

EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN POR CAPACIDADES. UN EJEMPLO COMPLETO RESUMIDO Y COMENTADO.

Roque García*

RESUMEN

El propósito del presente trabajo es constituir un insumo para la confección del Libro Blanco de la Defensa en lo referente a la organización de las Fuerzas Armadas del Uruguay (FF. AA.), para ello recorre un proceso de planificación de defensa basado en capacidades, comenzando por los escalones superiores hasta llegar a los más bajos. No se propone una organización específica, sino mediante un ejemplo repasar un método lógico y ordenado para determinarla. Insistir en la necesidad de una planificación del instrumento militar en forma conjunta y basado en capacidades, no es novedoso, lo que sí pretende serlo es su aplicación integral en nuestro país, repasando todas y cada una de las etapas hasta llegar a un resultado operativo concreto. Las decisiones asumidas estarán claramente identificadas en el texto de manera que el lector comprenda las suposiciones que se hacen al respecto. Al final se llega a conclusiones que identifican capacidades esenciales a desarrollar, así como preguntas importantes a ser respondidas.

Palabras clave: Proceso, Planificación, Conjunta, Organización, Retiro.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to constitute an input for the preparation of the Defense White Book in relation to the organization of the Armed Forces of Uruguay (FF. AA.). To this end, it covers the process of defense planning based on capabilities, going from the upper stage towards the details of the necessary organizations. It is not intended to propose a specific organization, but a logical and orderly method to determine it. Insisting on the need for joint planning of the military instrument based on capabilities is not new. However, applying this integral approach in our country, going over each and every stage to reach a concrete operational result, does intend to be so. The decisions made will be

* Coronel en situación de retiro del arma de Infantería, diplomado de Estado Mayor y licenciado en Ciencias Militares. Ha publicado artículos en las Revistas de Infantería, del Instituto Militar de Estudios Superiores y Diálogo de las Américas. Es Master en Ciencias Políticas en la Universidad Católica del Uruguay. Correo electrónico: rouegap@hotmail.com.

clearly identified in the text so that the reader is able to perfectly understand the assumptions made upon them. In the end, conclusions are reached, identifying essential capabilities to be developed and posing important questions to be answered.

Keywords: Process, Planning, Joint, Organization, Retirement.

El proceso de planificación de Defensa

La Ley Marco de Defensa Nacional (2010) establece en el artículo 16 que el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) es el órgano competente para llevar a cabo la planificación del empleo conjunto de las FFAA. El poder político tanto desde el Ejecutivo, pero sobre todo desde el Legislativo es quien toma las decisiones orgánicas y estructurales sobre la Defensa. Para ello, es necesario que los profesionales militares eleven a la conducción política algunos insumos claros, como, por ejemplo, definir el marco conceptual en que se tomará la decisión y la identificación de opciones concretas.

El proceso comienza cuando se definen las hipótesis de conflictos y se formulan los planes militares que responden a esas hipótesis, así como las capacidades que cada plan requiere. El siguiente paso es la asignación de recursos, los económicos, son siempre escasos por lo que es necesario decidir cuánto invertir en cada capacidad conociendo que en la inmensa mayoría de los casos lo que se vuelque en una resultará en desmedro de otra.

Con las capacidades establecidas se procede a estimar el requerimiento de personal en cantidad y especializaciones. A continuación, es necesario definir el plan de carrera para estos profesionales. El fin de este plan es el régimen de retiro que hace sentido con todo lo anterior, permitiendo que esta organización de la defensa nacional tenga un costo lógico a lo largo de las generaciones.

Como se puede ver en la figura 1, cada una de estas instancias requiere un conjunto de decisiones a ser tomadas, que estarán marcadas claramente en el presente trabajo. Todo este proceso en la realidad se efectúa en un marco de condiciones coyunturales globales que deberán ser analizadas por el ESMADE, de manera de determinar la situación estratégica nacional. Este artículo estudiará solo dos factores de esta apreciación de situación: el económico, que será abordado más adelante y el psicosocial. Disfrutamos de una época de paz y de prosperidad como pocas veces en la historia de la humanidad, aunque esta situación no es homogénea en todo el planeta. Las muertes por violencia política en la región son mínimas si lo comparamos con el siglo XIX, plagado de guerras civiles o internacionales. La “paz nuclear” en la que vivimos ha

producido el efecto de que un porcentaje importante de la población de nuestro país considere que las guerras son cuestiones del pasado, o que con la tecnología todo se soluciona casi que apretando un botón. Esta concepción significa un obstáculo para los planificadores de defensa ya que parecería poco conveniente gastar en algo que se ve tan lejano. Precisamente por esto, promover una cultura de defensa nacional es una de las tareas a ser cumplidas en tiempo de paz y a la que este artículo pretende coadyuvar.

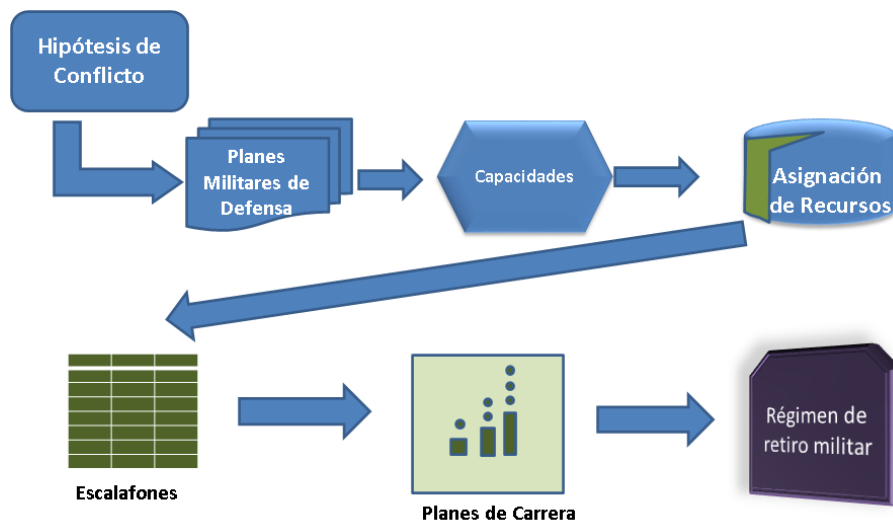


Figura 1. Proceso de Planificación de Defensa.

