

XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2019.

# **NEGRITUD, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO.**

Diana HAMRA.

Cita:

Diana HAMRA (2019). *NEGRITUD, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SISTEMA EDUCATIVO. XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-040/234>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Ponencia para las XVII Jornadas Interescuelas-Departamentos de Historia Universidad Nacional de Catamarca, Mesa Temática 70: Historia de las Fuerzas Armadas, La Guerra y la Defensa Nacional en la Argentina del Siglo XX.

Dr. José Manuel Ugarte [manuguart@gmail.com](mailto:manuguart@gmail.com), Universidad de Buenos Aires.

“Génesis, formación y consecuencias de la Ley de Defensa Nacional”

Palabras claves defensa, transición, desmilitarización.

Previamente a la restauración democrática en Argentina, las Fuerzas Armadas, sobre la base doctrinaria y legal de la doctrina de la seguridad nacional y la llamada ley nº 16.970, controlaban íntegramente la defensa nacional, la seguridad interior y la actividad de inteligencia del país, así como importantes sectores de la economía, contemplando además un mecanismo de planeamiento destinado a la elaboración de las políticas del país, condicionando decisivamente a todo gobierno electo democráticamente. Normas y doctrinas muy semejantes, por otra parte, imperaban en la casi totalidad de los países latinoamericanos. Si bien la llamada ley nº 23.023, sancionada por el gobierno militar en retirada a solicitud de las autoridades electas, cambiaba dicha situación, era preciso concluir definitivamente con las bases legales y doctrinarias que determinaban el carácter condicionado e incluso transitorio de los gobiernos electos. La Ley de Defensa Nacional, surgió de memorables debates parlamentarios en los cuales se reflejaron las diversas ideas y tendencias en materia de defensa vigentes en Argentina y en otros países del mundo. Su sanción, que demoró cuatro años, debió enfrentar las resistencias que opusieron tanto las Fuerzas Armadas como los sectores del propio gobierno y de la oposición identificados con aquéllas, o que promovían sus intereses. Además de las profundas consecuencias que tuvo en Argentina, tuvo una importante repercusión en Latinoamérica, entre la que cabe citar los procesos de paz de El Salvador y Guatemala influyendo además en países como Chile y, en menor grado, Brasil y Ecuador. La ponencia analiza tanto los aspectos estructurales y doctrinarios previos a la sanción de la Ley de Defensa, como las dificultades que debió vencer su sanción, y las consecuencias que tuvo aquélla.

**1.Introducción: las doctrinas de seguridad y defensa que rigieron en Latinoamérica y Argentina, durante la Guerra Fría.**

A partir los golpes de Estado realizado por las Fuerzas Armadas contra el gobierno constitucional del Presidente Arturo Frondizi (29 de marzo de 1962), y del Presidente Arturo Humberto Illia, (28 de Junio de 1966) en que un proyecto militar totalizador y que preveía una gestión autoritaria permanente, fundado en concepciones doctrinarias vigentes virtualmente en toda Latinoamérica, tomaría el control de Argentina.

Con anterioridad a las doctrinas referidas, Argentina, seguía en materia de defensa las orientaciones doctrinarias vigentes en Europa, especialmente aquellas vigentes en Alemania y Francia.

Así, la concepción de la *Nación en armas* que caracterizó a la doctrina militar argentina por un amplio espacio de tiempo, y que encontró expresión en la creación, en la Argentina, del Consejo de Defensa Nacional y en la sanción de la Ley N° 13.234, relativa a la preparación desde la paz, de la Nación para el caso de guerra, no era sino derivación de la doctrina de Nación en armas de Colmar von der Goltz y, en cierta medida, de la guerra total de Eric von Ludendorff. La propia Ley N° 13.234 no constituyó sino una muy cercana derivación de la ley francesa de 1938 sobre organización de la Nación para tiempo de guerra.

Un cambio fundamental sobrevino con el surgimiento en Argentina –y en Latinoamérica– de las doctrinas de seguridad nacional y de contrainsurgencia. Resulta necesario un breve análisis de estas doctrinas, para una acabada comprensión de las estructuras de defensa y seguridad existentes en Argentina y, a la sazón, en la casi totalidad de los países latinoamericanos.

La doctrina de la seguridad nacional no constituyó una doctrina militar para la prevención y represión de levantamientos armados como las doctrinas de contrainsurgencia, siendo su finalidad la realización de un gobierno con dirección o amplia participación militar, en el cual las preocupaciones de seguridad, entendida en la época –Conflicto Este-Oeste o Guerra Fría, (1947-1990)- como la lucha total y permanente en todos los ámbitos de la sociedad contra el enemigo marxista, fueran un factor determinante.

Esta doctrina se caracterizó, en primer lugar, por la utilización del concepto de seguridad nacional, asignándole una significativa amplitud, equivalente a la de los conceptos tradicionales de defensa nacional y de seguridad interior, así como a la mayor parte de la política exterior e interior del país en el que se aplicaba.

En este sentido, al definir el concepto de defensa nacional como el conjunto de medidas destinadas al logro de la seguridad nacional, se asignaba idéntica amplitud a ambos conceptos, quedando en definitiva los amplios aspectos abarcados por la seguridad nacional comprendidos dentro de la competencia relativa a la defensa nacional, propia de las fuerzas armadas.

Por tal razón, el concepto de defensa nacional -tradicionalmente representativo del diseño, formación, preparación, equipamiento y empleo del instrumento militar, de aquellos aspectos no militares de la política de defensa como la movilización industrial y personal, la defensa civil para el caso de guerra, y de aspectos de política exterior vinculados como la política de alianzas, el manejo y resolución de crisis, y el conflicto- pasaba a abarcar también la seguridad interior y los aspectos fundamentales de la política exterior e interior, incluyendo el desarrollo, brindando bases para la intervención militar en los más diversos ámbitos.

Asimismo, la política del país en que esta doctrina se aplicaba era reducida al binomio representado por la seguridad nacional y el desarrollo, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados, en el cual el desarrollo tenía por función contribuir al logro de la seguridad nacional.

La inclusión del desarrollo como fundamento de la seguridad tenía por consecuencia tenía por consecuencia ampliar la competencia militar virtualmente a la totalidad de las actividades económicas.

Uno de los aspectos esenciales de esta doctrina fue la de servir de base teórica e ideológica para el ejercicio del gobierno por parte de las fuerzas armadas, ya fuera totalmente o bien a través de un gobierno civil, en el cual las decisiones fundamentales fueran adoptadas por las fuerzas armadas, empleando para ello los órganos de elaboración de políticas y de planeamiento bajo dirección militar, constituidos al amparo de estas doctrinas.

