

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



INSTITUCIONALIZAR LA FUERZA MILITAR

Corresponde al Congreso fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz
y de guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno
(Constitución de la Nación Argentina)



Año 4 - N° 24
Febrero de 2017

Universidad de Belgrano

Presidente:
Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:
Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:
Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:
Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:
Fundación SenD

Contacto:
Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400
cedef@ub.edu.ar

CUMPLIR CON LA CONSTITUCIÓN

No es nuevo el incumplimiento de los mandatos constitucionales e incluso de disposiciones explícitas para sancionar leyes como en el caso de la coparticipación impositiva, la implementación de juicios por jurados y tantos otros.



Muchos de ellos fueron impuestos por la última reforma constitucional de 1994. Sin embargo, existen otros mandatos vigentes desde la misma promulgación y que, al día de hoy, son incumplidos, bajo el amparo de la delegación de facultades en el Poder Ejecutivo; asunto que la reformada Constitución Nacional prohíbe taxativamente para la materia tratada en este boletín.

Luego de más de un siglo de que fueran dictadas las leyes que cumplían el mandato de fijar las Fuerzas Armadas y normar su organización y gobierno, rige una situación de irregularidad institucional generada por el actual incumplimiento de la mencionada prescripción; a su vez, agravada por haber sido reiterada mediante las leyes de Defensa Nacional y de Reestructuración de las FFAA. hacia fines del siglo pasado, también incumplidas.

Esta irregularidad produce graves consecuencias sobre una organización sensible como es la fuerza militar del Estado, generando al mismo tiempo una deuda institucional difícil de valorar en término de costos para la propia nación.

En el marco del proceso de institucionalización llevado adelante por el gobierno nacional, la regularización de la situación legal de las Fuerzas Armadas debería ser asumida como un objetivo, en el marco de los ejes de gestión "Fortalecimiento Institucional" y "Modernización del Estado"; dando así cumplimiento al mandato inserto en el inciso 27 del artículo 75 de nuestra Constitución Nacional.

Dr. Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

EL CAMINO RECORRIDO



“A fin de comprender la complejidad de un problema que demanda una cuota extra de reflexión, debemos recorrer el camino desde los orígenes para intentar su esclarecimiento.”

Ortega y Gasset (La razón narrativa)

Entender la actual situación legal de nuestras Fuerzas Armadas e interpretar el sentido de esta publicación exige recorrer la senda transitada desde sus propios orígenes, a fin de abordar objetiva y acabadamente la complejidad y la esencia del problema a resolver.

Hace más de un siglo y medio, a la par del proceso de Organización Nacional, se inició la institucionalización de las fuerzas militares argentinas, cuando la Constitución Nacional de 1853 atribuyó al poder legislativo la facultad para *“fijar la fuerza de línea de tierra y de mar en tiempo de paz y guerra, y formar reglamentos y ordenanzas para el gobierno de dichos ejércitos”* (CNA 1853/60, Art 67).

En función de dicho mandato, el Congreso Nacional ejerció plenamente su facultad promulgando en 1895 la Ley Orgánica del Ejército Nacional (Ley 3318), en 1901 la Ley de Organización del Ejército (Ley 4031), en 1905 la Ley Orgánica de la Marina de Guerra (Ley 4856) y en 1946 la Ley de Creación de la Secretaría de Aeronáutica Militar (Ley 12911).

De esa forma fueron fijadas las fuerzas militares de la nación y reglamentada la organización de lo que serían las más modernas, eficientes y ejemplares fuerzas armadas de América latina en la primera mitad del siglo XX. Posteriormente, su evolución institucional fue jalonada por un conjunto de normas que encaminaron su reorganización y la adaptación a las exigencias de los tiempos, como lo fueron las leyes del Servicio Militar Obligatorio (Ley 4031), el Código de Justicia Militar (Ley 4708), de Cuadros y ascensos (Ley 9675), del Personal Militar (Leyes 14777 y 19101), etc.

Hacia fines del siglo XX y luego de reinstitucionalizada la nación, se reformó la Constitución Nacional, ratificando en el Congreso la facultad para *“fijar las fuerzas armadas y dictar las normas para su organización y gobierno”* (CNA 1994, Art 75, Inc. 27).

