

Debate Nacional sobre Defensa

MESA TEMÁTICA 3

SESION N° 2.

Montevideo, 10 de agosto de 2006.-

Ministerio de Defensa Nacional, Competencias y Lineamientos de su Diseño Institucional.

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y con la presencia de unos 70 invitados acreditados, a las 09:00 hrs. comenzó la segunda sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) N° 3.

En primer lugar, se recordó a los presentes que en la página web del MDN se encuentran disponibles nuevos aportes sobre los temas que se están discutiendo en las MTD.

Luego se instó a realizar comentarios sobre la relatoría de la sesión del 3-08.

Comentarios sobre la relatoría de la sesión del 3-08

Se solicitó cambiar la redacción de un párrafo que hacía alusión a los organismos estatales que participan en el programa antártico, para dejar en claro que es el Ministerio de Defensa quien lo conduce: *“Se argumentó a favor de potenciar el programa antártico, el cual constituye un esfuerzo de carácter nacional que involucra actualmente, **además del Ministerio de Defensa Nacional**, a los Ministerios de RR.EE., y Educación y Cultura, así como a las Facultades de Medicina, Ciencias, e Ingeniería de la UdelaR”.*

Se indicó que en la relatoría anterior se consignó erróneamente el número del Decreto del Poder Ejecutivo que define las competencias del MDN. Se trata en realidad del Dec. “574/974” y no del Dec. “573/974”.

Se cuestionó la utilización del término “*subalterno*” para hacer referencia a los organismos dependientes del MDN, dadas sus connotaciones peyorativas. Se sugirió cambiarlo por el término “*subordinado*”.

...

Culminada la revisión de la relatoría de la sesión anterior, desde la Mesa se señaló la necesidad de abordar temas que en la reunión pasada habían sido poco discutidos. Entre ellos: la situación de los “servicios no militares del MDN”; la definición de las características, competencias y ubicación en la cadena de mando del Estado Mayor de la Defensa; o lo relativo a la política de recursos humanos del MDN, y en particular la pertinencia de la figura de los “civiles equiparados”.

Bases conceptuales para su diseño institucional

Se señaló la necesidad de ahondar en la discusión sobre cuáles áreas de responsabilidad corresponden a las FF.AA. y cuáles al MDN.

Se solicitó observar si la actual organización del MDN es apta para cumplir con los cometidos que se le están asignando a partir de las definiciones asumidas en las anteriores MTD. Específicamente, se sugirió analizar estas cuestiones en términos funcionales, organizacionales y presupuestales.

Se destacó la importancia que tiene la situación escalafonaria y de revista del personal del MDN a la hora de concebir su reestructura.

Se indicó que la problemática acerca de la organización del MDN y de los organismos y servicios que lo componen va mucho más allá de la definición sobre la conveniencia de mantener en su órbita a los mencionados en el documento de trabajo como “servicios no militares”.

Se agregó que como principio general, debe aspirarse a evitar la frecuente duplicación y triplicación de funciones que ocurre entre distintos servicios y organismos del Estado uruguayo. La misma tiende a agravarse paulatinamente por la tendencia natural de las organizaciones a ampliar su esfera de acción. En el caso particular del MDN, se indicó que hay que tratar de “enflaquecerlo”.

Se reiteró la necesidad de dejar claramente definida la cadena de mando, y en especial, más allá de establecer la planificación y preparación conjunta, decidir quién dirigirá las operaciones bélicas. Se recordó que esta es, en definitiva, la función central que justifica la existencia del MDN y de las FF.AA.

Se señaló que además de discutir si la actual organización del MDN permite gestionar adecuadamente a las FF.AA., hay que hacer énfasis en dotarlo de una adecuada dirección de política militar de defensa, que genere lineamientos sobre cómo las FF.AA. deben prepararse para cumplir su misión. En ese sentido se indicó que actualmente ya se cuenta con un Estado Mayor Conjunto que, si las autoridades políticas así lo deciden, puede ponerse a elaborar y desarrollar una doctrina conjunta de las FF.AA. Se indicó que ese trabajo de elaboración corresponde a personal militar, aunque obviamente las autoridades políticas ejercerán la supervisión que estimen conveniente.

Se agregó que el ESMACO, o el Estado Mayor de la Defensa que lo suplante, no debe formar parte de la cadena de mando, sino funcionar como organismo asesor del Ministro.

