

FUERZAS ARMADAS

Componente Militar de la Defensa. Definiciones Generales sobre Misiones. Pertinencia de Misiones Policiales y de otro tipo no militar. Interoperabilidad entre Fuerzas y Doctrina Conjunta: grandes lineamientos hacia su diseño e implementación.

EL ESTADO

La noción de Estado implica la simbiosis de dos conceptos: el de Estado Comunidad, que hace a la relación del poder político con la sociedad y el de Estado Institución, que tiene que ver con la noción de poder político soberano.¹ El Estado así definido cobra vida propia cuando consideramos la Nación, que es la agrupación social de una comunidad identificada por características comunes culturales, étnicas, lingüísticas o históricas que vive sobre un territorio. El Estado entonces existe como tal cuando se comprueba la existencia de una comunidad humana, que definimos como población, cuando ésta se asienta sobre determinado espacio geográfico aceptado como territorio y cuando dicha comunidad se organiza bajo un gobierno independiente, es decir un poder soberano. El ejercicio del poder político soberano de esta entidad conocida como Estado Nación, requiere de la existencia de órganos de gobierno institucionales, los que hacen posibles las funciones del poder.² Merece agregarse que la Convención Interamericana de Montevideo en 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados, agregó un elemento más a los tres anteriormente expresados: la capacidad de entablar relaciones con otros Estados.³

LOS TRES COMPONENTES

La interacción de los Estados en la escena internacional requiere de la articulación armónica de tres componentes que, en rigor, son los pilares sobre los que se sustenta la vida y el desarrollo de los mismos. Estos componentes son: el político, el económico y el militar. El poder político es el generador de las ideas, que orientan el esfuerzo de una nación hacia la consumación de los objetivos nacionales. Estas ideas, para que puedan ser materializadas necesitan de recursos – los bienes y servicios- provenientes del poder económico. Sin estos recursos, las ideas quedarían en eso, solamente ideas. Por otra parte, la riqueza del componente económico sin la orientación del poder político puede transformarse en un gasto innecesario de los recursos. Finalmente, sin el

¹ Ministerio de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay, "La Defensa Nacional, Aportes para un Debate," 25-26. <http://www.mdn.gub.uy/paginas/libro.asp>.

² *Ibíd.*

³ William R. Slomanson, *Fundamental Perspectivas on International Law* (San Diego: Thomas Jefferson School of Law, 2003), 55.

respaldo de la fuerza que representa el componente militar, la riqueza se torna vulnerable y la estructura del país sería una entelequia incapaz de concretar los objetivos nacionales, definidos por el poder político.⁴

LA DEFENSA NACIONAL COMO PARTE DE UN SISTEMA INTEGRAL

La Defensa Nacional puede apreciarse como parte de un sistema integral, que guarda total similitud con el cuerpo humano. El ser humano, para vivir en equilibrio, necesita que sus sistemas biológicos funcionen adecuadamente y de manera integrada. Cuando agentes externos perturban el equilibrio, el sistema inmunológico, es decir el sistema de defensa, se activa en forma automática, lo que restaura las condiciones normales de funcionamiento. Estas autodefensas, están diseñadas naturalmente de manera armónica, acorde a las necesidades del cuerpo humano, así como el componente militar de un Estado se diseña para activarse en respaldo de los intereses nacionales y en armonía con los componentes político y económico.⁵

LOS TRES ÁMBITOS

Sobre la base de estos tres componentes, el político, el económico y el militar, el Estado interactúa en el ámbito internacional. Las ideas del poder político se debaten en los foros como es el caso de las Naciones Unidas, el intercambio económico se desarrolla en los mercados, como ser los bloques regionales y el componente militar opera en los territorios, ya sean éstos de jurisdicción nacional como fuera de fronteras en lugares donde el poder político así lo dispone, en apoyo a su política exterior.⁶ En estos ámbitos el poder político en consenso con la sociedad, define sus intereses. Estos intereses son objetos que la sociedad valora. Pueden ser reales como el territorio nacional o los recursos naturales o pueden ser intangibles como: soberanía, democracia o respeto al derecho internacional.⁷ En consecuencia, el componente militar existe para respaldar dichos intereses.