De esa forma, el Congreso de la Nación recuperó sus atribuciones y fijó nuevamente las fuerzas armadas argentinas mediante la Ley de Defensa Nacional (Ley 23.554, Art 21), delegando en el Poder Ejecutivo, por medio del Consejo de Defensa Nacional (CDN), la responsabilidad de proponer las normas de organización, en término de anteproyectos de leyes para su posterior dictado (Ley 23.554, Art 45 y 46). Éstas comprendían, entre otras, las leyes orgánicas de las fuerzas armadas que contemplaran las disposiciones establecidas relativas al planeamiento, la logística, la educación militar y el accionar conjunto de las fuerzas, así como su reestructuración y modernización.

Una década más tarde, y no habiendo cumplido el Poder Ejecutivo (CDN) lo dispuesto mediante la elevación de los mencionados anteproyectos, el Congreso volvió a dictar los lineamientos para la organización y gobierno de la fuerza militar mediante la Ley de Reestructuración de las FF.AA. Una vez más, delegó en el Poder Ejecutivo, en esta oportunidad por medio del Ministerio de Defensa, la responsabilidad de proponer normas

específicas de organización de las fuerzas militares en plazos definidos y escalonados (Ley 24.948, artículo 33), como:

- El dimensionamiento de los medios operativos y de apoyo de las fuerzas armadas.
- La estructura del sistema remunerativo del personal militar y civil, el plan de recomposición salarial y las reformas al sistema de retiros y pensiones militares.
- Las nuevas orgánicas y despliegues de las fuerzas y, una vez aprobadas, su adopción en tres años.
- El proyecto de ley de movilización.
- La adecuación de la Ley para el Personal Militar y las normas reglamentarias correspondientes.

No habiéndose cumplido el mandato establecido por ley de la Nación, a partir del 2006, el Poder Ejecutivo avanzó sobre la organización y gobierno de las fuerzas militares, dictando normas mediante instrumentos inferiores (decretos y resoluciones ministeriales). Configuró de esta manera la actual situación legal, caracterizada por un encuadramiento ilegítimo, mediante el cual las fuerzas armadas son organizadas y gobernadas en función de decisiones del gobierno de turno, que generan un estado de anomia y colocan a la fuerza militar en situación de riesgo institucional.

Esa situación, que suele suceder cuando las instituciones y sus normas no logran aportar las herramientas imprescindibles para alcanzar los objetivos, genera un defecto que se manifiesta en la desorganización. Dicho estado explica conductas alejadas de lo que se considera normal y que aumentan cuando los vínculos orgánicos son débiles e inestables. Hoy, constituye un proceso que avanza sin pausa en el ámbito de las fuerzas armadas, cuyo marco legal reconoce profundos vacíos, anacronismos y contradicciones.

Las leyes vigentes no responden en todos los aspectos a los estándares del siglo XXI, lo que demuestra que la política, como antesala de la norma, quedó “cristalizada” y ajena a las nuevas necesidades de la defensa nacional; siempre que la derogación, modificación o generación legislativa es la consecuencia de la irrupción de nuevas políticas en un determinado asunto y éstas, a su vez, son el resultado de nuevos hechos o circunstancias que impulsan el cambio en la regulación legal.

La sentencia queda evidenciada en el Digesto Jurídico Argentino (Ley 26939) que para la Rama Militar establece como norma jurídica vigente el Decreto Ley 17160 (Fiscalización de todas las palomas aptas para fines de la defensa nacional) o una norma de carácter orgánica como la Ley para el Personal Militar (Ley 19101/71) cuya arquitectura responde a la derogada Ley 14777/58, sin haber merecido una revisión integral, provocando que el recurso humano del instrumento militar continúe atado a los estándares de hace más de medio siglo. Entre otras consecuencias, los derechos humanos de última generación sostenidos por tratados internacionales con jerarquía constitucional no penetraron al mundo militar como en los países más adelantados en la materia.

En otro orden, y analizando la estructura militar más allá del elemento humano, se observa que la vigente Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley 24948) quedó tácitamente derogada desde que sus previsiones en materia presupuestaria fueron postergadas *sine die* por las permanentes emergencias económicas del país.

Sin embargo, lo paradójico es que aún nuevas normas nacen arcaicas. La Ley 26394/08, que viene a instaurar el “moderno” sistema de jurisdicción disciplinaria militar, no cumple con el requisito constitucional de la tutela judicial efectiva que debe darse cuando se erigen tribunales de naturaleza administrativa. Es decir que nació con un grave vicio en materia de derechos humanos, algo llamativo siempre que esta ley emanó de cuestionamientos efectuados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Justicia Militar Argentina, que su proceso de reforma pasó por el “ojo clínico” de especialistas en

derechos humanos, y que los representantes del pueblo en el Congreso la aprobaron por mayoría casi unánime.