Se resaltó la importancia que tiene para hacer efectivo el concepto de conducción política de la defensa, contar con un efectivo sistema de comando y control de las Fuerzas, el cual requiere una estructura específica que debe ser creada, y sobre la que no se ha discutido aquí hasta el momento.

Se señaló que el ESMADDE debería tener un importante papel de asesoramiento y ejecución del proceso de reformas, especialmente hacia el objetivo de desarrollo de la doctrina militar conjunta. Se destacó que este será un proceso largo, durante el cual los oficiales deberán aprender a trabajar en forma conjunta. El ESMADDE debería hacerse cargo de funciones de asesoramiento que actualmente ejercen los Estados Mayores Generales de

cada Fuerza. Sería necesario también reformar estructuras militares para hacer posible el mando operativo conjunto, a partir de las figuras de Jefe del ESMAD y Jefes de Estado Mayor de cada Fuerza.

En otra de las intervenciones se abogó por incorporar a futuro al ESMAD a la cadena de mando, de forma de contar con “*una Fuerza Armada con tres componentes*”, que estarán por debajo del mismo. Para alcanzar ese objetivo, extremadamente complejo y de muy largo plazo, habrá que construir un camino a partir de la realidad actual con tres Fuerzas con escasa capacidad de coordinación. En una primera etapa el ESMAD debería esencialmente asesorar al Ministro respecto a la generación e instrumentación de esa nueva doctrina de operaciones, empezando a trabajar en ámbitos como logística y educación de los RR.HH., para transitar en el mediano plazo hacia el mando o coordinación de contingentes conjuntos en misiones de paz.

Se recordó que la actual Ley Orgánica de las FF.AA. prevé la figura de un Jefe de operaciones conjuntas, a designarse en caso de conflicto bélico. Se enfatizó que cuando se habla de Estado Mayor se piensa en un organismo de asesoramiento, planificación y supervisión, que auxilia a un Cte. en Jefe pero no ejerce el mando de las Fuerzas. Desde esta óptica, a un ESMAD, que no participaría en la cadena de mando, correspondería un Cte. en Jefe de las FF.AA.

Por otra parte, se manifestó que el ESMAD debería tener únicamente funciones de asesor, aunque no de mando de las Fuerzas. Se indicó que el Estado Mayor “*es como el Poder Legislativo, que legisla y después controla*”, pero no ejecuta.

Se resaltó la necesidad de incorporar a las funciones del ESMAD la evaluación del cumplimiento de los lineamientos y políticas que elabora. Se instó también a generar indicadores acerca de la eficacia y eficiencia de los distintos servicios y unidades de las FF.AA.

En relación a la implementación de la doctrina conjunta, se indicó que uno de los caminos a recorrer primero sería el de la formación conjunta de oficiales de Estado Mayor y oficiales superiores en general.

Se invitó a los participantes a considerar que las estructuras netamente administrativas del MDN, así como las de otros ministerios, deben ir reconvirtiéndose en base a imperativos de eficiencia y eficacia, eliminándose algunas de las actuales oficinas. Y que posiblemente deba crearse un escalafón común, y se requiera en el MDN funcionarios con iguales capacidades retribuidas con iguales sueldos que en otros Ministerios. También se instó a pensar en la creación y ahondar en la definición de las áreas más relacionadas con la conducción de la política militar dentro del MDN, calificadas como “objetivo primordial”.

Se indicó que la arquitectura del MDN debe tener la flexibilidad suficiente como para reconocer amenazas y analizar escenarios, de forma de definir lineamientos y organizar a las FF.AA. para que sean capaces de enfrentarlas.

Se manifestó que la distinción entre áreas operativas y administrativas a nivel de las FF.AA. y el MDN no es tan clara, sino que generalmente se superponen ambas funciones

Se subrayó que debe tenderse a la especialización funcional de los Ministerios, por razones de eficacia y eficiencia en el uso de recursos.

Política de Recursos Humanos del MDN

Se argumentó que, a fin de solucionar los problemas de regulación de cuadros que actualmente presentan las FF.AA., sería conveniente indagar formas de incorporar a los militares retirados en puestos de la estructura estatal, donde pudieran verter sus capacidades profesionales de aplicación civil.

Se resaltó la inconveniencia de que el personal que trabaja en los distintos organismos y oficinas del MDN mantenga una situación de doble dependencia jerárquica –hacia su Comando en cada Fuerza, y hacia su superior administrativo–, como sucede en los casos de los cargos ocupados por oficiales en actividad.

