

**APORTES PARA UNA MEJORÍA PARCIAL DEL**  
**RÉGIMEN LEGAL DE LA DEFENSA NACIONAL DE LA**  
**REPÚBLICA ARGENTINA**

**Por Pablo Javier DAVOLI. (\*)**

**I) INTRODUCCIÓN:**

De todas las leyes actualmente vigentes en Argentina, pocas han recibido tantas críticas como la Ley de Defensa Nacional (Ley N° 23.554). Norma, ésta, sobre cuya base se configura nuestro Sistema de Defensa Nacional.

Básicamente, dicha norma es objetada por la doctrina de defensa en la que se encuentra inspirada. Dicho basamento doctrinario es anacrónico e inadecuado para los tiempos que corren. Es por eso que impide a nuestro Sistema de Defensa Nacional responder satisfactoriamente a los riesgos, peligros y amenazas que se yerguen sobre los intereses vitales de nuestra Nación y su Estado.

Muchas son las voces que se han alzado reclamando un cambio sustancial del régimen político-jurídico actualmente vigente en la materia. Estos reclamos provienen, en muchos casos, de personas muy prestigiosas y autorizadas.

En nuestra modesta opinión, un cambio de semejante envergadura exige, como condición previa, un profundo debate interdisciplinario, en el cual participen todos los organismos estatales vinculados -de alguna manera u otra- a la Defensa Nacional. En otras palabras, el cambio en cuestión no puede ser realizado de un día para el otro, ni siquiera contando con una decidida *voluntad política* en tal sentido.

Así las cosas, nos limitaremos aquí a efectuar algunos aportes y propuestas cuya adopción podría contribuir a mejorar el régimen vigente de manera parcial pero

significativa; mientras esperamos que nuestra dirigencia política se decida a inaugurar el complejo debate *de fondo* arriba aludido.

## **II) UNIVERSO NORMATIVO INVOLUCRADO:**

Tres son las leyes que integran el conjunto preceptivo involucrado en la cuestión. A saber: la Ley N° 23.554 (Ley de Defensa Nacional), la Ley N° 24.059 (Ley de Seguridad Interior) y la Ley N° 25.520 (Ley de Inteligencia Nacional). Las modificaciones mocionadas en relación a estas dos últimas piezas legales, revisten carácter accesorio y complementario respecto de los cambios que sugerimos introducir en la primera.

También se enrola dentro del universo normativo en cuestión, el Decreto N° 727/06, de fecha 12/06/06, por medio del cual se ha reglamentado la Ley N° 23.554.

## **III) DE LEGE FERENDA: MODIFICACIONES PROPUESTAS:**

### **\* PARA LA LEY N° 23.554:**

- **Artículo 2° vigente:** *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.*

- **Artículo 2° propuesto:** *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:*

*a. Las agresiones de origen externo, provengan de un Estado extranjero o de cualquier otro sujeto, movimiento u organización.*

*b. Las agresiones que, independientemente de sus orígenes, agentes y/o propulsores, superen eventualmente la capacidad operacional del Sistema Nacional de Policía programado por la Ley N° 24.059, de Seguridad Interior.*

*La Defensa Nacional tiene por finalidad irrenunciable garantizar de modo pleno y permanente la autodeterminación de la Nación Argentina, la soberanía e independencia de su Estado y la integridad territorial y la identidad nacional del mismo. También forma parte de la finalidad de la Defensa Nacional, la protección armada de la vida, la libertad, la propiedad, la identidad y la cultura de los argentinos.*

*- **Artículo 4° vigente:** Para dilucidar las cuestiones atinentes 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.*

*- **Artículo 4° propuesto:** A efectos de dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener en cuenta la diferencia conceptual tradicional entre aquella y la Seguridad Interior. Esta última es regida por una ley especial, relativa a dicha materia.*

*- **Artículo 5° vigente:** 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 suscriptos 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 la guerra o conflicto armado.*

*Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacios aéreos internacional.*

- **Artículo 5° propuesto:** *La Defensa Nacional abarca los espacios geográficos continentales, las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, y los demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como también el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos 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 las que dispone el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para los casos de guerra o conflicto armado internacional.*

*La Defensa Nacional contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y en espacios aéreos internacionales.*

*Asimismo, abarca el espacio exterior y el espacio virtual o informático, en la medida de sus eventuales vinculaciones con los cometidos y las incumbencias de este sistema político-jurídico.*

**\* PARA LA LEY N° 24.059:**

- **Artículo 32 vigente:** *A los efectos del artículo anterior el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio.*

*En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las fuerzas armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:*

*a) La conducción de las fuerzas armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de esta ley y la 23.554;*

*b) Se designará un comandante operacional de las fuerzas armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando;*

*c) Tratándose la referida en el presente artículo de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, las que mantendrán las características derivadas de la aplicación de la ley 23.554.*

