

# **Seguridad y Defensa para momentos de crisis: Gobierno, Parlamento y FFAA en el Uruguay de hoy**

**Lic. Félix Besio**  
**Docente del Centro de Altos Estudios Nacionales**  
**Montevideo – Uruguay**  
[fabe@adinet.com.uy](mailto:fabe@adinet.com.uy)

## **Abstract**

El mundo, el hemisferio, la región y cada uno de los Estados, se están moviendo en un escenario signado por una irreversible globalización. Ese escenario nos presenta un sistema mundial de múltiples actores que se nos evidencia cargado de incertidumbre, riesgo y complejidad.

Esa realidad nos muestra una cierta inadecuación institucional en general, para enfrentar los nuevos desafíos, y es de considerarse que las instituciones relacionadas con la Defensa Nacional, no son la excepción.

Los desafíos a la seguridad de los Estados estarían vinculados a las amenazas a esa seguridad. Esas amenazas, sean tradicionales, sean nuevas o percibidas por los ciudadanos, deberán enfrentarse como fenómenos intermésticos.

En ese marco encontramos unas FFAA uruguayas inmersas en un marco normativo en vías de revisión desde hace 18 años, enfrentándose a una Reforma del Estado que está erosionando sus capacidades en el cumplimiento de sus misiones específicas.

En este esquema haremos notar la importancia de realizar definiciones políticas sobre Seguridad y Defensa Nacional, a los efectos de que las FFAA cuenten con el marco normativo y orgánico que les posibilite desarrollarse en ese escenario complejo, lo que lleve a disminuir, al menos en parte, las incertidumbres del futuro.

## **Introducción**

El hemisferio occidental, en términos generales, atraviesa por un escenario lleno de inseguridades. Gran parte de Latinoamérica, viniendo más hacia nuestras realidades cotidianas, atraviesa por un escenario de múltiples problemas económicos, lo que genera problemas sociales y tiene su correlato en lo político.

En lo que respecta al Uruguay y al relacionamiento Poder Ejecutivo – Poder Legislativo – Fuerzas Armadas, desde hace ya décadas que se arrastran problemas estructurales al respecto. Estos problemas se relacionan con las definiciones (o más bien indefiniciones) de los conceptos de Seguridad y de Defensa Nacional y, por ende, ambigüedades en la definición de los propios cometidos básicos de las FFAA, tema de nivel normativo y legal. En el mismo sentido, ello también se relaciona con los sistemas de reclutamiento, de ascensos y de educación profesional de los integrantes de esas instituciones, pasando por una cierta conceptualización de las FFAA como un programa de empleo, frente a la desfavorable coyuntura nacional en general.

Así, en un esquema como el mencionado y en relación con las decisiones políticas que involucran a las FFAA - o sea recortes en los gastos de funcionamiento hasta niveles mínimos

históricos -, notamos que esas políticas de recorte están teñidas de un color netamente economicista, exigiéndose su cumplimiento sin mirar el descaecimiento del servicio que se brinda a la población y el descaecimiento del bien público que tal vez sea deseable preservar. De esta manera nos encontramos con recortes presupuestarios que, poco a poco, van desnaturalizando la función del militar, la que ya de por sí en Uruguay, sin Libro Blanco de la Defensa ni ciudadanía inmersa en el tema, en un estado de desinformación y una ciudadanía desinteresada en lo que constituye el bien público "defensa nacional", no está teniendo un marco normativo discutido ni relativamente aceptable para los criterios de los representantes de la ciudadanía.

En este trabajo comentaremos brevemente el tipo de escenario en el cual las instituciones vinculadas a la Defensa Nacional se están moviendo. Así notaremos aquellos elementos que consideramos se debería tener en cuenta, a los efectos del cumplimiento de la función de defensa del Estado. Considerándose finalmente, dadas las condiciones particulares del Uruguay a este respecto, la necesidad imperiosa de un debate amplio sobre Seguridad y Defensa Nacional.

- **Un escenario incierto e inseguro.**

En el mundo de hoy, los avances en las ciencias y las tecnologías, especialmente en aquellas aplicadas a las comunicaciones, han configurado un "sistema mundial"<sup>1</sup>, peculiar, diferente a aquellos a los que estábamos acostumbrados, con un alto grado de incertidumbre, complejidad y riesgo. En ese sentido, es de considerarse de especial interés el fenómeno de la globalización y sus consecuencias en la configuración de las relaciones internacionales.

- ***La Globalización como circunstancia.***

Sin dudas que existen diferentes ideas y perspectivas en relación con la categorización del fenómeno llamado "globalización"<sup>2</sup>. Por ello, la conceptualización que se pueda dar aquí, tan sólo se trata de una idea que no es de ser considerada como la correcta, la única y ni siquiera la mejor.

