

APOYO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE URUGUAY AL “BIENESTAR SOCIAL” Y A LA “SEGURIDAD HUMANA”

Amílcar Andrés Peláez*

RESUMEN

Las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de Uruguay trabajan 24 horas al día, todo el año, en favor del bienestar de la población, porque el marco jurídico permite, al Gobierno, un empleo permanente y flexible de los recursos militares del Estado. En materia de “seguridad exterior”, las FF.AA. vigilan las fronteras terrestres, fluviales y aéreas, evitando el ingreso ilegal de personas, vehículos, embarcaciones y aeronaves, cooperando con los países limítrofes para evitar el tráfico de drogas, armas, personas, etc. Entre otras tareas de “seguridad interior”, realizan la custodia perimetral de cárceles, combaten el contrabando y el abigeato en las zonas fronterizas, al tiempo que actúan como “policía marítima”, en las costas y los puertos, así como “policía aérea” en los aeropuertos. Por otra parte, las FF.AA. apoyan al Sistema Nacional de Emergencias socorriendo a los afectados por inundaciones, tornados, incendios forestales, etc. Asimismo, apoyan la política exterior del Estado, desplegando efectivos militares en la Antártida y en misiones de paz.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, Uruguay, Bienestar Social, Seguridad Humana.

ABSTRACT

The Armed Forces (FF.AA.) of Uruguay work 24 hours a day, all year round, for the welfare of the population, because the legal framework allows the Government to make a permanent and flexible use of the State's military resources. In terms of "external security", the Armed Forces surveil land, water and air borders, preventing the illegal entry of persons, vehicles, boats and aircrafts, cooperating with neighbouring countries to prevent smuggling of drugs, weapons, people, and so on. Among other "internal security" tasks, they carry out perimeter custody of prisons, they combat smuggling and cattle

*Doctor en Economía y Dirección de Empresas (Universidad de Deusto, España). Coronel Retirado del Ejército uruguayo y Licenciado en Ciencias Militares. Realizó tres misiones de paz (Sinaí, Angola y Haití). En Haití fue Jefe de la Oficina de Planificación Estratégica. Fue Director de la Maestría en Estrategia del CALEN. Ha sido docente en el CALEN, la Universidad Católica del Uruguay y la Universidad de la Empresa. Contacto: amilcar.andres.pelaez@gmail.com

rustling in border areas, while acting as maritime police, on coasts and ports, as well as air police at airports. On the other hand, the Armed Forces support the National Emergency System by helping those affected by floods, tornadoes, forest fires, etc. They also support the foreign policy of the State, deploying military personnel in Antarctica and in peacekeeping missions.

Keywords: Armed Forces, Uruguay, Social Welfare, Human Security.

Introducción

Este trabajo analiza algunos conceptos teóricos, incluidos en el marco jurídico uruguayo, que son clave para el empleo de los recursos militares del Estado. Las FF.AA. de Uruguay, a pesar de estar organizadas, equipadas y entrenadas para misiones típicamente militares, son empleadas de forma permanente y flexible para apoyar diferentes políticas públicas que tienen impacto directo e indirecto en el “bienestar social” de la población en general.

No cabe duda, de que el “bienestar social” (el “bien común” de la población) es el principal tema de “interés general”, por el que debe velar el Estado. Estos conceptos fueron incorporados por la normativa uruguaya, en diferentes momentos y contextos, por lo cual no siempre resulta evidente la conexión existente entre ellos. Hay un vínculo tácito pero no explícito entre estos conceptos y por ello muchas veces se los maneja como si no estuvieran conectados.

El concepto de “interés general”, que consagra la Constitución de la República, es equiparable con el concepto de “bien común” y con el de “bienestar social” que invoca la Ley Marco de Defensa Nacional de 2010. Diez años más tarde, la Política de Defensa Nacional 2020, recogió el concepto de “bienestar social” asociándolo al concepto de “seguridad humana”.

A continuación se analizarán estos conceptos teóricos, presentes en el marco jurídico uruguayo, que orientan el empleo permanente de las FF.AA. en beneficio de la población de nuestro país. Esto se da en el marco de las competencias que las normas vigentes asignan a las FF.AA. sin que ello represente un detrimento de sus capacidades militares.

