



REFLEXIONES SOBRE  
SEGURIDAD Y DEFENSA  
DESDE  
AMÉRICA LATINA

POR  
EGRESADOS DEL  
CENTRO PERRY

**REFLEXIONES SOBRE  
SEGURIDAD Y DEFENSA  
DESDE  
AMÉRICA LATINA**

## Índice

Portada	1
Índice	2
Prefacio	3
Introducción	4
Reflexiones de Egresados	6 - 17
Reflexiones sobre Derechos y Formación Política de los Militares, por Hugo Bruera	6 - 9
Hacia una Defensa Nacional Multidimensional. El caso uruguayo: ¿Evolución, ambigüedad o demagogia?, por Gustavo Papuchi Walter	10 - 14
Las operaciones especiales como capacidad de efecto estratégico en las fuerzas armadas del Uruguay, por Luis F. Suárez	15 - 17
Sobre los autores	18

## Prefacio

El texto que el lector tiene en su pantalla, responde a una idea que nace entre quienes han tenido la oportunidad de asistir a cursos del Centro Perry y haberlos concluido exitosamente. Se trata de egresados y egresadas que celebran por segunda vez esta especial fecha en el mes de marzo. En efecto, se trata recordar y reconocer el aporte de ser beneficiario de esta oportunidad académica.

En este contexto, se constituye el subcomité académico, que ha preparado un documento elaborado por egresados del Centro Perry, que invita a analizar contemporáneamente sobre temas de defensa y seguridad. Los textos contribuyen en la reflexión de diversas aristas en la materia. Invita a pensar y/o repensar asuntos que a veces han sido dados por resueltos o superados, e incentiva a abordarlos en una óptica de las necesidades, desafíos y dilemas que se evidencian en la segunda década del siglo XXI.

Finalmente, es posible señalar que constituye un reflejo de lo que ha permitido el Centro Perry, por medio de sus diversos cursos y promociones. Permitiendo constatar que el diálogo iniciado en dicha instancia permanece como base para reflexiones constantes en los asuntos sobre seguridad y defensa en cada país de la región, a través de quienes han podido vivir la valiosa experiencia de estudiar en el Centro Hemisférico de Estudios en Defensa. Oportunidad que se agradece y que ha favorecido visulizar un horizonte orientado a promover la seguridad, la paz y el desarrollo inclusivo como desafío en el continente y más allá de éste.

Al concluir, es necesario destacar el permanente apoyo de Kara y Georgina, para que este aporte gestionado por egresado/as del Centro Perry se haya concretado. Nuestros agradecimientos por cada vez que se ha recurrido a ustedes y la oportuna respuesta recibida.

Esperamos que sea una grata lectura y nuestro reconocimiento a los autores.

Dra. Carolina Sancho

Febrero, 2022

## Introducción

Los países del continente americano afrontan múltiples amenazas y desafíos de seguridad y defensa. La expansión de las redes criminales transnacionales y la captura del Estado; así como la violencia criminal y los altos niveles de homicidios que colocan a América Latina como la región más violenta del mundo. En este escenario, algunos Estados presentan graves problemas de corrupción e impunidad, a lo que hay que agregar estancamiento económico, la exclusión social y la falta de oportunidades que repercuten en el bienestar y la seguridad de las personas. Los estallidos sociales, las crisis de gobernabilidad y la polarización política, se presentan en un contexto en el que las afectaciones de la pandemia de COVID-19 aún se sienten, tanto en los sistemas de salud como en las economías del continente. A ello, hay que agregar desafíos como la gestión de los flujos migratorios irregulares, los impactos de la crisis climática y de los desastres naturales. Entre otros aspectos, tampoco podemos obviar asuntos como la ciberseguridad y la ciberdefensa, o dejar de recordar que aún están abiertos diferendos por delimitaciones fronterizas en la región. En suma, se trata de un amplio abanico de asuntos que impactan y complejizan las agendas de seguridad y defensa del Hemisferio.

La iniciativa *Reflexiones sobre Seguridad y Defensa desde América Latina* forma parte de los proyectos académicos de la comunidad de egresados del Centro Perry y tiene como finalidad abrir espacios para el intercambio de ideas, saberes y experiencias sobre seguridad y defensa en nuestros países. Como lo hemos dicho en diversas ocasiones, la confluencia de profesionales en seguridad y defensa, civiles y militares, provenientes de diversos sectores enriquece profundamente nuestra comunidad. Esta primera edición está integrada por tres artículos que abordan asuntos relacionados con las relaciones civiles-militares y la formación militar, la definición de las políticas de defensa nacional y las transformaciones en las estructuras organizativas y operativas de las Fuerzas Armadas.

Así, en el texto *Reflexiones sobre Derechos y Formación Política de los Militares*, de Hugo Bruera nos presenta sus ideas sobre las transformaciones de las relaciones civiles-militares en la región, así como un recorrido por los cambios que han puesto en marcha las instituciones armadas para adaptarse a las transformaciones sociales y a las nuevas realidades, particularmente para la protección de los derechos de su personal. Posteriormente, el autor reflexiona sobre la relevancia de la formación profesional de los militares, incluyendo aspectos relacionados con la teoría política, la administración pública y los conocimientos generales que se requieren para la comprensión de las dinámicas políticas nacionales e internacionales. En este sentido, argumenta que “el militar no debe ser apolítico, sino apartidario”, lo que nos remite a los debates teóricos de las relaciones civiles-militares.