Fuente: Elaboración del autor.

Misión de las Fuerzas Armadas

El marco legal al respecto de la misión comienza con la Constitución de la República (1967) y sigue con la Ley Marco de Defensa Nacional (2010), la misión no es un problema para los planificadores militares, pero el desafío es convertirla en una capacidad militar concreta. Dada la política exterior de nuestro país, el camino correcto es el de tener algún grado de disuasión, que justifica la existencia misma de las fuerzas armadas y consiste en la capacidad de infligir daño para influir en el comportamiento de una potencia militar. Esta no solo se compone de otras múltiples capacidades más detalladas y específicas que la hacen posible, sino que está altamente relacionada con quien sea el potencial enemigo a enfrentar, sus intenciones y equipamiento. Por lo que es de suma importancia conocer las posibles amenazas.

En conclusión, la misión es clara, pero no debemos confundir claridad con simplicidad, la suma de las capacidades que hacen posible la disuasión no son simples ni fáciles de obtener y siempre deberán ser analizadas en función a las amenazas.

Amenazas

¿Cuáles son las amenazas que enfrenta nuestro país? La respuesta a esta pregunta debe darse en dos ámbitos de la política de defensa: el público y el secreto. En el primero, los países no declaran cuáles consideran que son sus potenciales adversarios y por lo tanto los documentos al respecto son y deben ser genéricos. Los Libros Blancos de la defensa contribuyen a la confianza mutua al explicitar en forma abierta y detallada la política de defensa de un país. El lector puede encontrar abundante material al respecto tanto en la Política de Defensa Nacional actual (Decreto 371/020) como en las anteriores (Decreto 105/014).

En estos documentos las amenazas son siempre genéricas y vagas; y aportan poco para una planificación en concreto. Por eso en el ámbito reservado a la alta conducción, quienes deban tomar las decisiones deben conocer cuáles son las posibles amenazas y el detalle de su potencial militar para poder hacerlo en base a información precisa. Es aquí que se identifica claramente la primera capacidad militar a construir; la inteligencia estratégica. Esta capacidad debe contar con un presupuesto acorde, con especialistas que desarrollen una carrera y un lógico sistema de retiro que lo sostenga en el largo plazo.

Horizonte estratégico de tiempo

En el escenario estratégico actual, tal como lo describió la Política de Defensa, no existen grandes posibilidades de que se materialicen las hipótesis de conflicto o de guerra (Uruguay, 2020, Política de Defensa II Situación Mundial, II Situación Regional). La anterior afirmación tiene validez por un tiempo determinado. Es importante intentar establecer cuál es el horizonte mínimo. Para este trabajo asumiremos que es de cinco años. Es muy probable que no tengamos una guerra en los próximos cinco años y luego es cada vez más difícil realizar un pronóstico acertado. Cinco años es el horizonte estratégico temporal que se utilizará en este trabajo. Este lapso de tiempo es fundamental para comprender que se contaría como máximo con cinco años para pasar de una organización de tiempo de paz a una de guerra. Esto es

posible si existe una doctrina establecida, las capacidades a desarrollar identificadas y los planes militares para utilizarlas.

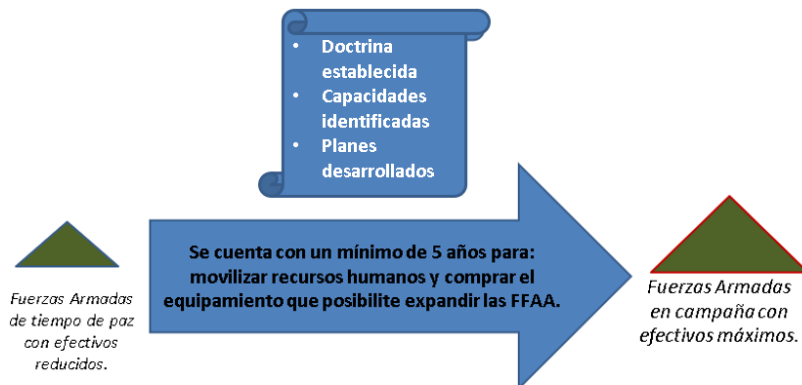


Figura 2. Esquema del proceso de movilización inicial.

Fuente: Elaboración del autor.

No es indispensable tener mucho personal entrenado en habilidades técnicas que puedan ser instruidas y entrenadas en menos de cinco años. Al contrario, todas las habilidades y conocimientos que requieran más de ese tiempo de aprendizaje, no solo se tienen que tener de antemano el personal requerido sino también en los números indispensables para su empleo final.

Terreno

La importancia de la geografía en las operaciones militares no necesita ser destacada, así como el estudio histórico de cómo esta ha influido a lo largo del tiempo. Al realizar un análisis de las acciones armadas en nuestro territorio es necesario repasar al menos las siguientes:

- Expedición de Ceballos, 1776.
- Invasiones inglesas, 1806 – 1807.
- Invasión portuguesa, 1817.
- Cruzada Libertadora, 1825.

Podemos afirmar que nuestro territorio es básicamente un triángulo con lados definidos: terrestre con la República Federativa del Brasil, terrestre con un obstáculo fluvial con la República Argentina y marítimo con el mundo. Cada uno de los lados fue utilizado por fuerzas militares a lo largo de la historia. Estas operaciones fueron sin excepción terrestres y navales, buscaron la destrucción del enemigo y la posterior conquista y mantenimiento del puerto de Montevideo.

Centro de Gravedad y Punto Decisivo

La historia parece establecer que el punto decisivo para la conquista del territorio nacional es sin duda Montevideo, pero que el centro de gravedad está dado en algún lugar en el centro del territorio cuya posesión permite el control de la campaña; sin la cual la dominancia de la capital no tiene sentido. Dos veces en la historia se produjo un escenario en donde cada bando dominó uno. La primera vez luego de la victoria en la Batalla de Las Piedras (1811) y la otra en la Guerra Grande (1836-1851). En ambos casos el sitio de Montevideo condujo a un equilibrio estático, siendo la victoria esquiva. La determinación de centro de gravedad y punto decisivo en el territorio nacional es fundamental para continuar con la planificación posterior, para este trabajo serán respectivamente Montevideo y Durazno.