Posiblemente, esta inexplicable carencia legislativa y otros casos podrían considerarse indicadores de cierta anomalía que afecta a nuestra dirigencia a la hora de tratar los temas de defensa nacional y de su instrumento militar en particular, obrando siempre en la coyuntura, improvisadamente y atenta a preservar una posición política antes que eficiente.

UN CAMINO POSIBLE

Por el GrI Br (R) ALEJANDRO PUCHETA y el Cnl Aud (R) SANTIAGO SINÓPOLI



“Es injusto que una generación sea comprometida por la precedente. Hay que encontrar un modo de preservar a las venideras de la avaricia o inhabilidad de las presentes.”
Napoleón I

En el marco del proceso de institucionalización de la nación y modernización del estado impulsado por el actual gobierno, institucionalizar y sistematizar las Fuerzas Armadas Argentinas no sólo se enmarcaría en la política de estado emprendida, sino que permitiría saldar una deuda histórica con dichas instituciones y con la propia nación.

Para ello, cualquier propuesta debería regular, legitimar y legalizar las normas relativas a la organización y gobierno de la fuerza militar, destacando el abordaje sobre su principal componente: el recurso humano.

Un camino para cumplir nuestro mandato constitucional podría incluir el dictado de dichas normas mediante una iniciativa de ley que rescate la esencia de lo militar, adecue la institución a las exigencias del siglo XXI e incluya los imperativos surgidos de los compromisos internacionales.

Por su propósito y por regular un organismo instituido por la propia carta magna, debería ser considerada como “Ley Orgánica”, de la misma manera que sucede con otras instituciones surgidas de la Constitución Nacional como el Ministerio Público Fiscal, los partidos políticos, las fuerzas de seguridad y policías federales, etc. Cabe destacar que la mayoría de las fuerzas armadas en el ámbito regional están reguladas por leyes catalogadas como “orgánicas” en sus propios países.

A los fines de la organización y gobierno, debería generar un marco regulatorio para las tres fuerzas militares, limitando la libertad para adoptar decisiones autónomas, pero dejando los márgenes necesarios para satisfacer las exigencias específicas. En ese sentido, sería fundamental que dicha norma incluyera:

a. La definición del concepto de “militar” y la esencia y razón de las fuerzas armadas, tanto como fundamento de su exclusiva función como de las implicancias en su organización,

regulación y particularmente de la categorización como recurso de “última ratio” en virtud de su naturaleza letal.

b. La incorporación de los principios que rigen a las fuerzas armadas en los regímenes democráticos modernos:

- La subordinación a la autoridad institucionalmente establecida.
- La condición de no deliberantes y apolíticas.
- La diversidad de género, conciencia y culto.
- El blindaje contra las injerencias de la política agonal y partidaria.
- La compensación a la afectación de derechos fundamentales.
- El sometimiento al derecho internacional humanitario en operaciones militares.
- El privilegio de la función operacional por sobre la guarnicional y administrativa.
- La consideración de recursos intangibles, esenciales y de permanente valor para el eficiente servicio militar, como la disciplina, la moral, los valores militares y las tradiciones.

c. La fijación de su misión en dos planos, uno en estricta relación con su condición de fuerza letal del estado y otro relacionado con el empleo de sus medios fuera de dicha condición.

d. La definición de conceptos esenciales como el “servicio militar”, el “acto de servicio” y la “operación militar”, en tanto son fundamento y encuadramiento necesarios para las prescripciones legales derivadas.

e. La organización de las fuerzas fijando su estructura y las normas que definen la línea de responsabilidades en el empleo de la fuerza letal del estado, su gobierno mediante la “cadena de comando” y la discriminación de los niveles orgánicos como fundamento de la jerarquía militar.

f. El establecimiento de las bases para el despliegue de las fuerzas, su doctrina y equipamiento.

g. La discriminación de los recursos militares (humanos, financieros, materiales e intangibles), incluyendo las pautas para su consideración legal y administrativa.

Con relación a los recursos humanos de las Fuerzas Armadas, debería actualizar las normas que regulan la carrera del personal militar según los estándares del siglo XXI y renovar una cultura castrense obsoleta, soportada especialmente por disposiciones extemporáneas que generan, entre otras consecuencias, conductas especulativas en el desarrollo de la carrera militar. Asimismo, debería fundamentar las jerarquías militares en virtud de responsabilidades definidas con relación a la misión de las fuerzas, así como a la necesidad de una formación particular.