La globalización estaría relacionada con la falta de un Estado Mundial, determinándose una sociedad global<sup>3</sup> y nuevas relaciones de poder entre actores estatales nacionales, actores no estatales y actores transnacionales, bajo un sistema sin ningún poder hegemónico de referencia. No obstante ello, esta globalización también es politización, en función del relacionamiento de esos diferentes actores con los ámbitos del poder.<sup>4</sup>

Por tanto, podemos coincidir que "... la globalización significa los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores

---

<sup>1</sup> Cuando mencionamos "sistema mundial", nos referimos a todas aquellas redes y conjuntos de interrelaciones personales y/o institucionales, sean éstas formales o informales, entre todo tipo de actores.

<sup>2</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires, Paidós, 1998. Págs. 16, 32, 42, 49, 61, 63 y 127.

<sup>3</sup> Llamamos "sociedad global" a los atributos de interconectividad e interoperatividad que tienen los grupos sociales y los sujetos hoy en día, en función de la aplicación y utilización de recursos brindados por la ciencia y la tecnología.

<sup>4</sup> García Caneiro, José y Vidarte, Francisco Javier. *Guerra y filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanche, 2002. Págs. 194 y ss.

transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios. [...] La globalización significa la muerte del apartamiento.<sup>5</sup>

Es de considerarse a la globalización como algo irreversible, cuyos impactos y consecuencias, basadas en la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, coadyuvan al logro de una generación policéntrica de conflictos, en un escenario en extremo complejo, donde los actores nacionales estatales se ven enfrentados al hecho de tener que debatir los diferentes temas con otros actores no estatales, nacionales o transnacionales.<sup>6</sup> Este redimensionamiento planetario nos está mostrando una caída de las barreras clásicas y cotidianas, con la consecuente pérdida de control sobre interacciones que otrora eran resorte del Estado.

- ***Riesgos e incertidumbres.***

Hasta fines del siglo XX, y hablando en términos generales, la vida transcurría en forma planificada y 'segura', dentro de marcos institucionales que se configuraban bajo un manto de certidumbre, donde esta certidumbre y la fuerza de la razón eran centrales. Así, el hombre se imaginaba a sí mismo como un observador, fuera de ese universo, aunque estudioso de ese universo, con el objetivo de conocerlo y así dominarlo.<sup>7</sup>

El transcurrir del tiempo y diferentes cuestionamientos, van configurando una crisis a la idea de la centralidad de la ciencia. Este objetivismo racionalista trata de un sujeto que observa y piensa, y que está inmerso en una realidad que es su propia construcción y que será tomada como base de la construcción de nuevas realidades. Aunque cuando se habla de sujeto y objeto estamos acostumbrado a pensar en dos cosas distintas, separadas; en realidad resulta imposible disociarlos.<sup>8</sup>

Todas estas realidades van mostrando una cierta inadecuación de las instituciones como están conformadas actualmente, para enfrentar los desafíos del mundo de hoy.<sup>9</sup> Tal vez sea necesario reconstruir esas instituciones, configurándolas de otro modo, para que no sean meras 'instituciones concha'<sup>10</sup>, o bien pensar en otro tipo de instituciones a tal efecto, como el gran desafío del porvenir.

En la actualidad, no es posible pensar en ningún tipo de reingeniería institucional sin dejar de reconocer la configuración del hombre como un "sujeto multidimensional"<sup>11</sup>, sin dejar de reconocer sus percepciones con sus emociones, expectativas y su propia historia personal.

La globalización ha hecho que el hombre, ahora considerado multidimensionalmente, pueda conocer lo que está sucediendo en cada punto del planeta, en tiempo real. Entonces, su

---

<sup>5</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Págs. 29 y 42.

<sup>6</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Págs. 29 y 60.

<sup>7</sup> Dabas, Elina y Najmanovich, Denise. *Redes: El lenguaje de los vínculos*. Paidós, Buenos Aires, 1995.

<sup>8</sup> Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa, Barcelona, 2001. Págs. 65 a 67, 97 y ss., 102, 153 y 154, y 167, e Izuzquiza, Ignacio. *La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Editorial Anthropos, Barcelona, 1990. Pág. 145.

<sup>9</sup> Giddens, Anthony. *El mundo desbocado*. Taurus, Madrid, 2000, página 14.

<sup>10</sup> Giddens, Anthony. Op. Cit. Página 31. Este autor define como "instituciones concha", a aquellas instituciones inadecuadas para el cumplimiento de sus objetivos, que son una carcaza pero sin contenido funcional.

<sup>11</sup> Dabas, Elina y Najmanovich, Denise. Op. Cit. Página 64.

percepción y opinión, van configurando un relacionamiento crítico y demandante frente a los poderes políticos. El carácter complejo y multidimensional de la realidad que se percibe, genera incertidumbre y desorden, a nivel de sistema social.<sup>12</sup>

Pero también la globalización, en esta dinámica, está relativizando esa propia percepción en relación con la propia realidad. Esto estaría ocurriendo en función de que la credibilidad – característica otorgada por la propia información y sus medios asociados – en cierta medida estaría reemplazando los criterios y modos de ver al mundo.<sup>13</sup> Así, el poder de los medios de difusión, en su cotidianeidad, está alcanzando un nivel nunca visto en el pasado.

