

## **Debate Nacional sobre Defensa**

### **MESA TEMÁTICA 4**

#### **SESION N° 2.**

Montevideo, 7 de setiembre de 2006.-

#### **FUERZAS ARMADAS: Componente Militar de la Defensa. Definiciones Generales sobre Misiones. Pertinencia de Misiones Policiales y de otro tipo no militar. Interoperabilidad entre Fuerzas y doctrina conjunta: grandes lineamientos hacia su diseño e implementación**

En la sede del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y con la presencia de unos 60 invitados acreditados, a las 09:05 hrs. comenzó la segunda sesión de la Mesa Temática de Debate (MTD) N° 4.

En primer lugar, se instó a los presentes a realizar comentarios sobre la relatoría de la sesión del 31-08.

#### **Comentarios sobre la relatoría de la sesión del 31-08**

Se indicó que el Art. 209 del Código Aeronáutico expresa que *“Son cometidos legales de la mencionada policía aérea la vigilancia y el cumplimiento de todas las normas que rigen la actividad aérea...”*

Se señaló que la relatoría de la sesión anterior debió consignar que: *“Se argumentó que en febrero de 1973 la Armada actuó en apoyo a la Constitución Nacional, pero no tuvo respuesta favorable de otros grupos de la sociedad”*. Se agregó que esa referencia positiva al accionar de las FF.AA. debió haber sido ubicada cerca de otra referencia que indicaba que estas dejaron el honor a un lado cuando apoyaron el golpe de Estado de junio de 1973.

Se indicó que no se reflejó adecuadamente la argumentación realizada acerca de que la Armada Nacional, a través de la Prefectura Nacional Naval (PNN), colabora con el mantenimiento del orden y seguridad interno en la faja costera y en aguas territoriales uruguayas. Se recordó que esa misión fue asignada por el poder político civil, a través de la Ley Orgánica de la Armada, de 1946.

Se afirmó que en la página 3, párrafo 2, debió consignarse que *“Estas funciones son lo que se reconoce como **multiplicadores de la efectividad de combate**”*.

.....

A continuación se invitó a los participantes a plantear sus observaciones y sugerencias sobre el documento de trabajo de la MTD 4 de fecha 25-08-06.

## Cometidos de las Fuerzas Armadas

Se señaló la necesidad de utilizar una clasificación homogénea para definir los cometidos de las FF.AA. En sentido similar se argumentó a favor de llegar a una categorización común de dichos cometidos en base a la importancia que cada uno reviste a la hora de ordenar la organización y preparación de las Fuerzas.

Se afirmó que podrían también especificarse los intereses a preservar a través de la utilización de las FF.AA.

Se sostuvo que la actual terminología de cometidos sustantivos y accesorios, derivada de los sistemas de planificación y control económico financiero de las FF.AA., no se condice con sus sistemas de planificación militar, lo que genera dificultades y conflictos.

Se argumentó además que los términos “sustantivo”, “complementario” y “accesorio” pueden llevar a restricciones inadecuadas e ineficaces de las posibilidades de utilización de los instrumentos militares.

Se indicó que prepararse para la defensa militar implica, necesariamente, prepararse para la guerra. Se agregó que la capacidad de disuasión que un Estado pueda generar sólo puede ser consecuencia de la organización de FF.AA. eficaces.

Se señaló que los cometidos accesorios o subsidiarios asignados a las Fuerzas no pueden ser tantos ni tales que “*transformen lo accesorio en principal*”.

En sentido similar, se reiteró que el cometido que justifica la existencia de las FF.AA. es su preparación para ejercer actos bélicos.

Se advirtió que cuando se desarrollan cometidos secundarios, se están afectando materiales que fueron comprados teniendo en vista las misiones primarias. Ello debe también tenerse presente a la hora de asignar ese tipo de tareas a las Fuerzas.

Se afirmó que para mejor cumplir sus cometidos fundamentales, las FF.AA. deberían organizarse según el principio de unidad de mando y de criterios.

Se sostuvo que las FF.AA. deberían restringirse a enfrentar amenazas provenientes del exterior, abandonando toda tarea policial o referida a la preservación del orden interno. Se argumentó que toda otra tarea que no sea la preparación para la guerra en principio tiende a distraer recursos, y por lo tanto, a su uso ineficaz e ineficiente. Se señaló que, desde este punto de vista, las actuales FF.AA. están sobredimensionadas. Es necesario entonces reducirlas, profesionalizarlas, pagarles mejor y dotarlas de mejores elementos para que cumplan con su misión. Desde este punto de vista, la represión del terrorismo y de movimientos insurgentes también debería ser encargada al Ministerio del Interior. Sólo parecería lógico que la Armada a través de la PNN mantuviera su función de Policía Marítima. No así las funciones policiales que desarrolla la Policía Aeronáutica.

