

**GUÍA PARA LA EXPOSICIÓN
LA DEFENSA NACIONAL Y SU MARCO
REGULATORIO
AYER, HOY Y MAÑANA**

*Comunicación del académico de número Enrique Molina Pico, en la
sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 9 de agosto de 2017*

GUÍA PARA LA EXPOSICIÓN LA DEFENSA NACIONAL Y SU MARCO REGULATORIO AYER, HOY Y MAÑANA

Por el académico ALMTE. ENRIQUE MOLINA PICO

Aclaro que mis opiniones son personales y en nada comprometen a las autoridades de la Armada.

Necesidad de la participación militar y civil en la defensa

Me interesa que mis ideas, discutibles si se quiere por cierto, sean analizadas por un auditorio no militar, pues si bien, las Fuerzas Armadas son el núcleo de la defensa, ésta, la defensa, excede en mucho a lo militar integrándose en forma inescindible a distintas instituciones de la sociedad civil, pero ineludible y obligatoriamente debe incluir a los militares.

Hoy la situación relacionada con el párrafo anterior la podemos ejemplificar como la de un péndulo que ha alcanzado una de sus posiciones extremas, en ésta, la defensa es planificada, organizada y gestionada por funcionarios no militares muchas de las veces sin los suficientes conocimientos profesionales, ni específicos sobre el tema, siendo generalmente excluidas de todo nivel de decisión las distintas autoridades militares, con una descalificación o discriminación de hecho, como si fueran incapaces o no confiables¹; quizás esta posición extrema del péndulo sea la simétrica a aquélla en la cual los militares teníamos la defensa como nuestro campo privativo y excluyente.

Al analizar el concepto de defensa nacional con una visión que suponemos corresponde a la que debería aplicar quien estudia las necesidades de nuestro país, debemos tener presentes algunas características y situaciones que han impuesto de hecho limitaciones a su abordaje, pues la variación del lenguaje ha determinado que varios términos que hacen a la defensa hayan mutado en su esencia gramatical pasando, no en la legislación, pero sí en el pensamiento dominante, de sustantivos a adjetivos, convirtiéndose en sí mismos en calificativos fuertemente negativos, ello lleva a que los temas relacionados con las FFAA, estén entre aquéllos más difíciles de abordar porque comprenden aspectos que rozan lo políticamente correcto si uno se sale de ciertos preconceptos u opiniones generalizadas. Destaco especialmente entre otras: inteligencia, orden, seguridad, represión, obediencia, subordinación; muchas veces, voluntariamente, o no, el lenguaje domina nuestras acciones².

He enfocado esta presentación primordialmente al marco legal pues es éste el que hoy limita las reales posibilidades de la defensa nacional, especialmente de las FFAA³. He dividido los

¹ Valga por ejemplo, en los últimos ciclos, la conducción superior de la Armada era nombrada sin intervención del Jefe.

² Este punto es importantísimo, pues determina conductas públicas imponiéndolas a través de lo “políticamente correcto”.

³ Uso la ley de defensa, antes sin uso público, pero usada a partir del gobierno del Dr. Alfonsín. Su texto se ha empleado, especialmente en los últimos años para impedir.

períodos históricos nombrándolos según el principal cuerpo legal que regía la defensa.

Período de la constitución

Hasta la década de los 40' del siglo XX la Constitución Nacional, las leyes orgánicas de cada fuerza, más algunas orientadas a aspectos específicos como el Código de Justicia Militar, la relacionada con la financiación de los retiros y pensiones, lo que hoy constituye el IAF, Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares y la reglamentación interna de cada fuerza eran suficientes, desde el punto de vista orgánico-reglamentario, para asegurar una adecuada defensa a nuestro país y el correcto desempeño de las FFAA.

Hoy, que nos encontramos en el vértice de la exclusión militar del péndulo, tendremos que enfocarnos en el cuerpo jurídico que permite que las FFAA y la defensa sean tratadas de la forma en que lo son, haremos el análisis desde el que es considerado como documento básico: la “La Ley de Defensa”.

La evolución de la normativa argentina a lo largo de los años nos muestra que la idea de organización de la defensa nacional siguió el pensamiento vigente en occidente, teniendo especial incidencia las experiencias bélicas características del Siglo XX, con foco en la 1ª. y 2ª. guerras mundiales. Podemos indicar como el cambio más notable el hecho que la guerra se ha convertido en un proceso social que requiere para ser enfrentada la participación de todo el país en la defensa.

Era de las leyes N° 13.234⁴ y N° 16970⁵

En junio de 1944 el entonces Ministro de Guerra Coronel Juan Perón, expuso en la Universidad de La Plata en la conferencia intitulada: “Significado de la Defensa Nacional desde el punto de vista militar”, que pronunció como orador invitado en oportunidad de la inauguración de la cátedra de Defensa Nacional, los aspectos que llevarían a adoptar el concepto de “Nación en armas” que la guerra mundial en desarrollo ponía día a día como ejemplo.