En otro orden de ideas y a propósito de las redefiniciones de las políticas de defensa en la región, en el texto *Hacia una Defensa Nacional Multidimensional. El caso uruguayo: ¿Evolución, ambigüedad o demagogia?*, Gustavo Papuchi Walter, presenta su análisis sobre la Política de Defensa Nacional de Uruguay de 2020. Tras hacer una síntesis de este documento que, entre otros aspectos incorpora los conceptos de seguridad humana y multidimensional, así como el ciberespacio como área de dominio estratégico; Papuchi Walter señala una serie de elementos que a su juicio omite del documento, como el concepto seguridad nacional y no considerar de manera amplia la participación de la ciudadanía y otras instituciones de carácter civil en la seguridad, dando como resultado una visión restringida de la defensa nacional. En sus conclusiones presenta recomendaciones sobre las políticas públicas de seguridad y defensa de su país.

Siguiendo con el caso de Uruguay, Luis F. Suárez presenta el texto *Las Operaciones Especiales como Capacidad de Efecto Estratégico en las Fuerzas Armadas del Uruguay*. El autor plantea su propuesta sobre el desarrollo de una fuerza conjunta para llevar adelante operaciones especiales, dada su importancia estratégica frente a la complejidad de los escenarios actuales y de cara a la necesidad de las Fuerzas Armadas de contar con diversidad de medios para ser empleados. Suárez aborda la definición conceptual de las operaciones especiales, poniendo atención en sus características y potencialidades (agilidad, bajos costos, flexibilidad, adaptabilidad y efectos) y propone la puesta en marcha de una estructura al interior de las instituciones armadas a partir de establecer un Comando Conjunto de Operaciones Especiales, con los desafíos que eso implica. Esta propuesta es relevante en la medida en que diversos países de la región están debatiendo sobre las misiones no convencionales de las Fuerzas Armadas y cambios en sus estructuras.

Las iniciativas académicas de las personas que formamos parte de la comunidad de egresados del Centro Perry se sostienen en los principios esenciales de nuestro actuar: la libertad de pensamiento, la pluralidad y la diversidad. Esperamos que los lectores disfruten la lectura de los textos y que éstos incentiven el diálogo y el debate, en el marco de la conmemoración del día del egresado y de la celebración del 25 aniversario del Centro Perry.

Dra. Yadira Gálvez Salvador

Febrero 2022

## **REFLEXIONES SOBRE DERECHOS Y**

### **FORMACIÓN POLÍTICA DE LOS MILITARES**

*Por Hugo Bruera*  
[hdbruera@hotmail.com](mailto:hdbruera@hotmail.com)

#### **Introducción**

En la vida y proyección de una nación, las relaciones entre los ciudadanos en general, fuerzas armadas y gobierno, son tan determinantes para la defensa nacional, como lo es su contexto internacional. La valoración de esos vínculos, su actualización, el análisis de su evolución para adaptarlos a las transformaciones sociales y tecnológicas, requiere un ejercicio de imaginación hacia el futuro para no estancarse y sustentar el cambio que, parafraseando a Heráclito, es lo único permanente. En síntesis, se demanda un ejercicio de la creatividad por parte de la conducción estatal de nuestras fuerzas.

#### **Desarrollo**

La concientización castrense de sus propios derechos de ciudadano (con limitaciones que impone el estado militar) y convencimiento que la formación política no significa partidismo sino preparación profesional, son dos aspectos fundamentales e íntimamente ligados, en la perspectiva de acompañar la dinámica de las relaciones civiles-militares, que planteo en esta visión desde mi país, quizás reflejada también en otros de la región.

Durante muchos años, la defensa nacional, se consideró patrimonio militar, postergando la participación ciudadana civil en el conocimiento y formulación de esas políticas públicas. Como contrapartida, el ciudadano de uniforme se desvinculó de la política nacional, escudado en la pertenencia a una institución que pretendía ser puramente profesional, pero a su vez autónoma.

A medida que las democracias fueron consolidándose en América Latina y con ella la conducción civil de la defensa, los cambios no estuvieron exentos de conflictos internos en las instituciones castrenses, entre las viejas concepciones, - imposibilitadas de reconsiderar valores enraizados-, prácticas hereditarias y el paso de los años. El ímpetu de la vida ciudadana y el avance de los derechos consagrados, en las fuerzas provocan tensiones y temores a su politización lo que dificultan las relaciones civiles-militares por la lentitud de su asimilación, propia de instituciones conservadoras de sus tradiciones, que contribuyen a sostener su espíritu de cuerpo.

No obstante, la ciudadanía en general comenzó a involucrarse en la temática de Defensa y sus fuerzas armadas, a través de universidades e institutos específicos y para coincidir en ese ámbito de convergencia democrática, se hace necesario incrementar en los militares, el aprendizaje del proceso de formación de políticas públicas.

### **Protección de sus derechos**

La sobrevalorización de una arraigada y férrea jerarquización como determinante de eficacia, se vio influida por la naturaleza de los conflictos modernos, que impulsaron a que cada vez más países, como indica el Profesor Williams Godnik (2021), reemplacen el reclutamiento obligatorio por fuerzas profesionales voluntarias.

Ello trae aparejada una aceleración en la adaptación y ajuste de actividades y procedimientos, al estricto respeto de los derechos que resguardan la dignidad humana como base fundamental de las relaciones internas, porque lo que fuera servicio obligado por la condición de ciudadano, va adquiriendo regulaciones y mayor tutelaje a los derechos de las personas, reconocidos por los estados nacionales (Laborales, libre opinión, capacitación, entre otros).

