

REPUBLICA ARGENTINA

# DIARIO DE SESIONES

## CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

31ª REUNIÓN — 10ª SESIÓN EXTRAORDINARIA — 7 DE ABRIL DE 1988

Presidencia del señor presidente provisional del Honorable Senado,  
doctor **EDISON OTERO**;

del señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales,  
doctor **FERNANDO DE LA RÚA**;

del señor presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto,  
doctor **ADOLFO GASS**,

y de la señora presidenta de la Comisión de Educación,  
señora **MARGARITA MALHARRO DE TORRES**

Secretarios: doctores **ANTONIO J. MACRIS** y **LEONARDO JUSTO PALOMEQUE**—

Prosecretarios: doctor **ALBERTO J. B. IRIBARNE** y señor **DESIDERIO LAUREANO ALMIRO**

### SENADORES PRESENTES:

AGUIRRE LANARI, Ramón  
AMOEDO, Julio A.  
BENÍTEZ, Alfredo L.  
BERHONGARAY, Antonio T.  
BRAVO, Leopoldo  
BRAVO HERRERA, Horacio F.  
BRITOS, Oraldo N.  
CONCHEZ, Pedro A.  
DE LA RÚA, Fernando  
DEL VILLAR, Manuel  
FALSONE, José A.  
GASS, Adolfo  
GIL, Francisco  
GURDULICH de CORREA, Liliana I.  
JUÁREZ, Carlos Arturo  
LAFFERRIERE, Ricardo E.  
MALHARRO de TORRES, Margarita  
MARTIARENA, José H.  
MAUHUM, Fernando H.  
MAZZUCCO, Faustino M.  
MENEM, Eduardo  
MOLINA, Pedro E.  
NAPOLI, Antonio O.

RIVAS, Olijela del Valle  
ROMERO FERIS, José A.  
RUBEO, Luis  
SAADI, Ramón Eduardo  
SALIM, Luis  
SANCHEZ, Libardo N.  
SOLARI YRIGOYEN, Hipólito  
TENEV, Carlos  
TRILLA, Juan  
VELAZQUEZ, Héctor J.  
VIDAL, Manuel D.

### AUSENTES, EN COMISION:

BRASESCO, Luis A. J.  
GROSSO, Edgardo Roger M.  
JIMÉNEZ MONTILLA, Arturo I.  
LEON, Luis A.  
MURGUÍA, Edgardo P. V.  
SOLANA, Jorge D.

### AUSENTES, CON AVISO:

GENOUD, José  
NIEVES, Rogelio J.  
RODRÍGUEZ SAA, Alberto J.  
ROMERO, Juan C.  
SAPAG, Elías

## SUMARIO

1. Por invitación del señor presidente provisional del Honorable Senado, el señor senador por La Pampa, doctor Antonio T. Berhongaray, procede al izamiento de la bandera nacional en el mástil del recinto. (Pág. 2976.)
2. Moción de la señora senadora Gurdulich de Correa para fijar el plan de labor para la sesión de la fecha. Se aprueba. (Pág. 2976.)
3. Continúa el tratamiento en particular del dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Derechos y Garantías en el proyecto de ley del señor senador de la Rúa sobre prohibición y sanción de actos discriminatorios. Se aprueba con modificaciones. (S.-105-452/87.) (Pág. 2976.)
4. Consideración de los dictámenes de la Comisión de Defensa Nacional, en mayoría y minoría, en el proyecto de ley en revisión sobre defensa nacional. (C.D.-105-74/87.) (Pág. 2991.)
5. Se pasa a cuarto intermedio hasta mañana a las 10, tal como fuera aprobado en el punto 2. de este sumario. (Pág. 3022.)
6. Apéndice:
  - I. Sanción del Honorable Senado. (Pág. 3022.)
  - II. Inserciones. (Pág. 3023.)

—En Buenos Aires, a las 18 y 41 del jueves 7 de abril de 1988:

Sr. Presidente (Otero). — Queda abierta la sesión.

## 1

## IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente (Otero). — Invito al señor senador por La Pampa, doctor Antonio T. Berhongaray, a izar la bandera en el mástil del recinto.

—Puestos de pie todos los presentes, el señor senador Antonio T. Berhongaray procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. (Aplausos.)

## 2

## PLAN DE LABOR

Sra. Gurdulich de Correa. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Otero). — Tiene la palabra la señora senadora por Santa Fe.

Sra. Gurdulich de Correa. — Señor presidente, voy a proponer un plan de labor, dado que la próxima semana tenemos las dos sesiones comprometidas con la presencia de los señores ministros de Educación y Justicia y de Obras y

Servicios Públicos, para que en esta sesión terminemos con el tratamiento del proyecto de ley sobre prohibición y sanción de actos discriminatorios y comencemos el tratamiento del proyecto de ley sobre defensa nacional, interrumpiendo a las 24 para continuar mañana a las 10 hasta su aprobación.

Sr. Presidente (Otero). — Se va a votar la moción formulada por la señora senadora por Santa Fe de pasar a cuarto intermedio a las 24 y continuar mañana a las 10, con el plan de labor propuesto.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Otero). — Queda aprobada la moción. Se procederá en consecuencia.

## 3

PROHIBICION Y SANCION  
DE ACTOS DISCRIMINATORIOS  
(Continuación)

Sr. Presidente (Otero). — Continúa la consideración en particular del dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Derechos y Garantías en el proyecto de ley del señor senador de la Rúa sobre prohibición y sanción de actos discriminatorios.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º del dictamen.

Sr. de la Rúa. — Se trata del artículo 1º del despacho en mayoría con las modificaciones propuestas por el señor senador Menem y que hemos aceptado.

Sr. Sánchez. — Solicito que antes de proceder a la votación se dé lectura por Secretaría al artículo 1º con las modificaciones propuestas.

Sr. Presidente (Otero). — Lo más conveniente es que se proceda a su lectura.

Sr. de la Rúa. — Así lo haré, señor presidente: "Artículo 1º — Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados.

"A los efectos del presente artículo se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorios —esta es la palabra que se agrega— determinados por motivos tales como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos".

ducta por la que se aliente la discriminación racial o religiosa en cualquiera de sus formas o se incite a la persecución o al odio por motivos raciales o religiosos, tal como lo consigna el texto.

Creo que es importante tenerlo en cuenta.

**Sr. Presidente (Otero).** — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 3º con las modificaciones que acaba de señalar el señor senador por la Capital.

—La votación resulta afirmativa.

—El artículo 4º es de forma.

**Sr. Presidente (Otero).** — Queda sancionado el proyecto de ley<sup>1</sup>. Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

4

#### LEY DE DEFENSA NACIONAL

**Sr. Presidente (Otero).** — Corresponde considerar los dictámenes de la Comisión de Defensa Nacional, en mayoría y en minoría, en el proyecto de ley en revisión sobre defensa nacional. Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario (Macris).** — (Lee)

#### Dictamen de comisión

*Honorable Senado:*

Vuestra Comisión de Defensa Nacional ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre defensa nacional, y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su aprobación.

De acuerdo con los términos del artículo 102 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 9 de marzo de 1988.

Antonio T. Berhongaray. — Héctor J. Velázquez. — Juan Trilla. — Luis A. León. — Liliana I. Gurdulich de Correa. — Arturo I. Jiménez Montilla.

**Sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación**

(29 de diciembre de 1987)

*El Senado y Cámara de Diputados, etc.*

#### TITULO I

##### Principios básicos

**Artículo 1º** — La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación, ejecución y control de la defensa nacional.

**Art. 2º** — La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

**Art. 3º** — La defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda.

**Art. 4º** — Para dilucidar las cuestiones afines a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial.

**Art. 5º** — La defensa nacional abarca los espacios continentales, islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el sector antártico argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscritos o a suscribir por la Nación, esto sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 28 de la presente ley en cuanto a las atribuciones de que dispone el presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para casos de guerra o conflicto armado.

Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacio aéreo internacional.

**Art. 6º** — La defensa nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes.

#### TITULO II

##### Finalidad del sistema

**Art. 7º** — El funcionamiento ordenado del sistema de defensa nacional estará orientado a determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país, así como a su permanente actualización.

**Art. 8º** — El sistema de defensa nacional tendrá por finalidad:

- Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra;
- Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear;



- c) Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para el eventual conflicto bélico;
- d) Elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;
- e) Dirigir la guerra en todos sus aspectos desde el nivel de la estrategia nacional;
- f) Conducir las fuerzas armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional;
- g) Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional;
- h) Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las fuerzas armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse;
- i) Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias y suficientes para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra;
- j) Controlar las acciones de la posguerra.

### TÍTULO III

#### *Estructura del sistema de defensa*

Art. 9º — Los integrantes del sistema de defensa nacional serán los siguientes:

- a) El presidente de la Nación;
- b) El Consejo de Defensa Nacional;
- c) El Congreso de la Nación, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de cuestiones vinculadas a la defensa y permanentemente a través de las comisiones de Defensa de ambas Cámaras;
- d) El Ministerio de Defensa;
- e) El Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas;
- f) El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina;
- g) Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en los términos que prescribe la presente ley;
- h) El pueblo de la Nación, mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la defensa, tanto en la paz como en la guerra de acuerdo a las normas que rijan la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil.

Art. 10. — Compete al presidente de la Nación en su carácter de jefe supremo de la misma y comandante en jefe de las fuerzas armadas, la dirección de la defensa nacional y la conducción de las fuerzas armadas, en los términos establecidos por la Constitución Nacional.

Con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional dispondrá el contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la defensa nacional, controlando su confección y ejecución.

El presidente ejercerá:

- a) La conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional;
- b) La conducción militar de la guerra con la asistencia y asesoramiento del ministro de Defensa, del jefe del Estado Mayor Conjunto y de los jefes de estados mayores generales de cada una de las fuerzas armadas, constituidos en comité de crisis.

Art. 11. — Sin perjuicio de las competencias que le son asignadas en la Ley de Ministerios, el ministro de Defensa ejercerá la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el presidente de la Nación o que no son atribuidas en la presente ley a otro funcionario, órgano u organismo.

El Ministerio de Defensa actuará como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional, ejerciendo la secretaría el funcionario que fuere designado a tal efecto.

Art. 12. — El Consejo de Defensa Nacional asistirá y asesorará al presidente de la Nación en la determinación de los conflictos, de las hipótesis de conflicto y de guerra así como también en la adopción de las estrategias, en la determinación de las hipótesis de confluencia y en la preparación de los planes y coordinación de las acciones necesarias para su resolución.

Art. 13. — Para dar cumplimiento a la función de asesoramiento al presidente de la Nación el Consejo de Defensa Nacional tendrá en cuenta un programa de mecanismos de alerta, que contempla las situaciones de conflicto previsible y las respuestas consiguientes y ajustadas para cada situación, conforme con el cuadro aclaratorio anexo que forma parte de la presente ley.

A los efectos del planeamiento en todos los niveles y de la asignación de misiones y funciones a los órganos y organismos del área de Defensa, incluyendo las fuerzas armadas, las situaciones de desastre contempladas en el cuadro anexo se tendrán en cuenta exclusivamente en los términos de las leyes que norman la defensa civil.

Art. 14. — El Consejo de Defensa Nacional estará presidido por el presidente de la Nación quien adoptará las decisiones en todos los casos.

Estará integrado por el vicepresidente de la Nación, los ministros del gabinete nacional y el responsable del



organismo de mayor nivel de inteligencia. El ministro de Defensa podrá ser acompañado por el jefe del Estado Mayor Conjunto y los jefes de estados mayores generales cuando el ministro lo considere necesario. Los presidentes de las comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación y dos integrantes de dichas comisiones, uno por el bloque de la mayoría y otro por la primera minoría quedan facultados para integrar el Consejo de Defensa Nacional.

El presidente de la Nación podrá determinar la participación de otras autoridades e invitar a miembros de otros poderes y personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

Art. 15. — El organismo de mayor nivel de inteligencia proporcionará la información y la inteligencia necesarias a nivel de la estrategia nacional de la defensa.

La producción de inteligencia en el nivel estratégico militar estará a cargo del organismo de inteligencia que se integrará con los organismos de inteligencia de las fuerzas armadas y que dependerá en forma directa e inmediata del ministro de Defensa.

Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares.

Art. 16. — El Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas dependerá del ministro de Defensa; estará integrado por personal de las tres fuerzas armadas y su jefe será designado por el Poder Ejecutivo nacional de entre los oficiales superiores con máximo rango en actividad.

Art. 17. — El Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas asistirá y asesorará al ministro de Defensa en materia de estrategia militar.

Entenderá asimismo en:

- a) La formación de la doctrina militar conjunta;
- b) La elaboración del planeamiento militar conjunto;
- c) La dirección del adiestramiento militar conjunto;
- d) El control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto.

El presidente de la Nación, por sí o por intermedio del ministro de Defensa, dispondrá las pautas a que deberá ajustarse el ejercicio de las funciones conferidas por la presente ley al Estado Mayor Conjunto y controlará el cumplimiento de estas funciones.

Art. 18. — El Estado Mayor Conjunto realizará el planeamiento estratégico militar de acuerdo a orientaciones dadas por el presidente de la Nación, a través del ministro de Defensa.

El planeamiento estratégico militar podrá prever el establecimiento de comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados, y comandos territoriales. Los comandantes serán designados por el presidente de la Nación, de quien dependerán en caso

de guerra o conflicto armado. A efectos del planeamiento y adiestramiento, dependerán del ministro de Defensa a través del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas.

Art. 19. — El Estado Mayor Conjunto de las fuerzas armadas será órgano de trabajo del comité de crisis.

#### Título IV

##### *Organización de las fuerzas armadas*

Art. 20. — Las fuerzas armadas son el instrumento militar de la defensa nacional y se integran con medios humanos y materiales orgánicamente estructurados para posibilitar su empleo en forma disuasiva y efectiva. Sus miembros se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados.

Estarán sometidas a un régimen de disciplina interna y ajustarán su proceder al derecho nacional e internacional aplicable a los conflictos armados.

Art. 21. — Las fuerzas armadas estarán constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Su composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto. Su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza.

Art. 22. — Los componentes del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea de la República Argentina se mantendrán integrando sus respectivos agrupamientos administrativos, dependiendo de los jefes de Estado Mayor. Conforme resulte del planeamiento conjunto, se dispondrá la integración de estos componentes o parte de ellos bajo la dependencia de comandos estratégicos operacionales conjuntos, específicos o combinados o comandos territoriales.

Art. 23. — Los jefes de estados mayores generales de las fuerzas armadas dependerán del ministro de Defensa, por delegación del comandante en jefe de las fuerzas armadas y mantendrán relación funcional con el Estado Mayor Conjunto, a los fines de la acción militar conjunta.

Los jefes de estados mayores generales de las fuerzas armadas serán designados por el señor presidente de la Nación entre los generales, almirantes y brigadieres del cuerpo comando en actividad.

Art. 24. — Los jefes de estados mayores generales de las fuerzas armadas, ejercerán el gobierno y administración de sus respectivas fuerzas.

Dirigirán la preparación para la guerra de los elementos operacionales de las respectivas fuerzas y su apoyo logístico. Asesorarán al Estado Mayor Conjunto a los fines de la realización por parte de éste del planeamiento militar conjunto, acerca de la composición, dimensión y despliegue de las respectivas fuerzas, así como sobre los aspectos del referido planeamiento.

## Título V

*Servicio de defensa nacional*

Art. 25. — Todas las personas de existencia visible y/o jurídica sujetas a las leyes argentinas podrán ser requeridas para el cumplimiento de obligaciones destinadas a asegurar la defensa nacional.

Estas obligaciones deberán ser consideradas como un servicio de defensa nacional y comprenderán, entre otras, el servicio militar y el servicio civil de defensa.

Art. 26. — El servicio militar es el que cumplen los argentinos incorporados a las fuerzas armadas en el servicio de conscripción o en la reserva, convocados por el Poder Ejecutivo nacional, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Nacional y los voluntariamente incorporados a la conscripción, de acuerdo con las normas que rigen en la materia y las que oportunamente se sancionen para contribuir a una mayor continuidad y profesionalidad de este servicio.

Art. 27. — El servicio civil de defensa es la obligación de prestar servicios no militares, que deben cumplir los habitantes del país, a fin de satisfacer necesidades de preparación del potencial nacional para la eventualidad de una guerra, o para sostener el esfuerzo bélico ante el conflicto ya declarado.

## Título VI

*Organización territorial y movilización*

Art. 28. — Para el caso de guerra o conflicto armado internacional, el presidente de la Nación podrá establecer teatros de operaciones, delimitando las correspondientes áreas geográficas.

El comando de cada teatro de operaciones será ejercido por el oficial superior de las fuerzas armadas que designe al efecto el presidente de la Nación, de quien dependerá en forma directa e inmediata.

Art. 29. — En los casos previstos en el artículo anterior, las autoridades constitucionales mantendrán la plena vigencia de sus atribuciones, situación que sólo hallará excepción en la aplicación del artículo 6º de la Constitución Nacional en aquellos supuestos en los que las circunstancias lo hicieran estrictamente indispensable. En la hipótesis de adoptarse la medida referida, el Poder Judicial mantendrá la plenitud de sus atribuciones.

Art. 30. — El Poder Ejecutivo nacional, con aprobación previa del Congreso de la Nación, podrá declarar zona militar a los ámbitos que, por resultar de interés para la defensa nacional, deban ser sometidos a la custodia y protección militar.

En caso de guerra o conflicto armado de carácter internacional o ante su inminencia, tal declaración estará sujeta a la posterior ratificación del Congreso de la Nación.

Art. 31. — Como integrantes del Sistema de Defensa Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional, desarrollarán en sus respectivas estructuras orgánicas, los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones emergentes de esta ley y otras disposiciones legales que se le apliquen.

La Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina dependerán orgánica y funcionalmente del Ministerio de Defensa, sin perjuicio de lo cual, en tiempo de guerra, sus medios humanos y materiales o parte de ellos, podrán ser asignados a los respectivos comandos estratégicos operacionales y comandos territoriales, según se derive del planeamiento correspondiente.

Art. 32. — Los planes de movilización necesarios para adecuar los recursos de la Nación a las necesidades de la defensa nacional serán elaborados por el Ministerio de Defensa y aprobados por el presidente de la Nación.

Art. 33. — El presidente de la Nación aprobará los planes y acciones necesarios para la defensa civil. Se entiende por defensa civil el conjunto de medidas y actividades no agresivas tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la guerra, los agentes de la naturaleza o cualquier otro desastre de otro origen puedan provocar sobre la población y sus bienes, contribuyendo a restablecer el ritmo normal de vida de las zonas afectadas, conforme lo establezca la legislación respectiva.

Art. 34. — En caso de guerra o ante su inminencia, el Poder Ejecutivo nacional podrá disponer requisiciones de servicios o de bienes, convocatorias y sus excepciones para satisfacer necesidades de la defensa nacional. En la reglamentación de la presente ley se determinará el procedimiento y los recaudos a los que se ajustarán las requisiciones.

Los habitantes de la Nación y las personas de existencia ideal con asiento en el país tienen la obligación, limitada a las necesidades de la defensa nacional, de proporcionar la información, facilitar los bienes y prestar los servicios que le sean requeridos por autoridad competente. La información obtenida tendrá carácter de reservada y no podrá tener otro destino ni otro uso que el de satisfacer esas necesidades.

Art. 35. — La obligación prevista en el artículo anterior será carga pública irrenunciable. Si ese aporte implicara gastos o prestación de servicios se determinará administrativamente la indemnización o remuneración correspondiente, no pudiendo en ningún caso reconocerse el lucro cesante. En caso de desacuerdo, el monto será fijado judicialmente a pedido de la parte interesada.

Art. 36. — El que denegare, retaceare, falseare o proporcionare con demora los informes requeridos por la autoridad competente, o el que dificultare, negare o se sustrajere a la requisición, será reprimido con prisión de dos meses a dos años, salvo que el hecho importare la comisión de un delito más grave.

Las personas jurídicas de existencia ideal que incurrieren en los mismos hechos o impidieren o dificultaren



ren las funciones de las autoridades competentes, podrán ser intervenidas por el Poder Ejecutivo nacional y privadas temporal o definitivamente de su personería.

Art. 37. — Toda persona no convocada que de cualquier modo desarrollare actividades que entorpecieren el normal desenvolvimiento de la convocatoria, o la acción de las autoridades encargadas de ejecutarlas, será reprimida con prisión de un mes a un año, salvo que ello importare la comisión de un hecho más grave.

## Título VII

### Disposiciones generales

Art. 38. — Deróganse las leyes 16.970, 17.649, 19.276, 20.194, el decreto 1.975/86 y toda otra disposición que se oponga a la presente ley.

Art. 39. — Deróganse los artículos 2º, 3º, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 de la ley 20.318.

Art. 40. — Reemplázase el texto del artículo 16 de la ley 20.318 por el siguiente:

Artículo 16: El presidente de la Nación designará como autoridad de convocatoria a un oficial superior de las fuerzas armadas, quien dependerá del Ministerio de Defensa.

Art. 41. — Sustitúyese en los artículos 49, inciso 2), 63 y 85, inciso 5) de la ley 19.101, la expresión "comandante en jefe", por la de "jefe de Estado Mayor General".

Art. 42. — Reemplázase el texto del artículo 4º del decreto ley 15.385/44 por el siguiente:

Artículo 4º: Declárase de conveniencia nacional que los bienes ubicados en la zona de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejercerá en dicha zona la policía de radicación con relación a las transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales, en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles a cuyo efecto acordará o denegará las autorizaciones correspondientes.

Art. 43. — Reemplázase el texto del inciso d) del artículo 7º del decreto ley 15.385/44 por el siguiente:

d) Actuar a título de organismo coordinador asesorando y orientando la acción de las distintas autoridades nacionales, provinciales y municipales que por razones de jurisdicción desarrollan actividades dentro de las zonas de seguridad, para lograr la necesaria armonía y eficiencia en la estructuración y aplicación de las disposiciones que, directa o indirectamente, se refieren a la defensa nacional.

Art. 44. — Reemplázase el texto del artículo 9º del decreto ley 15.385/44 por el siguiente:

Artículo 9º: La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad considerará y resolverá dentro de su jurisdicción los pedidos para el otorgamiento de concesiones y/o permisos que las autoridades nacionales, provinciales y municipales deban solicitar para autorizar la explotación de servicios públicos, vías y medios de comunicación y orientación de la opinión pública, transporte, pesca marítima y fluvial, así como toda fuente de energía o industrias de cualquier índole que interesen a los fines de la defensa nacional e intervenir, asesorando a dichas autoridades y a los organismos autárquicos cuando actúen como personas de derecho privado.

## Título VIII

### Disposiciones transitorias

Art. 45. — Sin perjuicio de las funciones establecidas precedentemente, el Consejo de Defensa Nacional, tendrá como función transitoria que deberá cumplimentar en un lapso no mayor de 365 días, la elaboración de anteproyectos de leyes que serán elevados a la consideración del Poder Ejecutivo nacional.

Art. 46. — Los anteproyectos legislativos aludidos en el artículo precedente serán como mínimo los siguientes:

- a) Leyes orgánicas de las fuerzas armadas que contemplen las disposiciones de la presente ley relativas al planeamiento, logística, educación militar y accionar conjunto de las fuerzas, su reestructuración de modernización;
- b) Ley orgánica de producción para la defensa;
- c) Ley de organización territorial y movilización para la defensa, que incluya las disposiciones relativas al servicio militar y civil;
- d) Leyes orgánicas para la Gendarmería Nacional y para la Prefectura Naval Argentina;
- e) Ley sobre el sistema nacional de información e inteligencia, que contemple el control parlamentario;
- f) Ley de secreto de Estado.

Art. 47. — Hasta tanto se sancione y promulgue la ley pertinente los organismos de inteligencia mantendrán la misión, integración y funciones determinadas por el Poder Ejecutivo nacional.

Art. 48. — Las disposiciones de los artículos 32 a 37 regirán hasta la sanción de la legislación definitiva de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la presente ley.

Art. 49. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

JUAN C. PUGLIESE.  
Carlos A. Bravo.



CUADRO ANEXO

		SITUACIONES																													
		INTERNACIONAL												NACIONAL						DESASTRES											
		Diplom.			Econ.			Polit.			Militar			CSL		CSG		AI		AM		Inund.		Terr.		Epidem.		Incen.		Hambre	
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
MEDIOS																															
Fuerzas armadas																															
Fuerzas seguridad																															
Defensa civil																															
Sistema de informaciones e Inteligencia no militar																															
Movilización, producción y servicios publicos																															
Movilización, producción y servicios privados																															

Alerta 1 Mínimo  
2 Medio  
3 Grave

Referencias

CSL: Conflicto social focalizado  
CSG: Conflicto social generalizado  
AI: Agresión interna  
AM: Agresión militar

X. Medio vedado en su utilización

MECANISMOS DE ALERTA - DEFENSA NACIONAL

CODENA - CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL

## Dictamen de comisión en minoría

*Honorable Senado:*

Vuestra Comisión de Defensa Nacional, en minoría, ha considerado el proyecto de ley en revisión sobre defensa nacional, expediente C.D.-105-74/85; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja su rechazo.

De acuerdo con los términos del artículo 102 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 30 de marzo de 1988.

*Horacio F. Bravo Herrera.*

## ACLARACION

El antecedente de este dictamen no se publica por estar insertado en el Orden del Día Nº 268, de fecha 10/3/88.

**Sr. Presidente (Otero).** — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor miembro informante.

**Sr. Berhongaray.** — Señor presidente: finalmente, después de cuatro años, creo que el Congreso de la Nación tendrá oportunidad de sancionar una nueva ley de defensa. Será una ley que por primera vez en cuarenta años votará el Congreso sobre este tema. Es así porque después de la sancionada en 1948 todas las que le siguieron, incluyendo modificaciones y llamadas leyes, fueron producidas por gobiernos de facto.

Todos conocemos la larga génesis de este proyecto, a través de la cual se fue debatiendo y enriqueciendo. Comenzó allá por 1984, cuando el entonces ministro Borrás envió a la Cámara de Diputados el proyecto del Poder Ejecutivo. Después de casi un año de consideraciones lo tuvimos aquí en el Senado. En esa ocasión tomamos la decisión de consultar la iniciativa con todos los sectores de la vida nacional, a fin de equivoarnos lo menos posible. Recuerden ustedes que vinieron los jefes de Estado Mayor General de cada una de las fuerzas armadas y nos hicieron conocer sus opiniones. También vinieron los representantes de las entidades defensoras de derechos humanos y de todo el espectro político argentino, con representación parlamentaria o sin ella.

A través de un análisis detenido de todas las opiniones, que nos llevó seis o siete meses de trabajo, conseguimos compatibilizar finalmente con el justicialismo un proyecto de ley en el cual se introdujeron modificaciones importantes al que venía en revisión de la Cámara de Diputados. En aquel momento, la iniciativa había contado con la oposición del justicialismo y prác-

ticamente era sólo la expresión de la Unión Cívica Radical y de otros partidos provinciales que nos acompañaron.

Volvió, entonces, el proyecto a la Cámara de Diputados y allí nuevamente durante un año se estudió y debatió para adoptar, finalmente, una actitud pluralista por la cual se pudo compatibilizar entre todos los partidos políticos un único texto que permitió corregir algunos de los errores que habíamos cometido, y recibir sugerencias que enriquecieron la iniciativa.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, senador Adolfo Cass.

**Sr. Berhongaray.** — Fuimos a la Mesa del Consenso y allí estuvimos la Unión del Centro Democrático, el MID, el Partido Demócrata Progresista, la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista, la democracia cristiana en sus distintas expresiones, la Unión Socialista, el Partido Federal, el Movimiento Popular Neuquino y representantes del Poder Ejecutivo nacional. Todos estuvimos haciendo un esfuerzo en la Comisión 5, de Defensa Nacional, donde tuvimos la oportunidad de demostrar aquello que ya habíamos señalado alguna vez: en los temas fundamentales de la República —y el de la defensa lo es— hay que ser extremadamente cautos para no anteponer algún interés partidario al general de la Nación.

Pareció imposible que, existiendo expresiones tan disímiles que comprendían a todo el abanico político de la República, se pudiera llegar a una declaración que se dio por unanimidad y que fue receptada en muchos de los artículos del proyecto de ley de defensa.

Por supuesto, la comisión cinco de la Mesa del Consenso estableció las pautas generales. Después, algunas expresiones políticas, en cuanto al articulado en particular plantearon sus objeciones. Pero muchas de ellas —por ejemplo, tengo aquí las posiciones del MID, del Pacto Autonomista-Liberal de Corrientes, de la Unión del Centro Democrático, del Partido Demócrata Progresista— fueron enriqueciendo y dando origen a varias modificaciones del proyecto original que veníamos elaborando algunos de los partidos integrantes de la Mesa del Consenso.

Entonces, vale la pena destacar este aspecto porque realmente es un hecho histórico que este proyecto de ley en sus pautas generales responda a una decisión unánime de todas las fuerzas nacionales —recién las nombrábamos—, desde las expresiones ubicadas más a la izquierda hasta

las colocadas más a la derecha, si es que estos conceptos se pueden definir, ya que coincidimos en diez puntos.

En el primero de ellos establecíamos que es necesario sancionar las normas legales que provean a la defensa común y a garantizar la paz interior. Todo ello lo volcamos en el Título I del proyecto en consideración cuando entre los principios básicos estipulamos, en el artículo 1º, que esta ley es el conjunto de todas las normas que van a organizar la defensa nacional y en el artículo 2º definimos lo que constituye la defensa nacional.

En el punto segundo del documento del consenso señalamos que el instrumento militar debe estar subordinado a la decisión y comando del poder político de la Nación, conforme a lo establecido en el artículo 86, incisos 15, 16 y 17 de la Constitución Nacional. Este concepto lo volcamos en el Título III, y más específicamente en los artículos 9º y 10 del proyecto.

En el punto tercero de la Mesa del Consenso se estableció que el poder político de la Nación debe ser asesorado y asistido en materia de defensa por las fuerzas armadas. Siguiendo este concepto, en el artículo 10 del proyecto establecimos que el comité de crisis, integrado por el ministro de Defensa, por el jefe del Estado Mayor Conjunto y por los jefes de estados mayores generales de cada una de las fuerzas armadas asistirá y asesorará al presidente en la conducción militar de la guerra, y en los artículos 12 y 14 también recogimos ese concepto de la Mesa del Consenso, modificando la sanción anterior del Senado, al establecer que el Consejo de Defensa Nacional es el órgano de asistencia y asesoramiento que tiene por objeto elaborar toda la política de defensa. Ya vamos a analizar después sus atribuciones, composición y demás.

En este artículo 14 establecimos que el ministro de Defensa puede ser acompañado a las reuniones del CODENA —Consejo de Defensa Nacional— para asistir y asesorar al presidente de la Nación, por el jefe del Estado Mayor Conjunto y los jefes de estados mayores generales de cada una de las fuerzas, como lo pedíamos en el punto tercero de la Mesa del Consenso.

En el punto cuarto de la Mesa del Consenso decíamos que la naturaleza política y jurídica del actual orden internacional impone la necesidad de contar con un instrumento militar idóneo, eficaz y eficiente para garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación, su integridad territorial, su capacidad de autodeterminación y de proteger la vida y la libertad de sus habitantes. Este pá-

parte del artículo 2º, cuando hablamos de los principios básicos de la defensa.

Además, en el Título IV, cuando nos referimos a la organización de las fuerzas armadas, y en los artículos 20, 21 y 22 hablamos de las estructuras orgánicas militares, de cuáles son los medios, de cómo se organizan, de quiénes las conducen y administran, y hablamos del Estado Mayor Conjunto, recogimos todos estos conceptos.

En el punto quinto de la Mesa del Consenso decíamos que la idoneidad, eficacia y eficiencia del instrumento militar están vinculadas al proceso de modernización y reestructuración de las fuerzas armadas. En el artículo 46 recogimos también esta sugerencia que ya había sido explicitada antes en este Senado e introducida, a propuesta del bloque justicialista, fundamentalmente por la señora senadora Gurdulich de Correa, que participó activamente en las reuniones de la Mesa del Consenso en representación de su partido, juntamente con otros integrantes, en el citado punto quinto.

En aquel entonces habíamos establecido que entre las funciones transitorias del CODENA estaba la de elaborar los anteproyectos de ley que, dentro de la ley marco que es esta ley de defensa, vinieran a completar toda la normativa jurídica vinculada al tema. Y decíamos que entre los anteproyectos de leyes que debe elaborar el CODENA para someter a consideración del Poder Ejecutivo nacional estaba el de la reforma de las estructuras orgánicas militares, como lo establecimos en el proyecto.

Existía la necesidad de sancionar una ley para la producción, para la defensa, como lo previmos acá.

También estaba la necesidad de establecer leyes modificatorias del secreto militar, del servicio militar, de la educación militar, de la Central Nacional de Inteligencia... ¡Qué lástima que no esté presente el señor senador Amoedo, porque fue uno de los hombres que más influyó en este tema en el Senado y, fundamentalmente, en la necesidad de introducir el control parlamentario en los servicios de inteligencia! Y expresamos que los servicios de inteligencia tendrán que ser organizados en la nueva ley especial que los va a reglamentar de acuerdo con este artículo 46, estableciendo el control parlamentario sobre los citados servicios.

Y ese concepto está expuesto. En esto también fuimos acompañados o acompañantes de los partidos integrantes de la Mesa del Consenso.


En el punto sexto de la Mesa del Consenso decíamos que el proceso de modernización y



reestructuración de las fuerzas armadas requiere leyes específicas y un respaldo presupuestario y financiero para su ejecución. Este concepto también está recogido en el inciso a) del artículo 48.

En el punto séptimo expresábamos que la naturaleza política y jurídica del estado de derecho otorga al poder constitucional la facultad de disponer de todos los recursos humanos y materiales para consolidar la paz interior, resguardar la vida, el honor y el patrimonio de todos los habitantes. ¡Cómo no íbamos a decir esto en la Mesa del Consenso si la Constitución Nacional establece como obligación fundamental del presidente de la Nación, en el artículo 86, lo que aquí estamos señalando!

En el punto octavo dijimos que para el cumplimiento del precepto constitucional de consolidar la paz interior, se deberá dictar una ley específica que contemple las posibles agresiones contra la seguridad interior. Y esto expresamente se establece en el artículo 4º del proyecto de ley en consideración. Esta circunstancia, trata por ley específica —diferente en la parte normativa, pero importante por su contenido— los temas de la seguridad interior y de la defensa nacional, ha sido un punto que contó con la aprobación de los integrantes de la Mesa del Consenso. Aquí está. Después de los debates que escuchamos en la Cámara de Diputados, diría que algunos replantearon esta posición.

En la Mesa del Consenso estaban presentes importantes representantes de los partidos políticos. No sé si vale la pena nombrarlos, pero por ejemplo, por la UceDe, estaban María Julia Alsogaray y Francisco Durañona y Vedia; por el MID, Carlos Zaffore y Emilio Rognoni; por la democracia progresista, Luis Dirritchón y, por otro sector, Juan Levit; por el radicalismo participamos el diputado Zubiri y yo; por el justicialismo, la senadora Gurdulich, el señor Ramón Orieta, el diputado Miguel Toma y el escribano Hernán Patiño Mayer; por la democracia cristiana, Graciela Sirota; por el partido bloquista, el licenciado Goiyinechea; por la democracia cristiana, Angel Bruno, y por otro sector, Alberto Aramouni, hoy diputado nacional; por el socialismo, Juan Carlos Zabalza y Carlos Spini; por el Partido Federal, Oscar Otero Salgues y Guillermo Francos; por el Movimiento Popular Neuquino, Carlos Vaccarezza; por la democracia cristiana, otra línea, Horacio Caracotche. Participaron el ministro de Defensa, el secretario de Defensa, Alconada Sempé, E.  Carlos Contín, por el gobierno. Tam-

bién intervino, representando al Partido Intransigente, el doctor Oscar Alende.