Como dato anecdótico es necesario destacar que el discurso, y la presentación de un cuerpo de ideas relacionado con la defensa nacional verdaderamente innovador, fue realizado en la apertura de una cátedra que respondía a inquietudes similares a la que dieron origen a este ciclo de conferencias, en efecto, dijo al respecto el entonces Coronel Perón: “...*Las Fuerzas Armadas y, dentro de ellas, los que nos hemos dedicado a analizar, penetrar y captar el complejo problema que constituye la guerra, no hemos podido menos que regocijarnos con la resolución del Consejo Superior de la Universidad de La Plata, del 9 de septiembre de 1943, que dispuso crear la cátedra de Defensa Nacional y ponerla en funcionamiento en el corriente año.*

Esta medida, que sin temor a equivocarme califico de trascendental, hará que la pléyade de intelectuales que en esta casa se formen, conozcan y se interesen por la solución de los variados y complejos aspectos que configuran el problema de la Defensa Nacional de la Patria y, más tarde, cuando, por gravitación natural, los más calificados entre ellos sean llamados a servir sus destinos, si han seguido profundizando sus estudios, contemos con verdaderos estadistas que puedan asegurar la grandeza a que nuestra Nación tiene derecho”.

Esta propuesta es finalmente llevada a cabo en la ley N° 13.234, (año 1948), de “**Organización del país para la guerra**”, (quizás el otro extremo de la corrida pendular), que contemplaba la adaptación de distintos sectores de la actividad social a las

⁴ Texto en [https://estudioslegislativos.wordpress.com/debates-parlamentarios/file:///C:/Users/ALMIRA~1/AppData/Local/Temp/Rar\\$D1a0.750/01-09-48_S.pdf](https://estudioslegislativos.wordpress.com/debates-parlamentarios/file:///C:/Users/ALMIRA~1/AppData/Local/Temp/Rar$D1a0.750/01-09-48_S.pdf)

⁵ Texto en <http://www.sajj.gob.ar/legislacion/ley-nacional-16970>

necesidades bélicas, incluyendo la movilización, la militarización y la aplicación del Código de Justicia Militar. Sin lugar a dudas la ley presuponía la primacía de lo militar sobre las actividades civiles que debían ser reorganizadas en función de la complementariedad que se les asignaba dada la situación límite que debía afrontar la nación. Situación que se extendía hasta cubrir los aspectos de conmoción interior.

Su aplicación práctica tuvo lugar durante el gobierno del Dr. Frondizi, cuando hubo de movilizar y militarizar a la Flota de YPF, los ferrocarriles y varias organizaciones o instituciones, desarrollando para su aplicación el plan “CONINTES”, apócope de “Conmoción Interior del Estado”.

Fue reemplazada por la ley N° 16.970 “**Ley de Defensa**” que estuvo vigente hasta su reemplazo, en 1988, por la actual ley de defensa N°23.554. La ley N° 16.970 fue promulgada en 1966 durante el gobierno del Gral. Onganía, por lo cual llevaba implícita una descalificación por ilegitimidad de origen. Resulta interesante saber que lo que luego fue la ley N° 16.970 fue elevada por el entonces Presidente Dr. Illia, en 1964, como proyecto de ley al Congreso donde obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, entrando para su aprobación final a la Cámara de Senadores, donde no llegó a tratarse antes del golpe de estado que depuso al gobierno del Dr. Illia.

Lo indicado anteriormente muestra una cierta comunidad de pensamiento en lo relacionado con la orientación general de la organización de la defensa, independientemente de que hayan sido gobiernos militares o civiles, coincidencia que, creo, duró hasta el gobierno del Dr. Alfonsín, pues el gobierno de la Presidente Ma. Estela Martínez de Perón elevó un proyecto que contemplaba la actualización de la ley N° 16.970, que en septiembre de 1975 obtuvo media sanción en Diputados, luego de importantes debates relacionados con el alcance de la subversión, pero no fue aprobado por el Senado antes del golpe⁶.

⁶ Es importante destacar la irracionalidad política de nuestro país, que a 42 años de las discusiones relacionadas con la actualización de la ley de defensa, ordenado y ejecutado el “Operativo

Es necesario remarcar que esta ley, 16.970, tiene como novedad la gran incidencia de la inteligencia en el planeamiento y el peso que a ésta se le asigna en la concepción y organización general.

Era de la ley N° 23.554⁷ y su decreto reglamentario N° 727/2006⁸

La actual ley de defensa responde, independientemente de la gran variación de la situación internacional, a las necesidades políticas inmediatas del gobierno del Dr. Alfonsín que tenía que asegurarse que el nuevo gobierno que había asumido el 10 de diciembre de 1983, no se viese afectado por el poder militar, el que en las décadas anteriores, sumado alternativamente a una u otra de las parcialidades políticas, se había constituido en el árbitro y ultima ratio de la política nacional cuando el país enfrentaba graves problemas o el gobierno se había alejado de una determinada senda política.