⁴ Roberto Luis Pertusio, *Entre la Guerra y la Paz, ese Corto Trecho*, (Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1997), 83-84.

⁵ Eduardo Ulery y otros, "Gobernabilidad y Seguridad Hemisférica." Trabajo que obtuvo el 2º. Premio en el Concurso Académico Internacional "AACD-CID-2003-2004" de la Junta Interamericana de Defensa, Marzo 2004, 14-17.

⁶ Alonso y otros, *Estrategia, Teoría y Práctica*, (Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1998), 53-54.

⁷ *Ibid.*, 39-43.

LOS INTERESES Y OBJETIVOS

El Estado define intereses vitales, que como su adjetivo lo indica, son intereses por los cuales la sociedad está dispuesta a desarrollar su mayor esfuerzo bélico, porque está en juego la vida misma de la Nación. Algunos de estos intereses surgen del análisis de la Constitución de la República, otros requerirían ser definidos en alguna oportunidad. También se definen intereses estratégicos o coyunturales que implican la importancia que la Nación le da a determinados objetos en determinados períodos de tiempo. En respaldo a estos intereses coyunturales el país no necesariamente se compromete en conflictos armados, lo que no significa que no sean aspectos importantes para el desarrollo nacional o el bienestar de sus habitantes. Por consiguiente, el componente militar existe para actuar en respaldo a los intereses nacionales, ya sean éstos vitales o estratégico-coyunturales.

LOS ROLES

Teniendo en cuenta los conceptos precedentes, el respaldo del componente militar a dichos intereses se materializa definiendo objetivos nacionales, que son la concreción de un efecto deseado sobre los intereses, es decir: qué queremos lograr. Como ejemplo podemos citar la defensa del territorio en todos sus ámbitos -terrestre, marítimo y aéreo-, la protección de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente, la defensa del sistema democrático-republicano, el respeto al derecho internacional y la contribución a la paz y seguridad internacionales. Por ende, respaldar dichos objetivos requiere de la actuación del componente militar en tres grandes roles: un rol militar –que incluye un aspecto de control-, un rol diplomático y un rol de apoyo.⁸

EL ROL MILITAR Y EL CONTROL DE LOS ESPACIOS

El rol militar se visualiza fácilmente. Entre otras cosas puede identificarse como la defensa de la soberanía y la integridad territorial e implica el compromiso del componente militar en acciones de combate. Por soberanía entendemos la capacidad del poder político de tomar decisiones libre de presiones e interferencias, es decir, por propio imperio. El concepto de integridad, nos lleva de la mano al de íntegro, que significa aquello que está compuesto de todas sus partes.⁹ Y es aquí donde surge una tarea de control de lo que sucede en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del país que, en rigor, constituyen la integridad territorial.

⁸ Armada Nacional, *Doctrina de la Armada, Cambio I* (Montevideo: Comando General de la Armada, 2000), V-1-V-3.

⁹ Larousse, *El Pequeño Larousse Ilustrado*, (México: Ediciones Larousse, 1996), 563.

Las FFAA ejercen jurisdicción en estos tres espacios, aunque en este sentido hay que destacar que lo hacen acotadas a los aspectos que hacen a la vinculación del Estado con sus vecinos y con la comunidad internacional en su conjunto. Si bien no son tareas de combate, forman parte del control que el Estado debe hacer para velar por el cumplimiento de la ley en dichos espacios. A modo de ejemplo, la Armada, como Autoridad Marítima Nacional, es el órgano que hace valer la ley del Estado en los espacios marítimos, como puede apreciarse claramente en su misión.¹⁰ Precisamente porque son espacios que limitan con la soberanía de los vecinos o con espacios de libre uso internacional, por ende, sujetos a interferencias o incidentes, es que se considera pertinente que la Armada ejerza dichos controles.