**- Artículo 32 propuesto:** *A los efectos del artículo anterior, el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 99, inciso 14 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior.*

*En los supuestos excepcionales precedentemente aludidos, el empleo de las Fuerzas Armadas se ajustará, además, a las siguientes normas:*

*a) La conducción de las Fuerzas Armadas, de seguridad y policiales nacionales y provinciales, queda a cargo del Presidente de la Nación asesorado por los comités de crisis de la presente ley y la N° 23.554.*

*b) Se designará un comandante operacional de las Fuerzas Armadas y se subordinarán al mismo todas las demás fuerzas de seguridad y policiales exclusivamente en el ámbito territorial definido para dicho comando.*

*c) Tratándose la referida en el presente artículo, de una forma excepcional de empleo, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, su incidencia en la doctrina, la organización, el equipamiento y la capacitación de las Fuerzas Armadas, no se confundirá, subordinará ni reemplazará las características, pautas y finalidades derivadas de la aplicación de la Ley N° 23.554.*

**\* LEY N° 25.520:**

**- Artículo 2°, Inciso 4, vigente:** *A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por: (...)*

**4. Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde**

*el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar. (...).*

**- Artículo 2º, Inciso 4, propuesto:** *A los fines de la presente ley y de las actividades reguladas por la misma, se entenderá por: (...)*

**4. Inteligencia Estratégica Militar a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de:**

**a.** *Las capacidades y debilidades, actuales y futuras, del potencial militar de los países y demás sujetos, movimientos y/u organizaciones que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional.*

**b.** *Los objetivos y planes militares de los actores recién aludidos.*

**c.** *El ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar. (...).*

#### **IV) OBJETIVOS DE LAS REFORMAS POSTULADAS:**

Las reformas parciales aquí planteadas persiguen tres objetivos fundamentales. A saber:

**1.-** Adaptar la doctrina de defensa plasmada en la Ley N° 23.554 a las realidades y exigencias del siglo XXI.

**2.-** Contribuir a la mayor coherencia que debe existir en el conglomerado político-jurídico constituido por las Leyes N° 23.554, N° 24.059 y N° 25.520.

**3.-** Propiciar la adopción de medidas por parte del Poder Ejecutivo Nacional que respondan de manera más efectiva y satisfactoria a las necesidades y demandas de seguridad de la población, en situaciones de crisis y emergencias.

A continuación, nos detendremos en el análisis de cada uno de los mentados objetivos.

#### **V) RESPECTO DEL PRIMER OBJETIVO:**

##### **V.A. Adaptación sin sustitución:**

El primero de los objetivos planteados consiste en adaptar el sistema de la defensa nacional a los nuevos problemas y desafíos que presenta nuestra época en tan vital área política.

Tal como ya ha sido aclarado más arriba, con la eventual aplicación de las reformas aquí tratadas no se reemplazaría la doctrina de defensa nacional que ha servido de inspiración para la preceptiva vigente en la materia. Dichas enmiendas tampoco suponen una modificación sustancial de dicha doctrina.

En resumidas cuentas, los cambios aquí propuestos, de aplicarse, implicarían simplemente una actualización de la doctrina y el sistema de nuestra Defensa Nacional, sin violentar las pautas y los lineamientos básicos que nuestro país ha adoptado con las Leyes N° 23.554, N° 24.059 y N° 25.520. Ni más ni menos que eso.

#### **V.B. El objeto de dicha adaptación:**

Esta actualización de la Defensa Nacional consiste en ponerla en condiciones de hacer frente no sólo a las amenazas externas de carácter estatal, sino también a las amenazas externas de carácter no estatal o *extra-estatales*. El actual régimen normativo, basado en la Ley N° 23.554, solamente contempla a las primeras, ignorando a las segundas. Veamos por qué:

- La mentada pieza normativa (Ley N° 23.554) nada explícita respecto de las amenazas externas no estatales.
- Más aún, en los Artículos 28 y 30 de la misma, sólo se hace referencia a *guerra o conflicto armado de carácter internacional*.
- Mientras tanto, la correspondiente norma reglamentaria, el Decreto N° 727/06 acota expresamente el ámbito de la Defensa Nacional a los casos de *uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de Naciones Unidas* (Artículo 1).

- Complementariamente, el Artículo 1 de la Ley N° 25.520, en su inciso 4°, sólo refiere a *países*, descartando tácitamente otros *actores* como objeto de la inteligencia estratégica militar.

Resulta importante aclarar aquí que, tanto en uno como en el otro caso, se trata de amenazas alógenas. Esto es, de origen o procedencia externa. Ello así, por el mantenimiento de las pautas y los lineamientos fundamentales de la doctrina tradicional, que aún se encuentra vigente en nuestro país (ya hemos aclarado que una innovación completa en la materia -cuya necesidad estamos muy lejos de negar- requerirá de un largo y complejo debate interdisciplinario, muchas de cuyas aristas escapan a nuestra capacidad analítica actual).

