

SOBERANIA, DEFENSA NACIONAL Y ESTRATEGIA

La seguridad y la defensa enfrentan hoy nuevos y cada vez más complejos desafíos. Por ello, para alcanzar medidas efectivas para preservar la seguridad del país, son necesarias actividades preventivas efectivas y coherentes, tanto en el campo nacional como en el internacional. La seguridad de Uruguay es inseparable del desarrollo político y socio – económico propio, regional, americano y mundial. A pesar de su pequeña dimensión física, nuestro país ha alcanzado históricamente una posición de prestigio en el concierto internacional, tanto en lo político como en lo económico, que consideramos hoy en varios aspectos significativamente debilitada y debemos fortalecer y reafirmar. El país ha planteado recientemente su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Ello significará, de concretarse, un honor para nuestro país, pero sin dudas también un gran compromiso y desafío.

En especial en el ámbito de las Naciones Unidas (ONU) y ante la comunidad internacional en general, Uruguay debe posicionarse por la reafirmación de la paz, la defensa ante las amenazas globales, la promoción de la democracia y los Derechos Humanos, el desarrollo sustentable y la conformación de esquemas de seguridad cooperativos.

En otro orden, con la aprobación prácticamente unánime de la Ley N° 18.650 nuestro país dio un paso importante en cuanto a la precisión y actualización del marco jurídico de la Defensa Nacional, definiéndola como una actividad multidisciplinaria, que trasciende en mucho al Factor Militar y cuya conducción se asigna al Poder Ejecutivo, en el más alto escalón de la responsabilidad estratégica. Lamentablemente muy poco se ha avanzado en la concreción efectiva de lo establecido por esta ley; apenas más allá de la puesta en marcha de sus previsiones burocráticas y orgánicas.

Al mismo tiempo, luego de muchos vaivenes, carencias y disidencias históricas, se encuentra en trámite parlamentario el proyecto de ley presentado por nuestro Partido, tendiente a la creación de un Sistema de Inteligencia Estratégica que, con todas las garantías democráticas del caso, apoye al Poder Ejecutivo en su conducción de la Defensa Nacional.

Objetivo estratégico 1 – Desarrollar una efectiva política de defensa bajo el liderazgo del Poder Ejecutivo

A estos efectos consideramos necesario contar con un amplio acuerdo parlamentario que asegure su permanencia más allá del gobierno de turno, en razón de su característica sustancial de política de Estado que abarca actividades civiles y militares, así como otros múltiples factores del potencial nacional, para lo cual concretaremos:

1.1) Pleno funcionamiento del CODENA y de la ley de Defensa Nacional en los aspectos conceptuales en ella definidos, así como en las pautas establecidas para el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional.

1.2) Rápida aprobación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Inteligencia, con la concepción y garantías incluidas en el proyecto actualmente en tratamiento en el Parlamento. Estas medidas permitirán el análisis y toma de decisión con una visión multidisciplinaria debidamente coordinada y disponiendo de inteligencia estratégica actualizada.

1.3) Mejorar el tratamiento parlamentario de los asuntos de Defensa”, coordinando o reestructurando el funcionamiento de las Comisiones que corresponda, de modo de reflejar fielmente los cambios en el marco jurídico que el país se ha dado en el tema.

1.4) Afianzar las relaciones civiles – político – militares. Consideramos relevante la selección y capacitación de cuadros civiles capaces de satisfacer cualitativa y cuantitativamente los requerimientos que impone la conducción de la Defensa Nacional, la Política Militar de Defensa y la Inteligencia Estratégica, en conjunto con el adecuado aprovechamiento de las capacidades del personal militar en actividad y retiro para ocupar puestos relacionados con los temas antes mencionados.¹⁴³

1.5) Participación en Misiones de Paz, incrementando los componentes civiles y diplomáticos, como aspecto relevante de la Política Exterior y muestra del compromiso del país con el Sistema de Derecho Internacional y con la Paz y Seguridad mundiales. En defensa de los principios de no intervención, cooperación,

¹⁴³ Una mejor comunicación con la ciudadanía de las políticas que el Mando Superior defina para las Fuerzas Armadas aportará al relacionamiento de éstas con la sociedad en su conjunto.

solución pacífica de los conflictos y de autodeterminación de los pueblos, consideramos que se deben seguir apoyando las misiones de mantenimiento de la paz en aquellos lugares del mundo en los cuales lo requiera el consenso internacional, en concordancia con la Organización de las Naciones Unidas y sin afectar el cumplimiento de las misiones fundamentales de sus FFAA. A la vez, se estima necesario apoyar las etapas de reconstrucción posteriores al restablecimiento de la paz. Consideramos relevante la integración de componentes del Servicio Exterior en toda misión cuya dimensión lo amerite, así como la participación de civiles, fundamentalmente en lo que hace a la asistencia humanitaria y recuperación de infraestructura.