También el creciente acceso de la mujer a las diferentes jerarquías y especialidades militares, desencadenó la necesidad de atención y priorización de sus derechos. Los diversos tratados sobre derechos humanos, convenios y declaraciones de carácter internacional, incorporaron la perspectiva de género y la compatibilización de la vida profesional con la familiar, dentro de las exigencias de la Institución, tal como lo expresa la Directiva de Políticas de Género del Ejército (Ejército Argentino: 2016:1).

Otras transformaciones sociales que llegan con el siglo, como la conectividad, asombrosa, tremenda, pero en algún punto, también disruptiva; no sólo crean conciencia sobre la necesidad de garantizar esos derechos, sino que además modifican el saber humano e incrementan las exigencias de conocimiento por parte de los mandos militares, a fin de optimizar su asesoramiento profesional a la conducción ministerial.

Asumimos entonces que nuestras instituciones castrenses no son ajenas a las mutaciones sociales y que a sus miembros los amparan los mismos derechos consagrados en la normativa propia e internacional. En base a ello, surge que es procedente implementar procedimientos para promoverlos y proteger a los ciudadanos de uniforme, resolviendo situaciones en que esas facultades se vean afectadas.

Considerando lo expresado por el Profesor Williams Godnik (2021), resumo que resulta necesario entonces, la aplicación de herramientas para resguardar su dignidad laboral y salario; la salud; su capacitación profesional; la protección contra el acoso sexual; la libertad de reunión, asociación y de expresión; la objeción de conciencia acorde a su libertad de pensamiento y religión; su opción a viviendas o alojamientos dignos y nutrición adecuada y defender su libertad incluyendo garantías procesales.

La dinámica de los tiempos, hace cada vez más apremiante, crear espacios que materialicen la relación política – militar, a fin de lograr el respaldo de las prerrogativas de las personas u organizaciones castrenses frente a las omisiones de que puedan ser objeto. Entre otras posibles, podemos proyectar:

- *Oficinas de Género de las Fuerzas Armadas* para interactuar con funcionarios del Ministerio de Defensa, frente a denuncias individuales de personal militar, tramitándolas por fuera de la cadena de mandos;
- *Ombudsman Militar*, para gestionar en el ámbito del poder legislativo, la defensa de derechos, garantías e intereses de militares frente a conductas de sus cadenas de mando;
- *Enlaces Militares en el Poder Legislativo* como representantes institucionales en el Congreso Nacional, para el trato político personalizado de temas colectivos que afecten a algún sector de las Fuerzas Armadas.

## **Formación Política**

Con gran convicción, un veterano profesor de historia militar, resaltaba, que los años más difíciles de la carrera militar de los generales del mundo en guerra, habían sido los últimos; ya que debían tratar con políticos y que en la guerra sabían cuándo iban ganando o perdiendo, pero que con los políticos a veces creían que iban ganando y de repente perdían todo. A partir de allí y como corolario aconsejaba a los oficiales de las tres fuerzas, el estudio de la política y la economía.

La protección de los derechos individuales, como la función específica de los mandos castrenses al servicio del estado, suponen saberes y comprensión de la vida política del país, entendiéndola por ella, tanto en su sentido etimológico (enunciado por Aristóteles); como en su contenido (expresado por Sartori, Negri, Baumann entre otros politólogos contemporáneos), como una actividad transformadora de la realidad social. Por lo tanto, las fuerzas armadas, deben poseer nociones sobre sistema de partidos, elecciones, gobernanza, coaliciones, actividad parlamentaria, entre otros. En suma, conocimientos politológicos clásicos como los de cualquier ciudadano, condición que por supuesto abarca al militar. Esto no implica, partidismo, no significa pertenencia ni representación ideológica alguna y exige protegerse de la manipulación mediática, a la que por su formación, pueden ser susceptibles las instituciones castrenses y otras corporaciones.

Ya en la pasada década del 70, este político español expresaba, que “un ejército moderno, es y debe ser, profundamente político. Y por ello en todas las academias militares del mundo, que yo sepa, se imparte, con la preparación técnica, una formación política en profundidad” (García Aroveños: 1977). Difiero con el autor citado, en el optimismo con el que “ *Cree saber*” sobre la real enseñanza en las academias, que es el vacío que sugiero llenar; pero adhiero a que la realidad impone el dominio de las políticas públicas por parte de los estados mayores y el proceso político que lleva a su formación.

Es posible entonces, indicar que la preparación profesional en adelante, requerirá, una constante revisión del sentido de las relaciones entre militares y funcionarios, adquirir una adaptabilidad a otros estilos de gestión, capacitar para asumir puntos de vista ajenos y supuestos y creencias diferentes, aceptando limitaciones propias y reconocer la pertenencia de la conducción militar a la política nacional. El sociólogo Armando Borrero, se refería a que, si la guerra es la política (por otros medios), sus ejecutores son instrumentos políticos. No está bien atribuir un carácter apolítico a las fuerzas militares. Lo que realmente se les exige, es el “a-partidismo, o sea la desvinculación de todo partido, movimiento o grupo dedicado a la actividad política” (Borrero, 2015)

Si desde el poder civil, se cayera en la tentación de imponer la apoliticidad de las fuerzas para conseguir la obediencia incondicional, muy probablemente, los mandos en resguardo de esa desvinculación de la cosa pública impuesta, privarían a la sociedad de la difusión de opiniones y saberes de especialistas como ingenieros militares, estrategas, científicos, abogados y otros destacados profesionales de la institución.