Tal como es sabido, la vieja doctrina recién aludida establece una separación nítida y tajante entre el orden externo y el orden interno. Establece que el primero es cometido de la Defensa Nacional y el segundo, de la Seguridad Interior. Y, por lo tanto, encarga el aseguramiento de los mismos a organismos públicos diferentes.

Consecuentemente, la adecuación de la Defensa Nacional aquí planteada implica una suerte de ampliación de su esfera, pero no la confunde con el ámbito propio de la Seguridad Interior. Tampoco trastoca el parámetro que, si bien ya no separa, todavía permite distinguir (con mayor o menor nitidez, según los casos) entre ambas áreas (a saber: la de la Defensa Nacional y la de la Seguridad Interior).

En suma: con las reformas que aquí se postulan, nuestras Fuerzas Armadas seguirían orientando su entrenamiento, equipamiento y actividad hacia *afuera* del país (al menos, de manera principal). Pero ya no solamente para conjurar y contrarrestar las amenazas externas *tradicionales*; sino también para prevenir y rechazar las amenazas externas *no convencionales* que hoy se yerguen contra nuestra Nación, perturbando al Pueblo, desde allende las fronteras de la Patria y con los medios y modos más diversos.

#### **V.C. Las amenazas externas no estatales:**

Hoy en día, las amenazas *extra-estatales* se han revelado tan verosímiles, probables y peligrosas como las “*tradicionales*” (es decir, las de carácter estatal). Entre ellas, se destacan:

- El *polifacético* terrorismo internacional (<sup>1</sup>).
- La proliferación de armas de destrucción masiva entre los *actores* no estatales (proliferación, ésta, descontrolada y, por supuesto, clandestina).

---

<sup>1</sup> Complejísimo fenómeno, éste, que, según los casos, reconoce diversos signos y versiones. Existen múltiples agrupaciones terroristas que, más allá del *modus operandi* que permite catalogarlas conjuntamente, exhiben características muy distintas. Este notable contraste puede ser observado en varios aspectos: en la integración de dichas agrupaciones, en sus fundamentos religiosos y/o ideológicos, en los objetivos políticos que persiguen, en el poder militar, los recursos financieros y la capacidad tecnológica de que disponen, etc.

A lo dicho, se deben añadir las dificultades que en muchos casos existen para determinar a ciencia cierta: (1) quiénes son verdaderamente los conductores de las agrupaciones terroristas; (2) cuáles son los objetivos últimos que éstas realmente persiguen; y (3) si su accionar no está siendo influido, condicionado, inducido y/o manipulado por otros *actores*. Veamos algunos ejemplos de ello:

- Desde, por lo menos, principios del siglo XX, el movimiento revolucionario internacional que produjo la Revolución Bolchevique de 1.917 fue financiado y manipulado por varios exponentes de la *Alta Finanza* (ver: DAVOLI, Pablo J., *¿Sabías que grandes capitalistas apoyaron al comunismo?*, Octubre/12, <http://www.feedlotcreixell.com.ar/davoli/articulos/Sabias%20Que...%20Grandes%20Capitalistas%20Apyaron%20al%20Comunismo.pdf>).

- El 23/02/00, el General Harold BEDOYA, ex Ministro de Defensa de Colombia, denunció las *contradicciones* de EE.UU. frente a las F.A.R.C.: por un lado, el Congreso y el Departamento de Estado las calificaban como organización terrorista internacional y narcotraficante; pero, por el otro lado, se prohibaba el contacto de sus jefes con importantes personalidades estadounidenses y europeas (Richard GRASSO, Presidente de la Bolsa de Nueva York, y Luciano VOLANTE, Presidente del Parlamento italiano, etc.). (Conf.: ACUÑA, Carlos M., *Verbitsky. De La Habana a la Fundación Ford*, Ediciones del Pórtico, Valentín Alsina, 2.003, página 39).

- Recientemente, Edward SNOWDEN, ex agente de la *National Security Agency* de EE.UU., afirmó en referencia a la agrupación *Estado Islámico de Irak y el Levante* que *la inteligencia estadounidense, británica y los servicios secretos israelíes (...) crearon una organización terrorista capaz de atraer a todos los extremistas del mundo a un sitio* (*Nueva revelación de Snowden: el Mosad creó el Estado Islámico*, RT en español, 17/07/14, <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/134244-snowden-mosad-crear-estado-islamico>).

En el marco del presente planteo, sólo cabe incluir los casos de actividad terrorista proveniente desde *afuera*. Por tanto, excluimos los fenómenos de terrorismo de origen interno (aunque logren traspasar fronteras hacia el exterior, internacionalizándose).

