

Capítulo IV. Análisis Crítico de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional

Contenidos:

Introducción:	2
IV.I. El MDN como institución militarizada	2
Gráfico IV.1. Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional	4
IV.II. I Administración Superior del MDN	6
Gabinete del Ministerio	6
Dirección General de Secretaría:	7
IV. II. II Planificación y conducción de actividades militares de defensa	11
IV.II.III Inteligencia / Estrategia	12
Dirección Nacional de Inteligencia de Estado.....	12
Gráfico IV.2. Organigrama DINACIE	13
Gráfico IV.3. Organigrama CALEN	17
IV.III. Organismos con funciones de carácter no estrictamente militar	17
IV.III.I Prestación de servicios de seguridad/bienestar social	18
Dirección General de los Servicios de las FF.AA.	18
Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.	19
IV.III.IV. Funciones de autoridad, control y regulación	21
V.III.V. Protección del medio ambiente / investigación científica.....	22
Instituto Antártico Uruguayo	22
Gráfico IV. 4 Organigrama IAU	24
Dirección Nacional De Meteorología	26
IV.IV. A modo de conclusión: Déficit democráticos y dificultades de gestión.....	27

Introducción:

En el Capítulo III se realizó una revisión del marco legal y de la organización de toda la estructura de defensa en Uruguay.

En el presente capítulo se pretende trazar un panorama de la realidad político-institucional y organizativa del Ministerio de Defensa Nacional a partir de las preocupaciones normativas y teóricas planteadas en los Capítulos I y II.

Todo ello con vistas a señalar áreas problemáticas y deficiencias a corregir en una futura reestructura.

Como estrategia de análisis se plantea, en primer lugar describir su estructura organizativa, haciendo foco en tres rasgos característicos:

- a) su carácter de institución militarizada;
- b) la particular distribución de competencias entre el Ministerio y las FF.AA. y;
- c) la existencia, en su órbita de gestión, de numerosos organismos con funciones y tareas no directamente relacionadas con la defensa militar.

En segundo lugar, se intentará mostrar cómo esas características generan y/o tienden a reproducir situaciones que configuran graves *déficit democráticos*, al tiempo que también pueden dificultar la gestión de las áreas de políticas a cargo del MDN.

El análisis se desarrollará a partir de dos supuestos mutuamente complementarios:

El primero, que el cometido principal del Ministerio es la dirección de las políticas públicas en el ámbito de la defensa nacional, que incluye como uno de sus componentes centrales a la conducción política de las Fuerzas Armadas.

El Ministerio debe ser entonces la institución de gobierno responsable de elaborar y supervisar la implementación de las políticas y estrategias del sector. Mientras que a las FF.AA. les compete esencialmente ejecutar las actividades de carácter militar relativas a la defensa, persiguiendo los fines y con arreglo a los medios definidos por el Ministerio de Defensa.

El segundo, que para que esa distribución de competencias resulte efectiva existe un primer –aunque no único– prerequisite indispensable: que los gobernantes generen directivas concretas e informadas que guíen el trabajo de todos los organismos involucrados en el esfuerzo de defensa y controlen su cumplimiento.

IV.I. El MDN como institución militarizada

Como el conjunto de la Administración Central, el MDN sufre las consecuencias de muchas décadas de un estilo de gestión *patrimonialista*, en cuyo marco se han ido superponiendo decisiones adoptadas en función de criterios pragmáticos y/o de intereses de corto plazo, sumado a bajos nivel de inversión y una caótica política de recursos humanos (F. Filgueira. et al: 2003 y P. Narbono y C. Ramos: 2002).

Dichos antecedentes contribuyen a explicar la endémica debilidad institucional del núcleo central del gobierno para cumplir su papel en los procesos de políticas públicas y también su incapacidad para generar y sostener políticas de largo plazo.

La particularidad más saliente del Ministerio de Defensa, en ese marco, es su carácter de institución militarizada. Dicho rasgo surge de la L.O.FF.AA. de 1974. Sin embargo su origen se remonta a la Ley Orgánica Militar de 1941(Ley Nº 10.050).

Los Arts.9º al 30º del Dec-Ley Nº 14.157 garantizan la omnipresencia de oficiales en todas las jerarquías administrativas y en todos sus Servicios dependientes.

Allí se prescriben qué grado militar deben ostentar los diversos jefes del Ministerio y determinan el criterio de su distribución entre las tres Fuerzas. En tal sentido, el Art. 30 de la L.O.FF.AA. establece que “*Los efectivos de los organismos(...) a que se refiere la presente ley son integrados por personal de las distintas Fuerzas, en cantidades proporcionales a sus respectivos efectivos en cada categoría*”. (El subrayado es nuestro).

Además también se establece que la provisión de las principales jerarquías del Ministerio se hará a *propuesta* de los Comandantes en Jefe de las FF.AA. Ello confirma que el ejercicio de los distintos cargos de jerarquía en el MDN constituye un *destino* dentro de la carrera funcional y profesional del personal superior de las FF.AA. Debe recordarse que de acuerdo al mecanismo de rotación permanente que caracteriza la carrera de los oficiales los titulares de dichos cargos son suplantados luego de 2 años.

Sin embargo, lo más importante es que sus actitudes y desempeño en el Ministerio serán evaluados –por constituir un destino militar- y pesarán en su futura carrera profesional. Ello configura en los hechos una situación de *doble dependencia* jerárquico-funcional. En efecto, formalmente quedan subordinados al Ministro mientras ocupan un cargo en el MDN, pero el incentivo para observar subordinación a sus jerarquías militares parece más fuerte: fueron ellas que lo seleccionaron para dicho destino y es a ellas a quienes continuará respondiendo en su futuro desarrollo profesional. Resulta evidente cuál será su elección en una situación en la que deba optar entre el acatamiento al Ministro –un jerarca político que está transitoriamente en el cargo- y su deber de obediencia institucional.

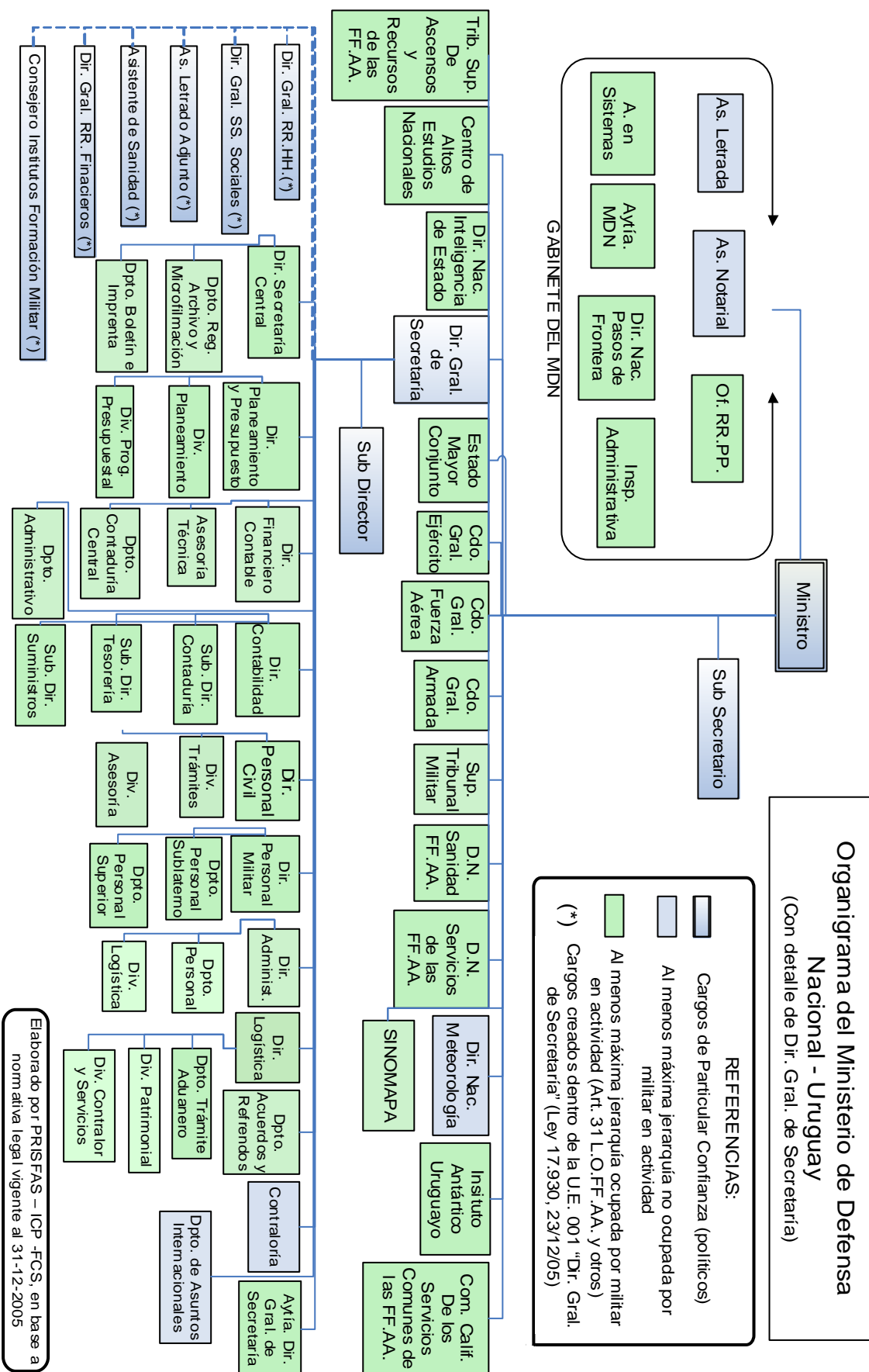
A ello debe agregarse que la mayoría de los funcionarios civiles del Ministerio están contratados en calidad de “equiparados”, lo que implica entre otras cosas que, tal como lo dispone el Art. 76 del Dec.-Ley 14.157, queden “...sometidos a la jurisdicción militar disciplinaria...”.¹

Es así que hasta la aprobación de la Ley N° 17.921, en noviembre de 2005, los únicos cargos políticos existentes eran los de Ministro y Subsecretario.

Dicha norma habilitó la designación por el Poder Ejecutivo de civiles para ocupar los cargos de Director y Subdirector General de Secretaría.

¹ Ello significa que mientras mantenga esa condición, el funcionario deberá regirse por los reglamentos disciplinarios militares –lo cual supone obligaciones especiales en cuanto a disponibilidad horaria, etc.–, al tiempo que será considerado como tal a efectos de su responsabilidad penal ante la Justicia Militar. En la práctica, también pasa a tener un régimen salarial y de retiro similar al del personal militar propiamente dicho.

Gráfico IV.1. Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional



IV.II. Estructura organizativa y distribución de competencias al interior el MDN

Las competencias, organización y composición del MDN están definidas básicamente en la L.O.FF.AA. (Decreto-Ley N° 14.157), y los Decretos N° 574 y 575/974 de 12/07/1974², además de haber sido modificada su estructura por múltiples decretos presidenciales y leyes presupuestales posteriores al final del período dictatorial (1973 -1985).

Así, al dividir el territorio nacional en tres jurisdicciones, asignadas a cada una de las FF.AA., el Art. 32 del Decreto-Ley 14.157 señala genéricamente que la seguridad y defensa del ámbito espacial del Estado son competencia del MDN.

Por otra parte, el Decreto 574/974, Art. 5° indica que al MDN corresponde lo concerniente a:

“1° La política de la defensa nacional y de las comunicaciones³. 2° La Seguridad en lo exterior y la cooperación en la conservación y restauración del orden, seguridad y tranquilidad en lo interior y en lo que se relacione con la defensa nacional en materias atribuidas a otros Ministerios. 3° Los servicios de policía aérea, marítima, fluvial y lacustre. 4° Colaboración en las actividades aplicadas al desarrollo del país. 5° Organización, dirección y administración de las FF.AA. y sus organismos. 6° Enrolamiento y régimen de los integrantes de las FF.AA. 7° Dirección y contralor de la actividad propia de los servicios militares adscriptos a las representaciones diplomáticas de la República, sin perjuicio de la dependencia jerárquica de quienes los cumplan respecto de los correspondientes Jefes de Misión. 8° Milicias. 9° Entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, y salida de fuerzas nacionales fuera de él. 10° Estudios, operaciones y relevamientos geográficos, geodésicos, cartográficos y aerofotogramétricos, y asesoramiento sobre éstos. 11° Límites geográficos de la República. 12° La justicia militar. 13° Sanidad militar. 14° La administración de los servicios de retiros y pensiones militares y demás servicios de seguridad social. 15° Enseñanza Militar. 16° Construcciones Militares. 17° Archivos Militares. 18° Estudio, construcción, mantenimiento, operación y administración de la infraestructura aérea nacional y de los servicios de aviación civil. 19° Servicios de iluminación y balizamiento. 20° Servicios meteorológicos y observatorios nacionales. 21° y 22° Derogados por Ley 17296, y Dec. 212/001 y 115/005. 23° Congresos, conferencias, exposiciones y museos referentes a su especialidad. 24° Relaciones con los organismos internacionales de su especialidad”.