Medios

Recursos Humanos

Con una población de aproximadamente tres millones y medio, es teóricamente posible movilizar cientos de miles de hombres y mujeres. Sin embargo, los conflictos modernos emplean alta tecnología y pocos efectivos. Sobre esta base se desarrolla el presente trabajo, al estimar primero qué medios materiales de alta tecnología se podrían adquirir y luego determinar el personal necesario. El recurso humano sin calificar pareciera abundante si lo comparamos con el altamente calificado. Este último no solo es difícil de obtener sino de mantener ligado a la institución militar. Casi todas las fuerzas armadas del mundo se enfrentan al mismo dilema, requieren especialistas que en el medio civil ganan cifras no comparables con sus empleos militares, por lo que son necesarias otras formas de vinculación contractual. Como se verá más adelante, la falta de reservas en condiciones de ser movilizadas es la carencia más importante de la defensa nacional actualmente.

Recursos materiales

Recursos financieros

¿Qué recursos financieros se pueden movilizar durante los cinco años en los que nos preparamos para un conflicto o una guerra? Responder esta pregunta es fundamental para toda la planificación de defensa. Podemos utilizar como herramienta de estimación el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) que fue asignado por algunos países cuando estaban en conflicto, ya que estos datos son públicos y están en la página Web del Banco Mundial. El

Estado de Israel llegó a emplear el 30 % de su PBI en 1975 y la República de Colombia por su parte el 4.5 % en 1996 (Banco Mundial, 2021). Asumimos entonces que es un escenario estratégico probable que, ante los indicios de una crisis, el Estado uruguayo asigne durante cinco años un porcentaje del PIB similar al de otros países en conflicto. A los efectos de continuar con la planificación es necesario estimar un número, para este artículo se asume entonces, que Uruguay ante la eminencia de una crisis puede subir su gasto en defensa hasta alcanzar un 7 % del PIB por un periodo de cinco años. Esto significaría multiplicar por siete el actual presupuesto de defensa.

Aquí hay una salvedad importante. La parte mayor del gasto en defensa se refiere a la adquisición de equipamiento bélico y nuestro país no es fabricante de prácticamente ningún insumo de alta tecnología, sin contar el software. Por lo tanto, sería necesario la importación de todo. Pero este equipamiento tiene una vida útil de varias décadas. A modo de ejemplo los modelos de tanques en las principales potencias (M1 Abrams 1980, T-80 1976) tienen más de 40 años y con mejoras siguen en uso al día de hoy.

Es decir, la inversión en capacidades militares si se realiza en forma ordenada permanece varias generaciones. Otra forma de ver esta ecuación económica es invertir todos los años un 2 % del PIB en defensa de manera de tener aseguradas las capacidades básicas y que no sea necesario una escalada tan grande ante la posibilidad del conflicto. Un 2 % del PIB en defensa es lo que recomienda la Organización del Tratado del Atlántico Norte para sus países a partir de la cumbre de Gales en 2014. (NATO, 2014). Tomando como base el PIB del 2018 se formuló la siguiente figura.

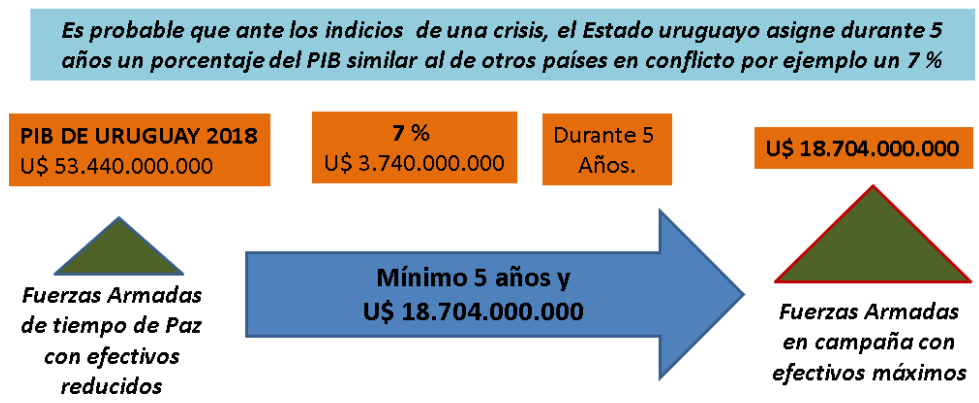


Figura 3. Esquema de movilización con aspectos económicos.

Fuente: Elaboración del autor.

¿Cómo distribuir los recursos financieros entre las tres fuerzas?

Esta pregunta se responde en base a la hipótesis que se materialice, pero como regla de planificaciones utilizaremos una distribución equitativa entre operaciones terrestres, aéreas y marítimas. Para tener una idea, con esa cantidad de recursos financieros es posible comprar en el mercado internacional hasta 930 tanques Leopard 2, cuatro fragatas de última generación y 36 aviones Gripen, como los que acaba de adquirir Brasil.



Figura 4. Posible distribución del gasto en equipamiento.

Fuente: Elaboración del autor.

Estos números se utilizan como marco de referencia y son solo un ejemplo que pretende disparar la pregunta: ¿es posible realizar planificaciones en defensa sin saber qué presupuesto tendríamos disponible llegado el caso y qué equipo deberíamos estar en condiciones de comprar?

Planificación por capacidades

Las capacidades militares se pueden agrupar en conjuntas y específicas. Las primeras son las que se presentan transversales a toda la organización de las fuerzas armadas y ellas son: comando y control conjunto, movilización de recursos humanos, inteligencia, logística y operaciones especiales. Las capacidades específicas son las que deberán ser determinadas ante cada hipótesis de conflicto en particular.