- El crimen organizado internacional <sup>(2)</sup>, en general. Muy especialmente, el narco-tráfico, el narco-terrorismo y el tráfico de armas.
- Los movimientos y organizaciones *nativistas*, independentistas y secesionistas. <sup>(3)</sup>
- Las migraciones masivas y descontroladas.
- El accionar *emparentado* de ciertas *tribus urbanas* establecidas en diversos países al mismo tiempo y la *guerra civil molecular* (eventualmente, a escala planetaria) vaticinada por Hans M. ENZENSBERGER. <sup>(4)</sup>
- Las organizaciones revolucionarias del *comunismo residual* que forman parte de la estrategia de *guerra social* pergeñada en el marco de ciertos foros internacionales, como el *Foro de Mantas* (Ecuador, 28 y 29 de Julio de 2.000) y el *Foro Social Mundial*

---

<sup>2</sup> En el marco del presente planteo, nos vemos obligados a referirnos únicamente a las organizaciones criminales internacionales de origen alógeno. Ello así, toda vez que se mantiene el temperamento que restringe el cometido de la Defensa Nacional a las amenazas de origen o procedencia externa.

<sup>3</sup> Este fenómeno se ha difundido llamativamente en el contexto Latinoamericano en las últimas décadas. Generalmente, esgrimen sus pretensiones invocando la reivindicación de una identidad étnica, real o ficticia. En los países donde tienen predicamento, constituyen un serio riesgo de disolución social y fragmentación territorial. Gran parte de su fuerza proviene del apoyo financiero, mediático, diplomático y legal propinado por: magnates extranjeros, potencias del así llamado “*Primer Mundo*” e, incluso, organismos internacionales.

<sup>4</sup> Debilitamiento de los arraigos existenciales; quiebre de los códigos axiológicos; crisis económicas e injusticias sociales; enervamiento de las condiciones de vida en las grandes ciudades; perversión de las costumbres; difusión del consumo de narcóticos... Todo ello constituye un campo propicio para la aparición de *tribus urbanas* marginales y violentas, integradas por personas moral, intelectual, emocional e, incluso, físicamente degradadas.

Estas *tribus urbanas* pueden relacionarse entre sí (influyéndose mutuamente, multiplicándose e, incluso, coordinándose) gracias a la televisión satelital y la Internet. El canal *MTV* constituye un ejemplo muy elocuente de cómo la televisión puede contribuir a *viralizar* las *tribus urbanas* de manera transnacional. Proceso, éste, que se refuerza con la propagación simultánea, en diversos escenarios, de símbolos, códigos de comportamiento y trato, pautas estéticas e, incluso, *argots* comunes (exclusivos de cada *tribu* y excluyentes del resto de la sociedad en cuyo seno se gestan).

(cuyos encuentros se vienen celebrando anualmente, desde el 2.001, en diversas ciudades del mundo -la mayor parte de ellos, en Porto Alegre, Brasil-). (<sup>5</sup>)

#### **V.D. La importancia de las amenazas externas no estatales:**

Desde la extinción del orden internacional *bipolar* (característico de la *Guerra Fría*) y con la expansión del proceso de *globalización*, han proliferado -por todo el escenario político mundial- múltiples amenazas para las Naciones y sus Estados, que no revisten índole estatal. Este novedoso fenómeno ha venido a sumarse a los riesgos y peligros *tradicionales o convencionales*.

\* Ya en la década de 1.990, el conocido analista político Alain MINC advertía desde Francia el ingreso del mundo en una nueva *Edad Media*. Es decir, en una época signada por las siguientes características:

- Debilitamiento de las estructuras estatales.
- Desplazamiento del poder a otros sectores, *extra-estatales*.
- Fortalecimiento y multiplicación de los *actores* políticos de carácter privado (no reconocidos como tales por los ordenamientos constitucionales vigentes).
- Surgimiento de *nuevos bárbaros*, capaces de poner en crisis el orden establecido a nivel político-jurídico e institucional; e, incluso, de sustituirlo por un nuevo *orden* de carácter puramente fáctico.
- Dilución de la distinción entre lo público y lo privado; y entre lo lícito y lo ilícito.
- Fragmentación político-territorial; *guetización* de las urbes; surgimiento de las *tierras de nadie* y *no-go-areas*.
- Imperio de la inseguridad y el crimen, en todos los niveles socio-políticos.

Claramente, este nuevo contexto constituye un *caldo de cultivo* más que propicio para la expansión de muy diversas amenazas no estatales.

---

<sup>5</sup> La edición del *Foro Social Mundial* que tuvo lugar en Porto Alegre, entre el 25 y el 30 de Enero de 2.002, contó con el financiamiento de la *Fundación Ford* de EE.UU., la fundación *Heinrich Hebert* de Alemania y la fundación *Novib* de Holanda (conf.: ACUÑA, Carlos M., obra citada, página 125).