El especialista estadounidense John Samuel Fitch <sup>1</sup>refirió las novedades que la Guerra Fría trajo a las relaciones civiles-militares y a la misión de las Fuerzas Armadas en Latinoamérica.

Destacó dicho autor que en la Guerra Fría, con límites no claros entre paz y guerra, la misión militar de los militares latinoamericanos no consistió simplemente en derrotar militarmente al enemigo, sino en proteger la capacidad del Estado de alcanzar sus objetivos

---

<sup>1</sup> Fitch, J. Samuel, "The Armed Forces and Democracy in Latin America", The John Hopkins University Press, Baltimore, 1998, págs. 12-13.

nacionales, no limitados solamente a la integridad territorial. Destacó que en consecuencia, la misión militar fue definida en términos de seguridad nacional, más que en la tradicional defensa nacional, dependiendo la primera del poder nacional, que comprendía los factores económico, psicosocial, internacional y militar.

Sostuvo Fitch que el efecto de esta redefinición de la misión militar fue el de borrar muchos de los límites entre las esferas de competencia militares y civiles sobre las cuales reposaba el argumento antiintervencionista del profesionalismo militar clásico.

Con relación a las doctrinas de contrainsurgencia, cabe recordar que tuvieron origen en la lucha de la Francia colonial contra los movimientos independentistas de Indochina y Argelia, que, apoyados por la entonces Unión Soviética y por China, procuraban concluir con el dominio colonial francés. Así, se caracterizó a los aludidos movimientos como expresiones de la agresión indirecta de la Unión Soviética contra las potencias occidentales, sosteniendo que los movimientos insurgentes aludidos constituían expresión de la guerra revolucionaria preconizada por el victorioso jefe comunista chino Mao Tsé-tung.

Con motivo de las aludidas luchas diversos analistas militares tanto franceses -Roger Trinquier , Pierre Chateau-Jobert , Raoul Salan Gabriel Bonnet , André Beaufre - como ingleses -Sir Robert Grainger Ker Thompson - y estadounidenses, como John J. Mc Cuen - se ocuparon de analizar estos conflictos, y las tácticas consideradas adecuadas para enfrentarlos.

Los autores franceses sostuvieron la necesidad del empleo de la denominada guerra contrarrevolucionaria -utilizando métodos que incluyeron tácticas caracterizadas por la asignación a las Fuerzas Armadas y a sus organismos de inteligencia del rol fundamental en la lucha, configuradas a tal fin a través de su despliegue en reducidos elementos cubriendo el territorio incluyendo particularmente los centros poblados, subordinando a las policías, la creación de un movimiento de apoyo entre la población que incluía la organización en ésta de redes de informantes, observadores, patrullas y otras formas de apoyo, un control territorial a través de la división en cuadrículas y un severo control de las actividades de los habitantes, y el empleo sistemático de la tortura como medio de obtención de información, entre otros aspectos..

En Estados Unidos, la contrainsurgencia fue plenamente adoptada como instrumento destinado a aquellos países que se consideraba amenazados por la subversión comunista y la violencia, a través de los órganos de ayuda militar al extranjero.

Tales conceptos doctrinarios, se tradujeron en profundas modificaciones orgánico-funcionales tanto en materia de defensa nacional como de seguridad interior, afectando a las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad e instituciones policiales, que podemos sintetizar del siguiente modo:

a) Adoctrinamiento, adiestramiento, dimensionamiento, equipamiento, conformación y despliegue de las fuerzas armadas con miras a su empleo prioritario en seguridad interior, y sólo excepcionalmente en defensa nacional;

b) Desaparición o carencia de una estructura orgánico-funcional en materia de seguridad interior y policía; integración de dicha estructura a la estructura orgánico-funcional existente en materia de defensa, estableciéndose la subordinación y/o control operacional por parte de las fuerzas armadas, sobre las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales.

En materia de conceptos derivados de la legislación, resulta de utilidad examinar el concepto de defensa que surge de la Ley de Defensa Nacional N° 16.970, cuerpo normativo sancionado en 1967 durante el gobierno militar encabezado por Juan Carlos Onganía.

Establecía su artículo 1°:

“...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...”

Por otra parte, prescribía su artículo 2°:

“...La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales...”

Asimismo, normaba el artículo 3° que: “...La defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional...”

Con relación a la ya citada definición del artículo 2° de la Ley N° 16.970, expresaba el General Osiris Guillermo Villegas, uno de sus mentores intelectuales, lo siguiente:

Refiriéndose a los intereses vitales de la Nación, Villegas señalaba que:

“...Podemos, pues, considerar que constituyen intereses vitales de la Nación, el promover la explotación de sus recursos naturales; impulsar el desarrollo de las industrias básicas; dotar al país de una infraestructura eficiente, en esfuerzo mancomunado del sector público con el sector privado, que ha de encontrar en ello los incentivos necesarios para desenvolver su iniciativa e

impulsar su capacidad creadora. Y hacen a la seguridad del Estado, porque de ellos derivan: el crecimiento del potencial, en los distintos factores que inciden en el bienestar económico y en la tranquilidad social...”<sup>2</sup>

Recordaba por otra parte Villegas, que “...A los efectos de establecer y ejecutar los objetivos, políticas y estrategias correspondientes, en forma armónica y coherente, se estableció el Plan General y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad...”<sup>3</sup>

Con relación a las interferencias y perturbaciones sustanciales susceptibles de poner en riesgo la seguridad nacional, expresaba Villegas: “...Podemos decir, así, que constituyen interferencias y perturbaciones sustanciales, la existencia de grandes espacios vacíos, la irregular distribución de nuestra población, la escasa explotación de sectores básicos (minería, siderurgia, petroquímica, química pesada) y la carencia de una infraestructura adecuada para nuestro actual grado de desarrollo (energía, caminos, medios de telecomunicaciones, transportes) y su evolución...”<sup>4</sup>

Cabe señalar que fin de establecer las políticas y estrategias en materia de seguridad, la Ley N° 16.970 contemplaba la creación del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, que debía “...Coordinar sus actividades con el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos de desarrollo y seguridad...” (inciso b), artículo 8°).

En lo relativo a los órganos propios del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, habremos de concentrar nuestra atención en los dos órganos fundamentales que se preveían para el planeamiento en el nivel estratégico nacional: el Consejo Nacional de Seguridad, y la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno.

Conforme al artículo 12 de la ley 16.970, el Consejo Nacional de Seguridad era presidido por el presidente de la Nación, quien debía adoptar en todos los casos las resoluciones en los actos que origine su funcionamiento y estaba integrado por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe de la Central Nacional de Inteligencia como asesor permanente en inteligencia.