Objetivo estratégico 2 – Definir y ejecutar una política militar de defensa que articule adecuadamente los niveles político y técnico de la conducción de las fuerzas armadas, afianzando el vínculo de éstas con la sociedad

Creemos que el sistema político debe reafirmar en forma inequívoca la pertenencia plena de las Fuerzas Armadas a la comunidad cultural, social y política del país.

Dentro de este contexto general, identificamos las siguientes propuestas concretas:

2.1) Elaborar y promulgar las Leyes Orgánicas de las FFAA y las correspondientes a cada Fuerza. Estas normas constituyen la base jurídica de la Política Militar de Defensa y requieren una imprescindible revisión y actualización, pues contienen innumerables enmiendas parciales que les hacen perder coherencia y claridad. Asimismo deben ajustarse en plenitud a la Ley Marco promulgada con acuerdo político a principios de 2010.

2.2) Asegurar una capacidad de alistamiento básica para el cumplimiento de las tareas que derivan de su Misión. Esto no implica en modo alguno desatender otras tareas, sino que obedece a una razón simple: esa estructura permite adaptaciones para cumplir las tareas de tiempo de paz, en tanto que sin ella es imposible alcanzar un mínimo nivel de eficiencia en el cumplimiento de la misión primaria.

2.3) Otorgar prioridad a las siguientes tareas:

2.3.1) Mantenimiento de la integridad territorial y de los recursos estratégicos en un marco de defensa de nuestra soberanía y de nuestros recursos naturales y económicos, con particular énfasis en la vigilancia de las fronteras terrestres, y de los territorios aéreo y marítimo.

2.3.2) Actuación como columna vertebral orgánica y operativa del Sistema Nacional de Emergencia, respecto a lo cual proponemos en concreto intensificar las medidas de coordinación y alistamiento y revisar y complementar su marco jurídico para darle mayor precisión.

2.3.3) Alistamiento de las capacidades militares requeridas para la defensa de la integridad territorial y para afrontar las tareas derivadas del cumplimiento de las Misiones de Paz.

2.3.4) Apoyo técnico y logístico al desarrollo de los intereses nacionales en la Antártida y a la delimitación del Limite Exterior de la Plataforma Continental.

2.3.5) Mantener y reforzar el desarrollo y aplicación a nivel nacional de especializaciones técnicas y capacidades materiales de las cuales las Fuerzas Armadas disponen en forma exclusiva (Sistema de Búsqueda y Rescate, fabricación y control de explosivos, cartografía terrestre y marina, hidrografía y oceanografía, balizamiento de vías navegables, transporte aéreo en emergencias, control del tráfico aéreo, salvamento de buques, ingenieros militares, etc.)

2.4) Optimizar las acciones conjuntas y la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas a través del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) y su misión establecida en la Ley Marco de Defensa, como órgano asesor y coordinador al más alto nivel, instrumentando acciones en los planos educativo, operacional y logístico para todas las Fuerzas.

2.5) Apoyo en las tareas de seguridad interior. La situación de inseguridad ciudadana motiva a menudo propuestas tendientes a asignar tareas de seguridad interior a las fuerzas militares. Nuestra posición básica es clara y apunta a que las Fuerzas Armadas no desarrollen tareas de carácter policial. Asimismo se podrá considerar en este sentido el desempeño de tareas de seguridad en Bancos, Edificios e Instituciones Públicas y dependencias diplomáticas, liberando de esta manera personal del Ministerio del Interior para el desarrollo de sus tareas específicas (investigación, prevención y represión de delitos) en la calle. En tal sentido, se debe definir con claridad el marco legal para la actuación de las Fuerzas Armadas en

el ámbito interno, a efectos de evitar que en situaciones de crisis se aprueben leyes y decretos sin la preparación y asesoramiento adecuado.

