

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



ORDEN JURÍDICO

Los órdenes generados por el hombre siempre buscan un propósito cuyo grado de satisfacción dependerá de la efectividad alcanzada.

El deficiente orden jurídico de nuestra defensa nacional afecta indefectiblemente su eficacia e impide el cumplimiento de su cometido.

La efectividad de cualquier ordenamiento dependerá del apropiado vínculo entre su concepción y materialización, cuyo logro exigirá un diseño realista, la adecuada elección de los medios y su eficaz aplicación y control.



Año 2 - N°10

Septiembre de 2015

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 interno 5075
cedef@ub.edu.ar

RESTITUIR EL ORDEN

*“El enemigo más fuerte de la Constitución no es el derecho venidero, sino el derecho anterior”
Juan Bautista Alberdi (1853)*

En la primera parte de este tema hemos difundido una apreciación del estado en el cual se encuentra el orden jurídico que regula la función estatal de la defensa nacional en la República Argentina.



El deficiente orden constatado en el conjunto de sus normas genera una situación de riesgo institucional difícil de mensurar, aunque con certeza compromete el futuro de nuestra nación y de las generaciones venideras.

Agrava esta situación y aleja su potencial solución, la creciente falta de apego a las instituciones que demuestra nuestra sociedad y, particularmente, su gobierno, mientras que el futuro común va siendo paulatinamente hipotecado.

Colocado el asunto en blanco sobre negro, nos urge alumbrar las posibles soluciones que encarrilen el actual rumbo sin destino cierto, las que deberán ser llevadas adelante con el mayor consenso posible.

Para tal fin, este centro de estudios procurará colaborar exponiendo algunas ideas que, en término de aportes, permitan dar alguna luz al camino que deberemos construir y recorrer para recuperar el orden del plexo normativo de nuestra defensa común.

Doctor Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

PARTE II

APORTES PARA EL ORDEN

Sobre la base del estado general del orden jurídico expuesto en el anterior boletín (número 9) y observando el grado de anacronismo, invalidez, incompetencia y desjerarquización que ostenta el abultado conjunto de normas reglamentarias y regulatorias de la defensa nacional, este centro de estudios aprecia indispensable una profunda y urgente tarea para restituir el orden que dé eficiencia al marco normativo de tan importante función del estado.

Para ello, entendemos indispensable la mayor participación posible de todos los actores, juristas, expertos, políticos, etc., que permita debatir y consensuar las acciones necesarias y eficaces a fin de alcanzar el objetivo planteado.

Como iniciador, proponemos un esquema de posibles actividades a emprender para alcanzar el orden necesario, apoyado en los principios ordenadores como garantía de eficacia y en una secuencia que incluye:

1. Identificar, como primer escalón jerárquico, los mandatos constitucionales que deben ser reglamentados para su ejercicio o cumplimentados según corresponda y concebir, ajustar o generar los instrumentos para concretarlo.
2. Analizar el conjunto de normas vigentes y proponer acciones diferenciadas según su grado de validez y competencia, para encauzarlos jerárquica y ordenadamente en el esquema derivado del punto anterior.
3. Aplicar el método de trabajo más apto para llevar a cabo la tarea de ordenamiento y verificar la eficiencia del conjunto obtenido.
4. Debatir y consensuar los productos generados y elevarlos a los órganos que corresponda su dictado y aplicación.

A continuación resumimos el avance sobre el primer paso, a modo de aporte para el orden.

LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES

Cuando los representantes de las provincias constituyeron la Nación Argentina, previo a ordenar, decretar y establecer su forma de gobierno, los derechos y garantías de sus habitantes y las normas para las autoridades del gobierno federal y provincial, declararon los seis objetos de la constitución de ese estamento político supraprovincial.

Entendiendo que es esencial considerar dichos objetivos en términos de fines primeros al momento de concebir cualquier orden normativo, incluso en razón de encontrarse por sobre el articulado de la propia constitución, rescatamos de su Preámbulo el objeto de primer orden en la materia: **“Proveer a la defensa común”** en el contexto expresado, es decir la defensa de las provincias autónomas que se constituyeron en una Nación en la que por propia voluntad y

elección delegaron ese mandato, inclusive obligando a todos sus habitantes a armarse en defensa de la patria y de la propia carta magna.

