
LA DEFENSA NACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON EL DESARROLLO NACIONAL

José A. Amy¹

Procuramos en este trabajo presentar una visión amplia de la relación entre defensa y desarrollo, profundizando en las posibilidades y características de las Fuerzas Armadas en ese contexto en tanto son, por misión y capacidades, actores esenciales de la defensa.

MARCO JURÍDICO Y CONCEPTUAL

Consideremos, en primer lugar, la definición del término “**desarrollo**”, que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en la acepción más adecuada a nuestro tema, significa **para una comunidad humana: “progresar, crecer económica, social, cultural o políticamente”**.

Pasamos ahora al análisis de las normas vigentes y vemos así que la ley N° 18 650 define, en su artículo 1º, a la Defensa Nacional, como “el 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**”.

Para el tema que nos ocupa retenemos, entonces, los enunciados señalados con negrita en los párrafos precedentes, y de su análisis y vinculación conceptual, me parece que podemos llegar fácilmente a una primera conclusión: el legislador, prácticamente por unanimidad al aprobar la Ley de Defensa, se ha manifestado expresamente en el sentido de que las acciones relativas a la Defensa tienen un estrecho vínculo con el desarrollo nacional.

La referida “contribución” al desarrollo puede concretarse a través de dos tipos de actividades: podríamos decir que de un modo indirecto, muchas veces intangible, en el caso de aquellas que brindan seguridad, es decir que protegen de las amenazas permitiendo el progreso y crecimiento económico, social, cultural y político de nuestra sociedad; y de un modo directo, por las que aportan resultados materiales concretos de significación para ese desarrollo.

¹ Profesor de Historia, político, columnista uruguayo perteneciente al Partido Colorado. Cursó diploma en Desarrollo Local en el Instituto Claeh. Como político integró durante varios períodos la Junta Departamental de Soriano; a partir de febrero de 2010, asume el cargo de Representante Nacional por el Departamento de Soriano. Actualmente es integrante de la Comisión de Defensa en la Cámara de Representantes y es el coordinador de la Bancada de “Vamos Uruguay”. amytejera@hotmail.com

Fecha de presentación del artículo: julio de 2011.

Resultaría engorroso por su cantidad, e incluso hasta obvio, referir a todas y cada una de las actividades civiles comprendidas en el enunciado del artículo 1º pero, a título de ejemplo, podríamos citar, entre ellas, a las del Ministerio de Relaciones Exteriores, preservando nuestra soberanía al reaccionar ante intromisiones en los asuntos internos de nuestro país; a las de las autoridades ambientales, preservando la integridad no ya cuantitativa sino cualitativa de nuestro territorio; a las de las autoridades pesqueras o los entes correspondientes, preservando la calidad y uso de los recursos estratégicos (incluyo en ellos, sin dudas, a la **educación y salud en tanto protegen al recurso más importante para el desarrollo: el humano**) o al Ministerio del Interior, asegurando la paz de la República. Tareas todas, sin duda posible, coadyuvantes al “bienestar social, presente y futuro de la población”.

Así como estamos seguros de que esta visión tan amplia, tan abarcativa, del concepto de Defensa Nacional que venimos intentando explicitar fue adoptada por los legisladores con plena convicción, dado el largo proceso y amplio espectro de opiniones que implicó la formación de este cuerpo normativo, también consideramos que ella no es una visión asumida en plenitud por la ciudadanía.

En efecto, entendemos que el concepto común de Defensa no se asocia a los conflictos y tensiones que se viven en tiempos de paz, sino que la generalidad de la población lo relaciona inmediatamente a hipotéticas situaciones vinculadas al enfrentamiento armado y de allí su asociación casi automática y exclusiva con las Fuerzas Armadas

Es una realidad que en tal grave hipótesis, a la que se puede llegar ante una amenaza directa a la soberanía y la independencia de nuestro país o a la integridad del territorio y de los recursos estratégicos, todas las capacidades civiles que aportan a la Defensa Nacional se constituirán en apoyos de las acciones militares que esta imponga y que tienen como responsable fundamental a las Fuerzas Armadas

Esto surge claro de los siguientes artículos de la Ley de Defensa:

Artículo 17:

Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional.

Artículo 18:

Las Fuerzas Armadas (...) se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos **militares** que imponga la Defensa Nacional. Su **cometido fundamental** es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, **la salvaguarda de los recursos estratégicos** del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes.

Según ellos, la tarea indudablemente prioritaria de las Fuerzas Armadas a la cual, por lo tanto, deben dedicar esencialmente sus recursos (humanos, materiales y tiempo) es el **alistamiento** (eso es estar “organizada, equipada, instruida y entrenada”) para ejecutar “los actos **militares** que imponga la Defensa Nacional”.

Más allá de este clarísimo mandato, es cierto también que las Fuerzas Armadas, en tanto no los apliquen al referido alistamiento, pueden disponer, en tiempo de paz, de recursos factibles de ser asignados a otras tareas, tal cual lo explicita también la Ley de Defensa:

Artículo 20.- En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental.