En función de ello y frente a eventuales crisis, las diferentes sociedades perciben que su futuro estaría determinándose en función de los riesgos y así, cada sociedad va tomando su camino y haciendo sus selecciones contingentes todos los días, con una visión de futuro, al "sentirse expuesta al riesgo" dentro de un mundo complejo.<sup>14</sup>

Frente a esos riesgos, los hombres procuran las respuestas que los lleven al ideal de seguridad. Es en ese sentido que van surgiendo iniciativas de conformación de comunidades que se sienten unidas por algún elemento aglutinante en el sentido de la amenaza percibida, y que poco a poco van adquiriendo poder. Los riesgos, en tanto inseguridad y como concepto político, tienen la característica de ser democráticos ya que afectan a todos los grupos y de todos los niveles sociales. Mientras antes se buscaba lo bueno, ahora se procura evitar lo malo. Con este nivel de inseguridad, se potencian el miedo y las acciones políticas de la sociedad civil.<sup>15</sup>

- ***Enfrentando la globalización.***

El escenario complejo e incierto que nos ha definido y nos sigue definiendo la globalización, nos muestra una sociedad civil con cantidad de actores colectivos conformados, en última instancia, por sujetos multidimensionales mediados a su vez por sus propios marcos educativos y culturales, los que cada vez se organizan más y más, relacionados especialmente con sus percepciones sobre inseguridades e incertidumbres.

Entonces, dentro de este esquema político policéntrico de funcionamiento, donde ni los Estados, ni los actores transnacionales ni los multinacionales, tienen la última palabra, la supervivencia del Estado dependerá de la modificación de sus estructuras para tender al logro de articulaciones institucionales más eficientes y funcionales con la realidad palpable del hoy.<sup>16</sup> En virtud de todo ello, el poder de conducción de cada uno de los Estados, se va desfigurando frente a la

---

<sup>12</sup> Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Op Cit. Págs. 21 y ss, 32, 60 y 100; Ignacio Izuzquiza, *La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Op. Cit. Págs. 59 y ss.

<sup>13</sup> Baudrillard, Jean. *La ilusión del fin o La huelga de los acontecimientos*. Barcelona. Editorial Anagrama, 1993. Págs. 17, 21, 86 y ss. y *La guerra del Golfo no ha tenido lugar*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1991. Pág. 22

<sup>14</sup> Lupton, Deborah. *Risk*. Editorial Routledge, Nueva York, 1999. Págs. 19, 38 y ss.; Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Op.Cit. Pág. 117.; Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires, Paidós, 1998. Págs. 31 y ss.; e Izuzquiza, Ignacio. *La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Op. Cit. Pág. 267.

<sup>15</sup> Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Op. Cit. Págs. 26, 47, 53 y ss.; Lupton, Deborah. *Risk*. Op. Cit. Págs. 64 – 68; y Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Op. Cit. Pág. 131.

<sup>16</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Págs. 34, 35 y 62.

multiplicidad de espacios y vínculos más allá de lo nacional. Como dice Ulrich Beck, “En el tema de la globalización, se juegan la piel la política y los propios Estados”.<sup>17</sup>

Ahora bien. En toda esta situación vemos que ya no existe el mismo contenedor nacional del pasado. Hoy, desde la información propiamente dicha hasta los tóxicos, interconectan y relacionan a los diferentes Estados.<sup>18</sup> Al desdibujarse los límites de los Estados Nacionales, se nos estaría presentando un escenario en donde éstos están compartiendo los espacio y recursos con organizaciones internacionales, empresas transnacionales y grupos políticos y de la sociedad civil, los que muchas veces también son transnacionales.<sup>19</sup> Este tipo de situaciones hace que, en ocasiones, no se pueda tener claro quién es el responsable de tal o cual situación, o quién es la cabeza que estructura y articula las diferentes situaciones coyunturales de ese escenario internacional, ya que muchas veces ni siquiera se puede ver un interlocutor válido con quien relacionarse.

- ***Los desafíos a la seguridad de los Estados.***

La seguridad es la que permite, en última instancia, que los ciudadanos sean libres para escoger un modo de vida libre de peligros, sin interferencias ni incertidumbres, donde se involucran todos los elementos del Estado, tanto políticos como económicos, sociales, medioambientales y los propios elementos militares.<sup>20</sup> Percibir a la seguridad como algo más relacionado con el bienestar general del ciudadano, incluye fuentes internas y externas generadoras de inestabilidad.

Pero eso no implica que haya que pensarse en la necesidad de una suerte de "securitización" de la sociedad en su conjunto, lo que podría llevar a la militarización de asuntos que seguramente no se resolverían por ese medio.<sup>21</sup> Partamos de la idea de que las Fuerzas Armadas no son otra cosa más que un tipo de herramientas que tiene el Estado, para propender a la Seguridad del mismo, es decir que se articulan con ese Estado en su interacción e interrelacionamiento soberanos. Entonces, es de pensarse a la seguridad como un objetivo, una dirección hacia donde navegar. Pero también es de pensarse que la seguridad – en sentido estricto – no existiría como

---

<sup>17</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Págs. 15 a 17 y 29 a 32.