En sentido contrario, se argumentó que no existen inconvenientes para que personal militar ocupe cargos en el MDN, y que el Ministro puede ejercer sobre los mismos sus facultades disciplinarias, por lo cual tiene elementos para hacer que ese militar se desempeñe en su cargo tal como él lo crea conveniente.

Se abogó porque sólo sean ocupados por militares aquellos cargos del Ministerio y de los distintos servicios que lo componen, que para su desempeño requieran de formación profesional militar. Se agregó que no resulta racional formar militares para luego asignarles tareas que podrían ser ejecutadas por otro tipo de profesionales. Desde este punto de vista, otros cargos que requieran perfiles profesionales y técnicos no necesariamente militares –por ejemplo, servicios letrados y contables– deberían ser ocupados por civiles.

Se indicó que para contar con FF.AA. más profesionales, más eficientes y mejor remuneradas, será necesario disminuir el número de oficiales, corrigiendo las normas de ascensos y regulación de cuadros.

Se argumentó que los actuales sistemas de ascensos y regulación de cuadros permiten que alcancen los grados superiores del escalafón un número de oficiales mayor al necesario en la estructura combatiente, lo que genera presiones para que oficiales militares ocupen cargos no militares en la estructura del MDN.

Por otra parte, se negó que sean esas presiones las que determinan el envío de oficiales al MDN, y se señaló que en algunos casos faltan oficiales superiores para cubrir las necesidades de las Fuerzas. Se agregó que las propias FF.AA. intentaron corregir los problemas de dichos sistemas en el proyecto de ley elevado en 2003. Se indicó que la política de regulación de cuadros no se cumple adecuadamente no por voluntad de las FF.AA., sino porque las autoridades políticas, intentando solucionar problemas coyunturales y económicos fueron generando sistemas de ascenso que a la larga provocaron consecuencias perversas. Se subrayó que los oficiales de las FF.AA. aspiran a que sean sólo los más capacitados y profesionales quienes alcancen las más altas jerarquías.

Se señaló que aún en áreas administrativas del MDN es necesario contar con asesoramiento militar.

En sentido similar, se apuntó que en tiempos de paz los militares son administradores “por naturaleza”, y por lo tanto tienen capacidades que pueden ser aprovechadas en otras instancias fuera de las Fuerzas.

Se recordó que hasta el año 2004 eran Coroneles quienes asesoraban al Ministro y Subsecretario, en tanto el cargo de Dir. Gral. de Secretaría era ocupado por un Coronel del Ejército. A partir de 2005, mientras el titular de la Dirección Financiero Contable del MDN es también un Cnel. de Ejército, se crearon los cargos de particular confianza de Director de Recursos Financieros y de Recursos Humanos, al tiempo que se habilitó la designación de civiles en el cargo de Dir. Gral. de Secretaría. Con tales innovaciones, se entiende que en estas áreas el funcionamiento del MDN ha sido exitoso, y su estructura es entonces adecuada.

Se destacó la necesidad de encontrar soluciones para capitalizar la formación y especialización de aquellos militares que hayan adquirido destrezas y capacidades aplicables a la esfera civil, habilitando su pasaje desde la carrera militar hacia un escalafón civil, de forma de evitar que con la rotación en los destinos se desaprovechen tales capacidades. Esto también permitiría reconstruir y mantener la forma piramidal de la estructura jerárquica de las FF.AA.

Se hizo notar la enorme variedad de situaciones escalafonarias existentes en el MDN y en las Fuerzas. Se señaló así que existen dentro del personal militar, personal superior y subalterno. Dentro del personal superior, Cuerpo de Servicios y Cuerpo Combatiente. Dentro del personal subalterno, personal Especializado, Administrativo y Combatiente.

Acerca del personal civil equiparado, se remarcó la necesidad de definir, cargo a cargo, si tiene sentido que quien lo desempeña esté sujeto al estatuto militar, y/o reciba los beneficios económicos que la equiparación implica. Se puso como ejemplo el caso de los médicos que trabajan en Sanidad Militar, quienes gozan de beneficios jubilatorios especiales originalmente pensados para personal combatiente, lo cual supone enormes erogaciones a la Caja Militar.

Se señaló que deberá preverse la posibilidad de que personal militar con capacidades profesionales adecuadas pueda prestar servicio en organismos como Meteorología, Aviación Civil, o cualquier otro, –sin importar de qué Ministerio dependan– trabajando bajo la modalidad de “pase en comisión”, y sin perder el estado militar. Ello permitiría aprovechar mejor los recursos humanos disponibles.

