LA DEFENSA NACIONAL EN URUGUAY

Julián González Guyer
julian.gonzalez@cienciassociales. edu.uy

ALGUNOS CONCEPTOS GENERALES

DEFENSA NACIONAL

- FUNCION ESTATAL ESENCIAL, BÁSICA E INDELEGABLE
  - UNA POLITICA PÚBLICA “SENSIBLE” DE BAJA VISIBLIDAD
  - UN “RUBRO” SIGNIFICATIVO DEL PRESUPUESTO
- UN ASUNTO:
  - “AJENO” A LA SOCIEDAD Y OPACO
  - MONOPOLIZADO POR UNA BUROCRACIA PUBLICA PROFESIONAL
  - SOMETIDO A DOS “TENSIONES”
    - Privatización (caso de grandes potencias)
    - Ampliación y difuminación de competencias (fuerzas multi-propósito)

FUERZAS ARMADAS

- UNA INSTITUCIÓN
  - COMPLEJA
  - MANEJA RECURSOS “CONTUNDENTES” DE PODER
  - CERRADA Y CON FUERTE “ESPÍRITU DE CUERPO”
  - BUROCRÁTICA
  - INTENSAMENTE DISCIPLINADA Y JERARQUIZADA

(ver Selva López 2007 Aportes para una Nueva Ley Orgánica de las FFAA, Debate Nacional sobre Defensa, PNUD-UdelaR-MDN, Montevideo)

Relaciones Civiles Militares en Uruguay: Caracterización del control civil de las FFAA

Subordinación a los gobiernos electos y significativa autonomía relativa de las FFAA

- **Gobiernos** (Ejecutivo y Legislativo)
  - Establecen presupuesto y nº de efectivos
  - Designan Ctes. en Jefe, Jefe ESMADE, deciden ascensos a Oficial General y Oficial Superior
- FFAA
  - Gestionan "sus asuntos institucionales" (formación, doctrina, organización, gestión de personal, equipamiento, etc.)

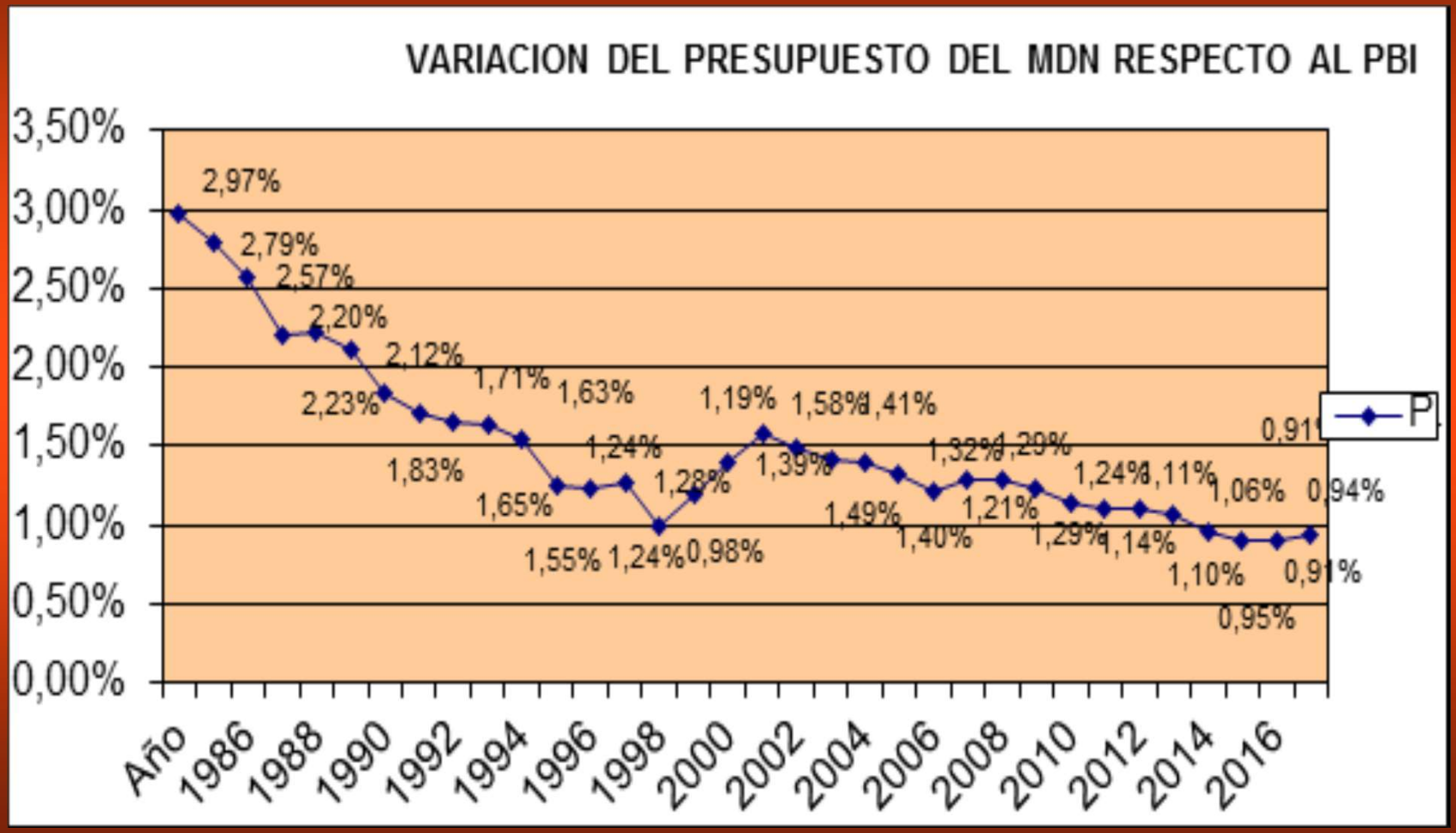
Evolución de Misiones y Características de FFAA Uruguayas