\* Desde hace ya varios años, los analistas políticos vienen corroborando las siguientes transformaciones en el escenario político mundial. A saber:

- Multiplicación exponencial de los *actores* intervinientes y notoria diversificación de los mismos.
- Desplazamiento parcial de los liderazgos, de las grandes potencias a nuevos *actores* que cuentan con ingentes recursos financieros, materiales, tecnológicos e informativos (un ejemplo ilustrativo de este desplazamiento está dado por la formación de auténticos ejércitos privados dotados de alto poder de fuego).
- Reducción del campo de aplicación y la efectividad de las prácticas diplomáticas; implementación de nuevas reglas para la interacción de los *actores*, de aplicación circunstancial.
- Deterioro de la estructura institucional del período de la *Guerra Fría* y el *bipolarismo*; una nueva *institucionalidad* en ciernes; aún no definida completamente ni -mucho menos- consolidada.

\* No en vano, en la *exposición de motivos* de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional del Reino de España (del 17/11/05) se asevera breve pero contundentemente que: *el escenario estratégico ha visto desaparecer la política de bloques que protagonizó la guerra fría y emerger la globalización y un nuevo marco en las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, la estabilidad y la seguridad, surgen otros como el terrorismo transnacional con disposición y capacidad de infligir daño indiscriminadamente.*

\* En nuestro ámbito, el Lic. Ángel P. TELLO, junto a otros investigadores, ha destacado el *policentrismo anárquico de actores exóticos y anómicos* como

característico de la época actual. <sup>(6)</sup> De acuerdo con POIRIER y TELLO, dichos *actores* pueden asumir un carácter *infra, intra y trans* estaduales, así como también presentar diversos estatus.

Consecuentemente, el nuevo escenario mundial constituye un *conjunto saturado pero desestructurado*, compuesto por *actores heterogéneos y heteromorfos*. En este contexto, *cada uno de los centros de concepción y de decisión, nuevos y viejos, aparece implicado, por sus fines y sus vías y medios específicos, en el proceso doble de descomposición y recomposición del Universos político y estratégico.* <sup>(7)</sup>

En suma, *la fragmentación del poder en los espacios locales, el debilitamiento del Estado-nación como consecuencia del proceso descrito, provoca la emergencia de actores a los que Poirier denomina exóticos: mafias, narcotraficantes, terroristas, delito organizado, etc., cuyo éxito está basado en la ausencia de controles y en el imperio de situaciones de caos, registrando paralelamente una considerable capacidad perturbadora del orden internacional.* <sup>(8)</sup>

En conclusión: *estos nuevos protagonistas se suman a la inestabilidad tradicional provocada por los conflictos que a esta altura podrían denominarse clásicos, entre Estados, y que están lejos de desaparecer*". <sup>(9)</sup>

\* A su turno, Jorge P. MONES RUIZ, ha formulado un diagnóstico de situación que se enrola en el mismo orden de ideas: *los estados, además de encontrarse amenazados por otros estados, pierden su poder frente a otros actores no institucionales y enfrentan nuevos tipos de agresiones.* <sup>(10)</sup>

---

<sup>6</sup> TELLO, Ángel P. y otros, "Conflicto y comunicación en la globalización", Universidad Nacional de La Plata, 1.998, página 64.

<sup>7</sup> TELLO, Ángel P. y otros, obra citada, página 64.

<sup>8</sup> TELLO, Ángel P. y otros, obra citada, página 64.

<sup>9</sup> TELLO, Ángel P. y otros, obra citada, página 64.

<sup>10</sup> MONES RUIZ, Jorge P., *Argentina. ¿Sin Destino?*, Editorial Santiago Apóstol, Ciudad de Buenos Aires, 2.007, página 33.

\* En el mismo sentido se ha expedido el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (“H.S.S.”), refiriéndose específicamente a nuestra región. En su balance militar del año 2.013, se informa que *el crimen organizado y las insurgencias armadas son aún la mayor amenaza estratégica para América Latina.* (<sup>11</sup>)

\* Más específicamente, en relación a nuestro propio país, la Conferencia Episcopal Argentina, en fecha 07/11/13, declaró: *la sociedad vive con dolor y preocupación el crecimiento del narcotráfico en nuestro país.* (<sup>12</sup>)

En la misma ocasión, los obispos argentinos advirtieron que: *la Argentina está corriendo el riesgo de pasar a una situación de difícil retorno.* Para concluir que: *si la dirigencia política y social no toma medidas urgentes costará mucho tiempo y mucha sangre erradicar estas mafias que han ido ganando cada vez más espacio.* (<sup>13</sup>)

Cabe aclarar aquí que las parciales reformas aquí planteadas *de lege ferenda*, pretenden aportar fundamento político-jurídico a las *medidas urgentes* que, junto con gran parte de nuestro Pueblo, reclaman los obispos. Ello -huelga aclararlo- en el marco propinado por la Constitución Nacional y bajo la condición ineludible del estricto respeto que merecen los derechos fundamentales de los habitantes de nuestro país.