De acuerdo al artículo 13 del referido cuerpo normativo, competía al Consejo Nacional de Seguridad, entre otros aspectos, el planeamiento de largo plazo de la política y estrategia

---

<sup>2</sup> Villegas, Osiris Guillermo, op. cit. pág. 127.

<sup>3</sup> Villegas, Osiris Guillermo, op. cit. pág. 127-128.

<sup>4</sup> Villegas, Osiris Guillermo, op. cit. pág. 129.

nacionales que afectaban a la seguridad, sobre la base de la evaluación de los objetivos políticos que se hubiera propuesto alcanzar el Gobierno Nacional, con miras a la obtención de los objetivos nacionales; coordinar su acción con el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), a fin de armonizar los planes respectivos; e integrar las políticas internas, externas, económica y de defensa en todo lo relacionado con la seguridad nacional.

Conforme al artículo 14, el Consejo Nacional de Seguridad habría de contar con la Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno como organismo de asesoramiento y trabajo, que dependerá directamente del Presidente de la Nación.

Establecido el citado mecanismo de planeamiento para la seguridad nacional, éste se integraba con una labor similar realizada por el Consejo Nacional de Desarrollo para los aspectos relativos al desarrollo. Ambos Consejos, con sus respectivos órganos de trabajo, constituían la base del Sistema Nacional de Planeamiento, que debían producir planes nacionales de desarrollo y seguridad de largo y mediano plazo.

Cabe señalar en definitiva que tanto Villegas como la ley 16.970, utilizaban un concepto de seguridad nacional que se proponía preservar no sólo los tradicionales valores representados por la soberanía e integridad territorial del país, sino también su desarrollo económico, social y cultural, y hasta el estilo nacional.

En cuanto a las amenazas o riesgos susceptibles de poner en riesgo la seguridad, las mismas incluían desde factores de tipo geográfico y sociológico -espacios vacíos, irregular distribución de la población- o bien económicos, como el escaso desarrollo industrial- hasta la agresión indirecta del bloque oriental, o la posibilidad de la guerra convencional. Se incluye, pues, todo tipo de aspectos externos e internos políticos, económicos, y militares.

Más significativa aún, con todo, es la amplitud del concepto de defensa nacional.

En efecto; si el concepto de seguridad nacional tenía la amplitud que hemos descripto, fácil resulta deducir que en definitiva el concepto de defensa nacional tenía la misma amplitud y abarcaba virtualmente la política nacional.

De éstas, y de las restantes disposiciones de la Ley N° 16.970, puede extraerse que ésta, más que una ley de defensa, era una ley de gobierno del país. La complejidad de todos los asuntos relativos a la gestión gubernamental era reducida a un doble sistema de planeamiento, instrumentado a través del Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y del Consejo Nacional

de Desarrollo (CONADE) que debían encargarse de planificar virtualmente todas las actividades del país sobre la base del binomio desarrollo-seguridad.

Al coincidir el ámbito de la seguridad nacional, definido con la amplitud que hemos referido, con el de la defensa, la competencia de las fuerzas armadas abarcaba, en definitiva, todos los aspectos; incluyendo tanto los comprendidos por el concepto clásico de defensa, como los relativos a la seguridad interna, interviniendo en los aspectos relativos al desarrollo del país.

## **2. Conformación básica de Argentina en materia de defensa y seguridad, a la conclusión del régimen militar.**

Con anterioridad al 5 de diciembre de 1983, tanto Gendarmería Nacional, como Prefectura Naval Argentina, dependían conforme a sus respectivas Leyes Orgánicas N° 19.349 y N° 18.398 de los entonces Comando en Jefe del Ejército, la primera, y Comando en Jefe de la Armada, la segunda, y conforme a tales leyes orgánicas, sus jefaturas debían ser ejercidas por Oficiales Superiores, respectivamente, del Ejército y de la Armada.

También a la época, existía la Policía Aeronáutica Nacional, que conforme a la Ley 21.521 (1977) dependía del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, (artículos 3° y 4°). Su jefatura estaba a cargo de un Oficial Superior de dicha fuerza, en actividad (artículo 7°).

Por otra parte, la Ley N° 20.416 (mayo de 1973) estableció respecto del Servicio Penitenciario Federal, en su artículo 10, que el cargo de Director Nacional debía recaer en un Oficial Superior de las Fuerzas Armadas, del Cuerpo de Comando.

En lo relativo a la entonces denominada Secretaría de Informaciones del Estado, cabe destacar que la a la sazón ley secreta n° 20.495, disponía también en su artículo 4°, que la dirección del Organismo sería desempeñada por un Oficial Superior de las Fuerzas Armadas del Cuerpo de Comando, con jerarquía de Secretario de Estado; y que sería asistido por Subsecretarios, Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas.

Con relación a la entonces existente Central Nacional de Inteligencia, regía a la época la Ley N° 20.194 (9 de marzo de 1973) que disponía respecto al referido órgano, que estaría presidida por un oficial superior de las Fuerzas Armadas, que sería designado por el Presidente de la Nación a propuesta de la Junta de Comandantes en Jefe (artículo 25 de la Ley N° 16.970, texto según artículo 1°, Ley N° 20.194).

Como ha podido advertirse, con anterioridad al 5 de diciembre de 1983 la totalidad de los organismos de seguridad pública e inteligencia del país no sólo estaba, sino que estatutariamente

debía estar bajo conducción militar –con excepción de la Policía Federal, que en la práctica estaba a la época también bajo conducción militar-. A la sazón las policías provinciales también estaban bajo conducción militar.

Como es fácil advertir, la capacidad de todo gobierno de mantener el orden, dependía de la buena voluntad de las Fuerzas Armadas, que detentaban el poder real, gobernara quien gobernase.

### **3. Primeras medidas adoptadas por el Gobierno Constitucional.**

El mecanismo referido precedentemente fue desarmado por el gobierno que asumió el 10 de diciembre de 1983.

El 5 de diciembre de 1983 el gobierno militar en retirada sancionó y promulgó el 5 de diciembre de 1983 a instancias del gobierno electo la Ley N° 23.023, que debía entrar en vigencia el 10 de diciembre de 1983. En su artículo 7<sup>a</sup>, dejó sin efecto todas las disposiciones legales, reglamentarias o estatutarias que exigieran la condición de militar en actividad o en retiro para el desempeño de funciones de conducción, dirección o jefatura, en organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada y organismos de seguridad o inteligencia no integrantes de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, en su artículo 12 dispuso que el Presidente de la Nación, en su condición de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, asumía las funciones que a la época correspondían a los Comandantes de cada Fuerza, disponiéndose que sus poderes de guerra y sus atribuciones constitucionales en la materia corresponderían al despacho del Ministro de Defensa, pudiendo pasar a depender de éste los organismos de la jurisdicción de los Comandos en Jefe de las Fuerzas Armadas que determinara el Poder Ejecutivo Nacional.