Aunque parecía poco menos que imposible que nos pusiéramos de acuerdo sobre estas ideas básicas, lo logramos.

En estos cuatro años ha corrido bastante agua bajo los puentes. Este debate en su momento llenaba de pasión. Temas como la defensa nacional y la seguridad interior llegaron a veces a considerarse con no demasiada racionalidad, pero ello fue dando lugar a una actitud más mesurada, más tranquila, más pacífica. Y el escaso público que hay en las galerías nos demuestra que si bien el tema es importante, ya no tiene la carga de connotación ni de pasión, porque todos fuimos aprendiendo.

No es que haya estado mal aquella emotividad existente en esos primeros años. Veníamos de una etapa muy dura y era lógico, porque somos humanos, que actuáramos con toda esa carga emocional.

Pero el paso del tiempo fue haciendo este debate cada vez más racional, y creo que hoy finalmente estamos en condiciones de ofrecer una buena ley para la República. Y para que sirva, para que dure, una ley no puede ser la expresión voluntarista de algunos o todos los representantes del pueblo sino que tiene que ser la expresión acabada de la interpretación racional de la realidad que subyace a nuestro pueblo. Si no, las leyes no duran. Aquellas leyes que se imponen a veces por la fuerza de la mayoría, cuando falta el elemento racional, el tiempo de maduración, de discusión, cuando prevalecen las pasiones, a veces legítimas, pero pasiones al fin...

**Sr. Martiarena.** — Por la solidaridad partidaria, que es también razonable y admisible.

**Sr. Berhongaray.** — Le concedo la interrupción, señor senador. Seguimos, entonces.

¿Qué es una ley de defensa? Esa es la pregunta que muchas veces se ha hecho mucha gente. A veces lo más difícil es definir lo obvio. Sería una perogrullada decir que la ley de defensa es una norma que tiene por objeto reglar todo lo vinculado con la defensa. Es una ley marco, que establece en principio qué se entiende por defensa, cuáles son los instrumentos, los órganos que un país dado en un momento dado entiende que son los más adecuados para lograr el objetivo de la defensa nacional.

¿Cuál es la finalidad de la defensa? ¿Cómo se organizan sus distintos instrumentos? ¿Cómo se hace la organización territorial? Esto no es estático. Las respuestas a estas preguntas son absolutamente cambiantes, de acuerdo con las cambiantes situaciones que viven los pueblos y

los países. Una concepción de la defensa —por que durante gran parte de la historia de la humanidad tal concepción no llegó a plasmarse en leyes sino que simplemente se ejecutó— responde necesariamente a elementos dinámicos, a elementos que no son acrónicos sino que guardan relación con el tiempo.

Por eso, toda norma de defensa, todo sistema de defensa, respondió necesariamente a una doctrina de defensa, que fue dando las pautas de las normas que iban reglando todo el sistema de defensa. Desde la antigüedad los elementos de tiempo, espacio, desarrollo tecnológico, poder de fuego, fueron determinando las distintas doctrinas, y con ello las distintas respuestas que se daban en este terreno.

Pienso que al aprobar el plan de labor al comienzo de esta sesión, en un acto de total responsabilidad, el Senado de la Nación dijo que nos vamos a tomar el tiempo necesario, el que haga falta para analizar este proyecto de ley. Y si no alcanzamos a sancionarlo hoy, mañana a las 10 seguiremos hasta terminar. Como bien dijo la señora senadora Gurdulich, la próxima semana hay dos interpelaciones y el tema ya está demasiado maduro como para seguir demorándolo.

Con la responsabilidad que ha caracterizado a este cuerpo, estoy seguro de que mañana, cada uno de nosotros cumplirá con su deber de ciudadano y, en nombre de la defensa, colaborará para sancionar esta ley de defensa, con sus críticas o negativas, pero con sus presencias responsables en este debate que, necesariamente, debemos hacer por tratarse de una de las leyes fundamentales de nuestro país.

En realidad, la demora en su sanción fue mal interpretada por algunos sectores de intereses que pretendieron decir que al Congreso no le importaban demasiado estos temas y por eso los iba postergando. Nosotros sabemos que no era ése el motivo, sino la importancia que le dábamos a este tema lo que nos llevaba a hacer un análisis por demás cuidadoso y exhaustivo, quizá como difícilmente se deba haber hecho para cualquiera otra de las leyes que hemos sancionado.

Decíamos recién que una ley de defensa debe obedecer a una doctrina, y que las doctrinas han ido cambiando a través de la historia de la humanidad.

Para demostrar que esto que estamos diciendo no es una expresión antojadiza, yo podría hacer un repaso rápido de esa historia para darnos cuenta de cómo estos elementos fueron acompañando la evolución en la historia de los pueblos

desde quinientos años antes de Cristo, allá en la China, con aquel gran estadista Sun Tzu, con apogemas tan sencillos como profundos. Por ejemplo, destacó la necesidad de emplear en la guerra la sorpresa y el engaño, preconizando la necesidad de atacar al enemigo en sus puntos más débiles, procurando eliminar, además, sus posibilidades de comunicación, como también y, fundamentalmente, la necesidad para el éxito en la guerra de que —y esto se decía en la China de quinientos años antes de Cristo—: “el pueblo esté completamente de acuerdo con su gobernante, de manera que lo seguirá sin temer por su vida, sin arredrarse frente a ningún peligro...”

Tucídides, historiando la Guerra del Peloponeso, escribió brillantes páginas con principios políticos y militares fundamentales. Alejandro Magno, con su falange, un ejército pequeño, bien armado y entrenado, y poseedor de una táctica novedosa —las legiones— vino a darle victorias contundentes y a modificar la estrategia de aquellos siglos. Pequeñas falanges, comparadas con los ejércitos de hordas que se conocieron. Las legiones romanas no eran grandes tampoco, pero tenían un sentido de la disciplina y la organización que les permitía dominar el mundo.

Con la invasión de los bárbaros desapareció la lucha entre ejércitos para retornar a la lucha entre pueblos.

Llegaron después los Estados feudales, con sus servicios de gleba, con la institución del vasallaje, en donde el siervo, a cambio de la tierra que se le facilitaba, debía corresponder con sus servicios armados en casos de conflictos o de guerra.

Durante la Edad Media no obstante las constantes luchas fue muy poco lo que se adelantó en el terreno de la estrategia militar. Al consolidarse los Estados y debilitarse el poder de los señores feudales ante la aparición de los ejércitos permanentes pertenecientes a gobiernos nacionales, nace la artillería y se verifican progresos en las artes bélicas, accesible sólo a los Estados. Y ya adentrándonos en la época del Renacimiento, Nicolás Maquiavelo, uno de los pensadores políticos y militares más brillantes, preconizó y procuró aplicar el servicio militar universal y la sustitución de los mercenarios por milicias ciudadanas sosteniendo, por otra parte, la necesidad de fortalecer la infantería en detrimento de la caballería, que hasta entonces predominaba en Italia. Cuestionó las rígidas formas rituales que en la Edad Media regían la guerra, postulando la necesidad del empleo en la misma de toda la fuerza posible.



Vinieron las épocas de las guerras dinásticas, cuando éstas se tomaban casi como un deporte entre reyes. Los monarcas absolutos, fundamentalmente por cuestiones de poder o de codicia, vivieron permanentemente en guerra, en guerra entre reyes, no entre pueblos.

Aparecieron luego algunos pensadores que fueron modificando las concepciones estratégicas; es decir, fueron elaborando nuevas doctrinas de acuerdo con los medios tecnológicos que en aquellos momentos iban surgiendo y con las concepciones políticas que informaban a esos pueblos en aquellos tiempos.

Sebastián le Preste de Vauban, ingeniero militar y funcionario público contribuyó al desarrollo de las tácticas en las operaciones de sitios y defensa de fortalezas francesas. Fue el gran precursor de mejoras en la artillería. Vino después Federico II de Prusia quien dejó de lado la concepción estática de la "guerra de sitios", aquellas largas guerras en las cuales el sitio de las ciudades era la estrategia seguida. Las ideas de Federico de Prusia de perfeccionar a la tropa en la maniobra y cambiar la lentitud del sitio por la rapidez y habilidad de las maniobras fueron perfeccionadas en Francia por Guibert, quien en su *Ensayo General de la Táctica*, obra en la cual destacó la importancia del adiestramiento y la disciplina con la finalidad de realizar una guerra de movimientos en procura de una rápida decisión, sostuvo al respecto la necesidad de suprimir los depósitos y limitar las fortificaciones para facilitar la rapidez de las marchas y la prontitud de las decisiones. También impulsó la necesidad de formar ejércitos ciudadanos, en lo que hubo de anticiparse a los ejércitos de la Revolución Francesa.

El fin de la Edad Moderna coincidió el aspecto estratégico con la definitiva conclusión de la "guerra de sitios" —como decíamos recién, Federico de Prusia la fue dejando de lado— y la sustitución de las luchas dinásticas por luchas entre naciones, lo que se dio en llamar la nueva doctrina de la nación en armas, que apareció con la Revolución Francesa. Esta no fue sólo una revolución política; en el aspecto que estamos tratando fue una importante revolución militar.

Recuerden ustedes aquellos bandos de la Revolución que decían: Los jóvenes a las trincheras, las madres a coser uniformes, los ancianos a alentar en las plazas para levantar la moral de los pueblos y los niños a jugar, para demostrar con sus alegrías y sonrisas que había causas por las cuales valía la pena luchar o mo-

rir. Era todo el país, era el concepto de nación en armas.

Y éste fue el concepto que privó en las guerras napoleónicas. Napoleón no fue un escritor de la estrategia militar. Realmente fue un genio intuitivo en el terreno militar. Después vinieron sus críticos, sus analistas y sus admiradores, entre ellos Antoine Henri Jomini, quien en su obra *Principios de la guerra* condensó las tácticas y teorías napoleónicas, que fundamentalmente se basaban en esto de que hablábamos recién, el rápido desplazamiento de efectivos, en la importancia de la iniciativa estratégica y la concentración sobre un punto débil del enemigo. En definitiva, en la sorpresa y en el movimiento para destruir al enemigo, la participación de todo el pueblo, la lucha de pueblos contra pueblos, y de ejércitos nacionales contra ejércitos nacionales.

Después llegamos al gran estratega, que todavía hoy es considerado el maestro de la estrategia. Nos referimos, por supuesto, a Karl von Clausewitz.

Clausewitz tenía un concepto que fue mal interpretado con respecto a la guerra. No concebía, como se dijo —a raíz de lo cual algunos lo llamaron el apóstol de la violencia—, que la guerra era un fin en sí mismo y la continuidad de la política por otros medios.

Este estratega le daba un sentido político a la guerra. Sí se equivocó, y con él muchos otros seguidores, cuando planteó el concepto de la guerra inevitable.

Este concepto nos lleva a pensar —tal como se planteó y hasta aun en nuestros días se sigue planteando por parte de aquellos defensores del concepto de la nación en armas— que existe un determinismo histórico por el cual las guerras siempre van a ocurrir. A nosotros, que creemos en la libertad de los hombres y de los pueblos para forjar sus destinos, nos cuesta aceptar leyes organicistas, mecanicistas, de un fatalismo en el cual el libre albedrío y la autodecisión de los hombres y de los pueblos están condicionados a determinismos históricos.

No somos tan ingenuos como para pensar que este fenómeno recurrente de la guerra que se ha dado en toda la historia de la humanidad va a desaparecer. Ojalá, pero sería una expresión de deseos. Yo diría que sería casi un acto de ingenuidad.

Sí estamos convencidos de que en la medida en que los pueblos hagamos esfuerzos para comunicarnos y entendernos cada vez más, vamos a ir limitando las posibilidades de esta recu-



trendencia de los hechos violentos en todos los niveles en los cuales se den. Y yo creo que el avance de la civilización nos está demostrando que algo de eso está pasando.

Quizá, si hiciéramos el balance de la historia de nuestros días apreciaríamos que, si bien por supuesto, existen hechos bélicos, este estado de distensión —cualitativamente medido— no se ha dado en otras épocas de la humanidad.

Por supuesto que todo esto es cuestión de apreciación y que el elemento subjetivo también influye, pero parecía muy difícil que esta limitación de armamentismo que ha comenzado en los últimos tiempos entre Rusia y los Estados Unidos se diera en otras épocas, en este siglo, donde pasamos de la paz armada a la guerra fría dejando en el medio dos guerras mundiales. Podemos llegar a ver a las grandes superpotencias en planes de cooperación en la investigación del espacio, en desarrollos misilísticos. Realmente creo que si nos olvidamos de algunos hechos cruentos que también existen —pero que siempre existieron— éste debe ser uno de los momentos en los cuales la humanidad se encuentra en un estado de mayor racionalismo en el terreno de la violencia.

Continuando con el análisis doctrinario, rápidamente podemos citar a Schanhorst y Gneisenan como estrategos en la reorganización del ejército prusiano; a Moltke, aquel jefe del Estado Mayor General de Prusia que siguiendo las inspiraciones y las experiencias tomadas de la guerra de secesión norteamericana, dio especial importancia a las comunicaciones, ferrocarriles, telégrafos, a las nuevas redes camineras, al rápido despliegue del ejército.

Podemos citar a los estrategos franceses Armand Du Pig y Ferdinand Foch, quienes en sus concepciones doctrinarias privilegiaron a las fuerzas morales en relación con las puramente materiales y el avance tecnológico. Y esto indicó un poco la tónica que se dio en la escuela francesa, es decir, la preeminencia de los factores morales sobre otros, el ánimo, el temple, el convencimiento, etcétera, exhibiendo una vocación ofensiva.

La teoría británica sobre la importancia de la estrategia marítima aplicada a los Estados Unidos por el almirante Alfred Mahan fue prácticamente el libro de consulta y ha sido estudiado en todas las universidades y academias navales del mundo.

Finalmente mencionemos a Von Der Goltz y Ludendorff, que fueron los mentores de esto que llamamos el concepto de la nación en armas y de guerra total. Liodell Hart, gran estratego británico, la teoría de la aproximación indi-

recta, hizo también un gran aporte a la estrategia militar.

El tema de la doctrina de la nación en armas, que tanta importancia tuvo y sobre la cual volveremos después, creemos que desapareció y que terminó después de la primera bomba atómica sobre Hiroshima y Nagasaki. Por allí el concepto de guerra de pueblos en los cuales toda la nación y todo el pueblo tenían que estar preparados para una guerra total, dejaba lugar a este concepto nuevo de guerra, pero de guerra total en la cual ya no se trataba de un problema de pueblos, sino de desarrollo tecnológico que necesariamente tenía que llegar por aquello de la MAD, es decir, de la mutua destrucción asegurada, al concepto contrario, al de guerra limitada, parcial y convencional.

También aquí en la Argentina las doctrinas militares fueron evolucionando con todo nuestro devenir histórico. Alguien dijo —y quizá con razón— que las fuerzas armadas preexistieron a la Nación. Se da como certificado de nacimiento de nuestras fuerzas armadas aquel Bando de 1806, del entonces virrey Liniers, para reclutar a las tropas necesarias para la resistencia ante las invasiones inglesas. Esto fue diez años antes de nuestra declaración de independencia y cuatro años antes de 1810. Por supuesto que los regimientos de Liniers fueron improvisados; los jefes fueron elegidos por las tropas y con una alta dosis de politización. Ya desde entonces viene este fenómeno recurrente que desapareció en algunas épocas pero que, en general, estuvo bastante presente en toda la historia política argentina: la politización de las fuerzas armadas.

En las crisis del 1º de enero de 1809, inspirada por Alzaga, constatamos la primera intervención directa en política de nuestro Ejército.

En ese mismo año, cuando Cisneros era el virrey titular y reemplaza a Liniers, hubo una larga negociación, lo que en tiempos más recientes se hubiera llamado un planteo militar previo que permitió el acceso de Cisneros, quien asumió con poder limitado acotado por compromisos que en general debió cumplir.

En 1810 los pocos regimientos que existían estaban altamente politizados y estrechamente ligados a las diversas corrientes de opinión predominantes en el momento, producto de la caída de España en manos de Napoleón. El otro hecho importante que había sacudido al Río de la Plata eran las invasiones inglesas.

En aquel entonces, un grupo proponía entronizar a la princesa Carlota Joaquina de Borbón. Eran los carlotistas, entre quienes se encontraba Belgrano. El otro grupo proponía crear una jun-

ta autónoma a semejanza de la resistencia española: eran los juntistas, entre quienes estaba Alzaga. También podemos mencionar a los bonapartistas; algunos señalan que entre los seguidores de esta concepción se hallaba Santiago de Liniers.

Si bien la Revolución de Mayo fue un pronunciamiento popular, también lo fue militar. La Primera Junta inició la industria militar al poner en manos de Esteban de Luca la fabricación de armas.

Ya desde entonces surgió esta preocupación. En 1811 hubo "planteos", "conatos", "golpes". La crisis del 5 y 6 de abril manejada por el jefe de los Húsares, Martín Rodríguez, que produjo la eliminación de los morenistas de la Junta y la sustitución de French y Belgrano de sus comandancias.

Luego tenemos la crisis del 23 de septiembre que dio origen al Primer Triunvirato; puso fin al poder de Saavedra. El "Motín de las Trenzas", contra Belgrano y a favor de Saavedra, fue reprimido con sangre por el general Rondeau.