Esta larga lista de competencias se refleja parcialmente en la estructura organizativa del Ministerio.

² Ambos decretos emitidos por el gobierno dictatorial redistribuyen las atribuciones y competencias de los Ministerios existentes en la época, reglamentando y completando un proceso iniciado con el Decreto-Ley 14.218, de 11/07/1974.

³ Los Decretos 574 y 575/974, de 1974, habían trasladado al MDN las competencias sobre cualquier asunto en materia de Telecomunicaciones. Ello comprendía, desde la asignación y control de uso del espectro radioeléctrico del país, hasta ejercer como enlace entre el Poder Ejecutivo y la empresa estatal de telecomunicaciones ANTEL, creada en 1977, función que cumplía la Dirección Nacional de Comunicaciones, creada en 1984. Con la creación, en el ámbito de Presidencia de la República, de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicación (Ley 17296, de 21/02/2001), comienza un lento proceso de retiro gradual de estas competencias de la órbita del MDN, que se completa con el Decreto 115/005, de 9/05/2005. El mismo establece que: “Art. 1. Las competencias del Poder Ejecutivo en materia de Comunicaciones y Telecomunicaciones serán ejercidas con la intervención del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Art. 2. (...) la Administración Nacional de Telecomunicaciones se relacionará con el Poder Ejecutivo...” a través de este último Ministerio.

⁴ El mismo Decreto, en su artículo 3°(6) señala este mismo ítem como competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La primera interpelación que puede hacerse a dicha estructura es que organismos tienen a su cargo las distintas actividades concretas que involucra la conducción político estratégica del sector defensa y de las FF.AA.

Tal como se aprecia en el organigrama adjunto, el MDN presenta una estructura muy horizontal. El máximo jerarca es el Ministro, de quien dependen directamente unos 21 organismos de muy diversa significación, desde los Comandantes en Jefe de cada Fuerza hasta la Dir. Nac. de Meteorología o el Supremo Tribunal Militar.

Resulta útil en este punto centrar la atención en el núcleo de organismos llamado "Administración Superior". Ella comprende al Gabinete del Ministerio y a la Dirección General de Secretaría, tal como está definido en la misma Ley Orgánica de las FF.AA. así como en el Dec. 114/991 de 5/03/91 y sucesivos Decretos modificatorios⁵.

IV.II. I Administración Superior del MDN

Gabinete del Ministerio

El Gabinete del Ministerio está constituido por un grupo de organismos dependientes del Ministro, sin relación jerárquica entre sí.

Inspección Administrativa: Integrada por un número variable de Fiscales Administrativos (Oficiales Superiores de las FF.AA.). Le compete realizar inspecciones y controles de auditoría, así como investigaciones administrativas que disponga el Ministro.

Oficina de Relaciones Públicas: Los cargos de Jefe y Subjefe serán ocupados por Oficiales Superiores. Se integra además por las Divisiones Procesamiento, e Información y Prensa. Le compete procesar y archivar las publicaciones de la prensa relativas al Ministerio. Informar de acciones del MDN que sea de interés llevar a conocimiento público. Coordinar la organización de actos públicos o de difusión.

Ayudantía del MDN: Está conformada por un Cnel. o Tte. Cnel. de cada Fuerza, más el personal necesario. Le compete: Asegurar funcionamiento del Despacho del Ministro. Asistir al Ministro desde el punto de vista técnico. Tramitar los asuntos relacionados con la tarea del Ministro. Cumplir todo otro cometido que se le encomiende. De ella dependerá la Secretaría del Ministro y del Subsecretario, integrada con el personal necesario.

Asesoría Letrada: Es desempeñada por un Asesor Jefe, abogado (civil). Está integrada por las Divisiones Asesoramiento, Contencioso e Informática Jurídica. Le compete: asesorar en materia jurídica a la Administración Superior del MDN. Proyectar leyes, decretos, resoluciones y mensajes. Sustanciar y proyectar sumarios, sanciones y recursos. Informar en asuntos de formulación, análisis y modificación de normas legales y reglamentarias. Asistir y representar al MDN en juicios, y llevar registro actualizado de normas jurídicas específicas e informar a la superioridad de nuevas que se dicten.

Asesoría Notarial: Es desempeñada por un Asesor Jefe, escribano (civil), más personal necesario. Le compete: Asesorar y ejecutar las actividades notariales. Estudiar la titulación de inmuebles. Certificar firmas, documentos y actuaciones en general, relativas al MDN. Llevar registro actualizado de bienes inmuebles del MDN. Tramitar y proyectar resoluciones referidas a la materia.

⁵ Entre otros: Dec. N° 368/992 de 4/08/1992; N° 15/994 de 18/01/1994; N° 201/996 de 28/05/1996; N° 377/998 de 22/12/1998; N° 4/999 de 18/01/1999; N° 164/999 de 8/6/1999; y N° 9/000 de 13/01/2000.

Asesoría en Sistemas: Dirigida por un Oficial Superior o Jefe. Se integra por Divisiones Capacitación, Procesamiento de datos, y Organización y métodos. Le compete: Asesorar, planificar, coordinar, ejecutar y supervisar todo lo concerniente al procesamiento de datos. Proveer el asesoramiento y capacitación en su área, al personal de la Secretaría de Estado y otras dependencias del MDN. Realizar los estudios de Organización y métodos en los ámbitos que se establezcan.

Dirección Nacional de Pasos de Frontera⁶: Por Dec. 9/2000 (13/01/2000) integra del Gabinete del MDN, por lo que su Director depende directamente del Ministro. Sin embargo, aún depende financiera y administrativamente de la Dir. Gral. de Secretaría (Unidad Ejecutora 001)⁷.

Dirección General de Secretaría⁸:

Este es un organismo común a todos los Ministerios uruguayos. Como se indicó anteriormente, desde fines de 2005 los cargos de Director y Subdirector son “de particular confianza” y ocupados por civiles, aunque el Ayudante del Director es un oficial militar.

Este Director tiene a su cargo el mando de la Administración Superior del MDN y es responsable ante el Ministro del funcionamiento de la cartera. Le compete: Dirigir y coordinar actividades de sus dependencias directas. Firmar oficios por el Ministro. Verificar proyectos, informes, trabajos que deban remitirse a otras dependencias y poderes. Verificar decretos, resoluciones, órdenes, oficios que deba firmar el Presidente o el Ministro. Conocer de los Proyectos de leyes, resoluciones, etc. del MDN. Autorizar altas y bajas del personal del MDN. Llevar el Registro de Calificaciones de los Oficiales Superiores que deban ser calificados por el Ministro, y asesorar al mismo a su requerimiento.

Por otra parte, la Ley 17.930 de 23/12/05, Art. 83, autorizó la creación, dentro de la Unidad ejecutora “Dirección General de Secretaría de Estado”, de los siguientes cargos de particular confianza: Dir. Gral. Recursos Financieros⁹; Dir. Gral. de Recursos Humanos¹⁰; Dir. Gral. Servicios Sociales; Asistente de Sanidad; Asistente Letrado Adjunto y Consejero de Institutos de Formación Militar.

Hasta diciembre de 2006 sólo habían sido ocupados los cargos de Director de Recursos Financieros y de Recursos Humanos.

Vale aclarar que el hecho de que a efectos presupuestales ellos estén incluidos en dicha Unidad Ejecutora no necesariamente implica que vayan a quedar subordinados funcionalmente a la autoridad del Dir. Gral. de Secretaría.

⁶ La información aquí aportada surge fundamentalmente del “Documento Informativo”, elaborado por las autoridades de la propia Dirección en Marzo de 2005. El mismo presenta una muy interesante (y excepcional) descripción y análisis autocrítico de la estructura y funcionamiento de dicha repartición. Salvo que se especifique lo contrario, las citas textuales presentadas aquí corresponden a ese documento.

⁷ Esta Dirección no cuenta con financiamiento estipulado en el Presupuesto Nacional, sino que depende de las partidas que le destine la Dirección de Contabilidad del MDN. Por otra parte, la D.N.P.P.F. recauda alrededor de US\$ 20.000 al mes que desde Nov. de 2003 se vierten a la Cuenta Única Nacional por resolución del Ministerio de Economía. Esos ingresos provienen de los cánones pagados por las Tiendas Libres de Impuestos instaladas en los pasos de Paysandú y Fray Bentos.

⁸ El detalle de su estructura interna aparece más arriba en el Organigrama del Ministerio de Defensa.

⁹ Según el Art. 2º del Dec. 953/006, “*El Director General de Recursos Financieros tiene la superintendencia jerárquica en las áreas de Planeamiento y Presupuesto, Financiero Contable, Contaduría Central y Contabilidad del Ministerio de Defensa Nacional y cada una de sus Unidades Ejecutora*”.

¹⁰ Según el Art. 1º del Dec. 953/006, “*El Director General de Recursos Humanos tiene la superintendencia jerárquica sobre las áreas de personal civil y militar del Ministerio de Defensa Nacional...*”

La Dir. Gral. de Secretaría está integrada por las siguientes dependencias:

Dirección de Secretaría Central: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Incluye departamentos de a) Registro, trámite, archivo y microfilmación; y b) Boletín e Imprenta. Le compete: Recepcionar, registrar y distribuir documentación. Informar ubicación expedientes. Comunicar, notificar resoluciones, tramitar actuaciones. Proyectar y consolidar memoria anual del inciso y los planes de estudios de las FF.AA.¹¹ Almacenar las imágenes de todos los expedientes que ingresan o egresan del MDN.

Dirección Planeamiento y Presupuesto: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Integrada por Div. Planeamiento y Div. Programación Presupuestal (Ambos Cneles. o Ttes. Cneles. en actividad). Le compete: Elaborar preproyecto de presupuesto y Balance de ejecución presupuestal del Inciso. Entender en lo concerniente a los planos y actividades financieras las reparticiones dependientes del MDN. Coordinar con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia). Realizar investigación estadística en su área de competencia. Controlar el cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión con rubros presupuestales y extrapresupuestales.

Dirección Financiero Contable: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Integrada también por: Asesoría Técnica. Dpto. Contaduría Central y Dpto. Administrativo (Cnel. o Tte. Cnel. en actividad). Le compete: Controlar la gestión económico financiera general y presupuestal, intervenir contable y legalmente la misma, bajo la superintendencia de la Contaduría General de la Nación. Mantener registros contables. Procesar y distribuir información y documentos referidos a su materia. Actuar en forma conjunta con Tesorería General de la Nación y Contaduría General de la Nación.

Dirección Contabilidad: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Integrada también por las Subdirecciones de Contaduría, Tesorería y Suministros. (A cargo de Oficiales Superiores o Ttes. Cneles.). Le compete: Elaborar el Proyecto de Presupuesto, rendición de cuentas y balance de la Administración Superior del MDN. Planificar y administrar recursos, desempeñar contaduría y tesorería de la Adm. Superior. Realizar contratos, gastos y pagos de las partidas correspondientes. Tramitar partidas para misiones diplomáticas del inciso.

Ayudantía de la Dir. Gral. de Secretaría: Será integrada por un Jefe, más personal necesario. Le compete: Asegurar el funcionamiento del despacho y asistir al Dir. Gral. de Secretaría.

Dirección Personal Civil y Oficina Sectorial de Servicio Civil: Jefe y Subjefe: Oficiales militares. Incluye las Divisiones Trámite y Asesoría. Le compete entender en todo lo referente al personal civil y equiparado del MDN y dependencias, tramitar y proyectar resoluciones referentes a situaciones de naturaleza funcional y presupuestal. Asesorar en materia de administración.

Dirección de Personal Militar: Jefe, Subjefe y Jefes de Dpto.: Oficiales militares. Integrada por Departamentos de Personal Superior y de Personal Subalterno. Le compete: entender en todo lo relativo al Personal militar del MDN y dependencias. Tramitar y proyectar resoluciones referentes a situaciones de naturaleza funcional o presupuestal. Mantener actualizados los escalafones y determinar sus vacantes.