La Fuerza Aérea, como Autoridad Aeronáutica Nacional, ejerce el control del espacio aéreo del país. En este caso, el espacio aéreo también es otra zona en la cual el sobrevuelo por parte de aeronaves no nacionales está consagrado, siempre y cuando se cumplan con las pautas establecidas por la legislación nacional e internacional.

En cuanto al Ejército Nacional y su actuación en el espacio terrestre donde el Estado interactúa con el exterior, cobra suma importancia el control de las fronteras. En este sentido, hay que tener en cuenta que el Uruguay constituye un espacio atractivo, patrimonio exclusivo de sus habitantes. Su territorio firme, escasamente poblado y considerado como una pradera con importantes reservas de agua, debe salvaguardarse de interferencias e intereses externos. Por consiguiente, el Ejército es el órgano por excelencia para asegurar la integridad de los límites terrestres, a fin de evitar una situación de fronteras permeables que comprometan los intereses mencionados.

Queda claramente de manifiesto que esta tarea de control de los espacios terrestres, marítimos y aéreos, que implica el velar por el cumplimiento de la ley del Estado, no merece necesariamente ser identificada con una tarea policial. Es una tarea de control realizada por el componente militar en el ámbito de las jurisdicciones de cada una de las fuerzas, en lo que tiene que ver con hacer valer la ley del Estado. Dista de ser una tarea de policía interna, es decir el ejercer como autoridad para controlar la ley nacional en lo interno. Es por ello que, el atender eventuales reclamos para patrullar las calles en aras de la seguridad pública, no tienen cabida en los roles del componente militar.

La tarea de control que las FFAA desarrollan como parte de su rol militar, es coherente con el ejercicio de la autoridad en los espacios territoriales por los cuales el Estado se vincula con

¹⁰ Ley 17.296 del 21 de Febrero de 2001, Misión de la Armada: La Armada Nacional como parte integrante de las Fuerzas Armadas tiene por misión la Defensa de la Constitución y las Leyes del Estado, de su Integridad Territorial y el ejercicio de la **Autoridad y Policía Marítima**, a fin de contribuir a defender el Honor, la Independencia y la Paz de la República (el resaltado es nuestro).

el exterior, ya sea con sus vecinos o con el resto de la comunidad internacional, como ser el espacio marítimo, el aéreo o las fronteras terrestres. Precisamente, porque hace a la vinculación del Estado con el exterior es que las FFAA son el órgano representante del Estado en los mencionados espacios. Cabe agregar que el elemental principio de cometidos homogéneos, nos lleva a utilizar la capacidad existente que el componente militar tiene en base a su preparación para el combate – esencia del rol militar-, en el desempeño de tareas de control necesarias para garantizar la soberanía e integridad territorial, en clara sintonía con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estas tareas de control, no se relacionan con cuestiones de policía interna, competencia ésta, que recae en otros órganos del Estado.

EL ROL DIPLOMÁTICO

Considerando uno de los elementos esenciales del Estado, que es la capacidad de entablar relaciones con otros Estados, y sin olvidar que el componente militar actúa en respaldo de los intereses nacionales, arribamos a la necesidad de definir el rol diplomático que desempeña el componente militar. Este rol determina que las FFAA operan en respaldo de la política exterior del país. Al comienzo de este análisis, se definieron los ámbitos de acción de los componentes político, económico y militar. En cuanto al político, se mencionó a los foros como los espacios para el debate de las ideas. Luego, estas ideas deben materializarse en acciones concretas y tangibles. La voluntad declarativa no es suficiente para consumir los objetivos que se formulen. Es aquí donde el componente militar contribuye a la consumación de las ideas mediante su presencia en los territorios u organismos de interés, en concordancia con la política exterior definida por el poder político.