Interés general

La Constitución de la República Oriental del Uruguay (ROU), en su Art. 7, consagra el concepto de “interés general”. Este artículo define los derechos individuales de todos quienes viven en el territorio nacional, indicando lo siguiente:

Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general. (Uruguay, 1967, Art. 7)

Bien común

El concepto de “interés general”, previsto en Art.7 de la Constitución, es equiparable con el concepto de “bien común”. Y esa estrecha relación se hace evidente en el siguiente análisis:

El bien común (el interés general o el interés público, en la denominación que utilizamos observando el derecho positivo uruguayo) es el bien de la sociedad [el Bienestar Social] precisamente porque aprovecha y beneficia a todos y cada uno de los miembros de que ésta se compone. Por el contrario, lo que beneficia a un solo hombre o a un grupo o conjunto de hombres que no son todos los que en la sociedad se integran, es meramente un bien particular..., [El] ...bien común [debe ser] entendido no como la mera suma de bienes particulares sino como el conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman, el logro más pleno de su perfección. (Rey, 2008, p. 178)

Los fundamentos de planificación estratégica que emplea el Estado uruguayo tienen por fin último el “bien común” (el “bienestar social”) de las personas. Por principio, todas las políticas públicas deben aportar algún tipo de “valor agregado” (valor público) a la sociedad y las políticas de Defensa Nacional no son la excepción. Al respecto, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) indica lo siguiente en su “Instructivo conceptual de planificación estratégica”:

El concepto de valor público está relacionado con el “bien común” o el “bienestar general” de una sociedad y de los individuos que a ella pertenecen.... El valor público se gesta al interior de las organizaciones [públicas] pero sólo se realiza fuera de ellas cuando es incorporado por los destinatarios (cadena de generación del valor público). (OPP, 2020, p. 26)

Bienestar Social

La Ley 18.650 (Ley Marco de Defensa Nacional - LMDN), en su Art.1, introdujo el concepto de “bienestar social”. Es la primera vez que la normativa que rige el accionar de las FF.AA. de Uruguay incorpora este concepto. Y al respecto indica lo siguiente:

La Defensa Nacional comprende 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. (Ley 18.650, Art.1)

Seguridad Humana

El concepto de “bienestar social”, introducido por la LMDN de 2010, fue recogido, una década más tarde, por la Política de Defensa Nacional 2020, que lo asoció a la idea de “seguridad humana”. El concepto de “seguridad humana” fue creado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la ONU en 1994 y abarca los diferentes aspectos que inciden en el bienestar individual y colectivo de las personas, agrupándolos en siete grandes dimensiones (o áreas).

Tabla 1

Posibles amenazas a la Seguridad Humana.

Dimensiones de la Seguridad Humana	Principales amenazas a la Seguridad Humana
1. Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo
2. Seguridad alimentaria	Hambre, escasez de alimentos
3. Seguridad sanitaria	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación deficiente, desnutrición, ausencia de acceso a cuidado básicos de salud
4. Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación
5. Seguridad personal	Violencia física, crímenes, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil
6. Seguridad comunitaria	Tensiones inter-étnicas, religiosas y otras similares
7. Seguridad política	Represión política, violación a los derechos humanos

Nota: Elaboración propia en base a IIDH (2010) ¿Qué es seguridad humana?

Como puede verse en la tabla anterior, las tres últimas dimensiones de la “seguridad humana” (seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política) están muy relacionadas a los temas de “seguridad interior” que algunos autores asocian al concepto de “seguridad pública” y otros lo asocian al concepto de “seguridad ciudadana”. Esa dualidad de criterios ha generado largos debates en diferentes momentos y contextos.

Actualmente la noción de “seguridad ciudadana” ha irrumpido con fuerza en diferentes ámbitos de la realidad social, se han creado distintas dependencias gubernamentales tanto en las escalas nacionales como locales específicamente destinadas básicamente a incidir sobre los fenómenos relacionados con la criminalidad, también se han desarrollado programas de estudios en las universidades sobre esta temática e incluso la sociedad civil ha acuñado el término para demandar a los distintos niveles de gobierno mayor control de la criminalidad. Sin embargo no existe una claridad conceptual respecto a este término y... en la práctica funciona como un acordeón que en algunos momentos –sobre [todo] en el plano retórico– se extiende para incluir distintos tipos de amenazas a la población (con lo cual se acerca a la noción de Seguridad Humana) y en otros casos –sobre todo en la implementación de acciones prácticas– se comprime al punto de acercarse al concepto de Seguridad Pública. (Rojas, 2012, p. 78)

Este trabajo, no pretende entrar en el debate sobre la pertinencia de emplear uno u otro término. Por ello, se empleará el concepto tradicional de “seguridad pública”, para designar a las actividades generales de “seguridad interior” que, normalmente, son competencia de los cuerpos policiales.

La Política de Defensa Nacional aprobada en el año 2020 (PDN-2020) introduce, por primera vez, el concepto de “seguridad humana” en la normativa que regula la Defensa Nacional. Como puede verse en la Tabla 2, el “bienestar social” es uno de los “intereses nacionales vitales” y la “materialización de la Seguridad Humana en todos sus órdenes”, es uno de los “objetivos estratégicos del Estado”.

