

DIRECCIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL E INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA.  
Aeropuerto Inter. de Carrasco "Gral. Cesáreo L. Berisso", 16 de mayo de 2006.  
APORTES HACIA EL DEBATE NACIONAL SOBRE DEFENSA.

## **PRESENTACIÓN**

La DIRECCIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL E INFRAESTRUCTURA AERONÁUTICA, es la Unidad Ejecutora Nº 041 del programa 05 del Ministerio de Defensa Nacional, siendo por tanto presupuestalmente independiente de la Fuerza Aérea Uruguaya, cuenta con aproximadamente 604 funcionarios civiles y 128 militares, obteniendo su financiamiento a través de recursos propios y genuinos que provienen de los cánones que pagan los concesionarios de las terminales aeroportuarias, pagos de derechos de tráfico aéreo, etc.

Del Director Nacional, que es la Autoridad Aeronáutica Nacional ( Decreto 21/999 de fecha 26/01/99), en lo estrictamente técnico aeronáutico, dependen dos Direcciones Generales, que son la Dirección General de Aviación Civil y la Dirección General de Infraestructura Aeronáutica.

La Dirección General de Aviación Civil consta de dos direcciones que son la Dirección de Seguridad Operacional que se ocupa de mantener y controla que las operaciones aéreas civiles en la República se desarrollen de un modo seguro, eficiente y de acuerdo a las normativas y recomendaciones internacionales vigentes. Por su parte Dirección de Transporte Aéreo Comercial tiene como fin controlar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales que rigen la actividad aeronáutica comercial proponiendo modificaciones y medidas para mejorar la actividad de los operadores aeronáuticos, tramitar las autorizaciones a los mismos, realizar estudios, controles, estadísticas, facilitación y acuerdos bilaterales o multilaterales. Cabe acotar que la actividad aeronáutica comercial implica mucho más que solamente el transporte de personas o cargas ya que abarca también trabajos aéreos tales como aero-aplicación, fotografía aérea, etc.

La Dirección General de Infraestructura Aeronáutica se ocupa de los distintos aspectos de la infraestructura aeronáutica nacional y dentro de ella se encuentran las Dirección de Electrónica (Radio ayudas, etc), Infraestructura, Aeropuertos y Dirección de Circulación Aérea (Tráfico Aéreo, etc).

Del Director Nacional también dependen otras Asesorías así también como la Junta de Infracciones Aeronáuticas, la Oficina de Investigación y Prevención de Incidentes y Accidentes y también el Instituto de Adiestramiento Aeronáutico el cual brinda capacitación a personal aeronáutico civil.

El objetivo estratégico de la DINACIA es la ejecución de la política aeronáutica civil de la República, de acuerdo a la Legislación Nacional y las recomendaciones emanadas de los Organismos Internacionales y de proporcionar en todo el territorio y el espacio aéreo nacional un sistema de infraestructura aeroportuaria y navegación aérea, en condiciones de seguridad (safety and security), regularidad y eficiencia priorizando la excelencia de los servicios brindados a los usuarios. Garantiza la prestación de los servicios de conformidad con las normativas y exigencias internacionales en la materia y la seguridad, regularidad y eficiencia de las operaciones aeronáuticas, incorporando la tecnología adecuada para alcanzar en dicha prestación niveles de calidad que permitan competir exitosamente a nivel regional e internacional. (Decreto 507/002 de fecha 31 de diciembre de 2002)

### **BREVE RESEÑA HISTÓRICA**

En nuestro país, teniendo en cuenta el principio de Indivisibilidad del Poder Aéreo Nacional, así como el relativamente escaso volumen de la actividad aérea y de forma tal de aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales del estado en materias coincidentes, la Aeronáutica Militar ha estado históricamente relacionada con la Aviación Civil.

Esta relación se oficializó en el año 1931 (Decreto sin número de fecha 17 de abril de 1931), cuando el Estado asume el contralor de la Aviación Civil, y el Poder Ejecutivo, delega ese control en la Escuela Militar de Aviación.

Desde entonces ha sido responsabilidad de la aeronáutica militar, en forma prácticamente ininterrumpida, el control, mantenimiento y ampliación de la infraestructura aeronáutica nacional, así como la reglamentación y fiscalización de la actividad aérea privada y comercial, la cual incluye aspectos altamente técnicos relacionadas a la seguridad de vuelo.