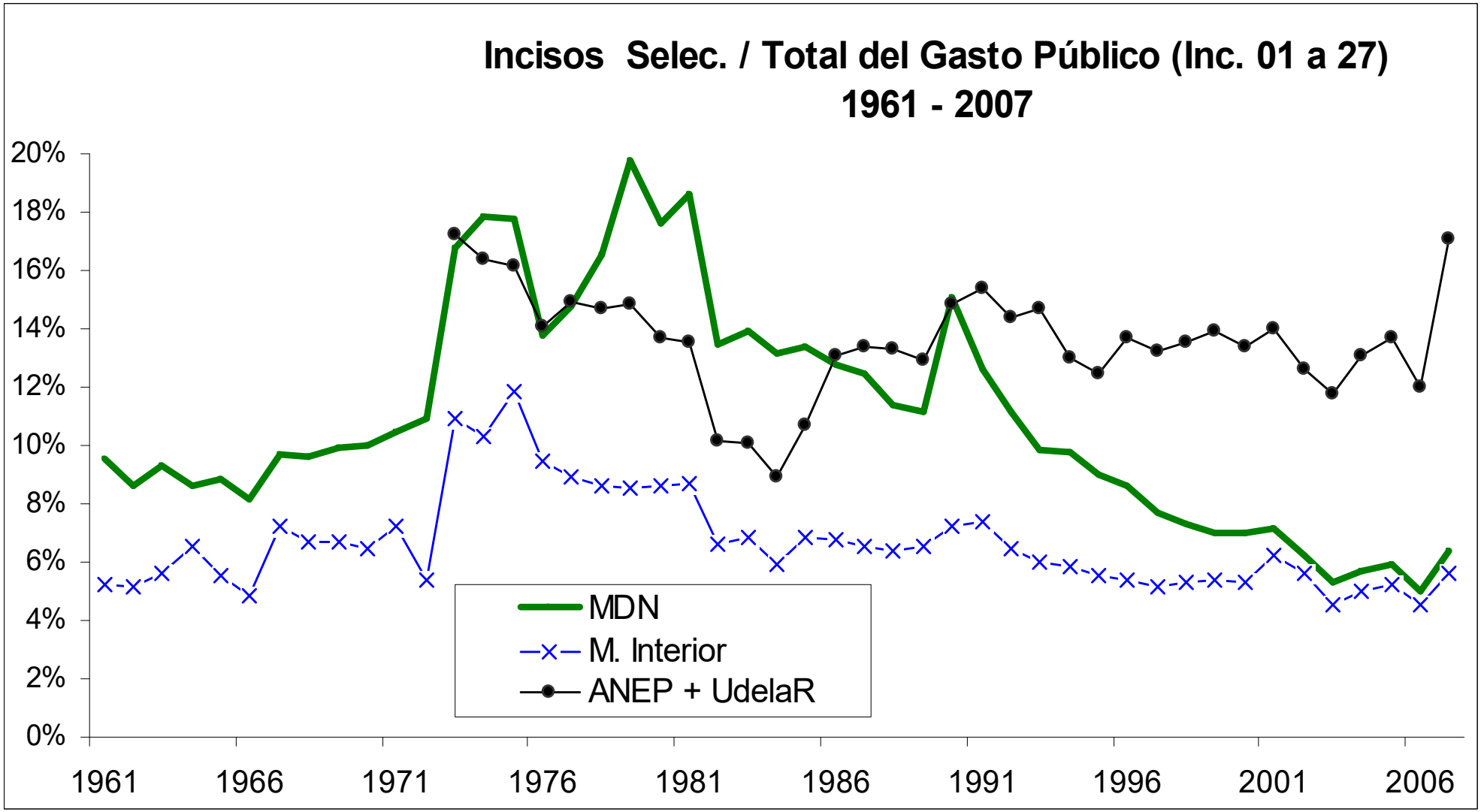
- 1904-1940: Ataque Exterior, estabilidad interna (doctrina francesa)
- 1940-2010: defensa/seguridad hemisférica (doctrina EEUU)
  - 1940-1947: enemigo nazi-fascista (invasión convencional)
  - 1948-1999/2005: enemigo comunista (convencional e interno)
    - Desde 1992- operaciones de paz NNUU
- [*2010-2020: defensa regional cooperativa (UNASUR/CSD)*]
- Desde 2020- seguridad hemisférica (doctrina EEUU)
  - Seguridad humana y FFAA multi-propósito