Sobre el personal no militar del MDN, se advirtió la necesidad de distinguir entre personal administrativo y personal que asesore al Ministro sobre las políticas que lleve adelante. Se afirmó la importancia de que estos asesores sean civiles, de forma que aporten a la construcción de una visión multidisciplinaria de los problemas. Pero se advirtió que para ello deben contar con alguna preparación específica que los convierta en “interlocutores válidos” para trabajar sobre política militar de defensa. Se argumentó también que

trabajen bajo un estatuto que asegure un manejo responsable de la información a la que accedan por ocupar dichos cargos.

Se instó a tener en cuenta, para definir la política de RR.HH. del MDN, los art. 59, 253 y 309 de la Constitución. En este sentido se reivindicó la existencia de estatutos diferentes para los funcionarios civiles y militares.

Servicios no militares del MDN

Se argumentó a favor de analizar caso a caso, sinceramente y sin preconcepciones, cuáles de estos servicios deben permanecer en la órbita del Ministerio y cuáles deben ser trasladados. Se indicó que especialmente deberá evaluarse si ese traslado implica una ganancia en términos de eficacia y eficiencia en la utilización de recursos.

Se afirmó que debe valorarse y preservarse la experiencia y capacitación acumulada en estos servicios, y centrar la preocupación en si están funcionando adecuada o inadecuadamente, antes de proponer su traslado a otro Ministerio. Se enfatizó el esfuerzo y costo que ha implicado la construcción de las actuales estructuras y se remarcó que en definitiva, no importa quién realiza la función, sino cómo se realiza.

En sentido similar, se indicó que no se debe focalizar la discusión en la ubicación institucional de determinado organismo, sino en su capacidad de cumplir con las tareas que le son asignadas. Se añadió que si se define que un organismo presta servicios de carácter estratégico, puede declararse su "esencialidad", sin importar donde esté ubicado.

Se afirmó que en algunos casos debería trasladarse no sólo las competencias, sino también los recursos humanos actualmente asignados para cumplirlas.

Se señaló que en cada caso debe analizarse en primer lugar la capacidad de otros ministerios para asumir algunas de las responsabilidades que actualmente tiene a su cargo el MDN. Cabe considerar también en qué medida el hecho de que el MDN se encargue hoy de determinadas funciones afecta su capacidad de conducir adecuadamente la preparación de la defensa militar.

Se sugirió tener en cuenta, a la hora de evaluar eventuales traslados, si resulta necesario o conveniente que los funcionarios que desempeñan tareas en estos organismos estén sujetos a las restricciones y obligaciones especiales que supone el estado militar, en relación al estatuto de los funcionarios civiles.

Se indicó que como criterio central para evaluar la permanencia o salida del MDN de diversos organismos, debe considerarse qué relación tienen las funciones que ellos desempeñan con la capacidad de defensa militar.

Se hizo notar que muchos de los servicios no militares que tiene a su cargo el MDN fueron creados o trasladados allí durante la pasada dictadura cívico militar, y se indicó que tales cambios fueron realizados en base a concepciones propias de la Doctrina de Seguridad Nacional, que no son adecuadas ni funcionales.

Se realizó una presentación sobre los aportes que la Armada Nacional realiza al país. Se consignó que la Armada tiene por cometido garantizar el

ejercicio de la ley uruguaya en el mar, la explotación racional y eficaz de importantes recursos marítimos, así como la seguridad y el libre tránsito en ese espacio. Se destacó que en el marco del proyecto de relevamiento de la plataforma continental la Armada ha trabajado con marinos mercantes, Universidades, y Ministerio de RR.EE., entre otros. Se indicó que se admite la necesidad de discutir la organización institucional del MDN y las FF.AA. y en especial la pertinencia de que se desarrollen en su ámbito funciones no estrictamente militares. No obstante ello, se considera que la Armada lleva adelante múltiples actividades de este tipo de forma eficaz y eficiente, lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de realizar tales discusiones.

Se cuestionó la calificación de “Servicios no militares” asignada en el documento de trabajo a determinados organismos. Se indicó que la cuestión que debe dilucidarse, en base al concepto de defensa adoptado en MTD anteriores, no es su carácter militar o no militar, sino si se trata o no de servicios de apoyo a la defensa nacional.

Se afirmó que para definir la conveniencia de que determinado servicio siga dependiendo del MDN, no se puede utilizar el criterio de si sus actividades están o no conectadas con la defensa, dado que en las MTD anteriores se adoptó un concepto muy amplio de la misma. Se abogó entonces por discriminar estos servicios según estén o no relacionados a actividades de defensa militar. Se instó también a pensar si su permanencia en el MDN se justifica por otras razones (eficiencia, eficacia, economía, etc.).