Se indicó que los problemas de defensa no pueden asignarse a distintos organismos estatales según jurisdicciones, sino que es necesario definir

misiones globales, genéricas, y asignarlas a los máximos niveles de conducción política. Asimismo, es necesario definir claramente cuándo el MDN, a través de las FF.AA., debe pasar a apoyar a las fuerzas del Ministerio del Interior.

Se puso como ejemplo en este sentido la definición de seguridad adoptada por el gobierno de Chile, que no distingue entre ámbitos internos o externos, sino que señala que los esfuerzos en esta materia deben apuntar a garantizar el desarrollo económico sustentable, social y cultural así como la defensa efectiva de sus intereses tanto por la vía pacífica o militar.

Se sostuvo que el cometido fundamental de las FF.AA. debe ser ejecutar los actos militares tendientes a defender la soberanía y la integridad del territorio, actuando como núcleo básico de la población. Lo que se complementa con la preparación y movilización de reservas y con el aporte del resto de los organismos del Estado y la sociedad. Esto es, ejecutar la defensa militar externa. Todo ello de acuerdo a las definiciones sobre defensa nacional y FF.AA. adoptadas en MTD anteriores.

Se señaló que como criterio general para definir qué organismo debe realizar cuál función, debe tenerse en cuenta la opinión que acerca de cómo se vienen desempeñando las mismas, expresen los miembros de la sociedad que tienen mayor contacto con dichas funciones.

Se indicó la conveniencia de discutir cuáles son los cometidos de las FF.AA. en relación a fortalecer la conciencia nacional, de forma de ayudar a que cada ciudadano encuentre la manera de realizar aportes sustantivos al país.

#### Seguridad / Orden interno / Defensa militar interna

Se indicó la necesidad de dejar claramente establecido en esta Ley en qué momentos y bajo qué modalidades las FF.AA. podrán ser empleadas para mantener el orden interno, por ejemplo en casos de conmoción interior, y/o emergencias nacionales producidas por catástrofes naturales o generadas por el hombre.

Se recordó que históricamente las FF.AA. han sido utilizadas para ejercer tres funciones básicas: defensa, conquista, y represión interna. En este último caso, es necesario generar legislación que limite y dé forma a las acciones que las Fuerzas pueden desarrollar, en base a sus capacidades materiales y humanas.

Se sostuvo que mucho de los países que han prohibido a sus FF.AA. desarrollar tareas de apoyo a la preservación del orden interno cuentan con "*fuerzas intermedias entre el poder militar total y las fuerzas policiales*" que desarrollan ese papel. Se agregó que en Uruguay, pretender contar con una Fuerza de este tipo implicaría un costo inaceptable en recursos humanos y materiales. En este sentido, la mejor manera para solucionar este problema sería asignar a las FF.AA., de forma suficientemente clara y amplia, la capacidad de actuar ante desbordes del orden interno, así como también de preservación de la soberanía, por ejemplo colaborando con la represión del contrabando en fronteras secas.

Se advirtió además que resulta recomendable regular este tipo de tareas en momentos de tranquilidad, como los actuales, y no cuando existan ya situaciones de emergencia instaladas, para evitar que se genere legislación poco adecuada o que dé lugar a efectos no deseables.

Se indicó que, para cumplir con las misiones esenciales y accesorias asignadas al Ejército, esta Fuerza define una serie de tareas a las que clasifica como esenciales y accesorias. Las tareas esenciales corresponden a la defensa militar externa e interna. La defensa militar externa es la conducción de todos los actos militares necesarios para llevar adelante los actos de la guerra en caso de la intervención de otro país en nuestro territorio. En tanto que la defensa militar interna hace referencia a los esfuerzos tendientes a neutralizar, por un lado, las acciones del terrorismo internacional en nuestro país, y por otro, las de movimientos insurgentes. Se aclaró que estos últimos pueden ser de origen nacional, o extranjeros que utilicen el país como base de operaciones.

Se indicó que el Ejército establece en su *concepto estratégico de empleo* que estos movimientos insurgentes aparecen ante debilidades de los Estados, y se fortalecen con “*el apoyo popular que reciben*”.

Por lo tanto, se entiende que es muy importante que el Estado actúe minimizando las probabilidades de surgimiento de dichos movimientos. La estrategia para su neutralización debe partir de la restauración de la autoridad establecida y de un esfuerzo coherente en todos los niveles del Estado tendiente a restablecer los valores democráticos republicanos de la población. Desde este punto de vista, la vulnerabilidad social constituye una debilidad especialmente grave.

También se establece en el mencionado *concepto estratégico de empleo* que el Ejército deberá intervenir cuando ese movimiento constituya una amenaza a la defensa nacional, a la soberanía, y cuando otros organismos – entre otros, los del Ministerio del Interior–, sean sobrepasados.

Se abogó por definir claramente el marco legal que regule la actuación de las Fuerzas en este tipo de tareas, y por mejorar su preparación en este sentido, de forma de evitar errores y poder también llamar a responsabilidad a quienes no respeten ese marco.