<sup>18</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Págs. 34 y 42; Luhmann, Niklas *Poder*, Editorial Anthropos, Universidad Iberoamericana, Barcelona, 1995; Izuzquiza, Ignacio: *La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Op. Cit.

<sup>19</sup> Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Pág. 60.

<sup>20</sup> Frost, Ellen: *Globalization and National Security: A strategic agenda*. The Global Century – Globalization and National Security. Cap. 2. Institute for National Strategic Studies. Washington D.C. 2001. Pág. 57.; Patiño Mayer, Hernán: “Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa.” Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de OEA. Mayo 1993. En <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm>; Buzán, Barry. *New Patterns of Global Security*. International Affairs. Vol. 67, N° 3, págs. 431 – 451. Citado por Rafael Pardo en *Los nuevos elementos de seguridad para América Latina*. <http://www.oas.org/defaultesp.htm> OEA 1999. Pág. 1; Silva, Juan Domingo. *La seguridad: del conflicto a la cooperación*. Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Arcis, Chile, Revista de Estudios Políticos Militares, Año 1 N° 2 – 2° semestre 2001. En <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-2.pdf>; Gutiérrez, Carlos. *Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global*. Pág. 7. En <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>

<sup>21</sup> Diamint, Rut. *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar*. Proyecto “La cuestión cívico – militar en las nuevas democracias en América Latina”. Universidad Torcuato Di Tella. Fundación Ford. Agosto de 1997. Págs. 6 y 16. Y Rojas Aravena, Francisco. *América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI*. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm> OEA 1999. Págs. 15 – 17.

un estado real y alcanzable, en función de características propias de la naturaleza humana, tema en el que no nos extenderemos en este momento.<sup>22</sup>

En un sentido de conducción hacia la seguridad, además del clásico mantenimiento de la soberanía territorial, a nivel internacional el mundo de hoy nos está obligando a tener en cuenta asuntos relacionados con diversas inestabilidades, muchas de ellas de carácter interno y externo a la vez, o sea los llamados fenómenos “intermésticos”, internacionales y domésticos a la misma vez, como ya lo definiera claramente Francisco Rojas Aravena en sus trabajos.<sup>23</sup> En este sentido es que hablamos de terrorismo, fundamentalismos religiosos, sabotaje, crimen organizado, corrupción, etc., cuya novedad no es la amenaza en sí, sino más bien su modo de funcionamiento y de articulación con un mundo globalizado.

Pero, también en este mismo sentido, es de destacarse que diferentes actores sociales, sean éstos individuos o colectividades, están percibiendo otro tipo de amenazas, tales como el desempleo, la exclusión social, las migraciones, las necesidades básicas insatisfechas que vastos sectores, etc.<sup>24</sup>

Muchos son los problemas, en todos estos sentidos, que sufre Latinoamérica hoy. Esos problemas son multidimensionales, económicos, sociales, militares y, fundamentalmente, políticos. La incertidumbre en todos los órdenes, está afectando el destino de cada país. Será desde la individualidad de cada Estado y su estabilidad político – institucional, que deberá diseñarse su inserción, en el concierto internacional.

## **La situación uruguaya en el ámbito de la Seguridad y la Defensa Nacional.**

- ***Marco normativo.***

En el caso uruguayo, los marcos normativos de funcionamiento de las instituciones militares y de la Defensa Nacional en general – nos estamos refiriendo a las leyes orgánicas de las Fuerzas Armadas y a la normativa institucional del Ministerio de Defensa Nacional – datan desde el gobierno de facto – 1973 a 1985 – o de antes del mismo en lo referido a algunas normas.

En relación con su contenido, cabe mencionarse que dentro de la Ley Orgánica de las FFAA, N° 14.157, se encuentra un capítulo que trata sobre la organización y funciones del propio Ministerio de Defensa Nacional. En base a ese elemento, se podría llegar a pensar que el mismo constituye una parte integrante de las FFAA. Es de resaltar que este tópico no ha sido fruto de una inversión de la cadena de mando durante la última dictadura, sino que este concepto se arrastra de anteriores leyes militares de hace más de 50 años.

No obstante todo ello es de hacerse notar que, con el regreso al sistema democrático de gobierno – en 1985 – el primer gobierno dispuso una serie de cambios en esa normativa, eliminándose aquellos artículos que mostraba un evidente seguimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional

---

<sup>22</sup> Besio, Félix. *Estructuración multidimensional y compleja de la Seguridad Hemisférica*, accesible en <http://www.resdal.org.ar/art-besio.html>

<sup>23</sup> Rojas Aravena, Francisco. Op. Cit. Pág. 23.

