

AÑO 8 - N° 44

MAYO 2021

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



MARCO LEGAL DE LA DEFENSA SU VIGENCIA



Año 8 - Nº 44
Mayo de 2021

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

RESPONSABILIDAD DE TODOS

Es casi un lugar común en nuestro medio señalar la escasa asignación que, desde hace años se destina a la Defensa Nacional.



La percepción no se agota con la comparación que a ese rubro le asignan otros estados, sino que debemos detectar si, además estamos gastando poco, lo estamos haciendo mal, tolerando superposiciones, redundancias y burocracias administrativas en las áreas que se ocupan de nuestra Defensa y Seguridad.

Una de las consecuencias penosas de esta situación que se arrastra desde muchos años y por sucesivas administraciones, es que se hace imprescindible poner nuestra atención en una circunstancia especialmente grave y es preguntarnos si efectivamente tenemos un adecuado control y vigilancia de nuestros espacios soberanos terrestres, marítimos, aéreos y espaciales. Comprobaremos entonces que estamos en déficit y que no sólo la escasa asignación presupuestaria y la mala asignación de recursos son las causas.

La realidad del mundo y los problemas que enfrentamos son absolutamente diferentes al pasado.

Frente a ellos, nuestro plexo normativo está obsoleto y la concepción de dividir en compartimentos estancos las cuestiones de Seguridad y las de Defensa pertenece a otra época. Unificar en un solo ámbito ambas cuestiones, permitiría una mejor respuesta a los nuevos desafíos sin que ello signifique que pierdan identidad o confundan objetivos las diferentes Fuerzas.

Algunas medidas, todavía incipientes, por parte de los responsables políticos del gobierno y la oposición, parecen indicar que comenzamos a tener conciencia de todo esto y de que un gobierno en soledad es incapaz de resolverlo.

Cuidar nuestro territorio, resguardar su integridad, defender nuestras riquezas naturales, proteger a nuestros ciudadanos, es una responsabilidad compartida por el conjunto de nuestra dirigencia, cualquiera sea el lugar en que el libre voto de los argentinos la haya colocado.

Dr Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

INTRODUCCIÓN

En el anterior Boletín expusimos la necesidad de revisar y probablemente actualizar la Ley de Defensa Nacional, instrumento jurídico básico para regular tan importante y vital función del Estado.

Dicha exigencia ineludible dá cuenta que todo instrumento normativo derivado o sustentado en él, por carácter transitivo, deberá también ser sometido al respectivo proceso de análisis y actualización. Éste conforme no sólo a su propia autoexigencia, sino a la natural imposición del paso del tiempo.

Sin embargo, no sólo el paso del tiempo lo exige, sino y principalmente su entorno situacional y legal, en tanto que en el ámbito global como regional y nacional, la situación de seguridad ha evolucionado de la misma forma que lo hace el contexto normativo.

Entre los instrumentos legales subalternos y por tanto derivados a la Ley de Defensa Nacional, los dos más importantes y que por carácter transitivo exigen ser revisados, son los que regulan el instrumento militar de la Defensa y los recursos humanos de dicho instrumento.

Hoy, en un contexto universal caracterizado por la creciente aceleración de los tiempos y considerando que dichas normas rigen desde hace casi un cuarto de siglo la que regula el Instrumento Militar y más de medio siglo la correspondiente al Personal Militar, no se requiere de mayor análisis para comprender la urgente necesidad de materializar su análisis y actualización, así como los efectos ruinosos para la Nación de obrar consecuentemente.

PROBLEMA

“Más vale tarde que nunca”

Dicho popular sobre la importancia de hacer las cosas con retraso, frente a no hacerlas.

No es nueva ni original la observación sobre la caducidad de las leyes en cuestión, siempre que en el reciente corto plazo se pueden verificar los intentos frustrados que fueron llevados adelante por distintas administraciones del Gobierno Nacional.

Durante la gestión del Gobierno Nacional próximo pasado y a instancias de una iniciativa del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, se desarrolló un proceso de revisión y actualización de las mencionadas normas. Sin embargo dicho trabajo no llegó a concretar la iniciativa aquí planteada como imprescindible. Vale observar que dicho trabajo inició en un marco situacional encuadrado por los diversos problemas que enfrentaba el país, así como por la falta de consenso político. Razones éstas por las que nunca llegaron a concretarse en proyectos de ley.

En el marco de la actual gestión de gobierno y a instancias del Ministerio de Defensa, coordinado por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y con la participación de diversos sectores políticos; el Gobierno Nacional convocó a representantes de las principales fuerzas políticas y expertos en la materia, con el fin de consensuar la actualización de las leyes en cuestión. Sin embargo dicho proceso quedó inactivo y en suspenso hasta la fecha.

En virtud de los antecedentes mencionados y la falta de resultados eficientes, puede concluirse que existe una particular problemática a analizar y que evidentemente constituye un impedimento, al menos en la consideración de este Centro de Estudios, difícil de desentrañar y que obstaculiza la necesaria y moderna regulación de las Fuerzas Armadas Argentinas, con el fin de colocarlas en una posición de eficiencia acorde a las exigencias de los actuales tiempos.