La adecuada reglamentación para cumplir con este objetivo constitucional exige revisar y enmendar la actual Ley de Defensa Nacional (ley 23554) en virtud de las observaciones efectuadas en el boletín anterior y considerar para su enmienda, que:

1. Al erigirse en la norma reglamentaria de uno de los objetos de la propia constitución, es decir de primer rango en la prelación de la escala jerárquica, debería contener aspectos esenciales y fundantes que permitan avanzar en su implementación mediante otras leyes ordinarias específicas. Esto es, evitando involucrar asuntos operativos y circunstanciales que el propio paso del tiempo o la mudanza de las condiciones puedan invalidar.
2. En su concepción debería admitirse lo que la misma carta magna declara en relación con la materia, particularmente:
 - a. La atribución y obligación del gobierno federal para intervenir en el territorio de las provincias a fin de garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores (artículo 6).
 - b. La potestad de suspender las propias garantías constitucionales cuando se ponga en peligro su ejercicio, en caso de conmoción interior o ataque exterior (artículo 23); rescatando que coloca ambas situaciones como riesgos de un mismo objeto.
 - c. La obligación del gobierno federal de afianzar sus relaciones de paz con las potencias extranjeras (artículo 27).
 - d. La conservación, por parte de las provincias, de todo el poder no delegado por la misma Constitución al gobierno federal (artículo 121).
3. Superado el paradigma bajo el cual se concibió la defensa nacional hace un cuarto de siglo, debe ser redefinido su concepto y finalidad como base para estructurar un eficiente sistema de defensa a la luz de las exigencias del siglo XXI.
4. Deben determinarse los procedimientos de integración y coordinación entre las fuerzas que componen el sistema de defensa e incluir aquellos instrumentos que ejercen fuerzas susceptibles de participar en su cometido, como son el informativo, el diplomático, el educativo, el sanitario, el cultural, la justicia, las comunicaciones e infraestructura, la seguridad de fronteras, el económico y otros.
5. Es esencial revisar y restringir las funciones del Consejo de Defensa Nacional acordes a su jerarquía y condición de órgano no permanente, para transferir al Ministerio de Defensa la asistencia y asesoramiento del Presidente de la Nación en la preparación de los planes y la coordinación de todos los instrumentos del poder nacional a los fines de la defensa, en tanto se constituyen en funciones que le son propias por su naturaleza específica y garantía de eficiencia por tratarse de un órgano permanente del gobierno.
6. Se requiere actualizar y establecer bases modernas y eficientes para regular los institutos conocidos como Servicio Civil de Defensa, Organización Territorial, Zonas de Seguridad, Movilización, Producción para la Defensa, Servicio Militar Voluntario y Servicio Social Sustitutorio, a la luz de las exigencias que imponen los nuevos derechos y la incertidumbre,

la variedad de los riesgos, las amenazas y las potenciales agresiones a los intereses vitales de la nación como objetos de la defensa.

7. Deben ser revisados y ajustados los asuntos que mantengan vigencia actualmente contenidos en normas carentes de validez como son la "Creación de centros de poder para la defensa nacional" (ley 22875/83), la "Prohibición del uso de denominaciones, emblemas o diseños confundibles con los de las fuerzas armadas" (decreto ley 7926/44), las "Operaciones militares efectivas" (decreto 829/82), la "Estructura del Sistema de Defensa Nacional" (decreto 839/01) y otros.

Como segundo orden en el marco del principio de jerarquía, deben cumplimentarse los siguientes mandatos taxativos establecidos en la carta magna:

1. **"Dictar las normas para la organización y gobierno de las Fuerzas Armadas"** (artículo 75, inciso 27), exige sancionar una norma con jerarquía de ley orgánica que reúna en un cuerpo toda la normativa relativa a la fuerza militar, así como considerar lo siguiente:
 - a. La particularidad que caracteriza y distingue a este instrumento que ejerce legítima y excluyentemente la fuerza letal del estado, como esencia para regular especialmente su gobierno y fijar las exigencias que garanticen su apropiado empleo. Esto debe ser así, siempre que las consecuencias de la letalidad imponen un manejo crítico y bajo un inestable equilibrio que requiere cierta excepcionalidad y máxima preservación frente a factores como la discrecionalidad y la corrupción, entre otros.
 - b. El justo equilibrio entre el ejercicio de los derechos fundamentales de sus integrantes y la restricción de aquellos que coadyuva a garantizar lo expresado en el párrafo anterior. Hoy son restringidos los derechos de libertad de opinión y expresión, de acceso a la función pública por cargos electivos, de sindicalización para la defensa de sus intereses, de condiciones de trabajo equitativas, satisfactorias y de limitación razonable de la duración del trabajo. Estas exigencias constituyen razón suficiente para configurar una profesión de carácter voluntario, con una estricta reglamentación a la hora de aplicar la obligatoriedad constitucional, bajo justificada excepcionalidad.
 - c. Los principios que rigen a las fuerzas militares en los regímenes democráticos modernos como son: la subordinación, en el marco de la ley, a la autoridad federal institucionalmente establecida; la condición de no deliberante y apolítica; la diversidad de género, conciencia y culto; el blindaje frente a las injerencias de la política agonal o partidaria; el sometimiento al derecho internacional humanitario y la compensación por la restricción del ejercicio de derechos fundamentales a sus integrantes.
 - d. Una estructura orgánica que prevea las exigencias derivadas de la acción militar conjunta y combinada en el marco regional, así como que privilegie la función operacional por sobre la guarnicional y administrativa.
 - e. El establecimiento y la garantía de los recursos humanos, financieros, materiales y otros necesarios para cumplir su cometido.
 - f. Un moderno régimen para el personal militar, que fije su orden jerárquico y disciplinario, defina la naturaleza de las jerarquías, refuerce la consideración del liderazgo y de las responsabilidades legales y morales en la adopción de decisiones y la ejecución de las acciones, regule la administración del personal, actualice su reclutamiento, formación y

capacitación, adecue el sistema de remuneraciones e incluya la pasividad, prevea la situación de veteranía y regule el derecho a las asociaciones profesionales, entre otros.

2. **“Proveer a la seguridad de las fronteras”** (artículo 75, inciso 16) es un mandato que exige reglamentar su ejercicio e incluir dicha acción como parte de la defensa común en tanto constituye su alerta y primer escalón de la secuencia, así como rever las leyes orgánicas de las fuerzas de seguridad vigentes, con el fin de ajustarlas en el marco de las actuales circunstancias, para lo cual se debe considerar:
 - a. La particularidad que caracteriza a dichos instrumentos al ejercer la fuerza coercitiva del estado nacional, en tanto cumplen su función bajo el rol de auxiliar de la justicia federal y en el cual encuentran su marco legal como fuerzas policiales.
 - b. Como instrumentos del sistema de defensa nacional y a fin de coordinar su acción, deberá ser definida y regulada la competencia, jurisdicción de empleo, dependencia orgánica y funcional, etc., con la precaución de no afectar el espíritu de lo establecido en el artículo 121 de la Constitución Nacional.

En dicho marco, deberán ser consideradas las funciones complementarias y justificadas de cumplir en virtud de su categoría policial, como son la custodia de objetivos físicos federales de interés estratégico para la defensa nacional, la coordinación con otras agencias federales (aduana, inmigraciones, etc.), así como la preservación de los límites de su función para no interferir actividades propias de otros instrumentos de la defensa en la vigilancia y control de los espacios nacionales e internacionales de interés.

- c. El ámbito geográfico particular de empleo (fronteras terrestre, fluvial, costera marítima y aérea) deberá condicionar su organización, equipamiento, doctrina y adiestramiento.

LAS NORMAS JURÍDICAS VIGENTES

Referido a las leyes incluidas en el Digesto Jurídico de la llamada Rama Militar y los decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo relacionadas con la materia, este centro de estudios propone considerar las siguientes acciones según su jerarquía:

1. De las leyes nacionales, estudiar la validez de las cincuenta y un normas vigentes en virtud de lo que establezcan las precedentes leyes reglamentarias de mandatos constitucionales, contemplar las exigencias impuestas por la última reforma constitucional y las generadas por el actual orden internacional, regional y nacional. Luego, enmendar o sancionar los instrumentos que por compatibilidad y prelación sean necesarios para preservar el adecuado orden jurídico y derogar aquellos que hayan perdido vigencia.