El concepto de “seguridad humana” permite orientar la acción del Estado con el fin de crear las condiciones para el pleno goce de los derechos individuales previstos en el Art. 7 de la Constitución de la República, que ya fue comentado, dentro de los que se destaca el derecho a la “seguridad”. Sin un

ambiente de paz y seguridad, en el que exista un pleno imperio de la ley y el orden (total vigencia del Estado de Derecho), las personas no pueden aspirar a disfrutar de sus derechos constitucionales.¹

Políticas aprobadas por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA)

El CODENA fue creado por la Ley Marco de Defensa Nacional (LMDN), en 2010, y comenzó a funcionar después de que fue reglamentado por el Decreto 147/013 a mediados de 2013. Uno de sus cometidos es aprobar las normas reglamentarias del sector de la defensa. La Política de Defensa Nacional vigente desde el año 2020 (PDN-2020) fue aprobada por el Decreto 371/020 del 23 dic. 2020. Sustituyó por completo a la anterior (PDN-2014), aprobada por el Decreto 105/014, del 08 may. 2014 y será sustituida por otras en el futuro. La PDN es el documento que orienta la política quinquenal de cada gobierno en materia de Defensa Nacional. Esta política es aprobada, por decreto del Poder Ejecutivo, normalmente en el primer año de cada período de gobierno que, en Uruguay, es de cinco años.²

Es importante destacar que la PDN-2014 (la primera política de este tipo) estuvo vigente por dos períodos de gobierno sin ser modificada. Cabe resaltar que la Política Militar de Defensa (PMD-2016) aprobada por el Decreto 129/016 todavía sigue vigente aunque está en vías de ser actualizada. La más reciente de estas normas reglamentarias es la Política Nacional de Inteligencia (PNI-2022), aprobada por el Decreto 157/022 del 23 may. 2022.³

¹ Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la **seguridad humana**. Los ODS, incluidos en la Agenda 2030 de la ONU, no mencionan el concepto de seguridad humana (creado por el PNUD/ONU en 1994). Pero sin indicarlo de forma expresa, los ODS buscan que los habitantes del planeta accedan a niveles adecuados de bienestar en cada una de las siete dimensiones de la seguridad humana. Amplia información sobre las acciones del Gobierno de Uruguay en materia de los ODS puede ser consultada en: <<https://ods.gub.uy>>.

² La LMDN-2010 establece en su Art.8 que: “Compete al Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros: A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos.”

³ Políticas emitidas por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). En este trabajo se optó por identificar a las políticas emitidas por el CODENA con la sigla correspondiente y el año de su aprobación. Esto permite identificarlas con precisión, porque van a ir cambiando, en teoría cada cinco años, con cada nuevo Gobierno. Estas políticas se aprueban por decreto y, normalmente, cada nueva política deroga a la anterior. Asociar las políticas al año de su aprobación facilitará futuros estudios comparativos, de las sucesivas políticas del sector de la defensa, para ver su evolución a lo largo del tiempo.

Tabla 2

Intereses y Objetivos Nacionales incluidos en la Política Nacional de Defensa

Esta tabla resume los intereses y objetivos nacionales, así como las posibles amenazas a los mismos, incluidos en la Política de Defensa Nacional 2020.

Intereses Nacionales Vitales

1. La forma Democrática Republicana de gobierno y el Estado de Derecho.
2. La Soberanía y la Independencia Nacional.
3. La Integridad territorial, marítima, aeroespacial y del ciberespacio del país.
4. La Integridad de sus recursos estratégicos.
5. La Seguridad y Defensa del Estado.
6. La Paz de la República.
7. La Vida, Libertad y los demás DD.HH de sus habitantes.
8. El **Bienestar Social**.

Objetivos Estratégicos del Estado

1. Mantener la integridad territorial, marítima, aeroespacial y del ciberespacio del país.
2. La Inserción internacional y la Integración hemisférica.
3. Protección de la población ante situaciones de emergencia.
4. El desarrollo del país y la materialización de la **Seguridad Humana** en todos sus órdenes.
5. La promoción de la Democracia en el hemisferio.
6. La protección del ambiente.
7. La protección de los recursos estratégicos renovables y no renovables.
8. La presencia en el Continente Antártico.

Amenazas a los Intereses Nacionales

1. Violación de nuestra soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio.
2. El terrorismo.
3. El crimen organizado.
4. Ciberataques.
5. Inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes.
6. Incidentes en bioseguridad.
7. Deterioro del ambiente.
8. Las pandemias y epidemias.
9. Inestabilidad democrática en la región.
10. La aparición de conflictos regionales.

Nota: Elaboración propia en base a la Política de Defensa Nacional 2020 (Decreto 371/020)

Uruguay incorporó una visión amplia e integral sobre seguridad y defensa

Esta visión está plasmada en el marco jurídico que regula los temas de seguridad y defensa. Este conjunto normativo tiene su base en la Constitución de la ROU la cual, en su Art. 168, establece:

Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: 1º) La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior. 2º) El mando superior de todas las fuerzas armadas. (Uruguay, 1967, Art. 168)

Es importante destacar que la Constitución de la República solo menciona tres veces la palabra “defensa” y para referirse a aspectos nada vinculados a los temas militares. Por ello, el concepto que maneja la Constitución, es el de “Seguridad” como concepto amplio que incluye a la “Defensa”.