Así, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina a ser conducidas por personal salido de sus propias filas, y a depender del Ministerio de Defensa, pasando los organismos de inteligencia –Secretaría de Inteligencia de Estado y Central Nacional de Inteligencia- por primera vez desde su creación, a ser conducidos por funcionarios civiles.

En cuanto a Policía Federal Argentina, bastó simplemente designar a su frente a un funcionario surgido de sus propias filas.

### **4. Elaboración, debate y sanción de la Ley de Defensa.**

Era preciso establecer los cambios aludidos sobre bases más sólidas y concluir con el andamiaje legal y doctrinario representado por la Ley de Defensa Nacional N° 16.970 y la doctrina de seguridad nacional de la que ésta constituía cabal expresión.

Para ello se iniciaron en el Ministerio de Defensa, trabajos para la elaboración de un proyecto de Ley de Defensa, formándose un grupo de trabajo integrado por José María Lladós, asesor de gabinete; Horacio Goett, Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa; el Director de la Escuela de Defensa Nacional y luego Director Nacional de Política del Ministerio de Defensa, Héctor Méndez de Leo; al que se sumó quien suscribe, como asesor del Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, diputado Balbino Pedro Zubiri.

Uno de los aspectos más destacables del borrador sobre el que se trabajaba era la carencia de una definición de *defensa*, aspecto fundamental en un cuerpo normativo que debía ser superador de la concepción omnicomprensiva de aquella que había presidido la doctrina de la seguridad nacional. A iniciativa de quien suscribe, se incluyó una definición que limitaba el ámbito de la defensa nacional a los planes y acciones destinados a prevenir o superar los conflictos de toda índole provocados por las agresiones de origen externo, tanto en tiempo de paz como de guerra. Aunque amplia, esta definición limitaba el ámbito de la defensa a la prevención o superación del conflicto, concluyendo así con la pretensión de regir desde la defensa a toda la política nacional; excluía de la defensa a los conflictos de origen interno, y requería que el conflicto a prevenir o superar estuviera provocado por *agresiones de origen externo*.

Otra importante limitación que tenía el proyecto, era la de remitir a la reglamentación la misión, funciones y facultades del Estado Mayor Conjunto, y de los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, con lo que se sustraía de la competencia de los legisladores aspectos fundamentales de la ley.

Con anterioridad al envío al Congreso por el Poder Ejecutivo del Mensaje y Proyecto de Ley en el que se estaba trabajando, tuvo lugar la presentación por parte del sector renovador del Partido Justicialista –Antonio Gino Cavallaro, José Luis Manzano, José Octavio Bordón, entre otros- de un Proyecto de Ley de Defensa (Trámite Parlamentario 8, del 14 de mayo de 1984) con puntos de contacto con el que venía confeccionándose en el Poder Ejecutivo, pero con algunas significativas diferencias.

Así, se definía a la Defensa Nacional (artículo 2°) estableciéndose que “La Defensa Nacional abarca todas las actividades que se adopten en la Nación, bajo la conducción de las

autoridades constitucionales, para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva, contra el enemigo externo potencial o real”.

Se trataba de un concepto de menor amplitud que el del proyecto oficial.

No obstante, si bien en el artículo 4° se establecía que para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional se debería tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separaba a ésta de la seguridad, y en particular su incompatibilidad con los postulados de la llamada “doctrina de la Seguridad Nacional, en el artículo 5° se contemplaba que la Defensa Nacional debía contemplar la eventualidad de la guerra que pudiera afectar al país, ya fuera ésta encarada “con medios convencionales o no convencionales por un enemigo exterior agresor.”

La expresión “medios no convencionales” en terminología vigente, aludía a la subversión, con lo cual la defensa nacional pasaría a incluir la insurgencia interna inspirada en el exterior.

Así, el Reglamento de Conducción para las Fuerzas Terrestres (RC-2-2-) del Ejército Argentino, definía a las “Acciones no Convencionales” como “...todas las que, a título de subversión, desarrolla la guerra revolucionaria, al emplear métodos, procedimientos y sistemas que vulneran aspectos esenciales de las relaciones entre sociedades y van contra la conducta humanitaria (delincuencia, terrorismo, destrucción sicosocial del grupo que se desea efectuar)...

En otro orden de ideas, el proyecto integraba dentro del Estado Mayor Conjunto (art. 16) a los comandantes de las respectivas Fuerzas, con lo que en la práctica recreaba el espacio de negociación entre las tres Fuerzas Armadas constituido por el Comité Militar de la Ley N° 16.970.

Presentado en el Congreso de la Nación, en sesiones extraordinarias, el Mensaje N° 686 y Proyecto de Ley Ley de Defensa Nacional, quien suscribe, asesor del Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, procedió a proyectar múltiples modificaciones al proyecto.

Así, se incluyeron las facultades del Presidente de la Nación en materia de defensa, asignándosele la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas; y, en caso de guerra, la conducción integral de aquélla (artículo 3°).

Se incrementaron las facultades del Ministerio de Defensa, a quien fueron adjudicados

la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa que no se reservara o ejercitara directamente el presidente de la Nación o que fueran atribuidos expresamente en la presente ley a otro funcionario, órgano u organismo.

En materia de información e inteligencia. Fue dispuesto que la información e inteligencia necesarias para la Defensa Nacional, en el nivel estratégico nacional, serían proporcionadas por la Central Nacional de Inteligencia, órgano presidido por el secretario de Informaciones del Estado, que habría de ejercer la coordinación de las actividades de todos los organismos de inteligencia existentes, con la finalidad de proveer inteligencia estratégica e información al presidente de la Nación y a los órganos y organismos que determine la reglamentación.

Se estableció además que la producción de inteligencia en el nivel estratégico militar estará a cargo del organismo de inteligencia conjunto que se estructuraría sobre la base de los órganos de integraban a la sazón las Fuerzas Armadas, y que dependería en forma directa e inmediata del ministro de Defensa.

Fue dispuesto también que las cuestiones relativas a la política interna del país no podrían constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares.

Se establecieron la misión y funciones del Estado Mayor Conjunto, disponiéndose (artículo 13) que tendría a su cargo la asistencia del ministro de Defensa en materia de estrategia militar, entendiéndose además en la elaboración del planeamiento militar conjunto, la formulación de la doctrina militar conjunta, la dirección del adiestramiento militar conjunto, el control del planeamiento estratégico operacional, y de la eficacia del accionar militar conjunto.

