

UNIVERSIDAD DE LA DEFENSA NACIONAL
FACULTAD DE LA ARMADA
ESCUELA DE GUERRA NAVAL

ESPECIALIZACIÓN EN CONDUCCIÓN TÁCTICA Y OPERACIONAL NAVAL
(ECTON)



TRABAJO INTEGRADOR FINAL

**Capacidades de la Armada Nacional de Uruguay necesarias para
tareas de protección marítima**

Autor: Capitán de Fragata (CG) Santiago QUEVEDO FACAL
Tutor: Contralmirante VGM (RE) Máximo PÉREZ LEÓN BARRETO
Lugar y Fecha: Buenos Aires, 30 de noviembre de 2022



RESUMEN

El presente trabajo de integración final aborda el estudio de la protección marítima y su relación con la misión de la Armada Nacional de la República Oriental del Uruguay.

El objetivo general es identificar las capacidades requeridas por la Armada para el cumplimiento de tareas de protección marítima.

El análisis es llevado a cabo desde el concepto de protección marítima (*security*), es decir, todos aquellos actos de naturaleza intencional –agresiones, robos, vandalismo e intrusiones– que afectan al ámbito marítimo y portuario, dejándose de lado todo lo concerniente a tareas de seguridad marítima (*safety*), como ser: seguridad de la vida humana en el mar, accidentes marítimos, desastres naturales y daños ambientales.

Se realiza un análisis crítico de los poderes marítimo y naval de la nación uruguaya, considerando los conceptos vertidos por distintos autores expertos en la temática, además de la legislación aplicativa vigente y el ordenamiento interno de la Armada.

Entre los principales hallazgos, es importante señalar el estrecho vínculo existente entre la misión de la Armada y la protección marítima. Se confirma la validez de la hipótesis, la cual establece la necesidad de contar con una flota de buques con proyección de poder de fuego, aviación naval de ataque e infantería de marina para defensa de costas.

De la investigación, se concluye que la mencionada Institución no posee las capacidades necesarias para realizar tareas de protección marítima, y se determina la necesidad de incorporar medios para la conformación de una Fuerza naval con proyección de poder de fuego en las distintas áreas de la guerra –en y desde el mar–, aviación naval de ataque, capacidad de minado defensivo para la defensa de costas, y capacidad de interdicción marítima.

El trabajo integra los conocimientos de distintas asignaturas del Curso de Comando y Estado Mayor de la Escuela de Guerra Naval, como Evolución del pensamiento naval, Relaciones internacionales, Arte operacional en el mar, Administración gerencial, Derecho internacional público aplicado y Conducción de fuerzas navales.

La importancia de la realización de este trabajo, permite a la Armada Nacional de Uruguay contar con un aporte que favorecería el desarrollo de una estrategia marítima.

Palabras clave: protección marítima, *security*, poder naval, Armada Nacional.



TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	i
TABLA DE CONTENIDO.....	ii
ÍNDICE DE FIGURAS	iii
ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS.....	iv
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1 Contexto marítimo de la República Oriental del Uruguay. Amenazas y desafíos que afronta la Armada Nacional en resguardo de los intereses marítimos	5
1.1 Contexto marítimo de Uruguay.....	5
1.2 Ordenamiento jurídico de Uruguay en relación a la Armada Nacional	8
1.3 Contribución de la Armada a la Gobernanza marítima.....	11
1.4 Amenazas, riesgos y desafíos del entorno marítimo nacional.....	12
1.4.1 Fortalezas	14
1.4.2 Debilidades	14
1.4.3 Oportunidades.....	15
1.4.4 Amenazas	16
CAPÍTULO 2 Capacidades actuales de la Armada Nacional en relación con las tareas de protección marítima	17
2.1 El concepto de protección marítima	17
2.2 Capacidades para cumplir con las tareas de protección marítima	18
2.3 Determinación de posibles líneas de acción para el desarrollo de una estrategia marítima	22
CONCLUSIONES.....	24
RECOMENDACIONES	26
BIBLIOGRAFÍA.....	27
ANEXO “ALFA” Cuadro resumen de Análisis FODA.....	29
ANEXO “BRAVO” Jurisdicción de la Armada Nacional	30
ANEXO “CHARLIE” Capacidades requeridas para la protección marítima	32



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Círculo Marítimo Virtuoso	5
Figura 2. Jurisdicción marítima uruguaya	7
Figura 3. Pirámide de Kelsen aplicada a la Armada Nacional	8
Figura 4. Roles y Funciones estratégicas de la Armada Nacional.....	9
Figura 5. Espectro de la protección marítima	12
Figura 6. Tareas de la Armada Nacional relacionadas a la protección marítima.....	19



ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

AN	Armada Nacional
AAW	Guerra Antiaérea (del inglés: Anti Air Warfare)
ASUW	Guerra Antisuperficie (del inglés: Anti Surface Warfare)
ASW	Guerra Antisubmarina (del inglés: Anti Submarine Warfare)
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar
DEM	Directiva Estratégica Militar
DIMAT	Dirección General de Material Naval
EW	Guerra Electrónica (del inglés: Electronic Warfare)
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FFAA	Fuerzas Armadas
LCM	Líneas de Comunicaciones Marítimas
MOC	Centro de Operaciones Marítimas (del inglés: Maritime Operations Center)
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
NEO	Operación de evacuación de no combatientes (del inglés: non combatant evacuation operations)
OEN	Objetivos Estratégicos Navales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPV	Buque de patrulla oceánica (del inglés: Ocean Patrol Vessel)
PBIP	Código de Protección de buques e infraestructuras portuarias
PEM	Plan Estratégico de la Marina de Brasil (del portugués: Plano Estratégico da Marinha)
PDN	Política de Defensa Nacional
PINDNR	Pesca ilegal no declarada y no regulada
PLANGEN	Plan General de la Armada
SAFETY	Seguridad Marítima
SECURITY	Protección Marítima
ROU	República Oriental del Uruguay
ZEE	Zona Económica Exclusiva
ZOPACAS	Zona de Cooperación y Paz del Atlántico Sur



INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el estudio de la protección marítima y su relación con el poder naval del Estado materializado en la Armada Nacional (AN), en el entorno estratégico marítimo de la República Oriental del Uruguay (ROU).

Los mares y océanos cubren aproximadamente el 70% de la superficie del planeta. Debido a la escasez de recursos en tierra, existe una fuerte tendencia de los países a buscar en los mares oportunidades para su crecimiento económico, extendiéndose así un amplio proceso de *territorialización* del entorno marítimo. Dichos espacios, debido a las riquezas que poseen, son ya objeto de codicia internacional en la actual coyuntura geopolítica.

Aproximadamente el 70% de los límites internacionales de ROU se encuentran bordeados por agua. Su territorio marítimo equivale al 133% del terrestre, y es en donde se llevan a cabo diferentes actividades de suma importancia para el desarrollo nacional, como el comercio marítimo, la exploración y explotación de los recursos vivos y no vivos, la protección del medio ambiente marino, la investigación científica, la represión de actividades ilícitas, la salvaguarda de la vida humana en el mar, la práctica de actividades náuticas, y el turismo, entre otras.

Los mares nacionales uruguayos limitan tanto con otros países –Argentina y Brasil– como con los espacios comunes globales, siendo estos internacionales, patrimonio común de la humanidad. De ello, depende la comprensión del rol de la AN a la seguridad internacional.

El escenario marítimo estratégico de Uruguay en el Atlántico Sur es el comprendido al Norte, por el Ecuador; al Sur, por el continente Antártico; al Este, por la costa de África Occidental; y al Oeste, por la costa de Sudamérica. Bajo este entorno, los intereses del país en aguas jurisdiccionales pueden verse afectados por múltiples amenazas como el narcotráfico, el contrabando, el terrorismo, el sabotaje, la trata de personas, la piratería y la pesca ilegal no declarada y no regulada (PINDNR).

Las organizaciones criminales y terroristas pueden amenazar la intercomunicación, la explotación y el derecho de libertad de tránsito de las vías navegables, afectando significativamente a las comunicaciones, al comercio exterior y a la economía del Estado. En ese contexto, la posición estratégica de Uruguay en la región puede constituir un nicho para la realización de actividades ilegales por parte de dichas organizaciones.



La cuestión medioambiental ha cobrado importancia en todo el mundo. Los delitos ambientales marítimos pueden generar repercusiones duraderas en el tiempo, afectando negativamente a la vida marina y a la sociedad que vive cerca de la costa. Sir Julián Corbett expresaba que la importancia del poder marítimo no se asociaba sólo a lo que sucedía en el mar, sino a cómo ello influía en los eventos en tierra (Till, 2007, pág. 27).

La PINDNR provoca la depredación de los recursos vivos de la zona económica exclusiva y se convierte en una amenaza para la reproducción de las especies y la explotación sostenible de este espacio.

Las nuevas tecnologías y la ausencia de fronteras en el ámbito cibernético son amenazas para los intereses nacionales de las empresas marítimas y los propios sistemas militares.

Las características del escenario en el que la AN desarrolla sus tareas en cumplimiento de la misión asignada, son preponderantes en las políticas de empleo de la fuerza, así como en su organización y adiestramiento.

La flota de buques y aeronaves de la Marina uruguaya se encuentra mermada en sus capacidades operacionales, dada la longevidad de sus unidades de superficie, la escasez de recursos y la falta de presupuesto.

Pese a la no existencia de una hipótesis de conflicto bélico, es importante concebir que la protección marítima se desenvuelve en un amplio espectro de amenazas a la seguridad nacional, las cuales deben ser claramente identificadas. El fenómeno de la globalización, la aparición de nuevas amenazas –particularmente híbridas– y los avances tecnológicos, ocasionan que conflictos que se generan en otras partes del mundo puedan repercutir en esta región.