<sup>24</sup> Diamint, Rut. *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar*. Op. Cit. Págs. 18 – 26. También y de la misma autora, *Reforma de las instituciones de seguridad de las Américas*. <http://www.oas.org/defaultesp.htm> OEA 1999. Pág. 11; Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Op. Cit. Pág. 67.

de los años '70, así como también todos aquellos elementos orgánicos institucionales, que respondían a esos principios. Paralelamente se comienzan los estudios, por parte de instituciones de gobierno y con participación de las FFAA, de una revisión normativa a este respecto, tratando de lograr un marco que le quite cierto carácter de "provisorio", a las normas que estaban en vigencia en esos momentos, por haber sido hechas, en su mayoría, en un gobierno de facto.

Es de resaltarse aquí que las normas que estaban en vigencia en esos momentos, son básicamente las mismas que siguen rigiendo hoy, 18 años más tarde. En este sentido y luego de las modificaciones a la normativa vigente en relación con la búsqueda del apartamiento de la doctrina de seguridad nacional, se puede percibir que las mismas han hecho perder coherencia a la normativa. Nos referimos al hecho de que no se hicieron las necesarias definiciones conceptuales de fondo, lo que ha afectado en la eficiencia y en la puesta al día de las instituciones militares.

- ***Sistema de regulación de cuadros profesionales de las FFAA.***

En lo que refiere a su marco normativo, los sistemas de regulación de cuadros de las FFAA uruguayas se retrotraen a varias décadas atrás. En él se inscriben sistemas de ascensos automáticos, cantidad mínima de ascensos e, incluso, ascensos fuera de los topes en lo referido a vacantes asignadas para cada grado.

En lo que respecta a concursos de oposición, a los efectos de acceder a grados superiores, esta posibilidad sólo existe en una de las tres Fuerzas. Se trata del Ejército Nacional Uruguayo, que posibilita tal situación para un tercio de sus ascensos.

A nivel micro e individual, los sistemas de ascensos mencionados hacen que el personal superior de las FFAA no esté exigido para lograr acceder a las jerarquías superiores. La casi inexistencia de los concursos de oposición, los ascensos automáticos y el hecho de que no sean correlacionados con los cuadros de vacantes reales, no incentivan al individuo lo cual, a su vez, anula el crecimiento institucional. Es dable mencionar que sí se evidencia un nivel de crecimiento personal, en tanto existe militares que, por si mismos, realizan estudios terciarios fuera de la institución o dentro de la misma. Debemos destacar aquí que estos cursos terciarios que se pueden realizar dentro de las instituciones del Ministerio de Defensa, no son obligatorios ni constituyen requerimiento alguno de carrera, y que el logro de grados y post grados por parte del personal militar, tampoco implica un evidente beneficio personal.

A nivel macro es de mencionarse el hecho de que, al no existir un sistema eficiente de ascensos, y al no existir restricciones escalafonarias en relación con las vacantes a ser llenadas, eso hace que haya muchos más oficiales de los que las vacantes asignadas determinan. Nótese que no decimos que hay más oficiales de los que se necesita, ya que no se ha determinado aún cuantos son los que realmente necesitan nuestras FFAA, tema éste aún no definido políticamente. Esto, entre otras cosas, hace que las retribuciones que realmente se paga al personal militar, no le permite llevar adelante una vida decorosa como realmente se merece, de acuerdo a su condición de nivel de sacrificio y riesgo personal.

- ***Sistema de reclutamiento general.***

Por el Ministerio de Defensa Nacional de Uruguay perciben sus retribuciones unas 32.000 personas, (el 1% de la población total del país), de las cuales los integrantes de las FFAA no superan los 25.000. A este respecto, no podemos pasar por este punto sin mencionar que ese 1% de la población, constituye uno de los mayores guarismos de personal militar sobre población total, de toda Latinoamérica.

También habría que hacer notar aquí que un 20% de los efectivos (entre 6.000 y 7.000) que perciben ingresos por el Ministerio de Defensa Nacional, no integran ninguna de las tres FFAA, sino que se trata de personal con un status especial, entre ellos el personal médico. Pero también entre ellos encontramos una gran cantidad de personal administrativo y otro tipo de personal que ha sido equiparado a grados militares, tanto profesionales universitarios como funcionarios en general, que pertenece a servicios generales de diferentes reparticiones del Ministerio.

- ***La Fuerzas Armadas como programa de empleo frente a la desocupación.***

Desde la salida de la dictadura, los niveles de cantidad de personal militar han ido paulatinamente bajando. No obstante, frente a las dificultades económicas de nuestro país y frente a los altos niveles de desocupación que existe, muchas personas llegan a considerar la opción de trabajar en las FFAA. Incluso a nivel institucional informal, a veces se puede considerar las mismas como un verdadero programa de empleo, especialmente en el interior del país.<sup>25</sup> En ese sentido entonces, no es esperable que exista una disminución drástica de efectivos, puesto que ello acarrearía un consecuente aumento en la desocupación en general.