Fue dispuesto también que el presidente de la Nación, por sí, o por intermedio del Ministerio de Defensa dispondría las pautas a que deberá ajustarse el ejercicio por parte del Estado Mayor Conjunto de las funciones que le eran conferidas en la ley y controlaría el ejercicio de tales funciones por parte de éste.

También se asignó en el dictamen a los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas el gobierno y la administración de sus respectivas fuerzas, disponiéndose además que dirigirían la preparación para la guerra de los elementos operacionales de las respectivas fuerzas y su apoyo logístico, como también que propondrían al Estado Mayor Conjunto, a los fines de la realización por parte de éste del planeamiento militar conjunto, la composición, dimensión y despliegue de las respectivas fuerzas, así como los aspectos del referido planeamiento que hicieran a aquéllas (artículo 19).

Todo se reflejó en el Informe firmado por el Presidente de la Comisión, Diputado Balbino Pedro Zubiri.

Los días 15 y 16 de agosto de 1985 tuvo lugar uno de los debates más exhaustivos y profundos sobre Defensa Nacional que hayan tenido lugar en Argentina.

El núcleo del debate -entre muchos otros aspectos importantes del proyecto-fue el primer párrafo del artículo 2º, que establecía que “La defensa nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas morales y materiales de la Nación, para enfrentar las agresiones de origen externo”.

Con relación al referido aspecto, fue fundado por Zubiri<sup>5</sup> afirmando que el segundo principio fundamental del proyecto era “...la derogación de la doctrina de la seguridad nacional y, por ende, de su instrumento legal, que es la ley 16.970...”(el primero era la “...subordinación del poder militar al poder político...).

Tras reseñar los orígenes remotos de la doctrina de la seguridad nacional, Zubiri recordó que “..el conflicto Este-Oeste no era en modo alguno ajeno a la doctrina de la seguridad nacional. Esta doctrina, enseñada en el National War College y en el Industrial College of the Armed Forces, de los Estados Unidos, se difundió en el continente americano y se desarrolló fundamentalmente con los teóricos brasileños que constituyeron el primer estado de la seguridad nacional en 1964, cuando el mariscal Castello Branco derrocó al gobierno de Joao Goulart...”

“...Vale la pena recordar a estos teóricos brasileños, pero fundamentalmente a dos de ellos: el general Meira Mattos decía que el estado de derecho no puede transformarse en la ruina de la democracia y que en la actual coyuntura mundial no se trata de elegir entre el orden y la libertad sino entre la libertad dentro del orden o la anarquía sin ninguno de los dos. Por su parte, Golbery do Couto e Silva, el principal teórico de aquella revolución y de aquel golpe de estado de 1964 que terminó con la democracia de los brasileños, decía que las fronteras en el marco del conflicto Este-Oeste, además de ser interiores desaparecerían y eran móviles, es decir, se ubicaban allí donde el otrora adversario político y enemigo ahora, realizaba su actividad zapadora del orden establecido...”

---

<sup>5</sup> Sesión de la Cámara de Diputados del 15 de agosto de 1985, Cámara de Diputados, “Diario de Sesiones”, 1985, págs. 3428 y ss.

Tras analizar las doctrinas antes referidas y yendo al núcleo de la cuestión, Zubiri afirmó que “...Por todas estas consideraciones es que en el artículo 2º del proyecto que estamos tratando nos referimos simplemente a las agresiones de origen externo, eliminando del contexto de la ley lo vinculado con la seguridad interior...entendemos que no es conveniente ni necesario que en la ley de defensa nacional se contemplen hipótesis de conflicto interno. Ello es así porque, en primer lugar, la composición, la dimensión, el despliegue y los medios con que deben estar dotadas las fuerzas armadas no son los mismos para una situación de conflicto interno que para otra de conflicto externo...de lo que en definitiva se trata, señor presidente, no es de defender las inasibles, las imaginarias fronteras ideológicas de que nos hablaba Golbery do Couto e Silva; lo que queremos es que nuestras fuerzas armadas defiendan las reales y concretas fronteras de la Nación Argentina...”

En el curso del debate, los representantes del Partido Justicialista, a la sazón en la oposición, sostuvieron distintas posturas.

En nombre del bloque habló el diputado –enrolado a la sazón en el justicialismo renovador- Antonio Gino Cavallaro, quien reivindicó los conceptos de “nación en armas” y “guerra total”, sosteniendo que “...El concepto de nación en armas o de guerra total es en cierta medida la teoría más moderna de la defensa nacional, por la cual las naciones buscan encauzar en la paz y utilizar en la guerra hasta la última fuerza viva del Estado para conseguir su objetivo político...Un país en lucha puede representarse por un arco tendido al límite máximo que permita la resistencia de su cuerda y la elasticidad de su madera con su correspondiente flecha apuntando hacia un objetivo: ganar la guerra. Sus fuerzas armadas están representadas por el metal que constituye la punta de la flecha, pero el resto de ésta, la cuerda y el arco son la nación toda, última expresión de su energía y poderío...”

Con relación al proyecto gubernamental, Cavallaro, expresó además que “...la concepción radical ha logrado sacar un pie de la doctrina de la seguridad nación,al, pero lamentablemente todavía mantiene el otro pegado a esta nefasta ideología; pues mientras por un lado en sus opiniones descarta la posibilidad de caracterizar algún enemigo interno -lo cual es totalmente compartido por nuestra vocación democrática- por el otro incurre en el grave error de mantener la doctrina de la seguridad al equiparar e igualar la defensa con la seguridad, ya que en el artículo 2º del proyecto extiende los alcances de la defensa al enfrentamiento de todas las agresiones de origen externo sin distinguir su naturaleza.

El proyecto justicialista, en cambio, limita los alcances de la defensa a la atención de aquéllos conflictos o agresiones que requieran o puedan requerir el empleo efectivo o disuasivo de las fuerzas armadas, evitando de esta manera la confusión entre defensa nacional y seguridad...”

Cabe señalar que Cavallaro introdujo en la sesión el aludido proyecto solicitando su tratamiento conjunto con el proyecto oficial, siendo desestimada tal propuesta.

Como puede advertirse, las posiciones precedentemente citadas no podían calificarse como opuestas, dado que ambos coincidían en el aspecto fundamental de concluir con los alcances omnicomprendidos de la defensa nacional y de excluir de la misma a la seguridad interior.

El matiz diferenciador planteado por el justicialismo renovador tendía, respecto del proyecto gubernamental, a acotar el ámbito de la defensa.