2.6) Profesionalizar la designación de los cargos de particular confianza en el Ministerio de Defensa.¹⁴⁴ En tanto no se alcance una “masa crítica” de personal formado en las áreas de Políticas de Defensa y Militar, se considera conveniente y más eficiente, exceptuando a los funcionarios del entorno cercano al Ministro y por él requeridos, ocupar los cargos en la Direcciones del Ministerio de Defensa con Personal Militar en actividad o retiro, restringiendo los cargos de particular confianza creados en la actual Administración básicamente a la Dirección General de Secretaría y a la Dirección Financiero Contable y reorientando los recursos así liberados a otros propósitos prioritarios.

Objetivo estratégico 3 – Mejorar y profesionalizar a las fuerzas armadas atendiendo a los requerimientos determinados por las tareas asignadas

Este objetivo corresponde al nivel de conducción técnico – militar que actuando bajo las orientaciones de la Política de Defensa y la Política Militar de Defensa, debe definir y conducir las estructuras orgánica, logística y de personal de cada Fuerza y en forma conjunta en lo que corresponda.¹⁴⁵

3.1) - Orgánica

A pesar de las sensibles modificaciones de la tecnología y del contexto internacional, la concepción y estructura orgánica de nuestras Fuerzas Armadas, en lo sustancial, permanece prácticamente incambiada desde los años 50, por lo que se deben considerar dos líneas estratégicas a aplicar para orientar su reestructura orgánica:

3.1.1) Un avance racional hacia lo conjunto, que ya ha sido mencionado, teniendo muy en cuenta que una estructura conjunta debe aplicarse sólo cuando la eficiencia

¹⁴⁴ Mediante leyes de carácter presupuestal, fueron creados en el Ministerio de Defensa numerosos cargos de particular confianza a ser asignados a los funcionarios que ocupan sus diferentes Direcciones. Lo anterior ha implicado no sólo un importante costo presupuestal en un organismo que ha experimentado constantes disminuciones en sus asignaciones sino que, más importante aún, ha colocado en los cargos de dirección a personas sin mayor experiencia en el tratamiento de temas muy específicos. Esta situación resulta en gasto de los escasos recursos disponibles sin el logro de mayores niveles de eficiencia. Anteriormente estas funciones eran cumplidas por Personal Superior de las diferentes Fuerzas, que sin recibir retribución alguna además de su salario, contribuían a las decisiones ministeriales con décadas de experiencia en el tratamiento de los asuntos militares y de defensa.

¹⁴⁵ Justamente por el carácter técnico mencionado, consideramos que no corresponde a esta propuesta programática profundizar en soluciones específicas. Nos limitaremos entonces a expresar los puntos de vista políticos que orientarán las decisiones técnicas detalladas.

esperada sea mayor que la que se pueda alcanzar con las Fuerzas Componentes actuando en forma independiente bajo una adecuada coordinación operativa.

3.1.2) La categorización de fuerzas/unidades en tres niveles: de disponibilidad inmediata, de estabilización o refuerzo y de apoyo, con el propósito de orientar y racionalizar el proceso de asignación de recursos, selección y retribución del personal y alistamiento operativo, en un marco en el cual resulta imposible mantener todas las capacidades, y en particular la militar, continuamente en máximo alistamiento.

3.2) Logística

Este será el primer tema de trabajo en el cual se enfatizará en el análisis y ejecución conjuntos destacando la necesidad de procesar su renovación y actualización tecnológica. Se procurará acceder a ello, como hasta ahora, incorporando material usado a través de diferentes modalidades de cooperación internacional, pero intentando sumar dos factores en todo su alcance posible: participación de la industria nacional y adquisición de material nuevo, con el fin de mejorar el equipamiento con que se cuenta a la fecha para el cuidado y protección de los recursos naturales y económicos.

3.3) Recursos Humanos de las Fuerzas Armadas

3.3.1) Educación, conducción y selección del personal. Al respecto deben observarse estrictamente y enfatizarse los principios que rigen el orden interno, la formación y conducta de los militares. De nada sirve el esfuerzo por educar y socializar adecuadamente al personal militar, si la conducción de toda la cadena de Mando – político y militar – no refleja en sus acciones los valores transmitidos por el sistema de educación o si la selección para las promociones y puestos relevantes, en definitiva el “patrón de carrera”, tampoco lo hace y comienza a ser influido por razones de “confianza política”, en general tan esgrimidas como poco explicitadas.