En todo este tiempo existió solamente un corto período, durante el cual funciones de la actual Dirección General de Aviación Civil y no de toda la DINACIA, fueron transferidas al entonces recién creado Ministerio de "Transporte, Comunicaciones y Turismo", de acuerdo a lo que establecía la disposición transitoria "E" de la Constitución de 1966 y reglamentada por el Decreto N° 160/967 (Art. 12 Inc. 4). Posteriormente el Poder Ejecutivo por Decreto N° 74/72 de 25 de enero de 1972, en uso de las potestades que le concede el Art. 174 Inc. 2 de la Constitución redistribuyó las competencias administrativas manteniendo "el estudio, construcción, mantenimiento y operación de la infraestructura aérea nacional" dentro de las competencias del Ministerio de Defensa.

Finalmente, luego de la eliminación del "Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo (Decreto-Ley Nº 14.218), mediante el Decreto Nº 574/974 se transfirieron definitivamente las responsabilidades sobre la actividad de la aviación civil al M.D.N.(Art. 5 Inc. 18). Más tarde el Decreto- Ley Nº 14.747, Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, recogió esta organización reglamentaria y la elevó a rango legislativo, siendo esta norma oportunamente convalidada mediante la ley Nº 15.738 de fecha 6 de marzo de 1985.

### **ACTIVIDAD AÉREA Y SU RELACIÓN CON LA DEFENSA.**

El Poder Aéreo es único, ya que entre otras consideraciones la aviación en general tiene la capacidad de realizar actividades en el aire que se pueden apreciar desde dos aspectos "civil" y "militar" de tal naturaleza que históricamente se han considerado como distintas aplicaciones de una misma fuerza dinámica e indivisible.

Estas actividades son en sí complementarias, como queda de manifiesto por ejemplo en la aceptación pacífica de que la Aviación Civil es la "Reserva" de la Aviación Militar. Incluso, la evolución técnica ha llevado a que en tiempos de paz, se dé lo recíproco, esto es que aeronaves básicamente militares se vean afectadas a operaciones civiles.

Además las actividades aeronáuticas en su conjunto, tienen como soporte factores esenciales comunes tales como: el medio ambiente, las aeronaves, el personal e infraestructura. Las supuestas diferencias surgen de los servicios que se prestan con las aeronaves.

¿Cuándo un avión es militar y cuando es civil?, es una situación muy difícil de determinar y desde el punto de vista técnico no ha sido posible lograr un criterio eficaz de distinción, por lo cual jurídicamente solo se distinguen por el servicio que prestan, cuando el Estado emplea una aeronave (sin que importe quien es su propietario o si forma parte o no de las FF.AA.) y esa utilización concreta es para la realización del cometido esencial de la Defensa Nacional, esa aeronave es considerada "militar" en sentido jurídico, como una especie del género "aeronave pública".

Fuera de lo estrictamente jurídico, y en el aspecto puramente práctico, nótese como actividades aéreas civiles pueden afectar directamente a la defensa por ejemplo mediante la vigilancia aérea, sobrevuelo de áreas restringidas, fotografía aérea, etc, pero sobre todo cabe destacar que el mayor ataque que ha sufrido dentro de su territorio una superpotencia hegemónica como es EE.UU. y que ha provocado más

de 3.000 muertos y afectado a toda su población, fue realizado el 11 de setiembre de 2001, por aeronaves "civiles", lo cual ha llevado a mejorar en ese país los métodos de control de tráfico aéreo y ha involucrado aún más a la Fuerza Aérea y las fuerzas de seguridad en la supervisión del mismo.

### **COMETIDOS**

Es debido justamente a la indivisibilidad del Poder y del Potencial Aéreo Nacional que los cometidos esenciales y sustantivos de la Fuerza Aérea y la Organización de Aviación Civil son en general coincidentes.

En efecto, uno de los cometidos sustantivos de la Fuerza Aérea es su función específica de Policía Aeronáutica (Art. 209 del Código Aeronáutico), que tiene como fin prevenir la violación del orden jurídico en el aspecto aeronáutico, lo que se traduce en el necesario control del espacio aéreo nacional, del personal aeronáutico, del material aeronáutico y de la infraestructura aeronáutica.

La Defensa Nacional es un Cometido Esencial del Estado en la cual la Fuerza Aérea está directamente comprometida, son además tareas sustantivas de la Fuerza las actividades de control y fiscalización sobre la actividad de los particulares que se manifiestan a través del ejercicio de la policía aeronáutica.

La intervención del estado en la actividad aeronáutica esta determinada fundamentalmente por razones de seguridad de vuelo (security y safety) y se cumple mediante el ejercicio de una función que le es inherente: su poder de policía. La función policial, en sentido genérico, es una modalidad de la acción administrativa, con vistas a un fin especial, que es prevenir la violación del orden jurídico en ciertos aspectos o que se produzcan acciones o hechos que puedan ser perjudiciales o nocivos.