Sobre este punto, se sostuvo que, para definir las misiones de las FF.AA. en general y del Ejército en particular, debe tenerse en cuenta que su utilidad máxima en tanto instrumento del Estado radica en su capacidad de combatir y neutralizar grupos organizados y armados militarmente. En base a este criterio, fenómenos como el narcotráfico, contrabando, terrorismo, y otras formas de delito transnacional deben ser analizados, en primer lugar, justamente como delito. En este sentido, resulta más eficaz y eficiente combatirlos con instrumentos como organismos de inteligencia financiera o policial, aptos para dificultar la organización y financiamiento de esas organizaciones, y generar pruebas para llevarlas ante la justicia. Se advirtió que los aparatos militares aparecen en instancias muy avanzadas de esas redes delictivas, cuando ya son prácticamente incontrolables. Por ello resulta aconsejable dedicar medios a fortalecer los instrumentos operativos y de inteligencia, típicamente policiales, para combatir esos fenómenos en su génesis.

En el mismo sentido, se señaló que estos fenómenos –contrabando, terrorismo, narcotráfico– deben afrontarse a partir de una estrategia multisectorial, pero precisando de forma explícita y concreta cuáles son los roles que debe cumplir cada instrumento del Estado, y sin desmedro de que se establezca entre ellos la debida coordinación.

En cuanto a los instrumentos militares, se propuso definir que “*La defensa militar interna implica la aplicación del componente militar para enfrentar acciones de grupos organizados y armados militarmente, cuando así lo disponga el mando superior ante el estado de desborde de las fuerzas de seguridad del Ministerio del Interior*”. No se debería entonces marcar como referencias para la acción de las FF.AA. en este sentido la existencia de grupos terroristas o insurgentes, sino concreta y únicamente la aparición de grupos organizados y armados militarmente.

Se indicó que es necesario prever el marco legal de su actuación en los casos llamados “*de conmoción interior*”. Se sugirió definir dos modalidades diferentes de intervención. La primera, cuando los problemas que se enfrentan son más leves, incluiría para las FF.AA. la obligación de brindar apoyo logístico, de transporte, comunicaciones, etc., a otros organismos del Estado, y especialmente a las fuerzas policiales. La segunda, cuando los fenómenos sean tan graves que tales organismos –especialmente las fuerzas de seguridad del Ministerio del Interior– hayan sido totalmente desbordados, incluiría la intervención operativa de las FF.AA.

Se señaló la necesidad de aclarar el tipo de vínculo que se establecería entre las FF.AA. y la Policía cuando las primeras deban intervenir en tareas de restablecimiento del orden interno, así como el ámbito en que actuarían esas Fuerzas, si realizarían o no inteligencia previa, si tendrían un desarrollo logístico independiente y capacitación especial.

Sobre este punto, se argumentó que corresponde al Ministerio del Interior realizar el trabajo de inteligencia acerca de la actividad tanto de redes delictivas como de movimientos insurgentes, incluyendo especialmente la determinación acerca de si han alcanzado niveles de organización y armamento de tipo militar. Se indicó que no parece “saludable” que organismos de las FF.AA. puedan llegar a trabajar siguiendo y generando inteligencia sobre diversas organizaciones sociales, políticas, etc., bajo el argumento de que podrían terminar convirtiéndose en células terroristas o movimientos insurgentes. Deberán preverse los necesarios niveles de coordinación para que las FF.AA. cuenten con la información necesaria para realizar operaciones puntuales cuando así los disponga el mando superior.

Se advirtió que al incorporar al combate al terrorismo, al narcotráfico y otras formas de crimen organizado a los cometidos de las FF.AA., el Estado uruguayo está aceptando enemigos y amenazas que no son suyos. Se indicó que muchas veces el rótulo de “terrorista” es utilizado por parte de países extranjeros para estigmatizar ideologías, grupos y personas.

Se argumentó que dedicar unidades de las FF.AA. a combatir pequeñas células o grupos terroristas o insurgentes implica distraer recursos y por lo tanto debilitar la capacidad de defensa del país. Ese tipo de tareas deberían ser entonces asignadas a fuerzas del Ministerio del Interior, que además conocen mejor el territorio nacional y pueden hacer un seguimiento más eficaz de estas

actividades. Se señaló que esa división es aconsejable también en base a la preparación diferencial que se les da a los recursos humanos de la Policía y las FF.AA.

Se advirtió que es necesario rever la apreciación acerca de cuáles pueden ser los enemigos reales a combatir por las FF.AA. Se señaló que actualmente no existen indicios de actividades terroristas o insurgentes en territorio nacional. Se señaló que ese territorio tampoco permite la instalación de movimientos guerrilleros del porte de los existentes en otros países de América del Sur, por lo que los focos o células que puedan surgir son controlables por fuerzas del Ministerio del Interior.

Se recordó que en Uruguay ya existe una Fuerza intermedia entre la Policía y las FF.AA., que es el Regimiento Guardia Republicana, a la cual el Ministerio del Interior estudia actualmente la posibilidad de dotarla de mejores medios. Se señaló que de esa forma se podría dar un mayor marco de trabajo al Regimiento.