No obstante, el artículo 5º del proyecto de coautoría de Cavallaro establecía que “...La defensa nacional debe contemplar la eventualidad de la guerra que pueda afectar al país, ya sea ésta encarada con medios convencionales o no convencionales por un enemigo exterior agresor...”

La expresión “medios no convencionales” como hemos visto, era empleada a la sazón en el léxico militar para referirse a la subversión o insurgencia.

Otras intervenciones por parte del justicialismo en dicho debate plantearon posturas sustancialmente diferentes a las planteadas por el justicialismo renovador.

Así, el diputado justicialista Sabadini afirmó que si bien “...En las naciones que son potencias, o en las naciones desarrolladas, el accionar de las fuerzas armadas está vinculado a su relación exterior o como apoyo en materia de disuasión...” tal no sería el caso “...de la República Argentina ni de los países periféricos. Hay casos de terrorismo de distintos signos ideológicos en todo el mundo. Sería imposible explicar a estas naciones periféricas cómo cumplir su misión de defensa nacional sin una hipótesis, sin una posibilidad de actuar en casos de conmoción interna...”

Por su parte, el diputado justicialista Mario Gurioli, cuestionó al proyecto oficial afirmando “...que las posibilidades de una contienda convencional como la que hemos experimentado con el Reino Unido de Gran Bretaña son muy escasas. O bien se va a lo grande, y eso significa la destrucción del mundo, o bien se continúa la guerra de zapa, como está

ocurriendo en Centroamérica o como se ha desarrollado más sutilmente en otros países mediante el asesinato de los gobernantes y de las personas que tenían una posición a favor de los pueblos y de las naciones y en contra de las asociaciones multinacionales...Creemos que esta situación debe ser considerada y que esto que he mencionado puede volver a ocurrir en la Argentina con hombres nacidos en esos países o con hombres nacidos en este mismo país...”

Como puede verse, las posiciones del bloque justicialista oscilaban entre la condena formal a la doctrina de la seguridad nacional, y la defensa de tal concepción, en aspectos fundamentales de ella, tales como el empleo permanente de las fuerzas armadas en conflictos internos, concebido como misión principal de tales fuerzas, y, en algunos casos, el sistema de planeamiento para la seguridad y el desarrollo que la caracterizara.

A pesar de algún caso de adhesión no explícita a la doctrina de la seguridad nacional, en general podía advertirse la preocupación por parte de los expositores justicialistas por apartarse de ella. Pero en ese empeño tropezaban con la falta de elaboración de un pensamiento actual en defensa propio.

Sólo posteriormente y en buena medida a impulsos del proyecto oficial y al debate que provocó, así como la elaboración de ideas que sobre el mismo efectuaron legisladores y asesores de la Unión Cívica Radical, habría el justicialismo de elaborar sus propias ideas al respecto y de construir consenso interno respecto de ellas.

La similitud de las posiciones entre los legisladores radicales y del justicialismo renovador fue advertido por integrantes de tales bancadas, dando lugar a un intento de acuerdo - que fue propuesto en conversaciones mantenidas al margen del debate por el legislador radical Guillermo Sarquis –con la aprobación del Presidente de la Comisión de Defensa, Balbino Pedro Zubiri- y los justicialistas Juan Carlos Bordón y José Luis Manzano-. Tal acuerdo, finalmente, no fue posible<sup>6</sup>.

En definitiva, el Proyecto fue sancionado con pequeñas modificaciones de forma, fundamentalmente con los votos de la mayoría radical de la Cámara, manteniéndose el justicialismo en la oposición.

---

<sup>6</sup> Fue encomendado a quien suscribe, en su carácter de asesor del Presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Balbino Pedro Zubiri, la redacción de un borrador de consenso. Cuando se encontraba en plena tarea, le fue comunicado que el acuerdo no era posible, por cuanto el senador Vicente Leonides Saadi, presidente del bloque justicialista en el Senado, proponía que el acuerdo fuera realizado cuando el proyecto con media sanción llegara a dicha Cámara, lo que, como se verá, se hizo, pero sin que momentáneamente fuera posible obtener la sanción del proyecto acordado.

El proyecto con media sanción de la Cámara de Diputados fue enviado al Senado de la Nación, Cámara en la cual el Partido Justicialista contaba con mayoría simple, lo que requería a la representación de la Unión Cívica Radical obtener el apoyo de bancadas independientes para obtener una sanción.

Fue por ello que se abrió una instancia de negociación en la que participó quien suscribe –convocado por el senador Berhongaray para colaborar con el bloque radical durante el trámite del proyecto en el senado- el entonces asesor de gabinete del Ministro José Horacio Jaunarena, José María Lladós, y los asesores de la senadora Liliana Gurdulich de Correa, coautora con el senador Vicente Leonides Saadi de un proyecto de Ley de Defensa Integral, para intentar la compatibilización de la media sanción de la Cámara de Diputados, el proyecto de Gurdulich y Saadi, un proyecto de Ley de Defensa del senador Julio Amoedo, y un proyecto de Ley de Defensa Nacional del senador Horacio F. Bravo Herrera.

El proyecto Saadi-Gurdulich contenía una concepción omnicomprensiva de la Defensa, que identificaba virtualmente a la defensa nacional con la política nacional, Para ilustrarlo, acompañaba un gráfico sobre “Situaciones de Alerta” y “Medios” a emplear para enfrentarlos. Comprendía, en materia de Desastres, desde el hambre, incendios y epidemias, hasta el conflicto internacional, excluyendo el empleo de las Fuerzas Armadas en casos de “Conflicto Social Localizado”, “Conflicto Social Generalizado” y “Agresión Interna”.

Tras arduas negociaciones, se llegó a incluir en el proyecto compatibilizado resultante, elaborado sobre la base de la media sanción del Senado, el referido gráfico, estableciendo en consecuencia el art. 9º que para dar cumplimiento a su función el Consejo de Defensa Nacional obraría conforme a lo establecido en dicho programa de mecanismos de alerta, que definía las situaciones de conflicto previsibles y las respuestas consiguientes y ajustadas, para cada situación, conforme con el cuadro aclaratorio anexo que formaba parte del proyecto; cuadro que respecto a las situaciones de desastre –hambre incluida- sólo sería tenido en cuenta en los términos de las leyes que normaban la Defensa Civil.

Otras incorporaciones a la media sanción de la Cámara de Diputados desde el proyecto justicialista fueron la inclusión del ámbito espacial de la defensa nacional (art. 3º) y la mención relativa a que la Defensa Nacional constituía un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes (artículo 4º).