Siguiendo la tendencia internacional en la materia, Uruguay adoptó una visión amplia e integral sobre los conceptos de seguridad y defensa lo cual se ve plasmado en el marco normativo vigente. Sobre este aspecto Rodríguez (2019b,) expresa lo siguiente:

La nueva realidad internacional luego de los atentados del 11-S [ataques terroristas del 11 Sep. 2001] condujo a revisar los enfoques de la seguridad hemisférica, ampliando el concepto tradicional de seguridad incorporándole amenazas nuevas no tradicionales, donde cada Estado contemplara sus particulares problemas de seguridad. Dicha concepción fue recogida en la Declaración de Bridgetown, “Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica” (2002). Este enfoque de nuevas amenazas y alcance multidimensional de la seguridad fue establecido por la Organización de Estados Americanos en la Conferencia Especial sobre Seguridad “Declaración de Seguridad de las Américas” (2003). Las nuevas amenazas comprenden, entre otros aspectos, el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilegal de armas, la trata de personas y el ciberataque, así como las conexiones entre ellas. (p.130)

En el Siglo XXI, el contexto de seguridad general de los Estados nación presenta nuevos desafíos, tanto en lo interior, como en lo exterior, a lo cual debe sumarse las amenazas del ciberespacio.

La globalización se ha desplegado de tal forma sobre los Estados, que hace que los conflictos trasciendan las fronteras territoriales y conceptuales. En este nuevo orden mundial parece no tener cabida la tradicional distinción entre seguridad interior y exterior, los problemas son de seguridad a secas... El terrorismo internacional ha demostrado que resulta muy difícil, si ya no es inoperante, practicar aquella distinción entre seguridad nacional e internacional y a esto se agrega la dificultad de distinguir en la práctica los llamados roles civiles, policiales y militares... La Seguridad del Estado se logra a través de acciones tendientes a asegurar el desarrollo del país, protegiendo su patrimonio y superando situaciones de conflicto cualesquiera sea su naturaleza, factores externos o internos de inseguridad, así como también contrarrestando los impactos negativos de las catástrofes naturales. (Corujo, Bas Vilizzio, Besio, y Núñez Castro, 2014, p.118)

La PDN-2014 destacaba que las amenazas a la seguridad de los países “pueden ser de gran magnitud y tener un carácter multidimensional y transnacional”. Por su parte, la PDN-2020 propuso un enfoque de la Defensa Nacional de carácter multidimensional, que considere como objetos referentes de la seguridad: a las personas, a la sociedad y al Estado, reconociendo a este último como responsable por la seguridad y protección de los otros dos.

Asimismo, la PDN-2020 presenta una visión integral de la seguridad del Estado al indicar que “Seguridad y Defensa... en la actualidad se presentan como dos caras de una misma moneda”.

Es evidente que proteger las fronteras terrestres, fluviales y aéreas del país (“seguridad exterior”) tiene un gran impacto positivo en la “seguridad interior” de todo el territorio nacional. La vigilancia de fronteras que realizan las FF.AA. se desarrolla en una gran zona del territorio nacional en la que se superponen la “seguridad exterior” y la “seguridad interior”. Esta misión se cumple en una franja de 20 km de ancho, a lo largo de las fronteras terrestres y fluviales, la cual cubre aproximadamente un 25% de la superficie terrestre de nuestro país. Tal como lo indica la que se conoce como “Ley para la vigilancia de Fronteras” (Ley 19.677), en esa extensa “zona fronteriza”, que expresamente excluye a los centros poblados, los militares actúan como auxiliares de la justicia y colaboradores de la policía, realizando “identificación

de personas y control de vehículos” pudiendo detener personas “en caso de infraganti delito”.

El año 2020, fue clave para actualizar la normativa que regula el sector de la defensa. Ese año, se terminó de ajustar el marco legal para la puesta en marcha el Sistema Nacional de Inteligencia de Estado (SNIE) creado por la que se conoce como Ley de Inteligencia de 2018.