Se reafirmó que en tanto se trate de fenómenos delictivos, su control corresponde en primer lugar a la Policía Nacional. Se señaló que en referencia al narcotráfico, contrabando y aún algunas modalidades de insurgencia, la Policía dispone de diferentes grupos especializados para atender las diferentes fases operativas: preventiva, disuasiva y de neutralización. Esta última compete a la Guardia Republicana. Correspondería a las FF.AA. intervenir sólo cuando en esta última fase las Fuerzas de la Guardia Republicana se vean sobrepasadas en su capacidad de fuego y operativa.

Se hizo notar que las acciones terroristas no están tipificadas como delito en Uruguay, aunque sí algunas acciones asociadas a esa conducta, según lo que dispone la Ley 17835, Art. 14.

Se propuso analizar el problema del terrorismo según los niveles de seguridad que afecta: a) la seguridad individual de la/s víctima/s contra la cual se atenta, b) la seguridad pública, –tema absolutamente policial–, y c) intereses nacionales como la credibilidad y vigencia del Estado. Ese tipo de amenaza debe enfrentarse con un sistema multisectorial de herramientas: militares, financieras, de inteligencia multisectorial, organismos aduaneros, de migración, policiales, así como otras herramientas y capacidades que pueden estar dentro de las FF.AA. Sin perjuicio de seguir considerando al terrorismo como un crimen, se abogó por no descartar, ni generar redundancia, sino consolidar todas las herramientas con las que ya cuenta el Estado para enfrentarlo.

En este sentido, se afirmó que de otra forma, se caería en una superposición irracional y antieconómica de recursos.

Se indicó que el terrorismo no es una “nueva amenaza”, sino que ha cambiado su alcance y la forma en que se desarrolla.

Se destacó que estos fenómenos deben controlarse en base a estrategias multisectoriales de las cuales a las FF.AA. corresponde sólo una parte. Se señaló que en primera instancia compete a otras instituciones del Estado atender este fenómeno que puede afectar la seguridad individual, la seguridad pública, y la soberanía nacional. Pero se advirtió que el Ejército debe estar preparado, equipado y entrenado para actuar en caso de que esas

instituciones sean sobrepasadas, dado que las acciones terroristas no se desarrollan por etapas, sino que pueden realizarse sorpresivamente.

Se indicó que, a partir de esos conceptos, el Ejército ha desarrollado desde hace muchos años capacidades muy específicas para enfrentar acciones terroristas, que deben ser consolidadas.

Se recordó además que el Estado uruguayo ha firmado no menos de diez tratados internacionales en referencia a este problema.

Por otra parte, se señaló que las definiciones de terrorismo y otros problemas a partir de las cuales trabajan los diferentes organismos de seguridad deben ser las estrictamente contenidas en convenios internacionales y legislación debidamente aprobada por el Poder Legislativo.

Se afirmó que la preservación del orden interno no debe ser considerada cometido fundamental de las FF.AA. Ellas deben tener sí, como uno de sus cometidos accesorios preservar la seguridad y bienestar de los habitantes de la República en los supuestos de grave riesgo, catástrofe o calamidad. Se afirmó que la base legal para asignar a las FF.AA. este cometido puede encontrarse en los artículos 7 (seguridad como derecho), 72, 85 (seguridad y tranquilidad), y 168 de la Constitución.

Se argumentó que cada vez que se mezclan las nociones de defensa y seguridad se genera una zona de indefinición donde resulta difícil estipular roles. Se agregó que en las últimas décadas en el país se ha privilegiado una cierta forma de mantenimiento del orden social entendiéndolo como una representación directa de la noción de soberanía. Se señaló que lo que se conoce como "orden interno" es básicamente un orden que se le da a la vida de la sociedad en base a ciertas definiciones políticas. Y si dicho "orden interno" se ve resentido es porque las condiciones políticas que aseguran su permanencia y estabilidad están siendo de alguna manera insuficientes. De esa forma, no es sensato suponer que se pueda reconstituir un orden político por vías militares o por vías que tiene que ver con técnicas vinculadas a la guerra.

En el mismo sentido, se indicó que la forma que el país adopte para resolver sus problemas internos tiene fuertes consecuencias sobre su estrategia de defensa y afirmación de la soberanía, porque habla de la forma en que resolverá sus problemas con Estados vecinos, y será interpretada así por estos. Desde esta óptica, sería desaconsejable privilegiar a las FF.AA. como herramienta para resolver conflictos políticos internos.