Como ejemplo de lo anterior merecen destacarse la participación de la Armada, Ejército y Fuerza Aérea en representación del Estado ante organismos internacionales afines a sus ámbitos de operación, como ser la Organización Marítima Internacional, el Instituto Panamericano de Geografía e Historia y la Organización de Aviación Civil Internacional respectivamente.

La presencia de Agregados de Defensa acreditados a nuestras embajadas constituye otro aspecto del rol de las FFAA en apoyo a la política exterior. Así como el Embajador es el representante del poder político del Estado, también con funciones de enlace comercial que opera en consonancia con el potencial económico, el Agregado de Defensa es la imagen del componente militar del Estado en el exterior. La composición de la representación diplomática del país acorde a los intereses nacionales, es una muestra fiel de la articulación armónica de los componentes político, económico y militar.

Un capítulo aparte es el correspondiente al rol diplomático desempeñado por el Velero Escuela "Capitán Miranda". Este buque, además de cumplir una tarea de adiestramiento práctico de los jóvenes oficiales de la Armada, base fundamental para el desempeño de la fuerza en su rol militar, constituye una verdadera "embajada itinerante". Para visualizar el alcance de este concepto, cabe mencionar que este buque, incorpora a su tripulación estudiantes de diversas universidades públicas y privadas, oficiales del Ejército, Fuerza Aérea y Policía, junto a oficiales navales de países amigos; sin distinción de sexo. Ello ha hecho posible que un importante número de compatriotas, hombres y mujeres, hayan tenido la oportunidad de surcar los mares del mundo y por ende, haber estado en contacto con diversas culturas. El "Capitán Miranda" también ha sido vehículo para la difusión de los productos fabricados por la mano de obra nacional, habiendo insertado en el exterior la conocida marca "importado de Uruguay".

El "Capitán Miranda" es una fiel muestra del país en el exterior. Su tripulación e invitados especiales nacionales, constituyen un crisol de nuestra sociedad. Su apoyo a la difusión de los productos nacionales, significa su respaldo al potencial económico. Por último, un buque de la Armada que enarbola el pabellón de la República está representando al poder político y al componente militar, ya que se considera territorio nacional. En consecuencia, el "Capitán Miranda" es una herramienta más que el Estado tiene a su disposición para obrar en respaldo de los intereses nacionales.

El despliegue de observadores y contingentes militares para operaciones de paz de las Naciones Unidas es una clara demostración del efectivo cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el poder político. Todo esto materializa en hechos, las ideas que sustentan los principios de multilateralismo, respeto al derecho internacional, a la solución pacífica de controversias y por ende a la convivencia pacífica de los pueblos.

Merece especial destaque el apoyo que las FFAA hacen a la política antártica nacional. El Uruguay, como miembro del Tratado Antártico se ha comprometido al desarrollo de distintas tareas que hacen a los derechos y deberes de las partes contratantes. Una vez más, el componente militar materializa en el territorio, en este caso la Antártida, los intereses definidos por el poder político, proyectándolos en regiones distantes del territorio nacional tradicionalmente concebido.

Puede apreciarse que el rol diplomático de las FFAA va en total consonancia con el objetivo enunciado por el gobierno, de "insertar al Uruguay en el mundo".

EL ROL DE APOYO

Las FFAA, al prepararse para el cumplimiento de su rol militar, generan capacidades aptas para el desempeño de tareas acordes a su idoneidad y los ámbitos de jurisdicción. En un Estado en

vías de desarrollo, un análisis de los más elementales principios de cometidos homogéneos y de economía de medios, permite concluir que existe un rol de apoyo que las FFAA son capaces de desempeñar. Es aquí cuando el componente militar es llamado a actuar en respaldo a los objetivos que el país se plantea como estrategia de país.