### Conclusión

El militar no debe ser apolítico sino apartidario. Dotarlo de conocimiento renovado sobre la realidad de la sociedad a la cual pertenece, incentivar su pensamiento crítico sobre el amparo de sus derechos, su creatividad para protegerlos y resguardar esta condición con un patriotismo desinteresado, contribuirá a estar en coincidencia con los intereses nacionales. Su formación alejada de prejuicios envejecidos, es el desafío a afrontar.

### Referencias

Borrero, A. (2015). La politización de las Fuerzas Armadas. Razón Pública. Publicación Digital. Colombia.

Ejército Argentino. (2016). Directiva para la implementación de Políticas de Género. Ejército Argentino. Argentina.

García Añoveros, J. (1977). Fuerzas Armadas y política, publicado en El país, de España. España

Godnick, W. (2021). Material de clase. Implicaciones Estratégicas de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho. Estados Unidos. Washington. Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William Perry

Soprano, G. (2015), Revista digital Quaestio Iuris. Universidad del Estado de Río de Janeiro. Brasil

## Hacia una Defensa Nacional Multidimensional.

### El caso uruguayo: ¿Evolución, ambigüedad o demagogia?

Por Gustavo Papuchi Walter  
[gpapuchiw@gmail.com](mailto:gpapuchiw@gmail.com)

#### Introducción

El decreto 371 del 23 de diciembre de 2020, emitido por el Poder Ejecutivo uruguayo, definió una nueva Política de Defensa Nacional para la República Oriental del Uruguay, que comprenderá al periodo 2020-2025. Entre otros cambios introducidos con respecto a la Política de Defensa Nacional (PDN) anterior (expresamente dejada sin efecto), agrega los conceptos sobre Seguridad Humana y Multidimensional, a la vez que cataloga a la Defensa Nacional (DN) uruguaya con ese carácter múltiple mencionado. Sin embargo, mediante un análisis detallado de su contenido, se pueden apreciar vacíos, debilidades y hasta omisiones que cuestionan la eficacia de la función DN y que llaman a confusión al público en general. De allí la interrogante planteada ante la caracterización mencionada: *¿evolución, ambigüedad o demagogia?*

#### Desarrollo

##### **Paráfrasis de la nueva PDN**

En efecto, el gobierno nacional que asumió el 1º de marzo de 2020, atendiendo lo dispuesto en el literal “g” del art. 2, del decreto 147/013 de fecha 14 de mayo de 2013, con respecto a las atribuciones del Consejo de Defensa Nacional (CO.DE.NA.) en cuanto a asesorar al Presidente de la República en la formulación de la directiva de PDN y su emisión en el primer año de cada periodo de gobierno (cinco años según la Constitución de la República en vigencia); decidió revisar la política publicada en abril de 2014 por decreto 105/014 y presentarle a la ciudadanía una nueva versión. Supuestamente actualizada y mejorada.

Un ciudadano promedio o de relativo conocimiento en Seguridad y Defensa, así como de escaso entendimiento en materia de Estrategia Nacional, podría arribar, luego de leer este nuevo documento, a conclusiones de apariencia alentadoras e interpretar que la PDN 2020-2025, entre otros aspectos:

- Es sincrónica con la situación global y procura corresponderse con los conceptos de seguridad predominantes en el concierto internacional (político y científico).
- Caracteriza a la DN como multidimensional.
- Avanza y se actualiza al incorporar al ciberespacio como quinta dimensión en los ámbitos de actuación geoestratégica.
- Se preocupa por la promoción de una cultura de DN que familiarice y acerque a los ciudadanos al campo de la defensa.

- Es consecuente con las políticas de género del país, al estimular la participación de la mujer en las actividades pertinentes a la DN.

Todo lo cual es así de alguna forma y ello se deduce de una lectura lineal del documento. Lo que no se expresa en esta exégesis y por lo tanto podría pasar desapercibido o atenuado, son otras cuestiones que, distantes de lo políticamente correcto, diluyen el contenido prejuicioso y los anacronismos que debiesen superarse para encausar con firmeza la caracterización evolutiva de la DN del Uruguay.

Los fundamentos filosóficos que distinguen al nuevo gobierno (una coalición de partidos con sólido perfil republicano y democrático), de los anteriores (pertenecientes a la mayor coalición de izquierda, que remonta a marzo de 2005 su acceso al más alto poder de la república), no se aprecian en las modificaciones y novedades que presenta la PDN en vigencia. Y ello da lugar a una lectura que puede engañar al ingenuo observador. Las modificaciones que surgen de la comparación entre las PDN (actual y anterior), no abordan o no lo hacen con la fuerza que deben ser asumidos ciertos asuntos; en gran parte se alteran o transforman aspectos de menor orden. Esto puede auspiciar el siempre anhelado sentido de política de Estado de la PDN, lo cual es deseable al tratarse de una competencia primigenia de la nación organizada política y jurídicamente; pero la retención de ciertos prejuicios, principalmente en los líderes políticos y de conducción de la república, no coadyuva a la evolución pretendida en cuanto a una expandida DN y coherente con las amenazas a los Estados acordadas en los ámbitos internacionales.