ALGUNAS CIFRAS

- **Presupuesto MDN 2019:**
  - 0.91% del PIB
  - 8% del presupuesto de la Administración Central y organismos del art. 220 de la Constitución
  - 3,4% del gasto total del estado
  - 74% del gasto dedicado a retribuciones personales
  - 28 mil funcionarios (aprox.)
- **Presupuesto MDN 2021:**
  - 3, 2% del Gasto total del Estado

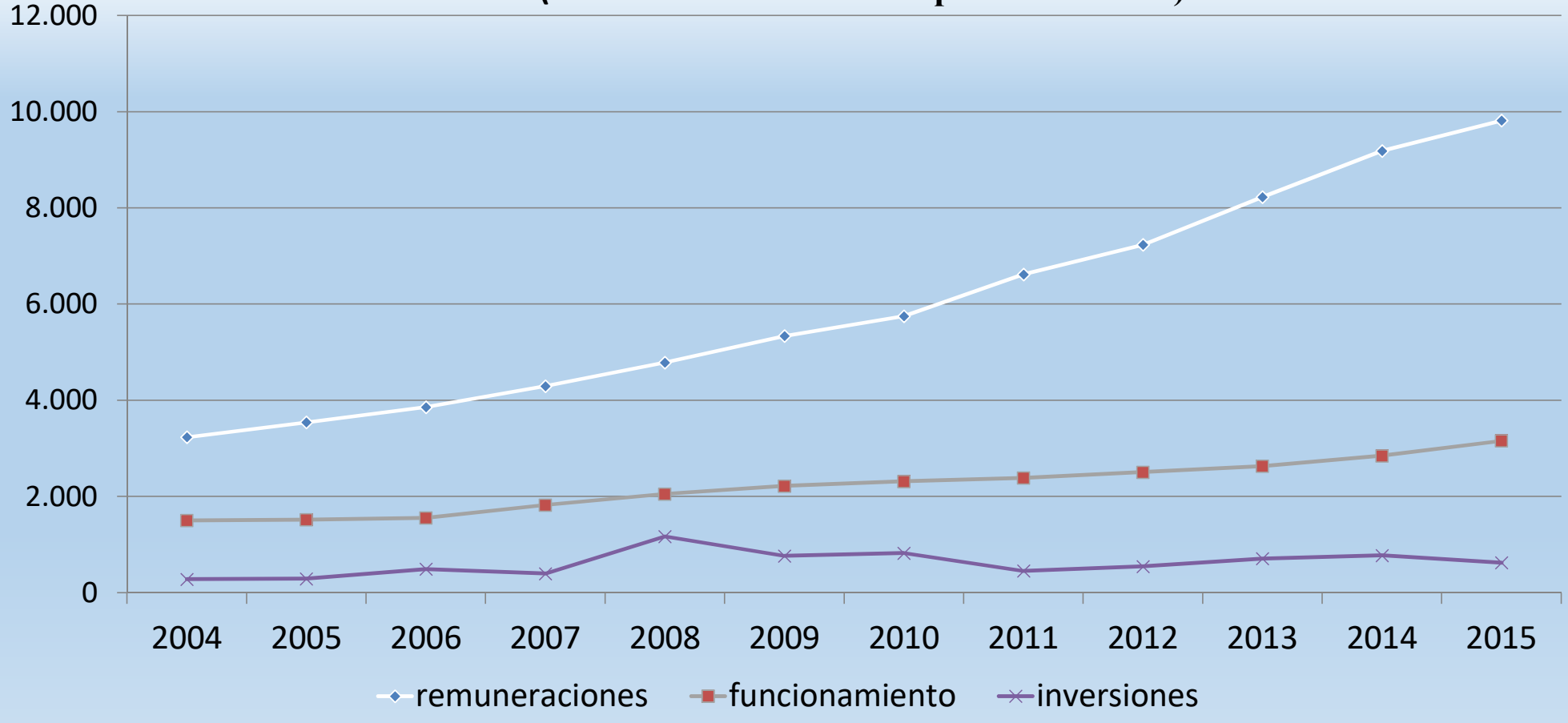
Período 1984-2018 (en base a cifras aproximadas de la CGN)