Antes de continuar, es necesario recordar que la tecnología ha permitido un creciente dominio sobre los medios de actuación. Es decir, la especificidad de las fuerzas y de las armas que se requería hace 200 años hoy no es necesaria. Por ejemplo, las pericias militares y técnicas para controlar los caballos o las velas de un barco, en tanto que medios de transporte y de combate, han confluído en ambos casos a motores de combustión interna. Las comunicaciones son en todos los terrenos por radio o satélite, es decir, hay una enorme y creciente confluencia de saberes que van no solo facilitando sino haciendo imprescindible la planificación y ejecución conjunta de las operaciones militares.



Figura 5. Capacidades transversales y específicas.

Fuente: Elaboración del autor.

Planes militares de defensa e hipótesis de guerra

La Ley Marco de Defensa Nacional establece que el ESMADÉ será el responsable de establecer los Planes Militares de Defensa. Estos planes determinan cómo conducir los medios de la nación para enfrentarse a una amenaza concreta. Habrá tantos planes como posibles hipótesis de materialización de las amenazas. Las hipótesis de guerra o de conflicto son una herramienta indispensable para la confección de estos planes. En ella se desarrollan todos y cada uno de los escenarios posibles, aunque no probables. Luego del final de la Guerra Fría y con lo que se creía sería el final del

antagonismo entre las grandes potencias, surgió la idea de que las hipótesis de guerra no serían tan necesarias y lo mejor sería manejarse con amenazas.

Sin embargo, la hipótesis de guerra es la que por su nivel de detalle permite una planificación meticulosa que lleve a resultados concretos lo que derivará en equipo y personal competente para emplearlas. Las amenazas genéricas y vagas son útiles sin duda para los informes públicos, pero no otorgan el nivel de precisión requerido para una planificación por capacidades. Es vital contar con los documentos secretos en donde se establezcan todas las hipótesis de guerra y de conflicto y se elaboren todos los planes militares de defensa que les respondan. Este es el papel fundamental del ESMADÉ y de aquí su importancia.

Para este artículo se tomará la agresión convencional desde el territorio de la hermana República de Brasil, sin que ello signifique en lo más mínimo un menoscabo de nuestras relaciones con esta nación. Pero sí como herramienta de planificación militar, en el entendido de que es en el interés de todos que los países de América del Sur seamos capaces de defendernos a nosotros mismos de manera de construir una defensa continental si fuera necesario. Los múltiples lazos de colaboración militar entre Uruguay y Brasil dan cuenta de la importancia que tiene para ambos esta relación.

Hipótesis de guerra: agresión convencional desde Brasil

Esta hipótesis no requiere de más contexto que el temporal, es decir, luego que pasó un periodo de cinco años de planificación, nuestro país se ve enfrentado a una agresión terrestre que busca conquistar el territorio nacional. Sus ejes de avance son los tradicionales del sistema carretero nacional que convergen en Montevideo.

El plan militar de defensa contará con una primera maniobra de retardo, con lo que se identifica la primera capacidad militar terrestre: ejercer el retardo terrestre ante medios superiores intentando cambiar espacio por tiempo. La siguiente capacidad es la defensa de los puertos, tanto marítimos como fluviales, porque sería por ellos por donde pueda desembocar una posible ayuda. Es así que surge la segunda capacidad: la defensa de infantería.

En la siguiente fase se hace necesario contratacar en todo el teatro y ahí se identifican las operaciones de resistencia nacional, las operaciones especiales y la capacidad de infiltración, tanto táctica como estratégica. Se destaca la capacidad de contratacar contra al menos una de las penetraciones. Esta capacidad de asalto blindado se identifica como que, en tanto se mantenga, le niega al enemigo el dominio del centro de gravedad.

Para la Tercera Fase de la defensa de puertos será necesaria la acción defensiva marítima, el apoyo aéreo con sus diferentes modalidades que la hacen posible como ser: el apoyo de fuego, el apoyo logístico. Sin embargo, la capacidad más evidente y crítica es la de comando y control conjunto; sin ella las demás no tienen el valor que podrían llegar a tener.

Comando y control conjunto

¿Cómo se construye una capacidad de comando y control conjunto? Desde tiempo de paz, sin duda, de manera que toda la organización, equipamiento, instrucción y empleo esté dada a la luz de esta concepción.

Comandantes conjuntos

Siguiendo con el ejemplo, las regiones militares están abocadas a las operaciones militares en una zona concreta, mientras que los mandos no tienen región, sino capacidades.

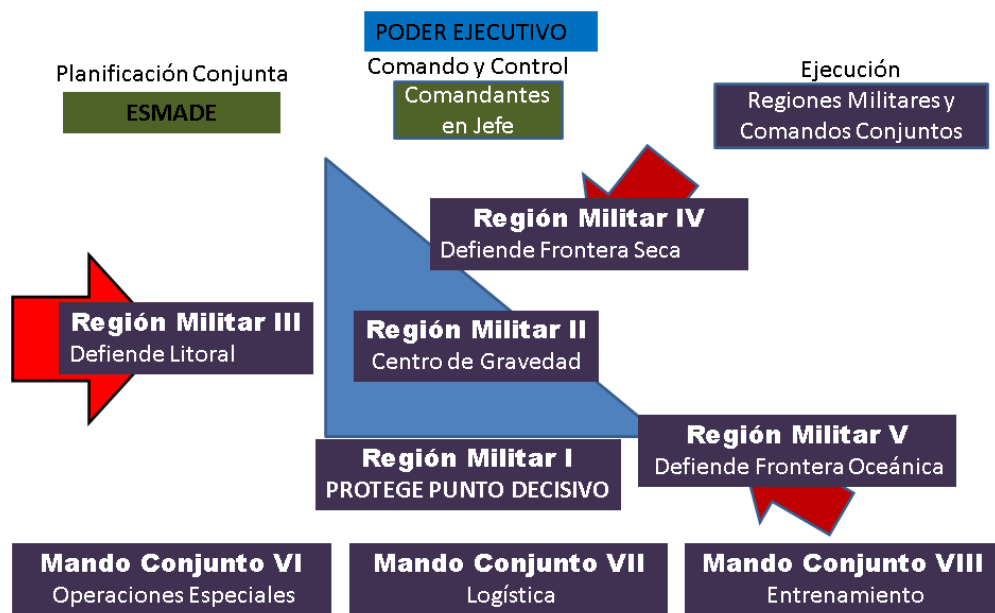


Figura 6. Esquema de las regiones militares de acuerdo a elementos operacionales.