Algunos de los aspectos esenciales que han sido obviados o desdeñados, son:

- El involucramiento de los ciudadanos y demás organismos e instituciones estatales en la consecución de la seguridad de la nación con criterio integral, de manera permanente y como deber primario para propiciar el bienestar nacional. La integralidad se entiende por abarcar diversos niveles y tipos de seguridad, además de los tres referentes que menciona el documento al explicar la “visión holística de la Defensa Nacional que coloca a las Personas, la Sociedad y el Estado como objetos referentes de la Seguridad” (PDN 2020-2025, p. 5 del Diario Oficial).
- Asumir como deber cívico el compromiso y responsabilidad de las personas por la seguridad del conjunto de la nación y su cosmovisión y aspiraciones supremas.
- Apreciar a la DN como una gran estrategia de la unidad soberana, consecuencia de la necesidad de seguridad de los referentes antes citados.
- La atención decisiva a lo prescripto en los artículos 1 y 2 de la Ley Marco de Defensa Nacional N° 18650 (LMDN), publicada el 8 de marzo de 2010; donde se define que la DN comprende las actividades civiles y militares, en carácter de derecho y deber del conjunto de la ciudadanía, para preservar una serie de fines y valores superiores que contribuyen al bienestar presente y futuro de la población. Se asume, en la letra fría, que la DN es una función estatal prístina, perenne, indelegable y omnímoda (LMDN, art. 2) y requiere –de modo continuo– de la participación ciudadana y de las energías mancomunadas del potencial del Estado-nación.
- La consideración de la Identidad nacional, como patrimonio cultural insoslayable, originario y distintivo del grupo humano que ha acordado encaminarse hacia un

fin común, superracional, compartiendo valores e instituciones para sustentarlo y que por ello lo singulariza. La PDN debe incluir este objeto de defensa como asunto de interés vital, ya que representa una de las características más relevantes de la agrupación humana a la cual debe dirigirse el esfuerzo de amparo y conservación. Si no defendemos lo que somos ¿qué vamos a defender?

En la redacción de la PDN también se observa la afirmación u omisión de ciertos conceptos, lo que vulnera las obligaciones estatales y el compromiso ciudadano, a la vez que dificulta la gestación de la cultura de defensa pretendida; debilitando la impronta de la DN y de las políticas públicas pertinentes como garantía de supervivencia, conservación, desarrollo y proyección de la nación y su patrimonio.

En este sentido se restringe la tarea de seguridad a un componente específico, así como la de DN a otro; cuando ambas son responsabilidad de todos, y la totalidad de los organismos estatales cumplen labores relacionadas, a toda hora, directa e indirectamente. Además, se ignora la mención del concepto *Seguridad Nacional*; muy probable como consecuencia del prejuicio que solo evidencia la falta de conocimiento al respecto de quienes lo evitan o la apócrifa actitud por la manipulación de legos, profanos e ignaros. Las reminiscencias de lo que en su momento se denominó *Doctrina de Seguridad Nacional*, que atendía circunstancias específicas en un tiempo dado y bajo condiciones especiales; no dejan apreciar que la idea de Seguridad Nacional es un objeto vivo, adaptable a cualquier hora y coyuntura, que, conservando su atemporal fin –la seguridad de la nación, es decir, del grupo humano– es perfectamente aplicable con flexibilidad ante las actuales amenazas o escenarios geoestratégicos y cuya voz es empleada por una amplia variedad de Estados para señalar la más crucial de las seguridades de la unidad soberana, la de su gente.

Asimismo, el documento manifiesta –con cierta altivez– sobre su formato que “al *Qué Hacer* con el que se define cada Directiva en un numeral, se le agrega *Quien lo deberá Hacer*, asignando, de esa forma, cometidos concretos para su cumplimiento” (PDN 2020-2025, p. 4 del Diario Oficial); cosa que no solo no sucede en forma cabal, sino que las “directivas” parecen focalizar al Ministerio de Defensa Nacional y a sus componentes internos, acotando la acción de la DN a determinados medios. Así las cosas, se singulariza y ratifica una anacrónica visión de este significativo rol del Estado; y ello estimula la consolidación del tríptico Guerra-Defensa Nacional-Fuerzas Armadas, perfilando la idea de DN como deber exclusivo del campo militar. Noción que nunca lo fue, desde el rey Leónidas y aún antes... y con mayor énfasis con Maquiavelo, Perón y Gros Espiell. Estos tres últimos coinciden en concebir a la defensa de la agrupación humana organizada políticamente, como una responsabilidad de todos sus integrantes, lo que trasciende el ámbito castrense. Así, el filósofo florentino explica que “nunca nadie organizó una república o un reino sin pensar que los mismos que los habitaban tenían que defenderlos con las armas” (Maquiavelo, 1999, p. 32). Por su parte, el coronel Juan D. Perón, en su calidad de Ministro de Guerra de Argentina, presentó una magistral conferencia el 10 de junio de 1944, en el marco de la inauguración de la Cátedra de Defensa Nacional de la Universidad de La Plata. En un pasaje, durante la introducción, expuso:

*“Las dos palabras, Defensa Nacional, pueden hacer pensar a algunos espíritus que se trata de un problema cuyo planteo y solución interesan e*

*incumben únicamente a las fuerzas armadas de una nación. La realidad es bien distinta. En su solución entran en juego todos sus habitantes; todas las energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas; todos los medios de transporte y vías de comunicación, etc.”*  
(Perón: 1944, párrafo 12).

En sintonía, el doctor uruguayo Héctor Gros Espiell expresó durante una conferencia dictada el 18 de noviembre de 1991 en el Centro de Altos Estudios Nacionales (Montevideo, Uruguay), luego transcrita en una publicación editada por dicho instituto: “La defensa nacional es una obligación, un deber y un derecho de todos los individuos que pueblan el estado, y en especial, de los que forman la sociedad política estatal” (Defensa Nacional: Fundamentos Humanos y Profesionales, p. 42). Por tanto, debe suprimirse esa visión prejuiciosa y purgarse la dimensión y naturaleza de la DN; más hoy, cuando se reconocen múltiples amenazas a los Estados y las fronteras se diluyen ante el peligro y la multiforme agresión potencial a las unidades soberanas.