Profundizaremos, ahora, en el análisis de estas capacidades de las Fuerzas Armadas que, aplicadas al desarrollo nacional permiten aportar resultados materiales de significación, más allá de la protección brindada al mismo a través de las acciones militares o el alistamiento para ellas.

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL DESARROLLO NACIONAL

La utilización de capacidades de las Fuerzas Armadas en apoyo al desarrollo nacional tiene una larga historia en el mundo y en nuestro país. Ya en el siglo XIX, el Ejército de los EE.UU. fue protagonista en la “conquista del oeste” trabajando en la protección de los nuevos colonos y en la creación de estructuras de transporte, especialmente el ferrocarril. En los tiempos modernos, hay países como Honduras donde las Fuerzas Armadas administran un Banco; en Ecuador, tienen a cargo empresas públicas; en Argentina, participan activamente en la industria naval, aeronáutica y de armamento, por citar algunos ejemplos. Nuestro país no ha estado ajeno a estos procesos.

Las actividades de apoyo al desarrollo han recibido diferentes denominaciones tales como “operaciones secundarias”, “operaciones no militares”, “acción cívica”, entre otras.

Que los gobiernos hagan uso de sus Fuerzas Armadas en estas tareas que, como dijimos, difieren de sus cometidos esenciales, no es caprichoso sino que resulta de las características propias de las organizaciones militares para actuar con rapidez y eficiencia.

Es importante clasificar estas acciones en apoyo al desarrollo, dependiendo de su contexto legal. Es así que las mismas pueden constituir un “rol”, es decir, cuando tiene una larga duración en el tiempo y que generalmente están reguladas por disposiciones legales, o una “misión” cuando responden a situaciones específicas con duración determinada por el mismo tiempo que las consideraciones generadoras.

En muchos casos, existe una línea gris en la diferenciación entre acciones en apoyo al desarrollo y las de seguridad pública. Ejemplo típico es el cuidado de los perímetros carcelarios, que si duda no constituye una operación militar tradicional, pero aporta al concepto de Defensa que venimos exponiendo. Para que puedan incluirse en acciones de apoyo al desarrollo, debe configurarse lo material, ya sea generado por la propia acción o por el apoyo directo a la misma.

¿Cuáles son las consideraciones que llevan a los gobiernos a utilizar a sus Fuerzas Armadas en acciones de apoyo al desarrollo? Las mismas devienen de capacidades propias de lo militar, entre las cuales pueden mencionarse:

1. Despliegue territorial. La propia dispersión de las unidades militares en el espacio terrestre, marítimo y aéreo del país, conduce a que las mismas no solamente tengan un mayor conocimiento del espacio de actuación sino que, además, dispongan de los apoyos logísticos sin necesidad de grandes movilizaciones.
2. Organización. Las estructuras orgánicas militares presentan un gran flexibilidad para adaptarse a cambiantes condiciones que le puedan ser requeridas, y aportan certeza y exactitud de cumplimiento de las tareas encomendadas.
3. Comando y control. Propio de lo militar, lo cual facilita el planeamiento, la supervisión y el control de todas las operaciones que se realicen. La posesión de comunicaciones eficientes aumenta esta capacidad.
4. Capacidades tecnológicas exclusivas. Especialmente en ciertos países no suficientemente desarrollados, las Fuerzas Armadas poseen en forma exclusiva recursos humanos y materiales aplicables al desarrollo nacional.
5. Costos. Considerando los costos directos, las Fuerzas Armadas requieren menos recursos económicos para llevar a cabo tareas no militares.
6. Ausencia de conflictos laborales. En la situación en que las tareas se realicen con la totalidad de personal militar, los conflictos laborales no existen. Lo anterior no se verifica en plenitud cuando las mismas implican la actividad conjunta de militares y civiles.

Todas estas ventajas han llevado a un uso regular y continuo de las Fuerzas Armadas en roles o misiones de apoyo al desarrollo nacional, especialmente en los países de Latinoamérica. No obstante, existen otras condicionantes con carácter de desventajas que han conducido a que, muchas veces, se discuta la utilización intensiva de las Fuerzas Armadas en estas misiones secundarias.

1. Distorsión de las misiones primarias. Toda aplicación de recursos humanos y materiales de las Fuerzas Armadas en misiones que no son las primarias, conlleva un cierto grado de apartamiento de las mismas, reduciendo el potencial de la defensa del país.
2. Deterioro del material militar. El material que integra la logística militar experimenta deterioros al ser utilizado en misiones que no son las primarias.
3. Competencia con empresas privadas. Esto constituye el elemento de mayor fricción social, ya que se considera que las Fuerzas Armadas, al desarrollar actividades comerciales, llevan a cabo una competencia asimétrica con aquellas empresas con actividades similares, al estar sometidas no al mismo régimen fiscal y a menores costos de personal. Lo anterior aparece minimizado por el hecho que, en muchos casos, dichas actividades comerciales se ven ligadas a los sistemas públicos de control, lo cual establece topes en la inversión y complejos mecanismos para la adquisición de los necesarios insumos para la producción.

