

En este artículo procuraremos realizar nuevos aportes para dicha planificación estratégica. De los escenarios de demanda eléctrica planteados en

---

\* Ingeniero Químico y Químico Farmacéutico (UDELAR). Especializado en Tecnología Nuclear y Seguridad Nuclear en Argentina. Se desempeñó en la actividad privada, en las áreas de minería, irradiación ionizante y otras. Docente e Investigador en Facultades de Química e Ingeniería. Docente del CALEN (C y T) desde 2014. Correo electrónico: ef\_morales@hotmail.com.



Morales (2019), aquí se considerarán solo los que corresponden a la trayectoria demográfica esperable, un alto Índice de Desarrollo Humano y un desempeño de eficiencia energética nacional realísticamente bueno, o sea, el escenario socioeconómico deseable y técnico más probable. Sobre la base de esta demanda esperada a largo plazo, se buscará avanzar en la propuesta de lineamientos a considerar para una Estrategia Energética Nacional.

### **Metodología y resultados obtenidos**

El escenario de demanda eléctrica basado en las suposiciones socioeconómicas y técnicas deseables y probables mencionadas, prevé un consumo eléctrico nacional de 18.500 GW\*hr/año para 2050, sin contar el autoconsumo de grandes plantas de celulosa existentes o futuras (Morales, 2019).

El objetivo de la Estrategia Energética, sería la definición de un sistema de gestión eléctrica que permita satisfacer la demanda nacional con seguridad —durante todo el horizonte temporal a 2050— y sin menoscabo de otros objetivos fundamentales u objetivos del Estado, entre los que se cuentan el desarrollo económico, cultural y social del país, la protección del ambiente, los recursos naturales estratégicos, y otros, como los definidos en algunos de los objetivos de Acuerdos Internacionales ratificados por Uruguay, que constituyen pues un compromiso del Estado uruguayo (Morales, 2019).

La metodología empleada, se basó en el método CALEN, partiendo de los posibles escenarios de generación eléctrica a 2050 esbozados en Morales (2019), comparando su potencial con la demanda de 18.500 GW\*hr/año proyectada a 2050 y considerando algunos hechos portadores de futuro que pueden tener incidencia importante en tales escenarios. Sobre esta base se realiza una aproximación al nivel de probabilidades de que cada escenario resulte favorable. Considerando el escenario deseado como el logro de un sistema de gestión eléctrica que cumpla con el objetivo de la Estrategia Energética (objetivo de Estado), de los diversos escenarios de generación eléctrica considerados, surgen algunas posibles opciones estratégicas a considerar en la fase estratégica y los respectivos obstáculos a considerar en dicha fase para cada opción.

En Morales (2019) se señaló una debilidad a considerar en fase diagnóstico: la capacidad total de generación propia, firme y flexible (correspondiente al conjunto de nuestras represas hidroeléctricas) es de 1963 MW. Con la demanda eléctrica proyectada, de acuerdo a lo señalado en Morales (2019), se debería considerar que dicha capacidad quede saturada

alrededor de 2030. En Morales (2019), fueron esbozados posibles escenarios de gestión eléctrica nacional que tenían en cuenta dicha debilidad. Para este trabajo, denominaremos a tales escenarios como: “Escenario de Generación Térmica Preponderante”, “Escenario de Generación Renovable Preponderante”, “Escenario de Generación Nuclear de Base” y los analizaremos con más detalle.

### ***Escenario de Generación Térmica Preponderante***

En este escenario se asume que se sigan usando la generación por biomasa y represas hidroeléctricas actuales y se mantenga a 2050 la capacidad total instalada (1300 MW) actual de potencia eólica/solar, lo que permitiría reducir en cierta medida el consumo de combustibles fósiles para la generación térmica necesaria para complementar; estos 1300 MW de renovables variables, constituirían en ese escenario, aproximadamente el 17% del consumo total y es posible que puedan funcionar sin provocar mayores distorsiones o dependencias, aunque esta hipótesis deberá ser verificada, así como la extensión de su vida útil a 2050. En esta hipótesis, se previó en Morales (2019) un consumo de gas natural de 975.000 toneladas/año para 2050. Las usinas de generación térmica uruguayas que constituyen medios disponibles y potenciales, podrían funcionar usando gas natural y/o derivados del petróleo, como fuel-oil. Sin embargo, a efectos de la elaboración de una Estrategia Energética Nacional, ambas opciones no son equivalentes, se enumeran a continuación algunos aspectos a considerar en cada caso:

- Los proveedores de petróleo y de gas natural muchas veces pertenecen a distintos países, por lo que la debilidad de una dependencia con un actor extranjero implicaría el análisis de distintos escenarios.
- Derivados de petróleo como el fuel-oil pueden obtenerse en refinerías nacionales, pero cantidades como las mencionadas (triplican las actuales), seguramente distorsionarían la estructura de producción actual, por lo que la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) debería adaptar su operativa a esa situación, corriendo riesgos de que se generen excedentes o faltantes —según el petróleo crudo usado— de otros derivados.
- Las erogaciones nacionales de divisas, pueden ser distintas para el consumo de ambos combustibles extranjeros, pero esto

dependerá de varios factores. Los precios internacionales de ambos tipos de energéticos variarán a futuro, previsiblemente en función de la oferta y la demanda. La demanda internacional dependerá en gran medida de la demanda de los principales centros de consumo, o sea: Estados Unidos de América, Europa, China, India y Rusia. Las políticas energéticas a futuro de tales actores internacionales y sus consideraciones respecto al problema global del cambio climático y la reducción de emisiones de efecto invernadero, tendrán seguramente entonces gran incidencia en los precios internacionales de los energéticos, probablemente con diferenciación entre petróleo y gas natural y una Estrategia Energética uruguaya debería tenerlos muy en cuenta, especialmente en este Escenario de Generación Térmica Preponderante.

- Los impactos ambientales y en la salud pública del uso de ambos tipos de combustibles en general son diferentes, siendo habitualmente el gas natural el de menor impacto en la salud pública (parte de los objetivos fundamentales del Estado, el bienestar de la población) así como en el impacto ambiental global, por lo que la aproximación al escenario deseado de este Escenario de Generación Térmica Preponderante, dependerá, entre muchos otros factores, del tipo de energético considerado como combustible para la generación termoeléctrica.
- En el caso de uso masivo de gas natural, se puede considerar como potenciales proveedores, países vecinos como Argentina o de ultramar. En el primer caso, un gasoducto como el ya existente puede ser infraestructura suficiente para gestionar importaciones. En el segundo caso, se necesitaría contar con una planta regasificadora, para la que existió un proyecto, no concretado; no es seguro que sea un medio potencial.

Se mencionó en los apartados anteriores la incidencia de la demanda de los principales actores en los precios internacionales y posibles diferenciales entre petróleo y gas natural. Por otra parte, la oferta global obviamente también será un factor decisivo en la formación de precios. Aun cuando el problema del cambio climático sea encarado adecuadamente a nivel mundial, el consumo absoluto de combustibles fósiles no disminuirá drásticamente hasta dentro de varias décadas; los escenarios previstos en IPCC (2018) en supuestos

no ideales desde el punto de vista del medio ambiente global (+1,5°C, high-overshoot) pero probables, en mi visión, prevén para 2050 reducciones en el consumo de petróleo/gas, solo del orden de 30% respecto a los actuales. En los últimos años, la inversión global en nuevos proyectos petroleros y/o gasíferos ha sido bastante escasa, por lo que organismos internacionales calificados han planteado escenarios en que tan tempranamente como 2025, la demanda de combustibles supere a la oferta, lo que llevaría a una rápida escalada de precios internacionales (IEA, 2018). En el futuro a más largo plazo, son posibles escenarios en que países a la vez grandes consumidores y grandes productores de combustibles fósiles, vean ampliamente superada su máxima capacidad de producción de combustibles por su propia demanda. Un ejemplo es lo que podría ocurrir con el gas natural en un actor relevante como India, en un escenario denominado por IEA (2015) como “Escenario de Nuevas Políticas”, en que su desarrollo industrial y humano se expanda vertiginosamente y se busque minimizar el uso del carbón mineral y sus impactos negativos. Aun poniendo su propia producción de gas al máximo posible, usando recursos convencionales y no-convencionales, a largo plazo, en este escenario India tendría un amplio déficit de suministro, tendencia ilustrada en la Figura 1, haciendo necesarias masivas importaciones.

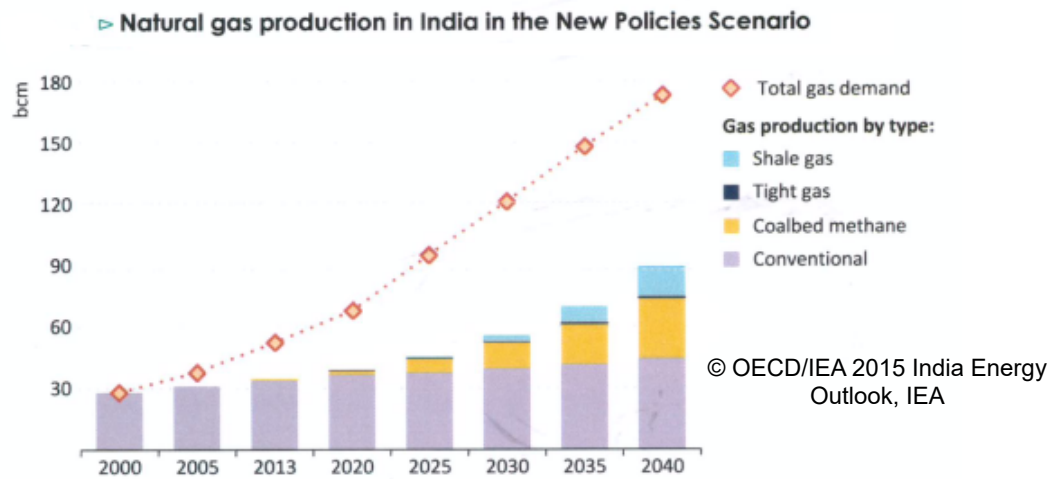


Figura 1. Producción de gas natural en la India en el Escenario de Nuevas Políticas  
Nota: Tomada de (IEA, 2015), Chapter 3, Natural Gas, pág. 120.

En el Escenario de Nuevas Políticas delineado por IEA (2015) respecto al petróleo, podría ocurrir algo similar. En opinión del autor, escenarios como el mencionado, tendrían un enorme impacto al alza en los precios internacionales del gas natural y/o petróleo, ya que solo las importaciones de India representarían casi el 20% del comercio mundial actual, salvo grandes aumentos en la producción global. Al realizar este análisis prospectivo, deben considerarse todos los escenarios posibles. Creemos que uno de ellos sería que India y países de similares características aumenten al máximo su capacidad de producción de gas convencional y no-convencional y que efectivamente minimicen su consumo de carbón, pero reemplazándolo por generación nuclear; en este escenario, seguramente volcarían excedentes de producción a la exportación y podría ocurrir una disminución de los precios internacionales del gas. No contamos actualmente con fundamentos para asignar probabilidades a estos últimos escenarios. Existen probabilidades significativas de que, en este escenario, los precios internacionales futuros de combustibles fósiles puedan disparar un déficit de divisas insostenible para Uruguay (Morales, 2019).

Se mencionó que al haber ratificado Uruguay el Tratado de París 2015, la reducción de emisiones de anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>) a futuro, es un presupuesto básico del Estado. En este escenario, solo la generación termoeléctrica, emitiría unos 3 millones de toneladas anuales (3 Mt CO<sub>2</sub>/año), un aumento de 50% respecto a lo actual (Morales, 2019). Para cumplir con este presupuesto básico entonces, se debería evitar o compensar estas emisiones. La forestación masiva, única alternativa hoy probada y viable de retiro de anhídrido carbónico de la atmósfera, requeriría, para este objetivo, como mínimo unas 75.000 hectáreas (considerando unas 41 ton CO<sub>2</sub>/Há/año, típico de los pinos y eucaliptus habituales en Uruguay), un 8% del millón de hectáreas forestadas actualmente en Uruguay, que no podrían en ningún momento talarse ni destinarse a ningún otro uso. Esto obviamente distorsionaría mucho el panorama del sector forestal y/o agropecuario, si el bosque reforestado se expandiera a expensas de suelos agrícolas. Otra alternativa técnicamente viable sería contar con procesos de Captura y Almacenamiento de Carbono (CCS). Estos consisten en capturar los humos de combustión de las termoeléctricas y reinyectarlos hacia formaciones geológicas subterráneas herméticas en que puedan acumularse indefinidamente. Su viabilidad dependerá de la disponibilidad cercana a las usinas, de formaciones geológicas adecuadas. Antecedentes de formaciones geológicas —usualmente a 500 - 1000 m bajo el

suelo— viables para CCS son: yacimientos vacíos de petróleo y gas, yacimientos profundos e inexplotables de carbón, cavernas de sal y acuíferos profundos saturados de sal (Global CCS Institute, 2019). No se ha reportado que existan en el territorio nacional formaciones geológicas de este tipo. En el supuesto de que existieran y que fuera económicamente viable tener toda la generación termoeléctrica acoplada a CCS, debe tenerse en mente que la gran mayoría de las 23 instalaciones de CCS a gran escala actualmente operativas en el mundo, tienen capacidades menores de 1 Mt CO<sub>2</sub>/año, solo dos llegan o pasan de 3 Mt CO<sub>2</sub>/año (Global CCS Institute, 2019); esto se debe a limitaciones técnicas que impone el bombeo de gases a tal profundidad. La viabilidad del uso masivo de CCS en Uruguay para la generación termoeléctrica, dependería entonces de supuestos muy optimistas.