La ley N° 23.554⁹ de 1988, y su reglamentación por decreto N° 727/2006¹⁰, conjuntamente con la ley de Seguridad Interior N° 24.059, hoy vigentes, separan en forma explícita e irreal las funciones dentro de nuestro país y fuera de él, estableciendo como directriz general para pensar las tareas y la organización derivada, que las FFAA solamente podrán actuar ante una agresión armada externa, teniendo vedada cualquier actuación en nuestro país, salvo en las emergencias en las que con el debido respaldo gubernamental podrían colaborar en forma subsidiaria, cuando sea

Independencia” por el Ejército Argentino, bajo órdenes de un gobierno constitucional, las tropas sean juzgados por delitos de “lesa humanidad” inexistente en la época, violando el país la constitución y toda la legislación y principio del derecho penal, inventando verdaderos “Juicios de la venganza”.

⁷ Texto en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/textact.htm>

⁸ Texto en <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/Decreto%20727.pdf>

⁹ Si bien con esta ley comenzó lo que podría haber sido una lógica adecuación de las FFAA, fue su reglamentación la sobrelegislado inconstitucionalmente apuntó a su destrucción.

¹⁰ Con la reglamentación cambia el sentido de la ley y se prohíbe todo uso de las FFAA. Aunque parezca mentira hoy está vigente pues no fue derogado pese a su irregularidad e inconstitucionalidad.

imprescindible, en aspectos logísticos, comprendiendo servicio de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones, transportes y los elementos de ingeniería y comunicaciones. Su empleo como fuerzas de combate reviste carácter particularmente excepcional y solamente podrá ser realizado por disposición del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio.

Podemos decir que con la actual ley de defensa, la N° 23.554, complementada por la ley N° 24.948 de “Reestructuración de las Fuerzas Armadas” se inició una nueva era, pues además de la actualización de la legislación en función de la evolución del pensamiento político y militar se introdujo, a través de su articulado un objetivo político subyacente, como fue el de limitar el poder a los militares, que si bien puede sostenerse como lícito, dada la coyuntura histórica, no hacían a la organización de la defensa en sí misma.

Esta característica fue incrementándose al asumir el gobierno en 2003 hasta llegar, al producirse la tardía reglamentación de la ley con el decreto N° 727/2006, a un verdadero y no declarado cambio de objetivo de la ley, agregaré, como idea personal, que el objetivo resultante era dejar las FFAA como instituciones meramente decorativas.

La defensa en nuestro país se encontró en una situación en la que sin cambiar el texto de la ley, ésta, según Virgilio Ruiz Rodríguez en su “Filosofía del Derecho”¹¹, había perdido validez.

¹¹ Para N. Bobbio hay algo peculiar en esta teoría del derecho natural, llamada por él corriente del derecho natural: existe una tendencia general en sus teóricos a reducir la validez a la justicia. E intenta definirla como el pensamiento jurídico que concibe que la ley, para que sea tal, debe ser conforme a la justicia. Respecto a lo cual Santo Tomás ya había sostenido: “toda ley humana si se aparta en un punto de la ley natural, ya no será ley, sino corrupción de la ley”, iam non erit lex sed legis corruptio. Por el contrario, toda ley humana tendrá carácter de ley en la medida en que se derive de la ley natural o ley de la naturaleza; es decir, en la medida que sea justa.

Porque va en la línea de su pensamiento, N. Bobbio señala que una formulación reciente de ese principio del Aquinatense la encontramos en Gustav Radbuch, expresada como sigue: “Cuando una ley niega conscientemente la voluntad de justicia, por ejemplo, cuando concede arbitrariamente o rechaza los derechos del hombre, adolece de validez... los juristas también deben tener el valor para negarle el carácter jurídico”; y más adelante escribe: “Pueden darse leyes de contenido tan injusto y perjudicial que hagan necesario negarles su carácter jurídico... Puesto que hay principios jurídicos fundamentales que son más fuertes que cualquier normatividad jurídica hasta el punto que una ley

Esta posición fue así considerada en el Congreso y se concretó en un proyecto de ley requiriendo su derogación por inconstitucional presentado por la entonces Diputada Bullrich y otros en 2014.

Completa el esquema orgánico de la defensa la ley de Inteligencia N° 25.520 del año 2001, que organiza y limita la libertad de acción en el campo de la inteligencia, reforzando en lo referente a las Fuerzas Armadas la línea establecida por la ley de Defensa, mientras que por ley N° 26.394¹² se anuló el Código de Justicia Militar y se cambió en un grado importante el concepto de disciplina y “obediencia debida” piedra basal de la estructura militar, atacándosela en su esencia fundamental.

El encuadramiento dado por las leyes citadas ha sido restringido, adicional y abusivamente, por disposiciones administrativas y resoluciones ministeriales¹³, que basándose en el decreto N° 727, quitan a los jefes de las fuerzas funciones netamente militares pasándolas a distintos niveles de diferentes

que los contradiga carecerá de validez”; y más aún, “cuando la justicia no es aplicada, cuando la igualdad que constituye el núcleo de la justicia, es conscientemente negada por las normas del derecho positivo, la ley no solamente es derecho injusto sino que en general carece de juridicidad”.