4. Politización de las Fuerzas Armadas. Muchos analistas plantean que la actuación de las Fuerzas Armadas fuera del ámbito específico de las acciones militares impuestas por la Defensa Nacional, conlleva el riesgo de que las mismas ingresen en el campo político con la posibilidad de que tiendan a intervenir en asuntos propios del ámbito civil. Esto puede resultar más notorio o adquirir mayor trascendencia cuando estas acciones llegan a dar solución a problemas sociales, no resueltos por los organismos naturalmente competentes.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Hemos intentado presentar un análisis lo más completo posible de la relación entre Defensa Nacional y desarrollo. Consideramos así, en un rápido vistazo al marco jurídico en el cual ese vínculo se desenvuelve y a las principales características del aporte al desarrollo del componente civil de la Defensa.

En tanto son las Fuerzas Armadas el organismo estatal más estrechamente vinculado con la Defensa, por misión y dimensiones, analizamos más en detalle las posibilidades y características del apoyo que ellas están en condiciones de aportar al desarrollo nacional.

En tal sentido y finalizando, podemos resumir ese aporte en cuatro grandes grupos de tareas que se vinculan con la misión de las Fuerzas Armadas:

- ***El alistamiento y ejecución de los actos militares que impone la Defensa Nacional.***

Con ello se procura proteger de cualquier amenaza externa a todas las actividades que directamente generan y estimulan el desarrollo. Es por eso mismo, por determinarlo el marco jurídico y, sobre todo, por ser responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, que vemos esta tarea como absolutamente prioritaria.

- ***El cumplimiento de operaciones de apoyo, de gran interés para el desarrollo nacional, que derivan, fundamentalmente, de las capacidades orgánicas y logísticas del instrumento militar y cooperan con las responsabilidades de otros organismos del Estado.***

A vía de ejemplo, podemos citar, en este grupo, a la custodia de cárceles, la participación en el Sistema Nacional de Emergencia, la Búsqueda y Rescate, el apoyo al Sistema Electoral Nacional.

Constituye, entonces, este grupo, lo que llamaríamos tareas secundarias o subsidiarias.

- ***Actividades productivas, de interés para el desarrollo, que derivan de la disponibilidad de capacidades de recursos humanos y materiales muy específicos.***

Entre ellas podríamos citar: actividades de mantenimiento aeronáutico, producción y manejo de explosivos y municiones, cartografía terrestre y náutica, balizamiento, actividades de buceo, construcción naval y transporte marítimo.

Las capacidades a emplear aquí son las que, en determinadas situaciones, exceden a las necesarias en apoyo de la tarea primaria y secundaria, las cuales, además, adecuadamente reguladas, permiten generar recursos genuinos que apoyan el esfuerzo presupuestal de la sociedad.

- ***Aporte a la educación nacional***

En una faceta pocas veces percibida en su real dimensión, podemos afirmar que luego de la ANEP, son las Fuerzas Armadas la institución que más aporta cuantitativamente a la educación, realizando, por esa vía, una sustantiva colaboración al desarrollo nacional.

Mucho más allá de la formación militar específica y en valores esenciales para cualquier ciudadano, en el marco del ya referido alistamiento para las tareas asignadas, las Fuerzas Armadas llevan a cabo un formidable esfuerzo educativo, de todos los niveles (de nivel primario a terciario), impartiendo conocimientos y destrezas de oficios, técnicos, científicos, de idiomas y hasta de cultura general a la gran mayoría de sus componentes, que los trasladan a otros ámbitos a través de su participación en la vida en sociedad o su desempeño en otras actividades luego de su baja o retiro.

En suma, en el contexto de muchas otras actividades vinculadas con la Defensa Nacional que apoyan el desarrollo, son las Fuerzas Armadas un instrumento seguro, eficaz, confiable, flexible y multifacético en cuanto a sus posibilidades de apoyo al desarrollo nacional.

Como todo instrumento, puede resultar mejor o peor, más o menos útil, según lo cuide, mantenga y aplique su usuario en cada circunstancia.

El usuario es, en este caso, la sociedad toda de donde las Fuerzas Armadas provienen y a la cual sirven, representada por los poderes del Estado legítimamente constituidos, entre los cuales tiene primacía el Poder Ejecutivo, en tanto su Mando Superior.

Será entonces a él, en el marco de la Constitución y la ley y del funcionamiento equilibrado de los poderes del estado, a quien corresponda fijar prioridades de empleo y asegurar el alistamiento, asumiendo responsabilidad plena sobre los resultados obtenidos y su influencia sobre el desarrollo nacional.-

BIBLIOGRAFÍA

Ley Marco de Defensa Nacional N.^o 18.650, Art. 3.^o, M.D.N., R.O.U., Montevideo 2008.