Si bien este escenario debe seguirse trabajando para una definición estratégica, en base a las consideraciones técnicas, económicas y ambientales —en sus escenarios más probables expresados— creemos que el Escenario de Generación Termoeléctrica Preponderante sería desfavorable a los objetivos del Estado.

### ***Escenario de Generación Renovable Preponderante***

En este escenario, suponemos que a 2050, las principales fuentes de generación sean renovables, en un 90% o más. Estas fuentes incluirían usinas de biomasa actuales y alguna otra futura y represas hidroeléctricas existentes, que cubrirían casi el 60% de la demanda eléctrica en años de precipitaciones medias. Las usinas de biomasa y algunas hidroeléctricas, actuarían como generación de base, cubriéndose los picos de consumo con otras hidroeléctricas, eólicas/solares y su complemento de generación térmica. En este escenario también se incluiría en la generación renovable, las granjas eólicas/solares existentes y nuevas, —aunque no sean hoy medios potenciales, por la experiencia acumulada en el país, serían una necesidad de fácil resolución— que en conjunto cubrirían el 30-35% de la demanda con generación renovable variable, similar al panorama actual.

Dentro del horizonte temporal que nos hemos fijado, en este escenario se distinguen dos períodos:

- Un período desde hoy hasta aproximadamente 2030, en que la demanda en gran parte de las situaciones pueda cubrirse con la combinación de hidroeléctrica/ renovables variables.
- Un período luego de 2030, en que aun con las hidroeléctricas funcionando al máximo de su capacidad —situación muy

infrecuente— existiría un déficit de potencia firme, debilidad ya señalada en (Morales 2019).

Durante el primer período, la mayor debilidad a considerar, sería la necesidad de gestionar excedentes de generación renovable, para permitir que el sistema eléctrico pueda funcionar sin colapso de la red (Morales, 2019). Actualmente, esto se logra exportando los excedentes a países vecinos a través de interconexiones ya existentes, lo que también permite ingreso de divisas. En las Tablas 1 y 2 se puede observar la correlación entre el crecimiento de la fuente eólica y un crecimiento casi continuo de las exportaciones de electricidad, con máximo en 2017.

**Tabla 1**

*Evolución de la generación por fuente en Uruguay (DNE, 2018)*

Generación de electricidad por fuente / Electricity generation by source

GWh	2002	2003	2004	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Térmica (fósil) Thermal (fossil)	26,4	6,6	1.076,8	956,3	1.165,1	2.627,2	3.748,3	1.859,5	729,8	962,6	464,4	249,9
	0%	0%	18%	12%	11%	25%	35%	16%	6%	7%	3%	2%
Térmica (biomasa) Thermal (biomass)	0,0	0,0	27,3	24,5	1.089,8	1.127,5	1.313,8	1.448,0	1.893,3	2.388,4	2.452,7	2.553,1
	0%	0%	0%	0%	10%	11%	12%	12%	15%	17%	18%	18%
Hidráulica Hydropower	9.535,3	8.529,5	4.780,7	6.683,6	8.407,2	6.478,9	5.420,9	8.205,9	9.649,1	8.266,0	7.842,2	7.517,9
	100%	100%	81%	87%	78%	63%	51%	70%	74%	60%	56%	52%
Eólica Wind					69,9	111,3	112,5	144,1	732,7	2.065,1	2.994,3	3.774,5
					1%	1%	1%	1%	6%	15%	22%	26%
Solar									3,4	48,7	151,9	268,6
									0%	0%	1%	2%
<b>TOTAL</b>	<b>9.561,7</b>	<b>8.536,2</b>	<b>5.884,8</b>	<b>7.664,4</b>	<b>10.732,0</b>	<b>10.344,9</b>	<b>10.595,4</b>	<b>11.657,5</b>	<b>13.008,3</b>	<b>13.730,8</b>	<b>13.885,6</b>	<b>14.363,9</b>
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*Nota:* Tomada del Balance Energético Nacional 2017, Anexo I, pp. 129-131.

**Tabla 2**  
Flujos de electricidad (1965-2017) en Uruguay (DNE, 2018)

Electricidad / Electricity		1965	1975	1985	1995	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Centrales eléctricas servicio público Power plants for public service		141,8	204,1	342,5	336,3	449,0	457,1	451,7	420,0	436,7	422,7	408,6	404,0	405,6
Centrales eléctricas autoproducción Autoproduction power plants		5,7	6,3	6,6	6,9	1,6	3,6	7,3	6,6	7,5	7,8	11,1	13,9	14,9
CENTROS DE TRANSFORMACIÓN TRANSFORMATION PLANTS		147,3	210,3	349,3	343,3	450,6	460,7	459,0	426,6	444,2	430,5	419,7	417,9	420,5
Producción Production		147,3	216,6	356,1	350,2	451,6	464,7	466,3	432,6	451,7	438,3	430,7	431,8	435,4
Importación Import		0,1	3,0	0,0	16,2	134,3	116,3	11,3	41,0	43,8			0,3	0,3
Exportación Export		-0,1	-0,1	-11,8	-20,0	-43,0	-72,3	-41,1	-0,6	-36,7	-72,8	-189,0	-113,6	-47,0
Banque Internacional International Banker														
Pérdidas Losses		-21,9	-15,6	-40,4	-90,6	-120,0	-114,1	-104,2	-130,7	-111,1	-118,2	-127,7	-126,1	-136,1
Varicación inventario Stock change														
No utilizado Not used														
Ajustes Adjustments					0,1	0,6	0,4	0,1	0,1	0,9	0,8	0,3	-0,1	0,2
OFERTA SUPPLY		125,8	185,3	277,1	437,5	541,5	578,2	560,9	476,6	446,1	415,3	392,4	395,3	394,4
OFERTA BRUTA GROSS SUPPLY		147,3	216,6	356,1	350,2	451,6	464,7	466,3	432,6	451,7	438,3	430,7	431,8	435,4
CONSUMO NETO TOTAL TOTAL NET CONSUMPTION		125,8	185,3	277,1	437,5	541,5	578,2	560,9	476,6	446,1	415,3	392,4	395,3	394,4
Consumo propio Own use		7,1	8,8	6,0	7,7	9,1	13,3	10,2	10,1	24,3	27,9	11,1	15,1	15,8
CONSUMO FINAL TOTAL TOTAL FINAL CONSUMPTION		118,5	176,7	271,1	429,8	532,4	564,9	550,7	466,5	421,8	387,2	371,3	380,2	378,6

Nota: Las "pérdidas" incluyen pérdidas técnicas y no técnicas hasta 2009 inclusive. A partir del año 2010, las pérdidas no técnicas se consideran como consumo final emergente. Las pérdidas técnicas se incluyen en el consumo residencial y el resto se distribuye en proporción de consumo.  
 "Losses" include technical and non-technical losses until and including 2009. Starting in 2010, non-technical losses are considered as final energy consumption. Technical losses are included in the residential sector and the rest are distributed proportionally according to electricity consumption.

Nota: Tomada del Balance Energético Nacional 2017, Anexo I, pp. 129-131.

Mantener esta táctica sería la alternativa de más simple ejecución. Sin embargo, debe tenerse en mente la “Amenaza del ambiente externo” ya señalada en Morales (2019): la falta de una certeza absoluta de la capacidad técnica y voluntad de los países vecinos de absorber estos excedentes en cualquier circunstancia. Otra opción sería una gestión de red que desconectara algunas usinas de generación variable (procedimiento bien establecido, denominado *curtailment*)<sup>1</sup> durante los períodos en que puedan existir excedentes; esta opción presentaría una debilidad económica que sería la necesidad de pagar igualmente la generación variable desconectada, a lo que el país se obliga por la normativa vigente (Decreto 59/015 de 17/2/2015). Paralelamente, se tendría la necesidad técnica de compensar la generación faltante, lo que eventualmente se podría hacer operando a plena capacidad las represas hidroeléctricas existentes, pero la viabilidad de esta opción dependerá de factores como el nivel de precipitaciones del año. En algunos casos, probablemente se debería recurrir a la generación térmica, lo que agregaría una nueva debilidad económica por el gasto de divisas en combustibles. En caso de

<sup>1</sup> Curtailment: término en inglés para *reducción, cercenamiento*. En este caso se aplica al cercenamiento de la producción de ciertas usinas de generación variable.



que se sumaran los efectos de ambas debilidades mencionadas, el impacto en la economía nacional podría ser significativo.

No es posible estimar hoy probabilidades para un escenario en que países vecinos garanticen en toda circunstancia la compra de los excedentes de generación variable. Eventualmente se podría llegar a un acuerdo geopolítico estratégico por el que dichos vecinos se comprometieran permanentemente a tales compras. Debe recordarse que este acuerdo debería ser permanente desde el momento actual hasta 2050 y más allá, o sea, tendría que mantenerse vigente por cerca de 35 años, lapso en el que habrá ocho cambios de gobierno en Argentina y Brasil. Este acuerdo entonces, debería basarse en una coordinación estratégica muy profunda. Por otra parte, a lo largo de un período tan prolongado, pueden surgir en países vecinos circunstancias (ejemplo: redes locales sobrecargadas) que dificulten el efectivo cumplimiento, aun existiendo una voluntad política clara.

A lo largo del segundo período, igualmente debería considerarse la debilidad antes mencionada, ya que con esos niveles de penetración de renovables sin duda existirían excedentes, pero también la necesidad de cubrir el déficit de potencia firme. Consideramos básicamente tres alternativas técnicas para cubrir esta necesidad:

- Cubrir el déficit de potencia firme con generación térmica, lo que estimamos consumiría unas 200.000 - 400.000 ton gas natural/año. Aunque este consumo es claramente menor al del escenario anterior algunas consideraciones vistas allí, pueden ser aplicables. Por ejemplo, las emisiones de efecto invernadero aumentarían hasta 20%.
- Se podría llegar a un acuerdo político (o una ampliación del supuesto anterior) con los países vecinos, por el que estos, por un lado, se comprometieran a absorber los excedentes uruguayos y por otro, a suministrarle potencia firme cuando la necesite. La generación térmica necesaria en este marco sería de nivel marginal, ( $\approx 5\%$ ) o nulo. En una situación mixta de importación/exportación de electricidad, debe considerarse, también el saldo económico neto de los intercambios. Si este saldo fuera negativo para Uruguay, podría constituir una debilidad estratégica, similar a los déficits de divisas antes mencionados. Las magnitudes de energía importada y exportada en este escenario serían de orden similar, por lo que el saldo económico dependerá

fundamentalmente de los precios de la energía importada y exportada. Existen antecedentes internacionales de precios de excedentes de generación variable menores que precios de energía firme importada desde países vecinos (Morales Rodríguez, 2019). El mencionado acuerdo político-estratégico con países vecinos, para conducir al escenario deseado, debería incluir también consideraciones sobre los precios que eviten saldos muy desfavorables para Uruguay. Obviamente, las condicionantes para lograr este acuerdo serían aún mayores que las mencionadas para el primer período, ya que a los países vecinos se le estarían solicitando esfuerzos técnico-económicos mayores.

- Prescindir totalmente de la interacción con países vecinos y acumular excedentes de generación variable en Represas Hidroeléctricas Reversibles (CHR)—consideraciones sobre acumulación en otras opciones como baterías o en forma de hidrógeno fueron analizadas en Morales (2019) y Morales Rodríguez (2012)— lo que solucionaría la gestión de excedentes y proveería la mayor parte de la potencia firme requerida. Sería posible instalar CHR en unos 80 sitios ya seleccionados por la estatal Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), (Ferreño, s.f.). En conjunto, estas CHR podrían acumular — todas interconectadas a la única red nacional— unos “15.000 MW para una autonomía de 12 horas” (Ferreño, s.f.), más que suficiente para todos los excedentes a 2050 estimados en Morales (2019) y con reducido impacto ambiental (Ferreño, s.f.). Sería necesario confirmar la viabilidad económica del conjunto para considerarlo un medio potencial; NHA (2018) resume antecedentes internacionales, estos mencionan que los menores costos corresponden a proyectos de 1.000 MW o mayores y solo dos de estos figuran en la lista de sitios de UTE. Debe recordarse también que los embalses de CHR de pequeño porte, frecuentemente son de volumen reducido y por tanto, vulnerables a sequías. Debería analizarse la frecuencia con que podrían ocurrir situaciones en que no responda adecuadamente el almacenamiento y preverse alternativas (generación térmica, importación de electricidad) para estos casos. En base a los eventuales perjuicios y/o costos de estas alternativas, así como de su frecuencia se determinará si la

vulnerabilidad a sequías de estos embalses reversibles puede considerarse una debilidad de la Estrategia Energética.

En suma, el escenario presenta dos períodos, siendo el segundo, luego de 2030, el de mayores complejidades. Existen diversas opciones para lograr — en las circunstancias más probables— que este escenario sea favorable. La concreción de estas opciones requiere resolver obstáculos: aspectos técnico-económicos y/o lograr acuerdos estratégicos profundos con países vecinos. El Escenario de Generación Renovable Preponderante como opción estratégica entonces, debería incluir acciones estratégicas que apunten a superar estos obstáculos.

### ***Escenario de Generación Nuclear de Base***

En este escenario, se asume la instalación de una central nuclear en Uruguay, que actuaría —junto con las usinas de biomasa que, se asume, seguirán existiendo— como generación de base, cubriéndose los picos de consumo con la generación flexible de las represas hidroeléctricas actuales, complementadas con una generación térmica marginal o nula si se mantienen operativas a 2050 las granjas eólicas y solares hoy existentes. Éstas, como se mencionó, cubrirían en 2050 el 17% del consumo total, pero al existir una significativa generación de base poco flexible como la central nuclear, sería más dificultoso mantener esa proporción variable. En este escenario se deberá analizar exhaustivamente la proporción de generación variable que podría funcionar sin causar distorsiones, probablemente igual o menor a dicho 17%, por lo que las granjas eólicas/solares hoy existentes, se podrían considerar un medio disponible a efectos estratégicos. Los otros recursos como represas hidroeléctricas, generación por biomasa y capacidad térmica, también existen ya hoy día, por lo que también serían medios disponibles. El único recurso necesario en este escenario que actualmente no es un medio disponible ni potencial, es la eventual central nuclear.