Aunque hoy en día el país no tiene adversarios que amenazan su soberanía, grandes acontecimientos como la pandemia del COVID-19 –con capacidad para alterar la percepción de seguridad que tiene la sociedad en un tiempo y espacio determinados– muestran lo volátil, incierto, complejo y ambiguo que es el mundo actual.

Esta volatilidad presenta una nueva realidad multifacética de amenazas a los intereses marítimos y fluviales, que va más allá de las fuerzas organizadas por los Estados que desafían los intereses nacionales, comprendiendo también actores y fenómenos antagónicos de todo tipo, con motivaciones económicas, sociales, ideológicas, ambientales, privadas y también combinadas.



Los Estados pueden recurrir a conflictos en los que las medidas restrictivas, a veces no declaradas, de carácter socioeconómico o político, preceden a la acción militar. Esto exige un mayor grado de preparación y versatilidad del poder naval, que debe ser empleado con la intensidad adecuada y de acuerdo con los principios constitucionales.

En ese contexto, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿qué capacidades necesita la AN de ROU para cumplir tareas de protección marítima?

Por ello, el objetivo general de este trabajo de investigación, es identificar las capacidades requeridas por la AN de ROU para el cumplimiento de tareas de protección marítima. A tales efectos, han sido propuestos los siguientes objetivos específicos: identificar las amenazas y desafíos que afronta el poder naval del Estado en resguardo de los intereses marítimos nacionales; y reconocer las debilidades y capacidades actuales de la AN de Uruguay en relación con las tareas de protección marítima.

En ese sentido, ha sido planteada la siguiente hipótesis: las capacidades de la AN necesarias para el cumplimiento de tareas de protección marítima requieren de una flota de buques con proyección de poder de fuego, aviación naval de ataque e infantería de marina para defensa de costas.

El método de investigación tiene un enfoque cualitativo. Para cumplir con los objetivos específicos planteados, en primera instancia se establece un marco teórico mediante un relevamiento bibliográfico en la temática, y se identifican las posibles amenazas vinculadas a tareas de protección marítima. En segundo lugar, se busca contextualizar el tema y reconocer las limitaciones de la AN para cumplir con tareas de protección marítima, integrando en el proceso metodológico el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

El alcance del presente tema de estudio comprende las tareas relacionadas a la protección marítima (*security*) en el ámbito marítimo y fluvial, incluyendo el Área Marítima del Atlántico Sur, Zona de Cooperación y Paz del Atlántico Sur (ZOPACAS) y Antártida; excluyéndose todo lo concerniente a tareas de seguridad marítima (*safety*), como la seguridad de la vida humana en el mar, accidentes marítimos, desastres naturales y daños ambientales. Por razones de disponibilidad de tiempo y límites en la extensión del trabajo integrador, no será incluido el análisis de riesgos, el cual puede ser desarrollado a partir de la presente investigación.



El estudio se divide en dos capítulos. En el Capítulo 1, se realiza un análisis de la normativa nacional vigente a efectos de determinar la misión esencial de la Armada y su relación con la protección marítima; se analiza la autoridad del Estado en el mar, así como también su capacidad de auto-gestionarse; también se investiga la concepción del poder naval del Estado tanto en la paz como en la guerra; y posteriormente se realiza un análisis FODA. En el Capítulo 2, se establece una diferenciación entre los conceptos de protección y seguridad marítima; se determinan las tareas específicas y capacidades de la AN relacionadas a la protección marítima; finalmente, se determinan posibles líneas de acción estratégicas, con la finalidad de favorecer las operaciones navales y contribuir al desarrollo de una estrategia marítima nacional.



CAPÍTULO 1

Contexto marítimo de la República Oriental del Uruguay. Amenazas y desafíos que afronta la Armada Nacional en resguardo de los intereses marítimos

En consideración de que Uruguay es un país marítimo, en este capítulo se analiza su capacidad de explotar la ventaja de su posición estratégica, así como también su concepción de empleo del poder naval.

En primer término, se estudia la normativa nacional vigente y se busca determinar la misión esencial de la Armada, y su relación con la protección marítima. También se analiza la autoridad del Estado en el mar, así como su capacidad de auto-gestionarse.

En segundo término, se busca reconocer las fortalezas y debilidades de la AN para cumplir con tareas de protección marítima, y se identifican las posibles oportunidades y amenazas vinculadas.

1.1 Contexto marítimo de Uruguay

Los límites internacionales de ROU se encuentran rodeados por agua en sus dos tercias partes, siendo este país un enclave estratégico del Atlántico Sudoccidental.

Desde la perspectiva de Alfred Mahan, observando las condiciones que afectan al poder marítimo, se identifican factores físicos y factores humanos. Este autor señalaba que el comercio marítimo produce riqueza que conlleva a la fuerza marítima, y requiere de un poder naval para su protección; a su vez, depende de la geografía, la configuración física –puertos–, la extensión del territorio, la población, el carácter de la población y el carácter del gobierno (Till, 2007, págs. 68-69).

Figura 1. Círculo Marítimo Virtuoso



Fuente: Till, G. (2007, pág. 44)



En ese sentido, Uruguay posee una posición geográfica privilegiada, dada su salida al mar. Si bien su territorio no es extenso y su conformación física revela la presencia de pocos puertos, es importante destacar que el puerto de Montevideo posee características ideales para el desarrollo del comercio marítimo nacional. La población del país es pequeña, pero la mayor parte vive en proximidades de la costa.

A pesar del gran potencial que representa para ROU el ámbito marítimo, en el país no existe vocación marítima, el pueblo no se interesa por el mar. Cabe destacar que si bien el gobierno actual ha demostrado interés por la situación marítima en general y por la situación de los medios navales en particular¹, es evidente que el mar sigue siendo un desafío, una oportunidad; es más una riqueza latente que una realidad tangible. Esta subvaloración de la oportunidad que representa el mar está dada en gran medida por la importancia que tiene el campo uruguayo, cuyas condiciones de exuberante riqueza han favorecido el desarrollo del sector agropecuario, garantizando la supervivencia y el crecimiento económico del país.²

La posición estratégica de Uruguay facilita el control directo de puntos focales de las líneas de comunicaciones marítimas, facilitando su explotación y preservando el flujo económico y logístico. Desde la perspectiva de la Defensa Nacional, esta posición privilegiada podría influir decisivamente en un conflicto de carácter marítimo.

La condición de ROU como país austral en la Cuenca del Plata, favorece la instalación de terminales portuarias que permiten la interconexión fluvial de los territorios productores de sus regiones mediterráneas. Dicha cuenca, abarca el 33% de la superficie de América del Sur, y ocupa parte de los territorios de Brasil, Argentina, Paraguay, Bolivia y Uruguay.³

Es importante destacar que Uruguay firmó la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar (CONVEMAR), el 10 de diciembre de 1982. Posteriormente mediante la ley N° 16.287, se aprobó y procedió a ratificar la misma con fecha 10 de diciembre de 1992. En 1998, se aprobó la Ley de Espacios Marítimos N° 17.033, la cual adecuó la legislación nacional a las normas contenidas en la CONVEMAR.

¹ <https://www.gub.uy/ministerio-defensa-nacional/comunicacion/noticias/abanderamiento-tres-guardacostas-se-incorporan-armada-nacional-transferidos>

² [El campo Natural y sus servicios ecosistémicos | Centro de Fotografía de Montevideo](#)

³ [La Cuenca del Plata: Características, Ríos, Extensión y Ubicación \(historiaybiografias.com\)](#)



De conformidad al artículo 76 de la CONVEMAR y el artículo 4 del Anexo II de la misma, en el año 2009 el gobierno uruguayo remitió ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, la información sobre el límite exterior de la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas de las líneas de base, desde las cuales se mide la extensión del mar territorial. En el año 2016, la mencionada Comisión aprobó la solicitud realizada por ROU, reconociendo un territorio marítimo que se extiende hasta las 350 millas náuticas aproximadamente, el cual prácticamente duplica la superficie de ese país.