La policía aeronáutica en particular se traduce en el control:

1. Del Espacio y la Circulación Aérea
2. Del Personal Aeronáutico
3. Del Material Aeronáutico
4. De la Infraestructura Aeronáutica.

En definitiva, de lo anteriormente expuesto, surge que existen tareas o actividades que realiza la Fuerza Aérea a través de la DI.NA.C.I.A., que son inherentes a la esencia y razón de ser de ambas, ya que están directamente relacionadas con los cometidos esenciales del Estado y con los cometidos sustantivos asignados a la Fuerza Aérea y a la DINACIA.

## **TAREAS O ACTIVIDADES**

Tareas o Actividades relacionadas con los cometidos esenciales del Estado y con los cometidos Sustantivos asignados a la Fuerza Aérea y a la DINACIA.

### Regulación.

Se mantienen actualizadas las reglamentaciones de acuerdo a las recomendaciones de la OACI y la realidad nacional. Dentro de los elementos dignos de mención se encuentra la delegación que realizó el Poder Ejecutivo en la DI.NA.C.I.A. mediante la resolución 1.808/003, acerca de la aprobación y modificación de las reglamentaciones del Código Aeronáutico y de otras leyes que sean aplicables en lo referido a diversos aspectos técnicos de la actividad aeronáutica.

Estas actividades son cumplidas por la DI.NA.C.I.A. y constituyen tareas que están íntimamente relacionadas con los cometidos de la policía aérea y temas de seguridad operacional, que hacen a los cometidos sustantivos de la Fuerza Aérea.

### Fiscalización.

La DI.NA.C.I.A. fiscaliza la actuación de los operadores en cuanto al cumplimiento de las directivas de regulación de la actividad y sobre todo en lo referente a la seguridad operacional y control de los vuelos. En este aspecto es importante destacar la interrelación directa que existe entre la DI.NA.C.I.A. y la policía aérea, en especial a través del CENTRO DE OPERACIONES AÉREAS, que permite ejercer un control directo sobre la Circulación Aérea y en especial sobre vuelos ilícitos o efectuados en condiciones antirreglamentarias (vuelos sin plan de vuelo, sin licencia, etc) lo que ha permitido la localización de muchos infractores en una actividad típica de policía aérea encomendada a la F.A.U..

### Ejercicio de la Autoridad Aeronáutica.

A nivel de la O.A.C.I. se exige que los estados miembros téngan claramente definido en su ordenamiento interno la existencia de una AUTORIDAD AERONAÚTICA.

Por otra parte y a efectos de encauzar las actividades de los particulares se hace indispensable el ejercicio de la Autoridad mediante un órgano de carácter ejecutivo, como lo es el actual Director Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica. A quien le corresponde además la representación de la Republica ante los Organismos internacionales (OACI, CLAC, etc.) por ser esta ala especializada técnicamente en la materia.

### Prestación de Servicios de Control de Tránsito Aéreo

Esta actividad es crítica para la seguridad de vuelo, en particular, para la seguridad interna y externa del país en general. Está estrechamente ligada a los cometidos de policía que ejerce la Fuerza Aérea, realizada actualmente por Dirección de Circulación Aérea (D.G.I.A.).

Prevención de Interferencia Ilícitas en Aeronaves y Terminales Aéreas. (AVIATION SECURITY).

Esta actividad conocida normalmente como "AVSEC", se enmarca dentro del "Anexo 17" de las recomendaciones de O.A.C.I., y refiere a temas tales como las medidas a adoptar en prevención a la interferencia ilícita de aeronaves y otros asuntos de seguridad general, que han cobrado especial vigencia desde los atentados del 11 de setiembre. Esta estrechamente relacionada a los temas de la policía aérea y no debería separarse de la actividad de la F.A.U..

Construcción, Ampliación y Mantenimiento de la Infraestructura Aeronáutica Nacional.

Esta actividad de gran importancia para la seguridad y buen funcionamiento de la actividad aeronáutica y requiere una gran especialización técnica. Son cumplidas a través de la D.G.I.A. Eventualmente, la ejecución material de estas actividades pueden otorgarse en concesión (Ej. Aeropuerto Internacional de Carrasco) o ser cumplidas por otros organismos estatales mediante convenios (ejecución de obras mediante convenios con el M.T.O.P.) o aún por terceros (licitaciones públicas), siempre que se cumplan con las normas de la O.A.C.I. y sean dirigidas, y supervisadas por parte de la Autoridad Aeronáutica, que es el organismo estatal de alta especialización en la materia.