Para cumplir dichos cometidos, sería necesario:

a. Revisar y actualizar los derechos y deberes del personal y procurar un adecuado equilibrio entre el acceso a los derechos fundamentales y la asunción de deberes específicos que los afectan, previendo la compensación por la restricción voluntaria de determinados derechos humanos (artículos de la Declaración Universal de DD.HH.):

- Libertad de opinión y expresión (Art. 19).
- Participación en el gobierno y acceso a las funciones públicas electivas (Art. 21).
- Sindicalización para la defensa de sus intereses (Art. 23).
- Condiciones de trabajo equitativas, satisfactorias e igual salario por igual trabajo (Art. 23).
- Limitación razonable de la duración del trabajo (Art. 24).

- b. Incorporar derechos como:
- El desarrollo profesional según principios de igualdad, mérito y capacidad.
 - La protección psicofísica del estado.
 - La petición individual.
 - La asistencia jurídica del estado en el desempeño de la función.
 - La asociación profesional.
 - La prioridad para el ejercicio de cargos públicos en el área de defensa, entre otros.
- c. Agregar deberes como el secreto oficial y materia clasificada, la fijación de domicilio y las pautas para el ejercicio del comando.
- d. Extender su alcance a todo el personal militar, incluyendo a los soldados y, en la medida de lo necesario, a los funcionarios públicos que intervengan en la conducción y/o administración de las fuerzas por medio de sus decisiones.
- e. Imponer un Código de Ética fundado en recursos intangibles como la disciplina, la moral, los valores y las tradiciones, así como el mandato para reglamentar un Código Disciplinario que venga a ajustar el vigente.
- f. Fundamentar el orden jerárquico, discriminando las responsabilidades y atribuciones de cada escalón y ajustando las pautas de la superioridad militar y la precedencia.
- g. Determinar la naturaleza de cada jerarquía, la consideración del liderazgo y las responsabilidades legales y morales en la adopción de decisiones, la impartición de órdenes y la ejecución y control de las acciones.
- h. Regular el tiempo de ejercicio en el grado, mediante mecanismos que generen mayor flexibilidad en las oportunidades del ascenso, y evitar el presunto perjuicio de no hacerlo en la primera instancia.
- i. Facilitar la movilidad, regulando el cambio de escalón jerárquico y agrupamiento.
- j. Ajustar y fundamentar las situaciones de servicio, fijar sus pautas y establecer eficientes condiciones para la situación de retiro.
- k. Regular la situación de reserva, ampliar sus fuentes de reclutamiento y obligaciones, para lograr mayor eficiencia en el marco de cualquier sistema de defensa nacional.
- l. Incorporar y regular la condición de veteranía.
- m. Actualizar los agrupamientos de personal para aumentar la eficiencia en el ejercicio de las funciones militares, su administración y capacitación.
- n. Fijar criterios rectores para la educación militar, definiendo la formación, la capacitación y la especialización, y centralizando el reclutamiento de las fuerzas por provincias.
- o. Incorporar normas generales para la administración del personal, cediendo flexibilidad a cada fuerza mediante la redacción de reglamentos específicos para satisfacer las exigencias particulares e incluyendo funciones como la incorporación, la clasificación, la calificación, el reconocimiento, el ascenso, la asignación de destino y cargo, el registro colectivo e individual y el cómputo de servicios.

p. Ajustar las pautas para las remuneraciones y compensaciones a fin de incrementar la legitimidad, equidad y simplicidad, y de evitar las desviaciones y/o especulaciones que su actual complejidad genera. Para ello:

- Encuadrar el sueldo con relación a parámetros que fortalezcan el valor relativo del haber militar.
- Establecer una escala de coeficientes que asegure la proporcionalidad, progresividad y equilibrio del sueldo entre las distintas jerarquías.
- Restringir los suplementos, estableciendo sus fundamentos y límites.
- Incorporar la remuneración por servicio en el exterior, considerando que es un destino de servicio cada vez más común.
- Redefinir las competencias en el cálculo y liquidación de los haberes para evitar distorsiones.
- Ajustar el cálculo del haber de retiro para adecuarlo al real sentido de esa situación de servicio y evitar especulaciones.

r. Establecer las bases para reorganizar el Instituto de Ayuda Financiera (IAFPRPM), adaptándolo a los tiempos actuales y evitando los desarreglos de una ley antigua y compleja.

s. Establecer las bases para legalizar y normalizar el actual Instituto de Obra Social de las FF.AA. (IOSFA).

u. Incorporar y regular las Asociaciones Profesionales Militares.

***“Todas las teorías son legítimas y ninguna tiene importancia,
lo que importa es lo que se hace con ellas.”***
Jorge Luis Borges