En el año 2020 se terminó de dar forma al nuevo sistema nacional de inteligencia, para que comenzara a funcionar, a comienzos de 2021, totalmente actualizado. Dentro de los ajustes incorporados en 2020 a la Ley Marco de Defensa Nacional (de 2010) se destaca el hecho de que el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) pasa a ser miembro pleno del Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Por otra parte, se asigna al CODENA la responsabilidad de “determinar la Política Nacional de Inteligencia que colabore a la consecución de los objetivos nacionales y a la defensa nacional (Ley N° 18.650, Art.8). (Peláez, 2021, p.44)

Empleo permanente, pragmático y flexible de los recursos militares del Estado

Uruguay optó por un modelo de organización y distribución territorial, de sus Fuerzas Armadas, al tiempo que definió políticas de empleo de las mismas que favorecen la rapidez y la flexibilidad de su actuación en diversos temas de “interés general”. Las Fuerzas Armadas no se conciben solo como una estructura con fines bélicos, sino que los recursos del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) se emplean, de forma constante, para defender los “intereses nacionales vitales” y para colaborar al logro de los “objetivos estratégicos del Estado” definidos por el Poder Ejecutivo en la Política de Defensa Nacional. El marco jurídico de Uruguay permite emplear los recursos humanos, materiales y presupuestales del MDN en “tareas subsidiarias” que redundan en beneficio del “bienestar social” general de la población.

Tabla 3

Principal Marco jurídico de la Defensa en Uruguay.

Esta tabla resume el principal marco jurídico de la Defensa en Uruguay. La Constitución de la República, de 1967, con las reformas introducidas hasta el año 2004, da marco general a la normativa que regula el sector de la Defensa. Dentro de las normas que rigen el empleo de las FF.AA. se destacan las siguientes.

1. **2010 - Ley Marco de Defensa Nacional** (Ley 18.650 del 19 Feb.2010). Creó el CODENA (Consejo de Defensa Nacional) dirigido por el Presidente de la República y el ESMAD (Estado Mayor de la Defensa) para coordinar los aspectos operativos de las FF.AA. Fue reglamentada por:
 - **Decreto 147/013** (Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA).
 - **Decreto 129/016** (Política Militar de Defensa).
 - **Decreto Reservado 180/017** (Estrategia Nacional contra el Terrorismo). Esta norma creó el CENACOT (Centro Nacional de Coordinación Contra el Terrorismo).
 - **Decreto Reservado 44/018** (Plan de Seguridad de Infraestructuras críticas).
 - **Decreto 180/018** (Plan de respuesta de Emergencia Nacional para Incidentes y Accidentes Radiológicos).
 - **Decreto 371/020** (Política de Defensa Nacional).
2. **2010 - Ley para la custodia perimetral de cárceles** (Ley 18.717 del 24 Dic.2010). Esta norma formalizó una situación que, en los hechos, se venía regulando por decreto desde 1997.
3. **2018 - Ley para la vigilancia de Fronteras** (Ley 19.677 del 26 Oct. 2018). La ley titulada "Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza", conocida como "Ley para la vigilancia de fronteras" está siendo aplicada desde marzo de 2020 y fue reglamentada por:
 - **Decreto 412/019** del 09 Dic.2019.
 - **Decreto 92/020** del 12 Mar.2020.
4. **2018 - Ley de Inteligencia** (Ley 19.696 del 29 Oct.2018). La SIEE (Secretaría de Inteligencia Estratégica) coordina todos los órganos de inteligencia del Estado dentro de los que se destacan los de MI, MDN, RR.EE y MEF que colaboran a detectar y prevenir cualquier tipo de amenazas a los intereses y objetivos nacionales. Fue reglamentada por:
 - **Decreto 157/022** del 23 de May.2022 (Política Nacional de Inteligencia).
5. **2019 – Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas** (Ley 19.775 del 26 Jul.2019). Esta ley introdujo cambios a la Ley 14.157 (Ley Orgánica de las FF.AA) la cual sigue parcialmente vigente. Cabe destacar, que actualmente está a consideración del Parlamento Nacional un proyecto de ley que introduce algunos cambios a la Ley 19.775. Esta ley define las competencias de las FF.AA. en tres niveles "Misión fundamental" (Art.20), "Tareas" (Art.21) y "Tareas Subsidiarias" (Art.22).
6. **2020 – Ley de Derribo**. Mediante el Art. 114 de la Ley 19.889 del 09 Jul. 2020 se aprobó lo que se conoce como "Ley de Derribo". Ha sido implementada con éxito y ha permitido detener aeronaves en infracción, aplicando las diferentes etapas de intimación para que las aeronaves aterricen a fin de su identificación y control. Hasta el presente no ha sido preciso abrir fuego contra ninguna aeronave. Fue reglamentada por:
 - **Decreto 327/020** del 04 Dic.2020.

Nota: Elaboración propia.