Fuente: Elaboración del autor.

La organización que se presenta es matricial como la de la mayoría de las fuerzas armadas modernas, es decir, los señores comandantes en jefe tienen funciones específicas de conformación de la disuasión militar terrestre aérea o naval, pero las operaciones son conducidas por los comandantes conjuntos para

lograr los efectos sinérgicos necesarios. Estos comandantes conjuntos dependen directamente del Sr. Presidente de la República actuando en consejo de ministros y son coordinados por el ESMAD a través del General jefe de operaciones. Todo lo cual figura en la Ley Marco de Defensa Nacional aun sin implementación.



Figura 7. Regiones Militares.

Fuente: Elaboración del autor.

Utilizar la graduación más común a nivel internacional en los grados de los oficiales generales: General de Brigada o Brigadier, Mayor General, Teniente General y General de Ejército (con sus equivalentes en otras fuerzas) otorga flexibilidad y precisión a la estructura de comando conjunta. Siguiendo con el ejemplo, cada una de las regiones militares tendrá efectivos de todas las fuerzas y será comandada por un Teniente General.

Esta forma de reorganización territorial conjunta o cualquier otra que se estime necesaria es un paso fundamental hacia una disuasión creíble y moderna

que además utilice de la mejor manera los recursos del Estado. Su exposición pretende disparar la pregunta: ¿es realista tener unas FF.AA. organizadas y equipadas con criterios estancos y presumir que llegado el caso van a operar en forma conjunta?

Movilización de recursos humanos

Prioridad de las capacidades

Una vez determinadas las capacidades que requiere cada plan, estas se deben priorizar entre sí. Los recursos siempre escasos deberán repartirse, no solo entre ámbitos de actuación: terrestre marítimo o aéreo, sino dentro de estos para determinar, por ejemplo: ¿cuántos recursos se destinarán a apoyo de fuego y cuántos a los servicios logísticos?

En un mundo en constante avance tecnológico el factor determinante para adquirir una capacidad es la combinación entre equipo y personal entrenado en su operación y mantenimiento. Para continuar con el ejemplo, se plantea dividir en partes iguales los recursos destinados a la maniobra como al apoyo, basado en que ante una agresión convencional blindada, como es la hipótesis que se desarrolla, ambos juegan un papel central.



Figura 8. Distribución de recursos económicos.

Fuente: Elaboración del autor.

Esta distribución podrá variar con otras hipótesis de guerra. Pero en todas se deberá tomar los recursos económicos necesarios y convertirlos en equipo adecuado a la tarea, con ellos determinar el personal necesario, luego los escalafones, el plan de carrera y el régimen de retiro. No hacerlo o hacerlo solo mirando una capacidad o una especialidad, como ha sido el caso hasta ahora, parece contrario a una buena administración.

Equipo militar y sus implicancias geopolíticas

El mercado de equipamiento militar en el mundo está sujeto a varias condicionantes, no solo económicas sino geopolíticas. La adquisición de material de avanzada implica una alianza estratégica importante para el país que deberá ser definida por el conjunto del sistema político, por sus implicaciones. En el caso del conflicto por las islas Malvinas, al Estado argentino le fue coartada la posibilidad de acceder a toda la capacidad del armamento comprado a la República de Francia por los lazos de esta nación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Schamis, 1989, p. 203).

Aun contando con el apoyo de las potencias tecnológicas la ayuda militar consiste en vender el material, no en regalarlo, por eso el factor económico es tan determinante. Los planificadores militares deberán estar al tanto de los precios promedios para prever su eventual compra. Siguiendo con el ejemplo de las operaciones terrestres, estos son valores que se utilizarán de referencia de acuerdo a los datos públicos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, 2020), tanto de una pieza como de la unidad.

Tabla 1

Valores de referencia de equipo militar, en millones de dólares.

	Pieza de Equipo	Unidad básica de combate
Tanque	10	600
Vehículo de combate de Infantería	3	180
Vehículo Blindado a rueda	1	60
Camión de uso militar	0.5	30

Nota: Fuente Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI).

Llegado a este punto queda también abierta la pregunta: ¿es posible comprar equipo bélico de importancia sin tener planes militares de defensa actualizados?

La maniobra terrestre

Dentro de la maniobra terrestre también se deben distribuir los recursos. Dado que el punto decisivo es el mantenimiento de los puertos se determinó una mayoría de unidades de infantería, con una relación de tres a dos con las de caballería. En base a lo anterior y para seguir el ejemplo con los recursos disponibles estimados es posible equipar a los siguientes elementos de maniobra: 13 Batallones de Infantería Motorizada (equipada con camiones), 12 Batallones de Infantería Mecanizada (equipada con vehículos blindados a rueda), 3 Batallones de Infantería Mecanizada (equipados con Vehículos de combate de Infantería) y 3 Batallones de Tanques. 12 Regimientos de Tiradores

Mecanizados (equipados con vehículos blindados a rueda), 3 Regimientos de Tiradores Mecanizados (equipados con una versión adaptada del vehículo de combate de infantería), 4 Regimientos de Caballería Mecanizados, 1 Regimiento de Tanques. Como se puede observar, es posible con un 7 % del PBI durante cinco años obtener una fuerza de combate importante, en el entorno de los 100.000 hombres y mujeres contando con los servicios logísticos y otros apoyos. Una fuerza disuasiva seguramente aun antes de ser movilizada.

Tamaño y estructura de las corporaciones de oficiales

¿Cómo se determina la cantidad de oficiales requeridos?

Una vez convertidas las capacidades requeridas en unidades militares a ser movilizadas se obtendrá una organización de las Fuerzas Armadas única y conjunta, paso necesario e imprescindible para planificar las corporaciones de oficiales. Al día de hoy las tres fuerzas utilizan para los ejercicios académicos organizaciones separadas.