Si no se han superado esos prejuicios señalados ¿cómo podemos evolucionar hacia una DN expandida de carácter multidimensional?. Tal vez es momento de concebir a la DN con otra mirada, una que no se acote a la expansión de su nominal modalidad; un atisbo con auténtico sentido integral y con actitud, aptitud, responsabilidad y tarea de todos, aceptando que su finalidad no debe prescindir de ninguna energía que conforma el potencial del Estado-nación, sino que amplíe su alcance en función de la óptica que brinda la Estrategia.

### Conclusión

Así como hubo un periodo en que las secretarías o ministerios que gobernaban a las Fuerzas Armadas de cada Estado se llamaban *de Guerra* y, luego de la Segunda Guerra Mundial, innovaron y cambiaron su nombre por *de Defensa Nacional*, a fin de atenuar el impacto que la palabra *guerra* provocaba (aunque la esencia del propósito del organismo administrativo no varió); quizá es tiempo de modificar algunas voces y formas de llamar y concebir a algunas cosas, en particular a las relacionadas con la Seguridad y Defensa.

Será necesario –también– para el Uruguay, procurar políticas públicas en materia de Seguridad y Defensa que sean adecuadas, precisas y efectivas mediante, por lo menos:

- La ampliación de la focalización de las responsabilidades y tareas en materia de Seguridad y Defensa, asumiendo a éstas como un deber de todos, en el que desde los individuos, las entidades públicas y privadas y el Estado como aglutinador de las capacidades de la nación, estén comprometidos con el quehacer y futuro nacionales en tal sentido. Ello debe ser en forma permanente y solidaria con la nación. No debe limitarse solo a situaciones de emergencia.
- La consideración de la visión de la Seguridad Nacional como respaldo de los objetivos nacionales fundamentales de la nación y pauta de una seguridad integral que ampare los valores e instituciones más caras de la sociedad uruguaya, sus habitantes y la unidad soberana que constituyen.
- La visualización, con criterio estratégico –es decir, desde la disciplina Estrategia– de la DN como la acción por excelencia para mantener y si fuese del caso

retomar la seguridad de la nación ante estadios de inseguridad extrema o próximos a ella.

- La incorporación de la *Identidad y ser nacional* como intereses vitales de la nación y su consideración en los procesos de planificación estratégica.

Todo ello es posible, bastará con proponérselo, haciendo converger el pensamiento crítico y la acción para edificar la PDN Multidimensional que armonice la diversificación de tareas que impone y la multiplicidad de recursos que exige, en pro de la felicidad pública y la proyección futura de la nación y de sus nuevas generaciones.

## Referencias

Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967). IMPO – Centro de Información Oficial. Normativa y Avisos legales del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>

Gros Espiell, Héctor (1991). La disuasión y la paz. *Defensa Nacional: Fundamentos humanos y profesionales*. Segundas Jornadas Académicas del Centro de Altos Estudios Nacionales, Uruguay.

Ley Marco de Defensa Nacional N° 18650 (2010). IMPO – Centro de Información Oficial. Normativa y Avisos legales del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18650-2010>

MAQUIAVELO (1999). *El arte de la guerra*. Editorial Losada S.A., Buenos Aires.

Perón, J.D. (10 de junio de 1944). Conferencia en la Universidad Nacional de La Plata. Argentina Histórica; archivo, discursos de Juan D. Perón – Cátedra de Defensa Nacional.  
[http://www.argentinahistorica.com.ar/intro\\_archivo.php?tema=8&titulo=17&subtitulo=56&doc=163](http://www.argentinahistorica.com.ar/intro_archivo.php?tema=8&titulo=17&subtitulo=56&doc=163)

Política de Defensa Nacional (2020). Decreto N° 371/020. IMPO – Centro de Información Oficial. Normativa y Avisos legales del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/371-2020>

Política de Defensa Nacional (2020). Diario Oficial N° 30.599 – enero 7 de 2021, Documentos. Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/diariooficial/2021/01/07/3>

Política de Defensa Nacional (2014). Decreto N° 105/014. IMPO – Centro de Información Oficial. Normativa y Avisos legales del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/105-2014#ANEXO>

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Defensa Nacional (2013). IMPO – Centro de Información Oficial. Normativa y Avisos legales del Uruguay.  
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-reglamento/147-2013>

## Las Operaciones Especiales como Capacidad de Efecto Estratégico en las Fuerzas Armadas del Uruguay

Por Luis F. Suárez  
[botanaluisf@gmail.com](mailto:botanaluisf@gmail.com)

### Introducción

El objetivo de este trabajo es propiciar, en el marco de un proceso de transformación conjunta de las Fuerzas Armadas del Uruguay, el desarrollo de una capacidad que permita alcanzar, eficazmente, los objetivos estratégicos del Estado y de la Defensa Nacional definidos en la Política de Defensa, contenida en el Decreto N° 371/020 dictado el 23 de diciembre de 2020 por el Poder Ejecutivo.