Dirección Administrativa: Integrada por el Dpto. de Personal y la Div. Logística. Le compete, entender en lo relativo a aspectos administrativos del personal de esta Secretaría de Estado. Promover el máximo bienestar social del funcionario y su núcleo familiar. Brindar y supervisar seguridad interna y externa de las instalaciones de la Secretaría de Estado. Mantenimiento edilicio, automotriz y de comunicaciones.

¹¹ Recuérdese que la Ley 15.848 obliga al Poder Ejecutivo a presentar anualmente ante el Parlamento dichos programas.

Supervisar organización y funcionamiento de los comedores de casinos del Personal Superior y Subalterno.

Dirección Logística: Integrada por Dpto. Trámite aduanero, Div. Patrimonial, y Div. Contralor y Servicios. Le compete tramitar y proyectar las resoluciones relacionadas con negocios jurídicos a título oneroso o gratuito del Ministerio y sus dependencias. Entender en los asuntos relacionados con armamento y explosivos. Instrumentar las decisiones que adopten los órganos competentes del Ministerio en materia de comunicaciones. Supervisar la realización de todo trámite aduanero que corresponda al Ministerio. Tramitar permisos de exploración para actividades extractivas. (Según. Dec. 114/991).

Contraloría: Será desempeñada por un Abogado (Civil) + Personal Necesario. Le compete: Efectuar el control formal de los asuntos a ser sometidos a la Superioridad. Asistir a la Dir. Gral. en los aspectos de su competencia.

Dpto. Acuerdos y Refrendos: Le compete: Preparar la documentación que se suscribe en los Acuerdos Presidencial y Ministerial. Recepcionar y ejecutar el seguimiento de los asuntos remitidos para la obtención de refrenda de otros Ministerios.

Depto. de Asuntos Internacionales: Le compete, entre otras funciones: informar expedientes en materia internacional y en temas de especial interés para la superioridad. Centralizar y archivar normativa internacional de interés para el MDN. Planificar la agenda tentativa anual internacional del Ministro y colaborar en las visitas a realizar. Coordinar visitas de personalidades extranjeras. Mantener registro de cónsules y agregados militares acreditados o concurrentes a Uruguay. Registrar eventos internacionales de los que participe el MDN y sus dependencias. Archivar informes de las agregadurías militares de Uruguay. Apoyar, cuando la superioridad lo disponga, al SINOMAPA (Res. MDN 50.798 y 51.667).

El Decreto-Ley 14.157 define en su Art. 13 que “*El Gabinete del Ministerio es el órgano auxiliar de éste en materia legislativa y jurídica, cumpliendo funciones de secretaría*”. El Art. 14 indica que “*La Dirección General de Secretaría es el órgano coadyuvante del Ministro en materia administrativa*”. (El subrayado es nuestro).

Estas dos fórmulas y su concreción a nivel institucional reflejan una concepción acerca de la función que debe cumplir el MDN como conductor del sector que es bien diferente a la enunciada al comenzar este trabajo.

En efecto, analizando la lista de competencias que se les asigna legalmente, se constata rápidamente que no existe un espacio central de elaboración y planificación estratégica global de políticas.

Es decir, el Ministro no cuenta con una instancia donde centralizar y procesar información relevante y elaborar directivas y planes concretos sobre las tareas que pueden corresponderle tanto a las FF.AA. como a otras agencias estatales y al resto de la sociedad en la “*producción del bien público defensa nacional*”.

Un espacio donde, por ejemplo, se establezca comunicación y se coordinen esfuerzos con el Ministerio de RR.EE. Un espacio que de acuerdo a los supuestos adoptados al principio de este documento, debería ser predominantemente civil, y donde los oficiales militares se insertarían como consejeros expertos en materia de defensa militar.

De hecho, como se vió la “Administración Superior” está compuesta mayoritariamente de organismos de administración del propio núcleo central del MDN. Organismos que, por regla general, más allá de controles formales no tienen injerencia a nivel de planificación y supervisión de las actividades del resto del Ministerio y/o especialmente de las FF.AA.

A modo de ejemplo, la Dirección Logística de la DGS no se dedica a resolver los múltiples y complejos problemas logísticos que involucra mantener en funcionamiento tres Fuerzas Armadas –que además tienen una importante presencia internacional (Misiones de Paz, Antártida). Tampoco genera planes para que en el futuro algunos de esos problemas desaparezcan, por ejemplo intentando que las FF.AA. utilicen vehículos, munición, equipos de comunicación, etc., compatibles.

Por el contrario, se dedica a tramitar y proyectar resoluciones relacionadas con negocios jurídicos del MDN, entender en los asuntos relacionados con armamento y explosivos, y supervisar la realización trámites aduaneros que correspondan al Ministerio, entre otras actividades (Dec. N° 114/991).

En lo referente a asuntos presupuestarios, parece una obviedad señalar que el MDN tampoco escapa a la realidad que afecta a todo del Estado uruguayo.

Recién a partir de la Rendición de Cuentas del año 2006 las autoridades políticas del Ministerio definieron explícitamente Lineamientos Estratégicos de Gobierno a cuya consecución deberían abocarse todas sus Unidades Ejecutoras.

No obstante, pese a este importante avance –enmarcado en el fuerte empuje que le ha dado el gobierno del Frente Amplio al proceso de planificación quinquenal de la gestión pública– el presupuesto no está guiado por una visión de conjunto sobre la realidad del MDN y las FF.AA.

Por el contrario, aún resulta de compatibilizar los planes de desarrollo –o supervivencia– elaborados previamente por cada Fuerza y cada Servicio con las restricciones impuestas desde el Ministerio de Economía¹².

Los que sí parece interesante es observar hasta qué punto esa mecánica perversa se ha ido consagrando en la estructura organizativa del Ministerio y las Fuerzas, haciéndola aún más difícil de revertir.

El Art. 229 de la L.O.FF.AA. señala que “*Compete al Ministerio de Defensa Nacional la **coordinación de la planificación** y el control de ejecución de los programas presupuestales de sus dependencias...*” (El subrayado es nuestro).

Formalmente entonces, la Dirección de Planeamiento y Presupuesto de la Dirección General de Secretaría tiene a su cargo, entre otros cometidos, la elaboración del preproyecto de presupuesto quinquenal y el control del cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión de todo el MDN¹³.

Sin embargo, esta Dirección no diseña directamente ni siquiera el preproyecto de presupuesto de la propia “Administración Superior” en la que está inserta, cometido que es adjudicado a la Dirección Contabilidad de la Dir. Gral. de Secretaría (Dec. N° 141/991 Art. 43)¹⁴.

En resumen, la “Administración Superior” cumple tareas de *contralor* en materia jurídica, administrativa, contable y de recursos humanos y de *coordinación de la planificación* económico-financiera (Dirección de Planeamiento y Presupuesto), con competencia formal sobre todos los organismos del Ministerio, incluidas las FF.AA.

Al mismo tiempo, la mayoría de estos cuentan con sus propias estructuras administrativas, jurídicas y contables y se encargan directamente de la *gestión* de las áreas mencionadas.

¹² En la mayoría de las agencias estatales uruguayas, el proceso de producción del Presupuesto se acerca más a esta segunda opción.

¹³ Resulta curioso que la normativa (Dec. 114/991 Art. 38 Inc. F) le encargue a esta dirección “*Controlar el cumplimiento de metas y objetivos de los proyectos de inversión...*”, excluyendo el control de gastos en otros rubros del presupuesto público: retribuciones personales, suministros y funcionamiento.

¹⁴ Por mencionar sólo algunos ejemplos más: el Instituto Antártico cuenta con su propia Comisión de Planificación y Finanzas (Dec. 555/994), y cada Fuerza tiene su organismo especializado a tales efectos, que en el Ejército y la Fuerza Aérea se llaman Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

IV. II. II Planificación y conducción de actividades militares de defensa

Por otra parte, en lo referente a definición y conducción de las actividades militares de defensa, la legislación vigente reconoce dos niveles: el conjunto y el específico.

A nivel conjunto, la L.O.FF.AA. (Art. 9) establece la existencia dentro del Ministerio de Defensa Nacional, de la Junta de Comandantes en Jefe (J.CC.JJ.) organismo al que califica como “De asesoramiento, planificación y ejecución conjunta”. Sus competencias están definidas en el Art. 16 de dicha norma:

“A) Asesorar y asistir al Mando Superior en materia de comando y empleo de las Fuerzas Armadas. B) Establecer la doctrina de empleo de las Fuerzas (...) de acuerdo a las directivas del Mando Superior. C) Preparar los planes generales de empleo (...), los de movilización militar y de apoyo logístico. D) Asesorar al Mando Superior en materia de equipamiento y distribución de medios entre las Fuerzas, unificando dentro de lo posible los equipos y armamentos. E) Aprobar por unanimidad la adquisición o incorporación por parte de una Fuerza de equipos militares que excedan los de su estricta competencia y jurisdicción... F) Asegurar la coordinación entre las distintas Fuerzas, así como entre las Fuerzas Conjuntas que pudieran formarse. G) Asegurar la instrucción y preparación de conjunto de las Fuerzas Armadas. H) Proponer la designación de los Oficiales para desempeñar los cargos y orientar y supervisar la actuación de las delegaciones y misiones integradas en común por más de una Fuerza en el exterior, así como extranjeras en el país. I) Proponer al Poder Ejecutivo en caso de movilización total o parcial o cuando las circunstancias lo impongan, la designación del o de los Comandantes de la o de las Fuerzas Conjuntas. J) Proponer la creación de otros organismos de asesoramiento y/o planificación necesarios a los fines de la Defensa Nacional. K) Entender en asuntos que se considere lesionan los valores éticos o históricos de las Fuerzas Armadas, promovidos por personas o entidades ajenas a las mismas, promoviendo en su caso, la actuación de los órganos pertinentes. L) Proponer la designación de todos los elementos de los órganos dependientes. M) Reglamentar su organización y funcionamiento, así como la de los órganos dependientes”.

Al tiempo que en el siguiente artículo de la L.O.FF.AA. se señala que:

“El Estado Mayor Conjunto es el órgano de estudio, coordinación, planificación y supervisión cuando ésta se disponga, que posee la Junta de Comandantes en Jefe”.

Sin embargo, pese a sus amplísimas competencias, al día de hoy este “superorganismo” tiene una existencia meramente nominal. En efecto, el protagónico papel político y represivo que tuvieron la Junta de Ctes. –junto con la ya suprimida Junta de Oficiales Generales–, así como el ESMACO durante la pasada dictadura los deslegitimó profundamente, de manera que a partir de la restauración democrática perdieron toda trascendencia (Julián González 2005 b).

Por otra parte, un caso particular de organismo de coordinación de actividades militares es el del Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SINOMAPA), que será analizado en detalle más adelante.

A nivel específico, son las propias FF.AA. las encargadas de *“Formular y ejecutar los planes de reclutamiento, instrucción, movilización y apoyo logístico...”* (Dec.-Ley 14.747), según lo dispuesto, mediante fórmulas muy similares, en las respectivas leyes orgánicas, y asumiendo además las funciones que no ejercen la Junta de Ctes. y el ESMACO. Es así que la definición de las hipótesis de conflicto, doctrina de empleo, despliegue territorial, medios utilizados, formación del personal,

etc., se ha realizado casi exclusivamente a nivel de cada Fuerza, sin mayor interacción con las demás.

IV.II.III Inteligencia / Estrategia

En lo que tiene que ver con la producción de información, evaluación y análisis prospectivo de problemáticas, conflictos y situaciones de riesgo relevantes para la defensa, son tres los niveles donde existen organismos a los que formalmente se les han asignado competencias.

El primero de ellos lo constituyen los servicios de inteligencia de cada una de las Fuerzas, incluido el de la Prefectura Naval, dependiente de la Armada Nacional. Los mismos son dirigidos desde los respectivos Comandos Generales.

Dirección Nacional de Inteligencia de Estado

El segundo, también conformado a partir de los cuadros de inteligencia militar – especialmente del Ejército (Dec. N° 405/999)– es la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE).

Fue creada por Decreto N° 405/999, de 21 de Diciembre de 1999, a partir de un texto elaborado en buena medida por los propios funcionarios de su antecesora, la Dirección General de Información y Defensa¹⁵, heredera a su vez del Servicio de Información de Defensa (SID), de activa participación en la represión contra disidentes políticos durante la dictadura cívico militar.

Esa misma norma la define como el organismo coordinador y rector de todos los organismos de Inteligencia del Estado¹⁶.