Siguiendo con el ejemplo desarrollado, se estimarán los números por jerarquías para la maniobra terrestre con el objetivo de resaltar que, sin tener una organización detallada de tiempo de guerra aprobada por el mando superior de las FF. AA. y con el aval del parlamento, cualquier discusión que se dé sobre efectivos por jerarquías de oficiales de las Fuerzas Armadas (y lógicamente su régimen de retiro) no tendrá una base sólida sobre la cual argumentar, primando posiblemente los criterios economicistas, es decir, la solución más barata o los continuistas que sostienen que la estructura que está es simplemente la correcta porque así está.

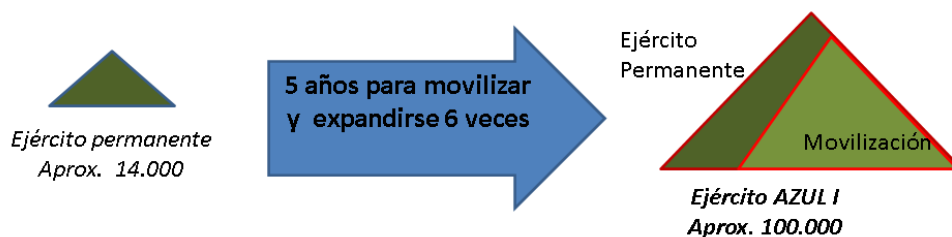


Figura 9. Esquema de movilización con cantidad de efectivos aproximados.

Fuente: Elaboración del autor.

Movilizaciones por jerarquías

El número de personal necesario a movilizar varía en cada jerarquía. Esto se debe a que, si bien es posible en cinco años reclutar soldados y prepararlos para funciones de clase o sargento y también lo sería incluso tomar

profesionales universitarios y movilizarlos como oficiales subalternos, no es posible movilizar jefes, oficiales superiores o generales. Por lo tanto, la organización de tiempo de paz debe tener los cuadros superiores de la de tiempo de guerra, ya que a estos no es posible formarlos en el tiempo que prevemos como horizonte estratégico. Tampoco es simétrico entre las fuerzas, una fragata de última generación emplea unos 220 tripulantes (Navantia, 2021). Seguramente los requerimientos logísticos aumentarán, pero no en un grado comparable con el del Ejército. Lo mismo sucede para la Fuerza Aérea. La movilización de recursos humanos es una capacidad transversal que debe estar reflejada en todos los planes militares de defensa. Quedando planteada la pregunta: ¿Es posible hablar de Defensa Nacional sin capacidad de movilización?

¿Cómo se determina la cantidad de oficiales generales requeridos?

La respuesta es en base a la planificación del tiempo de guerra. Si tomáramos el modelo anterior, podemos ver que con el número aproximado de oficiales generales que se dispone actualmente se pueden ocupar todos los cargos de combate necesarios. Sin embargo, los 16 brigadieres que existirían en actividad no cubrirían todas las Brigadas que el Ejército requiere en caso de movilización, este es el primer grado que incorpora reservistas llegado el caso, algo que será analizado más adelante.

Tabla 2

Propuesta de cantidades de Generales en las Fuerzas Armadas.

Grado	Ejército	Armada	Fuerza Aérea	Total
Gral. Ejército	1 CJE 1 ESMADÉ	1 CJE AN	1 CJE FAU	4
Tte. Gral.	4	2	2	8
Mayor Gral.	8	4	4	16
Brigadier Gral.	16	8	8	32

Nota: Fuente elaboración del autor.

Oficiales subalternos

El modelo desarrollado para la maniobra terrestre requiere unos 4.400 jefes de sección y solo 100 coroneles, el gran porcentaje entonces, de oficiales de reserva de la fuerza de tierra deben ser capitanes y jefes de sección.

Tabla 3

Propuesta de oficiales del Ejército.

Grado	E. Permanente	Reserva	Total
Cnel.	64	30	100
Tte. Cnel.	100	40	140
Mayor	160	340	500
Capitán	200	800	1000
Jefes de Sección	450	2500	3000
Total	1000	3410	4410

Nota: Fuente elaboración del autor.

La distribución por armas sería la siguiente teniendo en cuenta las unidades ya desarrolladas:

Tabla 4

Distribución de oficiales por armas dentro del Ejército.

Armas	DEI	DEII	DEIII	DE IV	Otros	Total
Infantería	6	5	6	6	7	30
Caballería	4	5	4	4	1	20
Artillería	3	3	3	3		12
Ingenieros	3	3	3	3		12
Comunicaciones	1	1	1	1	1	4
Logística	1	1	1	1	4	8

Nota: Fuente elaboración del autor.

Esta proporción indicaría la siguiente distribución de los oficiales del Ejército: Infantería 30 %, Caballería 20 %, Artillería 15 %, Ingenieros 15 %, Comunicaciones 5 %, Servicio 10 %. Estos números son solo un ejemplo que pretende disparar la pregunta: ¿Es posible discutir una nueva ley orgánica del Ejército sin revisar los planes militares de defensa?

La dinámica de los escalafones

Una vez creados los escalafones, que consisten en un sistema que incorpora un joven, lo educa en una serie de habilidades y bajo ciertos símbolos

a lo largo de varias décadas, en general con el mismo grupo de camaradas, superiores y subalternos, estos generan su propia dinámica. Varios aspectos afectivos hacen que el sentido de pertenencia se vuelva fuerte y en eso consiste una de sus ventajas, pero por otra parte se desarrolla una tendencia a aumentar el tamaño y mejorar las condiciones de servicio de sus integrantes. Todos los planificadores militares deben velar por la efectividad del conjunto al ser críticos con la relevancia o pertinencia de algunas capacidades en una guerra moderna.

Planes de carrera de los Oficiales de las FF.AA.

Diseñar los planes de carrera es muy complejo, porque tiene como objetivo darles a los oficiales una perspectiva de futuro cierta y deseable, pero, por otra parte, la estructura resultante debe permitir cumplir la función para la que fue diseñada al menor costo posible. Estas dos tensiones se pueden ver en la forma de la pirámide de los cuadros de oficiales; cuanto más aguda es la pirámide más fácil de comandar y cuanto más achatada es más simple hacer carrera en ella.