En Morales (2019), se esbozaron algunas características necesarias para esta central nucleoelectrica. Se mencionó una central de 500 MW<sub>e</sub> de potencia nominal. En días típicos de invierno, ésta operaría fácilmente como base, de acuerdo a la proyección del escenario ilustrada en Figura 2. Se debería verificar que esta central nuclear se adaptara totalmente al consumo mínimo en días de primavera.

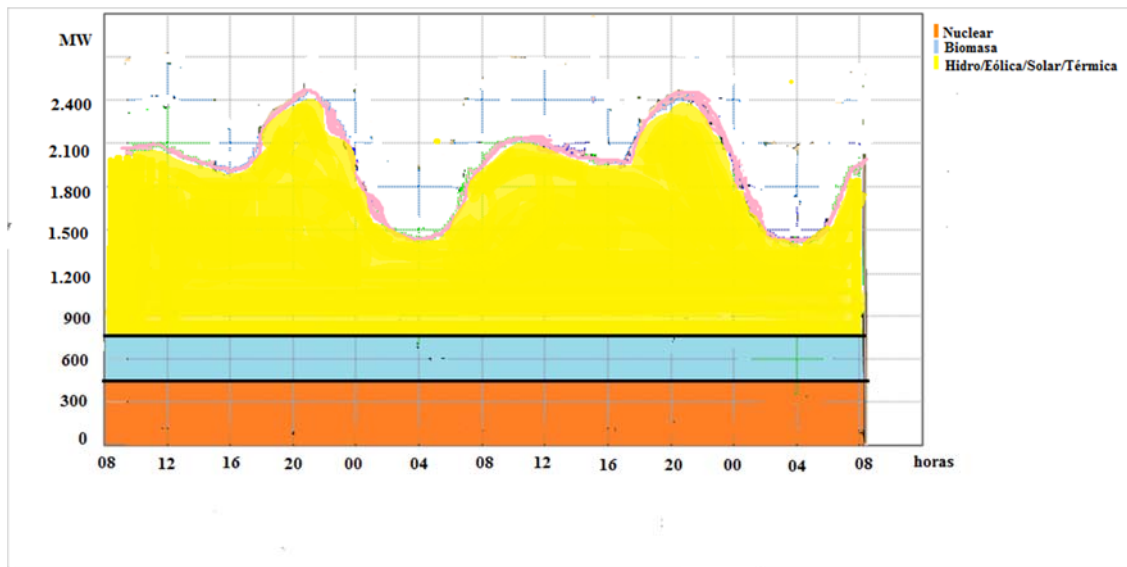


Figura 2. Proyección a 2050 de curva de demanda y generación (invierno) uruguaya  
 Nota: Proyección propia del autor, en base a curva de demanda actual (ADME, 2018), extrapolada a 2050 con la demanda prevista en este artículo.

Sin embargo, como se señaló en Morales (2019), esta central estaría cubriendo más del 20% del consumo eléctrico nacional, lo que puede traer dificultades de gestión<sup>2</sup>. Para encarar esta debilidad con medios exclusivamente propios, se podría pensar en establecer dos o tres centrales nucleares, donde cada una de ellas, supuestas de potencia inferior a 200 MW<sub>e</sub>, represente menos del 10% del total. Se prevé que en los próximos 20 años puedan volcarse masivamente al mercado reactores nucleoelectrónicos del tipo Small Modular Reactors<sup>3</sup> (SMR) de potencias en el rango: 3 - 300 MW<sub>e</sub> (IAEA, 2018). Dos o tres de estos SMR, agregados a la red uruguaya a medida que se requiera, lo que sería factible, pues se prevé que los SMR sean de hecho fabricados en forma modular, podrían resolver las debilidades de gestión planteadas y permitir que el cronograma de instalación de usinas nucleares coincida con el cronograma de necesidades de generación. Aunque esta opción fuera técnica y

<sup>2</sup> Un criterio técnico habitual de gestión de redes, es que cada usina conectada a ella no aporte más de 10% del consumo total, para evitar impactos significativos en caso que salga de servicio imprevistamente (Morales Rodríguez, 2012).

<sup>3</sup> Small Modular Reactors: término en inglés que significa Pequeños Reactores Modulares. Categoría innovadora de reactores nucleares, cuyo estado de desarrollo actual está documentado en la referencia mencionada (IAEA, 2018).

económicamente viable en forma teórica, un aspecto estratégico clave sería la operación de estas usinas nucleares con medios uruguayos. Siendo Uruguay un país con experiencia nula en el área nuclear, la gestión y regulación de usinas de diseño novedoso con medios exclusivamente nacionales probablemente implicaría numerosas complicaciones y contratiempos que anulen las ventajas económicas inicialmente supuestas, lo que puede suponer una debilidad importante. Este aspecto se podría resolver estableciendo acuerdos con los fabricantes que los comprometan a facilitar la gestión de las usinas que provean; naturalmente esta opción puede implicar costos adicionales para el país y se deberá analizar si pueden constituir otra debilidad significativa.

La mayoría de los modelos estandarizados, para cuya gestión hay abundante experiencia mundial, corresponden a centrales nucleares cuya potencia es del orden de 1000 MW<sub>e</sub> o más, lo que está totalmente fuera de las necesidades de Uruguay en el futuro previsible. Respecto a la hipotética central nuclear de 500 MW<sub>e</sub> supuesta inicialmente, actualmente no se comercializa en el mundo ningún modelo estandarizado de este nivel de potencia. En el horizonte temporal al 2050, no se considera, por improbable, un escenario en que Uruguay pueda diseñar y construir sus propios reactores nucleares de potencia. De todo lo expuesto surge que la adquisición de una central nuclear de potencia, para Uruguay, puede presentar debilidades económicas o de otros tipos que pueden ser significativas. El funcionamiento de esta central nuclear, implicará el uso de combustibles nucleares, un producto de alta tecnología, cuyo suministro en el mundo depende de un club exclusivo de unos pocos países, y para el que no se considera probable que Uruguay pueda tener su propia fabricación dentro de un futuro previsible. Que un Escenario de Generación Nuclear de Base sea viable, dependerá entonces de contar con proveedores externos para los combustibles nucleares así como eventualmente de otros insumos. Naturalmente deben tenerse en cuenta el impacto económico de estas importaciones. Generalmente la incidencia de estos es reducida respecto a los costos totales, pero en caso de un resurgimiento nuclear en el mundo, con objeto de mitigar el cambio climático, la capacidad global de estos proveedores puede acercarse a una situación de saturación, parecida a la vista antes para el petróleo y gas, conduciendo a una escalada de precios internacionales. A efectos estratégicos, sería esencial garantizar el suministro y en la eventualidad de un resurgimiento nuclear mundial, además de la escalada de precios mencionada, cabe la posibilidad de que los requerimientos de países pequeños como Uruguay no sean prioritarios para los proveedores. Una posible

táctica para responder a esta amenaza sería contar desde el inicio de operaciones con un stock de combustible nuclear para algunos años, lo que daría un margen de tiempo para negociaciones, entre otros aspectos. La evaluación económica en el sentido más amplio de la generación nuclear, no implica solo costos de inversión y operación. Desde el mismo inicio de la operación debe tenerse en cuenta que al final de la vida útil de una central nuclear, se deberá disponer de un muy importante capital para financiar los trabajos de desmantelamiento de dicha central y restauración del terreno que ocupó. Del mismo modo, se deberá prever la gestión definitiva de los residuos nucleares. La manera más organizada de encarar estas situaciones, es generalmente reservar desde el inicio una porción de las tarifas cobradas a los usuarios de electricidad para este fin, creando un fondo, generalmente depositado a interés en el sistema financiero, que cuando sea necesario, permita solventar los costos. Se deberá analizar si la incidencia de todos estos factores en las tarifas no sería una debilidad. Aún sin considerar aspectos económicos, se debe contar con un sitio con características adecuadas para establecer un repositorio profundo de residuos nucleares; no se ha determinado aún este sitio en Uruguay. Actores internacionales como empresas públicas de Francia, prestan servicios de reprocesamiento para recuperar materiales —plutonio, uranio, actínidos— reciclables como combustibles a terceros. Si se tomara esta opción como parte de su sistema de gestión —buscando reducir volumen e impacto prolongado de residuos nucleares— por supuesto que debería tener en cuenta una vez más la posibilidad de que en un escenario de resurgimiento nuclear mundial, Francia u otros prestadores de reprocesamiento, no pudieran responder a los requerimientos de actores como nuestro país.

Al realizar todo el análisis prospectivo del Escenario de Generación Nuclear de Base, por supuesto que se deberían analizar todos los escenarios posibles. Entre ellos, considerar, por ejemplo, un resurgimiento nuclear mundial, con el objetivo de encarar el problema del cambio climático, pero basado en acuerdos globales, multilateralismo y cooperación internacional. Muchos obstáculos para la actividad nuclear en países en desarrollo podrían resolverse en este supuesto, como se sugiere en Morales Rodríguez (2019), pues se podría pensar que proveedores e insumos esenciales para la actividad nuclear, aumenten sus capacidades de producción en forma organizada e incorporen otros modelos del ciclo de combustible nuclear que permita que este sea sostenible a escala global en el largo plazo (Morales Rodríguez, 2019).

En estas condiciones globales favorables, la cooperación internacional podría permitir que a los países en desarrollo encontraran una situación global favorable para incorporar en forma exitosa energía nuclear a sus estrategias (Morales Rodríguez, 2019). Esta eventual oportunidad del ambiente externo, además del suministro garantizado y precios viables para los insumos y servicios críticos, podría incluir otras acciones estratégicas globales, que faciliten estrategias nucleares nacionales. Un ejemplo paradigmático, sería el establecimiento en un país de características geológicas y socio-geográficas ideales, de un repositorio profundo de residuos nucleares domésticos, sino de terceros, en particular, de regiones en vías de desarrollo. Esta acción global, no solo reduciría los costos de la disposición final de desechos —por la importante economía de escala lograda— sino que permitiría afrontar este problema a países que por carecer en su territorio de sitios adecuados para un repositorio profundo o no tener las capacidades para construirlo, encontrarían un enorme obstáculo para el uso de energía nuclear. No podemos, en el momento actual, estimar las probabilidades de un escenario de cooperación internacional como el mencionado.

Para Uruguay, el Escenario de Generación Nuclear de Base como opción para lograr los objetivos de Estado, requeriría inevitablemente entonces desarrollar ciertas capacidades técnicas y resolver aspectos institucionales, como el marco jurídico y regulador. Aun dando respuesta a estas necesidades, existirían debilidades, eventualmente fuentes de obstáculos significativos, salvo en un escenario de cooperación internacional, de probabilidad actualmente desconocida. La Generación Nuclear de Base como opción estratégica, requeriría entonces en primera instancia, acciones estratégicas como la participación de Uruguay en discusiones multilaterales de las que puedan surgir estos acuerdos de Cooperación Internacional, en paralelo con el desarrollo de las capacidades técnicas necesarias.

### **Conclusiones**

Se ha profundizado en el análisis de algunos de los principales escenarios a considerar para el establecimiento de una Estrategia Energética uruguaya a 2050, resultando que las principales opciones estratégicas posibles, en el caso más probable, traerían aparejados grandes desafíos nacionales en el largo plazo. Una opción estratégica se ha considerado desfavorable, mientras que para otras, surgirían importantes obstáculos; se han señalado acciones estratégicas que podrían salvarlos.

En base a una continua observación a futuro de la evolución de las situaciones nacional e internacional, se podría seguir analizando la viabilidad de dichas acciones, todo lo cual puede ser un insumo significativo para el establecimiento de una eventual Estrategia Energética uruguaya a 2050.

## Referencias

- Administración del Mercado Eléctrico. *Despacho últimas 48 horas*. Recuperado de 2018 de [www.adme.com.uy](http://www.adme.com.uy)
- Dirección Nacional de Energía. (2018). *Balance Energético Nacional 2017*. Montevideo: Ministerio de Industria, Energía y Minería - Dirección Nacional de Energía.
- Ferreño, O. (s.f.). *Matriz Eléctrica Uruguaya con gran participación de Energías Renovables - Potencial para el desarrollo de Usinas de Acumulación por bombeo en Uruguay*. Recuperado de ARIAE - Asoc. Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía:  
<https://www.ariae.org/file/473/download>
- Global CCS Institute. (22 de julio de 2019). *Global Carbon Capture & Storage Institute Ltd*. Recuperado de <https://www.globalccsinstitute.com/>
- International Atomic Energy Agency. (2018). *Advances in Small Modular Reactor Technology Developments*. Viena: International Atomic Energy Agency.
- International Energy Agency. (2015). *India Energy Outlook*. Paris: International Energy Agency.
- International Energy Agency. (2018). *World Energy Outlook*. Paris: International Energy Agency.
- International Panel on Climate Change. (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*. International Panel on Climate Change.
- Morales Rodríguez, E. (2012). *¿Un Uruguay nuclear? Respuestas sobre seguridad y regulación estatal*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.



Morales Rodríguez, E. (2019). *Nuclear shares in power and final energy consistent with 1,5 C scenarios - considerations for national climate strategies. International Conference on Climate Change and the Role of Nuclear Power*. Viena: IAEA.