Figura 2. Jurisdicción marítima uruguayaya



Fuente: <https://sohma.armada.mil.uy/index.php/servicios/publicaciones-nauticas>

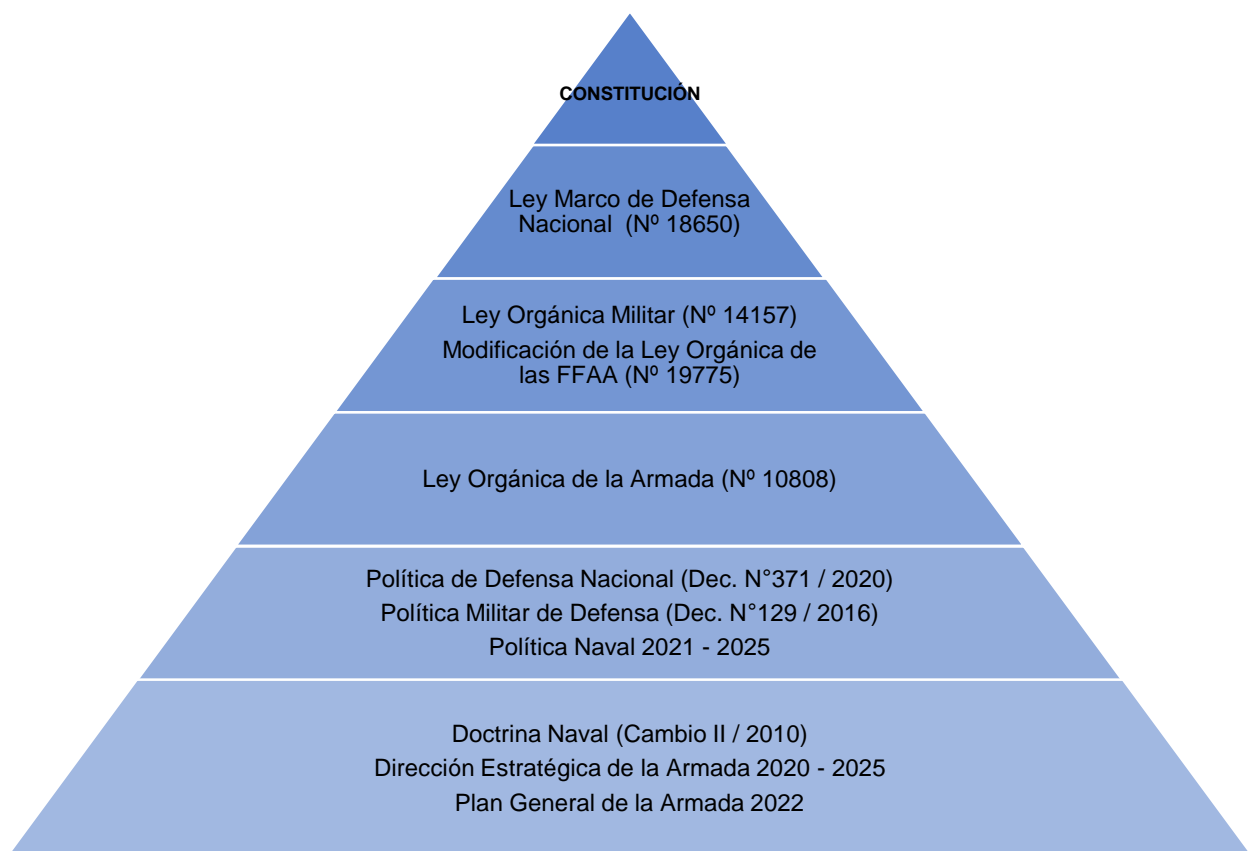


Cabe destacar que, existe una diferencia de límites entre Uruguay y Argentina a partir de la milla 200. El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo –firmado en 1973– definió el límite lateral marítimo entre ambos países gráficamente hasta las 200 MN, desde el límite exterior del Río de la Plata, no previendo la extensión de dicho límite más allá de las 200 MN. Tal diferendo, actualmente se está tratando a nivel de Cancillerías.

1.2 Ordenamiento jurídico de Uruguay en relación a la Armada Nacional

Para comprender el ordenamiento jurídico de Uruguay con relación a su Armada, resulta de utilidad aplicar la Pirámide de Kelsen⁴.

Figura 3. Pirámide de Kelsen aplicada a la Armada Nacional



Fuente: elaboración propia.

La Política de Defensa Nacional (PDN) define como Intereses Nacionales Vitales: la forma democrática republicana de gobierno y el Estado de derecho; la soberanía y la independencia nacional; la integridad territorial, marítima, aeroespacial y del ciberespacio del país; la integridad de sus recursos estratégicos; la seguridad y defensa

⁴ La pirámide de Kelsen es una representación gráfica de la manera en que se relacionan las normas jurídicas en un sistema jurídico escalonado.



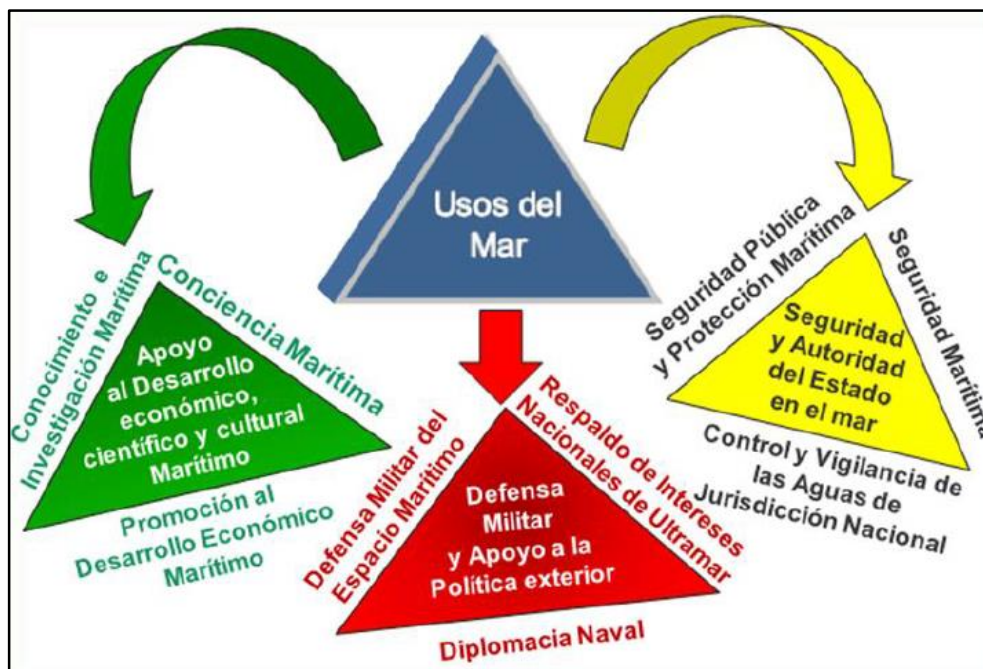
del Estado; la paz de la República; la vida, libertad y los demás derechos humanos de sus habitantes; y el bienestar social (PDN, 2020, pág. 9).

La Doctrina Naval uruguaya, basada en los pensamientos de Ken Booth, concibe el uso del mar a través del rol militar, el rol marítimo –el cual comprende las áreas policial y de apoyo– y el rol diplomático (Doctrina Naval, 2010, págs. 46-47).

El rol militar desempeñado por la AN “refleja la tarea primaria más trascendente comprendida en su misión, que consiste en mantener fuerzas navales, efectivos y medios aéreos y terrestres organizados, equipados y entrenados para cumplir las operaciones navales que requiera la Defensa Nacional” (Dirección Estratégica de la Armada, 2020, pág. 7).

Dentro de las modificaciones que se están llevando a cabo en la AN, y en razón de que es una institución de doble empleo –militar y policial–, es importante señalar lo determinado en la Política Naval, la cual establece los siguientes usos del mar, relacionados con los clásicos roles navales establecidos en la Doctrina Naval: apoyo al desarrollo económico, científico y cultural marítimo; defensa militar y apoyo a la policía exterior; y seguridad y autoridad del Estado (Política Naval, 2021, págs. 23-25).

Figura 4. Roles y Funciones estratégicas de la Armada Nacional



Fuente: Política Naval (2021, pág. 23)



Es importante destacar que, de esos roles, se desprenden nueve funciones estratégicas y objetivos estratégicos navales –tareas–, contemplados en el Plan General de la Armada 2022. El primer objetivo estratégico naval determina como tarea “Emplear el Poder Naval con capacidad para repeler una agresión militar externa en legítima defensa, así como contra las organizaciones criminales que operen en y desde el mar” (PLANGEN, 2022, pág. A1). Ello denota un claro ejemplo de cuál es el elemento fundamental del poder naval del Estado.

Por lo anteriormente expresado, resulta necesario realizar un análisis crítico de la misión de la AN, sus roles y tareas, para determinar así el propósito de la Institución en lo que refiere a su contribución con los objetivos estratégicos navales (OEN) y la protección marítima.

En ese sentido, se identifica como responsabilidad principal la Defensa Nacional⁵, es decir, la protección marítima dentro del ámbito de jurisdicción asignado a la AN:

La Armada Nacional, como parte integrante de las Fuerzas Armadas, tiene por misión esencial la defensa de la Constitución y las leyes del Estado, la integridad territorial y la policía marítima de la República, a fin de contribuir a defender el honor, la Independencia y la paz de la misma. (Política Naval, 2021, págs. 6-1)

La Armada Nacional, es la parte integrante de las Fuerzas Armadas organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional en el ámbito de su jurisdicción, siendo su cometido fundamental 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 (Ley Marco de Defensa, 2010). Le corresponde además, ejercer la Autoridad y la Policía Marítima de la República. (Ley Orgánica de la Armada, 1946)⁶

La AN puede desempeñar funciones no relacionadas con la seguridad externa del Estado, como por ejemplo las tareas llevadas a cabo por la Prefectura Nacional Naval – la cual forma parte de la organización–, pero esas responsabilidades son subordinadas y colaterales, ya que un servicio naval no existe para llevar a cabo específicamente tales funciones (Huntington, 1954, pág. 483).

El rol militar de la Armada deberá mantenerse latente a través del adiestramiento y la capacitación, a la espera de que nuevas plataformas permitan al Estado asegurar su capacidad de disuasión en el territorio marítimo (Política Naval, 2021, págs. 6-10).

⁵ El objetivo de la Defensa Nacional es el de alcanzar una condición de seguridad externa e interna tal, que le permita al país obtener el logro de sus objetivos nacionales, sin interferencia alguna.

⁶ Extraído de [Misión - Visión \(armada.mil.uy\)](https://armada.mil.uy)



La jurisdicción de la Armada se detalla en el Anexo “BRAVO”.

1.3 Contribución de la Armada a la Gobernanza marítima

El poder naval es el componente que ejerce el monopolio de la fuerza del Estado –brazo armado militar y policial– en respaldo de los intereses marítimos. En Uruguay el poder naval reside en su Armada, y por consiguiente, tal institución es el instrumento que hace cumplir el buen orden en el mar.