La realidad mundial muestra que, en el Siglo XXI, no es posible concebir a las Fuerzas Armadas de un país como un instrumento útil sólo para la guerra. Las Fuerzas Armadas deben tener la flexibilidad suficiente para responder ante eventualidades tan disímiles como operaciones de búsqueda y rescate, incendios forestales, desastres naturales, emergencias sanitarias, o atentados terroristas, entre muchas otras posibles contingencias. Sea para actuar en tierra, mar o aire, las Fuerzas Armadas son el elemento de más rápida respuesta que el Estado Uruguayo tiene al servicio del SINAE (Sistema Nacional de Emergencias). Pueden ser movilizadas muy rápidamente para operar en cualquier momento, en cualquier lugar y bajo cualquier condición climatológica, al tiempo que cuentan con total autonomía logística y la capacidad de operar por prolongados períodos de tiempo.... Las operaciones de paz son otra buena forma de aprovechar productivamente los recursos militares del Estado. En este sentido, Uruguay está dando un buen ejemplo al mundo de cómo un país pequeño y con limitados recursos, puede realizar una gran labor al servicio de la paz mundial. Las evidencias empíricas... muestran que participar en misiones de paz le ha producido a Uruguay muchos beneficios políticos, económicos y sociales. Y estos beneficios superan largamente los eventuales inconvenientes de trabajar por la paz. Aunque resulte paradójico, militares uruguayos entrenados y equipados para la guerra, han pasado los últimos 50 años sembrando la paz por todo el mundo. (Peláez, 2008, pp.344 – 345)

Desde la aprobación de la LMDN, en 2010, se ha generado un marco legal de la Defensa que posee amplio consenso entre los partidos políticos y que sirve como “columna vertebral” de lo que puede considerarse como verdaderas “políticas de Estado” en temas de Defensa. Dentro de este conjunto legal se destacan las normas incluidas en Tabla 3.

Es común clasificar a las “políticas públicas” como “políticas de gobierno” y “políticas de Estado”, considerando a las últimas como aquellas políticas públicas que perduran en el tiempo a pesar del cambio de los partidos políticos en el gobierno.

Desde que fue aprobada la LMDN, en 2010, cada administración de gobierno ha definido sus “políticas de gobierno” mediante decretos reglamentarios, de las leyes que regulan el sector de la Defensa, marcando así las prioridades y matices que el Gobierno de turno busca darle al empleo de los recursos del MDN. Como ya fue analizado, desde la aprobación de la LMDN, hubo dos Políticas de Defensa Nacional (PDN): la PDN-2014 y la PDN-2020. Asimismo, se aprobó la Política Militar de Defensa (PMD-2016), que está en vías de ser modificada. La Política Nacional de Inteligencia (PNI-2022) dotó a la que se conoce como Ley de Inteligencia aprobada en 2018 de un marco reglamentario que no poseía.

Principales políticas públicas apoyadas por el Ministerio de Defensa Nacional

Se analizarán, a continuación, las principales áreas dentro de las políticas públicas en las que participan las FF.AA. y que, en su conjunto, colaboran al logro de los “intereses nacionales vitales” que incluyen el “bienestar social” de la población (ver Tabla 2).

- **Seguridad exterior.** La Armada Nacional custodia las fronteras marítimas, fluviales y lacustres. El Ejército Nacional custodia las fronteras terrestres y la Fuerza Aérea Uruguaya vigila el espacio aéreo nacional para evitar la entrada y salida ilegal de aeronaves. Esto busca evitar el tránsito ilegal de personas, vehículos, embarcaciones y aeronaves, cooperando con los países limítrofes para evitar el tráfico de drogas, armas, personas, mercaderías, etc.
- **Seguridad interior.** En este sentido se destaca el papel que desarrollan las FF.AA. en materia de “seguridad interior” (seguridad pública), colaborando permanentemente con la Justicia y la Policía, en diferentes cometidos dispuestos por el marco legal vigente, tales como: 1) Custodia perimetral de cárceles, 2) Patrullas y controles en la zona fronteriza de 20 km de ancho, 3) Policía Marítima (en zonas costeras, marítimas, fluviales y lacustres, así como en instalaciones portuarias de todo el país), 4) Policía Aérea (en instalaciones aeroportuarias de todo el territorio nacional), etc.
- **Seguridad cibernética (ciberseguridad y ciberdefensa).** La LMDN-2010 no hace ninguna referencia a la dimensión ciberespacial de la defensa. La PDN-2014 ya mencionaba la importancia de proteger el “ciberespacio” contra ataques “cibernéticos”. La PDN-2020 incorporó los conceptos de “ciberseguridad” y “ciberdefensa”. En este sentido, la PDN-2020 establece que “Desde el MDN se avanzará en la creación de un Comando

Conjunto de Ciberdefensa para dotar a las Fuerzas Armadas de nuevas capacidades de disuasión conjunta y sectorial en el dominio ciberespacial.” Toda la actuación del MDN en temas de ciberseguridad y ciberdefensa, se realiza en el marco de la políticas públicas gestionadas por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) dependiente de la Presidencia de la República. Para cualquier Estado, es fundamental proteger las infraestructuras críticas del país, tanto desde el punto de vista físico como cibernético. Por una amplia información sobre este tema, se recomienda consultar a Rodríguez (2019a), Vila (2019) y a Camps (2019).