Así, entre sus “Cometidos Sustantivos” se incluye:

“Asesorar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa Nacional en materia de Inteligencia y Contra-Inteligencia a nivel Nacional e Internacional. Instrumentar un Sistema de Inteligencia de Estado que, a favor de la capitalización de Organismos y medios ya existentes, planifique, coordine y ejecute la Inteligencia al más alto nivel del Estado (...) Elaborar un Plan Nacional de Inteligencia que proporcione una constante actualización de la Apreciación de Situación de Inteligencia Nacional y optimice los recursos y medios ya existentes. Dirigir e impulsar las actividades de Inteligencia y Contra-Inteligencia, mediante el enlace y coordinación con todos los Organismos de Inteligencia. Diseminar la Información que se le requiera por cualquier organismo integrante del sistema, o aquella que se considere necesario hacerlo”. Dec. 405/999, Anexo “Reformulación de la Estructura Organizativa”, Cap. II.

Como cometidos “de apoyo a los sustantivos” se define entre otros:

“Instrumentar un Sistema Nacional de capacitación en el área de Inteligencia... y prever un adecuado recompletamiento de los cuadros del Sistema de Inteligencia de Estado, tomando como base la actual Escuela de Inteligencia del Ejército”. (Dec. 405/999, Anexo “Reformulación de la Estructura Organizativa”, Cap. III).

El mismo Decreto (Anexo “Reformulación de la Estructura Organizativa”, Cap. IV) establece que:

“La Dirección Nacional de Inteligencia de Estado estará integrada con Personal Superior perteneciente a las tres FF.AA. (...) procurando estar representadas en forma proporcional a sus respectivos efectivos. Eventualmente podrá integrar miembros de otras Agencias (...)”.

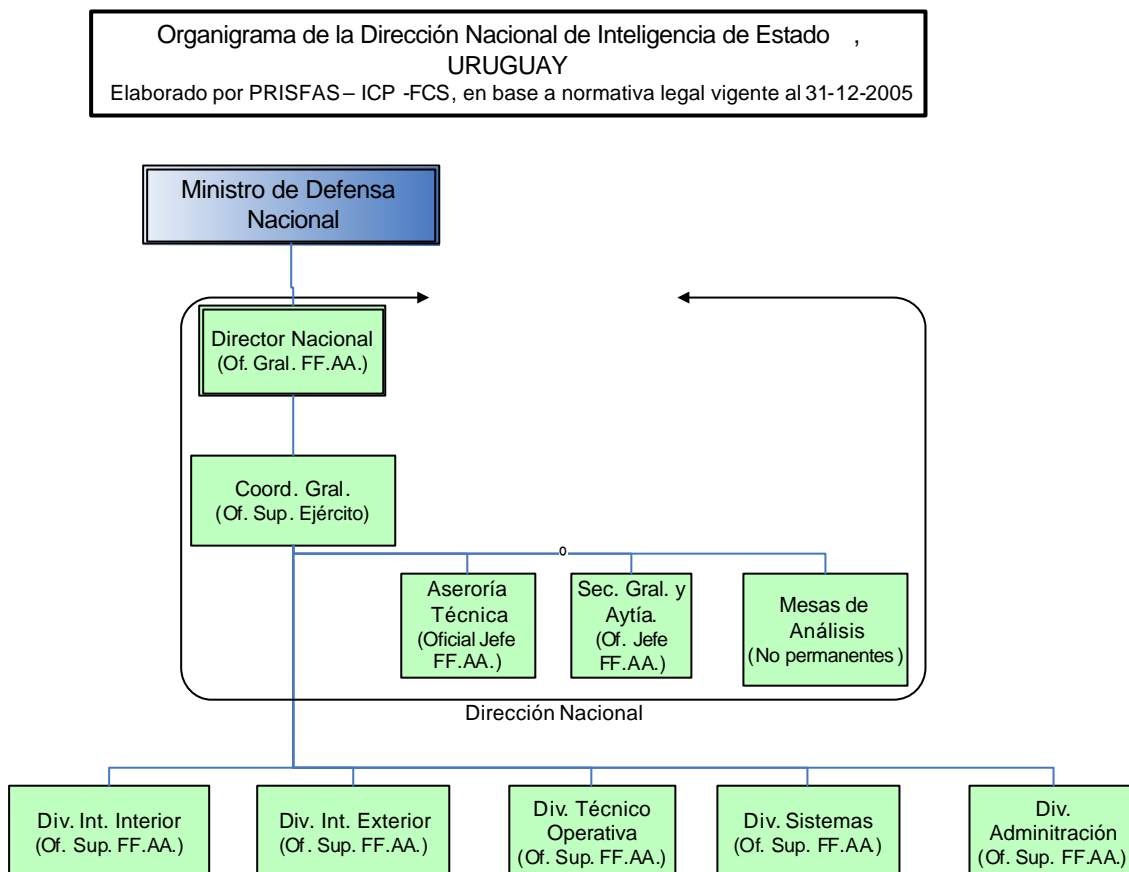
¹⁵ Ver Resultandos y Considerandos del Dec. 405/999, así como J. González (2002 a).

¹⁶ Hacia fines de 2005 el gobierno creó el cargo de Supervisor Nacional de Inteligencia, directamente subordinado al Presidente de la República. A la fecha no se ha reglamentado las funciones del mismo.

“El cargo de Director Nacional será ejercido por un Oficial General de las FF.AA.; el de Coordinador General por un Oficial Superior del Ejército Nacional; los de Jefe de División por Oficiales Superiores de las FF.AA. El cargo de Jefe de Departamento por (...) (Oficiales Jefes) de las FF.AA. en actividad”.

Además, “...podrá contratar profesionales y técnicos especializados en forma mensual o anual, acorde a sus posibilidades presupuestarias”.

Gráfico IV.2. Organigrama DINACIE



Organización de la DINACIE

Dirección Nacional

Director Nacional. Es el principal asesor del Poder Ejecutivo en su materia, a través del Ministro, y se desempeña como “*Coordinador técnico y operativo permanente*” de toda la comunidad de inteligencia nacional. Puede representar al Estado frente a y suscribir convenios, realizar tareas de coordinación y colaboración con países extranjeros, organismos internacionales y organizaciones de Inteligencia extranjeras “*en materias relacionadas a la seguridad nacional tales como terrorismo, narcotráfico, etc.*”. Está autorizado también a “*Diseminar la información que se le requiera, o aquella que considere necesario hacerlo*”.

Coordinador General. Dirige y coordina las actividades de las Divisiones y reparticiones de la DINACIE, y subroga al Dir. Nacional en su ausencia. Dirige también las Mesas de Análisis que pueden constituirse con carácter extraordinario y transitorio.

Asesoría Técnica. Debe: “*Cumplir actividades propias de Estado Mayor (...) Efectuar el seguimiento de la innovación tecnológica internacional particularizando su afectación en el ámbito Regional y Nacional. Efectuar el seguimiento de los*

indicadores de afectación del Medio Ambiente Nacional y Regional para realizar la alerta oportuna y eficaz”.

Secretaría General y Ayudantía. Le compete entre otras funciones, *“Registrar, tramitar y distribuir toda la documentación recibida o expedida por la Dirección...”*

Mesas de Análisis. Se integran con carácter extraordinario, con personal especializado en las diferentes áreas objeto de asesoramiento, a requerimiento de la Dirección Nacional.

Divisiones Operativas

División Inteligencia Interior. Según señala escuetamente el Decreto referido, le compete: *“Producir inteligencia sobre la situación nacional”.*

División Inteligencia Exterior. Le compete *“Producir Inteligencia sobre la situación internacional. Mantener enlace permanente con las Agencias de Inteligencia Nacionales e Internacionales y con los Agregados Militares del país en el exterior”.*

División Técnica Operativa. Le compete *“Efectuar las operaciones de búsqueda de información necesarias para la producción de Inteligencia, acorde a los requerimientos que se establezcan. Realizar tareas de Contra-Inteligencia”.*

División Administración. Entre sus cometidos más importantes se encuentran:

“Administrar los recursos humanos (...) Establecer la política de selección, capacitación y desarrollo del personal (...) Realizar la administración contable y las actividades de tesorería...”

División Sistemas. Entre sus cometidos más importantes se encuentran:

“...mantener actualizada la infraestructura informática (...) Planificar y ejecutar la selección y capacitación de los funcionarios en tareas informáticas (...) Archivar la información recabada”.

Escapa a las posibilidades de este trabajo hacer un análisis crítico exhaustivo del funcionamiento de los organismos de inteligencia uruguayos. Sin embargo, parece válido hacer algunos comentarios parciales, a manera de provocación a la reflexión, aún a riesgo de no poder fundamentarlos aquí de manera suficientemente detallada.

En primer lugar resulta interesante señalar que ni en la normativa específicamente dedicada a la DINACIE, ni en otras disposiciones legales, se establece concretamente qué puede considerarse un producto de inteligencia. Tampoco se nombran de forma explícita y concisa los asuntos o ámbitos sobre los que se puede o no producirla, ni las condiciones o métodos mediante los cuales puede realizarse.

Además, *“Uruguay no tiene mecanismos institucionales confiables¹⁷ que permitan someter a escrutinio cuáles son los asuntos que ocupan la atención de la DINACIE, quién los define, con qué métodos se colecciona la información y con qué criterios se la analiza y finalmente quién y cómo controla todo lo anterior”.* (Julián González, 2002b). La misma apreciación vale para los servicios de inteligencia de las Fuerzas y para la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII) dependiente del Ministerio del Interior.

Otro de los problemas que presenta el sector inteligencia es el del evidente solapamiento parcial de las funciones encargadas a la DINACIE y la Dirección Nacional de Información e Inteligencia del Ministerio del Interior.

¹⁷ *“Confiable alude tanto a las garantías que ellos otorguen a la ciudadanía en relación a sus derechos como a las garantías de mantenimiento del secreto sin el cual la inteligencia pierde razón de ser”.* (Nota al pie incluida en el texto citado).

Por otra parte, la DINACIE nunca llegó a hacer efectiva en la práctica la función de dirección y coordinación sobre las demás agencias de inteligencia que le asigna la normativa vigente, en buena medida debido a las resistencias presentadas desde dichas agencias.

De esta forma, los jefes de cada uno de los servicios tienen un elevado nivel de autonomía respecto de las autoridades políticas del MDN o el Poder Ejecutivo para cumplir sus funciones. Al mismo tiempo, no parecen demasiado definidos y aceitados los mecanismos a través de los cuales la información y la inteligencia circulan y llegan finalmente a los niveles políticos de toma de decisión, lo que en definitiva debería constituir su única razón de ser.

Establecer con claridad todas estas cuestiones constituye un paso muy necesario –aunque obviamente, no suficiente– para poder ejercer algo de control sobre actividades que pueden tener consecuencias directas y graves en aspectos tan sensibles como la vigencia de los derechos y garantías estipulados en la Constitución. También, por supuesto, para que estos servicios, absolutamente necesarios y centrales en cualquier esquema de defensa brinden la máxima utilidad posible.

Centro de Altos Estudios Nacionales

Haciendo una interpretación amplia del concepto de “inteligencia”, también podría considerarse, en un tercer nivel, al Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN), que según el Dec. N° 87/005 tiene entre sus misiones, “*investigar y analizar permanentemente la realidad nacional en todos sus aspectos y su interrelación con el mundo*”¹⁸.

El CALEN fue creado por el Dec. 594/993 (30/12/93) a partir de la Escuela de Seguridad y Defensa Nacional del Ejército y que funcionó básicamente como un centro de elaboración doctrinaria y estudios estratégicos fundado en los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional¹⁹.

El Dec. N° 87/005 (24/02/05) indica que tiene como misión “*Desarrollar y consolidar conocimientos y técnicas relacionados con la planificación, coordinación, dirección y asesoramiento estratégico en los altos niveles de la conducción gubernamental del Estado. Investigar y analizar permanentemente la realidad nacional en todos sus aspectos y su interrelación con el mundo*”.

Entre sus objetivos destacan “*Investigar con rigurosidad científica la realidad nacional e internacional, a la luz de los Objetivos Nacionales, en el marco de su adhesión a los fundamentos del Estado de Derecho y al Régimen Democrático Republicano de Gobierno*”. “*Contribuir al establecimiento de una Cultura Estratégica Nacional, a través de la formación de Analistas y Magíster en Estrategia Nacional...*” Y “*Fortalecer el conocimiento a través del establecimiento de vínculos entre la docencia y la investigación... así como mediante convenios con instituciones nacionales e internacionales*”. (Dec. N° 87/005 de 24/02/05).