En 1811 se puede advertir que las fuerzas armadas politizadas no profesionales estaban desgarradas por conflictos internos. Pero empezaban a acompañar, y esto es lo que queremos demostrar a través de la exposición, es decir que las estrategias y las políticas de defensa y la actuación de los órganos de defensa, entre ellos las fuerzas armadas como primera línea de fuego, no eran —y no podían serlo— ajenas a las reales vicisitudes que tenían los pueblos sino que iban acompañando. En estados de orden, se ordenaban, y en los de crisis, se desordenaban. Alguien dirá quién ordenaba a quién y quién desordenaba a quién. Este es un poco el problema del huevo o la gallina.

Los comportamientos de los pueblos se deben a las actitudes de los grupos humanos sociales en general. No hay ningún sector, por importante que sea, que pueda llegar a determinar la conducta de un pueblo por largo tiempo. Puede hacerlo en situaciones efímeras y sólo durante largo tiempo cuando las actitudes de esos pueblos, en forma mayoritaria, firme, tenaz y decidida marchan en otra dirección.

Y si existieron todos estos conflictos militares es porque la sociedad estaba en ebullición; estábamos en la época parturienta de la República. Y los partos se hacen con dolor y con sangre, para finalmente llegar al alumbramiento, lo que no significa tampoco la felicidad porque, lamentablemente, también en la vida existen

Así nació nuestra Patria. Y después de estas primeras tristes pero gloriosas épocas surgieron períodos de llanto, de luto. El 8 de octubre de 1812 un nuevo "golpe" militar depuso al Primer Triunvirato. Decimos golpe para expresarlo en términos actuales. En ese mismo año llegó San Martín al país y sostuvo una clara postura de profesionalización militar. San Martín fue grande entre los grandes; pero no solamente fue un gran estratega y militar; también fue un gran político que supo hacer del principio de la profesionalización de nuestro ejército una de las banderas que lo llevó a libertar a otros países.

En 1813, con la Asamblea, se dan los pasos iniciales en el proceso de educación militar. En 1814 se rebela el Ejército del Norte ante la designación de Alvear como su jefe. Este episodio originó la caída del director supremo Gervasio Antonio de Posadas. En ese mismo año comienza la organización del Ejército de los Andes, tarea que se hizo con lo que se pudo, con lo que había; no eran tropas de elite. Esa misión se cumplió con mucho patriotismo y abnegación pero, a veces, no con los mejores elementos con que contaba en aquel tiempo la sociedad argentina. Sin embargo, bastó el genio y un jefe para que ese grupo desorganizado y, a veces, de orígenes no muy claros, llegara a formar realmente una fuerza compacta que escribió tantas páginas importantes de la historia argentina.

San Martín puso en marcha la industria militar. Todos leímos desde niños acerca de aquellos arsenales formados por fray Luis Beltrán y cómo hacía las armas, seguramente con más cariño y amor que por medios técnicos. Alguien dijo que lo de fray Luis Beltrán fue la primera intervención militar en la dirección y constitución de una industria pesada. Seguramente, cuando él lo estaba haciendo no lo sabía; suele ocurrir que los hechos históricos se descubren después por las generaciones posteriores. Los protagonistas no se dan cuenta que, a veces y sin querer, están haciendo historia.

En abril de 1815 se produce la sublevación de Alvarez Thomas en contra del director supremo Alvear. En 1816 se crea la Academia Militar para formar oficiales de Ejército y de Marina. Su director, Felipe Senillosa, logró realmente organizarla en forma eficiente, llegando hasta el año 1820. En una época de inestabilidad total, cuatro años eran demasiado tiempo y, sin embargo, se logró el objetivo.

Después vino el "golpe" contra Alvarez Thomas y así se entró en los años 20, época de guerra y de anarquía; todos conocemos la historia



argentina y recordamos al 20 de junio de 1820 como el día de los tres gobernadores simultáneos, aunque algunos sostienen que llegaron a ser cuatro. Se produjo una auténtica disolución del Ejército Nacional; se vivía una anarquía total.

En 1821 Rivadavia comienza a impulsar una reforma militar. Divide las tropas permanentes de las milicias y en 1825 se reconstituye apresuradamente el Ejército nacional ante la guerra con Brasil. También debe reconstituirse la Marina.

Entre 1828 y 1852 prácticamente vuelve a desaparecer el Ejército nacional. Comienza el auge de los ejércitos provinciales, en los cuales los caudillos de cada provincia tenían sus propias tropas; no existía el Ejército nacional. Los grados de instrucción eran mínimos y los integrantes de las tropas, en su mayoría, eran gauchos, hombres que actuaban con coraje más que con formación militar y, para bien o para mal, marcaron una etapa en la historia argentina.

Después de Caseros, en 1852, se reconstituyó el Ejército nacional. Urquiza es designado general en jefe del Ejército de la Confederación Argentina, con capital en Paraná pues aún la provincia de Buenos Aires estaba afuera. En ese año se creó la Guardia Nacional, siguiendo un modelo francés, con la idea del ciudadano-soldado que recibía instrucción militar sin abandonar sus actividades habituales.

En 1865 se produce la guerra contra el Paraguay y se acelera el proceso de reconstitución del Ejército nacional, valorizando la Infantería y la Artillería. En 1865 —época de Mitre— se sanciona la ley 129 que por primera vez dispone un enrolamiento.

Después entramos en la época de Sarmiento, polémico en varios aspectos y quizás no demasiado conocido en su faceta vinculada al tema militar.

En 1870 creó el Colegio Militar, adoptando el modelo francés y designó director a un científico extranjero, el general húngaro Juan F. Czetzy, oficial del imperio austro-húngaro, coronel argentino e ingeniero.

En 1872 creó la Escuela Naval Militar y desde la Presidencia luchó permanentemente contra la politización de las fuerzas armadas.

En 1872, en la batalla de Naembé cuando López Jordán es derrotado por Roca, se pone fin a las milicias provinciales; sólo quedaron en Buenos Aires por unos pocos años más. En ese mismo año, Sarmiento crea una escuadra.

En 1874 Mitre se subleva contra la elección de Avellaneda y es derrotado en La Verde.

En 1879 Julio Argentino Roca inicia la Campaña al Desierto.

En 1880 se produce la conquista del Chaco. Persisten los enfrentamientos entre la Nación y la provincia de Buenos Aires y el presidente Avellaneda se instala en Belgrano y llegamos así a la presidencia de Roca.

Durante la presidencia de Roca sobreviene un período de paz y buena administración; gobernó los seis años sin una sola sublevación, llegó incluso a romper con la Iglesia Católica sin la menor alteración del orden. Todos conocemos las leyes de aquella época. Esto muestra su gran poder; era un militar de mano dura y un político de cerebro blando, elástico y permeable. Lideró políticamente a la generación del 80 e insertó claramente al país en un esquema de progreso pero de desarrollo dependiente. Este quizás es el gran reproche al proyecto de la generación del 80: le faltó elaborar un proyecto nacional con mayor nivel de independencia y autonomía. Así se hizo la historia.

El ministro de Guerra de Roca fue Benjamín Victorica. Modernizó las fuerzas armadas, los ferrocarriles y el telégrafo y cambiaron la estrategia militar como lo habían hecho en la Guerra de Secesión en los Estados Unidos y aunque la mayor parte de las empresas que explotaban estos servicios eran extranjeras, logró aportarles un sentido militar y estratégico que pudiera utilizarse al servicio de la Nación en caso de conflicto bélico.

Creó la Oficina Topográfica Militar, que fue la antecesora del Instituto Geográfico Militar; hizo explorar la Patagonia y Tierra del Fuego por mar y por tierra. Renovó la legislación militar, todavía atada a las ordenanzas de Carlos III.

Creó la escuela de Cabos y Sargentos y la Escuela de Marinería, fortaleció la escuadra; ya no sería una flota fluvial sino una flota de mar. Comprendió claramente el valor del mar para la soberanía.

Estableció importantes leyes sobre sanidad militar y también en el terreno moral enfrentó a la corrupción de los proveedores. Para frenar la politización dictó una ley de ascensos que eliminó arbitrariedades frecuentes y recurrentes, porque estableció un escalafón y un mecanismo en el cual con gran transparencia se daban los ascensos militares.

En esta época se vivió un enfrentamiento entre los graduados liderados por Ramón L. Falcón y los formados empíricamente. De esta manera comenzó ya un poco otro tema que fue bastante recurrente en la historia militar argentina: el de los espontáneos y el de los que habían pasado por los institutos de estudio, que



también se ha dado en otros niveles y otras instituciones, en la policía, también en nuestras fuerzas de seguridad.

En la revolución del 90 participaron importantes oficiales del Ejército y de la Marina, pero fueron rápidamente amnistiados.

En la revolución del 93 reaparecen las milicias provinciales. Y en 1891 comienza a tener una participación muy importante en la vida argentina un general que introdujo una concepción estratégica doctrinaria que durante mucho tiempo se mantuvo en el país. Me refiero al general Ricchieri.

Ya en aquel momento Ricchieri había producido el cambio de los Remington americanos por los Mauser alemanes, con lo cual se daba esta inserción cada vez mayor en la concepción del ejército prusiano. Pero la concepción de Ricchieri no la podemos enclavar o encuadrar simplemente diciendo que fue el que traspasó la organización prusiana en la Argentina, porque tenía otros elementos nacionales.

Ricchieri fue el primero que con toda claridad expuso la doctrina de la necesidad de tener un ejército educador, un ejército colonizador, que permitiera extender y consolidar las fronteras, llevar educación a tantos sectores marginales de la vida argentina, llevar alimentación y tratar de mejorar los elementos de la salud. Y este concepto del ejército educador, del ejército colonizador, del ejército que no solamente velaba por la defensa o la seguridad nacional sino también por la felicidad de los integrantes de ese ejército, que en última instancia era todo el pueblo en el concepto de Nación en armas, se mantuvo prácticamente hasta nuestros días.

Después vino la época del ejército profesional, la época de Justo con su ministro de Guerra, Rodríguez. Fue un período donde el profesionalismo fue el elemento caracterizante, donde se realizaron importantes construcciones. En ese sentido, la mayor parte de los edificios militares que hoy tenemos fueron construidos durante la época de Justo.

Alguien dijo que ese profesionalismo llegó a constituir una concepción un poco aséptica, que se mostró indiferente ante lo que se dio en llamar "la década infame", la época del fraude y demás.

Y es difícil, porque a veces les exigimos a nuestras fuerzas armadas que sean profesionales y otras veces, cuando no nos gustan los sistemas políticos, les pedimos que no sean profesionales. Entonces viene el reproche que se le hizo al general Rodríguez, de que con su profesionalismo consolidó el fraude y el sistema de una época.

Yo los prefiero profesionales; para cambiar los sistemas están los pueblos.

En la conferencia que dio sobre defensa nacional en la Universidad de La Plata en 1944, el general Perón expresó con toda claridad el concepto de Nación en armas, aquel concepto que —como decíamos— venía de la época de la Revolución Francesa y que tuvo su plena vigencia hasta que el hecho tecnológico, el elemento nuclear y el gran desarrollo de la misilística vinieron a modificar las condiciones de poder de fuego que se dan en el tiempo y en el espacio. Y después llegamos a lo que se dio en llamar la última —importante, por lo trágica—: la doctrina de la seguridad nacional.

Habían comenzado las conferencias de ejércitos americanos, que se hacían y se hacen desde 1960. Desde la década del 60 se realizan estas conferencias, en las cuales la de West Point llegó a acordar que los ejércitos latinoamericanos debían ocuparse del enemigo interior, del enemigo ideológico; que la seguridad exterior era un problema vinculado a los Estados Unidos, que sería el gran paraguas defensor en caso de agresión extracontinental.

Estas conferencias de ejércitos americanos ya llevan veintisiete años de funcionamiento y son el ámbito de reformulación y actualización doctrinaria para las fuerzas terrestres inscriptas en el sistema interamericano de defensa que impulsó Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial.

El objetivo final del sistema es garantizar el control de lo que para Estados Unidos son sus áreas de seguridad: Centroamérica y el Caribe, y de influencia: América del Sur. Similares conferencias reúnen a las armadas y fuerzas aéreas americanas.

En 1960 fue convocada la I Conferencia de Ejércitos Americanos en Fuerte Amador, Panamá. Las conferencias, presididas siempre por oficiales norteamericanos, han sido una instancia de trabajo en las que los representantes de los ejércitos fortalecen relaciones de amistad —así lo dicen todas ellas—, estudian planes de apoyo logístico y de cooperación, analizan la situación comunista mundial y la infiltración marxista en Latinoamérica, ajustan las medidas de seguridad interna de países.

La Conferencia de Ejércitos Americanos funcionó los cuatro primeros años en la base norteamericana de Panamá. La V, de 1964, fue la de West Point, a la cual recién aludíamos. La VI se hizo en 1965 en Lima; la VII, en 1966, en Buenos Aires; la VIII en 1968, en Brasil; la IX, nuevamente en Estados Unidos, en Fort Bragg.

Durante la década del 60, los ejércitos americanos liderados por los Estados Unidos fueron profundizando diversos aspectos de doctrina y de organización relacionados con el conflicto Este-Oeste, que son los temas fundamentales. Hemos tenido oportunidad de leer las actas de estas conferencias americanas, que incluyen análisis permanentes de la situación del comunismo mundial y su infiltración en América latina, la cooperación de los ejércitos para hacer frente al fenómeno subversivo, la realización de maniobras conjuntas y coordinadas, el papel de los militares en la seguridad interna de los respectivos países.

Onganía, en la V CEA de West Point, pronunció un discurso en el que manifestó que "se establece el derecho de intervención del poder militar local contra los gobiernos locales que violen las leyes y/o no den solución a los problemas nacionales". Esto se dijo y está escrito.

A partir de 1973 las conferencias se realizaron cada dos años. En 1973 se efectuó la X, en Caracas; en 1975, la XI, en Montevideo; en 1977, la XII, en Managua; en 1979, la XIII, en Bogotá; en 1981, la XIV en Fort Leslie, Mc Nair, en Estados Unidos; la XV, en Caracas; la XVI, en Santiago de Chile; y la última, en Mar del Plata, el año pasado.

Tuvimos oportunidad de estar en esta conferencia, por lo menos en su inauguración, a la que también concurrió el presidente Alfonsín.

Volveremos después a esta Conferencia de Ejércitos Americanos.

Sr. Martiarena. — ¿Me permite, señor senador?

Sr. Berhongaray. — Sí, señor senador.

Sr. Martiarena. — ¿Fueron reservadas y secretas las deliberaciones de esa conferencia?

Sr. Berhongaray. — Así es.

Sr. Martiarena. — ¿De manera que no podemos conocer las discusiones ni las ponencias?

Sr. Berhongaray. — Se las voy a alcanzar, señor senador; si me olvido, hágame acordar.

En 1973 se planteó el primer antecedente de cuestionamiento de la doctrina imperante en las conferencias de ejércitos americanos. El velazquismo de Perú y el peronismo de Argentina llevan a sus respectivos países a plantear un temario diferente del oficial, que era: nuevas formas de agresión del comunismo internacional y de actualización de las estrategias y las tácticas para la lucha antisubversiva. El temario de Argentina y Perú, que sólo tuvo el apoyo de seis votos, era: "1) Análisis del principio del pluri-  
Congreso de la Nación Argentina  
Oficina de Asesoría Jurídica  
2) determinación de otras

formas de agresión y de otros agresores además del comunismo internacional; 3) evaluación de otros factores que influyen sobre la seguridad".

En su discurso, el teniente general Carcagno habló de que "cuando no se perciben las razones intrínsecas de la subversión y no se hace lo que se debe para suprimirla, su erradicación por la fuerza se torna imposible. Del empleo del poder militar contra ella se deriva un distanciamiento cada vez mayor entre el pueblo y el ejército".

Esto es una síntesis de lo que se dio en llamar "doctrina Carcagno".

En 1975, en Montevideo, el general Videla mostró la contracara de la doctrina Carcagno, anticipando el horror de los tiempos que vendrían. Dijo: "Si es preciso, en la Argentina van a morir todas las personas que sea necesario para lograr la seguridad del país".

La instauración de las dictaduras militares en América latina durante los años '70, sumada a la preexistente en Brasil, traslada al marco de la Conferencia de Ejércitos Americanos el intercambio y la coordinación de la actividad represiva. En 1977 se realiza, como dijimos, la XII Conferencia en Nicaragua, la Nicaragua de Somoza. Allí se termina de elaborar el sistema interamericano de comunicaciones del ejército (SITE), sigla con la cual se inaugura la interconexión represiva con la directa intervención de fuerzas extranjeras.

En 1979, en la XIII Conferencia, en Bogotá, el general Viola exhortó a realizar "una cruzada anticomunista en el continente", llegando a argumentar la legitimidad de los regímenes de facto al afirmar que "el concepto de legalidad pierde su significado frente a la agresión marxista".

El representante argentino en la XIV Conferencia, realizada en Washington en 1981, fue Galtieri. El temario fue: "1) Operaciones y coordinación de los estados mayores; 2) intercambio de inteligencia; 3) América Central y la coordinación represiva". Pública y notoria fue por esos años la participación del ejército argentino en algunas actividades fuera del país.

En 1985 se realizó la Conferencia de Ejércitos Americanos en Santiago de Chile, y allí se fijó el temario para la siguiente. En efecto, está establecido que el país anfitrión es el que fija el temario para la próxima sesión. Y en 1985, Chile, sabiendo que la próxima conferencia iba a realizarse en 1987 en Mar del Plata, Argentina, fijó como temas el narcoterrorismo y el narcotráfico, para ver qué decíamos sobre estos temas los argentinos o las fuerzas armadas de la de-



mocracia argentina. Fue la XVII Conferencia. Al inaugurarla, el presidente Alfonsín dijo, en un discurso en el que estuvimos presentes, que "ya nadie sostiene que la seguridad del continente reclama gobiernos autoritarios; claras lecciones de la historia se han encargado de desmentir tan equivocado como incongruente concepto".

Alfonsín hizo hincapié en que la lucha contra el terrorismo radica en defender el estado de derecho y que ello requiere la autoridad de la democracia que legitima la lucha y condiciona sus formas.