El objetivo nacional comúnmente conocido como "el país productivo" merece ser considerado en su total dimensión. Ese objetivo no implica un desafío para el componente económico de manera exclusiva. El componente militar, debe actuar en respaldo a este alto objetivo nacional, en sus ámbitos de operación. A modo de ejemplo, si consideramos que el 6 % del Producto Bruto Interno nacional proviene de la actividad marítima y que más del 70 % de las exportaciones salen por vía marítima, arribamos a la siguiente conclusión: los intereses marítimos ejercen una marcada influencia en la concreción del objetivo "país productivo", esbozada por el poder político.

Respaldar este supremo objetivo, implica para el componente militar, por ejemplo, el asegurar la libre explotación de los recursos vivos y no vivos de la zona económica exclusiva y la plataforma continental. El poder militar es quien respalda este objetivo, en este caso, mediante su rol de apoyo. Las tareas involucradas en este rol pueden ser las de realizar la prospección científica de la plataforma así como el patrullar los espacios marítimos para evitar la depredación de los recursos y/o la contaminación por buques de terceros países.¹¹

La importancia de las terminales marítimas para el desarrollo del poder económico implica contar con vías navegables seguras para el acceso a los puertos, así como también ofrecer condiciones de seguridad durante las operaciones portuarias. La Armada, por cometidos homogéneos, con sus capacidades y en ejercicio de la Autoridad Marítima Nacional está en condiciones de garantizar la seguridad de las vías navegables, esenciales para el ingreso de abastecimientos críticos, como el petróleo, que como es obvio, llega al país a través de las líneas de comunicación marítima. Ello implica la realización de tareas hidrográficas, diseño y mantenimiento del balizamiento de canales seguros que materialicen la factibilidad de continuar exportando y la utilización de la capacidad de construcción y reparación naval. También, implica poseer medios capaces de mantener abiertas las vías de navegación, así como medios capaces de proteger las líneas de comunicación marítima y de ese modo, contribuir al logro del objetivo nacional "país productivo".¹²

¹¹ En el año 2005, buques y aeronaves de la Armada Nacional capturaron 4 pesqueros de bandera extranjera pescando en forma ilegal en aguas jurisdiccionales uruguayas.

¹² La Armada Nacional cuenta con buques barreminas para mantener abiertos los canales de acceso a los puertos y con fragatas aeronaves de patrulla marítima para la protección de las líneas de comunicación marítima.

Asimismo, las eficiencia de las terminales aéreas y seguridad de vuelo en el tráfico del espacio aéreo nacional, constituyen objetivos que contribuyen en forma muy importante al "país productivo". Es sabido que los aeropuertos son la "puerta de entrada" al país de autoridades, empresarios, inversores y turistas, todo lo cual redundando en un ingreso de divisas que potencia al componente económico. La Fuerza Aérea, como componente que ejerce la Autoridad Aeronáutica Nacional, opera en su jurisdicción en respaldo al reiterado objetivo nacional "país productivo".

El Ejército está en condiciones de desempeñarse en apoyo a las tareas que el poder político le encomiende en el espacio terrestre, en el entendido que las mismas representen un respaldo a los intereses u objetivos nacionales. Valga como ejemplo, su participación en las acciones emprendidas para impedir la expansión de la fiebre aftosa. Esta tarea, si bien no puede relacionarse con la capacidad para el combate, tuvo enorme repercusión como apoyo a un objetivo establecido por el poder político y sin lugar a dudas, contribuiría claramente, de ser necesario, a respaldar el objetivo nacional "país productivo".

Un punto que merece ser resaltado en lo que hace al rol de apoyo a las Fuerzas Armadas es lo atinente a su participación en proyectos conjuntos de investigación científica. Es así que más allá de los trabajos de investigación que se desarrollan en la Antártida se destacan otros emprendimientos conjuntos que se cumplen desde años atrás; por ejemplo: con la Facultad de Química en el área de la contaminación marina del Río de la Plata, tarea esencial en el cuidado del medio ambiente. Otro trabajo de investigación implementado con la Facultad de Ciencias es en el área de los agentes de prevención de la oxidación. Finalmente cabe señalar que al momento también se están creando ámbitos de trabajo de investigación con Universidades privadas en el área de Ciencia y Tecnología.