La planificación de los escalafones debe tener en cuenta tanto la organización de las fuerzas armadas movilizadas, como el retiro militar. Que constituyen respectivamente, la hipótesis más peligrosa: el caso de guerra y la más probable: que el tiempo de paz continúe y deban pagarse los merecidos retiros.

Considerando que los oficiales salen en promociones anuales con números similares, la forma piramidal deseada solo se logra si existen momentos en la carrera que ofician de filtro, asegurando que un porcentaje importante no lo supere. Es fundamental que estas instancias decisivas en la vida profesional, brindando todas las garantías necesarias, logren discriminar a los más aptos, quienes van a continuar, mientras que el resto, pasaran antes a integrar los cuadros de reserva activa, como se verá más adelante.

Este tamiz se debe establecer en un momento que el oficial que no lo supere sea aún joven y por lo tanto tenga una expectativa de vida laboral de varios años. Lo que le permitirá buscar otra forma de complementar sus ingresos. Entre los 15 y 20 años de carrera es la ubicación más razonable. Por otra parte, quienes logren superar este filtro, llegarán muy probablemente a cargos de importancia.

Finalmente se deben considerar la cantidad necesaria para la movilización planificada. En la tabla siguiente se muestra un modelo que considera el tamaño de la promoción de egreso y el tiempo de servicio en cada grado para determinar la cantidad de oficiales requeridos.

Tabla 5

Tiempo de servicio y cantidad de oficiales requeridos.

Grado	Tiempo de servicio	Tamaño promoción	Oficiales grado	Cantidad Oficiales Ejército Campaña
Alférez	2	50	100	
Tte. 2do	3	50	150	
Tte. 1ero	5	50	250	3000
Capitán	5	40	200	1000
Mayor	5	40	200	500
Tte. Cnel.	5	20	100	140
Coronel	5	20	100	100
Gral. Brigada	4	Vacante real	16	16
Gral. División	4	Vacante real	8	8
Tte. Gral.	4	Vacante real	4	4
Gral. de Ejército	4	Vacante real	2	2

Nota: Fuente elaboración del autor.

Sistema de ascensos

El sistema de concurso es el que brinda más garantías, tanto a los oficiales como a la institución. Su aplicación debe comenzar, como en la actualidad, a partir del grado de capitán por el resto de la carrera y contribuye a dar forma a la pirámide del cuerpo de oficiales instaurando regulaciones que, por ejemplo, luego de tres intentos sin obtener vacante, un capitán realizará diez años como mayor y diez como teniente coronel, pasando a retiro con 36 años de servicio de oficial. Por otra parte, los tenientes coroneles y coroneles que no obtengan vacante al alcanzar el tiempo doble en la jerarquía continúan en el grado hasta alcanzar los 36 años de servicio de oficial.

La biología y el servicio militar

En las últimas modificaciones al régimen de retiro militar se sostuvo que una persona puede permanecer en servicio activo hasta edades más avanzadas. Es real que la expectativa de vida de la población ha aumentado considerablemente, pero no ha aumentado el rendimiento físico en igual

manera. Por ejemplo, los deportistas de buena performance siguen teniendo la misma edad. Es decir, pretender solucionar el sistema de retiros alargando el tiempo de servicio es hipotecar la calidad de la defensa a futuro, colocando eventualmente equipo caro y sofisticado no en las mejores manos para utilizarlo.

Tabla 6

Edad de retiro obligatorio.

Grado	Edad	Tiempo servicio mínimo	Edad retiro obligatorio
Alférez	21	2	
Tte. 2do.	23	3	
Tte. 1ero.	26	5	
Capitán	31	5	51
Mayor	36	5	52
Tte. Cnel.	41	5	53
Coronel	46	5	55
Gral. Brigada	51	4	4 años en el grado 58
Gral. División	53	4	4 años en el grado 60
Tte. Gral.	57	4	4 años en el grado 62
Gral. de Ejército	61	4	5 años en el grado

Nota: Fuente elaboración del autor.

Para evitar este problema se presenta la tabla de edades de retiro, con el propósito de disparar la pregunta: ¿Es posible discutir régimen de retiro sin hablar de planes militares de defensa, ni de cantidades de oficiales, ni de planes de carrera?

Este breve repaso de una planificación que se hizo con el Ejército es necesario realizarlo con todas las fuerzas en forma conjunta. No es conveniente que cada una determine sus números sin tener relación con los otros, por lo que las leyes orgánicas no deben ser consideradas en separado. Lo mismo para las capacidades conjuntas, como ser la logística conjunta, se deberá seguir el mismo procedimiento: calcular lo más atinadamente posible qué equipos comprar, cuánto personal se necesita, cuántos oficiales para comandarlos y en base a eso crear los escalafones necesarios.

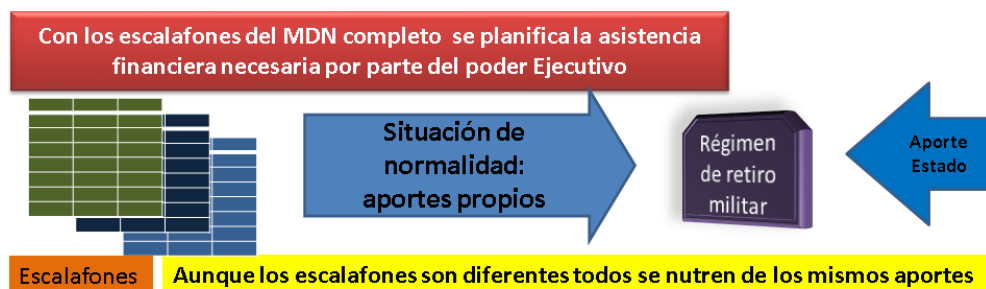


Figura 10. Escalafones y el régimen de retiro militar.

Fuente: Elaboración del autor.