Y aquí vale la pena señalar dos ponencias presentadas en esta Conferencia de Ejércitos Americanos, pues son indicadores de que las cosas están cambiando, de que nuevos vientos soplan en América.

Chile pretendió introducir modificaciones en el TIAR para que contara con fuerzas especiales destinadas a combatir el narcoterrorismo en el país en donde fuera necesario su empleo.

Recuerdo que en un almuerzo, casi jocosamente, le dije al jefe de la misión chilena, que estaba sentado a mi lado: combatir el narcoterrorismo —hablo de combatir el narcotráfico y el narcoterrorismo—, crear fuerzas especiales, ¿no nos obligará a tener que desembarcar estas tropas especiales, algún día, en los Estados Unidos, porque ése es el principal país consumidor de drogas de la región?

"Y, si ellos no pueden con eso, a lo mejor están precisando ayuda". Realmente, no resistió el menor análisis. Esta propuesta chilena, que en el inicio pareció contar con el apoyo de los Estados Unidos, fue rechazada inclusive por ese país.

Estados Unidos presentó una moción en la conferencia de Mar del Plata en el sentido de que se diera trato de prisioneros de guerra a los subversivos, haciendo una distinción entre éstos y los narcoterroristas. Esto equivalía a otorgar tratamiento de beligerantes a los contras de Nicaragua.

Recuerdo el gran esfuerzo que hicieron los grupos terroristas en la Argentina para que se les diera el carácter de beligerantes, para poder ampararse en todas las convenciones internacionales sobre trato de prisioneros, en las convenciones de Ginebra, que reglamentaban el trato a los beligerantes, para llegar a conseguir, si fuera posible, el status internacional de tales para poder actuar en algunos organismos internacionales.

Un gran esfuerzo que, a veces, contó con la colaboración —no querida, por supuesto— de algunos organismos de las fuerzas arma-

das de aquel entonces, cuando se hablaba del enemigo subversivo, de la guerra subversiva.

A estas bandas terroristas les daban el carácter de ejércitos enemigos, que era lo que ellos estaban buscando. Y, paradójicamente, en la Conferencia de Ejércitos Americanos, el año pasado, Estados Unidos, pensando en los "contras", trató de otorgar el carácter de prisioneros de guerra a los movimientos que actuaban en la subversión dentro del continente. Tampoco esta moción fue aprobada.

Yo diría que en Mar del Plata se rompió una larga lista de actitudes seguidistas que venían realizando desde hacía mucho tiempo los ejércitos americanos en función de las posiciones que sentaban los Estados Unidos. Y esto nos va a llevar a introducirnos en un tema que quiero pasar a explicitar más adelante.

Creo que éstos son los síntomas de que está apareciendo en el continente una nueva doctrina estratégica militar, donde el concepto de fronteras seguras que sostiene cada país, cada nación, comienza a ser reemplazado por el concepto de región segura y no ya con la delegación de nuestra seguridad contra agresiones exteriores en el paraguas protector de la potencia hegemónica de la región. Porque vimos lo que nos pasó en Malvinas. Estados Unidos apoyó a Inglaterra; se nos voló el paraguas y nuestras fuerzas armadas, que habían sido preparadas fundamentalmente para luchar contra el enemigo interior, se quedaron sin la protección exterior.

Me parece que comienza a anidar aquí un nuevo concepto estratégico, una nueva doctrina que seguramente sin querer estamos empezando a elaborar. Vamos a profundizarla.

Simplemente, a esta altura del debate esbozo lo siguiente. Esta fuerte integración política y económica que se da en la región, fundamentalmente a través del eje Argentina-Brasil, empieza a transformarse en una doctrina estratégica militar defensiva con eje en dichos países y con las puertas abiertas para todas las naciones del continente latinoamericano, creando una gran fuerza disuasiva y efectiva. Viene a modificar el mapa geopolítico de la región y a crear realmente un eje de presencia en el Atlántico Sur, impensado hasta hace poco.

Desde hace tiempo se llevan a cabo los operativos Fraternal, denominación que se da a los operativos realizados entre nuestras fuerzas armadas y las del Brasil. El último operativo Fraternal fue dispuesto por el decreto 2.080 del 23 de diciembre de 1987, que completa una larga lista de maniobras conjuntas. En total se efec-



tuaron diez, las dos primeras en 1978, y 1980 y las ocho restantes desde 1981 hasta el presente año.

Es necesario destacar que este operativo no persigue ningún objetivo político sino que es eminentemente táctico.

En los considerandos del decreto por el cual se ordena este operativo Fraternal —es decir, este operativo militar conjunto a través de un comando estratégico combinado, de estos que establecemos en el artículo 18 del proyecto de ley— se dice que es para obtener un mayor conocimiento y entendimiento profesional de la Marina argentina con la Marina del Brasil; que éste es un medio idóneo para acelerar la integración, en un contexto latinoamericano, entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil; que la situación económica imperante requiere que la misión expresada se realice con el mínimo costo y siguiendo las premisas de austeridad que ha impuesto este gobierno. El presidente de la Nación decreta, entonces, que se autoriza la realización del operativo conjunto, hace después una imputación de gastos y dispone la publicación en el Registro Oficial.

También en la Fuerza Aérea se están produciendo hechos importantes en esa dirección. Se han firmado los Acuerdos de Cooperación Industrial y Aeronáutica entre Brasil y la Argentina.

Como consecuencia del Protocolo número 12 de Integración firmado por los presidentes Alfonsín y Sarney, el ministro de Defensa de la República Argentina y Embraer de Brasil firmaron el 27 de enero de 1986 el Acuerdo Complementario Técnico e Industrial.

Este acuerdo, sobre industria aeronáutica, consta de tres partes. Primera: acuerdo de cooperación industrial; contrato de fabricación, provisión y adquisición de piezas. Este acuerdo ya está en marcha, en avanzado estado de concreción. Segunda: integración de un Silabus —es un avión de entrenamiento dupla Tucano— IA 63. No se ha concretado todavía. Se halla en estado de discusión. Tercera: desarrollo conjunto de un avión de transporte liviano, el CBA 123. Su desarrollo está bastante adelantado. La Argentina tiene a cargo el 33 por ciento de su construcción. Brasil, el resto. Las dos fuerzas aéreas se comprometen a ser los primeros compradores de la primera serie de ciento veinte aviones.

Si bien no con fines militares, pero sin lugar a dudas en el marco de esta integración cada vez mayor y con el objeto de la cooperación en temas nucleares, la Argentina y Brasil firmaron

el 30 de noviembre de 1985 el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, conocida como Declaración de Iguazú, así como la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear.

En el primer documento, los presidentes Alfonsín y Sarney coincidieron "en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de las políticas adoptadas sin su participación". A esto se refiere el punto octavo del acta.

Además, los presidentes de ambos países subrayaron la necesidad de revitalizar el sistema interamericano y expresaron la disposición común a contribuir decididamente para la dinamización de la OEA y el fortalecimiento de los principios que rigen las relaciones hemisféricas. A esta cuestión hace referencia el punto 10.

En el punto 11, que queremos destacar, señalaron la especial importancia del Atlántico Sur para los pueblos sudamericanos y africanos y expresaron su firme oposición a cualquier tentativa de transferir a la región, que debe ser preservada como zona de paz y cooperación, tensiones Este-Oeste, en particular a través de medidas de militarización.

En esta misma fecha, los presidentes firmaron la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, en cuyo punto 31 puntualizaron que se consustancia con los propósitos pacíficos de los programas de desarrollo de sus países en el campo nuclear y que se enmarca en las mejores tradiciones de cooperación y paz que inspiran a América Latina.

El 30 de noviembre, en Foz de Iguazú se comprometieron a trabajar por el desarrollo pacífico de la energía nuclear y se propusieron cooperar en todos los campos del uso pacífico de la energía nuclear y complementarse en todos los aspectos sobre este particular.

En el punto 4º la Declaración establece que los presidentes de la Argentina y Brasil "declaran su decisión de que es responsabilidad de las cancillerías argentina y brasileña, con la integración de representantes de las respectivas comisiones y empresas nucleares" y que "para el fomento de las relaciones de los dos países en esta área, la promoción del desarrollo tecnológico nuclear y la creación de mecanismos que aseguren los intereses de la paz, la seguridad y el desarrollo de la región, sin perjuicio de los aspectos técnicos de la cooperación nuclear que continuará siendo regida por los instrumentos vigentes".

Hoy, quizá en estas mismas horas estaremos ante un nuevo hito en esta institucionalización de la integración bilateral en materia atómica. La Argentina y Brasil crearán un organismo bilateral permanente para la cooperación nuclear, según lo dejara establecido la declaración conjunta que firmaron los presidentes Alfonsín y Sarney. Antes de la firma, el presidente Alfonsín iba a visitar —ya lo debe haber hecho en el día de hoy— la planta nuclear Aramar, que se considera una devolución de la visita que efectuó Sarney a la planta de uranio enriquecido aquí en la Argentina. El presidente argentino será el primer extranjero con investidura política que visita el primer lugar de desarrollo de tecnología nuclear autónoma brasileña.

Lo esencial de todo esto es constatar el avance de las tratativas bilaterales y ver cómo se están consolidando las relaciones de confianza mutua gracias a las cuales cada país sabe hoy con relativa certeza el estado del plan nuclear del vecino.

Creo que estos son elementos, como decía hace un momento —sin querer o queriendo—, que nos están llevando a una nueva doctrina estratégico-militar y que, como manifestamos, se sintetiza en el concepto de la superación de aquella idea de frontera segura por la de región segura.

Leyendo al profesor Ubiratan Borges de Macedo en un estudio que realizó sobre Identificación de los Intereses Estratégicos Comunes entre Argentina y Brasil —y quiero recalcar que el profesor Borges de Macedo es decano del cuerpo docente de la Escuela Superior de Guerra de Brasil—, éste decía que los conceptos de cooperación o conflicto no dependen de situaciones históricas, geográficas, culturales o lingüísticas estáticas, sino que dependen un poco de la voluntad de los pueblos para buscar intereses comunes o desecharlos por conflictos.

Si los elementos integradores fueran solamente los históricos, los culturales, la historia de la humanidad nos estaría diciendo que esto se da de narices con las guerras fratricidas, con las guerras civiles, con las guerras entre pueblos hermanos como las que hemos tenido en Latinoamérica con historias comunes, colonizaciones comunes, sufrimientos comunes.

Entonces el tema de la cooperación o el conflicto entre dos países pasa fundamentalmente por una decisión política de los pueblos.

“El factor común fundamental que determina la necesidad de la cooperación entre Argentina y Brasil parece residir en la conciencia creciente de la inviabilidad de un desarrollo económico social comparable al del primer mundo para

nuestros países.” Esto es lo que dice el decano del cuerpo docente de la Escuela Superior de Guerra de Brasil. “Después de las inmensas esperanzas de los años 50” —y él, fundamentalmente, está hablando como brasileño—, “pasando por la amargura de fines de los años 70 e inicio de los 80, se desvanecen las esperanzas de alcanzar los niveles americanos y europeos en el corto plazo. Esta toma de conciencia se vio dificultada”, según este pensador brasileño, “por un permanente ufanarse en las inmensas dimensiones geográficas de nuestros territorios, una visión económica social y militar autosuficiente”, pero cuando se empezaron a analizar los números se dieron cuenta de que el Brasil, con toda su inmensidad —prácticamente un continente—, “en 1975, en términos de producto bruto interno, equivalía a la mitad de Inglaterra, al 33 por ciento de Francia, al 26 por ciento de Alemania, al 22 por ciento de Japón, y al 7,24 por ciento de los Estados Unidos, no obstante encontrarse en el décimo lugar en la escala mundial.”

Así, económicamente Brasil y Argentina juntos no igualarían a Francia, Alemania o Inglaterra, tomados aisladamente, ni mucho menos. Pero si trasladamos estos indicadores a la capacidad militar, la situación es más dramática. Brasil tiene la ubicación decimosexta en el mundo y la Argentina la decimonovena, de acuerdo con lo señalado por Max Manvaring en “Brazilian Military Power - A Capability Analysis”, páginas 65 a 69. Y si en vez de esto verificamos la capacidad y dimensiones instaladas en los respectivos sistemas militares, los números tienden a disminuir aún más.

En efecto, Ray Cline, en su conocido “World Power Trends and United States Foreign Policy for the 1980” (Westview, Colorado, 1981, página 136), atribuye el lugar 25 al Brasil y el número 32 a la Argentina. Pero este mismo autor inicia su labor con un mapa estratégico del mundo donde el centro es el Polo Norte, quedando la Argentina y el Brasil fuera del mundo, en las antípodas de la representación y de los intereses estratégicos norteamericanos.

“No quedan dudas” —termina diciendo de Macedo— “sobre la soledad militar de la Argentina y del Brasil en este final del siglo XX. No contamos con aliados, con intereses o capacidad de cooperar para la defensa mutua en caso de cualquier conflicto.”

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, senador Fernando de la Rúa.



"El supuesto esquema de seguridad colectiva o TIAR quedó absolutamente superado después del último conflicto con Malvinas. Fue una desarticulación del sistema interamericano. Deja a países de América latina extremadamente desguarnecidos en sus relaciones internacionales frente a los conflictos Norte-Sur y Este-Oeste."

"Esto es así reconociendo la hegemonía militar norteamericana" —dice de Macedo—; "nuestra común situación provincial dentro del imperio nuclear norteamericano."

A iguales conclusiones, desde la visión argentina, llegaron muchos pensadores. Entre ellos, un importante miembro del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, el contraalmirante (RE) Mario Olmos, quien en un trabajo presentado en el Primer Simposio de Estudios Estratégicos Argentino-Brasileño, al referirse a la identificación de los intereses estratégicos comunes realiza un largo análisis de ellos. En el punto quinto se refiere a los intereses comunes estratégico-militares y no sólo a los comunes generales.

Señala como primer interés común estratégico militar entre Brasil y Argentina "acordar un razonable nivel de paridad militar a fin de evitar la competencia armamentista, en concordancia con la actual voluntad política de entendimiento", a partir de la voluntad expresada por los dos países de "formar una comunidad de seguridad pluralista" —sigue diciendo este pensador— "en la que cada nación conserva la independencia jurídica y el acuerdo consiste en que los problemas pueden y deben ser resueltos por procesos de «cambios pacíficos»."

El segundo interés estratégico común militar es el de "desarrollar programas conjuntos para la producción de material bélico". Ya observamos recién cómo en el área de la industria aeronáutica se están comenzando a realizar programas conjuntos.

El tercer interés es el de "acordar el empleo combinado del poder militar ante situaciones conflictivas en la región que afecten intereses comunes". Esto nos está diciendo que en los tiempos dinámicos que vivimos es necesario realizar serenos y serios replanteos en muchas áreas; seguramente, también deben hacerse en el área estratégico-militar.

Creo que si estamos convencidos de que esa es la línea sobre la cual debemos avanzar y si actuamos en consonancia con ello, seguramente vamos a hacer una contribución muy importante a nuestros tiempos.

Lo que hoy está sucediendo en la reunión de los presidentes Sarney, Sanguinetti y Alfonsín

constituye un hito más en este camino de integración. Este hecho necesariamente tiene sus vinculaciones y relaciones con el replanteo geopolítico que se está dando en esta hora.

Es importante que nosotros sigamos avanzando en la creación de los instrumentos adecuados para consolidar esa fuerza de seguridad disuasiva y efectiva que opere en la región a partir de la integración de los países del área latinoamericana. Seguramente, no vamos a poder empezar con algo que sea abarcador de la totalidad de los países latinoamericanos, porque hay problemas puntuales y desequilibrios entre muchas naciones del área que obligan a tener bastante agudizadas muchas hipótesis de conflicto y, algunas de ellas, retenidas como hipótesis de guerra entre países vecinos.

No quisiera que nosotros, en este terreno, cometiéramos el error que se produjo con la ALALC en la década de 1960, cuando quisimos hacer el gran mercado latinoamericano. La concepción de esta idea fue realmente altruista: un gran mercado sin barreras de toda Latinoamérica; sin embargo, fueron tantos los intereses contradictorios que se dieron en la región que lamentablemente lo que fue en sus comienzos una gran intención fracasó tiempo después por pretender ser demasiado abarcadora.

Más adelante vino la ALADI, recogiendo las experiencias anteriores de la ALALC, y allí se corrigieron algunos de aquellos errores.

Ahora estamos yendo a relaciones más puntuales, ya sean bilaterales o multilaterales pero, quizás, no tan ambiciosas en cuanto a su proyección geográfica en los primeros momentos; las cosas se hacen de a poco.

También quisiéramos que en el terreno militar no se cometiera el error de conformar en el comienzo una fuerza integradora demasiado amplia porque seguramente podemos fracasar. Sí debemos dejar las puertas abiertas, comenzando a crear los ejes estratégicos defensivos militares.

De este modo, creo que habremos superado realmente aquella doctrina de la seguridad nacional que no se agota solamente, como decíamos, en transformar al enemigo externo y cambiarlo por el enemigo interno, sino en asegurar la defensa regional como objetivo prioritario ante agresiones externas, como decisión común tomada por los pueblos de la región y no delegar ya en la potencia hegemónica de la región el "paraguas" contra la agresión exterior.

Dentro de las disposiciones generales establecidas en el proyecto de ley en consideración se encuentra la derogación de la ley 16.970.



Realmente vale la pena que analicemos esa ley para saber qué es lo que estamos derogando.

En las disposiciones generales —como ya he dicho— dentro del Título VII se establece la derogación de la citada ley, que fue llamada doctrina de la seguridad nacional. Creo que es importante observar el cambio y el avance concreto en relación a ese cuerpo normativo que todavía está vigente, porque ha sido suspendido; pero hasta que sancionemos este proyecto de ley en consideración, derogándolo, ha sido suspendido en su aplicación pero sigue vigente normativamente.

Las diferencias comienzan desde los principios fundamentales, desde los primeros artículos en los que están incluidos los principios doctrinarios y la filosofía que anima a este proyecto de ley con relación a la ley 16.970.