Actualmente se dicta allí un Curso de Altos Estudios Nacionales, de un año de duración, donde se imparten conocimientos sobre Táctica, Estrategia y Administración. El mismo está dirigido, por un lado, a profesionales universitarios civiles, especial pero no exclusivamente funcionarios públicos. Los aspirantes de este grupo son seleccionados por la Institución a través de prueba de conocimientos y entrevista

¹⁸ Resulta interesante resaltar el hecho de que la última reestructura organizativa y redefinición de misiones del CALEN se formalizó mediante un Decreto (N° 87/005, del 24/02/05) firmado por el Presidente Batlle sólo cuatro días antes de que asumiera el nuevo gobierno electo.

¹⁹ La ESEDENA es explícitamente reconocida como antecedente directo del CALEN en la página web del Centro: “Creado en el año 1976 el Instituto crece y se desarrolla pasando a tener su actual denominación por Decreto del Consejo de Ministros N° 594/93 de fecha 30 de Diciembre de 1993” (en www.calen.gub.uy).

personal. Por otro, a Oficiales Superiores de las FF.AA. (diplomados del Curso de Estado Mayor), que sean designados por su respectivos mandos.

A quienes aprueben este curso se les otorga el Diploma en Altos Estudios Nacionales. Existe entonces la posibilidad de hacer un segundo curso –básicamente, metodología de la investigación–, al cabo del cual y luego de defender con éxito una monografía, se otorga el título de Magíster en Estrategia Nacional.

Esta “Maestría” fue reconocida por Resolución del Ministerio de Educación y Cultura del 21/12/1994 como “Curso de Nivel Post Terciario”. Sin perjuicio de la calidad académica que puedan tener dichos cursos, vale aclarar que el MEyC no realizó evaluaciones adecuadas, ni definió el significado de la expresión “Nivel Post – Terciario”²⁰ al momento de emitir esa acreditación, tampoco *a posteriori*,

Meses antes, la Res. N° 72.828 del PE, del 12/07/1994 había designado al CALEN como “Centro Universitario de las Fuerzas Armadas”.

Por otra parte, a principios de 2004 estuvo a estudio del MDN un proyecto por el que se pretendía crear “una Universidad de Defensa”, de la que el CALEN sería una de las “Facultades”, junto a las escuelas de formación de oficiales de las FF.AA. y un instituto tecnológico a crear²¹. Esta idea fue incluso consignada en un libro editado por el Ministerio de Defensa Nacional en 2005 (MDN, 2005).

No obstante ello, hacia fines de 2006, diferentes actores relacionados con el tema, –incluidos oficiales de las tres FF.AA.– reunidos en una mesa de discusión sobre formación militar en el marco del Debate Nacional sobre Defensa rechazaron esta propuesta. (Debate Nacional sobre Defensa, MTD, Relatoría sesión 7/12/06, MTD 2 sobre L.O. FF.AA., en www.mdn.gub.uy).

Además de los cursos recién mencionados, el CALEN promueve otras actividades académicas como seminarios, encuentros y debates, al tiempo que se han instrumentado múltiples convenios de colaboración con varias instituciones universitarias privadas y públicas.

El CALEN y el Instituto Jurídico de la Defensa –dependiente del Ministerio de Defensa Nacional desde su creación en 1997, e incorporado al CALEN en febrero de 2005– han producido también múltiples documentos sobre la Defensa y la Seguridad en el país, algunos de cuyos contenidos fueron luego oficializados por los Ministros de Defensa Nacional en “Bases para una Política de Defensa Nacional (1999)” y “La Defensa Nacional. Aportes para un debate (2005)”.

Según el artículo 7 del Dec. 87/005, el CALEN es dirigido por un Oficial General (Ejército), y cuenta con un Sub Director (Oficial Superior de las FF.AA.) y un Sub Director Académico “...*profesional universitario o licenciado civil diplomado del CALEN*”

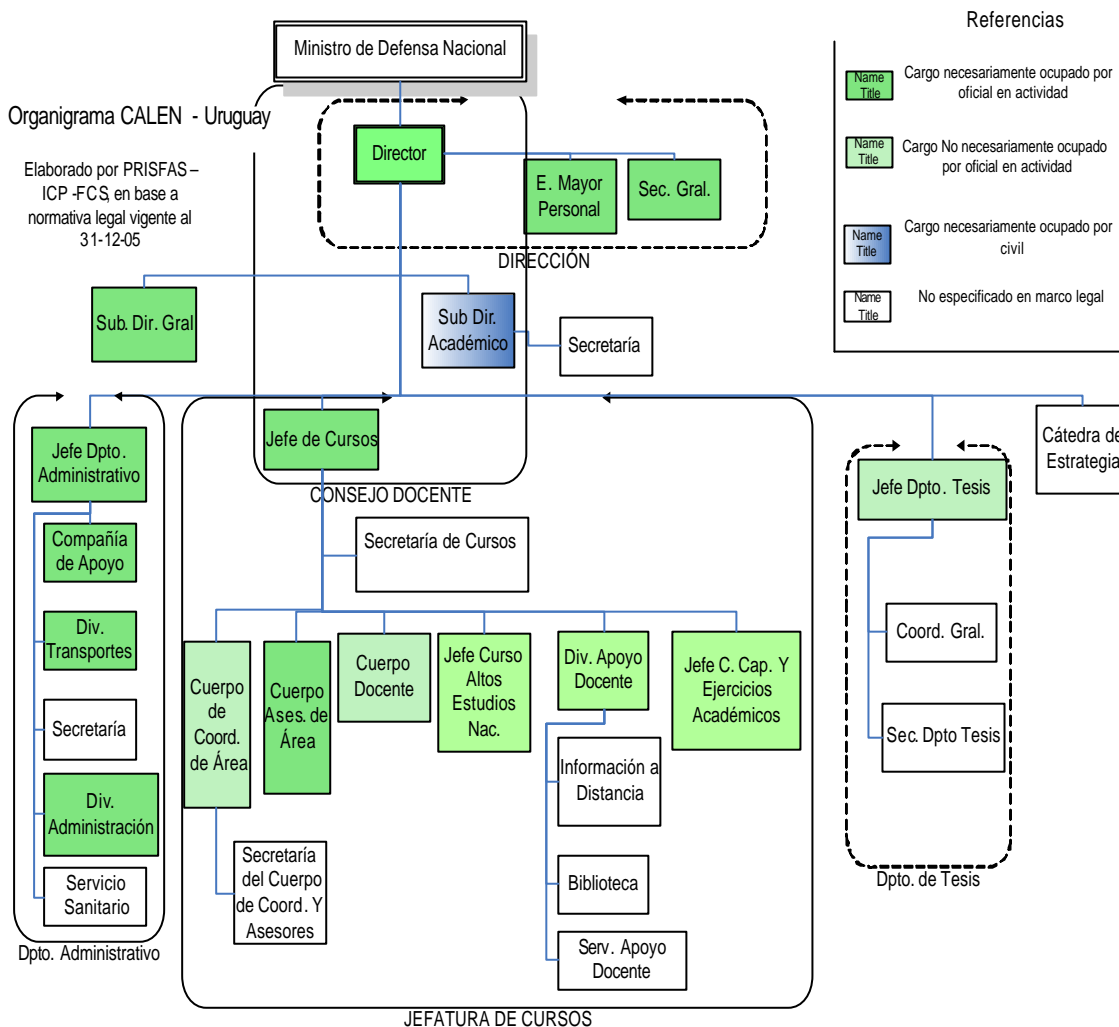
²⁰ En primer lugar, el contenido del título de “Nivel Post Terciario” jamás fue definido, ni utilizado para ningún otro curso, por lo que en rigor la “Maestría” del CALEN se encuentra en un limbo jurídico/educativo idéntico al que se encontraría si no hubiera recibido reconocimiento alguno. En segundo lugar, el proceso de evaluación debe catalogarse, al menos como “débil”. Y ello porque fue realizado por una agencia estatal que no estaba preparada para dicha función. En efecto, en ese período, el MEyC había comenzado a improvisar comisiones honorarias de especialistas que analizaban la información que las propias instituciones aspirantes al reconocimiento enviaban acerca de los cursos ofrecidos. También había elaborado algunas pautas con exigencias mínimas a cumplir, pero no existía una normativa legal ni cuadros experimentados en evaluación académica. En el caso de la “Maestría” del CALEN, el proceso se definió con el envío de un informe con datos básicos sobre contenidos, objetivos y organización del curso. Dicho informe fue evaluado por una Comisión del MEyC, que finalmente aconsejó otorgar el reconocimiento de “Nivel post Terciario” a la carrera. (Diego Gonnet, 2004).

²¹ “La Universidad tendrá a su cargo la enseñanza pública superior en el plano de la Defensa Nacional, incluyendo la enseñanza superior de las tres ramas de las FF.AA. y la estrategia a nivel nacional(...)” Así como “...*impulsar y proteger la investigación técnico-científica en el ámbito de la Defensa*”. (MDN 2005: 222).

o de la ESEDNA". Tradicionalmente, casi la totalidad de los cargos de dirección y jerarquías intermedias han sido desempeñados por Oficiales Superiores del Ejército, aunque muchos civiles forman parte de su cuerpo docente.

Actualmente (diciembre de 2006), la estructura del CALEN está siendo modificada, por lo que no se corresponde exactamente con la que figura en el Decreto vigente²². No obstante, se incorpora aquí el Organigrama formalmente vigente, a título indicativo.

Gráfico IV.3. Organigrama CALEN



IV.III. Organismos con funciones de carácter no estrictamente militar

Que el MDN y las Fuerzas Armadas uruguayas albergan organismos con funciones y/o desarrollan *tareas no necesariamente relacionadas con la defensa nacional militar* constituye un hecho evidente. Una rápida revisión de las competencias del MDN y de la lista de *misiones subsidiarias* de las FF.AA. lo demuestra.

Ahora bien, más allá de ese punto, no hay un acuerdo claro a nivel político, académico o militar a la hora de determinar concreta y exhaustivamente cuáles de esas tareas son "civiles" y cuáles "militares" o cuáles deben permanecer en la esfera

²² Se agradece al Subdirector del CALEN, Cnel. Lic. Juan J. Pioli la precisión sobre el punto.

del Ministerio y cuáles deben ser transferidas a otras instituciones estatales o incluso suprimidas. Tampoco se han propuesto criterios para ello.

En vista de que este será uno de los temas centrales que la futura reestructura planteada a partir de la promulgación de la Ley de Defensa deberá definir, parece necesario y describir los organismos y funciones que pueden ser rotulados como “*de carácter no estrictamente militar*”.

Se hará referencia aquí sólo a los organismos que están directamente bajo la órbita del MDN y no aquellos que pertenecen a las propias FF.AA.

Para ordenar la descripción se propone agruparlos según la función central que cumplan, en torno a 3 categorías: 1) prestación de servicios de seguridad/bienestar social, 2) funciones de autoridad, control y regulación; y 3) protección del medio ambiente/investigación científica.

IV.III.I Prestación de servicios de seguridad/bienestar social

Esta categoría incluye básicamente a los servicios agrupados en la Dirección General de los Servicios de las FF.AA., la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA., así como a algunos servicios y programas de bienestar social prestados directamente por las FF.AA. a sus integrantes, generalmente a instancias de los respectivos Estados Mayores Generales.

Dirección General de los Servicios de las FF.AA.

El primero de los tres servicios integrados en la D.G.SS.FF.AA., por antigüedad e importancia económica, es el Servicio de Retiros y Pensiones de las FF.AA., cuyo primer antecedente data de 1911. En 1974 el mismo deja de tener patrimonio propio y gestión descentralizada para incorporarse al MDN, según lo definido por los Dec.-Ley 14.157 y 14.189 (www.srpFF.AA.gub.uy).

Aún en un repaso tan escueto como éste, resulta imposible eludir la mención a la situación financiera de este servicio.

Según datos del BPS reproducidos por el Instituto Nacional de Estadísticas, en Diciembre de 2003 el S.RR.PP.FF.AA. brindaba unas 44.280 prestaciones, de un total de 812.434, es decir, poco más del 5,4% del total registrado por concepto de jubilaciones y pensiones en el sistema de seguridad social uruguayo.

Al mismo tiempo, y al igual que los demás servicios públicos estatales de previsión social, el militar presenta un grave desfinanciamiento, que en 2003 alcanzó los \$2771,17 millones de ese año, implicando una erogación de \$1422,99 millones con cargo a Rentas Generales²³.

Tal como señala J. González (2005 a), en el caso del S.R.P.FF.AA. dicha situación surge a partir del proceso de expansión del número de funcionarios del MDN ocurrido durante la dictadura, y posterior caída del mismo, que condujo a que “...en diciembre de 2004, la cifra de beneficiarios de prestaciones de retiro y pensionistas (...) superaba en unos 14 mil al número de militares activos cotizantes al servicio”. Desbalance este que sigue agravándose en tanto sigue creciendo el número de beneficiarios mientras se reduce el de aportantes.