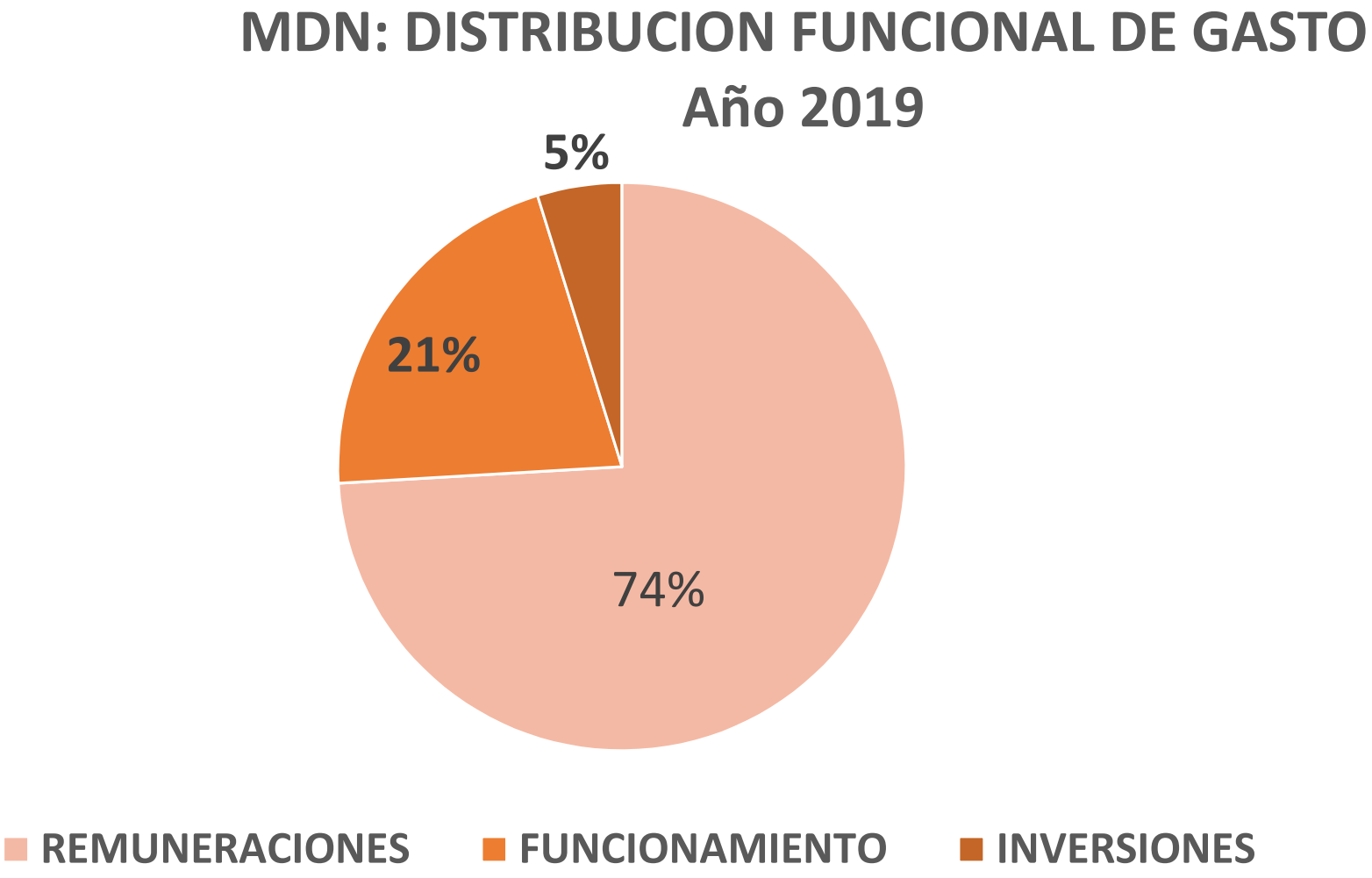



Incisos Selec. / Total del Gasto Público (Inc. 01 a 27)
1961 - 2007
20%
18%
16%
14%
12%
10%
8%
6%
4%
2%
0%
1961
1966
1971
1976
1981
1986
1991
1996
2001
2006
MDN
M. Interior
ANEP + UdelaR

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL MDN

(2004-2015 en millones de pesos corrientes)