El artículo 1º de la ley 16.970 estipula: “La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales”.

El artículo 2º dice: “La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales”. Subrayo las expresiones “interferencias y perturbaciones sustanciales”.

Finalmente, el artículo 3º del mismo texto legal establece: “La defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional”.

Veamos en qué consiste la defensa nacional de acuerdo a estas definiciones y cuál es su ámbito. Si la defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional, forzosamente deberemos recurrir al concepto de seguridad nacional. Este, según vimos, es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se encuentran a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

En consecuencia, todo acto destinado a lograr que la Nación alcance la situación de seguridad nacional integrará la defensa nacional y consiguientemente constituirá objeto de la defensa de tales actos las interferencias y perturbaciones sustanciales que amenacen la seguridad nacional.

No hay países, sin excluir a las dos grandes superpotencias, que puedan considerarse a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

ciones sustanciales amenazan la seguridad aún de los Estados Unidos y de la Unión Soviética y entonces, con mucha mayor razón, la de nuestros países.

Las interferencias y perturbaciones amenazaron y amenazan a todas las grandes potencias del presente y del pasado. En definitiva, de ello se deduce que la situación de seguridad es obviamente inalcanzable, de donde se sigue que el conflicto es permanente; nos encontramos en guerra en todo momento y en toda circunstancia.

Analicemos a continuación la expresión “interferencias y perturbaciones sustanciales”. ¿Qué son? ¿Es solamente la guerra o el conflicto armado externo? ¿Una huelga es una perturbación sustancial? ¿Un libro, una película, un panfleto pueden constituir fuentes de interferencias o perturbaciones sustanciales? ¿Una manifestación es una perturbación sustancial?

La respuesta no es otra y de acuerdo con lo que hemos vivido terminamos con que todo puede ser considerado interferencia o perturbación sustancial y consiguientemente incluido dentro del ámbito de la defensa, de donde se deduce que la defensa abarca, de acuerdo con las situaciones contempladas por la ley 16.970, todos los aspectos que le permitan considerarse comprendidos dentro de la calificación de interferencias y perturbaciones sustanciales, calificación que, por otra parte, es eminentemente subjetiva y comprende desde la infiltración ideológica, pasando de la huelga hasta las otras situaciones.

Quedan así borrados los límites entre la defensa nacional y la seguridad interior.

Y nosotros nos preguntamos: ¿Es esto positivo? Aquí, al sólo efecto de este análisis, habremos de examinar estas concepciones desde el punto de vista exclusivo de la eficacia para la defensa. Vamos a hablar nada más que de la eficacia. ¿Es eficaz para la defensa esta concepción de identificar defensa con seguridad interior?

El ámbito que se asigne a la defensa es importante por cuanto de él depende el alcance de un sistema de planeamiento que sumariamente habremos de caracterizar con los siguientes pasos:

a) La determinación de las hipótesis de conflicto, caracterizadas por la contraposición de los objetivos políticos del país propio con la tendencia en oposición u objetivos presumidos de otros países que se advierten como opuestos a los primeros;

b) El análisis de las políticas y estrategias a emplear para la superación del conflicto. Las mismas pueden pertenecer a muchos campos;

c) Las hipótesis de guerra constituyen la base del planeamiento militar, del que se derivan, entre otros aspectos, la dimensión, la composición y despliegue de las fuerzas armadas.

Si admitimos que la defensa es todo, la planificación para la defensa, deberá abarcar todos los aspectos antes referidos. En base a esta doctrina que informa el concepto de defensa, si todo es defensa tenemos que elaborar un planeamiento para la defensa interior o para la seguridad interior; tenemos que elaborar una logística, un entrenamiento; tenemos que adecuar a nuestras fuerzas armadas con medios útiles para garantizar la seguridad interior.

Yo me pregunto: ¿es razonable pensar en dotar a nuestras fuerzas armadas, primera línea de fuego contra la agresión exterior, de elementos logísticos vinculados a la represión o a la seguridad interior? ¿Qué dirían nuestros hombres de armas si en vez de blindados les diéramos tanques hidrantes, si en vez de munición de guerra les diéramos balas de goma, si en vez de fusiles les diéramos machetes?

Si la seguridad interior es el objetivo de nuestras fuerzas armadas, lo razonable, sensato, normal, es dotarla no sólo de una doctrina que la informe sino también de los medios necesarios para poder actuar eficazmente en el terreno en el cual queremos hacerlas actuar.

A veces, estas posiciones un poco extremas nos llevan a ver con mayor transparencia conceptos que realmente se mezclan, y a veces de buena fe, seguramente de buena fe.

Nosotros decimos claramente en el artículo 4º que la seguridad interior será regida por una ley especial que vamos a sancionar.

Nos preocupa el tema del terrorismo, el del narcotráfico y el del narcoterrorismo. No hay un solo argentino que pueda despreocuparse de los temas de la seguridad interior. Es una de nuestras preocupaciones fundamentales, como lo es la defensa nacional.

Pero en esto queremos ser absolutamente claros: no queremos confundir, en esta ley de defensa nacional, cuya doctrina, planeamiento, adiestramiento y medios están vinculados a las agresiones externas, con el tema de la seguridad interior. Vamos a sancionar —y estamos trabajando en ello— una ley de seguridad interior. No queremos que se nos sigan exportando ideologías desde los países desarrollados a los que estamos en vías de querer serlo; ideologías que ellos no practican, pero nos quieren transferir.

Vamos a pasar a analizar después cómo tratan el tema de la defensa y la seguridad interior en Estados Unidos, en Italia, España, Alema-

nia, Francia. No hay un solo país que mezcle el tema de la seguridad interior con el de la defensa nacional. Pero no por ello crean situaciones de indefensión ni mucho menos. Al contrario. Viven preocupados por el problema del terrorismo y ordenan adecuadamente las medidas legislativas, que son el marco normativo en el cual se mueven los instrumentos para combatirlo. También nosotros estamos en eso.

Aquello de West Point no era practicado por ellos. Dedicar las fuerzas armadas a combatir al enemigo interno nunca fue hecho por ellos. Cuando me refiero a “ellos”, aludo a todos los países del área desarrollada.

Nosotros decimos claramente que nuestras fuerzas armadas son la primera línea de fuego para repeler las agresiones de origen externo. Decimos “la primera línea de fuego”, porque la defensa nacional es la integración y coordinación de todas las fuerzas. Antes, en el proyecto del Senado, decíamos “materiales y morales”. Ahora se eliminó la expresión porque se pensó que era redundante. En el artículo 2º se ha preferido hablar de todas las fuerzas de la Nación, para resolver los conflictos que requieran la actuación operativa de las fuerzas armadas provenientes de agresiones externas, con la finalidad —puntualizamos cuáles son las de la defensa— de garantizar la soberanía, la integridad territorial y asegurar los principios constitucionales, los bienes y la felicidad del pueblo.

En el artículo 4º se ha querido separar la defensa nacional de la seguridad interior.

La primera línea de fuego de los problemas de seguridad interior no serán las fuerzas armadas, sino las de seguridad: Gendarmería, Prefectura y Policía Federal y provinciales, ciento setenta mil efectivos en su totalidad.

Adviertan ustedes que hablamos a veces de graves conmociones internas. ¿Alguien se imagina una grave conmoción interna que no pueda ser superada mediante la participación efectiva de ciento setenta mil cuadros profesionales integrantes de nuestras fuerzas de seguridad? Pero si hipotéticamente esto ocurriera, es difícil pensarlo, pero supongamos que así fuera...

Sr. Martiarena. — Y en el caso de Monte Caseros, por ejemplo, ¿qué sucedería?

Sr. Berhongaray. — Vamos a conversar eso, señor senador. Vamos a hablar sobre Monte Caseros, pero terminaremos antes con este razonamiento.

Decía yo si a alguien se le puede ocurrir pensar que ciento setenta mil efectivos son superables por una conmoción. Pues bien, si eventualmente fueran superados, ¿a alguien se le



ocurre pensar que vamos a sancionar una ley para crear el estado de indefensión, con la consecuencia de que frente a esa gravísima conmoción interior los treinta millones de argentinos —incluidas las fuerzas armadas— nos quedaremos cruzados de brazos, viendo cómo se destruye a la República? ¿Puede haber algún hombre tan insensato en este país? ¿Podimos haber sido tan insensatos los senadores cuando aprobamos un proyecto de ley muy similar a éste hace un año? Este proyecto de ley reproduce textualmente más de treinta artículos de la anterior sanción del Senado. ¿Podimos haber sido tan insensatos en haber creado ese estado de indefensión? ¿Pueden haberlo sido los señores diputados, o el Poder Ejecutivo cuando envió su proyecto? ¿O acaso vamos a calificar de insensatos a los Estados Unidos, a España, a Italia, a Francia, a Alemania, porque tienen sistemas similares a los que preconizamos?

Creo que hay una confusión en este tema. El hecho de que las fuerzas de seguridad sean las primeras líneas de fuego frente a conflictos internos no excluye que todos los argentinos, comprendiendo a las fuerzas armadas, en virtud de la obligación constitucional que tenemos de defender a la Patria —artículo 21— deban acudir en auxilio de la Patria cuando les sea requerido. Lo mismo resulta del artículo 86, incisos 15 a 17, de la Constitución: el presidente dispone de las fuerzas armadas. Y esta disposición no tiene limitación. Es una cláusula operativa.

Por eso me duele cuando nos confundimos en estos temas. Nos duele la Patria a todos, y nadie de los que estamos aquí va a dejar que por alguna argucia legal llegue a correr peligro la integridad nacional. Les aseguro que eso no va a ocurrir.

Me preguntaba recién el señor senador por Jujuy sobre el tema de Monte Caseros. No cabe la menor duda de que en esa situación o en cualquier acto de insubordinación militar las fuerzas armadas deben actuar para reprimir. Sobre este tema plantearon dudas algunos medios periodísticos y algunos dirigentes políticos. Incluso ha merecido algunos editoriales en los cuales se planteó la necesidad de contemplar en este proyecto de ley un mecanismo que permita solucionar los problemas de insubordinación militar.

Yo quiero decirle, antes de desarrollar el tema, que en la sanción que produjo el año pasado el Senado preveíamos esta cuestión cuando en el cuadro que ustedes tienen como anexo al orden del día sobre sus bancas figura la agresión militar como una de las situaciones en las que la utilización del medio militar para reprim-

nir no está vedada. Realmente, si alguien piensa que vamos a ir a Monte Caseros con los *ley scouts* estaba pensando muy mal de aquellos que en su momento sancionamos esta ley.

Pero además, aunque la ley no dijera nada, la insubordinación militar es un delito configurado en el Código de Justicia Militar. Es un problema que debe resolverse en el ámbito de la violación de las normas del Código de Justicia Militar, que nos hablan de motín en los artículos 684 y 685 que establecen que en caso de actos de insubordinación militar debe garantizarse inmediatamente la disciplina militar. Sería, por ejemplo, la insubordinación contra el comandante en jefe, el presidente de la Nación —ello ocurrió en los sucesos de Monte Caseros—, e inclusive, contra el comandante de la propia brigada, del propio II Cuerpo del Estado Mayor General del Ejército.

Necesariamente esto trae aparejada la respuesta militar, como si en menor escala un conscripto se insubordinara contra un suboficial o un suboficial contra un oficial. ¿A quién se le ocurre pensar que en estas situaciones existe algún elemento que puede llegar a vedar la utilización del instrumento militar para establecer la disciplina y la cadena de mandos?

Como si esto fuera poco, la Constitución Nacional también es absolutamente clara en este tema. El presidente dispone en lo relativo a las fuerzas armadas; es el comandante. Así lo dispone el artículo 86. Lo dice la ley, lo mencionan el Código de Justicia Militar y la Constitución Nacional. Creo que no queda ninguna duda respecto de este tema.

Además, creo que, con una mano en el pecho, cualquiera de nosotros que se ponga a pensar en esta situación sabrá que a nadie se le puede ocurrir que vayamos a ir con las fuerzas de seguridad a reprimir la agresión militar. Diría que es, casi, un principio de lógica en todo esto.

Les decía recién que este tratamiento por separado de la seguridad nacional —en relación a la defensa nacional— es el que se da en los países más desarrollados de Occidente.

Veamos el caso de España, ya que nuestra ley tiene mucho de parecido con la de ese país. Incluso, podemos decir que aquella ley de defensa constituye, de alguna manera, la fuente inspiradora del primer proyecto que enviara el Poder Ejecutivo.

La Ley Orgánica de Principios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, que es la número 6 de 1980, de España, dice en su artículo 2º que "la defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales



de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria en el marco dispuesto por el artículo 97 de la Constitución". Vemos así que la defensa nacional requiere agresión y que tiene finalidades muy concretas. En cuanto a la especificación del origen de la agresión, ésta fue una de las objeciones que se formuló, inclusive en la Mesa del Consenso, es decir, por qué si la ley española no habla de agresión externa nosotros sí lo hacemos; es porque en Europa —y esta es una respuesta a la gente que de buena fé lo preguntó— el término agresión tiene un significado concreto, que es el que asigna el derecho internacional en la resolución 3.314 de la XXIX Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas en su artículo 3º, y que comprende diversos supuestos de agresión exclusivamente externa.

Existe clara conciencia en la legislación española de la distinción entre defensa nacional y seguridad interior. Esto surge de la propia ley, Título VI, al contemplar para el Cuerpo de la Guardia Civil, fuerza de seguridad militarizada, una doble dependencia funcional: del Ministerio de Defensa, a los efectos del cumplimiento de las misiones de carácter militar que por naturaleza se le encomienden, y del ministro del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y a la seguridad públicos. Como vemos, dependen de dos ministerios; está claramente señalada la distinción.

Pero la diferencia entre defensa nacional y seguridad interior puede apreciarse con mucha más claridad si observamos que en España, a la ya referida ley de defensa nacional y organización militar, se contrapone la de seguridad y vigilancia. En ella se establece que los Cuerpos de Seguridad del Estado —el cuerpo superior de Policía y el Cuerpo de la Policía Nacional, como integrantes de la Policía y de la Guardia Civil— tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

En el artículo 2º de esta ley se describen las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, que no son otras que mantener y restablecer el orden público, garantizar el ejercicio de derechos y libertades, prevenir el delito, prestar auxilio en casos de catástrofe, etcétera.

Por último, en el artículo 3º de la ley se establece, como decíamos, que es el ministro del Interior el que ostenta el mando superior de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

A raíz del recrudecimiento de las actividades terroristas en España, en 1984 se sancionó la ley orgánica número 9/84, sobre medidas contra la actuación de bandas armadas y actividades terroristas o rebeldes, tipificando ampliamente los delitos, estableciendo penas y fijando normas procesales.

**Sr. Berhongaray.** — Veamos ahora lo que ocurre en Francia.

La organización de la defensa se basa en la resolución número 59.147 de 1959. En el Título I se establecen las disposiciones generales, definiendo que la defensa tiene por objeto, en todo tiempo y circunstancia y contra toda forma de agresión, la seguridad y la integración del territorio así como la vida de la población.

El Título II trata de la dirección general y de la dirección militar de la defensa. La política de defensa es definida en el Consejo de Ministros. El primer ministro es el responsable de: 1º) la dirección general de la defensa y 2º) la dirección militar de la defensa.

**Sr. Bravo Herrera.** — ¿De qué año es esta disposición? Le pido perdón por la interrupción.

**Sr. Berhongaray.** — De 1959, señor senador.

**Sr. Bravo Herrera.** — Gracias.

**Sr. Berhongaray.** — Para la dirección general de la defensa cuenta con un Comité de Defensa, que preside el presidente e integran el primer ministro, los ministros de Relaciones Exteriores, de las fuerzas armadas, del Interior y de Finanzas y Economía, pudiendo el presidente convocar a otros ministros o personas.

Para la dirección militar de la defensa cuenta con un Comité Restringido de Defensa, que es presidido por el presidente de la República. Se reúne a pedido del primer ministro y éste fija su composición para cada reunión.

Las decisiones en materia de dirección militar de la defensa se refieren a la definición de los objetivos a alcanzar, la aprobación de los planes correspondientes, la distribución general de las fuerzas entre los comandantes en jefe o interfuerzas y las medidas destinadas a proveer a las necesidades de las fuerzas armadas.

Mientras el Consejo de Ministros define la política de defensa, el Consejo Superior de la Defensa, con composición fijada por decreto y presidido por el presidente, tiene a su cargo el estudio de los problemas de la defensa.

En el título III, la ley define la responsabilidad de los ministros en materia de defensa. Cada ministro es responsable de la preparación y ejecución de las medidas defensivas que incumban a su órbita. Antes del 1º de mayo de cada año, cada ministro remite al primer ministro, para la siguiente gestión y en el marco de las directivas generales de él emanadas, los planes relativos a su gestión en el campo de la defensa, acompañado por la información sobre sus incidencias financieras.

El ministro de las fuerzas armadas, bajo la autoridad del primer ministro, es el responsable de la ejecución de la política militar y en particular de la organización, gestión, puesta en condición de empleo y movilización del conjunto de las fuerzas y de la infraestructura militar necesaria.

El ministro del Interior prepara y pone en práctica la defensa civil.

El ministro de Finanzas y de Economía orienta la gestión de su área con vista a la defensa (producción, reunión y utilización de los recursos).

Del primer ministro dependen dos comités: el Comité de Acción Científica de la Defensa, que orienta y coordina la investigación científica para la defensa, y el Comité Interministerial de la Defensa, que coordina y orienta los servicios de documentación y de información.

En el título IV de la ley, se norma la organización territorial y operacional de la defensa.

El título V se refiere al empleo de las personas y los recursos (Servicio Nacional de Defensa, Servicio Militar, disciplina de las fuerzas armadas, tribunales de las fuerzas armadas, convocatoria, etcétera).