A la luz de todas las consideraciones precedentes ensayadas, surge con meridiana claridad por qué el Sistema de Defensa Nacional debe encargarse también de las amenazas no estatales; sin que por ello deba necesariamente apartarse de la clásica distinción entre su orden propio y el correspondiente a la Seguridad Interior.

---

<sup>11</sup> Reproducido por: AUDEL, Heriberto J., art. *¿Confusión, ignorancia o propósitos ocultos...?*, Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, Febrero de 2.014.

<sup>12</sup> C.E.A., *El drama de la droga y el narcotráfico*, <http://www.episcopado.org/portal/actualidad-cea/oficina-de-prensa/item/845-el-drama-de-la-droga-y-el-narcotr%C3%A1fico.html>.

<sup>13</sup> C.E.A., obra citada.

**V.E.** Tal como ya ha sido anticipado, nuestra Ley N° 23.554, actualmente vigente, se cuenta entre las normas más anacrónicas que se pueden cotejar en el ámbito del Derecho Comparado.

En efecto, a lo largo de los últimos veinte años, la mayoría de los países del mundo han adoptado concepciones y criterios más amplios, flexibles y modernos, para definir sus respectivos sistemas de defensa.

Así las cosas, hoy, son muy pocos los países que aún mantienen sus previsiones de defensa acotadas a las hipótesis de conflicto inter-estatales, como si las otras amenazas (“*extra-estatales*”) no existieran (o no ameritaran la atención del Sistema de Defensa Nacional).

Veamos algunos casos concretos, a guisa de meros ejemplos ilustrativos:

\* **CHILE: Ley N° 20.424:**

- Organiza la Defensa Nacional con la finalidad de *resguardar la seguridad exterior del país y dar protección a su población* (Artículo 1, 1° párrafo).
- Atribuye al Presidente de la Nación la disposición *de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuirlas de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional* (Artículo 1, 4° párrafo).
- Contempla expresamente dos hipótesis: *crisis internacional que afecte la seguridad exterior del país y guerra exterior* (Artículo 1, 5° y 6° párrafos); habilitando el uso de las fuerzas armadas en sendos casos (Artículo 1, 7° párrafo).
- Estas dos hipótesis son repetidas en el Artículo 5, inciso *c*, en el Artículo 10, inciso *c*, y en el Artículo 25, inciso *a* (detalles de las atribuciones y/o funciones del Ministerio de Defensa, de la Junta de Comandantes en Jefe y del Estado Mayor Conjunto, respectivamente).

En principio, la ley chilena, al momento de definir el objeto de la Defensa Nacional, lo acota a las amenazas de origen externo; pero incluyendo dentro de sus alcances tanto a las de naturaleza estatal como a las de naturaleza no estatal.

Como se puede observar, la preceptiva chilena en la materia se encuentra en consonancia con la enmienda de la legislación argentina aquí postulada.

\* **ECUADOR: Ley N° 74/07:**

- Esta *Ley Orgánica de la Defensa Nacional* asigna a las Fuerzas Armadas una misión consistente en: **(a)** conservación de la soberanía nacional; **(b)** defensa de la integridad, la unidad y la independencia del Estado; **(c)** garantía del ordenamiento jurídico y democrático del Estado Social de Derecho; y **(d)** colaboración con el desarrollo económico-social del país. (Ver: Artículo 2).

- Establece, asimismo, que, *en caso de inminente agresión externa o guerra internacional, el Presidente de la República ejercerá la dirección política de la guerra...* (Artículo 4). Como se ve, la disposición refiere genéricamente a amenazas externas, sin efectuar ninguna discriminación en relación a la índole de las mismas (estatales o *extra-estatales*).

- Acto seguido, la ley autoriza el empleo de las Fuerzas Armadas frente a determinadas amenazas internas: grave conmoción interna y catástrofes naturales, previa declaración del *estado de emergencia* (Artículo 5).

En suma, la ley ecuatoriana dispone el uso de las Fuerzas Armadas contra todo tipo de amenazas externas; y, por excepción, para enfrentar también determinadas amenazas internas.

\* **ESPAÑA: Ley N° 5/05:**

- Esta *Ley Orgánica de Defensa Nacional* fija como finalidad de la *política de defensa*: *...la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y*

*democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España (Artículo 2).*

- Se establecen como *misiones* de las Fuerzas Armadas: **(1)** *garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional;* **(2)** *contribuir militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria;* **(3)** *preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente (junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas);* y **(4)** *llevar a cabo misiones de evacuación de los residentes españoles en el extranjero, cuando circunstancias de inestabilidad en un país pongan en grave riesgo su vida o sus intereses (Artículo 15).*

Así las cosas, es dable concluir que la normativa del Reino de España atribuye una esfera de actuación muy amplia a la Defensa Nacional, inclusiva de amenazas internas y externas, de origen estatal y *extra-estatal*.