A Gustav Radbruch, gran iusfilósofo, se le debe no sólo el inicio del llamado “renacimiento del iusnaturalismo” de fines de los cuarenta y de la década de los cincuenta, del siglo pasado; sino que también fijó el punto de partida de una discusión que dura hasta el día de hoy. Su concepción influyó de manera tan notable en los tribunales supremos alemanes, que —en palabras de Lotear Kuhlen— la Corte Federal en Asuntos Penales y en Asuntos Civiles, lo mismo que el Tribunal Federal Constitucional, suelen sostener, invocando a Radbruch, que se debe negar validez a determinadas prescripciones jurídicas, por contradecir en medida intolerable el derecho natural, la justicia, o un ámbito esencial del derecho.

Tesis que ya había sido sostenida por el Aquinate al indicar que “una cosa que de suyo repugna al derecho natural no puede convertirse en justa por la voluntad humana, por ejemplo decretar que sea permitido robar o cometer adulterio.

La teoría opuesta al iusnaturalismo —según el mismo N. Bobbio— es la doctrina que reduce la justicia a la validez. Mientras que para el iusnaturalismo clásico debería tener valor de orden sólo lo que es justo, para la doctrina opuesta es justo sólo lo que es ordenado y por el hecho de ser ordenado. Para un iusnaturalista, como hemos visto, una norma no es válida si no es justa; para la doctrina opuesta, una norma es justa sólo si es válida. Para unos la justicia es la consagración de la validez, para otros, la validez es la consagración de la justicia. Esta doctrina es el positivismo jurídico... Virgilio Ruiz Rodríguez en “FILOSOFÍA DEL DERECHO”. Pág. 189 y siguientes.

¹² Texto en <http://www.terragnijurista.com.ar/doctrina/ley.htm>

¹³ La mayor parte aún vigentes, como ser la prohibición de visitar a los presos

ministerios, especialmente defensa, determinando de hecho que importantes decisiones militares sean tomadas por personal o funcionarios legos o no idóneos en el tema.

Las limitaciones arriba indicadas fueron complementadas con la disminución progresiva de las partidas presupuestarias, que afecta gravemente a las fuerzas, en su personal y en su material. Esta disminución, iniciada en 1984 y continuada hasta el presente, condiciona la existencia de las fuerzas, dada su prolongación en el tiempo.

Si comparamos una serie del presupuesto desde 1995 a 2015, vemos que la asignación presupuestaria del Ministerio de Defensa ha descendido al 56,04%, mientras que el de la Armada bajó al 68%, pasando de 0,25% del PBI a 0,17%. De esos valores corresponde más del 80% a sueldos y gastos en personal, siendo imposible realizar inversiones o destinar fondos para el mantenimiento. Podemos comparar con Sudamérica.¹⁴

14

País	Presupuestos de Defensa (en millones de dólares)		% del PBI	
	Año 2008	Año 2012	2008	2012
Argentina	2.830,467	4.003,190	0,87	0,84
Bolivia	258,672	335,951	1,52	1,22
Brasil	27.540,831	33.665,870	1,67	1,41
Chile	5.019,714	6.095,264	2,80	2,27
Colombia	6.764,721	7.529,000	2,88	2,06
Ecuador	1.914,732	2.662,277	3,15	3,29
Guyana	19,700	22,304	1,02	0,80
Paraguay	186,854	423,040	1,00	1,63
Perú	1.622,473	2.047,510	1,28	1,03
Surinam	24,000	33,166	0,70	0,70
Uruguay	629,429	912,551	2,07	1,84
Venezuela	3.321,487	4.964,807	1,05	1,30
Total	50.133,080	62.694,930	1,70	1,47

Mientras se restringían tanto las acciones como las partidas presupuestaria, se aprobó la ley de “Reestructuración de las Fuerzas Militares”¹⁵ disponía que durante un lustro, 1999-2004 se incrementase anualmente el 15% la asignación presupuestaria partiendo de la asignación inicial de 3% del PBI, lo que no se cumplió.

Evaluación de las leyes en función de su aplicación

Si hemos de encarar una acción en el campo de la defensa debemos conocer lo sucedido y realizar su evaluación desde el punto de vista de la conducción política.

Un análisis que puede sernos útil es comparar el resultado de la aplicación de las distintas leyes, orientado a algunos hechos en los que se debieron aplicar las vigentes en cada momento, en primera instancia debemos considerar dos períodos, el primero que comprende las leyes N° 13.234 y 16.970, ambas eran leyes que adecuaban el “mundo civil” a los requerimientos de la estructura militar, a la vez que se establecían las normas para determinar teatros de operaciones, organizar comandos, fijar relaciones entre ellos y con las autoridades militares habituales, así como las responsabilidades respectivas. Daban un marco para la planificación estratégica, pero no la imponían.

La 16.970 destacaba en forma especial la importancia de la inteligencia y daba por natural la participación de las FFAA en problemas internos, éste aspecto estaba previsto en forma no tan destacada en la ley de 1948, quizás porque era algo propio y natural en nuestra historia.