Asimismo, se incluyó entre los miembros del ahora denominado Consejo de Defensa Nacional (art. 10) a 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, en caso de aceptar integrarlo

Con éstas y otras pocas modificaciones, el texto de la media sanción del Senado recibió el apoyo de parte del bloque justicialista del Senado, obteniéndose su sanción, contra los votos de algunos senadores justicialistas y de otros partidos políticos, tras intenso debate producido los días 22 y 23 de Octubre de 1986 (28ª Reunión, 22ª Sesión ordinaria, y 29ª Reunión, continuación 22ª Sesión ordinaria.

Habiendo retornado el Proyecto a la Cámara de Diputados para la revisión de las modificaciones efectuadas por el Senado, permaneció sin movimientos y sin que la Comisión de Defensa, controlada por el radicalismo, impulsara su tratamiento.

En las elecciones de renovación legislativa celebradas el 6 de setiembre de 1987, y con la victoria, bien que estrecha, del Partido Justicialista, perdió el radicalismo la mayoría absoluta que poseía en la Cámara de Diputados, manteniéndose en dicha Cámara por estrecho margen como el partido político con más legisladores, siendo minoría en el Senado.

Tal circunstancia determinó el inicio de conversaciones entre el gobierno y la oposición, destacándose en esta última por su crecimiento el sector renovador, donde primó el interés por replantear la cuestión relativa a la Ley de Defensa Nacional.

Dicho sector deseaba el tratamiento no del proyecto que se encontraba detenido en la Cámara de Diputados, sino del proyecto “consensuado” –síntesis del proyecto oficial y del proyecto cuyo tratamiento planteara el diputado Cavallaro en la sesión del 15 de agosto de 1985- que, se suponía, había sido elaborado por quien suscribe durante el desarrollo de la aludida sesión, tarea detenida por instrucción de Zubiri ante la imposibilidad de acuerdo, aunque quien suscribe había conservado el borrador incompleto. En consecuencia, el asesor del bloque justicialista renovador en materia de defensa, el Capitán (R.) Lic. Luis Tibiletti, fue comisionado por su bloque para reunirse con quien suscribe y obtener el “proyecto consensuado”.

Cuando el suscripto le planteó lo sucedido, ambos decidimos redactar un texto que compatibilizara ambos proyectos, retomando la tarea suspendida. Finalmente, Tibiletti llevó a su bloque el “proyecto consensuado” así elaborado, remitiendo quien suscribe su copia del proyecto

al Ministerio de Defensa a pedido de sus autoridades, para servir de base para las negociaciones con el justicialismo.

El texto así elaborado fue objeto sólo de cambios formales -excepción hecha del retorno del cuadro de “mecanismos de alerta”, cuya inserción fue requerida por la senadora Gurdulich de Correa en el curso de las negociaciones entre el ministerio de Defensa y el Partido Justicialista- y posteriormente, en la denominada “Mesa del Consenso” entre los partidos políticos actuantes a la sazón, alcanzándose acuerdo sólo en materia de Ley de Defensa. El texto referido se reflejó en el proyecto suscripto por los diputados Miguel Ángel Toma -vicepresidente de la Comisión de Defensa Nacional- por el justicialismo, por el diputado Zubiri, y por otros legisladores, que recibió

sucesivamente sanción en la 42ª. Reunión, 5ª. Sesión extraordinaria (especial) del 21 de diciembre de 1987, y Reuniones 44ª y 45ª, 5ª Sesión extraordinaria (continuación), 28, 29 y 30 de diciembre de 1987, de la Cámara de Diputados, y 31ª. Reunión, 10ª Sesión Ordinaria, del 7 de abril de 1988, 32ª Reunión, continuación 10ª Sesión Ordinaria, 8 de abril de 1988, y 33ª Reunión, continuación 10ª Sesión Ordinaria, 13 y 14 de abril de 1988.

Merece destacarse especialmente el debate producido en el Senado, en el que el miembro informante por el radicalismo, senador Antonio Berhongaray, en apoyo del proyecto, contrapuso a algunos de los postulados de la doctrina de la seguridad nacional -delegación de la defensa externa del continente americano concebido como una unidad en los Estados Unidos de América, y empleo de las fuerzas armadas latinoamericanas en sus respectivos países, en la preservación del orden interno y la lucha contra el comunismo- el concepto de región segura.

Sostuvo así Berhongaray “...la existencia de 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...

Sostuvo, asimismo, que “...debemos dejar las puertas abiertas (a la integración de los diversos países de la región) comenzando a crear los ejes estratégicos defensivos militares. De este modo, creo que habremos superado realmente aquella doctrina de la seguridad nacional...; asegurando ...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...”

No puede menos que llamar la atención la notable anticipación que exhiben estos conceptos, que prefiguraron -una década atrás- la creciente cooperación militar en el MERCOSUR y la producida durante la vigencia de UNASUR.

El texto finalmente sancionado refleja acabadamente el propósito de los legisladores, reiteradamente expuesto durante el debate, de concluir con la vigencia de la doctrina de la seguridad nacional.

El texto de la definición de ‘defensa nacional’ contenida en el artículo 2º de la ley, permite advertir la preocupación por acotar y tornar más específico el ámbito de ésta.

Conforme a dicho texto “...La defensa nacional es la integración y 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...”

El artículo 4º hace aún más evidente la preocupación apuntada, al disponer que “...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....”

Saltan a la vista las diferencias, respecto de su predecesora ley 16.970.

En primer lugar, la ausencia de una definición sobre “seguridad nacional”.

Se procuró normar en la misma exclusivamente el concepto clásico de defensa: la respuesta por parte de toda la Nación, actuando como columna vertebral las Fuerzas Armadas, al ataque armado externo, incluyendo la preparación de tal respuesta desde la paz, y “...consolidar la paz, concluida la contienda...” (artículo 3º, Ley N° 23.554).

Se advertirá que los medios a emplearse en la respuesta a la agresión armada externa son virtualmente ilimitados; ni más ni menos, “...todas las fuerzas de la Nación...”

En cambio, no son ilimitadas las situaciones frente a las cuales podrá desencadenarse tal respuesta. Se trató de ...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...

No era, pues, cualquier agresión de origen externo aquella que constituiría materia de la defensa nacional, sino una agresión que sólo puede ser enfrentada a través del empleo de las Fuerzas Armadas: una agresión de naturaleza militar.

La agresión económica o ideológica, por caso, no habrá de poner en marcha los mecanismos contemplados en la Ley N° 23.554. Constituye materia de la política, ahora no confundida con la defensa.

Tampoco no pondrían en marcha tales mecanismos las amenazas a la seguridad interior: narcotráfico, terrorismo, etc. Tales situaciones deberían ser con el accionar policial debidamente coordinado, previsto en la posterior Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.