**\* URUGUAY: Ley N° 18.650:**

- Adopta también una concepción muy amplia de la Defensa Nacional, definiéndola como el *conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población (Artículo 1).*

- En consonancia con ello, dentro de la *política militar de defensa*, se prevé el uso del recurso del uso de la fuerza para los casos de agresión militar, *sin perjuicio de ejercer todos los medios disuasorios y preventivos que resulten adecuados (Artículo 4)* sin efectuar distinción alguna entre las amenazas ni excluir a ninguna de ellas.

- Se dispone que *la política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa* (Artículo 5). Como se puede observar del contexto del precepto citado, esta mención diferenciada de *una agresión militar externa*, lejos de constituir una limitación de la Defensa Nacional a ese tipo de casos, alude a un tipo especial de amenaza (entre otros) contra *la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía*.

- Entre las funciones del Consejo de Defensa Nacional se establece: *analizar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución* (Artículo 12, inciso a).

## **VI) RESPECTO DE LOS DOS OBJETIVOS RESTANTES:**

**VI.A.** En los apartados precedentes se ha hecho detenida y minuciosa referencia al primero de los objetivos que inspiran la posible enmienda legislativa aquí abordada. La presente sección está dedicada al análisis conjunto de los dos objetivos restantes.

Ambos objetivos están referidos a la posibilidad de hacer intervenir a las Fuerzas Armadas en conflictos propios del ámbito de la Seguridad Interior. Dicho supuesto reviste carácter excepcional.

Contra lo que suele pensarse, esta posibilidad ya se encuentra contemplada en la legislación vigente. Concretamente, los Artículos 31 y 32 de la Ley N° 24.059 la prevén de manera expresa.

**VI.B.** En su momento, nuestros legisladores tuvieron la sensatez política de habilitar el empleo subsidiario de las Fuerzas Armadas para la solución de los problemas de

seguridad interior que sobrepasaran la capacidad operativa del Sistema de Policía Nacional.

Sin embargo, sujetaron dicha alternativa a la previa declaración del estado de sitio. Declaración, ésta, que, según lo prescripto por el Artículo 75, Inciso 29, de nuestra *Carta Magna*, corresponde al Congreso de la Nación, en los casos de *conmoción interior*. Tal como resulta evidente, la imposición de este requisito conspira abiertamente contra las posibilidades concretas del Presidente de la Nación de hacer uso (y uso tempestivo) de la alternativa en cuestión (cabe recordar aquí que aquél constituye la máxima autoridad política del país, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y el órgano gubernamental al que la propia ley dice facultar para decidir el empleo extraordinario de las Fuerzas Armadas en asuntos de Seguridad Interior).

Asimismo, cuando nuestros legisladores sancionaron la Ley N° 24.059, omitieron adoptar ciertos recaudos necesarios para el correcto ejercicio de la aludida función excepcional.

En efecto, en las otras disposiciones que integran el sistema legal en cuestión, se han mantenido límites y prohibiciones que conspiran directamente contra el cumplimiento de la misión supletoria que los Artículos 31 y 32 de la Ley N° 24.059 asignan a las Fuerzas Armadas.

Así, mientras estos preceptos contemplan explícitamente la posibilidad (excepcional) de utilizar las Fuerzas Armadas en el *terreno* propio de la seguridad interior, la preexistente Ley N° 23.554 omite toda consideración al respecto, acotando las funciones de los cuerpos militares al área de la defensa nacional.

Como si ello fuera poco, el Artículo 2 de la Ley N° 23.554 establece una concepción muy restringida de la Defensa Nacional. Y, a su turno, el Artículo 4 de la misma pieza legal sienta una separación absoluta entre los dos ámbitos en juego (el de la Defensa Nacional y el de la Seguridad Interior).

**VI.C.** Estas notorias incoherencias han obedecido simultáneamente a dos causas muy diferentes. A saber:

- La subsistencia (al momento del dictado de las leyes en cuestión) de nociones teóricas que ya se habían empezado a revelar anacrónicas, inadecuadas e inútiles. Nociones, éstas, que permitían y prohijaban la separación completa y absoluta de la Defensa Nacional de la Seguridad Interior.

- La trágica experiencia de los golpes de Estado y los Gobiernos *de facto* que habían alterado la vida política argentina entre 1.930 y 1.983. Experiencia, ésta, que, al momento de dictarse la Ley N° 23.554 todavía se encontraba muy cerca en el tiempo.