Se advirtió que también referido a la articulación de los conceptos de defensa y seguridad, y a la participación de las FF.AA. en la preservación del orden interno, existe el problema de la historia y la épica de las FF.AA. En efecto, las FF.AA. uruguayas carecen de una épica que exprese claramente a la ciudadanía que su existencia es necesaria para resolver favorablemente determinados problemas de la defensa, como por ejemplo la propia existencia y soberanía del país. Esto ha llevado a que se intente construir dicha épica no en base a dilemas de la defensa nacional, sino a la resolución de problemas netamente políticos e internos, como por ejemplo, que las FF.AA. son el último garante y sostén del orden político. Uno de los desafíos de la Ley que se pretende elaborar será justamente asociar claramente el rol de las FF.AA.

uruguayas a la resolución de dilemas de defensa nacional, y no del orden político o la seguridad interior.

Se sostuvo que la mayoría de las actividades de defensa están a cargo de otros factores (no militares) del poder nacional, como el económico, social, político, etc. No obstante ello, algunas tareas referidas a la preservación del orden interno y afirmación de la soberanía han quedado en la práctica, y en algunas zonas geográficas del país, confiadas casi exclusivamente al factor militar. Allí la única presencia constante del Estado es la militar, al igual que en los espacios jurisdiccionales marítimos. Por todo esto, existe una serie de tareas, como por ejemplo el control de fronteras, que deben ser contempladas como parte de los cometidos de las FF.AA. Estas constituyen formas de ejercicio de la defensa por medios no bélicos, que en parte corresponden también a las Fuerzas.

Por otra parte, se advirtió que dicha reafirmación de la soberanía en la frontera no debería radicar fundamentalmente en la presencia militar, sino especialmente en medidas y planes de promoción del desarrollo económico sustentable, leyes que regulen la tenencia de tierras, etc.

Se señaló que, para definir qué tipo de intervención corresponde a las FF.AA. en tareas de orden interno es necesario precisar claramente cuándo se entiende que las Fuerzas policiales y otras instituciones del Estado han sido desbordadas. Para eso hay que distinguir entre desbordes puntuales, y *estados de desborde*. Estos últimos son relativamente previsibles, y uno de los cometidos de los institutos encargados de implementar la política de seguridad es prever los recursos y capacidades necesarias para enfrentarlos, así como los planes de contención para que dichos *estados de desborde* no lleguen a ocurrir.

En este sentido, a modo de ejemplo se señaló que los actuales niveles de indigencia y nacimientos en hogares bajo la línea de pobreza, además de ser un acuciante problema social, están indicando la posibilidad de *desbordes* a futuro en materia de seguridad, que será necesario prever. El Plan de Emergencia es una acción que entre otros objetivos busca limitar ese problema de seguridad, y en los que las FF.AA. colaboran.

Por todo esto se señaló que la seguridad interna corresponde en primera instancia a los organismos policiales, que deben prepararse y ser fortalecidos de forma que puedan prevenir posibles *estados de desborde*, contando con planes de contención para esas eventualidades, que contemplen, en caso de ser necesario, la utilización de medios materiales y humanos de las FF.AA.

Se hizo notar que tras la discusión en torno a la conveniencia de asignar a las FF.AA. tareas de orden interno subyacen las desconfianzas y temores basados en la experiencia histórica de los años 60', 70' y 80'. Sin embargo, se abogó por superar esa desconfianza.

Se sostuvo que el Ejército entiende que no está preparado para cumplir actividades de orden interno que son propias del Ministerio del Interior, pero que sí puede prestar un apoyo circunstancial importante cuando dichas fuerzas de seguridad se vean desbordadas.

Se argumentó que el cometido esencial de las FF.AA. debe ser prepararse para la guerra. Al mismo tiempo, esa preparación hace que generen

determinadas capacidades que pueden ser aplicadas a otros ámbitos de responsabilidad, persiguiendo cometidos “complementarios”.

En el caso de la capacidad de confrontación bélica y operacional, ella puede ponerse a disposición y utilizarse en apoyo a los organismos responsables de la seguridad interior. En estos casos, las acciones a llevar adelante serán únicamente las que definan, bajo su responsabilidad, los mandos políticos asesorados por esos organismos de seguridad interior, quienes también definirán cuándo se desarrollarán esas acciones, y con qué objetivos concretos. Deberá configurarse un sistema de toma de decisión bajo situaciones de emergencia que asegure que quien tenga la última palabra sea siempre el nivel político.

Un tercer tipo de cometidos en los que pueden emplearse los recursos con que cuentan las FF.AA. puede catalogarse de “subsidiarios”. Tienen la particularidad de que la decisión sobre ese tipo de acciones puede tomarse a niveles más bajos de responsabilidad, y no exclusivamente a nivel político, en tanto se trata de un uso no bélico de los recursos. Se puso como ejemplo de este tipo de cometidos el apoyo que pueden prestar unidades militares ante desastres naturales.

Se destacó que en caso de que se esté pensando asignar a las FF.AA. tareas de apoyo a la actividad de la Policía, debe tenerse en cuenta que ello requiere un entrenamiento y preparación especial y previo por parte de los elementos militares. Se advirtió que para realizar este tipo de tareas, –que la FAU ya desarrolla actualmente–, se requiere medios, recursos humanos de calidad, y un marco legal adecuado. En referencia a este último punto, se señaló que la cadena de mando que se establezca para cada eventualidad debe ser lo más corta y simple posible. El marco legal deberá contemplar también una definición clara y precisa de los roles que se espera desempeñen los militares, así como las reglas de empeñamiento que deberán respetar.