La estrategia de empleo del poder naval para el cumplimiento de la misión esencial de la AN establece que, en tiempo de crisis o de guerra, se ejerce un control negativo del *mar*, evitando que desde él se lancen ataques sobre el territorio o sobre las líneas de comunicaciones marítimas (LCM); se empeña todo el poder ofensivo contra el enemigo, procurando detener las operaciones del agresor mediante acciones diplomáticas en foros internacionales. En tiempos de paz, se aplica el *control funcional del mar* mediante la disuasión defensiva con presencia naval activa, para mantener el buen orden y para operar con elevado grado de libertad en beneficio propio (Doctrina Naval, 2010, pág. 42).

Lo establecido en la doctrina naval uruguaya concuerda con las ideas de Mahan, el cual expresaba que la misión principal del poder naval era el mantenimiento de las líneas de comunicaciones del Estado libres a la navegación propia, además de impedir su uso por parte del adversario. En ese sentido, el poder naval –como elemento de la política exterior– contribuye a la realización nacional. Pero para ello es necesaria la posesión de una flota adecuada para garantizar la superioridad naval durante un periodo adecuado de tiempo.

La AN representa la autoridad y el ejercicio de la fuerza del Estado en el mar, lo cual permite ejercer el control de los espacios marítimos jurisdiccionales, así como también garantizar la presencia en aquellos considerados de interés. Pero para ello no basta solamente con tener la voluntad de hacerlo, sino que es imprescindible disponer de la capacidad necesaria para llevarlo a cabo.

Es importante resaltar que la Armada actúa en cualquier momento del espectro del conflicto. Para proveer la gobernanza marítima –acción para alcanzar el buen orden en el mar– es necesario controlar las áreas marítimas de responsabilidad con superioridad, para generar un efecto disuasivo. Para ello, es necesario el cumplimiento de tareas de protección marítima, las cuáles serán analizadas en el Capítulo siguiente.



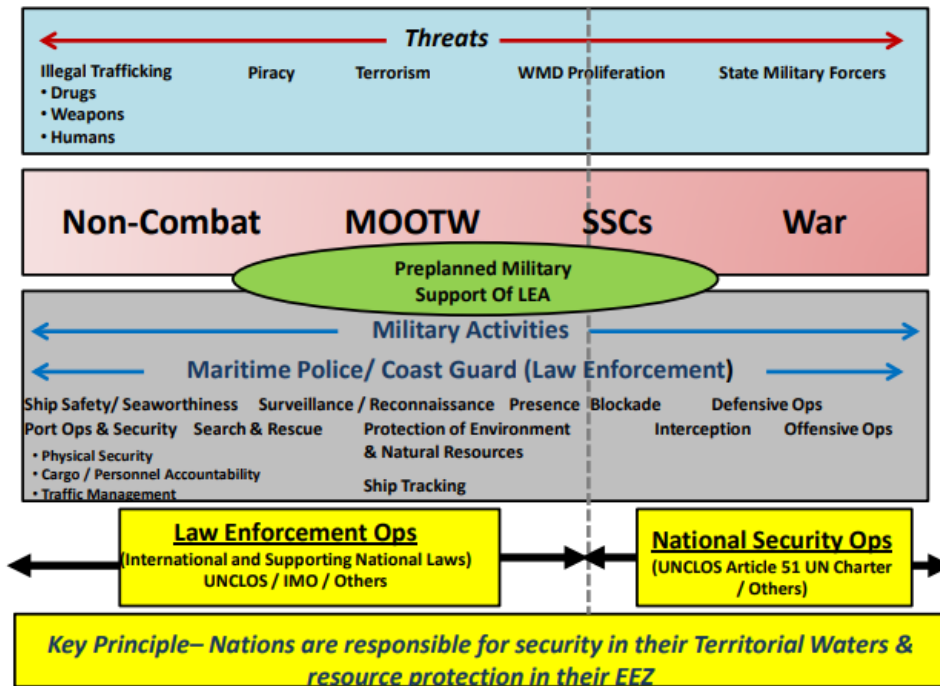
No obstante, es importante destacar el pensamiento estratégico de Greg Mills, el cual sostiene la conformación de fuerzas multinacionales para la protección de los intereses marítimos. El citado autor, expresaba que los países en vías de desarrollo debían encaminarse primordialmente a la protección de los bienes marítimos y las rutas comerciales (Mills, 1995, págs. 227-241). Pero para ello, también resulta imprescindible fortalecer los medios.

Uruguay es un país abierto al mundo que tradicionalmente ha fortalecido sus relaciones internacionales, las cuales resultan fundamentales para evitar una escalada de conflicto. Considerando la escasez de recursos y que los problemas actuales a los que se enfrenta el Estado uruguayo son regionales, resulta esencial la operación combinada junto a las Armadas de Brasil y Argentina.

1.4 Amenazas, riesgos y desafíos del entorno marítimo nacional

El buen orden del mar se expone a crecientes amenazas y por ello, el entorno marítimo se ha vuelto volátil, incierto, complejo y ambiguo. La evolución de los riesgos marítimos posee características híbridas y multifacéticas, las cuales otorgan a los espacios marítimos un alto nivel de sensibilidad, considerando el amplio proceso de territorialización de estos en el ámbito de las relaciones internacionales.

Figura 5. Espectro de la protección marítima



Fuente: MNF SOP, Versión 3.3, D-1 G-1 (2019, pág. 1004)



El espectro de la protección marítima –detallado en la Figura 5– abarca toda la gama de actividades civiles y militares destinadas a prevenir y, si es necesario, resolver las crisis que se presenten en el entorno marítimo. Mientras ciertas agencias u organizaciones solo tendrán responsabilidades o deberes en un área específica, los esfuerzos combinados son requeridos para una comprensión integral de la protección marítima. (MNF SOP, 2019, pág. 1003)

La PDN identifica las posibles amenazas⁷ que, de materializarse, dificultarían el logro de los objetivos en materia de seguridad y defensa y, por ende, la consecución de los intereses nacionales vitales.

La clasificación de amenazas es la siguiente: violación de la soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio; terrorismo; crimen organizado; ciberataques; inclemencias meteorológicas, siniestros y catástrofes; incidentes en bioseguridad; deterioro del ambiente; pandemias y epidemias; inestabilidad democrática en la región; y aparición de conflictos regionales (PDN, 2020, págs. 11 - 13).

En función de la clasificación anterior, se puede inferir que las amenazas relacionadas a la protección marítima son la violación de la soberanía terrestre, marítima, aeroespacial o del ciberespacio, el terrorismo, el crimen organizado, los ciberataques, la inestabilidad democrática en la región y la aparición de conflictos regionales; las demás amenazas corresponden a la seguridad marítima (*security*).

Considerando la misión esencial de la AN y en función de las amenazas identificadas, se realiza un análisis FODA –ver Anexo “ALFA”– desde la perspectiva de la protección marítima, con el objetivo de identificar las capacidades necesarias y desarrollar posibles líneas de acción estratégicas.

El diagnóstico interno –controlable por la organización– tiene la finalidad de determinar dónde está parada la AN, qué recursos están a su disposición y cuáles son sus carencias. Las fortalezas (F) son atributos o recursos internos de la organización que colaboran al logro de los objetivos propuestos. Las debilidades (D) son limitaciones o carencias internas de la organización que dificultan el logro de ciertos objetivos (Peláez, 2009, pág. 18).

⁷ Las amenazas son aquellos riesgos generados por acciones maliciosas del hombre y actos ilegales deliberados, para los cuales se debe adoptar combinadamente medidas preventivas y correctivas, dirigidas a proteger el ámbito marítimo a través del poder coercitivo del Estado.



El análisis de factores externos –no controlables– de la organización, busca determinar qué coyuntura favorable puede ser aprovechada, y qué situación –presente o futura– representa algún tipo de riesgo. Las oportunidades (O) son factores externos a la organización que favorecerán el logro de los objetivos planteados. Las amenazas (A), resultan desfavorables para alcanzar los objetivos planteados (pág. 18).

A continuación, se analizarán cada uno de estos aspectos por separado.

1.4.1 Fortalezas

Entre las principales fortalezas que se han identificado se destaca que la AN es la única organización del Estado que tiene asignada la responsabilidad de la protección y seguridad del entorno marítimo, lo que simplifica la coordinación en el diseño y la ejecución de las acciones.

Asimismo, existe una imagen positiva de AN en la opinión pública. Esto se sostiene en que la Armada es una institución bicentenaria al servicio de la sociedad.

Por último, se identifica una sólida organización institucional de la Armada con capacidad para alistar, adiestrar y sostener los medios para el cumplimiento de la misión. Se destacan la Dirección General del Material Naval (DIMAT), la cual ofrece capacidad para la gestión de material; el Servicio de Construcciones y Reparaciones de la Armada (SCRA), el cual brinda la suficiente capacidad de mantenimiento a través de sus diques navales; la Base Naval de la Paloma, por su posición estratégica proporciona capacidad para el despliegue de medios navales en el litoral este del país; la Base Aeronaval en Laguna del Sauce, la cual aumenta la capacidad de apoyo aéreo; la Base Fluvial en Fray Bentos, cuyo desarrollo facilita el despliegue para la protección del Río Uruguay; y los Centros de Enseñanza Navales, los cuales soportan la capacidad de instrucción y adiestramiento.

1.4.2 Debilidades

Las principales debilidades que se reconocen son, en primer lugar, el desconocimiento del entorno marítimo que limita la capacidad de reflejar su importancia para el desarrollo humano. Esta debilidad se refleja en la ausencia de políticas públicas coordinadas específicas a nivel nacional.

En segundo lugar, la carencia de facilidades propias de la AN en el puerto de Montevideo dificulta la operación de los medios navales.