Se manifestó que el hecho de que el personal militar sea el único que actualmente maneja determinadas capacidades y conocimientos, adquiridos a partir de la práctica en el ejercicio de determinadas funciones que no siempre realizó, no puede ser un limitante para no trasladar determinados organismos a otros Ministerios, en caso de que otro tipo de argumentos así lo aconsejaran. Se señaló que en todo caso habría que comenzar procesos graduales de transferencia de esas capacidades a nuevas estructuras de personal, para hacer posible dicho traslado sin perder eficacia en la ejecución de las tareas. En el caso de la DINACIA, se señaló que los funcionarios con mayor permanencia y que entonces han acumulado mayor capacidad técnica son justamente los civiles, y no los militares, quienes ocupan sus cargos transitoriamente. En ese sentido, se remarcó que es desacertado priorizar la capacitación en el exterior de personal militar al que luego se asignan destinos completamente diferentes, perdiéndose así oportunidades de calificar al personal permanente.

Se instó a analizar en cada caso, dónde deberían encontrarse los llamados servicios no militares del MDN, y si esos otros Ministerios tienen las capacidades como para albergarlos.

Se indicó que las falencias en el diseño institucional pueden ser superadas si el personal que conforma las organizaciones está adecuadamente capacitado para desempeñar las funciones que se le encargan.

En sentido contrario se reafirmó que si bien es compartible decir que *a priori* no importa dónde esté ubicado un organismo si funciona adecuadamente, también es necesario reconocer que a veces el mismo no funciona bien porque su ubicación institucional no es la adecuada.

Instituto Antártico Uruguayo

Se destacó la importancia de la continuidad de la toma de datos meteorológicos en el continente antártico.

Se indicó que en el país no existe otro organismo con una capacidad logística, administrativa y de personal capacitado equivalente a la que prestan las FF.AA. para sostener el trabajo del programa antártico. Se enfatizó que la presencia en ese continente reviste una importancia estratégica para el Estado uruguayo.

Dirección Nacional de Aviación Civil e Infraestructura Aeronáutica

Se realizaron una serie de cuestionamientos a la permanencia de la DINACIA en la órbita de la Fuerza Aérea Uruguaya. En primer lugar, se mencionó las dificultades que genera la ausencia, dentro de la Fuerza Aérea, de un escalafón de personal debidamente especializado para atender asuntos relativos a la Aviación Civil. Segundo, la escasa permanencia de los oficiales militares en los cargos de dirección de la DINACIA, que impide la suficiente acumulación de experiencia en su ejercicio. Tercero, el hecho de que la lógica derivada de la jerarquía militar en que están inscriptos los oficiales pueda dificultar el desempeño en sus tareas, por ejemplo cuando se planteen confrontaciones entre funcionarios que ocupan distintos cargos. Cuarto, que la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI) recomienda que los organismos nacionales reguladores de esta actividad no deben estar bajo control militar.

Se planteó luego intentar responder las preguntas acerca de si los cometidos de la DINACIA implican necesariamente que ella deba estar en la órbita militar, y sobre si un hipotético traslado de la misma acarrearía mejoras o desmejoras en su funcionamiento. Acerca de la primer pregunta, se recordó que actualmente la DINACIA atiende cuestiones relacionadas con aviación aerocomercial, transporte aéreo en general, industria aeronáutica. Se argumentó que todas estas actividades están más relacionadas con políticas nacionales de transporte, turismo, comercio, economía, sin vínculos directos y claros con la política de defensa militar. Se indicó que si bien es necesario que al más alto nivel de la política aeronáutica se coordinen los esfuerzos en materia de aviación civil y aviación militar, no se debe hacer depender una de la otra.

En relación a la segunda pregunta, se argumentó a favor del traslado de la DINACIA. Se señaló que las decisiones sobre políticas de aviación civil deben ser tomadas *“mucho más cerca del nivel ministerial”*, y en un Ministerio con mayor afinidad hacia este tema. Se sostuvo que los Ministros de Defensa generalmente han observado estos temas *“con ajenidad”*, lo que ha tenido consecuencias negativas en la gestión de la DINACIA. Se recomendó entonces el traslado de las competencias relacionadas a esta Dirección hacia Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOB).