### Acción Cívica

Se indicó que no debe confundirse las tareas de “acción cívica” realizadas en algunos países para generar determinados efectos psicológicos sobre la población, con la actitud de apoyo a la sociedad que normalmente han tenido las FF.AA. uruguayas. Se señaló además que ese tipo de acción debe enmarcarse en planes diseñados y ordenados por las autoridades políticas, y no por las Fuerzas.

### Policía Aeronáutica

Se recordó que no sólo el Código Aeronáutico y la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea, sino también la Ley Orgánica de las FF.AA. (Dec.-Ley 14.157) y el Decreto 437/2001 –que establece el reglamento de la Policía Aérea Nacional– indican los cometidos y atribuciones de la Fuerza Aérea en tanto Autoridad Aeronáutica.

Se insistió en la necesidad de mejorar la coordinación entre Policía Nacional (MI) y Policía Aeronáutica (Fuerza Aérea), a fin de facilitar las tareas de control que debe realizar la primera sobre las actividades que se realizan en

los aeropuertos. Se puso como ejemplo de las dificultades existentes actualmente el hecho de que personal de Policía Aeronáutica que trabaja en el Aeropuerto de Carrasco llegó incluso a revisar al Sub Secretario del Ministerio del Interior.

También se remarcó la pertinencia de que el Ministerio del Interior cuente con helicópteros de observación, para apoyo en operaciones policiales o de Bomberos.

En este sentido, se indicó que la utilización de medios aeroespaciales no es monopolio de la FAU, sino que cualquier organismo del Estado puede contar con ellos. Se advirtió, sin embargo, que a la hora de asignarlos será necesario respetar en lo posible el criterio de racionalidad en el uso de los recursos.

Se argumentó que muchas de las tareas actualmente realizadas por la Policía Aeronáutica de la FAU, así como por la ANP, referidas al control de ingreso y egreso de personas al país, son de corte netamente policial y deberían ser asumidas por la Dirección Nacional de Migraciones. Esto sin detrimento de que la seguridad de las áreas aeroportuarias corresponde a la FAU, por ser de carácter militar.

### Armada Nacional

Se señaló que en algunos casos aeronaves y buques conforman unidades de trabajo que, de permanecer separadas, pierden buena parte de su capacidad potencial. En ese sentido, se defendió la existencia de la Aviación Naval en el ámbito de la Armada Nacional. Se sostuvo que las unidades de la Aviación Naval han jugado históricamente un papel muy importante al sobrevolar las aguas jurisdiccionales uruguayas, realizando patrullas y apoyando las tareas de búsqueda y rescate en el mar.

Se indicó que en el pasado la existencia de la Aviación Naval generó rispideces entre Armada y Fuerza Aérea. Se sostuvo que actualmente persisten matices distintos en torno a este tema, que intentan salvarse a través de proyectos de trabajo conjunto, como el planeado traslado a la Antártida de un helicóptero de la FAU embarcado en el buque "Gral. Artigas".

Se sostuvo que la formación de marinos mercantes en la Escuela Naval es una decisión que data de su fundación, y obedece a criterios de economía de medios y objetivos homogéneos.

Sobre este punto, se cuestionó que actualmente ocurren situaciones discriminatorias en los ascensos y posibilidades de desarrollo de la carrera funcional de maquinistas y peritos navales, entre otros. Se cuestionó también que quienes egresan de la Universidad del Trabajo del Uruguay deban rendir exámenes ante autoridades navales.

En sentido diferente se señaló que la Escuela Naval y UTU cuentan con adecuados mecanismos de coordinación, y que la Organización Marítima Mundial reconoce el alto nivel de la enseñanza brindada por la Escuela Naval en materia de marina mercante. Se advirtió que al pretender modificarla se pueden desconocer compromisos asumidos ante organismos internacionales.

Se hizo notar que la Armada tiene como uno de sus cometidos fundamentales el de Policía Marítima, esto es, hacer cumplir la ley en su ámbito de acción. Con ello se pretende cumplir el objetivo de defender los intereses marítimos, que a su vez está en consonancia con el proyecto de país productivo.

#### Prefectura Nacional Naval

Se recordó que en tanto Policía Marítima, la PNN desarrolla tareas de seguridad y orden público, seguridad en la navegación, y prevención de la contaminación ambiental, entre otras. Se indicó también que hasta 1973 la PNN dependía directamente del Ministerio de Defensa Nacional.

Se cuestionó que el personal del Cuerpo de Prefectura “...*tiene todas las obligaciones, pero no todos los derechos*”. En ese sentido se destacó que los cargos de Prefecto Nacional Naval y de Director de la Marina Mercante nunca han podido ser ocupados por oficiales de dicho Cuerpo, pese a que dentro del mismo existe el personal más calificado para esas tareas, incluso con cursos y posgrados realizados en el exterior.