También influye en el mismo sentido el hecho de que los salarios que percibieron los militares durante la fase de expansión son mucho mayores que los que reciben actualmente, con lo que se agrava su impacto sobre el volumen de

²³ Esa erogación representó a su vez el 7,5% del déficit total de los servicios públicos estatales por concepto de jubilaciones y pensiones de ese año. (Elaboración propia en base a datos de www.ine.gub.uy).

prestaciones a atender. Entonces se combinan caída del número y caída del salario real de los cotizantes en relación al de los beneficiarios. (J. González, 2005 a).

Continuando con la descripción de los componentes de la D.G.SS.FF.AA., hay que mencionar a los Servicios de Tutela Social y de Viviendas de las FF.AA., ambos creados por la L.O.FF.AA. de 1974.

Según lo indicado en su página web, el Servicio de Tutela Social presta servicios fúnebres, administra un residencial para adultos mayores y puede financiar parcialmente la estadía de sus beneficiarios en residenciales o casas de salud.

Además, ayuda a financiar el traslado y tratamiento en centros especializados para beneficiarios menores con capacidades diferentes. Financia audífonos y cristales oculares. Provee alojamiento a acompañantes femeninos de los beneficiarios del interior del país que se encuentren internados en el Hospital Central de las FF.AA. Administra el “Parador Tajés” (Los Cerrillos, Canelones), donde funciona un “Centro de Recuperación Físico y Descanso del Personal Superior”, –al que pueden acceder también sus familias–, así como una colonia vacacional.

En tercer lugar, el Servicio de Viviendas, creado en 1974, tiene por misión “*Obtener vivienda propia para el Personal Superior y Subalterno de las FF.AA. en actividad o retiro...*”. (Art. 27 de Dec.-Ley 14157). Gestiona líneas de crédito para construcción y/o reparación de viviendas, presta apoyo a cooperativas militares de vivienda, y gestiona convenios con otras instituciones públicas para brindar soluciones habitacionales.

Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA.

Se centrará ahora la atención en la D.N.S.FF.AA.. La misma fue creada también por la L.O.FF.AA. de 1974. Su Director es un Oficial General (Ejército), y son Oficiales Superiores y Jefes (Cneles. Tte. Cneles. y equivalentes) en actividad quienes están a cargo de la mayoría de sus diversas dependencias. Incluso sus funcionarios médicos tienen el status de militares equiparados.

Según datos de Presidencia de la República del año 2005 insumió el 14,7% del presupuesto del Ministerio. Vale la pena nuevamente remitirse al análisis que de este servicio hace Julián González (2005 a).

Allí se indica que “*Sanidad Militar ha devenido un servicio médico de enorme cobertura por el porcentaje de población que atiende, así como por el espectro de servicios médicos que proporciona. A ella accede el conjunto de los funcionarios del Ministerio de Defensa y sus familias, así como los beneficiarios del sistema de retiros y pensiones militares y sus familias*”.

“*...en 1996 –último dato disponible en el INE– unas 130 mil personas tienen a Sanidad Militar como servicio de referencia para sus necesidades de salud*”.

“*Desde su creación, Sanidad Militar tuvo como vocación constituirse en un servicio para la familia militar. Por lo tanto, no sólo se creó sobre la base de aportes de los propios militares, sino que su funcionamiento se financió en buena medida de igual forma. El enorme desarrollo adquirido por las FF.AA. y el Ministerio de Defensa en los 70’ y 80’ condujo a la actual realidad. Posteriormente, la necesidad de generar recursos propios para su sostenimiento, ha impulsado al Hospital Central Militar a desarrollar ciertas áreas de medicina altamente especializada y a la venta de servicios médicos que no sólo escapan a su vocación primigenia sino que lo alejan de un Servicio de Sanidad Militar stricto sensu. No puede dejar de mencionarse tampoco que la importante participación de fuerzas militares uruguayas en Misiones de Paz, ha obligado a la creación de un área especializada en medicina tropical. La atención sanitaria de contingentes y observadores militares, tanto durante su despliegue como previa y posteriormente, requiere fuertes inversiones*”.

Para finalizar este rápido retrato de los organismos dedicados a la prestación de servicios de bienestar social, parece importante hacer una breve digresión.

La extrema disparidad en los “paquetes” de beneficios y remuneraciones no salariales que reciben los funcionarios de los distintos sectores del Estado uruguayo es una característica notoria y de larga data. En la inmensa mayoría de los casos ella no responde, como debería, a políticas coherentes y transparentes, definidas y justificadas en base a las especificidades de las tareas que cada funcionario cumple. Una vez más, lo mismo sucede en el MDN.

Se sostiene aquí que, como principio general, el personal del MDN y sus familias, –así como el resto de los funcionarios de las distintas reparticiones estatales– debería gozar de beneficios, servicios sociales y remuneraciones no salariales asignados según los mismos criterios generales y a través de los mismos organismos que el resto de la sociedad.

No hay duda de que, de existir necesidades específicas o problemáticas particulares derivadas del ejercicio de su función, ellas deberían ser debidamente atendidas. Pero tales “consideraciones especiales” deberían definirse con la mayor transparencia posible y buscando siempre no alterar el principio de igualdad recién definido²⁴.

En el caso concreto del MDN, sin afectar los derechos adquiridos por el funcionariado actual, debería estudiarse la forma de adecuar las prestaciones sociales de los futuros funcionarios a dicho principio.

Esto podría también permitir eliminar servicios y estructuras burocráticas que resulten redundantes con respecto al resto del aparato estatal, o bien fortalecer áreas civiles a partir de los servicios de la órbita militar que actualmente estén funcionando en mejores condiciones.

A modo de ejemplo, resulta aconsejable que las necesidades en materia de vivienda del personal militar sean atendidas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y/o el Banco Hipotecario del Uruguay, de acuerdo a los mismos criterios que rigen para el resto de la sociedad y sólo en caso de que sea imprescindible por razones de servicio, mediante programas especiales para militares.

En el caso específico de la Dirección Nacional de Sanidad de las FF.AA., en primer lugar, debería distinguirse el Servicio encargado de atender la sanidad del personal militar en servicio activo y en particular durante maniobras, despliegues en el exterior, o eventualmente, combate, de la atención médica a que tienen derecho el personal en situación de retiro y el conjunto de los familiares del personal militar en actividad o retiro.

En segundo lugar, debería profundizarse la integración ya existente entre el Hospital Central de las FF.AA. y el resto del sistema público, asegurando siempre que los altos niveles de atención alcanzado por el primero no se vea afectado, sino que por el contrario, pueda ser aprovechado por los demás usuarios de Salud Pública.

²⁴ Es claro que la aplicación concreta de una definición de este tipo implicaría una tarea de planificación y renegociación de las condiciones de trabajo de todo el sector público de tal magnitud que su mera enunciación puede parecer un sin sentido. No obstante ello, parece preferible problematizar esa disparidad, antes que aceptarla como natural y/o justa, de manera de intentar corregirla gradualmente a futuro, o al menos no acentuarla.

IV.III.IV. Funciones de autoridad, control y regulación

Esta categoría comprende a los organismos y servicios a los que se ha otorgado funciones de control y regulación de diversas actividades o ámbitos de acción civiles.

En la órbita del MDN puede señalarse a la Dirección Nacional de Pasos de Frontera. En Marzo de 2005 sus autoridades elaboraron un “Documento Informativo”, que presenta una interesante descripción y análisis de su estructura y funcionamiento, por lo que se citará parcialmente aquí²⁵.

La D.N.PP.F. “...está a cargo de un Director con la jerarquía de Oficial Superior en actividad del Ejército o la Armada, secundado por un Sub Director de la otra fuerza que el Director en ejercicio...”. Cuenta con un total de 113 funcionarios entre civiles, civiles equiparados, personal subalterno del MDN, y personal militar reincorporado.

Fue creada en 1974 “...como organismo concentrador de las funciones ejercidas por los demás Ministerios en la operatoria de frontera, otorgándole supremacía en la planificación, dirección y control”. El Dec. 650/990 le quitó “...toda potestad de control y supremacía, y otorgándole atribuciones de coordinación vagamente definidas, a la vez que le eliminó su autonomía presupuestal...”. Finalmente el Dec. N° 319/003 (5/07/2003) hizo aplicable al Derecho Interno la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC N° 3/95 de 1995) donde se establece la creación de Áreas de Control Integrado en los pasos de frontera y se instituye a la D.N.PP.F como organismo coordinador por Uruguay.

La Ley de Presupuesto Nacional N° 16.736 (1996) encomendó al Poder Ejecutivo la reglamentación de su organización y funciones, que no se ha llevado adelante hasta el momento. De la normativa nacional y regional se deduce que a la D.N.PP.F. compete:

“Coordinar las actividades desarrolladas por los organismos estatales de control fronterizo, en sus aspectos operacionales comunes y administrativos, exceptuando aquellos de carácter técnico... El ejercicio de la referida coordinación no implica supremacía, dirección o control sobre la actuación de cada organismo interviniente...” *“Coordinar las actividades de otros servicios públicos y privados disponibles, con la finalidad de obtener un flujo de usuarios lo más rápido posible compatible con la eficacia exigida por los controles técnicos respectivos”.* *“Coordinación (y) compatibilización de criterios referentes al orden, vigilancia, solicitudes de utilización de instalaciones y servicios...”* *“Asesorar e informar al MDN y al Poder Ejecutivo en lo concerniente al funcionamiento de los pasos de frontera...”* *“Presidir la Comisión Interministerial creada por Resolución del Poder Ejecutivo N° 554/91 del 30/7/91...”* de la que participan la Dir. Nac. de Aduanas (M. Economía y Finanzas); Dir. Nac. de Migración (M. Interior); Dir. Nac. de Transportes (M. Transporte y Obras Públicas) y las Dir. Gales. de Servicios Agrícolas y Servicios Ganaderos (M. Ganadería, Agricultura y Pesca). *“Integrar el Comité de Seguridad de la Secretaría Nacional de Drogas”.* Coordina también con servicios de los Ministerios de RR.EE., Turismo y Salud Pública.

A nivel del MERCOSUR, integra los Comités Técnicos y Sub Grupos de trabajo de Asuntos Aduaneros, Control y Operatoria de Frontera, y Transporte e Infraestructura.

Su ámbito de acción lo constituyen actualmente sólo los pasos de frontera terrestres y no los puertos y aeropuertos²⁶.

²⁵ Salvo que se especifique lo contrario, las citas textuales presentadas aquí corresponden a ese documento.

²⁶ A saber: los pasos fronterizos en Fray Bentos, Paysandú, Salto Grande, Bella Unión, Artigas, Río Branco, Chuy, Rivera y Aceguá.

La estructura funcional de la Dirección no ha sido establecida por el Poder Ejecutivo, por lo que actualmente rige un reglamento interno elaborado por la propia Dirección. Ella cuenta, por un lado, con una oficina central en Montevideo. Por otro, con órganos ejecutivos a nivel local que en realidad están a cargo de los Comandos Generales de Armada y Ejército, los cuales designan como Coordinadores y sub Coordinadores locales a Jefes de Unidades Militares cercanas a los Pasos de Frontera (Según Res. del MDN N° 24.676; 30.757 y 45.892).

Actualmente entonces la Dirección no tiene funciones de planificación o regulación, sino que simplemente coordina la actividad de los distintos servicios estatales que actúan en los pasos de frontera terrestre²⁷, al tiempo que representa al país en grupos de trabajo del MERCOSUR relacionados al tránsito fronterizo. Tiene a su cargo también el cobro de cánones pagados por las Tiendas Libres de Impuestos instaladas en los pasos de Paysandú y Fray Bentos²⁸.

V.III.V. Protección del medio ambiente / investigación científica

La tercer categoría engloba aquellos servicios u organismos que tengan como uno de sus cometidos centrales –reales o declarados– el desarrollo y aplicación de investigación científica, y/o la protección del medio ambiente.

Instituto Antártico Uruguayo

Es el caso por ejemplo del Instituto Antártico Uruguayo (IAU). En 1985 Uruguay pasa a ser uno de los 27 miembros consultivos del Sistema del Tratado Antártico. Con ello el país adquiere múltiples compromisos en relación al mantenimiento de programas científicos y a la preservación del ambiente en el área geográfica definida por dicho Tratado.