En tercer lugar, la alta rotación de personal –ingresos y egresos– afecta la eficiencia y eficacia en términos de instrucción y capacitación. Está asociada a los incentivos que son percibidos como motivaciones insuficientes para permanecer en el servicio de armas en la Armada, puntualizando entre ellos las remuneraciones dinerarias del Estado, el reconocimiento social y los desafíos de emplear tecnologías de vanguardia.

En cuarto lugar, en comparación con la antigüedad de los medios navales existentes en el ámbito internacional, la obsolescencia de los medios propios no permite actualizar las capacidades conforme el estado del arte naval, lo cual plantea dificultades para mantenerlos operativos y resultan un incentivo negativo para quienes están capacitados en la gestión de nuevas tecnologías como la ciberdefensa.

En quinto lugar, las asignaciones presupuestarias para la gestión del capital humano, el sostenimiento, la operación e inversiones de la AN en función de las necesidades que surgen de los roles asignados es una debilidad para la eficacia de la AN.

Finalmente, la baja conciencia marítima en la sociedad representa una debilidad para que se asigne su verdadera importancia a la protección del entorno marítimo.

1.4.3 Oportunidades

Las oportunidades identificadas son las siguientes. Primero, los compromisos internacionales asumidos por el Estado para la gobernanza regional y global plantean la oportunidad de poner de relevancia a la AN en el proceso de toma de decisiones del Estado por su rol en la gobernanza marítima.

Segundo, la creación de nuevas organizaciones –Ministerio de Medio Ambiente– con responsabilidades en el entorno marítimo genera una oportunidad de trabajo interagencial a nivel del Estado, a través de la creación de áreas marinas protegidas para el desarrollo sostenible del entorno marítimo.

Tercero, las necesidades de inversión en investigación y desarrollo para incorporar nuevas tecnologías a la AN plantean la oportunidad de relacionarlas con las necesidades de crecimiento económico y empleo nacional para desarrollar capacidades que permitan el conocimiento y control del entorno marítimo y del ciberespacio para su mejor aprovechamiento.

Cuarto, la creciente conciencia sobre el impacto de la huella humana en el ambiente vinculada a las necesidades de gestión del cambio climático es una oportunidad para



reforzar y adaptar el rol protagónico de la AN en la gobernanza del entorno marítimo, incluyendo el impacto de nuevas normas internacionales y nacionales.

Quinto, la acción coordinada entre la AN y la Cancillería plantea una oportunidad de diseñar e implementar políticas integradas para contribuir a la seguridad internacional, siendo la AN el instrumento para materializar la política Antártica, la acción en los espacios comunes globales, la generación de confianza con los países amigos y la representación en el exterior con el Velero Escuela Capitán Miranda.

Sexto, la importancia asignada a la AN por el gobierno nacional plantea la oportunidad de adquirir nuevos medios que contribuyan a la gobernanza nacional e internacional en el entorno marítimo propiciando el desarrollo humano y la reducción del riesgo político.

Por último, ante la escasez de recursos y las limitaciones de medios navales, las Armadas extranjeras cooperan y permiten la interoperabilidad en protección marítima, así como también brindan capacitación del personal en el área de seguridad y defensa.

1.4.4 Amenazas

Entre las principales amenazas se encuentra, en primer lugar, la ausencia de políticas de Estado a largo plazo en el ámbito marítimo.

En segundo lugar, la baja asignación de prioridad de la protección marítima en el presupuesto nacional, limita la capacidad para cumplir misiones en la Antártida, incorporar nuevas tecnologías y retener personal.

En tercer lugar, se identifica la vulnerabilidad del Estado para gestionar la protección marítima frente a la creciente importancia de la economía azul, la preservación del medio ambiente y el desarrollo humano, y el riesgo creciente de amenazas a la seguridad internacional, como el terrorismo, el tráfico de personas, la piratería, el tráfico de sustancias prohibidas y la PINDNR.

En cuarto lugar, la baja conciencia nacional de la importancia del entorno marítimo para el desarrollo humano es una vulnerabilidad frente a los desafíos que plantea la gobernanza en el entorno marítimo.



CAPÍTULO 2

Capacidades actuales de la Armada Nacional en relación con las tareas de protección marítima

En este Capítulo se determinan las capacidades necesarias para cumplir tareas de protección marítima.

Se busca contextualizar el tema analizando distintos conceptos de protección marítima, y se establece una diferenciación entre protección (*security*) y seguridad (*safety*) marítima.

Se determinan las tareas específicas y las capacidades requeridas por la AN para cumplir tareas de protección marítima.

Finalmente, en función de la identificación de las capacidades necesarias y considerando el análisis FODA realizado en el Capítulo 1, se establecen posibles líneas de acción estratégicas, a efectos de contribuir a las operaciones de protección marítima.

2.1 El concepto de protección marítima

Debido a los atentados del 11 de setiembre de 2001, y con el objeto de prevenir y reprimir actos de terrorismo contra el tráfico marítimo, la Organización Marítima Internacional (OMI) incorporó el concepto de *maritime security*. Este se encuentra desarrollado en el Código de Protección de buques e infraestructuras portuarias (Código PBIP). El mayor impulsor de este nuevo concepto y normativa marítima fue Estados Unidos, designando a la protección marítima como una prioridad nacional (Elizalde Monteagudo, 2012, págs. 21-22).

En este punto resulta importante diferenciar los conceptos de seguridad y protección marítima. Por un lado, la seguridad marítima (*safety*) se refiere a incidentes no intencionales, las medidas para prevenir o atender hechos accidentales –sin dolo–, principalmente en el ámbito de la infraestructura. Por el otro, la protección marítima (*security*) supone, la protección contra acciones deliberadas con planificación –ante actos dolosos–, principalmente de actores no estatales contra la integridad del Estado.⁸

El Almirante Sebastián Zaragoza Soto define el concepto de protección marítima de la siguiente manera:

⁸ Información proporcionada por la Cátedra de Arte Operacional en el Mar, Guía de Lectura UT 4.



La *security* hay que entenderla como un amplio conjunto de medidas enfocadas a garantizar la seguridad marítima, no contra peligros naturales, sino contra acciones voluntarias de alguien que, violando el derecho marítimo, pueda perturbar o impedir la actividad legal en la mar o pueda aprovechar la mar, como el espacio libre y sin fronteras, o el propio buque, vulnerable por su aislamiento, para llevar a cabo actividades ilícitas. (Elizalde Monteagudo, 2012, pág. 21)

Asimismo, es importante considerar la definición de *security* enunciada por la Marina de la República Federativa de Brasil, cuyas vertientes incluyen la defensa naval disuasoria contra actores estatales desafiantes de los intereses marítimos y fluviales, y la neutralización de actuación de fuerzas antagónicas⁹, que puedan combinar intereses, motivaciones ideológicas, políticas y económicas contrarias a los intereses nacionales de ese país (PEM, 2020, pág. 43).

Cabe aclarar que la protección del tráfico marítimo comprende la adopción de medidas ofensivas y defensivas, cuyo efecto busca impedir o disuadir las acciones de fuerzas adversas al tráfico marítimo de interés. Mientras que las medidas ofensivas se basan en operaciones de guerra naval, cuyo objetivo militar está representado por las fuerzas adversarias, las medidas defensivas tienen como objetivo el tráfico marítimo de interés.

De lo anteriormente expresado, se puede inferir que la protección marítima es el empleo del poder naval de manera efectiva o coercitiva –tanto en la paz como en la guerra– con el propósito de contribuir a la neutralización de actores estatales y no estatales que desafían los intereses marítimos del país y amenazan al tráfico marítimo.

2.2 Capacidades para cumplir con las tareas de protección marítima

Las capacidades son la expresión de recursos potenciales o reales del poder naval para realizar tareas efectivas. Incluyen infraestructura –medios–, recursos humanos, doctrina, adiestramiento, conocimiento y competencias para cumplir en forma eficiente con la misión.

La Directiva Estratégica Militar N°1/13, del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) uruguayo, define el concepto de la siguiente forma:

Una Capacidad Militar es el conjunto de factores materiales y no materiales –por ejemplo: sistema de armas, mando y control, infraestructura, personal, apoyo logístico, etc.– constituido en base a principios y procedimientos doctrinales que pretenden lograr un efecto militar para cumplir las misiones asignadas. Es decir, una

⁹ Se entiende por fuerzas antagónicas como aquellos actores estatales y no estatales que desafían los intereses marítimos del país. Este tipo de amenazas en el mar, pueden ser producto de acciones hostiles en caso de conflicto bélico, o estar relacionadas a problemas marítimos de seguridad internacional.



Capacidades de la Armada Nacional de Uruguay necesarias para tareas de protección marítima

Capacidad Militar no es solo un sistema de armas, sino un conjunto de factores importantes para la consecución del efecto deseado. (DEM, 2013, pág. 2)

Cabe destacar que la mencionada directiva establece además que la planificación por capacidades debe llevarse a cabo a la luz del cometido fundamental de las Fuerzas Armadas (FFAA)¹⁰, de los objetivos nacionales y de los objetivos operacionales que cada Fuerza determine como necesarios para contribuir al cumplimiento de los anteriores.

Para determinar las capacidades actuales, en primer lugar, se identifican las tareas específicas de la AN, es decir, se analizan los objetivos de la Defensa Nacional – establecidos en la PDN– y consecuentemente los OEN enunciados en el Plan General de la Armada 2022.