Eran leyes para la guerra o para el conflicto; en función de ellas, las autoridades responsables poseían el marco para realizar planeamientos a ser puestos en ejecución llegado el caso. Por su parte las fuerzas debían orientar su conformación, en material y

¹⁵ Texto en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>

personal, sus despliegues, así como el adiestramiento derivado, en forma de poder pasar sin inconvenientes de la situación de paz a la del conflicto, poniendo de manifiesto en la planificación a la que debían dar lugar, los requerimientos y orientaciones para las fuerzas.

Las leyes deberían haber eliminado la improvisación, característica argentina, quizás, pero el análisis de lo ocurrido en años pasados y lo que personalmente conocí pues conviví operativamente con ambos textos, me hacen encuadrarlas como **“documentación de caja fuerte”**.

En efecto, partiendo de la base que durante el siglo XX nuestro país se ha caracterizado por un espíritu antibelicista, lo que llevaba a considerar irreal la posibilidad de cualquier conflicto, el hecho que ambas publicaciones eran de clasificación “Secreto” y de difícil acceso, por los controles que requerían para su uso, hacía que solamente fueran consultadas en oportunidad de cambiar el responsable de su custodia para constatar su existencia y completez. Esa realidad llevó a que para la mayoría de los distintos comandos y servicios, los planes originados en sus disposiciones no tuvieran existencia o importancia real, pasaban sin pena ni gloria.

No habiendo en la época una visión conjunta, las fuerzas no utilizaron la estructura de planificación que la ley ponía a disposición. Cada fuerza siguió su esquema habitual, fijando su propia organización, así como el adiestramiento y logística.

No obstante, dejando de lado opiniones políticas y analizando solamente desde el aspecto orgánico-militar, vemos que durante el gobierno del Dr. Frondizi se recurrió a la planificación prevista cuando tuvo que enfrentar graves desórdenes y huelgas, oportunidad en la que puso en vigencia el Plan “CONINTES”, mostrando que las previsiones para la interrelación de la estructura militar con los distintos sectores en casos de emergencia era correcta y eficaz.

Durante el período de vigencia de la 13.234 y en la presidencia del Dr. Frondizi, en el período 1960/2 la FAA intervino en la guerra del Congo, incorporándose las fuerzas argentinas a las

de las NNUU y posteriormente con el Dr. Guido en la presidencia, ocurrió la intervención de la Argentina en el bloqueo a Cuba, en el período de la crisis de los misiles, oportunidad en la que la ley no tuvo la mínima relación con las operaciones, pues una operación circunscripta a la Flota de Mar.

Por otra parte durante la vigencia de la 16.970 tuvieron lugar hechos trascendentes en la historia argentina, sobre los cuales podemos construir algunas conclusiones, a mi entender, los hechos fueron la acción subversiva, el enfrentamiento con Chile en 1978 y la guerra de Malvinas.

En el primero de ellos, considerado por la Corte Suprema de la Nación “guerra revolucionaria”, dio el marco orgánico de referencia para la conformación de zonas de responsabilidad, integración de las fuerzas y asignación de funciones, mediante el “PLACINTARA”, Plan de Capacidades Marco Interno de la Armada, mientras que en los otros dos casos permitió la conformación de teatros y asignación de responsabilidades en las operaciones. Podemos decir en este análisis que la ley preveía lo necesario, pero no fue suficiente para superar o enmendar el individualismo de cada fuerza, no pasando de ser una indicación o recordatorio burocrático administrativo. Por otra parte se mostró la importancia de la inteligencia, y el peso de su carencia en el momento adecuado.

La palabra “Inteligencia” es una de las que determinan, a priori y sin análisis, que la actividad indicada por ella configura hechos de gravedad variable, pero siempre amenazantes y negativos, como si aquéllas debieran definitivamente ser anuladas o reducidas a la menor expresión posible. Por el contrario daré un ejemplo de una eficaz acción de inteligencia durante la guerra de Malvinas, informe que ilustraba acertadamente sobre las actitudes estratégicas y acciones británicas, pero, que lamentablemente no fue tenido en cuenta por el gobierno, pues mientras éste aseguraba que los británicos no vendrían a combatir, que no contaban con apoyo político interno, ni internacional y que en el hipotético caso que llegaran a venir, desembarcarían en Puerto Argentino, el Servicio de Inteligencia Naval, el 8 de abril de 1982, entregó su

apreciación de inteligencia en la que estimaba: a- los británicos combatirán, b- contarán con total apoyo político interno e internacional, c- vendrán con una fuerza del orden de 40 buques de combate, d- usarán las Islas Georgias como punto inicial para el ataque, e- estarán en condiciones de ataque entre el 20 y 25 de abril, f- desembarcarán en Bahía Agradable o San Carlos y no lo harán en Puerto Argentino¹⁶. Todo ello fue ignorado por el gobierno, aunque luego se cumplió en todo y cada uno de sus puntos. Tuvimos la oportunidad de adelantarnos a las intenciones británicas, pero el gobierno desechó la oportunidad.