Cabe destacar que estas funciones nunca salieron del ámbito de la Fuerza Aérea.

Controles sobre las Compañías Aéreas Internacionales, Empresas Concesionarias de Terminales Aéreas y Operadores Aeronáuticos en general

Efectuar controles a las Empresas de Transporte Aéreo, a las Empresas concesionarias de la infraestructura aeronáutica del país y a los operadores aeronáuticos en general, en cuanto a la seguridad operacional y al cumplimiento de las autorizaciones y concesiones de los Derechos de Tráfico otorgados por la República incluyendo la protección del usuario.

**RECOMENDACIONES DE LA OACI RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL Y SU CUMPLIMIENTO POR PARTE DE NUESTRO PAÍS.**

Los Manuales de la Organización de Aviación Civil Internacional, tales como el R.L.A./86/031. "Manual-Guía de Aviación Civil" de enero de 1992, Tercera Edición.,

no recomiendan específicamente que la organización de aviación civil y militar deban estar separadas, simplemente afirman que en los comienzos de la aviación existía una gran afinidad entre ambas, debido a la similitud de problemas técnicos y agrega que debido a la expansión de la aviación civil algunos Estados han encontrado necesario tratar a la misma en forma separada.

En cuanto al esquema orgánico propuesto desde la O.A.C.I., el mismo trata de reflejar la "estructura de un país promedio, en cuanto al volumen de operaciones aéreas y desarrollo de los servicios de apoyo".

Respecto al nivel jerárquico asignado dentro de la estructura del Estado se sugiere una Dirección General.

Pero sobre todo, es de destacar que se señala especialmente que: "el sistema orgánico que se proponga deberá adecuarse a las características y dimensiones del Estado en cuestión y ser compatible con sus responsabilidades primordiales para asegurar el logro de sus fines y objetivos."

En resumen, solo cabe decir que el esquema propuesto por la O.A.C.I. está siendo estrictamente cumplido, que el mismo se adecua a las características, dimensiones y realidad socio-económica de nuestro país y evita una onerosa duplicación de órganos, responsabilidades y funciones.

Es también falaz el argumento que algunas veces se ha esgrimido en el sentido de que en materia de aviación civil la Fuerza Aérea recomienda, ejecuta y autocontrola, confundiéndose en esta Fuerza los roles de regulador de la actividad y de ejecutor de los servicios, lo cual al entender de los críticos sería contrario a la normativa internacional.

En ese sentido, es cierto, que por mandato legal y reglamentario la Fuerza Aérea asesora al Poder Ejecutivo en todo lo referente a la materia de Política Aeronáutica, y el Poder Ejecutivo es en definitiva el que establece dicha política, la que luego es ejecutada materialmente por la DI.N.A.C.I.A.

Existen además, mecanismos de autocontrol internos y de contralor general, a los que está sometida la DI.N.A.C.I.A. como cualquier órgano de la Administración sujeto a jerarquía.

Es habitual que a nivel del Gobierno Central, Entes Autónomos y Gobiernos Departamentales, algunas de sus dependencias presten servicios, otros ejecuten tareas, regulen o fiscalicen.

Los críticos incurren claramente en una confusión, debido tal vez a su falta de comprensión del funcionamiento de los distintos órganos de la Administración, los cuales tienen cometidos claramente definidos por el sistema normativo.

En este sentido, la estructura orgánica interna de la DI.N.A.C.I.A. se ajusta tanto a la lógica, como a la normativa nacional y a las recomendaciones internacionales. Son justamente estas últimas, las cuales indican que las funciones de contralor y ejecución deben operar en forma independiente pero estar sujetas a un único órgano superior, lo cual permite mejorar considerablemente la eficiencia y alcanzar los niveles de coordinación necesarios en funciones que tienen un alto contenido técnico-profesional (R.L.A./86/031. "Manual-Guía de Aviación Civil" de enero de 1992, "Apéndice 1. Organigrama Simplificado de una Dirección de Aviación Civil" Tercera Edición. Pág. 5A).

### **ASPECTOS POSITIVOS DE LA ORGANIZACIÓN ACTUAL**

Los cometidos esenciales y sustantivos de la Fuerza Aérea coinciden con los de la DI.NAC.IA., la separación administrativa sería artificiosa y contraproducente desde el punto de vista técnico, económico y práctico.