En tal sentido, dentro de los límites de extensión establecidos, se propone la necesidad de contar con una fuerza conjunta integrada en el nivel operacional, capaz de conducir Operaciones Especiales (en adelante "OO.EE."). Esto, sobre la base de que en el Uruguay, si bien existen unidades en cada Fuerza (Ejército Nacional, Armada Nacional, y Fuerza Aérea Uruguaya) que poseen algunos componentes relacionados con esta capacidad, no tienen el equilibrio interno ni la competencia necesaria para lograr la eficiencia operativa en este tipo de operaciones y, menos aún, desde el punto de vista conjunto.

### Desarrollo

En la estructura organizativa de las Fuerzas Armadas uruguayas (en adelante FF.AA.), aún no se observa un componente específicamente relacionado con este tipo de operaciones militares. Tampoco se consideran, expresamente, a las OO.EE. como una herramienta de la estrategia militar en su conjunto, privándose así de poseer una capacidad operativa que le permita al Estado usar la fuerza en forma flexible, mínima, y precisa.

En principio, cabe definir qué se entiende por OO.EE. en el marco de este trabajo. Al respecto, expresa Gray (1996:145) citando a Maurice Tagwell y David Charters, que OO.EE. son aquellas *"operaciones a pequeña escala, clandestinas, cubiertas o no, conducidas con métodos no ortodoxos y de alto riesgo para alcanzar objetivos políticos o militares significativos en apoyo a la Política Exterior"*.

En el mismo sentido, Harari (2018:17) las define como *"aquellas limitadas a un área pequeña, ejecutadas en un intervalo de tiempo relativamente breve y llevadas a cabo por una fuerza reducida, pero capaz de obtener resultados estratégicos o políticos desproporcionados respecto a los recursos invertidos en ellas"*. Como lo afirma este último autor, realizar operaciones especiales casi siempre implica utilizar métodos de combate no convencional y, a veces, encubiertos.

Cabe enfatizar que ambas definiciones, a mi juicio, captan los caracteres esenciales de las OO.EE (pequeña escala, clandestinas, encubiertas o no, métodos no ortodoxos, alto riesgo, y capaces de conquistar objetivos políticos o militares significativos en cualquier tipo de conflicto o emergencia). Gray (1996) critica la subjetividad del término “significativos” y la innecesaria conexión directa con la política exterior; no obstante, este autor también expresa que aunque puede resultar redundante la referencia a la política exterior, no está de más mencionar la relación que toda actividad militar debe mantener con la Política para ser eficaz. A su vez, destaca que esta conexión resalta la importancia de las OO.EE. como herramienta de la estrategia nacional, ya sean empleadas independientemente o en apoyo a las fuerzas convencionales.

Desde otro punto de vista, es dable mencionar que los países cuyas FF.AA. son relativamente débiles y cuentan con un presupuesto históricamente limitado, necesitan, especialmente, de los efectos que las OO.EE. pueden generar. En particular, por su menor costo relativo respecto a las fuerzas convencionales y por la intrínseca economía de medios que conlleva este tipo de organización castrense. Cabe advertir que, según la información publicada en la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al año 2020, el estado uruguayo destinó 481.500 millones de dólares al Ministerio de Defensa Nacional. Esta suma, corresponde al 0,9% del PBI del Uruguay de ese año.

Por otra parte, corresponde mencionar la importancia de poder contar con una organización militar conjunta, ágil, altamente flexible, de bajo costo relativo, y adaptable a los distintos escenarios estratégicos. De esta manera, la organización propuesta actuaría bajo el mando de un Comando Conjunto de OO.EE. Así como la Política de Defensa antes mencionada, prevé 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*”, la creación de una Comando Conjunto de OO.EE., con las características expresadas a lo largo de este brevísimo trabajo, agregaría una capacidad base para lograr un efecto disuasivo ante determinadas amenazas que la propia política de defensa define.

Esta nueva organización debería contemplar, muy especialmente, unidades en las que la coordinación entre sus integrantes se dé, preponderantemente, por la estandarización de habilidades, con personal altamente calificado y mejor retribuido. Estos caracteres, facilitarían la descentralización horizontal de tareas, reducirán la dependencia en la supervisión directa, y favorecerán su adaptabilidad en ambientes complejos.

Sin duda, esta propuesta representa un desafío a la cultura de la organización militar convencional y al “*statu quo*”. Por lo tanto, será necesario lograr que las autoridades políticas y militares reconozcan el valor estratégico “*per se*” de las OO.EE., ya sea actuando independiente o coordinadamente con los demás componentes de las FF.AA. en el nivel estratégico, operacional o táctico.

Asimismo, será absolutamente necesario exponer ante estas autoridades la importancia que reviste poseer una variedad de medios en materia de estrategia militar para emplear en cada momento y en cada conflicto, resaltando que la

excelencia en la conducción de OO.EE. genera un efecto estratégico positivo, incluso en las denominadas “causas perdidas” (Gray, 1996:143).

En este sentido, cabe advertir que las fuerzas de OO.EE. no pueden producirse en masa y no deben ser creadas después de que una situación extrema revele su necesidad, en la medida que las decisiones que se tomen en el presente llevarán años para implementarse y aún más tiempo para generar efectos tangibles en su operatividad.

Asimismo, se observa la importancia de la complementariedad que, en determinadas situaciones, ejercen las OO.EE. en las operaciones convencionales y la relación directa que deben tener sus características organizativas y operativas con la cultura estratégica nacional e idiosincrasia, además de su adaptabilidad a los diferentes entornos estratégicos emergentes.

Como se mencionó, este trabajo busca propiciar la consolidación de una capacidad conjunta, independiente de la estructura convencional de las FF.AA., capaz de expandir las oportunidades de utilizar la fuerza militar y a la vez, constituirse en una solución innovadora desde el punto de vista doctrinario, de equipamiento, de empleo o amenaza de empleo de la fuerza, y de la calidad de su personal que, sin duda, elevará los límites de la excelencia operacional.