Resumiendo, ambas leyes permitieron organizar adecuadamente la interrelación entre las estructuras militar y civil, pero no fueron suficientes para orientar a las fuerzas en las previsiones necesarias para las exigencias de una defensa moderna, incluyendo el imperfecto uso de la inteligencia, pues como país, fuimos sorprendidos por la realidad en varias oportunidades, no estando adecuadamente preparados. Diré que, excediéndome en el alcance de esta charla, esto aparece como una constante en nuestra historia, como ser en la Guerra del Paraguay, o en todas las oportunidades que necesitamos recurrir a fuerzas navales desde el primer combate naval en San Nicolás en 1811 hasta el último tercio del siglo XIX.

El período que se inicia con la ley N° 23.554, es completamente diferente, como dijimos existía un objetivo subyacente: la pérdida del poder real por parte de la estructura militar, en este aspecto es necesario tener presente, que sí, que se tuvo éxito; pues en el esquema de poder actual en nuestro país las FFAA no cuentan, pero al costo de, a mi juicio, carecer hoy de capacidades de defensa. Al hacerse cargo en el 2003 el gobierno del Presidente Kirchner las fuerzas estaban desgastadas, pero a partir de ese momento se aplicaron las normas que aparecieron después de la reglamentación de la ley de defensa, decreto N° 727/2006, cuando basándose en él e interpretando en forma abusiva y siempre limitativa el texto de la ley se logró el objetivo destructivo.

¹⁶ “La inteligencia naval estratégica en la Guerra de Malvinas”- Un éxito olvidado. Cap. de Navío Alfredo Luzuriaga. Boletín del Centro Naval N°835-julio 2013

Las fuerzas armadas se conforman de personal y material y sobre ambos componentes incidieron los efectos de las medidas gubernamentales, entre ellas, las restricciones impuestas a las autoridades de las fuerzas armadas, convirtiéndolas en autoridades casi sin poder, la pérdida de poder adquisitivo de los militares¹⁷, especialmente si se los compara con personal de otras estructuras del estado con los cuales históricamente estaban equiparados, como la justicia o relaciones exteriores o sus pares extranjeros, sumado a la restricción presupuestaria mantenida durante treinta años hacen que la operatividad de las unidades no exista.

Merece una especial mención el ataque contra el espíritu militar a través de la acción en los juicios contra los militares que combatieron por nuestro país, afectando el concepto de subordinación y obediencia debida que son la columna vertebral de cualquier estructura militar, pues paralelamente a las acciones derivadas de la nueva reglamentación militar se agregó una acción tendiente a reabrir las causas realizadas en su momento por problemas derivados de las acciones antisubversivas a la vez que se iniciaron muchas más en lo que puede decirse –salvando honrosas y limitadas excepciones- que la Justicia Argentina incurrió en un verdadero **“Prevaricato generalizado”**. Se inició un período en el que la justicia fue reemplazada por la venganza organizada¹⁸.

Se puede decir que para los militares se abrió un período en el que se constata que en la realidad hay dos sistemas de justicia, uno el que prevé la Constitución Nacional que se aplica a los residentes en nuestro país excepto militares y otro que se aplica a éstos, en el que de hecho normalmente no rigen las garantías constitucionales¹⁹.

¹⁷ El haber mensual de un militar consta en la actualidad de un 45% no remunerativo, o sea la base de cálculo para beneficios, pero especialmente para la determinación de los montos de retiro es solamente el 55% de lo que cobra un militar. Es marcadamente menor que los correspondientes de las FFSS y Policía Federal, la relación hoy es 1 a 1,3 y 1 a 1,7.

¹⁸ Se pensó que con el cambio de gobierno se comenzaría a cumplir la Constitución Nacional en los juicios a los militares, pero no ha sido así, considerando el gobierno que la situación de los militares es un grave problema, pero que es **“un grave problema ajeno”**

¹⁹Resumo la situación: *“Se está dejando de lado lo que la civilización de occidente construyó a lo largo de 1.000 años como instituciones del derecho penal”*

a- Se deja de lado el principio de inocencia,

Un resumen por el ayer reciente y tristemente por el hoy

Las circunstancias han llevado a que, para las FFAA tenga importancia mayoritaria el marco legal que encuadra la defensa²⁰, a través de la ley correspondiente, pero especialmente de la reglamentación y disposiciones reglamentarias de orden inferior, muchas veces opuestas al espíritu de la ley, de la experiencia de los últimos años debemos tener en cuenta:

El marco legal es importante, pero más aún lo es la voluntad política que orienta su aplicación, una misma ley ha servido para realizar acciones de gran trascendencia opuestas entre sí. Hoy el sistema legal es paralizante.

También en estos años se ha ido haciendo parte de nosotros un sistema de planificación que permite a las fuerzas hacerlo coordinadamente y en consonancia con el gobierno²¹. Este sistema ha mostrado también el hueco que, como país, tenemos en lo referente a una estrategia nacional que permita orientar lo militar para insertarlo en la gran visión de la Rep. Argentina en el mundo.