1. Cometidos Esenciales del Estado, tales como la Defensa Nacional, que involucran directamente a las Fuerzas Armadas y en particular a la Fuerza Aérea desde el punto de vista de la actividad Aeronáutica.

Esto está reflejado en la totalidad del ordenamiento jurídico nacional, desde la propia Constitución (Art. 168 Inc 1y 2), pasando por la ley orgánica de las Fuerzas Armadas, por la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea (Nº 14.747) la cual establece que *"es competencia exclusiva de la Fuerza Aérea la Defensa Nacional en todo lo referente al poder aeroespacial"* (Art.1), así también como numerosas decretos y reglamentos.

2. Cometidos Sustantivos de la Fuerza Aérea, del los cuales el más importante que cabe señalar es el de Policía Aérea, recogido por numerosas normas como ser el Art 209 del Código Aeronáutico, la propia ley Orgánica de la Fuerza Aérea la que establece entre otras cosas que dicha Fuerza debe *"Ejercer el control del tránsito aéreo y ejecutar las medidas de policía aérea nacional en la totalidad del espacio aéreo jurisdiccional de la Nación"* 1 y normas reglamentarias, tales como:

(a) Decreto de Policía Aérea Nº 437/001 del 8 de dic. 2001, que le da a la F.A.U. el carácter de auxiliar de la Justicia que junto a el Decreto Nº 21/99 del 26 de ene. de 1999, asignando a la DI.NA.C.I.A. como Autoridad Aeronáutica Nacional, mantiene las tareas de vigilar, mantener el orden y la seguridad en toda la

infraestructura nacional, ( los poder de policía alcanzan también al efectivo control del control del Espacio, dela Circulación Aérea, del Personal Aeronáutico y del Material Aeronáutico).

- (b) Cumplimiento del Programa de Seguridad Aérea, Decreto N° 267/003 del 1 jul. 2003, que establece las responsabilidades específicas de la F.A.U., en la función de proteger toda la infraestructura aeronáutica de los actos de interferencia ilícita, contribuyendo al esfuerzo conjunto que se debe hacer en esta materia, que solo es posible en una acción coordinada bajo una sola unidad de ejecución, en la cual se encuentren todos los agentes involucrados al respecto.

En resumen los Cometidos de la DI.NAC.I.A., en su gran mayoría son los mismos que los de la Fuerza Aérea, por lo cual sería ilógico y contraproducente propender a una separación administrativa artificiosa de las actividades de ambos, además de ser técnicamente inadecuada, también acarrea inconvenientes prácticos, por cuanto implica el desaprovechamiento de los medios materiales y humanos del país, un aumento de la carga burocrática y en definitiva redunda en un perjuicio para los usuarios y explotadores del sistema aeronáutico y por ende a la sociedad toda.

Se ha establecido políticas adecuadas que permiten un mejor aprovechamiento de los recursos y facilidades para los usuarios y explotadores

1. *El empleo de oficiales y personal técnico de la Fuerza Aérea para cumplir cargos en la DI.NA.C.IA., redunda en ahorro de recursos materiales y humanos del país.*

Todos los Sres. Oficiales integrantes de la DI.NA.C.I.A., cumplen tareas gerenciales en las diferentes reparticiones de acuerdo a su jerarquía, a los cuales la administración los capacita técnicamente para la función que deben desempeñar. Estas capacitaciones en su gran mayoría son realizadas en Organismos Internacionales especializados en la materia, brindándoles una ventaja importante ante otros funcionarios de la Administración Pública, ya que el perfil del Sr. Oficial de DI.NA.C.I.A., es completo en aspectos de Estrategia, conducción, Poder Aéreo y aspectos técnicos de su función.

Existe Personal militar subalterno (100 aprox.) en diferentes áreas técnicas y tareas administrativas altamente calificados, que están en situación de pase en comisión, esto es posible, dado la dependencia de DI.NA.C.I.A. de la F.A.U.. Si se variara esta dependencia, las vacantes deberán cubrirse con el consecuente incremento de gastos para el Estado.

2. *La Fuerza Aérea ha implementado políticas de personal adecuadas para mejorar la capacitación y evitar la rotación excesiva del personal.*

La política de personal de la F.A.U. con referencia a la DI.NAC.I.A. ha permitido durante los últimos años la máxima permanencia de los Señores Oficiales y el Personal Subalterno en los cargos que ocupan, optimizando de esta forma el aprovechamiento de los conocimientos obtenidos, sumado a la experiencia adquirida. El mantenimiento de esta política permite que en aquellos cargos que los Señores Oficiales deben abandonar, dado su cambio de jerarquía, ya se ha previsto con anticipación un sustituto, con la debida capacitación y la experiencia necesaria a los efectos de que no se lesione el buen funcionamiento de la organización

Por otra parte se están realizando estudios para la modificación de las curriculas académicas de las escuelas de formación profesional y técnica de la Fuerza Aérea a efectos de incluir materias relacionadas a la temática en cuestión y para el logro de Licenciaturas reconocidas por la Universidad de la República.