A los efectos de una mejor ilustración solicito que se agregue un cuadro en el que se encuentra condensado todo el sistema de organización para la defensa tal como lo define la ley francesa.

—Asentimiento<sup>1</sup>.

**Sr. Berhongaray.** — Todo esto está referido al área de la defensa. Pero, ¿qué pasa con el tema de la seguridad interior en Francia?

A raíz del recrudecimiento del terrorismo en Europa —y, particularmente, en Francia, no hace mucho tiempo—, los ministros de Interior y de Justicia de ese país presentaron al Consejo de Ministros en abril de 1986 un plan de lucha contra la inseguridad y el terrorismo, que descansa en tres pilares.

Primero, una mejor utilización de los efectivos de policía y gendarmería, disminución de la burocracia, refuerzos financieros y creación de nuevos puestos policiales y de gendarmería.

Segundo, refuerzos de disposiciones legislativas y modificación de leyes, aumento de las sanciones, etcétera.

Tercero, medidas efectivas en el plano interno e internacional para combatir el terrorismo, acuerdos internacionales, refuerzos a las policías del aire y de las fronteras, ampliación de las posibilidades de expulsión de extranjeros.

**Creación del Consejo de Seguridad Interior.** Para poder enfrentar el problema del terrorismo se creó este consejo que está integrado por cinco ministros; del Interior, delegado a cargo de la Seguridad, de Justicia, de Defensa y de Relaciones Exteriores.

Este Consejo de Seguridad Interior se encuentra bajo la autoridad del primer ministro. Se reúnen periódicamente para analizar los problemas vinculados al terrorismo, incluyendo implicaciones internacionales, aun las militares.

La lucha contra el terrorismo y la inseguridad ha sido prioridad nacional en Francia durante los años 1986 y 1987. Se llevó a cabo dentro de un estricto respeto a la Constitución, a las libertades públicas y a los compromisos internacionales de Francia.

En 1986, con las leyes 86/1.020 y 86/1.322, Francia introdujo modificaciones al Código de Procedimiento Penal y al Código Penal para hacer frente más eficazmente a los delitos del terrorismo y a los atentados contra la seguridad del Estado.

Con esto debemos indicar que también acá estamos trabajando en el tema de la ley de seguridad interior. No somos tan irresponsables como para pensar que éstos temas no deben ser analizados ni, menos, estudiados.

No tenemos tabúes en esta cuestión. Lamentablemente, por distorsiones emocionales quizás hace algunos años había mucha gente a la que le costaba hablar de estos temas seriamente, no lo hacían; por el contrario, nosotros lo queremos resolver.

Y en Italia ¿qué ocurrió? Las líneas de la política de seguridad y de la estrategia militar italiana son definidas por el vértice político. A éste le compete, —sobre la base de los recursos disponibles, al tipo de amenaza y a los compromisos internacionales suscritos por Italia—, la determinación de los objetivos de seguridad, las formulaciones de las directivas y las líneas político estratégicas, el control de la respuesta del instrumento técnico militar.

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.



El mencionado vértice político, cada uno con atribuciones y responsabilidades específicas constitucionales, comprende los siguientes órganos: el Parlamento, en la multiplicidad de sus atribuciones en materia de guerra y control y guía de la política de defensa; el presidente de la República, en su carácter de comandante de las fuerzas armadas y presidente del Consejo Supremo de Defensa; el Consejo Supremo de Defensa, que examina los problemas políticos generales y los técnicos atinentes a la defensa nacional, determina los criterios y fija las directivas para la organización y coordinación de las actividades que a cualquier título le competen, el gobierno, responsable colegiadamente de la política de seguridad y de la política de defensa; y, finalmente, el ministro de Defensa, responsable político de la defensa.

Este es el vértice político al cual se une el vértice militar de la defensa, sobre la base de las directivas políticas recibidas, procede a configurar el modelo de defensa en base a garantizar el alistamiento y la eficiencia de la maquinaria militar en tiempo de paz y a supervisar la operación durante la guerra.

El vértice militar se articula sobre dos ramas: la primera, con funciones predominantemente de carácter operativo, se conforma con el jefe de Estado Mayor de la Defensa, y los jefes de Estado Mayor de Ejército, Marina y Aeronáutica, todos dependientes directos del ministro. La segunda, con funciones técnicas y administrativas, se encarga de la coordinación y control, y está a cargo del secretario general de la defensa que reviste el título de director nacional de armamentos, y depende directamente del ministro.

El jefe de Estado Mayor de la Defensa tiene rango jerárquico superior al de todos los demás generales de Ejército y los grados equivalentes de la Marina y Aeronáutica. Las competencias del jefe de Estado Mayor de la Defensa son las siguientes: asegurar la unidad de las tres fuerzas armadas y coordinar la organización, preparación y destinos: para los problemas importantes de la Defensa, es el máximo consejero técnico militar del ministro y miembro del Consejo Supremo de la Defensa.

Sobre la base de las directivas del ministro, imparte directivas para la defensa de las fronteras terrestres y marítimas, para la defensa del territorio, del tráfico marítimo y traza los criterios para la defensa aérea; imparte al secretario general de la Defensa y a los jefes de Estado Mayor de las fuerzas las directivas técnico militares necesarias para el cumplimiento del pro-

grama aprobado por el ministro; dependen de él; en el ámbito de los criterios y de las atribuciones establecidas por las leyes, los jefes de Estado Mayor de las fuerzas armadas.

Después la ley se refiere al jefe de Estado Mayor de la Defensa y a los jefes de los Estados Mayores de Ejército, Marina y Aeronáutica, y al secretario general director nacional de Armamentos, quienes componen el Comité de Jefes de Estado Mayor. Está presidido por el jefe de Estado Mayor de la Defensa y de él dependen sus miembros.

La estructura institucional de la cúpula militar está establecida por los decretos de 1965 y modificados durante 1968, 1972 y 1978.

Esta ley habla también de la competencia general de las fuerzas armadas. En tiempo de paz ¿cuál es la función de las fuerzas armadas en Italia? Asegurar la vigilancia de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas y de las instalaciones y puntos críticos de las organizaciones militares; salvaguardar con una presencia constante los múltiples intereses nacionales en el mar, ejercer las actividades necesarias de control e intervención del espacio aéreo, cooperar en la protección de infraestructura y zonas que revisten particular interés, asegurar la planificación nacional y la correspondiente en el ámbito de tratado del Atlántico Norte, asegurar la integridad del territorio nacional.

También tenemos un cuadro en el que se ejemplifica toda esta organización que hemos citado, cuya inserción en el Diario de Sesiones solicitamos a efectos de una mejor información.

—Asentimiento<sup>1</sup>.

**Sr. Berhongaray.** — Este es el tratamiento que se da en Italia al tema de la defensa nacional. Como ustedes observarán, varios de los aspectos aquí mencionados están contemplados de una u otra forma en la legislación que estamos debatiendo. Por supuesto que no todas las instituciones ni los organismos, ni siquiera los mecanismos operacionales, responden exclusivamente a un solo antecedente del derecho comparado. Creo que hemos hecho un esfuerzo bastante intenso durante todo este tiempo para enriquecer este proyecto de ley.

Recién hablábamos de la defensa en Italia. Tratemos el tema de la seguridad interior, es decir, la coordinación del accionar de las fuerzas policiales y de seguridad en el ámbito del Ministerio del Interior.

<sup>1</sup> Ver el Apéndice.



Nuevamente vemos para el caso de Italia lo que señalamos antes para Francia y España: el tema de la seguridad interior va por otro camino distinto del de la defensa nacional; no deben mezclarse, y también son diferentes los órganos de actuación.

Con respecto a la estructura de seguridad interior en la República Italiana, el artículo 1º de la ley 121, del 1º de abril de 1981, establece que el ministro del Interior —y nuevamente es el ministro del Interior, igual que lo que ocurre en Francia— es responsable de la tutela del orden y de la seguridad públicos; es la autoridad nacional de seguridad y ostenta la alta dirección de los servicios de orden y seguridad públicos y coordina en esta materia las atribuciones y actividades de las fuerzas de policía.

El ministro del Interior toma las decisiones para la tutela del orden y de la seguridad públicos. A los fines del ejercicio de sus facultades de coordinación y dirección unitarios de las fuerzas de policía, el cuerpo normativo antes referido establece un departamento de seguridad pública, cuyas funciones fundamentales son las establecidas en el artículo 6º de dicha ley, a saber: clasificación, análisis y valoración de las informaciones y de los datos que deben ser suministrados por las fuerzas de policía en materia de tutela del orden, de la seguridad pública y de la prevención y represión de la criminalidad y su distribución a los órganos operativos de las fuerzas de policía, investigación científica y tecnológica, documentación, estudio y estadística, elaboración de planificación general de los servicios de orden y seguridad públicos, planificación general y coordinación de las planificaciones operativas, planificación general de los medios de transporte, planificación general y coordinación de las planificaciones financieras relativas a cada una de las fuerzas de policía.

A los fines del ejercicio de las facultades de coordinación en materia de seguridad interior por parte del ministro del Interior, el cuerpo normativo a que hacemos referencia establece, a los fines de la asistencia y asesoramiento del mismo, el Comité Nacional del Orden y de la Seguridad Pública.

Existe además el Consejo de Seguridad Interna. Es preciso recalcar, en primer lugar, que su creación se da dentro del ámbito del Ministerio del Interior y no del de Defensa.

**Sr. Berhongaray.** — A los fines de la tutela del orden y la seguridad públicos, el artículo 16 de la mencionada ley, además de la policía del Estado, establece que son fuerzas de policía, sin perjuicio de lo dispuesto en sus respectivos ordenamientos y de sus dependencias el arma de carabineros como fuerza armada en servicio permanente de seguridad pública y el cuerpo de la guardia de finanzas que presta su colaboración al mantenimiento del orden y la seguridad públicos.

Otra particularidad de esta estructura de seguridad interior de la República Italiana, que muestra su notable coherencia, es lo relativo a la inteligencia interior. Cabe destacar, en tal sentido, que la ley del 24 de octubre de 1977 otorgó al presidente del Consejo de Ministros la alta dirección, la responsabilidad política general y la coordinación de la política informativa y de seguridad, en el interés y por la defensa del Estado democrático y de las instituciones establecidas por la Constitución para su sostén.

Bajo la presidencia del Consejo de Ministros se instituyó el Comité Interministerial para la información y la seguridad, con funciones de asesoramiento, presidido por el ya referido presidente e integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, del Interior, de Justicia, de Defensa, de Industrias y de Finanzas. Fíjense ustedes, señores senadores, la importancia que tiene ese consejo como organismo de seguridad interior. Sin embargo, el hecho de que a la seguridad interior se le dé tanta importancia no significa que se la mezcle con el tema de la defensa nacional; son dos cosas distintas.

El sistema de los Estados Unidos de Norteamérica es, quizá, más conocido para muchos de ustedes. Ellos tienen una ley de seguridad nacional del año 1947, que fue aprobada para unificar el accionar de las fuerzas armadas del país y fortalecer su capacidad defensiva. Hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, en 1944, una comisión de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, al considerar la política militar de la posguerra, tuvo en estudio un proyecto de unificación del accionar de las fuerzas armadas. Sus promotores creían que una organización unificada podía evitar la falta de coordinación entre las fuerzas, a la cual atribuían las fallas operativas verificadas durante la Segunda Guerra Mundial. También creyeron que la unificación reduciría los costos de la defensa. Los generales Marshall, Douglas, Mac Arthur y Eisenhower avalaron la unificación, pero la cúpula de la Armada tenía la separación de la

—Ocupa la Presidencia la señora presidenta de la Comisión de Educación, senadora María del Pilar de Torres.

Infantería de Marina de la Armada y la subordinación de la Aviación Naval a la Fuerza Aérea. Parece que hay temas que son universales.

Consiguientemente, el secretario de la Armada, James Forrestal, encargó un estudio de la unificación y la comisión, presidida por Eberstadt, produjo un informe en 1945 proponiendo la federalización de los servicios armados en vez de la unificación. La ley sancionada en 1947 reflejó el contenido de este informe mientras salvaguardaba los intereses de la Armada, reteniendo para ella la Infantería de Marina y la Aviación Naval, creando la Fuerza Aérea independiente en un plano de igualdad con el Ejército y la Armada. Por eso es que en los Estados Unidos hay cuatro fuerzas: la Infantería de Marina y las tres tradicionales.

La ley creó el Departamento de Defensa, del cual dependen las otras tres fuerzas armadas, las cuales se hallaron de allí en más bajo la autoridad y control del secretario de Defensa para procurar su accionar conjunto bajo la autoridad civil del secretario. Dicho secretario participa del gabinete presidencial, no así los secretarios del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea.

Finalmente, la ley crea los organismos recomendados por el Informe Eberstadt: el Consejo Nacional de Seguridad, la Agencia Central de Inteligencia —la CIA—, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y algunos otros organismos.

El Consejo Nacional de Seguridad fue creado con la función de asesorar al presidente en materia de integración de las políticas internas, externas y militares relativas a la seguridad nacional y para que las fuerzas armadas y demás organismos del gobierno cooperaran más efectivamente en los asuntos relativos a la seguridad nacional. Integran el Consejo el presidente, el vicepresidente, los secretarios de Estado y de Defensa, el director de la CIA y el jefe del Estado Mayor Conjunto.

La ley estableció también la creación de comandos unificados o específicos de combate, los cuales son designados por el presidente con el asesoramiento y asistencia del Estado Mayor Conjunto.

Esta ley también creó el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, compuesto por un jefe designado por el presidente entre los oficiales superiores en actividad, con una permanencia de dos años en el cargo, por el jefe del Estado Mayor del Ejército, por el jefe del Estado Mayor en la Armada y el jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea. Modificaciones

legislativas posteriores y sucesivas fueron dándole cada vez más importancia al Estado Mayor Conjunto, la más trascendente de las cuales fue la ley de reorganización del Departamento de Defensa o ley Goldwater, sancionada el 1º de octubre de 1986.

La reorganización del Departamento de Defensa es bastante nueva. Fue impulsada por el presidente del Comité de Defensa del Senado, el senador Barry Goldwater, de conocida participación en los proyectos militares realizados en los Estados Unidos. La ley Goldwater responde a la creciente preocupación imperante en los Estados Unidos por la evidente incapacidad de las fuerzas armadas para realizar operaciones conjuntas y adquirir sistemas de armas y equipos capaces de satisfacer los requerimientos operacionales a un costo razonable, fallas todas adjudicables a la organización del Departamento de Defensa.

La ley establece como objetivo primero reorganizar el Departamento de Defensa y fortalecer la autoridad civil en el mismo; segundo, mejorar el asesoramiento militar prestado al presidente, al Consejo Nacional de Seguridad y al secretario de Defensa; tercero, establecer responsabilidades claras a los comandantes de los comandos combinados y específicos para el logro de las misiones asignadas a los mismos; cuarto, asegurar que la autoridad de los comandantes de los comandos unificados y específicos sean plenamente conmensurables a las responsabilidades de dichos comandantes para el cumplimiento de las misiones a ellos asignados; quinto, acrecentar la atención dada a la formulación de la estrategia y al planeamiento contingente; sexto, proveer a un uso más eficiente de los recursos de defensa; séptimo, mejorar la política de personal del Estado Mayor Conjunto, y octavo, acrecentar la efectividad de las operaciones militares así como la administración y gestión del Departamento de Defensa.

Los cambios introducidos por esta reciente ley reflejan la preocupación existente en los Estados Unidos por la excesiva independencia de las fuerzas y la carencia de una planificación, dirección y liderazgo centralizados.

Observen que este tema que se plantea en los Estados Unidos es uno de los elementos centrales, diría de los pivotes del proyecto de ley que estamos analizando con respecto al accionar conjunto.

También vamos a tener oportunidad de señalar que es uno de los elementos a los que le otorgamos la mayor importancia y este problema del accionar independiente de cada una de



las fuerzas armadas fue y sigue siendo una de las principales preocupaciones. Observen que está recién en camino de solución en los Estados Unidos; es decir, hay temas que parece que son universales y es bueno que a veces respondan un poco a las similares naturalezas de distintos organismos e instituciones en los diferentes países.

Otro cambio fundamental introducido por la ley Goldwater es el aumento de autoridad e influencia, así como una más clara descripción de funciones de los comandantes de los comandos estratégicos operacionales conjuntos y específicos desplegados en todo el mundo, así como una reducción del poder burocrático, funciones y responsabilidades del personal militar y civil dentro del Departamento de Defensa. Se propende así a un mejor y más eficiente control civil de las fuerzas armadas por parte del Departamento de Defensa, reduciendo al mínimo la burocracia.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, senador Adolfo Cass.

**Sr. Berhongaray.** — Cuando analicemos en particular el proyecto de ley en consideración, vamos a observar que también nos encontramos con problemas similares. Por eso, en el artículo 18 hacemos referencia, dentro del planeamiento, a la necesidad de creación de comandos específicos, es decir, pertenecientes a una sola fuerza; conjuntos, pertenecientes a dos o más fuerzas; o combinados, que es el caso de los comandos binacionales o multinacionales. Realmente, esta prevención que estamos haciendo a nuestra ley está inserta en esta nueva temática del concepto de asegurar la paz regional como objetivo estratégico militar de la defensa nacional.

Otro cambio fundamental es la clara descripción de las funciones de los comandantes de los comandos estratégicos.

Por último, la ley establece una nueva política de personal para la oficialidad destinada al Estado Mayor Conjunto.

Es interesante destacar que la ley fue sancionada con grandes discrepancias y objeciones, tanto del entonces secretario de Defensa Caspar Weinberger como de los secretarios de las tres fuerzas armadas. Weinberger cuestionó la constitucionalidad de muchas de sus disposiciones; el entonces secretario de la Fuerza Aérea Rourke predijo "consecuencias muy adversas"; el jefe de Operaciones Navales James Watkins dijo que "la ley tiene fallas terribles y ciertamente no satisface los intereses de la seguridad nacional"; y

el comandante de Infantería de Marina, el general Kelley, expresó que la ley traería el caos.