##### **5. Las ideas del debate de la Ley de Defensa, cambios doctrinarios y orgánicos, y cuestionamientos a la doctrina de seguridad nacional en otros países latinoamericanos.**

En Brasil, cuna latinoamericana de la doctrina de seguridad nacional, debe señalarse en primer lugar la desaparición, en la Constitución de 1988, del concepto de Seguridad Nacional, y su sustitución por los conceptos de Defensa Nacional y de Seguridad Pública.

Respecto de esta última, estableció el artículo 144 que "...La seguridad pública, deber del Estado de derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio

Sin embargo, todavía subsistió –y subsiste– la asignación a las Fuerzas Armadas de funciones de seguridad interior, como surge del artículo 142: "...Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Aeronáutica...están destinadas a la defensa de la Patria, a garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden..."

De todos modos, preciso es reconocer que la necesidad del requerimiento para que las Fuerzas Armadas brasileñas garantizaran la ley y el orden no existía en Constituciones brasileñas anteriores.

En Chile, cuya transición se caracterizó por constituir un avance gradual y seguro hacia la superación de los condicionamientos impuestos por el gobierno militar en retirada, cabe citar entre otros ejemplos el primer *Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997*, en el que inequívocamente se ubicó a la Defensa Nacional en el área de la seguridad exterior,

expresándose en la parte I “Fundamentos de la defensa”, que “...Todo país produce defensa para prevenir o contribuir a resolver conflictos con otros países. la defensa es la acción que una nación opone al empleo de la fuerza, o a la amenaza de emplearla, que otra nación dirige contra sus intereses esenciales...”

Similar claridad conceptual puede advertirse en los sucesivos “Libros Blancos para la Defensa”, de 2002, 2010 y 2017.

De particular importancia fue la reforma constitucional de 2005, efectuada por Ley N° 20.050, que suprimió la función de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de garantizar el orden institucional de la República, así como la dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública respecto del Ministerio de Defensa, estableciéndola respecto del ministerio con competencia en seguridad pública.

En la República del Paraguay, la Ley N° 1337/99 sobre Defensa Nacional y Seguridad Interna estableció conceptos muy similares a los contenidos en las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior de la República Argentina, bien que la Ley N° 5036 de 2013 modificó sustancialmente tales conceptos.

En Ecuador, la Constitución de 2008 estableció en su artículo 158, en la parte pertinente, que “Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”, concluyendo momentáneamente con las amplias funciones y rol tutelar que caracterizaran a las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

No obstante, la reforma constitucional realizada en 2015 agregó a la función de las Fuerzas armadas, la de “...apoyar en la seguridad integral del Estado de conformidad con la ley...” volviendo en consecuencia dichas Fuerzas a tener funciones en seguridad interna.

En El Salvador, el Acuerdo de Paz de Chapultepec, celebrado bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, entre el Estado de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), estableció en materia de Principios Doctrinarios de la Fuerza Armada que “...La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio...”, poniendo fin a las misiones de dicha Fuerza en materia de seguridad interna.

Dicho Acuerdo de Paz se reflejó inmediatamente en la Constitución Política de El Salvador (artículo 168 inciso 12), así como en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador (Decreto N° 353/1998)

Asimismo, en el caso de Guatemala, en el marco de los Acuerdos de Paz celebrados entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (U.N.R.G.) con los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, y particularmente el “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Rol del Ejército en una Sociedad Democrática” (19 de septiembre de 1996), cabe señalar que en este último acuerdo, se estableció que la función del Ejército de Guatemala, “...queda definida como la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio...”

Se debe señalar, no obstante, que en el plebiscito realizado para la aprobación de las reformas constitucionales que incluían la redefinición de las funciones del Ejército (16 de mayo de 1999) tales reformas fueron rechazadas.

### **Conclusiones.**

En Argentina, el debate de la Ley de Defensa Nacional constituyó un episodio fundamental para concluir con la vigencia de la doctrina de la seguridad nacional y contrainsurgencia, para modificar las estructuras de defensa y seguridad establecidas en consecuencia de tales doctrinas, y para establecer el gobierno civil de la defensa, bien que serían necesarios varios años más para la consolidación de tales cambios.

Las ideas que presidieron este debate fueron aplicadas también en otros países latinoamericanos, mientras que otros experimentaron cambios más limitados y tardíos, o bien siguieron en lo fundamental con las concepciones que fueron objeto de debate en la oportunidad referida.

### Referencias Bibliográficas.

- Beaufre, André (1979) “La guerra revolucionaria”, Editorial Almena, Buenos Aires, 1979.  
Cavalla Rojas, Antonio (1979) “Geopolítica y Seguridad Nacional en América”, Lecturas Universitarias, Antología, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F..  
Chateau-Jobert, Pierre (1981). “Manifiesto político y social”, Ediciones del Cruzamante, Buenos Aires.  
Couto e Silva, Golbery do, (1981) “Planejamento Estratégico”, Cadernos da UnB, Editorial Universidade de Brasília, Brasília.

Druetta, Gustavo Adolfo (1989) “Herencia militar y lucha parlamentaria”, Revista Nuevo Proyecto Números 5-6, , Centro de Estudios para el Proyecto Nacional, Buenos Aires, pág. 185-202.

Fitch, J. Samuel (1998) “The Armed Forces and Democracy in Latin America”, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1998.

Lyra Tavares, A. (1958) “Segurança Nacional”, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro.

Ministerio de Defensa (Argentina) (2010) “Antecedentes Legales y Parlamentarios 1944-1986”. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional, Buenos Aires, 2010.

Ministerio de Defensa (Argentina) (2010) “Ley de Defensa Nacional N° 23.554/88”. Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional. Buenos Aires.

Ministerio de Defensa (Chile) (1997) “Libro de la Defensa Nacional de Chile, Santiago.

Naciones Unidas (1992) Acuerdo de Paz de Chapultepec (1992).

Thompson, Robert (1971) “Guerra revolucionaria y estrategia mundial 1945-1969”, Paidós, Buenos Aires.

Trinquier, Roger (1981) “La guerra moderna”, Ediciones Cuatro Espadas, Buenos Aires, 1981.

Ugarte, José Manuel (1990) “La Comisión de Defensa Nacional. Un rol casi inédito”, en, Druetta, Gustavo Adolfo, Estévez, Eduardo E., López, Ernesto y Miguens, José Enrique, “Defensa y Democracia. Un diálogo entre civiles y militares”, Puntosur, Buenos Aires.

Ugarte, José Manuel (2004) Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa”, Plus Ultra, Buenos Aires, 2004-

Ugarte, José Manuel (1990) “Seguridad Interior”, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.

Villegas, Osiris Guillermo (1969). “Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional”, Círculo Militar, Volumen 610, Buenos Aires.