3. *Se ha modificado el emplazamiento físico de la DI.NA.CIA.*

La mejora en la infraestructura centralizando toda la actividad en un solo lugar, ha propiciado una reorganización física que contribuye a la simplificación administrativa y la eliminación burocracia, con los consiguientes beneficios económicos y mejoramiento de servicios, los cuales tienden hacia el de "ventanilla única".

La organización actual cuenta con muy altos estándares de cumplimiento de las normas y métodos recomendados por la OACI, a pesar de las críticas sin fundamento que se han sufrido.

Al respecto cabe anotar:

1. *Alto Grado de Cumplimiento de los Estándares de O.A.C.I*

Dentro del Programa Universal de Auditorias de la Vigilancia de la Seguridad Operacional desarrollada por la OACI, del cual nuestro País fue objeto en abril de 2001, arrojó el siguiente resultado:

En esa Auditoria se evaluó el incumplimiento de las normas y métodos recomendados por la OACI, estando nuestro País apartado del cumplimiento absoluto en un 13.45%.

A efectos de comparación, del informe del Organismo Internacional, se conoce la media mundial basada en un total de 181 Países auditados, la cual se sitúa en un incumplimiento del 32,26%.

Además es necesario recalcar que en éste año se recibió una misión que controló el seguimiento del Plan previsto por nuestra Organización, arrojando que, a la fecha el incumplimiento disminuyó al 8,23%.

Dicho de otra manera, al mes de mayo del corriente año, el cumplimiento de las Normas y Métodos recomendados de la OACI en materia de Seguridad Operacional era de un 91,77%, lo cual es muy superior a la media mundial y regional.

## 2. *Verdadero Alcance de llamada "Perdida de Categoría"*

Debido a que en los EE.UU. se produjeron algunos accidentes aéreos protagonizados por empresas aéreas extranjeras, lo que causó daños materiales y personales en ese país, sus Autoridades Aeronáuticas, decidieron en forma unilateral e inconsulta, realizar auditorias en otras administraciones de Aviación Civil del mundo, para lo cual implementaron el programa I.A.S.A., sin tener en cuenta además los incumplimientos a la normativa O.A.C.I. que se dan dentro del propio territorio estadounidense ( las normativas de la Federal Aviation Administration son esencialmente distintas de las de O.A.C.I.)

Fue así que los norteamericanos dividieron en principio a los demás países en las llamadas categorías 1, 2 y 3.

*1º categoría* – Países que cumplían con todas las Normas y Métodos recomendados por la O.A.C.I.

*2º categoría* – Países que tenían algún incumplimiento en las normas y métodos recomendados de O.A.C.I., pero a la fecha estaban operando regularmente en EEUU.

*3º categoría* – Países que tenían algún incumplimiento en las Normas y Métodos recomendados de la O.A.C.I. y no operaban en territorio de EE.UU.

Esta última categoría posteriormente se la denominó dos con asterisco (2\*).

Nuestro país fue categorizado como tercera, ya que no realizaba en esos momentos vuelos regulares a los EEUU y tenía (como se desprende el punto anterior) algunos incumplimientos de la normativa O.A.C.I. ( muy inferiores a los del mundo y la región)

Esta actitud de la Administración de Aviación Civil de EE.UU. forzó que la O.A.C.I. asumiera un papel más protagónico que se cristalizó en el programa de auditorias sobre la Vigilancia de la Seguridad Operacional.

Se entiende, que por los resultados obtenidos en las auditorias por el Organismo Internacional en la Materia, nuestra Organización de Aviación Civil, siempre estuvo en condiciones de acceder a la categoría 1 ( si hubiera existido empresas

interesadas en realizar vuelos a EEUU), ya que países tales como Argentina y Chile ( que tenían un apartamiento mayor a la normativa que nuestro país) conservaron dicha calificación ante las autoridades de los EE.UU.