Morales, E. (2019). “Estrategia Energética Uruguay 2050 — Algunos elementos clave a considerar en Fases Diagnóstico y Política”. *Estrategia*, Nro. 6, 54-67.

National Hydropower Association. (2018). *2018 Pumped Storage Report*. Recuperado de National Hydropower Association: <https://www.hydropower.org/news/2018-hydropower-status-report-shows-record-rise-in-clean-electri>



---

# **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 estrategia<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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”<sup>2</sup>, 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 programática<sup>3</sup> 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 educación<sup>4</sup>.
- 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

---

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 fines<sup>5</sup> 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 país<sup>6</sup>. 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 transformación<sup>7</sup>, no tendrá sustento presupuestal.

---

<sup>5</sup> 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).

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

<sup>7</sup> 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 MIRADO<sup>8</sup> 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)<sup>9</sup>.

---

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

<sup>9</sup> 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).

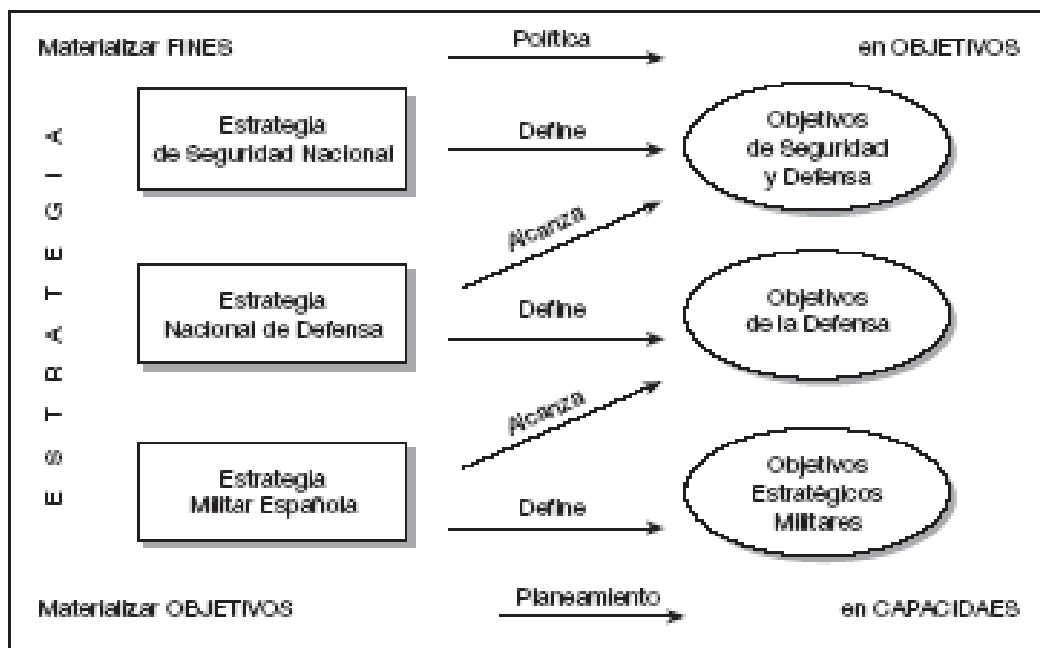


Figura 1. Articulación de Fines y Objetivos en forma descendente en España.

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*<sup>10</sup>, 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.

---

<sup>10</sup> 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>



---

# LA NECESIDAD DE APLICAR LOGÍSTICA CONJUNTA EN LAS FUERZAS ARMADAS URUGUAYAS

Fernando Morencio Gularte\*

## RESUMEN

El presente artículo fue extraído del proyecto de Tesis “*LOGÍSTICA CONJUNTA, Implementación Teórica en las Fuerzas Armadas Uruguayas*” para la obtención del Grado de Magister en Estrategia Nacional otorgado por el Centro de Altos Estudios Nacionales. Pretende concientizar sobre la importancia de la aplicación de Logística Conjunta en las áreas básicas comunes, en los procesos de planificación y la adquisición de nuevo material de las Fuerzas Armadas Uruguayas. Esto con el fin llevar las operaciones conjuntas a un nuevo nivel, pasar de operar conjuntos en determinadas áreas como ejercicios, búsquedas y rescates, a tener la capacidad de operar de manera cotidiana, con un lenguaje común, y medios que permitan hacerlo. La Logística Conjunta no debe ser vista solo como un medio para obtener economías de escala, que sin duda lo hace; debe ser vista como una herramienta estructural en el funcionamiento de las Fuerzas Armadas que colabora en mejorar el accionar conjunto.

Palabras Clave: Logística, Conjunta, Planificación, Esmade, Compras.

## Introducción

Actualmente las Fuerzas Armadas Uruguayas carecen de lo que llamamos Logística Conjunta, por lo que están privadas de todos sus beneficios. Implementar este nuevo concepto no es sencillo, presenta una problemática compleja, pero de hacerlo bien, traerá resultados positivos y una mayor eficiencia en la concreción de los objetivos del Ministerio de Defensa Nacional y de cada una de las Fuerzas.

No es fácil implementar Logística Conjunta en tres cuerpos independientes, con necesidades diversas y objetivos diferentes. Las resistencias al cambio podrían ser enormes. Por ende, demostrar que es

---

\* Teniente Coronel Navegante de la Fuerza Aérea Uruguaya, Licenciado en Dirección de Empresas, Diplomado en Estado Mayor Aéreo, posee un Posgrado de Especialización en Estrategia Nacional. Ha participado de dos Misiones de Paz (Haití y República Democrática del Congo) y posee seis años de experiencia en el área de compras en la Fuerza Aérea y Dinacia. Correo electrónico: fmorencio@fau.mil.uy

necesaria, crear un modelo y darle la mejor implementación teórica, será el objetivo del presente artículo. Por último, hablaremos brevemente de modelos de Logística Conjunta extranjeros y las leyes y reglamentos actuales que permiten su aplicación en el Uruguay.

Contrario a lo que muchos pensarían, de lo que hablamos no es de hacer compras en común. Logística Conjunta y comprar en común no es lo mismo, la Logística Conjunta es una herramienta, y como tal es más compleja, así que, para explicar mejor, tendremos que desglosar y definir la Logística Conjunta.

### ¿Qué es la Logística?

Esta definición puede ser más complicada de acuerdo a si: es un bien o servicio; a si es estratégica, operativa o táctica, y hasta depende de quien la defina. Por eso, partiremos de la definición más básica que podemos encontrar. Según la Real Academia Española, la logística es el “conjunto de medios y métodos necesarios para llevar a cabo la organización de una empresa, o de un servicio, especialmente de distribución” (DRAE<sup>1</sup>, 2018).

Esta definición básica de lo que es la logística nos dice que es la organización de los medios y procedimientos para hacer llegar los bienes y servicios, al lugar donde son requeridos, en el momento oportuno. O sea, la logística no es solo una herramienta de adquisición, organización o distribución, ella engloba todas esas áreas. Hay quienes la consideran más amplia, e incluyen hasta la producción de bienes y servicios.

Si bien la logística tiene su origen en esferas militares, hoy en día es inconcebible ni siquiera imaginar la más pequeña empresa u organización sin un área o departamento que gestione esta herramienta. La importancia de ella es tal, que existen carreras de grado que no solo forman especialistas en logística, sino que lo hacen en un área específica, mostrando cómo se ha desarrollado y especializado. Existiendo la logística de bienes, servicios, recursos humanos, producción, Pymes<sup>2</sup>, etcétera.

Ahora nos concentraremos en hablar de lo que es la logística militar, y para ello citaremos una fuente de uso común, Wikipedia:

La logística militar (del griego *logistikos*, que sabe calcular) fue introducida en Europa por Antoine-Henri Jomini<sup>3</sup> en su obra

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Actualización 2018.

<sup>2</sup> PyMe, Pequeña y Mediana Empresa.

<sup>3</sup> Antoine-Henri Jomini, General Suizo (Bruselas, 6 de marzo de 1779, Bélgica, 22 de marzo de 1869).

titulada “Compendio del arte de la guerra”, como una de las tres partes del arte de la guerra. Jomini distinguió tres partes distintas en la técnica militar:

1. Estrategia Militar
2. Táctica militar (o táctica sublime)
3. Logística militar

La tercera (parte del Arte de la Guerra) es la logística o el *arte práctica de mover los ejércitos*<sup>4</sup>, los pormenores materiales de las marchas y formaciones y el establecimiento de los campamentos y acantonamientos sin atrincherar, en una palabra, la ejecución de las combinaciones de la estrategia y la táctica sublime. (Wikipedia, 2019)

Cuando Jomini elaboró estos conceptos, solo existían los ejércitos de tierra y las armadas, cada una de las Fuerzas se movía y combatía en su medio. Los apoyos eran reducidos, básicamente aplicados al traslado de tropas y pertrechos, el hostigamiento de posiciones costeras o bloqueos de pasos marítimos para privar al enemigo del uso de ese medio para el abastecimiento.

Con el nacimiento de las Fuerzas Aéreas en las primeras décadas del siglo XX, y los dos grandes conflictos globales, sobre todo el segundo, el problema fue más grande, ya que no solo había que coordinar dos Fuerzas, sino tres, y distribuir los limitados recursos entre más actores. Los problemas siguieron siendo los mismos, la necesidad de mover enormes cantidades de recursos humanos y materiales a puntos localizados en el frente o detrás de las líneas enemigas. También había que coordinar desembarcos, conquistar cabeceras de playa y brindarle apoyo aéreo simultáneamente y en tiempo mínimo, todo coordinado, como si fuera una obra de teatro, donde cada actor debe entrar en un momento determinado, interactuar y salir, para que la obra continúe, de ahí el nombre Teatro de Operaciones. Ahora la problemática era mayor, la nueva arma aérea, era mucho más costosa, con muchas limitaciones en su empleo, pero que presentaba una capacidad enorme.

Había que hacer que todos estos medios trabajaran juntos, ya que necesariamente iban a compartir tiempo y espacio. Para realizarlo, fue necesario no solo coordinar tiempos, sino hacer compatibles todos los medios para que unos pudieran transportar a otros sin entorpecer la concreción de sus objetivos individuales. Aquí compatibilidad y comunicaciones fueron

---

<sup>4</sup> La cursiva es del autor.

fundamentales. No fue fácil, de hecho, se dieron errores que resultaron muy caros en vidas humanas, materiales y tiempo. Algunos de esos errores prolongaron los conflictos meses y años.

Así fue cómo surgió la necesidad de establecer una Logística Conjunta, es decir, dotar a las Fuerzas Armadas de la capacidad de operar conjunta, no solo en ocasiones puntuales, sino en todo tiempo. Luego necesitaron que intervinieran las Fuerzas de varios países, es decir, de manera combinada<sup>5</sup>.

### ¿Y qué es Logística Conjunta?

Definimos Logística Conjunta como: “El proceso de determinar la necesidad, adquirir y distribuir oportunamente bienes o servicios, que permitirán operar de manera conjunta diferentes ramas de las Fuerzas Armadas”<sup>6</sup>.

Desarticulando esta definición, comenzaremos por el principio: la Logística Conjunta es un *Proceso*, que según está definido por la Real Academia Española, *Proceso* es un “Conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial” y “Acción de ir hacia delante” (DRAE<sup>7</sup>, 2018). Estas definiciones descartan la idea que Logística Conjunta es un grupo de compras aisladas hechas de manera común con el objetivo de bajar costos. Implica etapas sucesivas tendientes a avanzar, a provocar un estado final superior o mejor al nivel anterior. Como son etapas sucesivas, se necesita planificación, que no está en la definición, pero se desprende de ella. Antes de hablar de planificación abordaremos la siguiente característica de la definición.

*Determinar la necesidad*, esto no es otra cosa que describir el bien o servicio que se necesita adquirir, que va a satisfacer una problemática común a dos o más Fuerzas. Cuando hablamos de descripción, nos referimos a establecer las características técnicas que deben poseer esos bienes o servicios. Esta descripción debe surgir de un grupo de trabajo con técnicos de cada una de las Fuerzas interesadas en satisfacer o solucionar esa problemática. También pueden participar técnicos que, aunque pertenezcan a Fuerzas que no adquirirán ese bien o servicio, su conocimiento puede brindar aportes en aspectos no considerados por aquellos que están directamente afectados por la problemática.

Lo que debe primar en esa redacción de necesidad, es el conocimiento

---

<sup>5</sup> Una Fuerza militar compuesta de Fuerzas de dos o más naciones aliadas.

<sup>6</sup> Definición del autor.

<sup>7</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Actualización 2018.

de que ninguna Fuerza es capaz de operar y sostener un esfuerzo bélico de magnitud por sí misma y que los elementos que se adquieran deben poseer la capacidad de interactuar y fortalecer ese esfuerzo. En otras palabras, ese vehículo que se adquiera algún día tendrá que trasladarse en una aeronave o en un buque, y cuando circule en nuestro país o en una Misión de Paz, deberá tener la capacidad de comunicarse, tanto con elementos aéreos como navales. Todo esto deberá estar en mente de quienes planifiquen y ejecuten la adquisición.

La etapa de *adquirir* debe utilizar el procedimiento de compras que mejor se adapte al objeto del llamado, los rubros disponibles y la urgencia de poseerlo. Así que, por ejemplo, podríamos utilizar compras directas por excepción, permutas, remates o licitaciones públicas. Por experiencia personal<sup>8</sup>, la planificación y coordinación antes de realizar un procedimiento de compras en conjunto es fundamental, ya que ayudará a resolver las eventualidades que surjan.