Como contrapartida, se le permite participar en los foros multilaterales que establecen “...el marco jurídico, político y técnico en el que se deben desarrollar las actividades en ese territorio”. (MDN 2005: 75) Por otra parte, también se gana la posibilidad de reclamar derechos futuros de explotación de diversos e importantísimos recursos naturales, siempre que se mantenga a lo largo del tiempo el interés en la zona antártica, expresado especialmente a través de las actividades desarrolladas allí.

Como representante oficial del Estado uruguayo en el mencionado Sistema Antártico, el IAU es el organismo estatal responsable de preservar ese status al “...programar y desarrollar las actividades científicas, tecnológicas y logísticas antárticas...”. Incluso “Los Programas Antárticos a desarrollar por otros componentes del Estado o por Organizaciones Privadas, deberán realizarse previa coordinación con el Instituto Antártico Uruguayo”, tal como señala el Dec. N° 555/994²⁹ de 15/12/1994.

Entre sus funciones específicas se cuentan: “Formular, efectuar y evaluar investigaciones y exploraciones científicas, técnicas y logísticas en el área del Sistema del Tratado Antártico, mediante la creación y administración de Grupos de Trabajo específicos...”. “Promover y regular el estudio de ciencias aplicadas al área del Sistema del Tratado Antártico, por parte de Organismos Públicos, Universidades e Instituciones privadas Nacionales, a través de la formulación de Convenios con las entidades involucradas”. “Mantener presencia en el área del Sistema del Tratado Antártico, a través de Bases, Refugios y Expediciones...” “Formular, evaluar y ejecutar

²⁷ A saber: los pasos fronterizos en Fray Bentos, Paysandú, Salto Grande, Bella Unión, Artigas, Río Branco, Chuy, Rivera y Aceguá.

²⁸ Ellos representan alrededor de U\$S 20.000 mensuales, que desde 2003 se vuelcan directamente a la Cuenta Única Nacional, por resolución del Ministerio de Economía (DNPPFF, 2005). Esta Dirección no cuenta con financiamiento estipulado en el Presupuesto Nacional, sino que depende de las partidas que le destine la Dirección de Contabilidad del MDN.

²⁹ Esta norma reformula la Org. y Funciones dispuesta para el IAU por el Dec. 137/981 del 24/05/1981.

las normas necesarias para la preservación del medio ambiente Antártico... “Asesorar al Poder Ejecutivo sobre temas de su competencia y ejecutar aquellos cometidos Antárticos que este determine”. “Proponer al Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Estado que corresponda, la ratificación de los Proyectos de Convenios, Convenciones, Resoluciones y Recomendaciones acordadas dentro del Sistema del Tratado Antártico” “Gestionar y proponer la celebración de Convenios de carácter científico, tecnológico o logístico con entidades similares públicas o privadas de otros países”.

A través de la coordinación de recursos materiales y humanos de las tres FF.AA., el Instituto sostiene y opera la Base Científica Antártica Gral. Artigas (BCAA), en la Isla Rey Jorge, Archipiélago Shetland del Sur, así como la Estación Científica Antártica T/N Ruperto Elichiribehety (ECARE), sobre la Península Antártica.

A modo de descripción general, en el plano logístico el Ejército es el principal responsable por la operación de la Base y Estación, así como del transporte terrestre. La Armada Nacional es responsable de los suministros de dichas instalaciones y transporte de personal, usualmente a través de un viaje anual a cargo del buque ROU Vanguardia, así como de otras actividades que involucren transporte marítimo. Por su parte la Fuerza Aérea mantiene la comunicación y transporte aéreo, mientras. El Servicio de Sanidad de las FF.AA. provee cobertura médica convencional y de emergencia³⁰. (MDN 2005: 86 y ss.)

En el plano científico, cada Fuerza desarrolla diversos programas. A modo indicativo, la Armada opera una estación mareográfica, otra meteorológica y oceanográfica, así como realiza estudios sobre Glaciología y campo magnético terrestre. El Ejército lleva adelante un programa de observación de parámetros geodésicos, y la Fuerza Aérea opera estaciones ozonométricas y ionosféricas³¹. Varias de estas actividades se realizan en coordinación y/o siguiendo parámetros comunes a los utilizados por personal de otros países instalados en el área.

Es importante resaltar que el IAU posee “...la autoría intelectual de los Proyectos Científicos o Técnicos en desarrollo, pudiendo, para nuevos Proyectos, coordinar una autoría compartida...”

El IAU monopoliza también la coordinación de actividades turísticas en la Antártida. En efecto, en el año 2005, comenzó a ofrecer paquetes turísticos que incluían visitas a la Base Gral. Artigas, como forma de obtener financiamiento más allá del asignado por el Presupuesto estatal. Al final de ese año, jefes del IAU estimaron que las actividades turísticas habían aportado unos U\$S 150.000.

Según las mismas fuentes, la remodelación parcial de la Base Artigas, iniciada ese año, contemplaba la construcción de aulas especialmente diseñadas para brindar información a los turistas, así como habitaciones especiales para los mismos³².

Organización y funcionamiento

Tal como lo establece el Dec. N° 555/994, el IAU depende directamente del Ministro de Defensa Nacional.

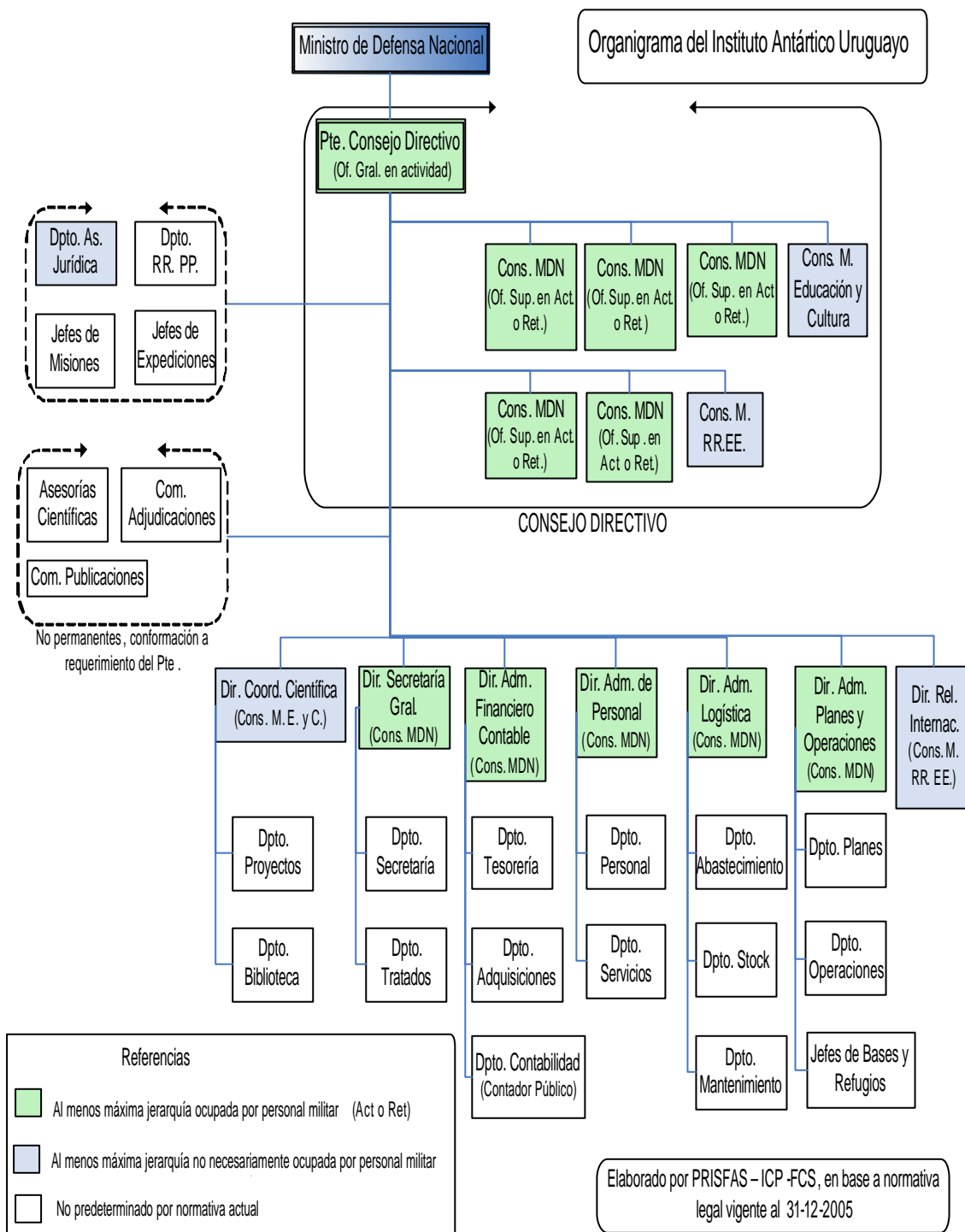
Está dirigido por un Presidente (Oficial General o equivalente en actividad), que participa, a su vez, de un Consejo Directivo. Dicho consejo se completa con 5 Consejeros por el MDN (Oficiales superiores en actividad o retiro), un Consejero por el Ministerio de Educación y Cultura, y otro por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Todos ellos son designados por el Poder Ejecutivo.

³⁰ En efecto, puede decirse que las actividades del IAU representan el ámbito más importante de acción conjunta de las FF.AA. uruguayas.

³¹ La presente lista es simplemente indicativa, y no agota las actividades científicas desarrolladas allí por las FF.AA.

³² Ver diario El País, Suplemento El Empresario, 10/02/06.

Gráfico IV. 4 Organigrama IAU



Presidente:

Entre otras funciones, el Presidente debe “Administrar las actividades del IAU. Asesorar al Ministerio de Defensa Nacional en todo lo relacionado con los cometidos y funciones del Instituto Antártico Uruguayo. Convocar al Consejo Directivo... Suscribir convenios con la aprobación correspondiente del Poder Ejecutivo o Poder Legislativo... Fijar las normas de operación y funcionamiento de bases y refugios.

Autorizar la asignación de rubros, según lo resuelto en el Consejo". (Dec. 555/994 Num. 3.10.1.4)

Tiene bajo dependencia directa a la Asesoría Jurídica, el Dpto. de RR. PP., así como a los Jefes de misiones y expediciones. Puede también requerir la formación de: asesorías científicas para evaluar proyectos; comisiones de adjudicación, y comisión de publicaciones.

Dpto. de Asesoría Jurídica: Está integrado por juristas designados por el Poder Ejecutivo. Brinda asesoramiento en relación a la aplicación de las normas emanadas del Sistema del Tratado Antártico o sobre nuevos convenios y/o tratados, así como genera fundamentos jurídicos para de sustentar la posición del País en los Foros Antárticos.

Dpto. de Relaciones Públicas: Administra la política de RR.PP. del IAU. Promueve y realiza Seminarios, Congresos, Conferencias y demás tareas de difusión.

Consejo Directivo:

Entre otras funciones, pueden señalarse las de *"Controlar el cumplimiento de los Objetivos y principios del Sistema del Tratado Antártico. Dictar pautas generales de política y comportamiento Antártico para las actividades que deban desarrollar los integrantes de las Bases, Refugios y Expediciones... Aprobar el presupuesto de Gastos e Inversiones³³... Controlar la Rendición de Cuentas de cada Ejercicio... Formular política de difusión, educación e información sobre la temática Antártica... Aprobar la Dotación de las Bases y Refugios así como el correspondiente Manual Orgánico de las mismas... Fijar la integración de los Grupos de Trabajos Científicos, Técnicos y Logísticos ante requerimiento fundado del Director correspondiente... Fijar la política de selección de personal para las Dotaciones... Designar a los Jefes de Bases, Refugios y Expediciones... Aprobar la implementación de los Programas Científicos, Técnicos y Logísticos a requerimiento de los respectivos Directores..."* (Dec. Nº 555/994 Num 4.2).

Direcciones:

Cada uno de los consejeros arriba mencionados ocupa una de las 7 Direcciones que dependen directamente del Presidente del Instituto. A su vez, *"Cada Dirección estará integrada por personal Superior y Subalterno de cada Fuerza, manteniendo el equilibrio como organismo conjunto y según la especialización de cada integrante y por personal del MDN acorde a lo que establezca el Manual Orgánico (de cada una de ellas)"*. (Dec. 555/994 Num. 3.10.2.3)

Como competencias generales de las Direcciones vale mencionar las de: evaluar y seleccionar los Proyectos Científicos presentados por la Dir. de Coordinación Científica; y, previo a cada reunión del Sistema de Tratado Antártico, fijar y fundamentar las posiciones que el IAU llevará acerca de cada tema agendado.