- ***El Bien Publico Defensa Nacional y la ciudadanía.***

Los temas relacionados con la Defensa Nacional y las FFAA no integran la agenda de la opinión pública nacional.<sup>26</sup> El tema, a nivel de esa opinión pública es considerado un tabú por gran parte de la ciudadanía. Se gasta en defensa, pero no se debate con detenimiento al respecto.<sup>27</sup> La ciudadanía no percibe lo que es el bien público Defensa Nacional, porque lo tiene y hace uso de él cotidianamente. Lo único que le interesaría al respecto es todo lo relacionado con el presupuesto militar, llegándose a cuestionar, en muchos casos, hasta el "por que de las propias FFAA".<sup>28</sup>

Consecuentemente, si este tema no integra la agenda de la opinión pública, no integra la de los partidos, al menos con la profundidad que se merece en función del gasto presupuestal.

---

<sup>25</sup> En una publicación de Montevideo, cuyo nombre es "Qué pasa" – suplemento del diario "El País" de Uruguay, de fecha 2 de Diciembre de 2000, se presenta un vasto artículo en relación con el presupuesto militar. En el mismo, que se titula "De eso no se habla", se manejan conceptos tales como las FFAA como programa de empleo; relación del gasto, en términos de puntos del PBI, comparado con otros ministerios; debate postergado; etc.

<sup>26</sup> Palabras del Dr. José Bayardi, diputado de la oposición e integrante de la comisión de defensa de la Cámara de Diputados de Uruguay, en su exposición presentada en el Simposio "La Seguridad y la Defensa en el Siglo XXI", organizado por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa y la Cámara de Representantes del Poder Legislativo de Uruguay, entre los días 2 y 3 de Agosto de 2001.

<sup>27</sup> Publicación "Qué pasa" – suplemento del diario "El País", de fecha 2 de Diciembre de 2000.

<sup>28</sup> Palabras del Sr. Walter Venner, diputado de gobierno e integrante de la comisión de defensa de la Cámara de Diputados de Uruguay, en su exposición presentada en el Simposio "La Seguridad y la Defensa en el Siglo XXI", organizado por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa y la Cámara de Representantes del Poder Legislativo de Uruguay, entre los días 2 y 3 de Agosto de 2001.

- ***La Defensa Nacional y la Reforma del Estado.***

El Uruguay, especialmente desde la segunda presidencia del Dr. Julio M<sup>a</sup> Sanguinetti, en el período 1995 – 2000, ha estado abocado a incursionar en una reforma estatal, procurando una mayor competitividad y eficiencia institucional. En ese sentido y a través de una vasta instrumentación normativa, se dispone que todos los ministerios integrantes del Poder Ejecutivo, dediquen parte de sus recursos humanos para realizar las definiciones estratégicas de sus reparticiones, así como también la definición de aquellos cometidos sustantivos que realizan, los de apoyo a los sustantivos y aquellos que, por no ser sustantivos ni de apoyo a los mismos, deberían ser cumplidos por otras instituciones, sea éstas pertenecientes a la actividad pública como a la privada.

En ese sentido, el Ministerio de Defensa Nacional enfrentó las reformas con especial dedicación. No obstante ello y en forma resumida, las reparticiones de ese ministerio que planificaron su reorganización y se reestructuraron de acuerdo a los plazos establecidos, fueron las propias Fuerzas Armadas específicamente, no ocurriendo lo mismo con otras reparticiones del ministerio e, incluso, no ocurriendo eso con la propia base administrativa del mismo ministerio, con la propia Secretaría de Estado. No es difícil de entender esto. Mal se puede definir la organización y funciones del Ministerio de Defensa, si nuestro marco normativo en relación con los conceptos de Seguridad, y Defensa Nacional, aún están pendiente de definición y debate.

No obstante ello, dentro de los cambios que se pudieron definir, aquellas eventuales modificaciones tendientes a la eficiencia y al establecimiento de sistemas meritocráticos en la regulación de cuadros, no se definieron. Los sistemas se mantuvieron como estaban y los cambios en esos sistemas y en los sistemas de retiros, se han centrado más como un tema económico que como un tema de eficiencia institucional.

Los sucesivos ajustes realizados en procura de una eventual eficacia, eficiencia y economía en el Ministerio de Defensa Nacional, han hecho especial hincapié en esto último, la economía. Unas instituciones de defensa que están siendo reformuladas políticamente desde hace 18 años, no se constituyen como unas instituciones que están en las mejores condiciones para enfrentar definiciones trascendentes. Así, en el Ministerio de Defensa Nacional, la Reforma del Estado ha tenido su traducción en reducciones presupuestales, desde salarios, pasando por las inversiones y hasta llegar a los propios rubros de funcionamiento. Entonces, el cumplimiento con las misiones, por parte de cada una de las FFAA, se vuelve cada día más dificultoso. En este sentido, desde la academia recordamos que este tipo de recortes no traerá eficiencia y que es imprescindible la realización de definiciones políticas en relación con FFAA.<sup>29</sup>