Como valoración para cualquier iniciativa sobre la materia, debe destacarse que en la actualidad se evidencia una creciente tendencia de las democracias occidentales al empleo de las Fuerzas Armadas como medios para fomentar la seguridad internacional, extender los valores de la convivencia y aliviar las tensiones internas o regionales.

Frente a dicho escenario, la realidad de nuestro instrumento militar afectaría su eficiente inserción en dicho contexto, con el fin de participar en un entorno internacional exigente en relación con la preservación de nuestros intereses vitales.

A fin de evaluar objetivamente la importancia del planteamiento efectuado y obrar en consecuencia, vale resaltar como condición propia de actual entorno las palabras del Periodista Jorge Carrión:

“No debemos eludir que hoy la velocidad de los acontecimientos atropella nuestros cerebros y cambia el sentido de lo que naturalmente entendemos”

REFLEXIÓN

**“UNO NO PUEDE MANEJAR EL CAMBIO, DEBE ADELANTARSE”
Doctor Peter Drucker**

Considerando que la vigencia de un ente, independientemente de su naturaleza y función, es la conservación del vigor para cumplir su cometido original, manteniéndose actual y cumpliendo sus funciones originales más allá del paso del tiempo, no hace falta mayores análisis para verificar la real vigencia de las leyes afectadas:

- Ley 19.101 (Ley para el Personal Militar), promulgada en el año 19
- Ley 24.948 (Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas), promulgada en el año 1995.

En virtud de la revisión y eventual actualización de la Ley de Defensa Nacional tratada en el anterior boletín de este Centro de Estudios, es vital para la Nación llevar adelante proceso simultáneo y concurrente para hacer lo propio con las leyes que regulan el instrumento militar de la Defensa.

En tal sentido debe valorarse el proceso iniciado por el Ministerio de Defensa y consensuado por las principales fuerzas políticas representadas en el parlamento, actualmente postergado y que fundamenta la iniciativa.

Si la República Argentina no actualiza la legislación que prevé y garantiza su defensa en un contexto internacional de incertidumbre y crecientes riesgos, deberá lidiar con sus consecuencias. Hoy puede afirmarse que el marco legislativo nacional no ofrece un nivel adecuado de protección y seguridad a la Nación, afectando inclusive su integración regional e internacional en un mundo que no detiene su proceso de globalización.

Como fue descripto en el anterior Boletín de este Centro de Estudios, la función Defensa Nacional está concebida y regulada por un cuerpo legal que se sustenta tanto en la Constitución Nacional como en los

Tratados Internacionales suscriptos por la República Argentina. En dicho marco se encuadra todo el plexo normativo de un componente tan específico de la defensa como lo es el poder militar de la Nación, lo cual también establece compromisos al respecto.

Sin embargo, por alguna razón o sin razón, los Gobiernos Nacionales del último cuato de siglo, no han logrado poner en ejecución la adecuada normativa para regular tan importantes y críticas cuestiones que afectan a la propia Seguridad de la Nación y su inserción en un mundo crecientemente globalizado que no admite excepciones.

LOS ESPACIOS SOBERANOS

LA VIGILANCIA Y CONTROL DEL ESPACIO TERRESTRE

Por el GB (R) LUIS PIERRI

Según la Ley 23554, la Defensa Nacional debe participar para la solución de los conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo que pudieran producirse, a fin de garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; y proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

El Decreto 727/2006, Reglamentario de dicha norma, avanza aún más en los límites de participación de la Defensa al establecer que deberán considerarse las agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s.

Atento al marco legal y a las características operacionales y medios disponibles, resulta obvio que aún en tiempo de paz son las FFAA quienes tienen la responsabilidad primaria de ejercer la vigilancia y control de los espacios marítimo y aeroespacial. Asimismo, también tienen responsabilidad en relación con el ciberespacio en lo que hace a sus propias infraestructuras críticas, tales como las estructuras de comando, control y comunicaciones, bases de datos, etc.

En cuanto al control de los espacios terrestres durante la paz, habida cuenta que son aquellos en los cuales se desenvuelven las actividades objeto de la Ley de Seguridad Interior, no resulta de aplicación el criterio mencionado para los otros espacios en cuanto a características operacionales y medios disponibles, por lo cual son las Fuerzas de Seguridad y las Policías las responsables de la vigilancia y control de dichos espacios.

No obstante, las Fuerzas Armadas en tiempo de paz ejercen la vigilancia y control de los espacios de jurisdicción militar, es decir de sus bases, cuarteles, y campos de instrucción. Cuando con sus medios operacionales se trasladan en cumplimiento de misiones que se les asignen o bien para realizar ejercitaciones, tendrán también la responsabilidad de proteger al personal y al material empleado.

Los casos mencionados en el párrafo precedente responden a lo determinado en el Art 28 de la Ley 24059 de Seguridad Interior, respecto a que “un atentado contra la jurisdicción militar pueda poner en peligro la aptitud defensiva de la Nación”, y por ello “las FFAA tienen la obligación primaria de preservar la fuerza armada y restablecer el orden dentro de la misma”, tal como expresa el Art 29 de esa Ley.