Nótese también que recientemente Venezuela fue recategorizada como (1), teniendo un 89% de cumplimiento de la normativa O.A.C.I. ( que es inferior al 92 % de Uruguay del año 2001, hoy también superado por la constante mejora de gestión)

Pese a que nuestro país no ha solicitado un cambio de categorización es un objetivo prioritario de la DINACIA lograr la misma, dado que se entiende que están dadas las condiciones para lograrla, pero para alcanzar dicha meta se requiere que exista un Operador Aéreo formalmente interesado en operar rutas aéreas a Estados Unidos, cosa que no sucede actualmente debido principalmente a los altos costos de operación dentro de ese país. Dicho eventual operador debería pasar también por la auditoria previa del programa I.A.S.A.. En definitiva habiendo interesados no se justifican las importantes erogaciones que implicaría para el Estado el trámite correspondiente.

La centralización de actividades permite agilizar la gran coordinación que es necesaria entre, por una parte las necesidades de facilitar la actividad aérea y por la otra que la misma se desarrolle en un ambiente de total seguridad operacional,

Los hechos acaecidos el 11 de setiembre de 2001, en EEUU, cambiaron radicalmente el enfoque en los sistemas de seguridad de la aviación en referencia al ANEXO 17 "Seguridad – protección de la aviación internacional contra los actos de interferencia ilícita". Todo esto sumado a los dos recientes atentados terroristas perpetrados en aeronaves rusas, con un alto número de víctimas.

Día a día aumenta la amenaza de estos hechos y nuestro país no queda ajeno a esta situación.

Por lo tanto, es de vital importancia la extrema coordinación de todos los agentes involucrados en el poder aéreo, con el fin de minimizar las posibilidades de ser objetivo de este flagelo.

Un ejemplo de equilibrio que se debe mantener es el que se presenta entre los Anexos 9 "Facilitaciones" y el 17 "Seguridad".

El Transporte Aéreo Comercial se debe destacar por la velocidad de transportar pasajeros o carga de un punto a otro. Si pasajero demora cuatro horas antes de un vuelo de dos horas, se esta atacando la principal virtud de este medio.

También se deja de cumplir lo previsto en el Anexo 9, que está orientado a facilitar todas las posibles bondades al pasajero.

Porque además es necesario recalcar que la seguridad aeronáutica debe considerarse en forma integral. Tal seguridad aeronáutica integral comprende dos aspectos:

1. Seguridad Operacional. Una función esencial de la autoridad aeronáutica, que puede considerarse dentro de sus funciones de policía, es la supervisión de la seguridad operacional. Ella definida por la O.A.C.I. como la función mediante la cual los Estados se aseguran que se cumplen fielmente las normas, recomendaciones y procedimientos auxiliares que figuran en los Anexos al Convenio de Chicago referidas a la seguridad operacional.
2. Seguridad (protección) contra actos de interferencia ilícita, lo que también constituye un cometido esencial del Estado, asumido además como compromiso por la República ante la comunidad internacional, al ratificar los diversos tratados internacionales en la materia.

Con estos simples ejemplos queda demostrado que el Sistema de Aviación Civil y los sistemas de control deben funcionar en forma armónica, con una única unidad de mando a efectos de preservar el desarrollo seguro y eficiente de la actividad aérea.

La estructura organizativa actual se ajusta a recomendaciones de la O.A.C.I las cuales por otra parte se pueden adaptar de acuerdo a las realidades socioeconómicas de cada país

Como ya se explico antes, la estructura actual de la organización de Aviación Civil se ajusta a las recomendaciones internacionales y a las leyes y reglamentos nacionales, presenta una adecuada separación entre los órganos de ejecución y los de fiscalización y está sujeta a todos los controles habituales en la Administración.

Ejercicio efectivo y adecuado de la Autoridad Aeronáutica Nacional

La Autoridad Aeronáutica Nacional, eminentemente ejecutiva es ejercida efectiva y adecuadamente por la F.A.U., siendo ésta el único Organismo especializado en la materia dentro del Estado, evitándose además la duplicación de tareas.

La Fuerza Aérea es la especialista a nivel del Estado en materia aeronáutica

En definitiva la Fuerza Aérea, es la organización del Estado íntegramente preparada, técnica e intelectualmente para la actividad aeronáutica, por tanto, es la especialista

estatal en la materia y como tal debe ser reconocida, valorada y UTILIZADA, pues de otra forma solo se logra duplicar tareas y desperdiciar recursos humanos y materiales.

Además de ser la especialista la Fuerza Aérea tiene la experiencia y el "know how" ya que desde el año 1931, cuando se le comitió a la entonces Aeronáutica Militar la organización de la actividad aérea en el país, la Fuerza Aérea ha estado estrechamente vinculada al tema.

La organización actual permite aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales del Estado evitando onerosas e innecesarias duplicaciones.