INTEROPERABILIDAD Y ACCIÓN CONJUNTA

La contribución del poder militar en la concreción de los objetivos nacionales se manifiesta de modo integral. Sin embargo, para maximizar el accionar del componente militar, éste se subdivide en tres fuerzas, según el ámbito de operación. El despliegue y operación de medios en dichos ámbitos requiere de recursos humanos, infraestructura y hasta de una "cultura" y "lenguaje" propios, determinados precisamente por la naturaleza específica de tales ámbitos de operación y la característica de los medios. No obstante, estos ámbitos no constituyen compartimientos estancos. Muy por el contrario, el espacio terrestre, el marítimo y el aéreo tienen puntos de contacto y de hecho, son componentes de la integridad territorial. Por consiguiente, para respaldar eficazmente los intereses nacionales es necesario concebir la acción conjunta de la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea en cualquiera de los roles a que sean llamadas a desempeñar. De hecho, no es

concebible el accionar de las fuerzas en forma compartimentada, en la medida que es muy claro que las poblaciones habitan en el espacio terrestre, pero también se nutren de las posibilidades de desarrollo que ofrecen los espacios marítimo y aéreo.

En la medida que la sociedad expande sus horizontes en estos tres ámbitos, genera intereses en los mismos. Y es deber del poder político transformar esos intereses en objetivos realizables en aras del bien común. Luego, el respaldo a dichos intereses y a la concreción de los correspondientes objetivos recaerá sin dudas en el componente militar como un todo. Esa totalidad no es otra que el accionar conjunto de las FFAA. Este accionar conjunto está basado en lo que se denomina "interoperabilidad".

La interoperabilidad consiste en que distintos elementos de una totalidad, en este caso del componente militar, son capaces de actuar en forma armónica, coordinada, sin interferencias mutuas y en tareas propias de la idoneidad profesional específica de cada uno de los elementos, en contribución al objetivo común, en este caso, el respaldo a los intereses nacionales. Ello implica el accionar ya sea de la Armada, el Ejército o la Fuerza Aérea en sus ámbitos de operación específicos con el apoyo de la o las otras fuerzas, o el accionar conjunto a modo de un trinomio, en los espacios donde los tres ámbitos, terrestre, marítimo y aéreo se conjugan para conformar un teatro o área de operación que requiera de la unidad de los esfuerzos específicos.

En el Uruguay pueden definirse claramente tres áreas en las cuales los tres elementos del componente militar están llamados a actuar en forma conjunta. Ellas son el litoral oeste sobre el Río Uruguay, el litoral platense y el litoral oceánico. No existen dudas, que en estas áreas, se da la interacción de los ámbitos terrestre, marítimo y aéreo, sobre las que las FFAA están llamadas a operar en forma conjunta.

Cabe destacar, que las FFAA vienen actuando en forma conjunta en apoyo a un interés nacional muy importante, como lo es la presencia en la Antártida, demostrado por el hecho de que el Uruguay es miembro del Tratado Antártico. En este lejano territorio, de clara interacción entre los ámbitos marítimo, terrestre y aéreo, las tres fuerzas han operado en respaldo al interés nacional con elevado grado de interoperabilidad, materializando en hechos concretos los objetivos que el poder político ha trazado.

Las operaciones de mantenimiento de la paz son otra muestra del accionar conjunto. En este sentido, el país tiene desplegado en Haití un batallón conjunto, donde el jefe es un oficial del Ejército, el segundo jefe es un oficial de la Armada, estando integrado por personal subalterno de las tres fuerzas. Este batallón conjunto ha recibido felicitaciones de parte de las autoridades de las Naciones Unidas por su excelente desempeño.