En esta instancia, se deben incorporar aquellos mandatos vigentes en decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo, que por su naturaleza o jerarquía corresponden a este nivel normativo.

2. De los decretos presidenciales, estudiar aquellos derivados o relacionados con la materia, determinar su validez a la luz de los mandatos contenidos en el cuerpo legal actualizado,

enmendar los que fuera necesario y derogar aquellos que hayan perdido vigencia, recogiendo los asuntos que fuera conveniente en las normas apropiadas.

3. De las resoluciones ministeriales, analizar la competencia del asunto tratado en la norma y, a la luz del orden jurídico establecido, recoger aquellos que por competencia correspondan a otro nivel jerárquico, derogar las normas inválidas o incompetentes y diseñar las resoluciones que se requieran al considerar su naturaleza transitoria y nivel de ejecutividad inmediato y circunstancial.

A los fines de tamaña empresa, desde este centro de estudios, convocamos a todos los actores interesados en proponer y debatir posibles acciones que permitan ordenar el orden jurídico vigente a dirigirse a cedef@ub.edu.ar.

“LA PATRIA LO REQUIERE”



PLAN DE ACCIÓN INTEGRAL CONJUNTO

Como se ha venido informando en anteriores boletines, el pasado 14 de julio concluyó el proceso de negociaciones para alcanzar un compromiso a largo plazo que asegure el carácter pacífico del plan nuclear iraní. El acuerdo (PAIC) prevé que la República Islámica de Irán conserve una capacidad limitada de enriquecimiento y procesamiento con fines civiles, el desmantelamiento de las plantas de enriquecimiento de plutonio, el control de instalaciones y centrifugadoras secretas, además de otras condiciones, todas sujetas a una estricta verificación internacional.

El acuerdo en sí no constituye más que un éxito diplomático limitado, que dependerá de que Irán cumpla las condiciones impuestas para que sirva como garantía de la seguridad procurada, sin desdeñar las ambiciones nucleares iraníes y su intromisión en Medio Oriente. De hecho, el pacto no tiene raíz en la confianza mutua sino en el estricto control intrusivo, cuyo éxito dependerá de cómo se lo ejecute sin agravar la situación. Es importante señalar que la solución alcanzada ha dejado abiertas disputas con proyecciones inciertas en ambos bandos,

ya sea entre los sectores intransigentes de Irán e Israel como en el sector republicano de los EEUU. Finalmente, vale tener presente que este acuerdo no vendrá a disminuir el radicalismo iraní como tampoco sus pretensiones estratégicas.

Como marco de la situación en la que se acordó el PAIC, debemos recordar que el programa nuclear iraní fue iniciado bajo el gobierno del Sha Pahlevi hace casi cuatro décadas, cuando a mediados de los 70 se creó la Agencia Atómica Iraní con la estrecha colaboración de la República Argentina. En su evolución y especialmente durante el régimen Ayatolah, Irán comenzó a diseñar un ambicioso programa nuclear, dificultó las inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica y no informó sobre sus instalaciones nucleares, razones por las que los EEUU, el Consejo de Seguridad de la ONU y la Unión Europea, entre otros, le impusieron diversas sanciones de orden económico y tecnológico.

Hoy, la mayor expectativa reside en que Irán no desarrolle armas nucleares, al menos en la próxima década, pese a que se le permite disponer de mayor capacidad a la requerida para satisfacer la demanda energética y la investigación civil. Vale aclarar que los términos del acuerdo no descartan la investigación del enriquecimiento en el campo nuclear ni limita las actividades con misiles, entre las que se destaca el exitoso lanzamiento y guiado de un misil de 500 km de alcance.

En la República Argentina deberíamos tomar nota de que esta situación tiene algunos puntos de contacto con nuestro país en el marco de la cooperación proporcionada para el desarrollo de la actividad nuclear iraní en forma alternada durante casi cuarenta años. Si bien dicha colaboración en principio no tendría niveles de peligrosidad porque, en general, se desarrolló bajo el control de la OIEA y sin oposición del gobierno de los EEUU, sí nos permitiría comprender su evolución, la relación con acontecimientos locales y las posibles implicancias futuras. Por tal razón, en próximos boletines publicaremos un resumen de la relación bilateral en la materia.

EDICIONES ANTERIORES