Se aclaró que dicho traslado debe ser planificado, gradual, aprovechando todos los recursos civiles y militares hasta ahora acumulados. Se argumentó a favor de mantener la unicidad de la autoridad aeronáutica, y garantizar la independencia técnica de este organismo. Por último se reconoció

los esfuerzos que ha realizado la FAU intentando mejorar la gestión de la DINACIA, comprometiendo para ello importantes recursos humanos y materiales. Se advirtió, sin embargo, que los problemas que evidencia el organismo –y el sector aviación civil en general– son de carácter estructural, y que su resolución no depende de la buena voluntad que pueda comprometer la FAU.

En sentido similar, se indicó que la reciente creación de la Dirección Nacional de Transporte Aéreo dentro del MTOP, así como de una Junta Nacional de Aviación Civil, constituye un paso importante para corregir la inadecuada inserción institucional de los asuntos referidos a aviación civil. Se argumentó que existe una tendencia a nivel regional y mundial a trasladar al ámbito civil las unidades reguladoras de esta actividad.

Por otra parte, se dijo que los atentados del 11-S en Nueva York ponen de manifiesto la importancia estratégica que tiene el potencial aéreo en general y la aviación civil en particular como ámbito donde debe preservarse la seguridad.

En sentido diferente, se señaló que el control del espacio aéreo para prevenir ataques o atentados puede considerarse como “*una entelequia*”. Y esto dada la imposibilidad material de tomar acciones concretas para neutralizar por ejemplo a una aeronave que puede alcanzar la capital desde fuera del espacio aéreo nacional en 30 minutos. Por ese motivo, se indicó que este no es un argumento válido para mantener a la DINACIA en el ámbito de la FAU.

Se indicó también que el control del espacio aéreo, que corresponde a la Fuerza Aérea, no debe ser confundido con control del tránsito aéreo, que corresponde a una organización de aviación civil. Se hizo notar que otros países del mundo y la región han optado por esta solución, manteniendo una adecuada y aceptada coordinación entre ambas esferas, pero sin subordinar una a la otra.

Se señaló que a la hora de pensar en reestructuras institucionales, debe considerarse las graves restricciones presupuestarias y de recursos humanos bajo las que debe actuar el Estado uruguayo, y se sugirió no idealizar soluciones adoptadas en otros países donde esas restricciones no son tan severas. Se agregó que aún si se traslada la DINACIA a otro Ministerio, la Fuerza Aérea debería seguir cumpliendo funciones de control del espacio aéreo, lo que significaría inevitablemente una duplicación de recursos. Se argumentó que si bien es cierto que algunos países han tendido a asignar a organizaciones diferentes las responsabilidades por la aviación civil y militar, los resultados son cuestionables en tanto la coordinación requerida entre ambas se vuelve muy difícil de alcanzar.

Se apuntó que la doctrina internacionalmente aceptada acerca de las funciones de la Fuerza Aérea indica que ella debe ejercer el control del espacio aéreo, y que si el país confirma que desea contar con la FAU, debe asignarle los recursos adecuados para que desempeñe esa tarea. Se manifestó que en ese sentido, la creación de un organismo separado encargado de la aviación civil supondría la diversión innecesaria de recursos escasos, amenazando aún más la capacidad de la FAU para cumplir su misión.

En sentido contrario, se indicó que la DINACIA genera recursos que le permiten cubrir adecuadamente su propio presupuesto, por lo que en este sentido su traslado no implicaría mayores costos al Estado uruguayo.

Por otra parte, se señaló que los organismos del Estado no recaudan para sí, sino que aportan recursos al erario nacional, que luego son redistribuidos según los criterios que definan el Poder Ejecutivo y el Parlamento.

Se indicó que *“Las aviaciones militar y civil son aplicaciones de una misma fuerza dinámica que en su conjunto tienen como soporte factores esenciales comunes tales como el Medio Ambiente, las aeronaves, el personal y la infraestructura”*. En base a esa *“indivisibilidad”* se considera que los cometidos esenciales y sustantivos de la Fuerza Aérea y de la organización de aviación civil son coincidentes y deben ser cumplidos obligatoriamente por ambas.

Se hizo notar que la FAU tiene entre sus cometidos sustantivos la función de Policía Aeronáutica, modalidad especial de la actividad administrativa tendiente a prevenir la violación del orden jurídico en el aspecto aeronáutico. Ello implica que es responsable por el espacio y la circulación aérea, así como por el personal, el material y la infraestructura aeronáutica. Realiza así un espectro mucho más amplio de actividades que la mera Policía Aeroportuaria.