La *distribución oportuna, prueba y aceptabilidad* del bien o servicio adquirido, la deben realizar las unidades generadoras de la necesidad. Estas serán determinadas durante la etapa de planificación. El proceso de adquisición empieza y termina por la unidad generadora de la necesidad.

Volviendo a la característica de planificación, que si bien no está expresamente contenida en la definición, sí está contenida de manera tácita. ¿Por qué? Porque previamente a determinar una necesidad en común, se deben realizar coordinaciones para establecer prioridades. Quiere decir que no es posible realizar todo al mismo tiempo, será necesario priorizar, establecer tiempos, asignar recursos y tener alternativas.

Muchas personas confunden una lista de compras con una planificación. Tener una lista de compras o necesidades no significa poseer una planificación. Una planificación responde a las preguntas, ¿qué, quién, cuándo, cómo, o con qué?

¿Qué? Se refiere al objeto de la contratación, la necesidad concreta, por ejemplo: la renovación de flota de vehículos administrativos.

¿Quién lo necesita? A veces sucede, que, si se encuentra en el plan de compras, los usuarios consideran qué se va a comprar, sin que nadie lo pida, esto es un error, alguien debe generar la necesidad o pedido, para que el

---

<sup>8</sup> En el año 2015, el Ejército y la Fuerza Aérea realizaron el cambio de uniforme (del tipo Woodland al Pixelado) mediante una compra unificada y transposición de créditos.

sistema de gestión de compras comience a funcionar.

¿Cuándo lo hace? Hay usuarios que al ver que su necesidad está en la planificación, no realizan el pedido y cuando transcurre el tiempo comienzan a inquietarse y a hacer preguntas. En ese momento se dan cuenta que tenían que solicitarlo. Pero ya es tarde, los recursos ya se asignaron, así tendrá que reducir sus necesidades o esperar otro ejercicio presupuestal. La planificación debe establecer cuándo debe ingresar el pedido al sistema, por ejemplo, en el primer o segundo semestre del año. Sabido es que los procedimientos de compras estatales, por sus mecanismos de control y garantías del proceso, son largos, así que se debe planificar con ese conocimiento.

Si los usuarios tienen conocimiento del valor o costo, deben brindarlo, ese conocimiento será utilizado para establecer el tipo de procedimiento de compras, por ejemplo: compras directas o licitaciones. Errar en el procedimiento de compras aplicado podría demorar muchísimo los tiempos de adquisición. Esta información responderá la pregunta ¿cómo?

¿Con qué? Responderá con qué tipo de recursos se realizará el procedimiento de compras, por ejemplo, con recursos presupuestales, extra presupuestales, mediante permuta, entre otros. Una correcta planificación debe responder todas las preguntas anteriores.

Resumiendo, Logística Conjunta es el medio que tienen las diferentes Fuerzas para adquirir y operar, bienes y servicios comunes, lo que incrementa la interoperatividad y la posibilidad de realizar operaciones conjuntas.

Aquí cabe hacer una aclaración, cuando hablamos de adquirir un bien o servicio, no quiere decir que sea para las tres Fuerzas, puede ser para una sola, pero que brinde la posibilidad de ser utilizada en cooperación con las restantes.

A modo de ejemplo: el Ejército Nacional puede tener la necesidad de renovar su artillería de campaña, uno de los requerimientos podría ser que el nuevo material sea aerotransportable o helitransportable. Entonces, unas de las observaciones que deberían realizarse son: ¿Cuál es la capacidad que posee la Fuerza Aérea para realizar esa actividad, qué planes de adquisición o necesidad de helicópteros posee y con qué características? ¿Cuánta carga externa pueden levantar? La capacidad que posee la Fuerza Aérea de transportar o helitransportar carga externa puede ser una característica limitante al momento de adquirir nueva artillería de campaña.

Preguntas similares se podría hacer la Fuerza Aérea al momento de planificar la adquisición de nuevas plataformas aéreas.

Siempre se puede encontrar detractores que digan que no podemos



darnos el lujo de adquirir material directo de fábrica, o que las circunstancias nos obligan a aceptar material que realmente no se ajusta a nuestras necesidades o no son exactamente lo que precisamos, que solo podemos realizar adquisiciones de ocasión.

Que se tengan limitaciones presupuestales que impidan adquirir todo el material necesario directo de fábrica, no significa que se desconozca esos detalles técnicos que serán necesarios para operar de manera conjunta con mayor efectividad. Tal vez, el material a adquirir no sea nuevo, pero con algunas modificaciones permitirá lograr la interoperatividad deseada.

El objetivo de estas preguntas es que los bienes o servicios que se adquieran a partir del momento de aplicar Logística Conjunta, incrementen la capacidad de las Fuerzas Armadas de operar de manera conjunta.

### **¿Qué beneficio tendría la aplicación de Logística Conjunta?**

En una época donde los recursos son muy escasos y las necesidades infinitas y multiplicándose, un modelo que ayude a bajar costos y mejore la interacción entre diferentes actores, puede ser una herramienta de gran valor. Es aquí donde de la aplicación de Logística Conjunta en las Fuerzas Armadas, puede ser la mejor estrategia para extraer el máximo beneficios de los recursos disponibles, a la vez que incrementa la complementariedad de las Fuerzas.

Desde hace varias décadas, las Fuerzas Armadas más activas o comprometidas en conflictos internacionales, comprendieron la importancia de un accionar conjunto. Luego, ese accionar comenzó a agregar otras áreas, como la logística. Así se comenzó a implementar Logística Conjunta, no solo como un medio para obtener economías de escala, sino también para incrementar la interoperatividad. Hoy en día, la Logística Conjunta es un ítem fundamental en el accionar de las Fuerzas Armadas de los países desarrollados.

Cabe recordar que grandes bloques militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), llevaron esto más allá, y no solo utilizan Logística Conjunta, si no Combinada, es decir, coordinaron el accionar de varios países, logrando no solo economías de escala, sino el incremento de áreas de cooperación, llegando a poseer una doctrina común.

Para las Fuerzas Armadas Uruguayas, el beneficio inmediato es la obtención de *economías de escala*, es decir la obtención de reducción de costos por el aumento en las cantidades adquiridas. Esta reducción de costos presenta varias alternativas para continuar el proceso de mejora, por ejemplo; a raíz de lograr costos más reducidos, se pueden adquirir mayores cantidades, esa es una vía. Puede haber otras, como destinar esos recursos, manteniendo la cantidad,

a adquirir mejor calidad; mejorar las características, desempeño, etcétera. Todo esto sin erogar mayor cantidad de recursos. La obtención de economías de escala presenta aún más alternativas, por ejemplo; que se adquiera solo lo planificado originalmente y que los ahorros obtenidos se utilicen para otras actividades o bienes.

Aquí hay que realizar otra aclaración, los beneficios de practicar economías de escala no son eternos, es decir, si bien son enormes al principio, comienzan a decrecer con el tiempo. En la primera oportunidad que se practica la economía de escala en la compra un bien o servicio, se puede apreciar un salto cuántico, sobre todo económico, que luego disminuye si no se agregan nuevas áreas.

Para clarificar el concepto anterior pondremos un ejemplo: imaginemos que la Fuerza Aérea, el Ejército y la Armada Nacional, necesitan comprar uniformes pixelados, 6.000, 25.000 y 10.000 unidades respectivamente, haciendo un total de 41.000 uniformes camuflados nuevos. Sin duda unificar las compras representará una importante economía de escala, ya que, si cada Fuerza comprara por su cuenta, los costos serían más grandes, y existe la posibilidad de que fueran adjudicados a diferentes proveedores (nacionales o internacionales), con todas las posibles complicaciones que se pudieran dar. Continuando con el ejemplo, imaginemos que el Ejército Nacional obtiene como mejor precio 34 dólares por unidad, la Armada 40 dólares y la Fuerza Aérea 43 dólares por el mismo ítem. Sin duda, y por el principio de economías de escala, si la compra se realiza en común, se mejoraría el precio que obtuvo el Ejército, bajando, por ejemplo, a 30 dólares por unidad, obteniendo un beneficio u ahorro, de 4 dólares por elemento comprado. Esta mejora en el precio se obtendrá la primera vez que se realice este procedimiento en común, por la cantidad de 41.000 uniformes. La segunda vez que se realice, si no cambian las condiciones o aumenta la cantidad, el precio será aproximadamente el mismo que se obtuvo con la primera compra. Entonces el beneficio de 4 dólares que se obtuvo comparado con la mejor oferta no se podrá visualizar, ya que el precio será el mismo.

Entonces, ¿dónde está la utilidad de realizarlo una segunda o tercera vez? El beneficio está en el comienzo del procedimiento, en la planificación, porque la segunda vez que lo realice, ya se estará en conocimiento del posible precio final, lo que provocará que esos 4 dólares por unidad (en el caso del Ejército, si fuera la Fuerza Aérea o Armada Nacional, los ahorros serían mayores), se destine a otras actividades desde el comienzo, incrementando así

la capacidad de adquirir bienes y servicios de cada una de las Fuerzas.

El siguiente beneficio que vamos a citar en la aplicación de Logística Conjunta no es tan fácil de cuantificar, lo llamaremos *incremento de interoperatividad*. Aquí vamos a traer a memoria esas consideraciones que mencionábamos anteriormente y que tenían que estar en la mente de los que redactaran la necesidad, el conocimiento de que ninguna Fuerza es capaz de operar y sostener un esfuerzo bélico de magnitud por sí misma y que los elementos que se adquirieran deben poseer la capacidad de interactuar y fortalecer ese impulso.

¿Qué lograremos con estas consideraciones y las preguntas que nos hicimos al determinar la necesidad? Lograremos que los bienes y servicios que adquirimos sean perfectamente compatibles, es decir que se puedan utilizar sin generar conflictos en las comunicaciones, traslados o identificaciones por utilizar diferentes uniformes. Esta eliminación de posibles conflictos no es menor, porque al no ser una fuerza restrictiva, colaborará para que las cooperaciones sean exitosas. Este es el motivo por el cual se incrementa la interoperatividad.

### **¿En qué áreas es necesario implementar Logística Conjunta?**

Por definición, aunque no está dicho expresamente, la Logística Conjunta quita autonomía a cada una de las Fuerzas. A corto plazo, éstas pierden capacidad de decisión, rubros, personal y los tiempos de ejecución son más largos. Los beneficios comienzan a visualizarse en el mediano y largo plazo.

La única manera de implementar algo tan resistido, es mediante una orden del más alto nivel. Esa orden debería contemplar las áreas en que se trabajará, los tiempos para ejecutarla y los rubros asignados, “El que da órdenes, da medios”<sup>9</sup>.

Las áreas más factibles (por no decir básicas) para comenzar a implementar pueden ser:

- ✓ Comunicaciones
- ✓ Uniforme y alimentación
- ✓ Transporte administrativo
- ✓ Armamento individual, municiones

Estas aéreas son la base de cualquier sistema logístico común a varias Fuerzas.

Las *comunicaciones* son algo vital, si no podemos hablar entre nosotros

---

<sup>9</sup> Dicho popular.

(tierra, mar y aire) cada uno desde su medio a otro, no podremos operar de manera conjunta.

Los *uniformes* y la *alimentación* permiten lograr importantes economías de escala. La Fuerza Aérea y el Ejército Nacional lo han logrado unificando el uniforme de campaña<sup>10</sup>.

El *transporte administrativo* presenta características más accesibles que los vehículos tácticos, por lo que unificar su proceso de adquisición podría resultar más simple (no quiere decir fácil). Los vehículos tácticos podrían ejecutarse en una etapa posterior.

El *armamento individual* y las *municiones*, además de representar una importante economía de escala, permitirá la formación de centros comunes de entrenamiento, capacitación y mantenimiento del equipo, por lo que sus beneficios podrían ser múltiples.

En el futuro se podría ampliar, llegando a los principales elementos de combate de cada Fuerza (blindados, fragatas, aeronaves de caza). La finalidad no es que cada Fuerza posea los tres elementos, sino que los elementos de combate de cada una sean compatibles y puedan ser utilizados de manera conjunta por las otras. Por ejemplo, que el material blindado del Ejército pueda ser transportado en las aeronaves C-130 de la Fuerza Aérea. Que las aeronaves de la Fuerza Aérea se puedan comunicar con elementos navales o de tierra. Que existan centros de entrenamiento y mantenimiento comunes, etcétera.

En una etapa más ambiciosa podríamos incluir, por ejemplo:

- ✓ Vehículos tácticos
- ✓ Sistemas de vigilancia como radares
- ✓ Sistemas de defensa antiaérea
- ✓ Plataformas de entrenamiento de vuelo básico y helicópteros
- ✓ Helicópteros polivalentes

Un requisito que no debe escapar al momento de redactar esa necesidad, es que, en su mayor medida, se optará por productos nacionales, fomentando así la instalación o ampliación de una industria nacional, que en la medida que los procedimientos se fueran agilitando y obteniendo resultados positivos, podrían crearse requerimientos más complejos o exigentes. Esto no es algo menor, ya que con el tiempo generará una relativa autonomía en determinadas áreas, y se podría llegar a tener la capacidad de exportar bienes y servicios, retroalimentando el sistema. La adquisición de capacidades por

---

<sup>10</sup> Con coordinaciones entre sus oficinas de compras y traspaso de créditos presupuestales.

parte de la industria nacional sería unos de los fines ulteriores de la aplicación de esta herramienta.

### **Modelos Conjuntos Extranjeros**

Los países más desarrollados y sobre todo los que poseen fuerzas activas en conflicto actuales, han desarrollado modelos de Logística Conjunta. El más conocido por nosotros es el modelo norteamericano a través del programa FMS (Foreign military sales)<sup>11</sup>, pero existen modelos europeos, como el de la OTAN, el ruso, y últimamente China ha comenzado a exportar su modelo doctrinario de Logística Conjunta, visualizándose mediante la numerosa cantidad de donaciones de diferente tipo que se ha recibido de este país. Todos estos modelos tienen algo en común, la utilización de su industria nacional para llevarla a cabo.