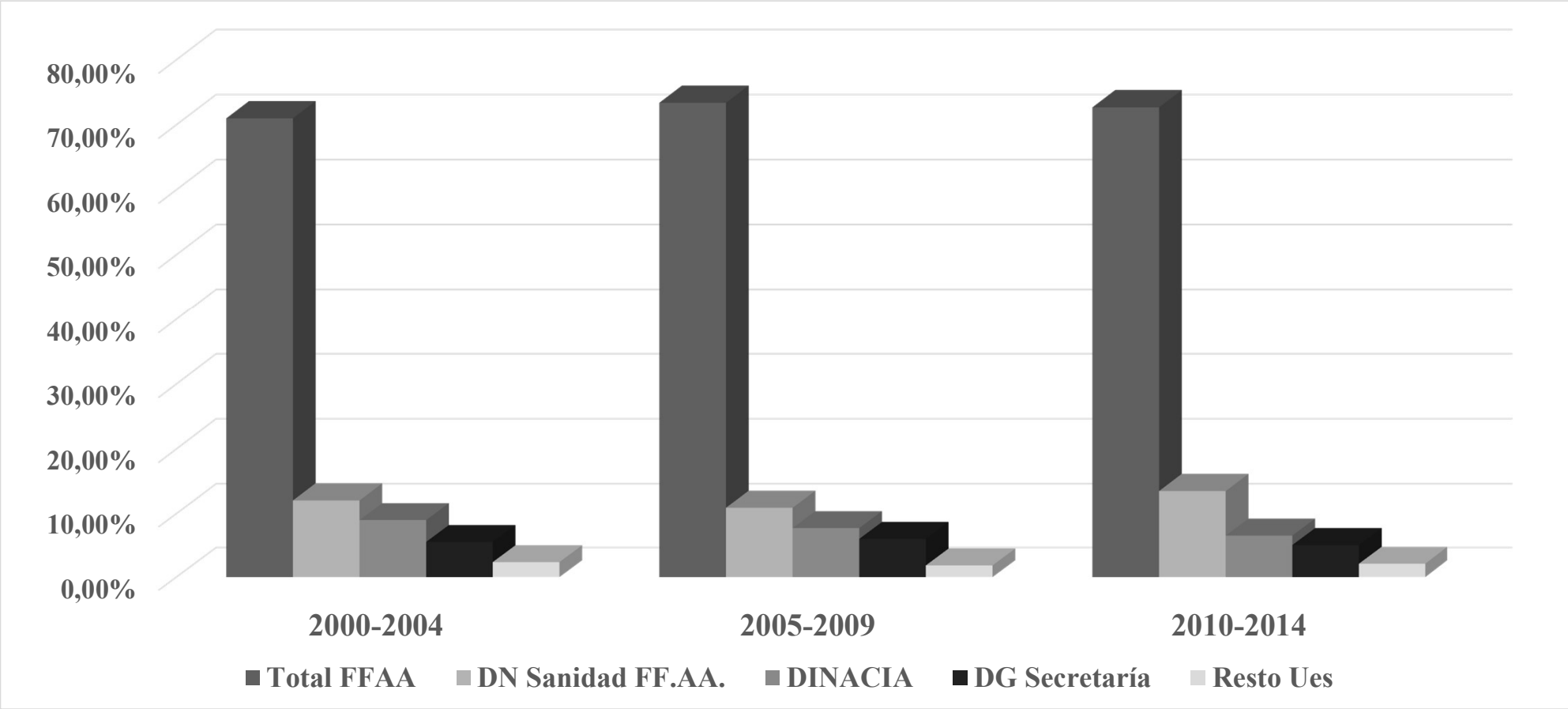



MDN: DISTRIBUCION FUNCIONAL DE GASTO
Año 2019
5%
21%
74%
REMUNERACIONES
FUNCIONAMIENTO
INVERSIONES

MDN: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR UNIDAD EJECUTORA. Año 2019

UNIDAD EJECUTORA	%	MONTO
		(en millones de $)
01 - Secretaría de Estado	4,9	936
03 - Estado Mayor de la Defensa	0,6	108
04 - Comando General del Ejército	44,6	8.485
018 - Comando General de la Armada	18,6	3.537
023 - Comando General de la Fuerza Aérea	11,3	2.162
033 - Dirección Nacional de Sanidad	14,2	2.709
034 - Dirección General de los Servicios	0,4	71
035 - Servicio de Retiros y Pensiones	0,5	94
041 - Dir. Nac. De Infraestructura Aeronáutica	4,9	923
TOTAL	**100**	**19.025**

Distribución del Gasto al Interior del Ministerio de Defensa (2000-2014)



Distribución Funcional del Gasto en FFAA – 2000-2014
(por Quinquenio) – PRISFAS, ICP, FCS, UdelaR

	Ejército Nacional		
	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Inversiones	2,2%	1,6%	1,8%
Salarios	72,2%	74,7%	76,1%
Funcionamiento	25,6%	23,7%	22,1%
	Armada Nacional		
	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Inversiones	8,6%	14,8%	6,1%
Salarios	59,6%	59,6%	69,2%
Funcionamiento	31,8%	25,6%	24,7%
	Fuerza Aérea		
	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Inversiones	14,3%	13,2%	15,8%
Salarios	51,2%	54,0%	55,2%
Funcionamiento	34,5%	32,8%	29,0%

FONDOS ONU

RENDICION DE CUENTAS 2015

	En Pesos	En Dólares
reembolso misiones de paz ejército nacional	**1.151.086.463**	**41.796.894**
reembolso misiones de paz armada nacional	88.599.270	3.217.112