Sobre este punto se indicó que en un futuro próximo el Director de Marina Mercante será un C/N del Cuerpo de Prefectura. Tampoco se descarta que haya cambios en el mismo sentido en referencia al cargo de Prefecto Nacional.

Se indicó que la Armada Nacional, a través de la PNN, ha ido desarrollando a lo largo de su historia capacidades materiales y humanas de las que carecen otros organismos del Estado, en lo referente por ejemplo a control de la seguridad de la navegación, inspección y arqueo de buques y tripulaciones, control de cumplimiento de medidas de seguridad, etc. Se destacó que la Armada es la única organización estatal que permanentemente forma cuadros idóneos para desarrollar esas tareas, haciendo respetar las reglamentaciones vigentes en estos ámbitos. Se advirtió además que el cumplimiento de estas funciones aún en tiempos de guerra resulta indispensable para sostener el esfuerzo productivo del país haciendo posible el intercambio de mercaderías por vía marítima. Se agregó que ellas se cumplen con el mismo personal empleado para patrullar las costas y aguas jurisdiccionales, cumpliendo estrictamente con los criterios de idoneidad, homogeneidad de objetivos y uso eficiente de los escasos recursos estatales. Se argumentó que si esas funciones se cedieran a otros organismos, junto con el personal formado y los medios para ello, la Armada quedaría imposibilitada de desarrollar sus cometidos primarios, como la búsqueda y rescate en el mar, o la vigilancia de aguas jurisdiccionales. Se indicó entonces que la Armada cuenta con un sistema probado, eficiente, eficaz y permanente para atender requerimientos del Estado, que funciona razonablemente y que integra todos los medios del componente naval de la Defensa. La PNN debería entonces seguir funcionando dentro de la órbita de la Armada Nacional.

Se recordó que en la órbita del Ministerio de Transporte y Obras Públicas hay una Dirección de Marina Mercante que actúa como reguladora de la actividad marítima comercial. Se señaló también que existen muchas otras actividades, de carácter netamente civil, que la Armada Nacional no realiza ni pretende realizar, y que son necesarias para promover el desarrollo del sector privado y generar riquezas. Se indicó que actualmente la Armada colabora con

la implementación de políticas definidas por varios Ministerios, como el MTOP y el Ministerio de Turismo.

Por otra parte, se comunicó que desde el MTOP se está planteando reestructurar la organización de políticas, regulación y control de la actividad de marina mercante. Se aclaró que no se pretende restar a la PNN ninguno de los cometidos que actualmente cumple.

Se señaló que actualmente la PNN cumple sólo con las tareas que le han sido asignadas por leyes y decretos.

Se indicó que la PNN actúa como auxiliar del Poder Judicial ante delitos cometidos en su jurisdicción, al menos desde 1874. Se agregó que en este sentido la Prefectura brinda al ciudadano todas las garantías de que se investigará y llevará ante la Justicia a los autores de cualquier hecho que contravenga sus derechos. Se afirmó que Prefectura también administra desde 1829 el Servicio de Practicaje Nacional, vital para el normal desarrollo de la actividad marítima comercial. Se resaltó que los prácticos son delegados de la autoridad a bordo de los buques extranjeros y tienen competencias dadas por la Ley. Se recordó que esa era la importante función que cumplían los tres prácticos –funcionarios del MDN– que fallecieron a causa del reciente accidente ocurrido frente a Montevideo, resaltando la pérdida que ello significó para el estado. Algo que no fue suficientemente puesto de manifiesto públicamente.

En sentido diferente, se sostuvo que las tareas de policía y auxiliar de la Justicia que desarrolla la Armada en tierra deberían ser asignadas al Ministerio del Interior.

Se sostuvo que la Armada tiene una organización que puede ser perfectible. Se agregó que cualquier propuesta de cambio en este sentido debe ir acompañada de análisis que establezcan sus razones y conveniencia.

Se señaló que en esta MTD no hubo personal de la PNN que propusiera su independencia de la Armada Nacional. Tampoco se manifestó ningún organismo estatal que reclamara para sí sus funciones. Se indicó que existe una excelente interrelación con las autoridades del Ministerio del Interior en lo que tiene que ver con las tareas de policía marítima que cumple la Armada a través de PNN. Se señaló que no se presentaron argumentos u opiniones negativas acerca de la forma en que la PNN desarrolla sus tareas. Se recordó que ella siempre dependió del MDN o de la Armada Nacional.

#### Otras tareas accesorias

Se recordó que el Ejército tiene actualmente asignadas tareas de contribución a la preservación del medio ambiente, apoyo a la política exterior del Estado y tareas de protección civil, como las que se realizan a través del Sistema Nacional de Emergencias. Se argumentó que las mismas no afectan la preparación de la Fuerza para su cometido fundamental, en tanto se entiende que una Fuerza sólo podrá cumplir tareas accesorias cuando tenga la capacidad de ejercer su cometido fundamental. Se puso como ejemplo la participación en Misiones de Paz, que ofrece oportunidades de entrenamiento en actividades relacionadas al combate.