En la implementación de este proceso deberán establecerse objetivos de corto, mediano y largo plazo, manteniendo a lo largo de todo el período la operatividad de la actual estructura organizativa de las FF.AA. Los objetivos específicos deberán considerar, en cada una de las fases, todos los componentes que consolidan la capacidad de referencia (material, educación, formación profesional y entrenamiento, personal, organización, doctrina, infraestructura, sustentabilidad, comando, control, comunicaciones, e inteligencia).

En tanto, el sistema de educación y formación profesional de estas fuerzas deberá contemplar, muy especialmente, el respeto por los Derechos Humanos, el respeto a la dignidad de las personas que las integran cualquiera sea su jerarquía o posición dentro de la organización, la seguridad y salud ocupacional de su personal, y la no discriminación, integrando a la mujer en todos los niveles de actuación, considerando, exclusivamente, su competencia para la función.

### Conclusión

Para finalizar, es menester expresar que la Política de Defensa, aprobada por medio del Decreto N° 371/020 del 23 de diciembre de 2020, si bien describe los Intereses Nacionales Vitales, los Objetivos Estratégicos del Estado, los Objetivos de la Defensa Nacional, las Amenazas, y establece los cursos de acción que deberán implementarse para una eficaz política de defensa, no considera, expresamente, que para atender con posibilidades de éxito el contexto descrito en ese documento resulta necesario incluir, en la caja de herramientas de la estrategia militar, a las OO.EE. como una capacidad conjunta, esencial, y distinta. Como lo afirma Gray (1996), la discusión no debería centrarse en las Operaciones Especiales en sí mismas, sino en su utilidad estratégica, cualquiera sea el tipo de conflicto o emergencia que se enfrente en cada momento.

## Referencias

Gray, C. S. (1996). *Explorations in Strategy*. Westport, CT: Praeger Publishers.

Harari, Y. N. (2018). *Operaciones Especiales en la Edad de la Caballería*. (J. Á. Garrido, Trans.) Madrid: EDAF, S.L.U.

## **Sobre los Autores**

Hugo Domingo Bruera (Argentina): General de Brigada ®, Ejército de Argentina. Además, es Licenciado en Estrategia y Organización, Universidad de la Defensa de Argentina y Magister en Administración de las Comunicaciones Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Entre los cargos militares que ha desempeñado destaca: Secretario General del Ejército; Diferentes cargos en el Estado Mayor del Ejército; Oficial de Enlace de las Fuerzas Armadas en el Congreso de la Nación; Secretario General de la Conferencia de Estados Americanos con sede en Argentina; Asesor del Presidente de la misma organización con sede en Perú y copresidente de las conferencias Ciencias y Tecnología en Canadá y de Misiones de paz en Uruguay y; Jefe de Operaciones en el Batallón Argentino de Naciones Unidas en Croacia. Como Oficial retirado, se ha desempeñado como Asesor en la Comisión de Defensa del Senado de la Nación, Asesor del Jefe de Gabinete en el Ministerio de Defensa y Columnista en el Semanario “El Parlamentario” del Congreso de la Nación. Los principales cursos que ha realizado en el Centro Perry corresponde a Estrategia y Políticas de Seguridad y Defensa con especialización en Derechos Humanos, como también, Implicaciones Estratégicas de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho y el curso sobre Estado de Derecho, Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa.

Gustavo Paupchi Walter (Uruguay): Coronel de Caballería (situación de retiro). Principales Especialidades: Estado Mayor, Profesor Militar, Inteligencia Estratégica, Estrategia Nacional, Educación en Derechos Humanos y Asesor en Defensa. Graduado en: Altos Estudios Nacionales (Uruguay) y Estudios Políticos y Estratégicos (Chile y EE.UU.) ExPeacekeeper en Mozambique y Sinaí. Docente con más de 30 años; en Uruguay, dirige el módulo Seguridad y Defensa del Curso de Estado Mayor del Ejército Nacional y dicta clases en el Centro de Altos Estudios Nacionales (C.A.L.E.N.) e Instituto Militar de Estudios Superiores (Ejército). Ha conferenciado en ámbitos públicos y privados, sobre asuntos de su especialidad; y publicado artículos en diversos medios del país. Coordinador del libro *Conceptos sobre Seguridad y Defensa de los países iberoamericanos* (2013). Miembro del Consejo editorial de la Revista Estrategia, del C.A.L.E.N. (Colegio de Defensa de Uruguay).

Luis Suarez (Uruguay): Coronel de Infantería en situación de retiro. Diplomado de Estado Mayor y del Programa de Defensa Regional y Contraterrorismo del actual Colegio para Asuntos de Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Defensa (NDU), Washington D.C. Es Paracaidista Militar, graduado de la Escuela de “Rangers” del Ejército de los Estados Unidos de América y del Curso Avanzado para Oficiales de Infantería de la Escuela de Infantería del Ejército de ese país. Prestó servicios en distintas unidades del Ejército y en la Escuela Militar, integró el Batallón

Uruguay II en la República de Mozambique, fue Jefe del Batallón de Infantería Paracaidista N°14, Comandante de la Brigada de Infantería N°5, Asesor del Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, y Agregado de Defensa ante la Federación de Rusia y República Checa. Es Licenciado en Relaciones Laborales egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Republica. Ha sido conferencista y ha escrito artículos en temas de su especialidad profesional.