- **Inteligencia.** Las FF.AA. integran el Sistema Nacional de Inteligencia del Estado (SNIE) y apoyan permanentemente a la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE) a detectar posibles amenazas provenientes de organizaciones criminales y/o terroristas, en el marco de una permanente cooperación con los gobiernos de la región.
- **Apoyo al Sistema Nacional de Emergencias (SINAE).** Se destacan los permanentes aportes de las FF.AA. a todas las acciones del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) para desarrollar tareas de “protección civil”. El SINAE funciona en la Presidencia de la República y posee apenas unos 20 funcionarios. Por ello, las FF.AA. constituyen el principal elemento de rápida respuesta para socorrer a las personas afectadas por inundaciones, tornados, incendios forestales, etc.⁴
- **Apoyo a la política exterior del Estado.** En el caso de Uruguay hay dos políticas de Estado que involucran al sector de la defensa: 1) participación de efectivos militares en misiones de paz y 2) despliegue de las FF.AA. en la Antártida.
 - **Participación en misiones de paz.** En 1982 se desplegó el primer contingente de paz a la península del Sinaí y desde entonces

⁴ Protección Civil. Este concepto fue incorporado a la PDN-2020. La *protección civil* es la principal misión del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) y para ello cuenta con los recursos humanos y materiales de las FF.AA. como elemento de rápida respuesta. En el Mercosur existe una amplia cooperación en esta materia, en ámbitos como la “*Reunión especializada de Reducción de Riesgos de Desastres socionaturales, la defensa civil, la protección civil y la asistencia humanitaria del MERCOSUR*”, creada en 2009. Por mayor información se recomienda consultar: <https://www.mercosur.int/es-creada-la-reunion-de-ministros-y-altas-autoridades-de-gestion-integral-de-riesgos-de-desastres/>

Uruguay tiene fuerzas de paz en el extranjero de forma ininterrumpida. Esta actividad tiene gran impacto en la imagen externa de Uruguay presentándolo como un país comprometido con la paz y la estabilidad mundial. Uruguay llegó a ser el 7º mayor proveedor de tropas de paz a la ONU, en los años 2002, 2003 y 2006, con presencia en varias misiones de paz a la vez. La destacada actuación en misiones de paz, favoreció la elección de Uruguay para ser miembro del Consejo de Seguridad de la ONU en los años 2016 y 2017. Por mayor información sobre los beneficios políticos, económicos y sociales de participar en misiones de paz, se recomienda consultar a Peláez, 2008, cap. 4.

- **Presencia permanente en la Antártida.** En 1984, Uruguay desplegó la primera dotación militar en la Antártida y desde esa fecha nuestro país ha estado presente de forma ininterrumpida en el Continente Blanco. La presencia en la Antártida permitió a Uruguay pasar a integrar el selecto grupo de los países miembros del Tratado Antártico. Obtener y mantener la categoría de miembro pleno exige tener presencia permanente en la Antártida, además de otros criterios técnicos, que Uruguay cumple. Todo lo relativo a la Antártida es gestionado por el Instituto Antártico Uruguayo (IAU) que depende del MDN. Hay 52 países que integran el Tratado Antártico, pero solo 29 de ellos tienen el estatus de miembro consultivo pleno y Uruguay es uno de esos países. Esto posiciona a Uruguay en un lugar especial del contexto mundial.

Uno de los objetivos estratégicos incluidos en la PDN-2020 es la “inserción internacional” de nuestro país. La presencia en la Antártida y en las misiones de paz permite proyectar una imagen positiva de Uruguay, que favorece la inserción de nuestro país en el contexto internacional. Por otra parte, la destacada participación en misiones de paz, posiciona a Uruguay como un país comprometido con la paz y la seguridad internacional. Estas actividades tienen efecto en el largo plazo y, por ello, el impacto positivo de estas estrategias de país, algunas veces pasan desapercibidas para el público general.

- **Apoyo a diversas políticas estatales de impacto social.** Las FF.AA. apoyan, de forma constante a diferentes estructuras gubernamentales para cumplir sus funciones (autoridades

sanitarias, autoridades electorales, Ministerio de Desarrollo Social, etc.). Todo esto es posible, porque el marco jurídico vigente permite al gobierno emplear las FF.AA. para colaborar con diferentes órganos del Estado para llevar adelante sus cometidos. Por otra parte, las FF.AA. de Uruguay han cumplido, históricamente, diferentes actividades de “interés general”.

Del anterior análisis surge que Uruguay ha encarado el tema de la seguridad, con una visión amplia, y lo gestiona de forma integral, promoviendo la cooperación de todos los órganos del Estado para lograr los “objetivos nacionales”. Esto se ha ido plasmando en la normativa vigente desde la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional de 2010. Sin embargo, es importante destacar que esta postura para la gestión de los temas militares no nació con la Ley Marco de Defensa Nacional, sino que es de larga data.