Se indicó que la OACI no desaconseja expresamente que la estructura orgánica de administración de la aviación civil esté en la órbita militar, sino que establece que la misma debe adecuarse a las características y dimensiones de cada Estado en cuestión, y ser compatible con sus responsabilidades primordiales. Desde este punto de vista, la estructura actual de la DINACIA se ajusta a las normativas internacionales y permite un adecuado aprovechamiento de los recursos estatales, evitando *“onerosas duplicidades”*. Se recordó que en la DINACIA se integran el Gabinete de Medicina Aeronáutica, las actividades de búsqueda y rescate, investigación de accidentes de aviación, y los servicios de tránsito y control del tráfico aéreo, en coordinación con el Centro de Operaciones Aéreas. Se indicó que en breve se incorporarán radares tridimensionales para la vigilancia y control del espacio aéreo nacional.

Se agregó que la estructura actual es eficaz y eficiente, en tanto según los programas de vigilancia de la seguridad operacional desarrollados por OACI en nuestro país en 2001 y 2004, se cumplen un 92% de las normas y métodos recomendados por esta organización, por encima de la media internacional.

Se sostuvo que el esquema actual es adecuado en lo referido a ejecución y control, aunque no lo es tanto en relación a la formación de la política aeronáutica. Dada su naturaleza e importancia, ella debe generarse al más alto nivel de gobierno, –quizá desde la Junta Nacional de Aviación Civil del MTOP– para luego ser ejecutada por la DINACIA.

En sentido diferente, se argumentó que no es correcto decir que Uruguay cumple con el 92% de las disposiciones de OACI. Se indicó que Uruguay adhiere al 92% de las disposiciones que OACI requiere, lo que no quiere decir que las cumpla. Se agregó que Uruguay está ubicado, desde 1994,

en una “lista negra” de la Administración Federal de Aviación de los EE.UU., por no cumplir con los estándares de seguridad que ese organismo establece. Se señaló que se han hecho esfuerzos para revertir esta situación, pero muchos de ellos han sido infructuosos. Se puso como ejemplo la contratación de un equipo de asesores que según el participante, fue inútil y excesivamente costosa. Todas estas constituyen razones para rever la ubicación institucional de la DINACIA.

Se cuestionó la referencia a la clasificación de la Administración Federal de Aviación de los EE.UU., pues éste es un organismo nacional de regulación y control aéreo. Se explicó que Uruguay está en categoría III porque no cumple el 100% de las normas establecidas por OACI, y porque no tiene aerolíneas de bandera nacional que vuelen a EE.UU. Por esa misma razón, se hace difícil que la AFA-EE.UU. envíe inspectores para rever su decisión adoptada en 1994.

Se recordó que en el literal E de las “Disposiciones Transitorias y Especiales” de la Constitución vigente se consigna que “...*la Dirección General de Aviación Civil del Uruguay y la Dirección General de Meteorología del Uruguay, pasarán a depender, en calidad de servicios centralizados, del Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo...*” Se afirmó que esa disposición debe ser cumplida.

En sentido diferente, se argumentó que en efecto en 1968 la Dir. de Aviación Civil pasó al Ministerio de Transporte, quedando entonces “agotada” tal disposición transitoria. Posteriormente, a través del Dec. 574/974, se trasladó nuevamente esta Dirección al MDN. Desde este punto de vista, la actual ubicación de la DINACIA no sería inconstitucional.

Se indicó que debe crearse un cuerpo especializado de Bomberos de Aeropuertos, en el marco de la Dirección Nacional de Bomberos del Ministerio del Interior, en tanto su entrenamiento y normas de trabajo deberían diferir radicalmente de los del Cuerpo de Bomberos general, usualmente entrenado en el control de incendios en estructuras edilicias.

Se señaló que como principio general, no es conveniente que el organismo que crea las normas que regulan determinado sector de actividad sea el mismo que las debe hacer cumplir, porque eso puede favorecer una flexibilización indebida de las mismas. En el caso de la aviación civil, esto podría traducirse en que una Junta en el MTOP genere las normas que regulen el sector, mientras otro organismo –no necesariamente militar– sea el encargado de hacerlas cumplir.

Dirección Nacional de Meteorología

Se subrayó que la información meteorológica tiene un carácter netamente estratégico dada su relevancia en la planificación de múltiples actividades de defensa, productivas, etc., así como en la gestión de riesgos derivados de desastres naturales. Se indicó que ese carácter define a la actividad meteorológica como competencia del MDN. Se enfatizó la necesidad de dedicar recursos humanos a explotar la aplicabilidad de los modelos numéricos de procesamiento de datos meteorológicos, brindando información relevante para múltiples actividades de la economía nacional.