Sin dudas, todos ellos fueron más allá de comprar en común. La eficiencia de sus Fuerzas Armadas es una causa nacional, les costó tiempo, recursos y sangre aprenderlo, por ende, que cumplan con su rol depende no solo de modelos teóricos, sino de políticas de estado que involucren a la educación (moral y técnica) y la industria, para generar fuentes de trabajo e independencia exterior.

Es por eso que los Estados desarrollados, no hablan de gasto en defensa, si no de inversión en defensa, porque gastando en defensa, están invirtiendo en su propia sociedad, en educación (moral y técnica), en formación que se aplica no solo a construir determinado armamento, sino cualquier otro bien y servicio, y por qué no, a exportarlo, generando recursos frescos a la economía.

Invertir en defensa es un activador de la economía. Los recursos que antes se iban al exterior para adquirir bienes y servicios, comienzan a volcarse a la economía local, creando micro sistemas económicos para satisfacer en principio pequeñas necesidades que luego comienzan a agrandarse. El siguiente paso será que, para satisfacer esos requisitos, los emprendimientos locales necesitarán asociarse, atrayendo capital extranjero para aumentar sus capacidades y poder diversificarse. De esa manera comenzarían a competir en otros nichos de mercados. Por eso la inversión inteligente en el área de defensa es un activador de la economía.

### **¿Cómo justificamos su implementación?**

La Ley N° 18.650 (2010), Marco de Defensa Nacional, establece que el

---

<sup>11</sup> Ventas Militares al Extranjero

Ministerio de Defensa Nacional (MDN) debe “Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto”. La ley establece la necesidad de tratar determinados temas de manera conjunta y es el Ministerio de Defensa Nacional quien lo debe encabezar. Recordemos que la orden de implementación debe venir del más alto nivel, es la única manera de asegurar el compromiso y el esfuerzo de todos los involucrados para ejecutarla con éxito.

También establece el literal B, del Artículo 14, que al ministro le corresponde “La preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello” (Ley N° 18.650, 2010). Por ende, buscar la mejor manera de utilizar esos medios también es responsabilidad del MDN. La Logística conjunta es precisamente en lo que se especializa, en racionalizar los recursos y utilizarlos con la mejor eficiencia posible.

A su vez, al Estado Mayor de la Defensa (ESMADE), creado por esta ley y dependiendo del MDN, le corresponde la:

Elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta de las Fuerzas Armadas y planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar; así como la actuación de los Agregados de Defensa de la República acreditados ante gobiernos extranjeros (Ley N° 18.650, 2010).

De lo anterior se desprende que, para poder realizar todas estas actividades, se hace indispensable el manejo conjunto de los medios humanos y materiales, esto es parte de la Logística Conjunta, y se le ha acometido esa función al ESMAD E.

### **¿Cómo implementamos Logística Conjunta en las Fuerzas Armadas Uruguayas?**

A continuación, se expone brevemente cuáles podrían ser las etapas en un proceso de implementación de Logística Conjunta.

1° Marco Jurídico: ya existe.

2° Orden Superior: MDN y ESMAD E.

3° Asignación de personal y medios para la misión, por ejemplo: cada una de las Fuerzas deberá aportar personal capacitado en el área Logística o de Gestión de Compras (Oficiales y Personal Subalterno) y el MDN los Profesionales Universitarios (Abogados, Escribanos y Contadores). Todo este personal no estará en comisión, sino que será un destino permanente de trabajo. El nexo

entre esta oficina y las Fuerzas será a través de sus oficinas de compras, adquisiciones o abastecimiento de cada una.

4° Negociación: cada una de las Fuerzas establecerá las áreas en que el involucramiento será inmediato, y cuáles requieren más tiempo para implementarse. No es necesario que las tres Fuerzas estén comprometidas en todos los procesos de adquisiciones.

5° Asignación de recursos económicos (presupuestales y extra presupuestales).

6° Ejecución: es la etapa más extensa, por lo que brindaremos algunas pautas a modo de guía. Recordemos que el proceso comienza con la planificación una vez que se han establecido las áreas en que trabajará. La planificación debe responder las preguntas: ¿Qué, quién, cuándo, cómo, o con qué? A modo de ejemplo se presenta el siguiente cuadro:

**Tabla 1**  
*Ejemplo de Planificación de Compras*

¿Qué?	¿Quién?	¿Cuándo?	¿Cómo?	¿Con qué?
<b>Necesidad</b>	<b>Responsable</b>	<b>Trimestre</b>	<b>Procedimiento</b>	<b>Recursos</b>
Ej.: Renovación de Flota Administrativa	Servicio de Transporte	Primer	Licitación Pública	Presupuestal
Objeto del procedimiento	Unidad Generadora del Pedido / Necesidad	Prever tiempo de confección de pliegos y el llamado	Se debe considerar el Monto y tiempo necesario	(Se debe establecer el Monto)

*Nota:* Elaboración del autor.

7° Retroalimentación: última y fundamental etapa, tanto de factores positivos, como negativos, ya que de los errores que podrían cometerse, también se debe aprender.

### Conclusiones

Como expusimos en la introducción, pretendimos concientizar sobre la importancia de la aplicación de Logística Conjunta en las áreas básicas comunes,

en los procesos de planificación y en la adquisición de nuevo material de las Fuerzas Armadas Uruguayas. Esto con el fin de llevar las operaciones conjuntas a un nuevo nivel, pasar de operar conjuntos en determinadas áreas como ejercicios, búsquedas y rescates, a tener la capacidad de operar de manera cotidiana, con un lenguaje común, y medios que permitan hacerlo.

La Logística Conjunta no va a resolver todos los problemas de las Fuerzas Armadas Uruguayas ni de ninguna otra Fuerza Armada, no es la idea salvadora, ni la invención de la lámpara incandescente o la bomba atómica. La Logística Conjunta es una herramienta, que, como todas, puede ser bien o mal empleada, puede ser usada parcialmente o a su máxima capacidad. Utilizada eficientemente, además de mejorar el uso de recursos, provocará una mayor eficacia a la hora de cumplir objetivos, por el simple hecho de contar con los elementos adecuados para ello. Por ejemplo, si es una búsqueda en el mar, hará que todos los involucrados puedan estar comunicados, con procedimientos estandarizados, terminología común y equipamiento que cubra espacio que otra Fuerza no lo hace. Eso redundará en un aumento de la capacidad de trabajar de manera conjunta en cualquier oportunidad.

Aplicar Logística Conjunta: ¿Es Fácil? No, ¿Es rápida? No, ¿Se pueden cometer errores? Muchos, ¿Requiere mucho esfuerzo? Sí, hay que trabajar bastante. Dificultades se pueden presentar por doquier, pero en los tiempos que corren, es algo que no se puede posponer. Los beneficios los veremos en el mediano y largo plazo y las utilidades serán altamente positivas.

Es deber del Estado, tener Fuerzas Armadas que no solo defiendan la soberanía e integridad del territorial, sino que aporten al desarrollo nacional, social y económico. Las Fuerzas Armadas Uruguayas no serán las únicas beneficiadas, con el tiempo, otros Ministerios, la industria y la sociedad serán los receptores de los beneficios de poseer un sistema de gestión logística homogéneo.

Su aplicación no es una opción, es una responsabilidad que tienen las Fuerzas Armadas para ser más eficientes y eficaces en el cumplimiento de sus objetivos. Si queremos ver sus beneficios rápidamente, tenemos que agilizar y facilitar su implementación creando la conciencia de que es realmente importante.

## Referencias

Jomini, A. (1840). *Compendio del arte de la guerra, o Nuevo cuadro analítico de las principales combinaciones de la estrategia de la táctica sublime,*



- y de la política militar, *Segunda Parte*. Recuperado de [https://books.google.com.uy/books/about/Compendio\\_del\\_arte\\_de\\_la\\_guerra\\_%C3%B3\\_Nuevo.html?id=xMo7imz0coEC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.uy/books/about/Compendio_del_arte_de_la_guerra_%C3%B3_Nuevo.html?id=xMo7imz0coEC&redir_esc=y)
- Ley N° 18.650 19 de febrero de 2010. *Marco de Defensa Nacional*. Estado Uruguayo, Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo: 1 Semestre: 1 Página: 338, Año (2010).
- Ley N° 18719 de 27 de diciembre de 2010. *Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2010 – 2014*. Estado Uruguayo, Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo: 2 Semestre: 2 Página: 1634, Año (2010).
- Ley N° 19355 de 19 de diciembre de 2015, *Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2015 – 2019*. Estado Uruguayo, Registro Nacional de Leyes y Decretos. Pendiente de edición, Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19355-2015/121>
- Logística Militar*, (2019) Wikipedia, consultado Julio 2019. Recuperado de [https://es.wikipedia.org/wiki/Log%C3%ADstica\\_militar](https://es.wikipedia.org/wiki/Log%C3%ADstica_militar)
- Ministerio de Defensa de España, (2012), *La Logística Conjunta en los Nuevos Desafíos*. Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional, Recuperado de <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF166.pdf>
- Morencio, F. (2018) “*LOGÍSTICA CONJUNTA, Implementación Teórica en las FF. AA. Uruguayas*”, (Proyecto de Tesis), Calen: Pendiente de defensa y publicación.
- RAE, (2018), *Diccionario de la lengua española*, Edición tricentenario, Actualización 2018. Recuperado de: <https://dle.rae.es/>



---

# ORGANIZACIONES MILITARES EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN

Roque García\*  
Wilfredo Paiva\*\*

## RESUMEN

El artículo explora cómo se relacionan la llegada de los saltos tecnológicos a la sociedad, con los cambios en las organizaciones militares. Analiza de qué manera concreta afectan estos saltos los niveles estratégicos, operativos y tácticos, con consecuencias importantes para quienes no sepan adaptarse e incorporarlos. A partir de allí, estudia las características básicas del futuro de las operaciones militares como ser los nuevos espacios: el exterior y el ciberespacio. Identifica las opciones que las organizaciones militares tienen para adaptarse: crecer en su capacidad para obtener y procesar información, sin caer en la trampa de la saturación de información, mientras mantienen su libertad de actuación aún sin poseer toda la información disponible. Se identifican los principios del comando descentralizado, concebidos en Europa a fines de la era napoleónica y retomados por Alemania al término de la Primera Guerra Mundial, como la respuesta doctrinaria más adecuada a estas incertidumbres. Finalmente se extraen conclusiones y recomendaciones para nuestras organizaciones militares en el futuro.

Palabras clave: estrategia, organización, información, ciberespacio, futuro.

## Introducción

El mundo de hoy y sobre todo el del mañana, se encuentra en una dinámica de cambio constante; que nos plantea el desafío de ser partícipes activos de este o sujetos pasivos de sus efectos, “sed espectadores atentos allí donde no podáis ser actores” (Rodó, 1990, p.21).

---

\* Coronel (I) Roque García Pouso, diplomado de Estado Mayor y licenciado en Ciencias Militares. Ha publicado artículos en: Revista de Infantería, Revista del Instituto Militar de Estudios Superiores y Diálogo de las Américas. Cursa la Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: rouegap@hotmail.com.

\*\* Mayor (I) Wilfredo Paiva Vázquez, Instructor de Blindados y Mecanizados. Ha dictado clases en la Escuela de Operaciones de Paz del Ejército. Ha publicado artículos en la Revista El Soldado y en el Boletín Artiguista. Actualmente está realizando Curso de Estado Mayor en el Instituto Militar de Estudios Superiores. Correo electrónico: wpaiva@imes.edu.uy.

Este artículo ofrece una reflexión estratégica sobre cómo serán las operaciones militares del futuro, para contribuir a sentar las bases de una organización militar moderna. Creemos que es relevante en este momento que se discute en casi todos los ámbitos políticos, sociales y profesionales: cuál es el rol de “lo militar”. Intentamos hacerlo desde una visión que incorpore al menos dos elementos, el futuro y el cambio tecnológico.

La necesidad de las Fuerzas Armadas entendemos que esta fuera de discusión, sin embargo, plantearse las clásicas preguntas, genera reflexiones oportunas para este artículo, ¿Se justifican en la actualidad?, ¿Serán necesarias en el futuro? Hay quien argumenta (Pinker, 2012) que, como especie humana, hemos dejado atrás la etapa de concebir la violencia como un medio válido de solucionar nuestros conflictos. Sin embargo, el registro histórico muestra que solo en Occidente han ocurrido dos conflictos mundiales importantes en promedio cada 100 años. Como efectivamente el siglo XX ya tuvo dos, a los que se suma la llamada Guerra Fría, deberían transcurrir otros 75 años sin una guerra mundial para poder afirmar que estamos viviendo un período de paz y estabilidad único en la historia.

El argumento de las armas nucleares se esgrime también como presunción de que una nueva guerra mundial ocasionaría una catástrofe tal que ya no son posibles las guerras entre potencias, descartando así la necesidad de contar con fuerzas convencionales. Sin embargo, la experiencia enseña que durante la Segunda Guerra Mundial pese a tener abundantes depósitos de gases asfixiantes ningún bando recurrió a ellos, por la sencilla razón de las posibles represalias. En definitiva, argumentamos que los conflictos armados globales no nucleares son una posibilidad real y que se debe de estar preparado hoy y en el futuro para enfrentarlos o prevenirlos; empleando los recursos de la Defensa Nacional, así como alianzas estratégicas, y contribuyendo con mecanismos internacionales de disuasión.