Si bien la norma citada contempla la situación expuesta, se considera que resulta imprescindible tener una mayor precisión respecto a los efectos legales que amparan el proceder del personal en cuanto al empleo de la fuerza en los casos de defensa de la propia jurisdicción.

Volviendo al tema del control de los espacios, podría considerarse que la existencia misma de las bases y cuarteles de las FFAA a lo largo y ancho del territorio nacional genera “por presencia” una suerte de ejercicio indirecto de control del espacio terrestre.

Pero, concretamente, la vigilancia y el control del espacio terrestre durante la paz le corresponde a las Fuerzas de Seguridad y Policías, particularmente a las primeras en lo que hace a las fronteras, instalaciones aeroportuarias, puertos, objetivos de valor estratégicos, etc.

Relacionado con las FFSS, en particular desde el año 2011 debido a la situación imperante en materia de seguridad en algunas provincias, las autoridades nacionales decidieron trasladar una importante cantidad de efectivos de las fuerzas federales, particularmente de la Gendarmería Nacional, para reforzar el accionar de las Policías Provinciales. Ello tuvo como resultado una sensible disminución en el esfuerzo de control de las fronteras y espacios adyacentes.

A fin de paliar ese déficit de fuerzas federales en la frontera Norte, fueron desplegados elementos de las FFAA para realizar actividades de instrucción, apoyo logístico a las FFSS y apoyos a la comunidad, en la idea de que “por presencia” y/o “con apoyos tales como coberturas de radar”, ello constituiría un complemento y refuerzo al accionar de las Fuerzas Federales.

Las unidades de las FFAA a las que se les impuso ese tipo de misiones sólo deben circunscribirse a ellas, no pudiendo accionar de forma directa en el caso que se constituyan hechos relacionados con la vulneración de las fronteras, ya que esa acción corresponde exclusivamente a las Fuerzas de Seguridad.

Por ejemplo, en el caso particular de los operadores de radares de vigilancia terrestre que fueron emplazados para complementar la cobertura de control del territorio, el ejercicio de sus funciones se circunscribe a aportar la información de datos pertinentes a las Fuerzas de Seguridad que son quienes efectivamente van a materializar el ejercicio del poder del Estado en esos casos.

Relacionado con estos empleos de las FFAA con misiones de apoyo o como complemento de las Fuerzas de Seguridad en las zonas fronterizas, resulta imprescindible contar con una cobertura legal para el personal interviniente respecto a un posible empleo del armamento. La norma requerida excede los alcances de las denominadas “Reglas de empeñamiento”. Disponer de elementos de las Fuerzas de Seguridad para que les proporcionen a los integrantes de las FFAA una cobertura adecuada, tiene una probabilidad de ocurrencia que no puede ser considerada del ciento por ciento, tanto por las características del ambiente geográfico como por la velocidad a la que se pueden desarrollar los hechos en cuestión.

Finalmente cabe decir que, si bien la Ley 24059 establece en su Artículo 4° que la seguridad interior tiene como ámbito espacial el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo, queda claro que las FFAA tienen la responsabilidad primaria durante la paz de la vigilancia y control del espacio marítimo y aeroespacial, y del ciberespacio en lo que a sus infraestructuras críticas concierne. Respecto al espacio terrestre durante la paz son las Fuerzas de Seguridad y Policías quienes tienen la responsabilidad de su vigilancia y control según las jurisdicciones que las leyes les asignen.

La participación directa de las FFAA en el espacio terrestre durante la paz sólo podrá darse en caso de configurarse los supuestos del Artículo 31 de la Ley 24059 (Casos excepcionales en que el

sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación), y respetándose las condiciones fijadas por el Artículo 32 de dicha norma (El Presidente de la Nación dispondrá el empleo de elementos de combate de las FFAA para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior previa declaración del estado de sitio. Entre otras.).

JORNADAS VIRTUALES

Con el objetivo de crear un espacio de debate plural, que vaya más allá de la coyuntura y contribuya a plantear las bases de políticas que nos permitan regular adecuadamente la función, este Centro de Estudios se encuentra desarrollando las Jornadas Virtuales sobre la vigilancia y control de los espacios soberanos de la República Argentina, e invita a participar de éstas según el siguiente programa:



Vigilancia y Control de los Espacios Soberanos de la República Argentina

Apertura y cierre:
Dr. Horacio Jaunarena,
Ex Ministro de Defensa de la Nación
y Director del CEDEF

Host, coordinación general y moderador:
Cnel. Dr. Santiago Sinopoli

Invitados especiales en cada Jornada.

Haga click para ver el Programa Completo e Inscripción

Jueves 13, 20 y 27 de Mayo
Jueves 3 de Junio
18:30 a 20:00 h
Modalidad Sincrónica Vía Zoom

Alumnos UB: Deberán inscribirse hasta las 12h del día anterior a cada jornada exclusivamente a través de Conectate. **Otorga 3 créditos**
Público general:
Deberán inscribirse hasta las 12h del día anterior a cada jornada en <https://bit.ly/2PPYzIw>