reembolso misiones de paz fuerza aérea	209.689.956	7.614.014
Fondos ONU Total	1.449.375.689 (10,65%)	52.628.020
Gasto Total Ejecutado del M. de Defensa Nacional	**13.598.000.000**	**493.754.539**

UTILIZACIÓN DE FONDOS ONU EJERCICIO 2019					
	Viáticos al personal	Funcionamiento	Inversión	TOTAL	%
Misiones de Paz	562.497.976	111.333.452	78.557.842	752.389.270	55,7
Defensa Nacional		282.220.119	315.485.274	597.705.393	44,3
(Gastos en el país)					
TOTAL	562.497.976	393.553.571	394.043.116	**1.350.094.663**	

Cifras en Pesos Uruguayos

MARCO LEGAL DE LA DEFENSA NACIONAL

- **Ley Nº 18.650 Marco de Defensa Nacional(19/02/2010)**

- Decreto Nº129/2016 Política Militar de Defensa (03/05/2016)

- **Ley Nº 19.775 Modificativa de la Ley Orgánica de las FFAA (26/07/2019)**

- **Decreto Nº 371/020 Política de Defensa Nacional (23/12/2020)**

DEFENSA: Política Pública Delegada en una Burocracia Profesional

- **Hasta 2010, la Legislación de Defensa generalmente fue aprobada en Situaciones de "Excepcionalidad" Institucional**
  - **Ley Nº9.155 Código Penal Militar (1933), puesto en vigencia por Decreto Ley Nº9.414 (agosto 1934)**
  - **Ley Nº9.943 Instrucción Militar Obligatoria (julio 1940)**
  - **Ley Nº10.050 Orgánica Militar (18/09/1941)**
  - **Ley 10.808 Orgánica de la Marina (oct. 1946)**
  - **Ley Nº12.070 Orgánica de la Fuerza Aérea (1953)**
  - **Decreto Ley Nº14.157 Orgánica Militar (febrero 1974)**
  - **Decreto Ley Nº15.688 Orgánica del Ejército (noviembre 1984)**

Artículo 1

La Defensa Nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población.