Para intentar discernir las bases de una organización militar a futuro abordaremos primero el factor tecnológico, luego los posibles ambientes operacionales y el tipo de organización más adecuado a ellos, cerrando el artículo con reflexiones de carácter general.

### **El cambio tecnológico**

Consideramos para el artículo que la tecnología de aplicación militar es el conjunto de aparatos o técnicas que afectan las operaciones militares. Entendiendo que un adelanto o salto tecnológico es aquello que influye

decisivamente en las operaciones; puede ser desde la domesticación del caballo miles de años atrás, al uso del GPS a fines del siglo XX.

### ***Formas de producción y tipos de guerra***

Una forma materialista, pero bastante práctica para visualizar los conflictos futuros es considerar el correlato histórico entre las formas de producción empleadas por el hombre y el modo de hacer la guerra. (Toffler, 1994). Así se aprecian tres tipos: la agrícola (vincula guerra y suelo), la industrial (vinculaba la manufactura en serie, la educación universal, los medios de comunicación, entre otros; con armas de destrucción cada vez más masivas) y la informática (vínculo nuevo entre el saber, la riqueza y la guerra).

Las tres mencionadas se pueden relacionar con tres tipos formas de hacer la guerra: la artesanal, la industrial y la ciberguerra, respectivamente. La primera se caracteriza por demandar escasos recursos y una alta competencia técnica individual; sobre todo, de quien confecciona las armas. Ejemplo: Las Cruzadas. La siguiente, está basada en la existencia de centros de fabricación estandarizados y con grandes volúmenes de bienes y servicios. Ejemplo: La Segunda Guerra Mundial. Mientras que la cibernética está en proceso de evolución, y aún no es posible determinar con exactitud qué nivel alcanzará. No obstante, es correcto afirmar, que en la actual era de la información, la generación está directamente ligada al manejo de datos; los cambios por avances tecnológicos dejan obsoletos sistemas que hasta hace poco eran de última generación.

Debemos considerar que el progreso tecnológico no se produce de manera lineal ni constante, se produce más bien por “olas” (Toffler, 1980), es decir períodos de rápido crecimiento y de meseta. En general se inicia con el descubrimiento de un nuevo concepto o principio, del que se saca el máximo partido hasta que se agota y se alcanza una meseta. El motor de combustión interna es básicamente el mismo que hace 100 años.

### ***Equilibrio, desequilibrio y sus consecuencias en las Fuerzas Armadas en conflicto***

La evolución de las tecnologías es de particular importancia ya que en la guerra se produce la interacción de varias de estas. Cada una de las Fuerzas Armadas que se oponen en un conflicto sufren los efectos de los avances tecnológicos del momento y de cómo cada una ha podido incorporarlas a sus medios y operaciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Existen abundantes ejemplos de fuerzas militares que, pese a acceder a la tecnología no

De esta comparación puede surgir equilibrio o desequilibrio tecnológico. Cuando hay desequilibrio tecnológico es posible que los menos se enfrenten a los más, un caso puede ser cómo pocos españoles vencieron a miles de incas por medio del caballo, la armadura y las armas de fuego (Diamond, 1997); eso sin desconsiderar la hábil forja de alianzas temporales y la manipulación de los rencores intestinos de los que resultarían vencidos.

Por el contrario, cuando existe un equilibrio tecnológico entre ambas fuerzas armadas, los números de contendientes que se puedan volcar a las operaciones se tornan decisivos.

Por una parte, el tamaño de las fuerzas armadas comparadas con la población total disponible dependerá de que tan difícil sea acceder a la tecnología predominante. Si dicha tecnología demanda un alto costo, los medios humanos y materiales disminuyen en cantidad. Así pasamos de las batallas de decenas de miles por bando de la antigüedad a los reducidos números de la Edad Media. Esto se debió a que un caballero medieval ataviado y protegido era prácticamente invulnerable en campo abierto. Pero el costo de producir estas armaduras solo era posible para los grandes señores feudales, quienes costeaban a los nobles caballeros. Las batallas entre caballeros son de apenas unos miles por bando. En la batalla de Crécy (1346) y con la llegada de otro cambio tecnológico como fue el arco compuesto británico, los arqueros fueron capaces de derrotar a la caballería francesa porque podían penetrar sus corazas.

Por otra parte, cuando hay equilibrio tecnológico pero los costos son relativamente menores (por la masificación de la tecnología) los ejércitos se vuelven nuevamente masivos, es decir, si ambos contendientes tienen más o menos la misma tecnología, el número será el que definirá la victoria. Si esa tecnología es muy accesible, los números serán inmensos. Así, luego de la revolución industrial, germinan ejércitos masivos a una escala nunca vista anteriormente. Surge así el concepto de la Nación en Armas y la necesaria "movilización".

---

incorporan a tiempo los cambios necesarios, ni en la táctica ni en la estrategia, para poder explotarla en su totalidad. Uno de estos ejemplos es el ejército francés en 1940 que tenía más cantidad y más potentes carros de combate que el ejército alemán. Sin embargo, la adecuada e innovadora integración de la tecnología a la forma de guerrear, le permitió a estos últimos llevar adelante una guerra relámpago que culminó en la conquista de París.

### ***Cambio tecnológico y niveles de operaciones***

Algunos cambios tecnológicos afectan el nivel estratégico, pero no el táctico. El tren permitió mover miles de soldados rápidamente durante la guerra civil estadounidense, pero cuando se bajaban volvían a moverse a caballo, a pie y los suministros en carreta. De la misma manera, durante ese período el telégrafo permitía las comunicaciones a nivel estratégico, pero en el campo de batalla se seguían empleando estafetas, todavía no había llegado la radio. La guerra civil americana es un caso claro en donde el salto tecnológico llegó primero a lo estratégico, pero no a lo táctico, con consecuencias devastadoras. Como ambos bandos tenían paridad tecnológica táctica, uno y otro ponían en combate ejércitos de miles de hombres, que trabajosamente podían alcanzar algún tipo de victoria táctica, pero el otro, recibía las noticias rápidamente y podía mover tropas rápidamente a este sector del frente para estabilizarlo. Es así que, la guerra se convirtió en una destrucción prolongada con miles de muertos tanto para las fuerzas de los Estados del Norte (la Unión) como para los Estados Confederados.

Para poder visualizar las organizaciones militares en el futuro es apropiado conocer los cambios tecnológicos que están sucediendo y los que estarán por venir, para así reflexionar sobre su impacto en las operaciones en los niveles tácticos, estratégicos y dentro de cada una de las funciones de combate.

### **El ambiente operacional**

#### ***Tipos de ambientes***

Una forma de analizar el ambiente operacional que puede deparar el futuro es basarse en las categorías que establece el Manual de Operaciones del Ejército Nacional. Allí se establece que existen tres diferentes: de Paz, de Conflicto y de Guerra. La línea divisoria entre tales no es fácil de identificar; e incluso pueden llegar a coexistir dentro de un mismo Teatro de Operaciones. Esto marca la presencia de un continuo operacional para la Fuerza.

En tiempo de paz, la Nación persigue sus fines en un marco de competencia pacífica y colaboración o confrontación de intereses. Encontrándose dos situaciones, la normalidad y la emergencia, sea ésta por catástrofes naturales o provocadas por el hombre.

Cuando por diferentes razones la utilización de las armas o la amenaza de hacerlo comienzan a jugar un papel más importante en las relaciones entre países o dentro de un estado, podemos decir que estamos en un conflicto. Se

caracteriza por la confrontación de acciones no bélicas pero preparatorias y la necesidad de ejecutar operaciones de mayor envergadura como ser la movilización de recursos para preparar el enfrentamiento armado posible. Las operaciones de paz son un caso típico de este nivel y que permiten ir reduciendo el conflicto hasta llegar a la Paz.

La Guerra, se define como el ambiente más violento y de más alto riesgo de supervivencia. Se distingue entre guerra convencional e irregular, siendo la primera la que se caracteriza por la lucha por la imposición de la voluntad entre estados-nación o coaliciones contra sus pares. En ella, para la conducción de operaciones militares se emplean una variedad de medios convencionales, combinados con operaciones especiales; accionando entre sí en todos los espacios físicos y virtuales, soberanos y comunes, incluyendo el entorno de la información (ciberespacio). Mientras que la irregular, por su parte, se caracteriza por una lucha violenta entre actores estatales y no estatales por la legitimidad e influencia sobre la población relevante. Es decir, el adversario con menos recursos busca interrumpir o negar las capacidades militares y ventajas de uno más poderoso, que por lo general sirve al gobierno establecido.

### ***Las amenazas***

En el futuro, como en la actualidad, la complejidad y la incertidumbre continuarán siendo las principales características del entorno, definiendo un ambiente impredecible e inestable, donde las amenazas no tendrán fronteras. No obstante, se prevé la competición geopolítica entre Estados por los recursos naturales y particularmente los energéticos, producto de un acentuado aumento de la demanda, asociado al crecimiento demográfico. Es altamente probable que el medio ambiente continúe siendo degradado, acelerando los cambios climáticos, que ocasionarán desastres naturales prolongados y sus consecuentes migraciones de envergadura, pudiendo generar eventualmente “shocks estratégicos” (Edström, 2018).

Los actos terroristas son una triste realidad de la actualidad, uno de los peores escenarios posibles es que un grupo de fanáticos logre acceder a algún tipo de tecnología de destrucción masiva, no necesariamente nuclear, como, por ejemplo, las bombas sucias (artefactos explosivos que diseminan elementos radiactivos a la atmósfera).

Actividades del Crimen Organizado, entendiéndose como la asociación de personas, con cierta infraestructura logística y económica que le permita su expansión a nivel internacional, realizando operaciones clandestinas con fines de lucro puede llevar a la destrucción de la cohesión social a través de delitos

como el narcotráfico, tráfico ilegal de armas, el lavado de activos, la trata de personas, las migraciones financiadas con fines de desestabilización, la corrupción y el crimen cibernético, entre otros. Este tipo de actividades amenazan la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado, perjudican su imagen internacional, el desarrollo económico, social y cultural del país, coadyuvando a la proliferación de la criminalidad doméstica e incrementando sus efectos.

### ***Los espacios a la luz de las nuevas tecnologías***

Los nuevos espacios: espacio exterior y ciberespacio

Los costos para acceder al espacio exterior son extremadamente altos, lo que hace que su hipotético control o dominio sea reservado para unos pocos actores. En la actualidad se observa una alta integración de las capacidades satelitales en las operaciones militares, lo que crea una serie de dependencias críticas hacia el control del espacio exterior (Dunnigan, 1993). En consecuencia, es esencial comprender quién, cómo y cuándo podría controlar o desafiar este control y cuáles podrían ser las consecuencias en las operaciones militares en curso en la superficie terrestre.

El Ciberespacio no tiene localización física, es creado artificialmente y existen múltiples usuarios con una enorme dependencia hacia este espacio común. Está prácticamente al margen de cualquier tipo de regulación y control por parte de los estados y al alcance de cualquier persona, lo que aumenta el riesgo de ser utilizado para realizar ciberataques contra infraestructuras críticas, ya sean públicas o privadas.

Los desarrollos en las áreas de la inteligencia artificial, robótica y máquinas militares autónomas son vertiginosos, por lo que no es difícil imaginar fuerzas militares que la incorporen ingeniosamente en todos los espacios de actuación.

En definitiva, el control del espacio exterior y del ciberespacio es objeto de pugna en la actualidad. Las Fuerzas Armadas de las potencias mundiales tienen un rol relevante en el desarrollo y empleo de nuevas tecnologías para sostener este esfuerzo y las de países como el nuestro están obligadas a desarrollar la capacidad de seguir los cambios más importantes y comprender sus implicaciones futuras.



## Los espacios tradicionales y las nuevas tecnologías

El dominio de los nuevos espacios ha de construirse consolidando previamente los tradicionales<sup>2</sup>, ya que ningún espacio quita importancia o validez al anterior, simplemente se suma a él, lo complementa y lo torna más complejo. En el espacio terrestre, las ciudades desde siempre han sido el centro de poder político, económico, y en los últimos dos siglos han crecido en tamaño y número de habitantes. Por otra parte, la potencia de fuego de las formaciones blindadas convencionales hace que sea casi imposible combatir en ellas en campo abierto. Las facciones con menos recursos se fortalecen en las zonas urbanas, siendo necesario para su conquista la casi destrucción de las urbes. Los combates actuales en las localidades de Siria son un triste ejemplo.

Las tecnologías de la información multiplicaron el acceso a la prensa y a las redes sociales con impactos importantísimos en las operaciones militares, en donde se requiera interactuar con la población civil.

El espacio marítimo. El comercio internacional marítimo ha crecido significativamente en los últimos años (Bizzotto, 2016) y existe una dependencia de él para todos los países del globo. Las tecnologías de cañón, portaaviones y misiles dieron sucesivamente nuevos enfoques a las operaciones navales en superficie. Los secuestros de embarcaciones, incluso de gran porte, son de actualidad en varias regiones del mundo. Queda por ver cómo los drones y la robótica afectarán la situación, siendo lo mismo válido para las operaciones submarinas.

El espacio aéreo. Antes perfectamente delimitado hoy debería estar perfectamente integrado. En la alta tecnología existe actualmente una carrera entre la capacidad de detección y derribo con sistemas de misiles y la capacidad de penetrar las defensas sin ser descubiertos. En la baja tecnología vemos cómo los drones se están convirtiendo en armas de elección por grupos armados no estatales, con el peligro que esto significa.