La interoperabilidad se ha manifestado eficientemente en las operaciones de búsqueda y rescate en las que la Armada, la Fuerza Aérea y el Ejército se han desempeñado coordinadamente, en un área de responsabilidad asignada al Uruguay equivalente a diez veces su superficie terrestre.¹³ Lo mismo ha ocurrido con la custodia perimetral de cárceles llevada a cabo por efectivos de las tres fuerzas, y las tareas desarrolladas en apoyo al Sistema Nacional de Emergencias.

Es interesante destacar la integración del Sistema Nacional de Emergencias y sus capacidades potenciales para incrementar la interoperabilidad y el accionar conjunto de las FFAA, así como también se da la articulación armónica de los componentes político, económico y militar. El decreto de creación del Sistema Nacional de Emergencias, le asigna cometidos de planificar, coordinar, ejecutar, conducir, evaluar y entender no solamente en la acción sino que también en la prevención de situaciones. Y estas situaciones no son exclusivamente de emergencia, sino que también son de crisis o similares que ocurran o sean inminentes en el territorio nacional, su espacio aéreo, marítimo y fluvial, que afecten directa o indirectamente al Estado, sus habitantes o bienes de los mismos.¹⁴

El decreto luego define las situaciones de emergencia, crisis o similares. Aquí se profundiza en una amplia gama de situaciones, entre las que se enumeran todo tipo de desastres naturales. Pero la lista no se agota en ello, sino que también abarca la contaminación ambiental y acciones terroristas. Finalmente, el decreto es sumamente abarcativo, ya que a modo de salvaguarda, incluye otras situaciones excepcionales que causen conmoción social, ocasionadas por fenómenos naturales o por la acción humana.¹⁵

El otro aspecto notable del Sistema Nacional de Emergencias es su composición. Aquí hay que referirse al Consejo Nacional de Emergencias, órgano subordinado del sistema integrado, entre otros, por el Secretario de la Presidencia, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Defensa Nacional y los Comandantes en Jefe del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.¹⁶ Puede apreciarse claramente que en el Consejo Nacional de Emergencias están representados los componentes político, económico y militar.

¹³ A modo de ejemplo, en el año 2005, las Fuerzas Armadas rescataron del mar a 48 personas cuyas vidas estaban expuestas a condiciones meteorológicas sumamente adversas. Este ha sido el fruto de la ejecución de 255 misiones que involucraron a muchos hombres y mujeres operando buques, aeronaves y vehículos.

¹⁴ Decreto del Poder Ejecutivo 371/95, Artículo 1°.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*, Artículo 7°.

Al mencionado consejo, se le asignan funciones de asesoramiento de proponer políticas para la planificación y la elaboración de medidas para prevenir y enfrentar las situaciones encuadradas en el decreto, que como se ha visto, son sumamente amplias.¹⁷ Analizando los cometidos del Sistema Nacional de Emergencias y considerando la integración de sus comités subordinados, puede apreciarse que el mismo, podría visualizarse como un ámbito para el debate, el análisis y el diseño para la acción conjunta y el incremento de la interoperabilidad.

La acción conjunta y la interoperabilidad deben fomentarse en ciertas etapas de la formación del profesional militar. Al comenzar en su carrera, el militar debe educarse y actuar en su dominio específico, a saber en el espacio terrestre, marítimo o aéreo, según corresponda, adiestrándose en la operación de los medios que hacen posible la ejecución de las tareas específicas. A medida que el profesional militar avanza en su carrera, la conducción de las fuerzas hace necesario apreciar el accionar conjunto en toda su dimensión. Por ende, la formación específica va cediendo su lugar a la conjunta. En este sentido, las FFAA han venido implementando cursos de formación conjunta en las jerarquías medias y superiores. Esto se suma al hecho habitual de que algunos oficiales estudian y se gradúan en Estado Mayor en los cursos que se imparten en las otras fuerzas.