-
- b- Se deja de lado la igualdad ante la ley,
 - c- Se deja de lado la irretroactividad de la ley penal,
 - d- Se deja de lado el principio de la ley más benigna,
 - e- Se deja de lado el principio de "Non bis in idem", en algunos casos en forma grotesca como las Juntas, que en la misma sentencia condenatoria, se dice que no podrán ser juzgados por hechos relacionados con las causas,
 - f- Se emplea un criterio de aceptación de testigos que es totalmente opuesto al habitual en derecho penal y que viola todas las normas procesales,
 - g- Todos los hechos realizados por los militares se lo juzga como integrantes de una "asociación ilícita" o "actuación en banda" por pertenecer los militares a una institución orgánicamente constituía,
 - h- Se allanan indebidamente ante cualquier jurisdicción extranjera que pida juzgar a los militares,
 - i- Se juzgan hechos de guerra con el código penal.
 - j- Se ignora el ordenamiento legal y reglamentario existente en la época y que dio estructura, buena o mala, pero legal y válida, a lo actuado.

Puede decirse sin lugar a dudas que desde el inicio del actual siglo los militares: **"CARECEN DEL DEBIDO PROCESO LEGAL"** y para ellos: **NO HAY JUSTICIA: HAY VENGANZA**

²⁰ No por sus provisiones orgánicas u operativas, sino por su acción paralizante y destructiva.

²¹ Integran un cuerpo de normas para orientar metodológicamente el planeamiento y que tienen validez como soporte para un adecuado desarrollo intelectual basado en la directiva política de alto nivel, los decretos: 1691/06, "Directiva sobre organización y funcionamiento de las FFAA", 1729/07, "Ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional", 1714/09, "Directiva de Política de Defensa Nacional" (DPDN) 2645/14, "DPDN-Actualización"

Nos falta, o yo no la quiero ver, una estrategia nacional que nos sea la guía. Argentina en el mundo, pero: ¿en qué mundo?²²

En el nivel militar, un ejército, en forma genérica, vale tanto como su gente, por ello de las afectaciones al material es posible recuperarse y lograr el nivel deseado si se tienen los fondos y el personal idóneo, pero de las afectaciones al personal es más difícil rehacerse. Puede tomarse como dato medio que lograr un oficial o suboficial formado espiritualmente y preparado en las técnicas de hoy lleva en promedio diez años.

La formación militar se compone de una parte militar propiamente, destinada a formar en valores y lograr que éstos sean naturales en la vida diaria, y luego hay que considerar los aspectos técnicos.

La primera parte es la que caracterizará al militar, a aquél que sea capaz de jugarse su vida sin contraparte monetaria, esto lo diferencia con otras profesiones y es allí, en el período de formación el que creo hay que volcar los esfuerzos. Pues ello determinará si se tienen militares, o no. Para los aspectos técnicos debemos saber que los medios actuales, si queremos dominarlos, requieren continuidad en el tiempo y profundidad en el saber y en la práctica, valga como ejemplo el problema que significa perder la capacidad de volar en aviones modernos o de navegar en operaciones militares si se interrumpe la cadena que asegura la transmisión de la idoneidad, lo que lo hace imposible de remontar sin ayuda extranjera.

Sin detallar cada una de los distintos problemas, podemos decir en resumen, que la afectación se refiere a:

A los militares como personas, un ataque a su orgullo de serlo, la compensación espiritual más importante para quienes pertenecen a una fuerza, a través de la no jerarquización de lo militar y al tratamiento en el esquema salarial y

A las fuerzas como estructuras orgánicas y espirituales, pues en ellas se dio un golpe a la esencia de lo militar, afectando, o

²² La metodología de planificación es un avance, pero no se sabe para qué país.

anulando, el concepto de obediencia debida, vale decir: la relación subordinación automática del subalterno y responsabilidad del superior. Así como la anulación del concepto de honor. Hoy la sufren en prisión, militares que solamente cumplieron lealmente con su deber

A las fuerzas como estructuras operativas y logísticas, por su desactualización y carencias operativas y logísticas.

El hoy ¿una esperanza perdida?

El reciente cambio de gobierno significó una carga espiritual de esperanza. No obstante, no escapaba a quienes conocían el pensamiento y la realidad militar que la situación de las fuerzas, que he intentado resumir en las líneas anteriores, era límite y que los problemas era de tal gravedad que un período presidencial no alcanzaría, ni por asomo, para solucionarlos.

Era imprescindible que el nuevo gobierno demostrara interés y comenzara a andar en el sentido correcto, el significado de lo correcto puede variar levemente, pero siempre sin duda requeriría la revalorización de lo militar. No era necesario mucho más.

Desgraciadamente no ha sido el camino iniciado en 2016, el gobierno, a través de los signos exteriores²³ y de los hechos^{24,25}, ha puesto de manifiesto la NO importancia que le asigna a las FFAA y a la defensa, los aspectos negativos tienen per se una

²³ En los signos exteriores: Ausencia en importantes ceremonias militares, no empleo de edecanes militares, deslucido rol de la Casa Militar, no empleo de las tripulaciones aéreas de la FAA, no asistencia a desfiles, etc.