Toda discusión sobre regímenes de calificación, ascenso, bonificaciones y retiro en cualquier parte del Ministerio de Defensa, afecta la sostenibilidad del sistema, por lo tanto, debe ser conjunta y no fraccionada. Reformar el régimen de retiro militar sin un estudio detallado de todo el complejo sistema de defensa nacional parecería totalmente ilógico, si no fuera porque la lógica de los hechos lamentablemente demostró lo contrario.

La reserva como capacidad fundamental de la Defensa Nacional

Unidades de reserva

Ninguna fuerza armada del mundo tiene en tiempo de paz los efectivos de tiempo de guerra o crisis, todas utilizan de mayor o menor medida otro personal que está en condiciones de ser movilizado. La ley N° 9943 establece tres tipos de reserva: activa, móvil y territorial. Más allá de la legislación vigente que mucho ha cambiado, los planificadores militares deberán prever éstas en tipo, tamaño y condiciones de apresto. Siguiendo el ejemplo, se organizan por escalones: la activa es la primera a ser llamada a servicio. Está compuesta fundamentalmente por los militares retirados de personal superior y subalterno hasta los 60 años, que serán incorporados a las unidades del ejército permanente. Por lo tanto, no existen unidades de Reserva Activa, sino que las unidades del ejército son completadas en sus cuadros por los integrantes de éstas. Para ello, por una parte, los retirados deben en todo momento estar a la orden, y por otra los planes militares de defensa asignarán unidades a todos, así como prever que las unidades estén en condiciones de recibirlos.

La Reserva Móvil es el segundo escalón a ser llamado en una crisis, aunque sus integrantes puedan ser individualmente convocados a filas activas en unidades del ejército permanente para, por ejemplo, desplegar en misiones

de paz. Existirán unidades de reserva móvil que completan las brigadas del ejército permanente; estarán comandadas por oficiales de reserva activa y su organización y equipamiento será detallada.

La Reserva Territorial, al ser el tercer escalón, solo se movilizaría como tal en caso de materializarse una amenaza importante; su empleo es fundamentalmente para defender el territorio nacional. Sus unidades constitutivas complementan también al ejército permanente. Las unidades de se organizarán al detalle porque aún en el papel cumplen una función primordial para la planificación.

Oficiales de reserva

Los oficiales también deberían ser de las mismas tres clases. Los retirados formarían la Reserva Activa, los voluntarios con formación militar y académica formarían la Reserva Móvil y los voluntarios sin formación militar previa formarían la Reserva Territorial. Los oficiales de la primera, serían egresados de programas especiales de las escuelas de formación de oficiales con una duración menor a las actuales, teniendo como objetivo que terminen sus estudios académicos. Los oficiales de la Reserva Territorial serán profesionales universitarios radicados en el lugar donde la unidad se sitúe. Contarán con formación militar que los planes de movilización prevean al respecto.

Personal subalterno de la reserva

El personal subalterno retirado integraría la Reserva activa hasta los 60 años. La Reserva Móvil se conformaría con personal voluntario que firme un contrato de servicio específico con equivalencia entre sus derechos y obligaciones de manera de hacer atractivo el servicio y una vez incorporado recibiría el mismo sueldo que los que ya se encontraban en actividad.

Las leyes deberán prever la debida reincorporación de los militares desmovilizados, a sus antiguos puestos de trabajo, tanto públicos como privados. De esta manera se propone dotar de flexibilidad al sistema de personal de ejército y de las Fuerzas Armadas. Más allá del sistema que se modela, es necesario destacar que solo se alcanza una disuasión creíble cuando el ejército permanente es verdaderamente solo una parte del Ejército Nacional.

Conclusiones

El proceso de planificación por capacidades bosquejado en este artículo permite visualizar la necesidad de:

- Integrar las variables económicas desde el inicio.
- Contar con una organización moderna por comandos conjuntos.
- Establecer escalafones diseñados pensando en la movilización.
- Diseñar un régimen de retiro estable.
- Disponer de reservas en condiciones de ser movilizadas.

Las Fuerzas Armadas que emerjan de este proceso serán el medio más eficaz y eficiente para tener una disuasión creíble. Quedan sin embargo algunas preguntas importantes por responder:

¿Es posible realizar planificaciones en defensa sin saber qué presupuesto tendríamos disponible llegado el caso?

¿Es realista tener unas fuerzas organizadas con criterios estancos y presumir que llegado el caso van a operar en forma conjunta?

¿Es verosímil reformar las FF. AA. o algunos de sus componentes sin una planificación conjunta por capacidades?

¿Es conveniente en el largo plazo aplicar una visión restringida y economicista de la defensa?

¿Es creíble discutir régimen de retiro sin hablar de planes militares de defensa, ni de cantidades de oficiales, ni de planes de carrera?

¿Es viable hablar de Defensa Nacional sin capacidad de movilización?

Y, por último, una pregunta que nos llega con un eco de siglos:

¿Si queremos la paz, qué deberíamos hacer?

Referencias

Banco Mundial. (2022). Gasto militar (% del PIB) – Colombia, Israel [Publicación en blog]. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=CO-IL>

Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI, 2020) Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>

NATO. North Atlantic Treaty Organization. (2014). Wales Summit Declaration [Publicación en blog]. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

Navantia. (2021). Fragatas. Defensa y control de los mares. F 110, la fragata del siglo XXI [Publicación en blog]. Recuperado de <https://www.navantia.es/es/productos-y-servicios/fragatas/f110/>

Schamis, G. J. (1989). *1000 días en París*. Buenos Aires: El Cronista Comercial.

- SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. (2020). SIPRI Arms Industry Database [Publicación en blog]. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>
- Uruguay. (1940, agosto 5). Ley n° 9943: Ley de instrucción Militar Obligatoria. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/9943-1940>
- Uruguay. (1967). Constitución de la República. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Uruguay. (2010, marzo 8). Ley n° 18650: Ley Marco de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010>
- Uruguay. (2014, mayo 8). Decreto n° 105/014: Aprobación de la Propuesta en Materia de Política de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/105-2014>
- Uruguay. (2021, enero 7). Decreto n° 371/020: Aprobación de la Propuesta de Política de Defensa Nacional Formulada por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/371-2020>