Figura 6. Tareas de la Armada Nacional relacionadas a la protección marítima

Operaciones Navales	Tareas AN	Rol
Defensa de las líneas de comunicaciones marítimas.	a. Vigilancia y reconocimiento. b. Protección de buques. c. Control del mar. d. Convoyado. e. Interdicción marítima.	MILITAR
Defensa del territorio propio y protección de la población.	f. Defensa de costas. g. Protección de puertos y objetivos marítimos vitales. h. Mantenimiento del orden público en el espacio de jurisdicción de la Armada.	MARÍTIMO (Policial y de Apoyo)
Apoyo a la política exterior.	i. Apoyo marítimo para operaciones de mantenimiento de la paz. j. Presencia del Estado en el Continente Antártico. k. Protección de connacionales en el exterior, operación de evacuación de civiles (NEO).	DIPLOMÁTICO

Fuente: elaboración propia

¹⁰ La ley 18650 establece que el cometido fundamental de las FFAA 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”.



A partir de este análisis, se realiza la correspondiente operacionalización de objetivos y, en función de las operaciones navales, se identifican las siguientes tareas: vigilancia y reconocimiento, protección de buques, control del mar, convoyado, interdicción marítima, defensa de costas, protección de puertos y objetivos marítimos vitales, mantenimiento del orden público en el espacio de jurisdicción de la Armada, apoyo marítimo para operaciones de mantenimiento de la paz, presencia del Estado en el Continente Antártico y operación de evacuación de civiles (*NEO*).

La expresión de cada capacidad es agrupada en forma genérica, en el entendido de que los múltiples factores que intervienen en su desarrollo convergen en ella, por ejemplo: capacidad de minado defensivo, fuerza aeronaval de ataque, fuerzas de infantería de marina.

Se determinan las capacidades necesarias para cumplir con las tareas específicas identificadas. Posteriormente, se clasifica si la Armada actualmente tiene, no tiene o tiene parcialmente las mismas, sugiriéndose acciones a seguir –mantener, fortalecer, recuperar, incorporar–, de acuerdo a lo detallado en el Anexo “CHARLIE”.

Según el análisis, las principales capacidades identificadas que actualmente la AN no posee, y resulta esencial recuperarlas o incorporarlas para el cumplimiento de tareas de protección marítima, son las siguientes:

- Para tareas de control del mar, es necesario incorporar medios para la conformación de una Fuerza naval con proyección de poder de fuego antiaéreo (AAW), antisubmarino (ASW), antisuperficie (ASUW) y guerra electrónica (EW); además de medios para aviación naval de ataque. Ello hace necesario contar con buques de combate de mediano porte – como corbetas o fragatas– con capacidad de enfrentar los tipos clásicos de guerra naval, cuyas capacidades se incrementan sensiblemente al contar con helicóptero embarcado. La Aviación Naval provee a la Armada la capacidad de proyección hacia y desde el mar. Las aeronaves de ala fija son de importancia capital en el cumplimiento de tareas de exploración, guerra electrónica y capacidad de apoyo directo a unidades de superficie.
- Para tareas de interdicción marítima, es necesario incorporar medios de superficie a efectos de conformar una Fuerza naval ligera con helicóptero embarcado y fuerzas especiales, con capacidad de realizar patrullado, inspección y captura



dentro de la ZEE, para prevenir PINDNR, narcotráfico, crimen organizado y piratería. Los buques podrían ser tipo OPV¹¹.

- Para tareas de defensa de costas, es necesario incorporar medios para obtener capacidad de minado defensivo. El empleo defensivo de minas permite cambiar la geografía del área de operaciones posibilitando el control de amplias áreas con un mínimo de empleo de fuerzas. Asimismo resulta un arma disuasiva en períodos de crisis, principalmente cuando no se desea escalar.
- Para tareas de evacuación de no combatientes / civiles (*NEO*), es necesario incorporar medios para la conformación de una Fuerza naval con capacidad de proyección de fuerza desde el mar o desde aeronaves actuando en forma específica o conjunta, para la extracción de connacionales y terceros en situación de riesgo por vía marítima. Las fuerzas anfibas especiales tienen la tarea fundamental de conducir acciones bélicas partiendo desde el mar, con acciones, reconocimientos e incursiones especiales, contra objetivos limitados. Esta capacidad involucra además la incorporación de paracaidistas y buceadores adecuadamente entrenados.

La conformación de las fuerzas navales debe estar integrada por medios polivalentes capaces de producir el efecto disuasivo buscado en la Política de Defensa. El análisis de capacidades detallado en el Anexo “CHARLIE” condice con lo establecido en la Doctrina Naval uruguaya, la cual expresa que: “los medios adecuados son las fragatas o corbetas con helicóptero embarcado, las lanchas rápidas de ataque, los patrulleros –fluviales y lacustres–, los buques de guerra de minas, la aviación naval y la fuerza anfibia”. (Doctrina Naval, 2010, pág. 49)

En una situación de crisis o de guerra, la AN debe poseer la capacidad de generar un efecto disuasivo que neutralice las posibles acciones militares enemigas. El empleo de los medios navales debe de estar regido por una idea de acción defensiva que intente retardar la acción del enemigo. Esto es posible de lograr mediante una primera línea de defensa conformada por buques con helicóptero embarcado y aeronaves de patrulla marítima; una segunda línea conformada por lanchas rápidas de ataque y aeronaves de ala rotatoria, complementando dicha acción con campos de minas; un sistema de

¹¹ Las OPV –de sus siglas en inglés: *ocean patrol vessel*– son buques polifuncionales y versátiles, concebidos para cumplir misiones de carácter militar contra amenazas asimétricas o convencionales de pequeña entidad, durante las cuales pueden llevar a cabo cometidos de presencia –disuasión–, de vigilancia –prevención– y acciones limitadas –neutralización–.



defensa costero que niegue el acceso a áreas que puedan constituir una cabecera de playa de una operación anfibia enemiga; y la existencia de fuerzas anfibias con la capacidad de sorprender y golpear al enemigo en momentos y lugares sensibles.

2.3 Determinación de posibles líneas de acción para el desarrollo de una estrategia marítima

Con el objetivo de contribuir a las operaciones de protección marítima, así como también al desarrollo de una estrategia marítima nacional, se proponen líneas de acción en función del análisis FODA –ver Anexo “ALFA”– y la identificación de capacidades requeridas por la AN para cumplir tareas de protección marítima.

Las correspondientes estrategias con sus posibles líneas de acción a ser implementadas son las que a continuación se detallan:

a. Estrategia Ofensiva (FO)¹²:

Aprovechar la imagen positiva de la AN en la opinión pública y en virtud de su especificidad como única organización responsable de la protección del entorno marítimo, concientizar a la población en su conjunto de la necesidad de incorporar medios navales y aeronavales polivalentes a la brevedad, así como también invertir en investigación y desarrollo, a efectos de aumentar las capacidades en el cumplimiento de tareas de vigilancia y reconocimiento, control del mar e interdicción marítima, y por consiguiente, incrementar las operaciones vinculadas a la protección marítima.

b. Estrategia Adaptativa (FA)¹³:

Aprovechar la sólida organización institucional y las capacidades existentes en el Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento de la Armada, y proponer al poder político una política de Estado a largo plazo para el desarrollo de la industria naval, a efectos de construir los medios de superficie necesarios para el cumplimiento de operaciones fluviales y tareas de protección de costas.

Explotar las ventajas que ofrece la infraestructura de bases navales y fluvial –en proceso de desarrollo– e incrementar la presencia de la Armada en esas zonas, fortaleciendo la

¹² La estrategia ofensiva (maxi – maxi) usa fortalezas para aprovechar oportunidades. Surgen potencialidades.

¹³ La estrategia adaptativa o de orientación (maxi – mini), usa fortalezas para mitigar amenazas. Surgen riesgos.



presencia del Estado en el mar, contribuyendo a la preservación del medio ambiente y control de actividades ilícitas.

c. Estrategia Defensiva (DO)¹⁴:

Concientizar al poder político sobre la importancia del entorno marítimo para el desarrollo humano, y la necesidad del Estado de cumplir con compromisos internacionales; presentar al Gobierno un plan de sustitución de buques y aeronaves en condiciones precarias, a efectos de alcanzar la modernización y actualización tecnológica de los medios navales y aeronavales, para incrementar las operaciones vinculadas a la protección marítima.

Proponer al Gobierno el establecimiento de acuerdos multilaterales de cooperación para la protección marítima regional con los países limítrofes, fomentando la interoperabilidad y apoyo mutuo entre Armadas amigas.

d. Estrategia de Supervivencia (DA)¹⁵:

Redactar las bases de una estrategia de protección marítima, a efectos de concientizar al Gobierno y a la población de la importancia del entorno marítimo, y generar políticas públicas coordinadas a nivel nacional y a largo plazo.

Diseñar una nueva estructura organizacional reduciendo cuantitativamente el Personal al mínimo necesario para el cumplimiento de tareas esenciales, y proponer una redistribución del presupuesto asignado que contribuya circunstancialmente a la gestión del Capital Humano.

¹⁴ La estrategia defensiva (mini – maxi) busca minimizar debilidades para capturar oportunidades. Surgen desafíos.

¹⁵ La estrategia de supervivencia (mini – mini) reconoce debilidades para mitigar amenazas. Surgen Peligros.



CONCLUSIONES

La República Oriental del Uruguay ha sido históricamente un país de espaldas al mar, sin capacidad de explotar la ventaja de su posición estratégica. El desarrollo de una estrategia marítima es una necesidad imperiosa y urgente, ya que concibe el empleo del poder naval tanto en la paz como en la guerra, y aplica el mismo para lograr los objetivos deseados por el Estado.

En la coyuntura actual del Uruguay, existe la urgencia de aumentar la presencia de la Fuerza Naval en aguas jurisdiccionales para la defensa de los intereses marítimos del Estado.