### **Redefiniendo lo no definido.**

Ahora las redefiniciones se imponen. Y se imponen desde el "afuera". Los organismos internacionales de crédito solicitan que Uruguay realice las adecuaciones de las leyes jubilatorias de los diferentes sistemas previsionales existentes. Eso incluye la ley de retiros militares. En tal

---

<sup>29</sup> Broszka, Michael; Franko, Patrice; Husband, Jo: Typology of Military Assets. Bonn International Center for Conversion. En <http://www.bicc.de/general/paper16/paper16.pdf>, Págs. 17 y 62.

sentido, el Poder Ejecutivo ha enviado un proyecto de ley que implementaría un sistema diferente al actual, en el que no nos detendremos ahora aunque mencionaremos que, entre otras cosas, pretende extender la cantidad mínima de años de servicio activo, para acceder a la pasividad militar.

Pero la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados habría resuelto no estudiar el tema hasta tanto no se envíe, por parte del Poder Ejecutivo, el proyecto de ley orgánica de las FFAA, el que es considerado que constituye un todo junto con el de las pasividades militares.

En ese sentido y en los días que se está elaborando esta ponencia, el Poder Ejecutivo se prepara para enviar al parlamento el proyecto respectivo, en el cual se propone terminar con algunas estructuras creadas durante la dictadura, y se procura llevar a las instituciones militares a sistemas de ascensos sobre vacantes reales y al logro del consiguiente equilibrio en la pirámide de efectivos en cada grado, lo que se piensa alcanzar entre los años 2010 y 2015.

Asimismo, así como en el proyecto de modificación de retiros militares ya mencionado, en el que se procura extender los tiempos mínimos de edad de retiro obligatorio para lograr una mayor permanencia en servicio activo, en el nuevo proyecto de ley orgánica, que iría prontamente al parlamento, se crearía un nuevo grado, el "Coronel Mayor" entre los actuales Coroneles y Generales, lo cual también extendería la permanencia en actividad del personal militar.

Sin dudas que ello redundaría en una menor carga al sistema previsional militar. No obstante, aún no se ha hablado de definiciones sobre Seguridad ni Defensa Nacional. Por tanto no quedaría clara su relación con una eventual política de defensa, modificaciones en la doctrina de empleo o estrategias de eficiencia. Por lo que se ve, aquí volvemos a tener presente tan solo la economía.

### **En la búsqueda del rumbo.**

El Uruguay deberá realizar un debate nacional sobre Seguridad y sobre Defensa Nacional, con participación de todas las instituciones involucradas, así como también deberá dar la más amplia difusión de esos debates y sus contenidos, a la propia ciudadanía. Esta instancia será la que profundizará la legitimidad necesaria para el funcionamiento de los instrumentos institucionales conexos con la Seguridad y la Defensa Nacional. Y entre esos instrumentos, obviamente nos estamos refiriendo a las propias FFAA.

Así, una definición sobre Seguridad Nacional, a su vez inserta en un marco regional y hemisférico, marco que nos une pero que también nos distingue como diferentes, nos posibilitaría definiciones sobre Defensa Nacional, o sea los procesos tendientes hacia la Seguridad. Con los procesos definidos, se van definiendo los instrumentos, incluyéndose a las FFAA.

A partir de ese nivel, sería más fácil definir la organización y funciones de todas las instituciones y, consecuentemente, también sería más fácil definir los grados y cuadros de vacantes; los sistemas de reclutamiento y de ascensos; el perfil del militar y su nivel de profesionalización y educación continua requerida; etc. Finalmente, se llegaría a estructurar el presupuesto necesario para sostener ese esfuerzo nacional, ahora comprendido por el colectivo social.

## **La política de defensa en el escenario complejo.**

Partimos de la idea de que la seguridad es multidimensional, o sea que involucra elementos no solo militares, sino que también incluye elementos políticos, económicos y sociales. También hemos mencionado aquellas amenazas a la seguridad, tanto las tradicionales, las nuevas amenazas, y también hemos mencionado las amenazas percibidas como tales, por parte de la ciudadanía de los Estados. Todo esto lo hemos inserto en un escenario complejo, donde el sentimiento de incertidumbre y riesgo es la tónica, donde los peligros relevan a los enemigos.

Lo que estamos diciendo aquí es que es imperiosa la participación de la ciudadanía en las definiciones que involucran a las FFAA, desde un punto de vista institucional.

El Uruguay, como ya se ha mencionado, mantiene indefiniciones en relación con los conceptos de Seguridad y de Defensa Nacional. Por ello, sin libros blancos de la defensa que hayan sido debatidos jamás por los representantes electos democráticamente, es de considerarse que el país se encuentra en una inmejorable posición a los efectos de insertarse en ese escenario complejo y multidimensional. Decimos esto porque, en cierto sentido, las definiciones de conceptos de Seguridad, de Defensa Nacional y la propia Política de Defensa, constituyen áreas vírgenes por donde transitar, en función de esa misma indefinición política ya mencionada. Recordemos que crisis también implica oportunidad. Resultará imperioso saber aprovechar esa oportunidad.