EL MANDO SUPERIOR DE LAS FFAA

El mando superior de las FFAA es ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa o con el Consejo de Ministros, siendo esta estructura, la prevista en la Constitución para que el poder político ejerza la conducción del componente militar.¹⁸ Esta conducción se canaliza a través de los Comandantes en Jefe de cada una de las fuerzas. Aquí cabe hacer la siguiente precisión conceptual. Un comandante es responsable de la preparación, disciplina y empleo de la fuerza, tarea ésta que se ciñe perfectamente a las responsabilidades que tiene un Comandante en Jefe. Por otra parte Mando es una situación por la cual un superior ejerce autoridad sobre un subalterno.¹⁹ Es por ello que el Mando Superior de las FFAA consagrado en la Constitución permite adecuadamente el ejercicio de la autoridad por parte del poder político. Luego, los Comandantes en Jefe de las respectivas fuerzas se hacen cargo de todo lo atinente al alistamiento de su fuerza acorde a los lineamientos establecidos por el mando superior, es decir, por el poder político.

¹⁷ *Ibíd.*, Artículo 8°.

¹⁸ Constitución de la República Oriental del Uruguay, Artículo 168.

¹⁹ Ley 14157, Orgánica de las Fuerzas Armadas, Artículos 85 y 86.

La existencia de tres fuerzas –Armada, Ejército y Fuerza- no significa que las mismas deban operar en forma autónoma en todos los casos. Por el contrario, la legislación vigente prevé la conformación de comandos conjuntos para el cumplimiento de misiones concretas establecidas por el mando superior a fin de abordar una situación determinada. Ello significa que tanto la Armada, como el Ejército o la Fuerza Aérea son responsables de concebir, preparar y alistar fuerzas, para que luego, un “utilizador”, en este caso, un comandante conjunto designado por el poder político, asuma el comando de esa fuerza conjunta integrada por elementos de las tres fuerzas orgánicas, a fin de cumplir una misión concreta asignada, la que contribuirá al logro de un objetivo también establecido por el poder político. Por consiguiente, no existe incompatibilidad entre la naturaleza del Mando Superior de las FFAA, los Comandos Orgánicos –Armada, Ejército y Fuerza Aérea- y un eventual Comandante de una Organización de Tarea –que integra elementos de las tres fuerzas-, designado para el cumplimiento de una misión asignada.

En cuanto a la misión de cada una de las fuerzas, la misma debe figurar en la legislación – como de hecho ocurre-. Sin embargo, es claro que a partir del análisis de la misión redactada, surgen ya sea en forma explícita como implícita, tareas a ser ejecutadas por las fuerzas. Es deber profesional de las mismas el apreciar qué tareas implica el cumplimiento de la misión. Pero ese análisis no se realiza de manera aislada en el seno de cada fuerza. Es mediante el intercambio de argumentos y de un contacto permanente con el poder político, que se definen tareas a satisfacer por las FFAA; en definitiva, objetivos a concretar en respaldo a los intereses nacionales, factibles de realización con los recursos disponibles en el potencial económico.

De manera que la “deducción” de objetivos y/o tareas son una consecuencia natural del análisis de la misión, lo que no es incompatible con lo que directamente disponga el poder político, sino que por el contrario, el diálogo entre los componentes político, económico y militar es indispensable para diseñar una conexión entre objetivos y recursos, que en definitiva, será lo que haga posible el respaldo a los intereses nacionales, esencia fundamental de la existencia del componente militar de un país.

Como reflexión final cabe destacar que las FFAA, integrantes del componente militar del Estado, son organizaciones costosas. Sin embargo, carecer de ellas implica un costo mayor, ya que el involucrarse en un conflicto es una mala opción y el esfuerzo por evitarlo es una brillante inversión. El desafío es comprender que hoy día, los Estados no tienen un enemigo fijo y sí tienen objetos vulnerables a preservar, es decir, intereses. Y es por ello que el objetivo principal del componente militar del Estado es cautelar el principal bien colectivo, entendido como el desarrollo, el crecimiento sostenible y el bienestar de su población.