Conclusiones

Desde la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional, en 2010, las diferentes administraciones de gobierno, han optado por emplear los recursos militares del Estado de forma pragmática, flexible y permanente, en diferentes temas de “interés general” que colaboran al logro de los intereses y objetivos nacionales, definidos en la Política de Defensa Nacional. Esto ha permitido definir “políticas públicas”, que han tenido un impacto positivo directo e indirecto en el “bienestar social” (el bien común de la población) lo cual ha mejorado los niveles de “seguridad humana” en nuestro país.

Uruguay adoptó un enfoque amplio e integral de la seguridad del Estado que se alinea con las tendencias generales de la región y del mundo. Esta visión de la seguridad, incorporada al marco legal vigente, asigna misiones a las FF.AA. en materia de “seguridad interior”, “seguridad exterior” y “seguridad cibernética” (ciberseguridad y la ciberdefensa).

El Gobierno uruguayo emplea, de forma habitual, los recursos militares del Estado para apoyar diferentes iniciativas gubernamentales dentro y fuera del territorio nacional. Esto se debe, en parte, a que las normas vigentes en Uruguay permiten la actuación de las FF.AA. en apoyo a diferentes políticas públicas. Algunas de estas políticas son verdaderas políticas de estado, porque han sido mantenidas, con algunos matices, a pesar del cambio de los partidos políticos en el gobierno a lo largo de varias décadas.

Se destaca la permanente participación de las FF.AA. en actividades de “protección civil” en el marco del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE). Asimismo, es relevante el papel de las FF.AA. apoyando la política exterior del

Estado, principalmente, con el despliegue de efectivos militares en la Antártida y en las misiones de paz.

La permanente cooperación entre el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior permite reaccionar de forma rápida y flexible ante hechos imprevistos. Por otra parte, este manejo pragmático de los cuerpos de seguridad del Estado, no implica “policializar” a los militares, ni “militarizar” a los policías.

Referencias

- Camps, P. (2019). Ciberdefensa y ciberseguridad: nuevas amenazas a la seguridad nacional, estructuras nacionales de ciberdefensa, estrategias de ciberseguridad y cooperación interagencias en este ámbito. *Revista Estrategia. Tercera época*, (6), 80 – 93.
- Corujo, H., Bas Vilizzio, M., Besio, F., y Núñez Castro, S. (2014). Proyecciones internas y externas de la seguridad y defensa en Uruguay. *Revista Estrategia. Tercera época*, (5), 115 – 149.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2010) ¿Qué es seguridad humana? [Publicación en blog]. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/multic/default12.aspx?contenido=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad>
- Peláez, A. A. (2008). *Administración pública de los recursos de defensa en Uruguay*. (Tesis doctoral, Universidad de Deusto, San Sebastián, España). Recuperado de: <https://rb.gy/q9wzu0>
- Peláez, A. A. (2021). Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica del Estado Uruguayo. *Revista Estrategia. Tercera Época*, (8), 35 – 51.
- Presidencia de la República. (2020). *Planificación Estratégica. Instructivo conceptual. Presupuesto Nacional 2020–2024*. Recuperado de Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Oficina de Planeamiento y Presupuesto https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2020-06/Instructivo_conceptual_PE_17062020.pdf
- Rey, A. (2008). El interés general. Argumento para limitar derechos individuales. *Revista De Derecho*, 7 (13), 177 – 187.

- Rodríguez, M. R. (2019a). La protección de infraestructuras críticas como un aspecto de la seguridad integral del Estado. *Revista Estrategia. Tercera época*, (6), 7 – 21.
- Rodríguez, M. R. (2019b) El uso del instrumento militar frente a nuevas amenazas. El caso de Uruguay. En S. Alda y C. Sampó (Comps.). *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*. (pp. 129 – 152). Lima: Ejército del Perú. Centro de Estudios Estratégicos.
- Rojas Aravena, F. (Editor). (2012). *Seguridad humana: Nuevos enfoques*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30032.pdf>
- Uruguay. (1967). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Uruguay. (2010, marzo 8). Ley Nº 18.650: Ley Marco de Defensa Nacional. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010>
- Uruguay. (2018, noviembre 07). Ley Nº 19.677: Autorización a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19677-2018>
- Uruguay. (2018, noviembre 07). Ley Nº19.696: Aprobación y Regulación del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19696-2018>
- Uruguay. (2019, agosto 5). Ley Nº 19.775: Modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19775-2019>
- Uruguay. (2021, enero 01). Decreto Nº 371/020. Apruébase la propuesta de Política de Defensa Nacional formulada por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/371-2020>

Vila, G. (2019). Los ciberataques como amenazas a las infraestructuras y recursos críticos de un Estado. *Revista Estrategia. Tercera época, (6)*, 22 – 39.