## **Conclusión**

El mundo, el hemisferio, la región y cada uno de los Estados, se están moviendo en un escenario signado por la globalización. Ese escenario nos presenta un sistema mundial de múltiples actores que, bajo la irreversible globalización, se nos evidencia como cargado de incertidumbre, riesgo y complejidad.

Esa realidad nos muestra una cierta inadecuación institucional, para enfrentar los desafíos, y las instituciones relacionadas con la Defensa Nacional, no son la excepción.

Así, los desafíos a la seguridad de los Estados estarían vinculados a las amenazas a la seguridad de los mismos. Nos estamos refiriendo a amenazas en el sentido de amenazas tradicionales, las llamadas nuevas amenazas y aquellas relacionadas con la percepción de los ciudadanos, pero en una modalidad de todas en el mismo saco, en función de tratarse de fenómenos intermésticos.

En ese marco nos encontramos unas FFAA uruguayas inmersas en un marco normativo que está en vías de revisión desde hace 18 años, con sistemas de regulación de cuadros ineficientes, enfrentándose a una Reforma del Estado, que está erosionando las capacidades del cumplimiento de sus misiones específicas.

Será en este esquema en el que hacemos notar la fundamental importancia en que se realicen las definiciones políticas sobre Seguridad y Defensa Nacional, a los efectos de que las FFAA cuenten con el marco normativo y orgánico que le posibilite desarrollarse en ese escenario complejo, y que esas definiciones le quiten, al menos en parte las incertidumbres del futuro.

## **Bibliografía.**

- Baudrillard, Jean. *La ilusión del fin o La huelga de los acontecimientos*. Editorial Anagrama, Barcelona. 1993.
- Baudrillard, Jean. *La guerra del Golfo no ha tenido lugar*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1991.
- Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización?* Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires, Paidós, 1998.
- Besio Félix. *Estructuración Multidimensional y Compleja de la Seguridad Hemisférica*. Primer premio académico, años 2002 – 2003 de la Asociación de Asesores, Cursantes y Egresados del Colegio Interamericano de Defensa. En <http://www.resdal.org.ar/art-besio.html>
- Broszka, Michael; Franko, Patrice; Husband, Jo: *Tipology of Military Assets*. Bonn International Center for Conversion. En <http://www.bicc.de/general/paper16/paper16.pdf>
- Dabas, Elina y Najmanovich, Denise. *Redes: El lenguaje de los vínculos*. Paidós, Buenos Aires, 1995.
- Diamint, Rut. *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar*. Proyecto “La cuestión cívico – militar en las nuevas democracias en América Latina”. Universidad Torcuato Di Tella. Fundación Ford. Agosto de 1997.
- Diamint, Rut. *Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico – militar*. Op. Cit. Págs. 18 – 26. También y de la misma autora, *Reforma de las instituciones de seguridad de las Américas*. <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999.
- Frost, Ellen: *Globalization and National Security: A strategic agenda*. The Global Century – Globalization and National Security. Cap. 2. Institute for National Strategic Studies. Washington D.C. 2001.
- Patiño Mayer, Hernán: “*Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa*.” Comisión Especial de Seguridad Hemisférica de OEA. Mayo 1993. En <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-4/mayer4.htm>;
- García Caneiro, José y Vidarte, Francisco Javier. *Guerra y filosofía. Concepciones de la Guerra en la Historia del Pensamiento*. Valencia, Editorial Tirant lo Blanche, 2002.
- Giddens, Anthony. *El mundo desbocado*. Taurus, Madrid, 2000.
- Gutiérrez, Carlos. *Concepto de seguridad: más que fronteras, un tema de supervivencia global*. Pág. 7. En <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-1.pdf>
- Izuzquiza, Ignacio. *La sociedad sin hombres: Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Editorial Anthropos, Barcelona, 1990

- Luhmann, Niklas *Poder*. Luhmann, Niklas *Poder*, editorial Anthropos, Universidad Iberoamericana, Barcelona, 1995.
- Lupton, Deborah. *Risk*. Editorial Routledge, Nueva York, 1999.
- Morin, Edgar. *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa, Barcelona, 2001.
- Pardo Rafael. *Los nuevos elementos de seguridad para América Latina*. <http://www.oas.org/defaultesp.htm>. OEA 1999.
- Rojas Aravena, Francisco. *América Latina y la seguridad internacional. Contribuciones y desafíos para el siglo XXI*. Publicado en <http://www.oas.org/defaultesp.htm> OEA 1999.
- Silva, Juan Domingo. *La seguridad: del conflicto a la cooperación*. Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad Arcis, Chile, Revista de Estudios Políticos Militares, Año 1 N° 2 – 2° semestre 2001. En <http://www.cee-chile.org/publicaciones/revista/rev02/rev2-2.pdf>

Fuente:

Ponencia preparada para el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa (REDES 2003), CHDS, Santiago de Chile, 27 al 30 de octubre de 2003