Artículo 5

La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa.

Artículo 17

Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional.

Ley Nº 19775 Modificativa de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas

Artículo 20

(Misión fundamental).- El cometido fundamental de las Fuerzas Armadas es planificar y ejecutar los actos militares necesarios para la defensa de la población, la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución de la República y las leyes.

Las Fuerzas Armadas cumplirán sus misiones en el marco del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Ley Nº 18.650 Marco de Defensa Nacional

Artículo 18

Las Fuerzas Armadas están integradas por la Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya. Se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional. Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes

Artículo 10 (Ley Nº18.650)

El Consejo de Defensa Nacional (CODENA) constituye un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa. Está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y por el Director de la Secretaría de Inteligencia de Estado

Art.124- Ley Nº19889 de Urgente Consideración (09/07/2020)

Areas básicas de competencia del Ministerio de Defensa Nacional

Artículo 16

A) **Política de Defensa**: Con funciones de asesoramiento y de gestión esta área entiende en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales vinculados a ella (…)

B) **Administración General**: administración general, la gestión de los recursos humanos, la dirección y la supervisión del reclutamiento del personal civil y militar, los sistemas de regulación de cuadros y de ascensos, los asuntos jurídicos, notariales y sociales del Inciso. Asimismo, planifica, gestiona y controla la ejecución presupuestal asignada (…)

C) **Estado Mayor de la Defensa**: Es el órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la política militar (…)

Artículo 20 (Ley Marco de Defensa)

En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental.

(CAPITULO 1 - ORGANIZACION Y MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

SECCION 2 - FUERZAS ARMADAS)

Artículo 21

Las misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de la República deberán ser promovidas, dentro del marco de sus respectivas competencias, por los organismos internacionales de los que el Estado forme parte. Cumplirán fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y de preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

Artículo 22

La participación de contingentes nacionales en Misiones de Paz constituye una decisión soberana que estará determinada por la política exterior de la República y en tal sentido tenderá a la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional.

Artículo 28

Dispónese que sólo los militares pueden ser responsables del delito militar.

Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la justicia ordinaria.

Artículo 29

Dispónese que la instrucción militar y el servicio militar son de carácter voluntario.

Artículo 30

Las necesidades de la Defensa Nacional y las líneas generales de política de Defensa Nacional serán objeto de información constante y actualizada, las que serán difundidas a través de un "Libro Blanco".

Ley Nº 19.775 Modificativa de la Ley Orgánica de las FFAA

Artículo 20

(Misión fundamental).- El cometido fundamentalde las Fuerzas Armadas es planificar y ejecutar los actos militares necesarios para la defensa de la población, la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución de la República y las leyes.

Las Fuerzas Armadas cumplirán sus misiones en el marco del respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Artículo 21 (Ley Nº19.775)

(Tareas).- Además del cometido fundamental previsto en el artículo precedente, serán tareas de las Fuerzas Armadas:

A) Ejercer las funciones de policía marítima y aérea en sus respectivas jurisdicciones.

B) Vigilancia y apoyo a otros organismos del Estado en zonas de frontera, de acuerdo a lo determinado en la normativa vigente.

C) Regular, supervisar y controlar la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, inspección, comercio de armas y sus sistemas vectores, partes, accesorios, municiones, explosivos, artificios pirotécnicos y sustancias precursores de explosivos, conforme a lo establecido en las normas vigentes.

D) Participar en el desarrollo de la inteligencia estratégica del Estado en coordinación con los demás organismos del Sistema Nacional de Inteligencia del Estado de acuerdo a la normativ especial vigente.

E) Realizar la instrucción militar autorizada por las normas vigentes.