La ley Goldwater recorta sensiblemente el poder de los jefes de estado mayor de cada una de las fuerzas al fortalecer considerablemente la figura del jefe del Estado Mayor Conjunto, quien a su vez opina sobre el ascenso de los jefes superiores de cada una de las fuerzas. En el campo de batalla, por ejemplo, el brigadier a cargo de las fuerzas aéreas del Pacífico reporta al almirante a cargo de todas las fuerzas del Pacífico antes que directamente al jefe de su fuerza.

El presidente de la Comisión de las Fuerzas Armadas del Senado, Barry Goldwater, dijo que "esta ley es la más importante sobre organización de la defensa en la historia de la Nación" y por eso la comisión ha tenido que soportar los embates del Pentágono durante su trámite legislativo. "La ley es un estímulo para que las fuerzas cooperen más y compitan menos, reduce la grasa del Departamento de Defensa —dice Goldwater—, mejorará el sistema de adquisición de armas y hará más eficiente el sistema defensivo".

Estados Unidos, como todos los países desarrollados, también legisla sobre seguridad interior y organiza la seguridad interior por carriles totalmente distintos a los de la defensa nacional. La tipificación de la seguridad interior, según especifican las pautas del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de 1976 para las investigaciones del FBI es la siguiente: "...actividades de individuos o de grupos que apelando al uso de la fuerza o la violencia, o violando leyes nacionales tengan por objeto: 1) derrocar al gobierno de los Estados Unidos o al gobierno de un Estado; 2) interferir sustancialmente, dentro de los Estados Unidos, en las actividades de un gobierno extranjero o sus representantes autorizados; 3) menoscabar sustancialmente (con el objeto de influir sobre las políticas o decisiones del gobierno de los Estados Unidos): a) el funcionamiento del gobierno de Estados Unidos; b) el funcionamiento del gobierno de un Estado; c) el comercio entre los Estados de la Unión; 4) privar a las personas de sus derechos civiles consagrados en la Constitución, las leyes o tratados de los Estados Unidos.

El FBI no es el responsable directo de la seguridad pública, la que está a cargo de las policías locales. El FBI colabora con éstas y contribuye a la seguridad pública siempre que la cuestión esté dentro de su jurisdicción.

Con frecuencia un hecho delictivo puede ser de jurisdicción federal y estadual o municipal



al mismo tiempo, y éstos son los casos en los que el FBI colabora con las policías locales.

Finalmente, en los Estados Unidos tenemos a la Guardia Nacional, que es el término genérico utilizado para aludir a las unidades de Ejército y de Fuerza Aérea de los Estados Unidos organizadas a nivel estadual. Se componen de ciudadanos que se enrolan voluntariamente, realizan un adiestramiento mínimo necesario, y de ahí en adelante quedan disponibles para prestar servicios en emergencias nacionales o locales.

La guardia nacional está organizada en cada uno de los cincuenta estados y en Puerto Rico. La guardia nacional es convocada por el gobernador del estado o cuando las circunstancias lo requieren, por el presidente de la nación. La guardia nacional es adiestrada para combatir a la par de las fuerzas activas de ejército y fuerza aérea en tiempos de guerra, pero su mayor valor está en sus servicios en tiempos de paz. Es la fuerza a la que apelan los gobiernos locales o el gobierno nacional cuando se dan situaciones de emergencia o catástrofe en el marco de la defensa civil. La diferencia entre la guardia nacional y la reserva nacional es que ésta es administrada directamente por las fuerzas armadas sin conexión alguna con los Estados, mientras que aquélla es soportada financieramente por éstos. Ni la armada ni la infantería de marina cuentan con unidades de guardia nacional.

La legislación que organizó la guardia nacional data de 1903, con la ley Dick; con la ley Hay, de 1916; la ley de fuerzas de la reserva, de 1955, y la ley de reorganización masiva de la guardia nacional, de 1963.

Hemos visto entonces cómo el tema de la seguridad interior es legislativamente tratado y organizado por separado en la mayor parte de los países desarrollados.

En 1986, no hace dos años todavía, se realizó la cumbre de países industrializados en Japón, y se llegó a la conclusión de que era conveniente que la primera línea en la responsabilidad de combatir el terrorismo fuera de las fuerzas de seguridad. Este razonamiento estaba basado en la hipótesis de la represión simultánea en dos países, pensándose que las fuerzas de seguridad sí pueden intercambiar información mientras que lo mismo entre fuerzas armadas puede llegar a configurar el delito de violación de secretos militares.

Participaron de esa conferencia los siete países considerados líderes del mundo occidental. Se dijo que la integración de las fuerzas armadas

para combatir al terrorismo podía implicar, dado que en algún momento los países podían verse envueltos en un enfrentamiento bélico, el acceso a información que por razones estratégicas no convenía revelar. En consecuencia, la primera línea de responsabilidad del terrorismo debía pasar por las fuerzas de seguridad. ¿Quiénes concluyeron esto? Japón, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia, Canadá e Inglaterra.

Sobre este tema podríamos hablar mucho más, porque nos ha preocupado y lo hemos estudiado y analizado con bastante profundidad.

Creo que está claro que con respecto al tema de la seguridad interior hay dos conceptos bien diferenciados de acuerdo con los modelos de desarrollo de cada país. Los países hegemónicos, los países desarrollados separan legislativamente, y por lo tanto manejan en forma diferente, el planeamiento, la organización y el adiestramiento de los elementos vinculados con la defensa nacional y aquellos que tienen relación con la seguridad interior.

Los países subdesarrollados o en vías de desarrollo tienden a mezclar ambas cosas. Así pasó en Brasil, y no hablemos del resto de Latinoamérica, donde se transformó a las fuerzas armadas en policías interiores.

Este tema, por supuesto, puede merecer mayores aclaraciones después, y creo que también se vincula con el sentido de modernidad que queremos imprimirle a la sociedad argentina, sentido de modernidad que se conecta con el concepto de especialización. No es posible que todos hagan todo; cada uno debe especializarse para hacer lo propio lo mejor posible. Nuestras fuerzas armadas son la primera línea de fuego contra la agresión exterior. No están hechas para hacer caminos o escuelas; para eso están vialidad y arquitectura educacional.

Pero esto no significa que la educación, la salud, no tengan fines concurrentes con la defensa. Simplemente decimos que en el proyecto de ley que estamos debatiendo solamente dedicamos un capítulo al instrumento militar, es decir, a las fuerzas armadas, que es el relativo a su organización (artículos 20 al 23). Las fuerzas armadas son el único medio que tiene como fin primario, primordial y específico el ser la primera línea de fuego frente a las agresiones externas.

Todos los demás medios contribuyen también a la defensa. ¿Cómo no van a contribuir el desarrollo económico de un país, el desarrollo petroquímico, el desarrollo siderúrgico, la política vial, la política de comunicaciones, la política de aeronavegación, la política educacional, la política sanitaria? Pero todos estos elementos que tam-

bién contribuyen a la defensa no tienen como fin específico y primario la defensa, porque son fines en sí mismo. La educación es un fin en sí mismo. Educamos al ciudadano porque pensamos que la educación es un derecho y una obligación de los pueblos. Además, sabemos que el ciudadano educado es un mejor soldado. Pero no lo educamos para que sea un mejor soldado; eso es subsidiario. Cuando legislamos sobre áreas de frontera no pensamos en la escuela de frontera en función puramente defensiva. Estamos creando los instrumentos para que, además de brindar educación, colabore con la defensa. Cuando hacemos una ruta, sabemos que esa ruta puede colaborar con la defensa, pero no vamos a elegir su trazado en función del lugar por donde los blindados puedan desplazarse más rápidamente o pueda realizarse cualquier movimiento de tropas. Vamos a localizar la ruta en el lugar donde mejor contribuya al tráfico de bienes y personas, que es su objeto primario. Pero si una de las alternativas es ubicar la ruta en una zona que además es estratégicamente conveniente pues ayuda a la defensa, la vamos a priorizar. Así, hemos presentado varios proyectos en este Senado para que en algunas rutas nacionales se tenga en cuenta a los fines de la defensa la construcción de aeropuertos de emergencia cada tantos kilómetros, aeropuertos que no encarecen prácticamente en nada la obra. Y estos proyectos fueron aprobados por este Senado. Se están haciendo sobre todo en el Sur. La ruta tiene su función específica pero, además, subsidiariamente contribuye para la defensa. Y así con todos los demás elementos. Por eso, a veces, confundimos un poco los términos cuando pensamos que con la definición de que la defensa es la integración y coordinación de todas las fuerzas de una Nación estamos poniendo a todo el país en estado cuasi bélico.

Esta es una ley defensiva y no ofensiva. Se trata de una ley orientada a organizar para la disuasión, es decir, para crear los medios de modo tal que el eventual enemigo piense que le va a costar mucho llegar a romper una situación de neutralidad o de equilibrio. No es para crear fuerzas armadas ofensivas, ni mucho menos.

Por ello, solamente legislamos en esta propuesta sobre el órgano específico de la defensa, que es la primera línea de fuego; son las fuerzas armadas y también las de seguridad, en la medida en que puedan integrarse en casos bélicos en los teatros de operaciones —me refiero a Gendarmería y Prefectura—, a comandos estratégicos conjuntos. Pero solamente en estas situaciones. Por eso también dedicamos un ar-

tículo especial al tema de Gendarmería y Prefectura.

Seguramente mañana, cuando se continúe con el tratamiento de este proyecto de ley, vamos a tener oportunidad de hacer un análisis en particular, más profundo y detallado, de todo su articulado.

Vamos a ver, en los ocho títulos que lo integran, cómo se van desgranando los 49 artículos que tratan de informar algo de esto de que estamos hablando.

El artículo 1º se refiere a las disposiciones generales; allí se define qué es la defensa, cuál es su finalidad y su ámbito y se alude al tema de la diferencia entre defensa y seguridad.

Avanzaremos después en cuáles son los integrantes del sistema de defensa, para qué es la defensa, cuál es la función de los integrantes del sistema de defensa.

Hablaremos sobre la definición de los organismos u órganos para la defensa de la ley. Entonces, nos referiremos al Consejo de Defensa Nacional, al Comité de Crisis. Explicaremos por qué se deroga al Comité Militar y pasa a ser el Comité de Crisis.

Nos referiremos a las pautas en las que se va a basar el organismo de inteligencia, no sólo en cuanto a la inteligencia estratégico militar, que es la que en este caso nos ocupa, la que está vinculada al término de defensa exclusivamente, sino a la inteligencia en general.

Y quiero señalar algo importante. En este proyecto de ley establecemos el control parlamentario para los servicios de inteligencia. En esto, también superamos a la sanción del Senado del año pasado y a la que se produjo en la Cámara de Diputados.

Después hablaremos de la organización territorial, de teatros de operaciones en el país y fuera de él, acerca de los comandos estratégicos operacionales y territoriales, sobre los operacionales combinados, conjuntos, específicos. Trataremos de ir definiendo cada uno de ellos.

Nos referiremos a teatros de operaciones, y ahí veremos claramente otro de los principios que informa este proyecto de ley, que es la subordinación del poder militar al poder de la Constitución o al poder político, porque el jefe del teatro de operaciones va a estar directamente vinculado al presidente de la Nación como comandante en jefe.

Vamos a explicar por qué no hablamos de comandantes en jefe, de los jefes de cada una de las armas, y por qué modificamos la ley 19.101, en lo que se refiere a este punto, reemplazando



el término "comandante en jefe" por el de jefe de Estado Mayor General.

Según el nuevo texto no existirá la función de comandante porque los jefes de Estado Mayor General tendrán solamente funciones de gobierno y administración de sus fuerzas.

Vamos a explicar cómo se organiza una función, cómo será la dependencia funcional no orgánica con el Estado Mayor Conjunto.

Vamos a hablar de la ley 20.318, de defensa civil, de las modificaciones que le introducimos y de la derogación de alguno de sus artículos.

También nos referiremos a las fuerzas de seguridad y en este análisis en particular asimismo hablaremos de las zonas militares, de las movilizaciones, de las requisiciones, de las convocatorias y de los delitos que se crean en función de las oposiciones o reticencias a estas normas.

Haremos mención de los servicios de defensa nacional, del servicio militar y de los soldados voluntarios, es decir, de los servicios no militares.

Tenemos varios temas para continuar hablando, pero como cada uno de ellos pertenece al análisis en particular, mañana será el momento de considerarlos.

Pido disculpas a los señores senadores por si me he excedido un poco en mi exposición. Creo que la importancia del tema y la necesidad de detallar ciertas cosas que en algunos sectores de la sociedad argentina, que actuaron de buena fe, no estaban debidamente cla-

rificadas, merecían este esfuerzo y la atención en el debate.

Les agradezco la paciencia con que me han escuchado y espero que mañana cuando continuemos responsable y seriamente, de acuerdo a lo convenido, con el tratamiento de este proyecto de ley a partir de las diez, podamos seguir escuchando a los señores oradores que seguramente enriquecerán este debate que estaba esperando el país, con quien teníamos una deuda pendiente que se extendía especialmente a nuestras fuerzas armadas. Si hemos colaborado para ello, se los agradezco.

**Sr. Nápoli.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente (Gass).** — Tiene la palabra el señor senador por Río Negro.

## 5

### CUARTO INTERMEDIO

**Sr. Nápoli.** — Señor presidente: dado lo avanzado de la hora, solicito que se pase a cuarto intermedio hasta mañana a las diez, tal como fuera votado al comienzo de esta sesión.

—Asentimiento.

**Sr. Presidente (Gass).** — Invito a los señores senadores a pasar a cuarto intermedio hasta mañana a las 10.

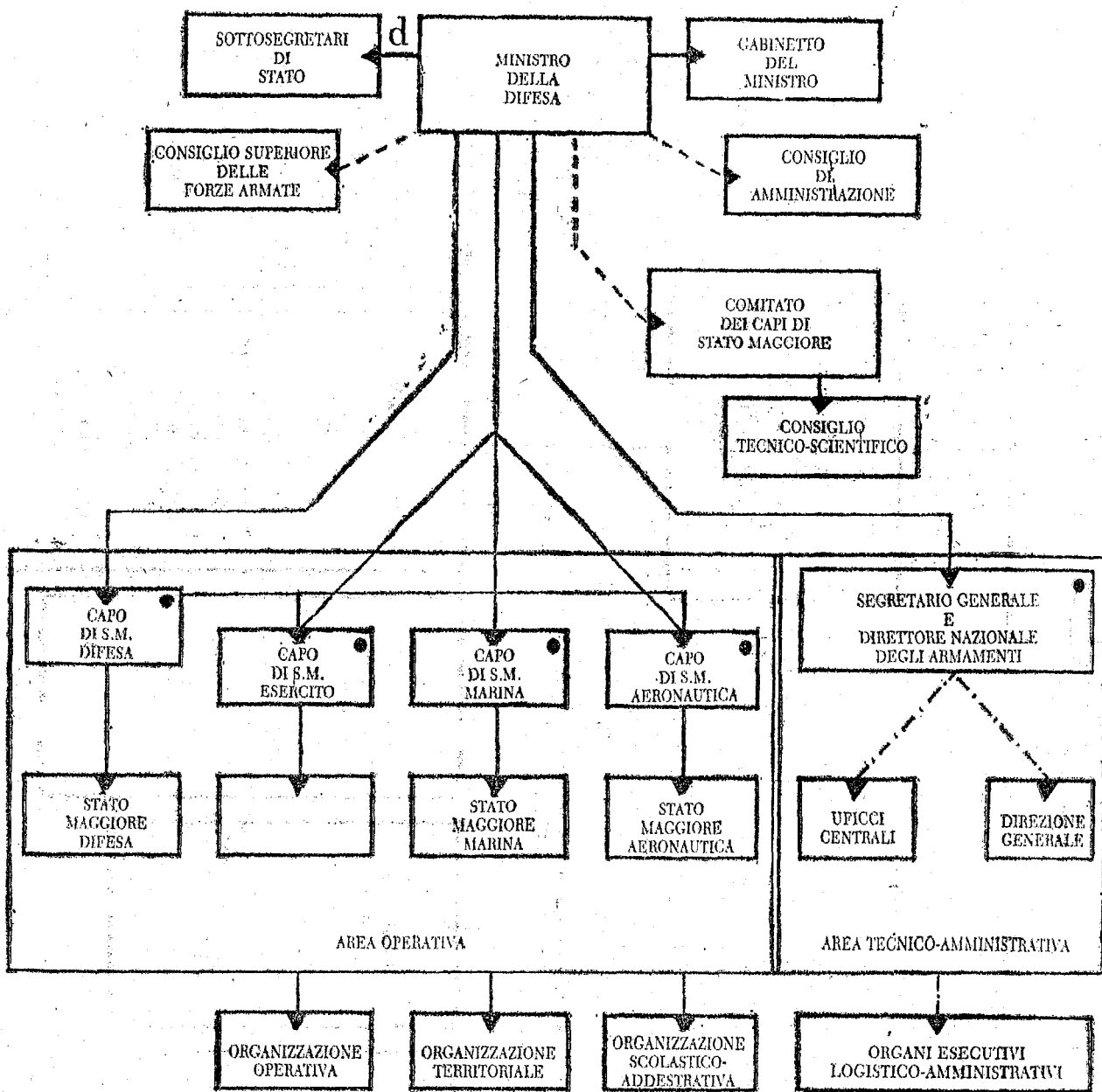
—Son las 23 y 39.

MARTO A. BALLESTER.  
Director del Cuerpo de Taquígrafos.

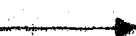
## II

INSERCIIONES SOLICITADAS POR EL  
SEÑOR SENADOR BERTHONGARAY

## MINISTERO DELLA DIFESA



d



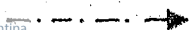
Delega

•

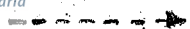
Membri del Comitato dei Capi di S.M.



Dipendenza



Coordinamento e controllo



Organi consultivi