Se reiteró que la escasez de recursos del Estado obliga a aumentar la coordinación y colaboración de las FF.AA. con otros organismos, en especial aportando medios de transporte y logísticos aplicables a una infinidad de tareas no militares. Este tipo de acciones debe estar prevista como cometido de las Fuerzas.

Se destacó que ante el aumento en los niveles de riesgo social, quizá las FF.AA. puedan convertirse en herramienta útil para seguir implementando programas sociales de distinta naturaleza.

### **Ámbitos espaciales de competencia y de atribuciones de las FF.AA.**

Se abogó por utilizar el término “ámbitos de aplicación” de las FF.AA., y no el de “jurisdicción”. Se recordó que el uso de las Fuerzas no se restringe al territorio nacional, sino que, de acuerdo a las necesidades estratégicas y tácticas del país, las mismas pueden actuar en el exterior.

### **Otros**

Se sostuvo que por “operaciones conjuntas” se define a aquellas operaciones militares en que participan elementos de dos o más Fuerzas, bajo un mando único. Y por “operaciones combinadas”, a aquellas en que participan elementos de las Fuerzas Armadas de más de un país.

En relación a una afirmación realizada en la anterior sesión de la MTD4, se recordó que la Constitución Nacional contempla el juicio político al Presidente de la República y su destitución por el Poder Legislativo.

Se advirtió que no parece un argumento válido para mantener actuales estructuras o asignaciones de tareas el afirmar que existen múltiples normas que así lo establecen, o el hecho de que tales estructuras y asignación de tareas existan desde mucho tiempo atrás.

Se resaltó la necesidad de realizar un ejercicio de apreciación de situación estratégica para definir cuáles son las amenazas, los enemigos, y las debilidades del país, de forma de definir con mayor claridad los instrumentos requeridos para neutralizarlas. Se argumentó que su ausencia dificulta la capacidad para dirimir de la mejor forma estas discusiones.

Se sostuvo que una amenaza es “...*toda acción o inacción internacional o nacional, que se oponga, impida o perjudique la consecución o mantenimiento de los intereses nacionales*”. Se advirtió que las amenazas son genéricas y dinámicas.

Se destacó la labor de personal de la Armada Nacional que participó en el reciente rescate de una embarcación y tres naufragos frente a la costa de Montevideo.

Se recordó que de las 12 embarcaciones que en total participaron de ese rescate, 2 eran militares y 10 eran civiles.

Se señaló que en todo caso, el rescate fue posible porque existían planes de contingencia y operaciones, así como sistemas de mando y control que organizaron los esfuerzos de todos los involucrados.

Se indicó que dentro de la PNN existe la figura del personal para-militar, que corresponde a los marineros que prestan servicio en las playas.

Se expresó que en la presente reunión no se discutió casi ninguno de los temas que aparecían en el documento de trabajo. Se advirtió que existe referencia legal clara respecto a qué Ministerio (Interior o Defensa Nacional) le corresponde dar determinado tipo de apoyo a la seguridad, por ejemplo, en el ámbito de comunicaciones e informático. Se señaló que no se está hablando sobre cuáles serán los problemas de defensa y seguridad del país a futuro, sino que se discute en base a problemas del pasado y a experiencias históricas. No se está observando la geopolítica regional, o conductas que ya se están previendo en otros países. Se señaló que quizá sea importante apuntar a analizar qué requiere la ciudadanía de las FF.AA., y especialmente, observar cómo se comunican a la ciudadanía las acciones positivas que realizan las Fuerzas. También se llamó la atención respecto al papel que corresponde a las FFAA en la defensa de los valores nacionales.

Se hizo notar que las misiones, organización, número y despliegue de las FF.AA. son definidas por las autoridades políticas. De ellas es la responsabilidad por lo que actualmente son las FF.AA., y lo que pueden o no llegar a ser. En especial, de ellas es la responsabilidad si las FF.AA. dedican buena parte de su tiempo y recursos a cumplir misiones no estrictamente militares.

Se remarcó que resulta imprescindible generar en la sociedad la suficiente y necesaria confianza en los integrantes de sus FF.AA. Sin embargo, se señaló que posiblemente la misma no se alcance hasta que no transcurra el tiempo suficiente.

Se destacó que existen y han existido en el pasado iniciativas tendientes a establecer un modelo de FF.AA. más pequeñas y mejor equipadas. Se advirtió que Uruguay difícilmente pueda apostar a este esquema porque tiene muy escasas capacidades económicas y tecnológicas.

Siendo las 13:10 hrs., se cierra la sesión invitando a los participantes a la próxima reunión de la MTD 4, a realizarse el jueves 14 de setiembre.