Artículo 22

(Tareas subsidiarias).- Además de las tareas previstas en los artículos precedentes, serán tareas subsidiarias de las Fuerzas Armadas:

A) Contribuir a la formación e instrucción de la población en defensa civil, movilización y protección civil.

B) Contribuir a proteger y salvaguardar el medio ambiente y el uso sostenible de los recursos estratégicos que determine el Pode Ejecutivo, en coordinación con otros órganos con competencia.

C) Proteger y salvaguardar, por sí o en coordinación con otros organismos del Estado, las infraestructuras críticas o vitales que establezca el Poder Ejecutivo.

D) Contribuir a la prevención y neutralización de ataques terroristas de acuerdo a la normativa especial vigente.

E) Contribuir a la protección de la bioseguridad.

F) Contribuir a la defensa y seguridad cibernética del Estado y del espectro electromagnético en coordinación con otros organismos con competencia del Estado.

G) Contribuir a fortalecer la formación e infraestructura educativa.

H) Apoyar el deporte y la educación física.
del Tratado Antártico.

I) Constituir reserva estratégica en materia sanitaria nacional, sin perjuicio de las actividades que serán tratadas en la ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional.

J) Contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, en consonancia con lo dispuesto en el Titulo III Capítulo 2 -Misiones en el exterior- de la Ley N° 18.650, de 19 de febrero de 2010.

K) Contribuir al fomento de las relaciones de cooperación y confianza mutua con los demás países de la región.

L) Organizar, coordinar y ejecutar las tareas asignadas dentro del Sistema de Búsqueda y Rescate y conforme a los Tratados vigentes.

M) Efectuar por sí o en conjunto con otros órganos del Estado, las acciones que se les encomienden tendientes a la prevención de riesgos vinculados a desastres de origen natural o humano, previsible o imprevisible, periódico o esporádico, a la mitigación y atención de los fenómenos que acaezcan y a las inmediatas tareas de rehabilitación y recuperación que resulte necesarias. Las mismas se llevarán a cabo dentro del marco del Sistema Nacional de Emergencias o en los ámbitos que el Poder Ejecutivo determine.

N) Participar en las políticas y planes nacionales relativos a la geografía, cartografía, hidrografía, oceanografía, navegación, aerofotogrametría y desarrollo aeroespacial.

O) Apoyar y coordinar la actividad antártica y en particular las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico establecidas por el Programa Nacional Antártico y dentro de los lineamientos del Sistema

Artículo 23

Además de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley N° 18.650, de 19 de febrero de 2010, bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas podrán participar en la producción de bienes y servicios para la Defensa, así como colaborar con la producción de aquellos que por sus características sean estratégicos para el desarrollo nacional.

CAPÍTULO II - COMPLEMENTARIEDAD CON OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO

Artículo 24

Las Fuerzas Armadas en el marco de sus competencias y en forma conjunta con otros órganos del Estado, efectuarán las acciones que les encomiende el Poder Ejecutivo, en áreas que por su especialidad, conveniencia o relevancia, fueran de interés público.

Artículo 25

El Poder Legislativo podrá autorizar la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de actividades de carácter productivo, industrial, comercial o de servicios que contribuyan a los fines del desarrollo y de la Defensa Nacional.

Artículo 26

El Ministerio de Defensa Nacional podrá realizar actividades que permitan atender las necesidades básicas de su personal.

Las FFAA; instrumento estatal multi-propósito

"…la Seguridad, entendida como la condición de estar protegido de amenazas, se amplió al campo de la Seguridad Humana, concepto acuñado desde la Naciones Unidas (PNUD - 1994) y tomado por las Declaración de Seguridad de las Américas (México 2003). En ambas instancias se incorporan nuevas dimensiones que hacen a la Protección de las Personas y de la Sociedad, agregándose al Estado como referentes de la Seguridad.

Esto determinó que la condición de seguro excediera el campo criminal y militar, pasando a incluir eventos como las pandemias, las hambrunas y toda situación de emergencia por la que atraviesen los seres humanos en una sociedad determinada, con el consiguiente impacto en la Seguridad Humana y como tal en la sociedad como un todo.

Las medidas tomadas para contrarrestar estas amenazas, se encuadran dentro del concepto de "protección civil" y se alinean con uno de los objetivos definidos de la Defensa Nacional: el bienestar de la población. (LMDN art. 1)."

(ver en: V.- La Seguridad y Defensa, Decreto Nº371/020)