La Armada Nacional de ROU es el instrumento militar que hace cumplir el buen orden en el mar. Del estudio se desprende que debido a la falta de medios, la mencionada institución prácticamente no puede hacer frente a ningún tipo de amenaza en el mar, ya sea para controlar una acción hostil en caso de conflicto bélico o problemas marítimos de seguridad internacional.

Los desafíos actuales que enfrenta la Armada, demandan una imperiosa actualización de capacidades que se desprenden de la operacionalización de los objetivos de la Defensa Nacional, así como también, de las nuevas tendencias emergentes en la política internacional y la concepción de empleo del uso de la fuerza, en virtud de lo que impulsa la ONU.

Las capacidades requeridas por la AN para el cumplimiento de tareas de protección marítima fueron identificadas, razón por la cual el objetivo general del presente trabajo de investigación fue alcanzado. Asimismo, fueron reconocidas las amenazas que afronta la AN en resguardo de los intereses marítimos del Estado, así como también las debilidades y fortalezas en relación con las tareas de protección marítima, por lo cual se concluye que los objetivos específicos fueron logrados.

La validez de la hipótesis fue completamente confirmada, la cual establecía que las capacidades de la AN necesarias para el cumplimiento de tareas de protección marítima, demandaban de una flota de buques con proyección de poder de fuego, aviación naval de ataque e infantería de marina para defensa de costas.

La AN no posee las capacidades necesarias para realizar tareas de control del mar, interdicción marítima, defensa de costas –particularmente minado defensivo–, y operación de evacuación de connacionales en el exterior.



De la investigación se determina además, la necesidad de incorporar medios para la conformación de una Fuerza naval con proyección de poder de fuego AAW, ASW, ASUW y EW; medios para una aviación naval de ataque; capacidad de minado defensivo; unidades de superficie tipo OPV para la disposición de una Fuerza naval ligera de interdicción; y medios para la proyección de fuerzas desde el mar.

El marco legal es el adecuado para las tareas que la Armada realiza. Asimismo, puede apreciarse que actualmente no existen organismos a nivel nacional que puedan suplir las funciones de la AN en materia de protección marítima. Tanto la sociedad uruguaya como la comunidad marítima en general, se ven beneficiadas por los servicios ofrecidos por esta organización.

En consideración de que los problemas actuales a los que se enfrenta el Estado uruguayo son regionales, resulta esencial la realización de operaciones de protección marítima combinadas con las Armadas de Brasil y Argentina.

Las tareas llevadas a cabo por la AN para el cumplimiento de su misión principal, justifican ante la sociedad la razón de su existencia y la necesidad de que se asuma la responsabilidad de su sostenimiento. Ello evidencia la necesidad de un adecuado poder naval con medios polivalentes, que permitan llevar a cabo operaciones navales que garanticen la defensa del poder marítimo de la nación.



RECOMENDACIONES

1. Para el Estado uruguayo: incorporar medios de superficie y aeronavales a la Armada Nacional, para la conformación de una Fuerza naval con proyección de poder de fuego en las distintas áreas de la guerra –en y desde el mar–, aviación naval de ataque, capacidad de minado defensivo para la defensa de costas, y capacidad de interdicción marítima.
2. Para la Armada uruguaya: promover el desarrollo de una estrategia marítima nacional que contribuya al desarrollo de tareas de protección marítima, adoptando simultáneamente –y en función de los recursos disponibles– las distintas líneas de acción propuestas en el presente trabajo de investigación:
 - a. Mediante una estrategia ofensiva, concientizar a la población de la necesidad de incorporar medios navales y aeronavales polivalentes a la brevedad, así como también invertir en investigación y desarrollo para tareas de protección marítima.
 - b. A través de una estrategia adaptativa, proponer al poder político una política de Estado a largo plazo para el desarrollo de la industria naval, explotar las ventajas que ofrece la infraestructura de bases existente, e incrementar la presencia de la Armada en el Río Uruguay y el límite litoral Atlántico .
 - c. Emplear una estrategia defensiva, a efectos de que el poder político tome conciencia de la importancia del entorno marítimo para el desarrollo humano, y la necesidad del Estado de cumplir con sus compromisos internacionales; presentar un plan de sustitución de buques y aeronaves en estado precario; y proponer el establecimiento de acuerdos de cooperación con los países limítrofes para la protección marítima regional.
 - d. Desarrollar una estrategia de supervivencia, redactando las bases de una estrategia de protección marítima, y diseñar una nueva estructura organizacional que contribuya a la gestión del Capital Humano.



BIBLIOGRAFÍA

- Booth, K. (1977). *Las Armadas y la Política Exterior*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Comando General de la Armada. (2021). *Política Naval 2021 - 2025*.
- DEM. (2013). Directiva Estratégica Militar N°1/13. Montevideo: Ministerio de Defensa Nacional.
- Dirección Estratégica de la Armada. (2020). *Dirección Estratégica de la Armada 2020 – 2025*. Montevideo: Comando General de la Armada.
- Doctrina Naval. (2010). Doctrina Naval 2a Edición. Montevideo: Comando General de la Armada.
- Elizalde Monteagudo, P. (2012). *La Incidencia de las Normas de Protección Marítima en el Transporte Marítimo*. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Hernández Sampieri et al. (2014). *Metodología de la Investigación*. México D.F.
- Hill, J. (1990). *Estrategia Marítima para Potencias Medianas*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Huntington, S. (1954). *Política Nacional y Armada Transoceánica*. Annapolis: United States Naval Institute Proceedings. Obtenido de <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1954/may/national-policy-and-transoceanic-navy>
- Ley Marco de Defensa. (2010). Ley N°18650. Montevideo, Uruguay.
- Ley Orgánica de la Armada. (1946). Ley N° 10808. Montevideo, Uruguay.
- Ley Orgánica Militar. (1974). Ley N°14157. Montevideo, Uruguay.
- Mills, G. (1995). *Maritime Policy for Developing Nations*. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs.
- MNF SOP. (2019). Multinational Force Standing Operating Procedures. Versión 3.3. US Pacific Command.
- Modificación a la Ley Orgánica de las FFAA. (2019). Ley N° 19775. Montevideo, Uruguay.
- OMI. (2002). Código Internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias. *Código PBIP. SOLAS*.
- ONU. (2012). Resolución Asamblea General 66/288. *El futuro que queremos*.
- PDN. (2020). Política de Defensa Nacional ROU. Montevideo.
- Peláez, A. (2009). Análisis Estratégico basado en el Método FODA. Montevideo: Instituto Militar de Estudios Superiores.



PEM. (2020). Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). Brasília: Marinha do Brasil.

PLANGEN. (2022). Plan General de la Armada 2022. Montevideo: Comando General de la Armada.

Política Naval. (2021). Política Naval 2021-2025. Montevideo: Comando General de la Armada.

Till, G. (2007). *Poder Marítimo. Una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.



ANEXO “ALFA”

Cuadro resumen de Análisis FODA

<p>OBJETIVO DEL ANÁLISIS:</p> <p>Identificar las capacidades requeridas por la AN de ROU para el cumplimiento de tareas de protección marítima.</p>	<p>FORTALEZAS</p>	<p>DEBILIDADES</p>
	<p>F1- Protección y seguridad del entorno marítimo. F2- Imagen positiva de la AN en la opinión pública. F3- Sólida organización institucional. F4- DIMAT y sus dependencias. F5- SCRA y sus prestaciones. F6- Base Naval (La Paloma) F7- Base Aeronaval (Laguna del Sauce) F8- Base Fluvial en el Río Uruguay (Fray Bentos) F9- Centros de Enseñanza navales.</p>	<p>D1- Desconocimiento del entorno marítimo. D2- Carencia de facilidades propias en puerto de Montevideo. D3- Alta rotación del personal. D4- Obsolescencia de los medios navales. D5- Asignaciones presupuestarias para la gestión del capital humano. D6- Baja conciencia marítima de la sociedad.</p>
<p>OPORTUNIDADES</p>	<p>Posibles Líneas de Acción que contemplan Fortalezas y Oportunidades</p>	<p>Posibles Líneas de Acción que contemplan Debilidades y Oportunidades</p>
<p>O1- Compromiso de Acuerdos Internacionales. O2- Colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente en el proyecto Áreas Marinas Protegidas. O3- Inversión en investigación y desarrollo. O4- Gestión del cambio climático. O5- Cooperación con Cancillería en la política exterior del Estado. O6- Posibilidad de incorporar nuevos medios para la protección marítima. O7- Cooperación regional por parte de Armadas extranjeras.</p>	<p><i>Aprovechar la imagen positiva de la AN en la opinión pública y en virtud de su especificidad como única organización responsable de la protección del entorno marítimo, concientizar a la población en su conjunto de la necesidad de incorporar medios navales y aeronavales polivalentes a la brevedad, así como también invertir en investigación y desarrollo, a efectos de aumentar las capacidades en el cumplimiento de tareas de vigilancia y reconocimiento, control del mar e interdicción marítima, y por consiguiente, incrementar las operaciones vinculadas a la protección marítima.</i></p>	<p><i>Concientizar al poder político sobre la importancia del entorno marítimo para el desarrollo humano, y la necesidad del Estado de cumplir con compromisos internacionales; presentar al Gobierno un plan de sustitución de buques y aeronaves en condiciones precarias, a efectos de alcanzar la modernización y actualización tecnológica de los medios navales y aeronavales, para incrementar las operaciones vinculadas a la protección marítima.</i></p> <p><i>Proponer al Gobierno el establecimiento de acuerdos multilaterales de cooperación para la protección marítima regional, con los países limítrofes, fomentando la interoperabilidad y apoyo mutuo con Armadas amigas.</i></p>
<p>AMENAZAS</p>	<p>Posibles Líneas de Acción que contemplan Fortalezas y Amenazas</p>	<p>Posibles Líneas de Acción que contemplan Debilidades y Amenazas</p>
<p>A1- Ausencia de políticas de Estado a largo plazo. A2- Baja asignación de prioridad de la protección marítima en el presupuesto nacional. A3- Vulnerabilidad del Estado para gestionar la protección marítima frente al crecimiento de actividades marítimas, la preservación del medio ambiente y el riesgo de amenazas a la seguridad internacional. A4- Baja conciencia nacional de la importancia del entorno marítimo para el desarrollo humano.</p>	<p><i>Aprovechar la sólida organización institucional y las capacidades existentes en el Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento de la Armada, y proponer al poder político una política de Estado a largo plazo para el desarrollo de la industria naval, a efectos de construir los medios de superficie necesarios para el cumplimiento de operaciones fluviales y tareas de protección de costas.</i></p> <p><i>Explotar las ventajas que ofrece la infraestructura de bases navales y fluvial –en proceso de desarrollo– e incrementar la presencia de la Armada en esas zonas, fortaleciendo la presencia del Estado en el mar, contribuyendo a la preservación del medio ambiente y control de actividades ilícitas.</i></p>	<p><i>Redactar las bases de una estrategia de protección marítima, a efectos de concientizar al Gobierno y a la población de la importancia del entorno marítimo, y generar políticas públicas coordinadas a nivel nacional y a largo plazo.</i></p> <p><i>Diseñar una nueva estructura organizacional reduciendo cuantitativamente el Personal al mínimo necesario para el cumplimiento de tareas esenciales, y proponer una redistribución del presupuesto asignado que contribuya circunstancialmente a la gestión del Capital Humano.</i></p>