Otro de los participantes esgrimió similares razones para indicar que la información meteorológica tiene carácter estratégico y su producción y manejo adecuado es un problema muy relevante de la política de defensa, no importando si la organización que la desarrolla está o no en el MDN. Se agregó que este servicio debe ser definido como “esencial” y sus funcionarios contemplados en un estatuto especial.

Se apuntó que las actividades que lleva adelante la Dirección Nacional de Meteorología (DNM) son netamente civiles y por ello no corresponde que se encuentre en el MDN.

Se indicó que el gremio de funcionarios de la Dirección Nacional de Meteorología no fue invitado a las MTD, por decisión de la Sra. Ministra de Defensa Nacional, quien consideró que ello no correspondía en tanto muchos de los agremiados son funcionarios equiparados, y por lo tanto sujetos al estatuto militar. Se afirmó que se consideraba equivocada tal decisión.

Se recordó que la DNM dependió originalmente del Ministerio de Industria, pasando luego al MDN (1934), MTOP (1967) y nuevamente al MDN (1974). Se señaló que en América del Sur lo más frecuente es que este tipo de organismos estén en la órbita de los Ministerios de Defensa. Otra opción que se maneja es su pasaje al MTOP, dado que allí funciona la Dirección Nacional de Hidrografía, poniendo ambos servicios bajo la misma dependencia. Se indicó que poco más del 10% de los países miembros de la Organización Meteorológica Mundial unificaron sus servicios de hidrografía y meteorología. Otra opción sería trasladarla al MVOTMA, o al ámbito del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Por otra parte, podría crearse un Instituto independiente. También convendría rever la posibilidad de revitalizar la Junta Nacional de Meteorología, creada en 1941. Se recordó que la DNM no desarrolla el área de agrometeorología, ni otras muy importantes para la economía nacional.

Uno de los participantes describió el caso del cierre provisorio –y a su entender, inconveniente– del aeropuerto de Carrasco, que generó importantes trastornos a algunos vuelos comerciales, debido a un error de apreciación de un funcionario de la DNM. En su opinión, el mismo ejemplifica las falencias en la gestión de la DINACIA y DNM.

Otro de los participantes señaló que la DNM trabaja con enormes carencias presupuestales y de personal, que explican en buena medida las falencias en su funcionamiento. A modo de ejemplo, se dijo que desde 1994 no se ha sumado personal nuevo, al tiempo que muchos funcionarios se han ido de la Dirección. Se indicó entonces que la situación de la DNM es tan crítica que antes de analizar posibles traslados hay que ver “*cómo se hace para que sobreviva*”.

Armada Nacional – Diques

Se defendió la permanencia de la administración de diques del Estado en la órbita de la Armada Nacional, señalando que en estos trabajan coordinada y armónicamente funcionarios civiles y militares.

Marina Mercante

Uno de los participantes expresó su opinión contraria a que la Armada Nacional continúe regulando y controlando las actividades de la Marina Mercante, aunque no pudo fundamentar su posición dado que la sesión ya estaba culminando.

Otros

Se señaló la necesidad de distinguir claramente tres temas que se analizaron alternativamente durante esta sesión. Por un lado, la discusión sobre los asuntos importantes para la defensa, entre los que pueden considerarse por ejemplo la capacidad de producir vacunas contra la aftosa, o la política de tenencia de tierras. En segundo lugar, la identificación de aquellos asuntos de defensa que deben ser atendidos por el MDN. En tercer lugar, la definición de la organización más adecuada para preparar y gestionar la defensa militar del país.

Se reiteró la idea de que la existencia de FF.AA. sólo se justifica si se les garantiza un adecuado nivel de capacidad de combate frente a las amenazas con alguna probabilidad de ocurrencia.

Se indicó que todas las tareas asignadas a la Armada Nacional son de carácter militar.

Se afirmó que no puede calificarse a la Armada como una institución cerrada en tanto ella siempre ha pugnado por interactuar con toda la ciudadanía. Se mencionó, entre otros ejemplos la interacción entre docentes y estudiantes de la Universidad de la República y personal de la Armada, en ámbitos militares y civiles.

Siendo las 13:10 hrs, se cierra la sesión invitando a los participantes a la próxima reunión de la MTD 3, a realizarse el jueves 17 de agosto.