Dir. de Secretaría General: Comprende los Dptos. de Secretaría y Tratados. Realiza, entre otras, tareas de secretaría del Consejo, coordinación con otras Direcciones, redacción de proyectos de tratados y convenios, manejo del archivo del IAU, relacionamiento con otras organizaciones del Sistema del Tratado Antártico.

Dir. Administración de Personal: Comprende los Dptos. de Personal y Servicios. Administra todos los asuntos relativos al personal; desarrolla la política de Sanidad en

³³ El mismo es *"...presentado por la Comisión de Planificación de Finanzas integrada por el Director Financiero Contable, más un Director representante de cada una de las Fuerzas, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores y uno del Ministerio de Educación y Cultura designados a tales efectos por el Consejo Directivo"*. (Dec. Nº 555/994 Num. 4.2.5).

las bases. Tiene a su cargo el relacionamiento del IAU con las familias de las dotaciones de dichas bases; el trámite de la correspondencia hacia y desde allí; la administración y mantenimiento de las sedes del IAU, y la realización y archivo de proyectos audiovisuales, en coordinación con el Dpto. de RR.PP.

Dir. Planes y Operaciones: Comprende Dptos. de Planes y Operaciones, así como ejerce la coordinación con los Jefes de Bases y Refugios Antárticos. Organiza el transporte aéreo y marítimo; administra laboratorios e instrumental científico; elabora directivas de selección de personal, así como selecciona, adiestra y asesora al personal enviado a las bases y refugios. Determina los requerimientos de mantenimiento de dichos sitios.

Dir. Logística: Comprende Dptos. de Abastecimiento, Stock y Mantenimiento. Determina los requerimientos para el sostenimiento de las operaciones; realiza stock de materiales, vituallas, etc. Administra transporte y mantenimiento de las bases y equipos, así como la generación de energía.

Dir. Financiero Contable: Comprende Dptos. de Tesorería, Adquisiciones y Contabilidad. (Este último debe ser dirigido por un Contador Público). Custodia fondos, títulos y valores asignados al IAU. Hace las compras necesarias. Confecciona balances y presupuestos, controla movimientos de fondos, etc.

Dir. Coordinación Científica: Es dirigida por el consejero del Ministerio de Educación y Cultura (Profesional Universitario con una antigüedad mínima de 10 años en el ejercicio de la Profesión). Comprende Dptos. de Biblioteca y Proyectos. Administra la Biblioteca y el Banco de Datos Científicos. Realiza evaluación primaria de proyectos de investigación científica presentados al IAU, informando al Consejo Directivo. Está a cargo del relacionamiento técnico con Institutos y Universidades para el desarrollo de proyectos científicos, y del seguimiento de los proyectos que el IAU lleve adelante.

Dir. Relaciones Internacionales: Es dirigida por el consejero del Ministerio de Relaciones Exteriores (jerarquía igual o superior a Ministro Consejero). Tiene a su cargo el relacionamiento diplomático con los Países integrantes del Sistema del Tratado Antártico, y el asesoramiento al Consejo Directivo en materia de política antártica en tanto política exterior del país.

Dirección Nacional De Meteorología

En segundo lugar, hay que señalar a la Dirección Nacional de Meteorología. Este servicio surge originalmente dentro del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Durante la presidencia de Gabriel Terra pasó al MDN. En 1967 mediante una disposición transitoria de la Constitución actualmente vigente volvió a la órbita civil, y desde 1974 se encuentra nuevamente en el MDN³⁴.

Según el Reglamento de Organización y Funcionamiento aprobado por el Dec. N° 546/977 de 1977, la DNM es "...la Autoridad Nacional en meteorología su objetivo será el suministro de los servicios meteorológicos en la República, sus aguas y espacio aéreo jurisdiccionales y el de los servicios internacionales que correspondan al país de acuerdo con los convenios aplicables".

Es entonces responsable "...de la realización de la observación, concentración, control de calidad, intercambio nacional e internacional, análisis e investigación, suministro, difusión y conservación de la información oficial en meteorología".

También incluye una Escuela Nacional de Meteorología.

Actualmente es dirigida por un civil, pero la mayoría de sus funcionarios son militares o civiles equiparados.

³⁴ Se agradece al Sr. Gabriel Labrador la precisión sobre este punto.

Cabe hacer notar que tanto la Fuerza Aérea como la Armada cuentan también con sus propios servicios meteorológicos, independientes de la DNM.

La problemática de esta Dirección ha sido muy discutida en otros ámbitos, por lo que no se ahondará demasiado aquí. Simplemente se señalará, por un lado, que la actual multiplicación de esfuerzos estatales en la materia (Fuerza Aérea, Armada, MDN, INIA) resulta bastante difícil de justificar, y genera situaciones como la coexistencia de dos centrales de análisis meteorológico en el Aeropuerto de Carrasco³⁵.

Parece necesario emprender urgentemente una tarea de racionalización de las estructuras y recursos dedicados a estos servicios. Debería favorecerse la unificación de los mismos en torno a una Dirección apta para alentar, de forma coordinada, la investigación en las múltiples materias en que esta disciplina puede hacer aportes, de las cuales las aplicaciones estrictamente militares representan un porcentaje imprescindible pero menor.

IV.IV. A modo de conclusión: Déficit democráticos y dificultades de gestión

Siguiendo la estrategia planteada al inicio de este trabajo, se ha realizado una descripción general del MDN, haciendo foco en su carácter de institución militarizada, la distribución de competencias a su interior y la existencia bajo su órbita de organismos con funciones *no directamente relacionadas a la defensa militar*.

Resta ahora hacer una breve apreciación de algunas consecuencias indeseables que estas tres características generan.

Como *déficit democrático* puede anotarse, en primer lugar, el hecho de que la *militarización* –omnipresencia militar y capacidad de los Ctes. en Jefe de *proponer* a los oficiales destinados a cada cargo– de la estructura del MDN contribuye a garantizar para los uniformados un importante e inconveniente nivel de autonomía en la conducción de las FF.AA. –y con ello de buena parte de la política de defensa.

A este resultado colabora también, de forma no menor, la particular estructura organizativa y distribución de tareas a su interior que presenta el Ministerio. Esto es, que la “Administración Superior” ha sido concebida simplemente para llevar algunos registros y controles formales, y desempeñar funciones auxiliares. No para elaborar políticas y ejercer control de su implementación, cuestión que queda a cargo de los organismos supuestamente subordinados.

Además, la referida omnipresencia militar está en contradicción con el establecimiento de una carrera funcional en el Ministerio y con la necesidad de capacitación y especialización de personal civil en los temas de defensa nacional. De esta forma, tiende a perpetuarla como una esfera en la que el gobierno y la sociedad ejercen limitada incidencia efectiva.

Es decir, la *militarización* del MDN retro-alimenta de hecho el carácter de *actor pasivo* que en esta esfera de gobierno han jugado los actores civiles/políticos. Se ha favorecido así la persistente ausencia de un concepto y una política explícita de defensa nacional, en particular en su dimensión militar.

Por otra parte, y si es cierto que *recursos son poder*, puede argumentarse que el manejo altamente autónomo de todos los organismos dependientes del MDN, –que como ya se dijo, abarcan ámbitos que van mucho más allá de los asuntos de defensa y militares– favorece la injerencia militar en áreas que les son ajenas y fortalece el *poder político militar* (B. Abrahamsson, 1972).

³⁵ Se agradece al Sr. Gabriel Labrador la precisión sobre este punto.

También cabe hacer algunos comentarios acerca de cómo las tres características arriba reseñadas pueden perjudicar la capacidad de gestión de las áreas de políticas asignadas al MDN.

En primer lugar, puede afirmarse que la particular forma en que se distribuyen entre las tres Fuerzas las diversas direcciones del Ministerio, sumada al hecho de que las decisiones fundamentales en torno a dichas instituciones se toman esencialmente dentro de las Fuerzas y no a nivel central, han favorecido la escasa unidad y muy baja coordinación de políticas militares en sus diversas dimensiones. Fenómeno que podría caracterizarse como de *feudalización* de los institutos armados.

Partiendo de la ausencia de directivas políticas explícitas y de la virtual inexistencia de organismos efectivos de planificación conjunta de la defensa nacional militar, es muy limitada la coordinación y racionalización de las doctrinas de empleo, diseño, estructura y despliegue de Fuerzas, políticas de formación de personal, adquisiciones y logística, adquisición y desarrollo de sistemas de armas y equipamientos, relaciones internacionales de las Fuerzas, etc.

Casi *naturalmente*, cada Fuerza –como cualquier otra gran organización corporativa- tiende a desarrollar y proteger sus niveles de autonomía institucional al tiempo que, por sus funciones profesionales desarrolla normas internas y formas de socialización que la diferencian, no sólo del mundo civil, sino también de las otras Fuerzas (R. Bañón y J. Olmeda; 1985).

Esa peculiar diferenciación entre las Fuerzas es un fenómeno casi universal que se explica tanto por sus diversas tradiciones como por sus distintos imperativos y especializaciones funcionales. Dichas diferencias también determinan rivalidades y prejuicios, casi siempre alimentados por vías formales e informales en las propias corporaciones.

En tal contexto, el corolario inevitable de la distribución inter-Fuerzas de los cargos en el Ministerio es doble: asegura la pre-eminencia del Ejército a su interior y además retro-alimenta la tradicional hegemonía política de esta Fuerza sobre las otras dos.

A la falta de consistencia del nivel conjunto contribuye también, como ya se dijo, la trayectoria histórica recorrida por el ESMACO y por el organismo al que el mismo está subordinado: la Junta de Ctes. en Jefe. En efecto, ellos funcionaron durante la dictadura como organismos de tutela del estado y del conjunto de la sociedad, incluyendo las actividades de represión política, para luego de 1985 ser prácticamente vaciados de toda función real.

La *militarización* del MDN genera además otros problemas de gestión. En primer lugar, el hecho de que los cargos burocráticos se conviertan en destinos militares implica que quedan sujetos al mecanismo de rotación permanente que caracteriza a la carrera de los oficiales militares.

De esta manera, se ve disminuida la capacidad de generar especialización en las diferentes tareas, y de que la mencionada estructura burocrática desarrolle lo que conoce como *memoria institucional*.

En segundo lugar, cuando los organismos *militarizados* tienen competencias que escapan parcial o totalmente del ámbito estrictamente castrense, se añaden aún otras dificultades.

Por ejemplo, en el caso del Instituto Antártico, ¿Son los oficiales de las FF.AA. los profesionales más idóneos para diseñar la política de investigación científica que permita sacar el máximo provecho a la presencia uruguaya en aquel continente?³⁶. O, invirtiendo el ejemplo, ¿es racional y/o razonable formar a un Oficial Superior para

³⁶ Dicho esto sin desconocer que es un representante del MEyC quien previamente informa al Consejo Directivo del IAU sobre los proyectos presentados (Dec. N° 555/994).

destinarlo a dirigir un centro de rehabilitación ecuestre³⁷ o para destinarlo a una Dirección de Contabilidad?

En tercer lugar, el hecho de que los funcionarios militares estén sometidos simultáneamente a un doble sistema de jerarquías –funcional del organismo al que fueron destinados, y militar–, implica la posibilidad de que en algún momento ellas entren en conflicto.

Parece evidente que dicha *doble dependencia jerárquica* no sólo es inconveniente desde el punto de vista administrativo. Resulta incluso peligroso desde el punto de vista democrático que en el organismo político responsable de *gobernar* los instrumentos más poderosos de coacción física legítima del estado, existan realidades jurídicas que vuelvan difusas y potencialmente conflictivas las relaciones de dependencia y la fluidez y claridad de la cadena de mando.

Para finalizar esta exposición, parece conveniente reafirmar que ningún cambio o arreglo institucional o formal puede, por sí solo, asegurar la efectiva conducción política del sector defensa y la adecuada articulación de los roles de todos los actores involucrados.

Nuevamente, alcanzar ese objetivo depende, en primer y principal lugar, del esfuerzo, tiempo y atención dedicada por la dirigencia política nacional a conocer en profundidad esta temática y sus lógicas particulares. Y en particular, a encontrar respuestas sólidas y pertinentes a las urgentes y difíciles preguntas de cuáles son los objetivos estratégicos para este sector, qué rol corresponde a las FF.AA. en el esfuerzo para alcanzarlos, y entonces, qué tipo de FF.AA. necesita el país.

* * *

³⁷ Agradezco a Sandra Perdomo la información brindada acerca del Centro Nacional de Rehabilitación Ecuestre.