ANEXO “BRAVO”

Jurisdicción de la Armada Nacional

De acuerdo a la Ley N° 19.775 –Modificación de la Ley orgánica de las Fuerzas Armadas– constituye jurisdicción de la Armada Nacional (Dirección Estratégica de la Armada, 2020, págs. 9-10):

A) Las aguas interiores, el Mar Territorial, la Zona Contigua, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental de la República.

B) Las islas del Océano Atlántico que se encuentran dentro de la línea de base y en el mar territorial.

C) Las aguas e islas de los Ríos de la Plata y Uruguay.

D) Las aguas e islas de la Laguna Merín.

E) Las aguas del Río Cuareim desde su desembocadura hasta el Puente Internacional de la Concordia, y las del Río Yaguarón desde su desembocadura hasta Paso Centurión.

F) Dentro del ámbito espacial previsto en las aguas interiores y a los efectos del cumplimiento de las competencias de Policía Marítima, las siguientes áreas:

1) Las aguas e islas del Río Negro desde su desembocadura hasta el límite con la República Federativa del Brasil, incluyendo el Río Tacuarembó desde su desembocadura hasta el puente de la Ruta 26 y el Río Yí desde su desembocadura hasta el puente de la Ruta 5.

2) Las aguas e islas del Río Santa Lucía desde su desembocadura hasta la represa de Aguas Corrientes.

3) Las aguas de los Ríos, Arroyos y Canales en su extensión navegable hasta el puente de la primera ruta nacional que lo cruce, que sean afluentes del Río Uruguay, Río de la Plata, Océano Atlántico y Laguna Merín, según el siguiente detalle:

a) Ríos Arapey, Daymán, Queguay, San Juan, Rosario, San Luis, Cebollatí, Olimar Grande y Tacuarí.

b) Arroyos Yacuy, Itapebí Grande, San Antonio, Chapicuy, Guabiyú, Malo, San Francisco Grande, Negro, Riacho Román, Yaguareté Grande, Laureles, Fray Bentos, Caracoles, Riacho Yaguarí, Riacho Vizcaíno, Catalán, Agraciada, Del Sauce, De Las Víboras, De Las Vacas, San Francisco, Riachuelo, Cufre, Pando, Solís Chico, Solís Grande, Maldonado, Valizas y Chuy.



c) Canales Pingüino y Andreoni.

4) La franja costera en una extensión de 150 metros a partir de la línea inferior de ribera o hasta la rambla o costanera si existiera, del Océano Atlántico, de los Ríos Uruguay y de la Plata y de la Laguna Merín.

G) Los puertos, puentes internacionales, represas, instalaciones y plataformas marítimas, astilleros y varaderos, y los pasos de frontera dentro del ámbito espacial de competencia establecido en el literal A).

H) El espacio aéreo, en el marco de su competencia en materia de conducción y control de las Unidades Aeronavales, en coordinación con la Fuerza Aérea Uruguaya.

I) La región asignada por la Organización Marítima Internacional, dentro del marco de la Convención Internacional sobre Búsqueda y Rescate Marítimo, a los efectos de ejercer la coordinación, conducción y control de la organización y los medios disponibles, que permita una pronta y eficiente respuesta ante un desastre.

J) Los espacios ocupados por establecimientos e infraestructura aeronaval de la Armada, con las correspondientes zonas de seguridad.



ANEXO “CHARLIE”

Capacidades requeridas para la protección marítima

<i>Tareas AN</i>	<i>Capacidades Necesarias</i>	<i>Capacidades Actuales</i>	<i>Acciones sugeridas</i>
<i>a. Vigilancia y reconocimiento</i>	1. Fuerza naval con capacidad de apoyo a helicóptero embarcado y sistema de enlace interconectado.	Tiene parcialmente.	Sustituir e incorporar medios.
	2. Fuerza aeronaval de ala fija y rotatoria con capacidad de exploración ASW, ASUW y EW.	Tiene parcialmente.	Fortalecer medios.
<i>b. Protección de buques</i>	3. Centro de operaciones marítimas con capacidad de producción de inteligencia operacional, Comando y Control.	Tiene parcialmente.	Incorporar MOC.
<i>c. Control del mar</i>	4. Ídem capacidad 2.	Tiene parcialmente.	Ídem capacidad 2.
	5. Aviación naval de ataque.	No tiene.	Incorporar medios.
	6. Fuerza naval con proyección de poder de fuego AAW, ASW, ASUW y EW.	No tiene.	Incorporar medios.
	7. Grupo logístico móvil con capacidad de: sostén de la Fuerza Naval organizada, contribuir a operaciones SAR, operar como parte de la cadena de evacuación en operaciones militares, y en tareas de seguridad ante desastres naturales.	Tiene parcialmente.	Fortalecer medios.
<i>d. Convoyado</i>	8. Fuerza naval organizada con aeronaves embarcadas para la protección del tráfico marítimo.	Tiene parcialmente.	Incorporar medios.



Capacidades de la Armada Nacional de Uruguay necesarias para tareas de protección marítima

<i>e. Interdicción marítima</i>	9. Fuerza naval ligera con helicóptero embarcado y fuerzas especiales, con capacidad de realizar patrullado, inspección y captura dentro de la ZEE, para prevenir PINDNR, narcotráfico, crimen organizado y piratería.	No tiene.	Incorporar unidades de superficie tipo OPV.
<i>f. Defensa de costas</i>	10. Fuerzas de Infantería de Marina dotadas de capacidad de fuego y alta movilidad para poder ser desplazadas a diferentes puntos del litoral propio y operar rápidamente.	Tiene.	Fortalecer y actualizar medios.
	11. Capacidad de minado defensivo.	No tiene.	Incorporar medios.
	12. Fuerza fluvial ligera con capacidad de fuego para operaciones ribereñas y fluviales.	Tiene.	Fortalecer.
	13. Fuerzas especiales con capacidad de actuar en situaciones de crisis y guerra en tareas de acción directa (por ej. toma de rehenes)	Tiene.	Fortalecer.
<i>g. Protección de puertos y objetivos marítimos vitales</i>	14. Fuerza Naval que permita el mantenimiento expedito de puertos y canales. Incluye capacidad de anti-minado.	Tiene parcialmente.	Recuperar medios.
	15. Buceo de salvamento con cámara hiperbárica y buques auxiliares con capacidad de remolque.	Tiene parcialmente.	Recuperar medios.
	16. Fuerzas con estado policial para protección contra amenazas de baja intensidad.	Tiene parcialmente.	Fortalecer medios.
<i>h. Mantenimiento del orden público en jurisdicción AN</i>	17. Fuerzas navales y terrestres con estado policial desplegadas en el litoral marítimo, fluvial y fronteras.	Tiene.	Fortalecer.



Capacidades de la Armada Nacional de Uruguay necesarias para tareas de protección marítima

<i>i. Apoyo marítimo para operaciones de paz</i>	18. Fuerzas con capacidad de cumplir con mandato ONU en regiones de interés ROU.	Tiene.	Fortalecer.
	19. Centro de formación y capacitación en Operaciones de Paz.	Tiene parcialmente.	Fortalecer.
<i>j. Presencia del Estado en el Continente Antártico</i>	20. Ídem capacidad 7.	Tiene parcialmente.	Ídem capacidad 7.
	21. Medios con capacidad de realizar sostén logístico de la base antártica General Artigas.	Tiene.	Fortalecer.
<i>k. Operación de evacuación de civiles (NEO)</i>	22. Fuerza naval con capacidad de proyección de fuerza desde el mar o desde aeronaves actuando en forma específica o conjunta, para la extracción de connacionales y terceros en situación de riesgo por vía marítima.	No tiene.	Incorporar medios.
	23. Fuerzas terrestres para protección de embajadas en el exterior.	Tiene parcialmente.	Fortalecer y adiestrar.