A modo de ejemplo y entre otros:

1. Gabinete de Medicina Aeronáutica

La DI.NA.C.I.A. a efectos de dar cumplimiento al Reglamento Aeronáutico Uruguayo (RAU) 67 "Estándares Médicos y Certificaciones", debe poseer un gabinete de medicina aeronáutica con profesionales especializados en la materia y sus correspondientes habilitaciones.

Hoy en día, el Servicio de Medicina Aeronáutica que cumple con los Estándares Médicos y Certificaciones de la Aviación Civil, es llevado a cabo por el Gabinete de Medicina Aeronáutica de la Fuerza Aérea. Entendiéndose que es el único que puede cumplir, en el país, con las Normas y Métodos recomendados por la OACI en el Anexo 1 "Licencias al Personal". Esto demuestra una vez más la búsqueda del constante objetivo de no duplicar funciones en el Estado alcanzando así, economía de medios tanto en lo material como en lo humano.

2. Actividades de Búsqueda y Salvamento.

En URUGUAY el Servicio de Búsqueda y Salvamento, de acuerdo al DECRETO 216 del 27 de Marzo de 1973 es suministrado por la Fuerza Aérea (FAU).

El área de responsabilidad del SRR Montevideo, comprende los espacios aéreos de la CTA Montevideo y el sector Montevideo Oceánico (con la salvedad de que los servicios de Búsqueda y Salvamento en el sector Montevideo Oriental son proporcionados por el RCC EZEIZA).

El Servicio de Búsqueda y salvamento es responsable por las Operaciones SAR en la FIR Montevideo, y se proporcionan en conformidad con las disposiciones que figuran en el ANEXO 12 de OACI-"Búsqueda y Salvamento"; ANEXO 13 de OACI -"Investigación de Accidentes de Aviación" y Documento 7030/12 "Procedimientos Suplementarios Regionales (Parte I - ítem 7).

Otro documento aplicable es el Manual SAR de la Junta Interamericana de Defensa, T-380.

El servicio y las Instalaciones SAR en Uruguay están disponibles para los Estados vecinos y deben solicitarse a través del Centro Coordinador de Rescate (CCR).<sup>2</sup>

La Fuerza Aérea cuenta con una Unidad creada en Junio del año 1955, que se encuentra equipada, entrenada y especializada para proporcionar este servicio sobre el territorio Nacional y sus aguas Jurisdiccionales, Sus tripulaciones han realizado búsquedas y salvamentos durante los últimos cincuenta ( 50 ) años en forma ininterrumpida, ampliando sus actividades, como unidad SAR, en los continentes de ANTARTIDA y AFRICA, habiendo sido en reiteradas oportunidades , reconocida y premiada Internacionalmente por su actividad profesional en el área de Búsqueda y Salvamento .

3. Los Servicios de Transito Aéreo deben ser Civil/ Militar

De acuerdo al Documento 8733/14 "Plan de Navegación Aérea –Regiones del Caribe y de Sudamérica" en su décimo cuarta edición de 1991 en la Parte II "Servicio de Tránsito Aéreo ", Punto 2 Generalidades: se hace referencia a la coordinación civil/ militar y específicamente en el Punto 2.2.3. se recomienda:"al preparar los planes del futuro sistema A.T.S., se debería conceder primordial atención a la creación de un sistema A.T.S. civil/ militar integrado que sea capaz de satisfacer los requisitos de ambas categorías de usuarios de la forma más eficiente".

4. Otras Actividades

Tales como instrucción y entrenamiento mediante, control y evaluación de Radio Ayudas (Flight Check), etc, en los que se emplean aviones y personal especializado de la Fuerza Aérea Uruguaya

**CONCLUSIONES**

El sistema actual resulta adecuado y contribuye a el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y económicos del Estado en una actividad que debido a su naturaleza y relativo escaso volumen puede y debe ser tratada en forma integral.

La organización actual es compatible con el principio de Indivisibilidad del Poder Aéreo, se ajusta a las recomendaciones internacionales, es adecuada con la realidad socio-económica de nuestro país que cuenta con un desarrollo

relativamente escaso de actividad aérea, promueve el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales del estado evitando onerosas duplicaciones y es acorde también con la realización de los cometidos estatales asignados a la Fuerza Aérea en lo que refiere a Defensa Nacional y de Policía Aérea Nacional, la cual se traduce en el necesario control sobre: el Espacio Aéreo, la Circulación Aérea, el Personal Aeronáutico, el Material Aeronáutico y de la Infraestructura Aeronáutica.