Desde luego, ninguna de las dos causales recién expuestas constituye razón suficiente para justificar la existencia de una contradicción en el seno mismo de un complejo normativo. Máxime, si se toma en consideración los vitales intereses políticos involucrados en el mismo. Sólo por eso, es menester resolver la paradoja planteada.

Sin perjuicio de ello, se añaden -además- otras dos razones que imprimen urgencia al cambio legal aquí propuesto. A saber:

- En primer lugar, el hecho de que la separación conceptual y normativa en cuestión, que ya se avizoraba anticuada en la década de 1.980, en la actualidad acusa grosera vetustez.

Al respecto, resulta muy elocuente el contraste existente entre el *divorcio* establecido por la normativa argentina y el novedoso concepto de la *seguridad multidimensional*. Noción, ésta, adoptada por la Organización de los Estados Americanos a través de la *Declaración de Seguridad de las Américas* (México, 2.003).

- En segundo lugar, la distancia temporal que hoy nos separa de la traumática experiencia de los golpes de Estado y Gobiernos *de facto* cívico-militares. Distancia, ésta, complementada por la efectiva subordinación de las Fuerzas Armadas a los Poderes constituidos del Estado argentino.

Esta subordinación se ha logrado y consolidado a lo largo de las últimas décadas. Gracias a ella, ya no resulta razonable el temor a los levantamientos de los cuerpos militares, que pesaba en el ánimo de los dirigentes políticos de antaño, condicionando fuertemente sus decisiones.

A todo lo dicho hasta aquí, se agrega la aparición -a lo largo de los últimos decenios- de nuevos problemas pertenecientes al ámbito de la Seguridad Interior; los cuales no existían al momento del dictado de las leyes en cuestión. Paralelamente, otros conflictos, que sí existían en la época de la aprobación de aquellas normas, han experimentado -con el correr de los años- un notorio agravamiento.

Al respecto, basta con señalar el exponencial crecimiento que ha experimentado la violencia social urbana, llegando -en algunas zonas- a extremos intolerables para la población afectada. Este terrible fenómeno, que no deja de cobrarse vidas inocentes, obedece, en gran medida, a la expansión del narcotráfico (que proviene de *afuera*) y la difusión de la drogadicción (que se produce *adentro*). Debiéndose añadir al respecto que sendos factores conspiran permanentemente contra la honestidad y la transparencia de la actividad de ciertos sectores del empresariado privado argentino y de algunas dependencias de los cuerpos estatales (municipales, provinciales y nacionales). Vale decir que constituyen -además- una peligrosa fuente de corrupción.

Amén de redundar en un más que previsible aumento de la demanda popular de seguridad (una demanda que, en algunos casos, se ha tornado desesperada); los fenómenos recién apuntados han tornado más probable la hipótesis de un eventual desbordamiento de la capacidad operativa de las fuerzas integrantes del Sistema de Policía Nacional.

La reciente crisis que el narcotráfico provocó en la ciudad de Rosario, desbordando a la policía provincial, constituye un caso concreto muy significativo al respecto. Son los episodios de este tipo los que aconsejan y exigen con urgencia la enmienda que aquí se postula.

(\*) **Pablo Javier DAVOLI** nació en la ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe, República Argentina) en el año 1.975. Se recibió de abogado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario (Pontificia Universidad Católica Argentina) en el año 2.000. Cursó la Maestría en Inteligencia Estratégica Nacional de la Universidad Nacional de La Plata y el Doctorado en Derecho de la facultad arriba mencionada.

Se ha desempeñado como docente de *Ciencia Política, Formación del Pensamiento Jurídico-Político, Derecho Político, Derecho Constitucional, Instituciones de Derecho Público y Relaciones Gremiales* en dicha facultad y otras casas de estudios. Es el autor de varios libros (*Cuestiones Demológicas, Los Grandes Paradigmas Históricos y el Estudio de los Fenómenos Sociales, Meditaciones Sociológicas. Confesiones de un Argentino Preocupado*, etc.) y de numerosos artículos sobre diversos temas de Filosofía Política, Geopolítica, Política Internacional, Derecho Político y Derecho Constitucional. Materias, éstas, en relación a las cuales también ha dictado gran cantidad de conferencias en el ámbito de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario (P.U.C.A.), la Facultad de Ciencias Económicas del Rosario (P.U.C.A.), el Colegio de Abogados de Rosario, el Círculo de Legisladores de la Nación, etc.

En el mes de Agosto del año 2.011, participó del Encuentro de S.S. Benedicto XVI con los Jóvenes Profesores Universitarios, en El Escorial (Reino de España).

La mayor parte de los escritos y vídeos de Pablo Javier DAVOLI se encuentran en su *website* personal: [www.pablodavoli.com.ar](http://www.pablodavoli.com.ar).