²⁴ No participación de las máximas autoridades militares en las decisiones que hacen a la fuerza, como ser nombramiento de la cúpula, grave atraso salarial con respecto a las FFSS, (Policía Federal cobra el doble), aunque comenzó a solucionarse el problema de los suplementos no remunerativos, no solución de los problemas heredados por “portación de apellido”, continuación de la persecución judicial a los militares, agravada por hechos como el comunicado de la Ministro Bullrich, que es un escarnio público.

²⁵ Es de destacar que luego de presentado este trabajo, la Ministra Bullrich solicitó disculpas por la actuación de personal a sus órdenes.

importancia que marca aparentemente el sentimiento íntimo de las máximas autoridades gubernamentales, que las FFAA no son necesarias y que no sabe qué hacer con ellas, que la defensa es innecesaria para un país amante de la paz como el nuestro, sustentándose en el equilibrio del ordenamiento internacional, a la vez que desde el punto de vista político, aparentemente la opinión pública sostiene esa idea.

El gobierno aparentemente se inclina a justificar la existencia de las FFAA por sus roles secundarios, como ser capacidad logística para ayuda en catástrofes, colaborar en emergencias, etc., pero no por su razón de ser: la capacidad de combate.

¿Qué hacer?

Hemos visto el ayer y el hoy, el problema es qué hacer, con los pies en la tierra y no pidiendo imposibles para la situación actual del país, partiendo de la base que las fuerzas son parte integral de la República Argentina, que cumplen en todo con nuestra constitución, que poseen una estructura permanente que conserva la memoria institucional y permite confeccionar planes para la situación de emergencia en la que nos encontramos.

En el orden político nacional, la defensa debe ser considerada un elemento esencial del estado argentino, que se inserta en una estrategia nacional, sabiendo que de ella se derivará el quehacer militar.

Debemos mantener lo que se ha avanzado y corregir aquéllos aspectos que en la reglamentación establecida por el decreto N° 727/2006 son netamente contra el espíritu de la ley. No es un aspecto menor la necesidad de devolver a las autoridades militares, la autoridad necesaria para ejercer sus respectivos cargos en plenitud.

Entre los aspectos a solucionar están las concepciones sobre campo de acción de las FFAA, que el decreto 727/2006 limita más allá de lo fijado por la ley, a la vez que en el mundo se desdibujan las fronteras de la defensa y seguridad, aquí se limitan las funciones y capacidades de las FFAA, mientras que se duplican las FFSS. Esto cobra especial importancia pues la realidad se impone con distintos tipos de ofensas, las generalmente llamadas, en forma no siempre precisa, “nuevas amenazas”, ya sea la trata internacional de personas, el narcotráfico como el terrorismo, entre otras conforman peligros que serán enfrentados de una u otra manera, con mayor, o menor posibilidades de éxito según fuere la concepción general de las responsabilidades del estado y de sus instituciones

En el orden militar y desde el punto de vista de las capacidades de la Armada, cualquiera fuere la estrategia nacional que se adoptare, debemos fijar como capacidad a recuperar con prioridad absoluta, la del control del mar argentino, en el que hoy operan casi libremente los pesqueros extranjeros. Así como lo necesario para mantener la capacidad de transmisión de la idoneidad en las distintas actividades operacionales.

En lo que hace a lo orgánico y al personal, es tarea de primer orden, la recomposición de la situación del personal, tanto en lo que hace a la no injerencia de la política en lo militar, como a la superación de políticas de selección por “portación de apellido”, y a la adecuación del nivel de sueldos y de las escalas jerárquicas correspondientes, como en lo referente a la solución de las injusticias derivadas por los juicios del pasado, pues la mayoría de los afectados ha carecido del debido proceso; para ellos ha habido venganza y no justicia.

En lo que hace al material disponer los planes de mantenimiento y recuperación en orden a lo necesario para lograr o mantener las capacidades indicadas en los párrafos anteriores.

El límite para lo anterior lo dará la voluntad política y la limitación financiera, que se basará en una realidad que todavía es imposible de evaluar y que a título de ensayo propongo como el cumplir una de las etapas de la ley de reestructuración. Podemos

agregar que el tiempo pasa rápidamente y que esa variación incide negativamente, pues cada día será más difícil recuperar estándares u obtener uno nuevo partiendo de lo ya logrado.

Creo que la buena doctrina militar actualizada es la que piensan con suficiente anticipación los especialistas- civiles y militares-sin limitaciones ideológicas. Ésta, la limitación ideológica, quizás sea el verdadero desafío, pues pienso que en nuestro país ese tipo de limitaciones aún existen cuando de las FFAA se trata y sabiendo que la defensa, excede en mucho a lo militar integrándose en forma inescindible a distintas instituciones de la sociedad civil, pero ineludible y obligatoriamente debe incluir a los militares.