## Tipos de organizaciones militares

En las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas ha quedado resaltado la calidad del elemento humano uruguayo, a pesar de la insuficiencia de recursos, situación que a diario se vive y que es probable que sea trasladada a las operaciones futuras, con algunos agravantes propios en casos de crisis nacional o regional. Nuestro país no es productor de ningún ítem de específica y relevante aplicación de la industria militar, como puede ser armas, munición,

---

<sup>2</sup> Los espacios: terrestre, marítimo (incluye lacustre y fluvial) y aéreo.

equipo de comunicaciones, entre otros recursos, por lo que todo tiene que ser adquirido en el extranjero. Las nuevas tecnologías están dando la posibilidad a nuevas formas de empleo basados en ellas y el ingenio. Es un desafío adaptar los sistemas de instrucción tradicionales a las generaciones ya nativos digitales. El arte militar que no tiene fórmulas mágicas, ha sido y será el que sepa adaptar las posibilidades que le brindan los modernos medios y procedimientos, a los fundamentos del arte de la guerra.

### ***Organizaciones para el futuro***

Antes de hablar de cómo deben ser las organizaciones del futuro, es necesario hacer una mirada crítica a nuestras organizaciones actuales. En nuestro país, responden a un tipo de guerra de la época industrial. ¿Cuáles son sus características y cómo cambiarán en el futuro?

El ejército de la era industrial en Uruguay

El Capitán André Gavet en su libro *El Arte de Mandar*, muy leído en la oficialidad uruguaya, hace una correlación casi exacta entre el ejército y la fábrica. Para él; los oficiales eran los ingenieros y los suboficiales los capataces, plasmando en forma clara la visión del ejército de la era industrial. En el libro se resalta que en la fábrica tradicional se notan diferentes estratos claramente diferenciados. Están los ingenieros, es decir los que saben; los capataces que hacen hacer lo que mandan los primeros; y están los otros, que son los obreros, es decir los que solo hacen. Para la época, esa situación era ideal. El que sabe: planifica y organiza, y los otros solamente ejecutan, tal como lo relacionó Gavet en 1899.

Esta distribución del conocimiento es el reflejo de ejércitos que, como el francés, se han basado en el sistema de conscripción, en donde la mayor parte del personal proviene de la vida civil, y es llamado a las armas solo si la nación lo necesita; el cuerpo de suboficiales es semi permanente y los únicos profesionales son los oficiales. Eso trajo aparejado que los individuos de base se vean a sí mismos como seres intercambiables: esta es la fuerza motivadora detrás de la racionalización del trabajo en la era industrial, hacer que los humanos *especiales* sean casi innecesarios.

Por lo tanto, aplica la regla general de que: no hay imprescindibles. Es decir, todos los individuos que pertenecen a un rango determinado deben ser intercambiables, como partes de camiones, tanques o armas; las personas que se destacan deberían recibir un nuevo rango, siempre que existan los recursos para poder proporcionarlo.

## Las Fuerzas Armadas en la era de la información

La llegada de la tecnología digital a las Fuerzas Armadas provoca transformaciones en la forma en que éstas operan. Sistemas de armas día a día más sofisticados en su uso y mantenimiento requieren soldados cada vez más tecnificados. A su vez, las inversiones importantes que se debe hacer en un sistema de armas son tan redituables como el personal que las opera. No es recomendable colocar costosos materiales para que sean manejados por personal poco calificado.

La era de la información demanda otra distribución del conocimiento por necesitar de personal altamente competente en todos los niveles. Capacitar a una persona implica invertir en ella tiempo y recursos para que adquiera una potestad relevante sobre una materia en particular. Cuanto más descendemos en el nivel jerárquico nos encontramos que es más necesario que los soldados sean especialistas; es decir que los niveles más bajos son los que requieren habilidades muy específicas, siendo necesario que usen al máximo sus potencialidades intelectuales para sacar el mejor provecho de los sistemas de armas. La relación entre personal y equipo es la del multiplicando y multiplicador. Es lógico que se produzcan trastornos en organizaciones que trabajaban de otra forma.

Una unidad táctica podrá verse como una máquina de procesamiento de información: para que un oficial controle dicha unidad, una formación táctica debe ser capaz de transmitir entre sus cuadros las órdenes emitidas desde arriba, y comunicar al oficial los resultados de implementar sus comandos. Cada unidad debe ser una parte funcional de una red de comando, control y comunicaciones; algo fácil de concretar en tiempos de paz. La experiencia personal de los soldados uruguayos en zonas de conflicto lo hace cada vez más evidente que en las operaciones la funcionalidad es difícil de concretar. Para que la organización militar sea resiliente debe tener la capacidad de manejar más canales de comunicación.

Este aumento de los enlaces no está reñido con la más estricta disciplina militar; por el contrario, se nutre de ella para lograr un trabajo en grupo, ordenado y sincronizado dentro de la Intención del Comandante.

### ***Consideraciones sobre la organización a futuro***

Van Creveld<sup>3</sup> (1985), especialista en los sistemas de comando militar sostiene que:

---

<sup>3</sup> Martin Van Creveld (5 de marzo de 1946) teórico e historiador militar israelí, autor de treinta

Una organización militar enfrentada a una tarea compleja y sin tener toda la información deseada tiene dos opciones para operar: una es aumentar sus canales de comunicación y su complejidad para obtener y procesar la información necesaria y la otra es rediseñar la tarea o rediseñarse a sí misma para que pueda ejecutar sub-tareas más simples que sean posibles de ser ejecutadas con la información disponible y así generar impacto rápidamente. (p.269)

Es decir, ambas estrategias son válidas cualquiera sea el ambiente operacional. Esto afecta la organización militar, por cuanto cada comandante deberá ser capaz de desarrollar un sistema de Comando y Control que pueda integrar funciones cada vez más complejas y, a la vez, de actuar rápidamente con la información disponible empleando solo los efectivos necesarios en tareas más simples.

La disyuntiva es clara, mucha información es buena, pero al aumentar el flujo general de ésta, en la parte superior de la organización en lugar de llevar al logro de una certeza total, conducen a una saturación, que termina por aumentar la incertidumbre general, en vez de disminuirla.

Por eso es necesario enfocarse sobre tres tareas principales: advertir en orden de predecir posibles situaciones de crisis; desarrollar la situación a su nivel y en los superiores y evaluar la amenaza, capacidad y probabilidad de daño, logrando determinar un adecuado nivel de riesgo.

Por lo tanto, se entiende mejor, tener en el futuro organizaciones militares sumamente flexibles capaces de procesar mucha información. Pero a la vez, cada parte de esta organización debe ser capaz de lidiar con una pequeña cantidad de incertidumbre en lugar de dejar que preferentemente la decisión se procese en el escalón superior. En definitiva, en un ambiente operacional confuso y violento, la llamada *táctica de armas combinadas* y el comando descentralizado revitalizados por Alemania con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, siguen siendo la respuesta más apropiada. De este sistema organizativo debemos comprender dos elementos tácticos claves: el concepto de punto decisivo y las órdenes tipo misión.

---

y tres libros sobre historia militar, estrategia y otros asuntos similares, entre los más conocidos se destacan: *Command in War* (1985), *Supplying War: Logistics from Wallenstein to Patton* (1977), *The Transformation of War* (1991), *The Sword and the Olive* (1998) y *The Rise and Decline of the State* (1999).

### Punto decisivo

Los alemanes llaman el *Schwerpunkt*, o sea punto decisivo o de ruptura (Rommel, 1937). Éste es un lugar en el terreno o una determinada fuerza enemiga que si es destruida volcará seguramente el combate a nuestro favor. Luego, las operaciones se podrán prolongar en el tiempo, pero el resultado está definido. Para identificarlo hay que estudiar los factores de la Decisión: Misión, Enemigo, Terreno, Tiempo y Medios, pero eso escapa a los alcances de este artículo.

### Órdenes tipo misión

Todas las acciones que se realizan tienen una finalidad específica. Es necesario que los comandantes subordinados la conozcan y sepan cómo se relaciona con el esfuerzo principal, de manera de poder actuar con iniciativa cuando la situación cambie y las órdenes anteriormente recibidas no sean ya válidas. Si por alguna razón la unidad no pudiese llevar a cabo las tareas, deberá siempre intentar cumplir con el propósito.

“Los Oficiales de las unidades Panzer deben aprender a pensar y a actuar independientemente, dentro de la idea del plan general y no esperar a recibir órdenes” frase atribuida al Mariscal de Campo Erwin Rommel (Liddell Hart, 1953). Se espera entonces que los líderes de todos los escalones no se aten a la tarea y cumplan con el propósito sin esperar una decisión. Para ello es imprescindible que todas las órdenes sean tipo misión, es decir que incluyen Tarea y Propósito.

### ***Flexibilidad a través de la confianza***

Estos principios tácticos solo se pueden aplicar si existe un componente fundamental: la confianza. Flexibilidad y control son de alguna manera conceptos divergentes, deben manejarse en equilibrio. Aumentar el control significa, en muchos casos, subir al siguiente escalón de la organización en donde las decisiones son tomadas. Por lo tanto, insume más tiempo.

La confianza por otra parte no surge espontáneamente entre las personas, debe ser un objetivo de entrenamiento. Es una obligación del mando asegurarse que sus hombres confíen entre sí, esto le permitirá asumir riesgos y actuar más agresivamente.

Todo militar debe asumir el concepto enseñado por Rodó (1909): “No hay límite donde acabe para el fuerte el incentivo de la acción” (p.40). Y que el éxito depende de la destreza, iniciativa e imaginación con las que busca cumplir la misión asignada según la Intención del Comandante. Esto requiere

entrenamiento realista y de una educación que privilegie la toma de decisiones bajo riesgo y presión.

### **Reflexiones finales**

La forma de hacer la guerra evoluciona con los avances tecnológicos y los recursos utilizables de cada sociedad. Los planificadores militares diseñan conceptos operativos que aprovechan la tecnología disponible, para aplicarla de la manera más eficaz posible en los distintos ámbitos en donde actúan. En la actualidad, el acelerado cambio tecnológico revoluciona el modo de guerrear y crea nuevos campos, como el espacio exterior o el ciberespacio, lo que obliga a revisar la concepción operativa, esto es, el método en cómo se emplean las capacidades.

Estos cambios, afectan a la acción conjunta, es decir, a la manera en la que se coordinan las fuerzas de los diferentes componentes militares en los diferentes espacios, hacia un objetivo común; afectando entonces a los mismos conceptos operativos conjuntos, diseñados con anterioridad. Esta capacidad de revisión casi constante debe ser integrada en la modificación de la organización prevista a futuro.

Es más que prudente y provechoso contar con una estructura establecida formalmente a nivel Ministerio de Defensa para seguir los saltos tecnológicos, conocerlos y evaluar sus posibles consecuencias en las operaciones.

Nuestras Fuerzas Armadas deben de ser capaces de actuar en todos los espacios, tanto en los tradicionales como en los nuevos y, en caso de no poder operar, considerarlos para su investigación, análisis y comprensión de cómo otros actores los utilizan. La idea principal que debe prevalecer es la absoluta interrelación e interdependencia que existe entre cada uno de estos espacios, lo que obliga a que el control se ejerza sobre todos de manera simultánea.

La usina del conocimiento tecnológico a nivel nacional son las Universidades, tanto públicas como privadas, una mejor complementariedad entre estas y las Fuerzas Armadas no solo es deseable, es imprescindible en términos de poder nacional.

La matriz de conocimiento debe evolucionar en las Fuerzas Armadas. Para eso se requieren reformas en la educación, formación e instrucción militar con mucho más énfasis en la tecnología, aun cuando esta no esté disponible en la actualidad.

A nivel de las organizaciones militares, es conveniente diseñarlas y establecerlas de manera que sean capaces de adaptarse al cambio tecnológico,

sin que esto afecte el buen desempeño de éstas en los más variados escenarios que impone la defensa nacional.

Toda reforma orgánica de cara al futuro debe hacer primar la capacitación constante de nuestro personal, para acceder al ideal de ser tan ilustrados como valientes.

## Referencias

XVII Conferência de Diretores de Colégios de Defesa Ibero-americanos (2016). *Ciberdefensa e Cibersegurança: Novas Ameaças à Segurança Nacional*.

Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.

Bizzotto, A.L. y Silvotti, G. (2016). *Informe Estadístico Anual*. Montevideo: Instituto Nacional de Logística.

Diamond, J. (1997). *Guns, Germs, and Steel*. New York: Norton & Company.

Dunnigan, J.F. (1993). *How to make war*. New York: William Morrow and Company.

Edström, H. (2018) *Military Strategy of Small States: Responding to External Shocks of the 21<sup>st</sup>. Century*. New York: Routledge.

Gavet, A. (1992). *El Arte de Mandar*. Montevideo: Comando General del Ejército.

Liddell Hart, B.H. (1953). *The Rommel Papers*. San Diego: Harcourt Brace

Comando General del Ejército. (1999). *Manual de Operaciones (RC 1 – 1)*.

Montevideo: Imprenta del Comando General del Ejército.

Pinker, S. (2012). *Los ángeles que llevamos dentro, el declive de la violencia y sus implicaciones*. Barcelona: Paidós.

Rodó, J.E. (1900). *Ariel*. Montevideo: Imprenta Dornaleche y Reyes.

Rodó, J.E. (1920). *Motivos de Proteo*. Valencia: Editorial Cervantes.

Rommel, E. (1937). *La Infantería al Ataque (Ed. 2009)*. Barcelona: Editorial Tempus.

Toffler, A. y Toffler, H. (1980). *La Tercer Ola*. Barcelona: Plaza & Janés Editores S.A.

Toffler, A. y Toffler, H. (1994). *Las Guerras del Futuro*. Barcelona, España: Plaza & Janés.

Van Creveld, M. (1985). *Command in War*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.







ISSN 2697- 2743