3.3.2) Reclutamiento y retribuciones. La creación de una Escuela de Sub Oficiales en la Armada y la instauración de cursos especiales dentro de la ya existente en el Ejército, que proponemos, incentivarán el ingreso a las Fuerzas Armadas al grupo de ciudadanos que, habiendo finalizado el Ciclo Básico de Educación Media, aspire

a acceder a una jerarquía más alta del Personal Subalterno y luego continuar progresando de acuerdo a un plan de carrera específico.¹⁴⁶

3.3.3) Apoyo social al personal de las Fuerzas Armadas. El Personal militar ha experimentado un menoscabo de su calidad de vida, fundamentalmente debido al deterioro de sus retribuciones salariales relativo al resto del funcionariado del Estado, a la quita de incentivos y a una deficiente consideración funcional. Pensamos que en el corto plazo y complementando los aspectos salariales ya mencionados, existen dos áreas en las cuales es posible operar para paliar la situación planteada: la salud y la vivienda.

3.3.3.1) El sistema de Sanidad Militar, sigue sufriendo las consecuencias de las restricciones presupuestales y las decisiones de alto impacto negativo impuestas por la anterior administración, privándolo de su apoyo, a diferencia de lo que se realiza con el FONASA.

Así, una organización de salud que presta atención a personal en actividad y retiro, como así también a sus familias (más de 180.000 usuarios), en los últimos años ha disminuido sensiblemente la calidad de atención a sus usuarios debido a la carencia de recursos humanos y económicos. En tal sentido, habrá que atender este servicio en función de las particularidades del mismo y la necesidad de su mejora permanente.

3.3.3.2) El Servicio de Tutela Social de las FFAA tiene asimismo una amplia experiencia en programas de apoyo social para el personal militar y sus familias, especialmente en el área de la vivienda. Potenciando sus recursos y sus capacidades se lograrán instrumentar soluciones que atiendan el aspecto social de los miembros de las Fuerzas Armadas y particularmente a paliar el agudo déficit habitacional que padecen.

3.4) Enseñanza, adiestramiento y promociones La profesión militar constituye un elemento más entre los componentes profesionales especializados del Estado, in-

¹⁴⁶ Más allá de esto, en los últimos años el personal ha experimentado un profundo deterioro tanto cuantitativo como cualitativo, por falta de incentivos para su reclutamiento y permanencia. Es notorio también que el factor salarial es un elemento esencial a tener en cuenta. Las retribuciones del personal militar, por otra parte, a pesar de las mejoras otorgadas en el presente quinquenio, están sin lugar a dudas entre las más postergadas del funcionariado del Estado. Resulta clara la dificultad para competir por la captación y retención de recursos humanos adecuados a los requerimientos de la profesión militar con el sector privado, e incluso con el resto del sector público. Para ello la actual oferta salarial resulta extremadamente escasa, en especial si se comparan retribuciones con carga laboral y perfil y exigencias del servicio, por lo que habrá que trabajar en este sentido.

tegrando el entramado social de la Nación. Es necesaria una adecuada formación inicial en Escuelas diferenciadas por cada rama de las Fuerzas Armadas, que mantengan como hasta el momento el aprendizaje de los conocimientos profesionales específicos, como así también las virtudes comunes del honor, la disciplina, la obediencia y la lealtad que deben constituir el ser esencial del personal militar y a las cuales anteriormente nos hemos referido específicamente.

La formación profesional individual, debe constituir una constante a lo largo de toda la carrera, haciendo un uso intensivo de los recursos académicos nacionales como así también de las oportunidades de intercambio y ejercicios con países amigos.

Todo este esfuerzo requerido al personal militar, debe estar recompensado por la promoción jerárquica que tenga en cuenta de manera fundamental el profesionalismo demostrado.

En consecuencia, proponemos mantener la formación básica de los Oficiales de las FFAA en las tres Escuelas diferenciadas, incentivando gradualmente el aprendizaje común a partir de las jerarquías de Oficial Jefe, en forma concurrente con la línea estratégica de desarrollo conjunto que anteriormente hemos establecido.