

LEY DE MOVILIZACIÓN NACIONAL

Un desafío pendiente en el nuevo escenario de la defensa

La Movilización es un proceso integral, planeado y dirigido por el Gobierno Nacional, con el fin de adecuar el potencial a los requerimientos de la Defensa Nacional. Por ello, es necesaria una Ley de Movilización Nacional con el objeto de satisfacer las exigencias de la defensa nacional en un nuevo contexto nacional y regional.

PALABRAS CLAVE: MOVILIZACIÓN / LEYES / SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL / AMENAZAS

Por Eduardo Miguel Tourné

QUÉ ES LA MOVILIZACIÓN

En la Publicación Conjunta *Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta* (RC 00-02), se define a movilización como *la adecuación de los recursos de la Nación a las necesidades de la Defensa Nacional*¹. Esta definición pareciera ser demasiado escueta. Si se parte del significado de la palabra *movilizar* que se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española, puede verse que tiene dos acepciones: 1º *Poner en actividad o movimiento* y 2º *Convocar, incorporar a filas, poner en pie de guerra tropas u otros elementos militares*.

Por lo tanto, quizás una definición más precisa podría ser: *El conjunto de medidas y procedimientos a los cuales se adecúa el potencial de la nación con el objeto de satisfacer las exigencias de la defensa nacional, con aptitud y oportunidad*.

La referencia al potencial nacional incluye a los recursos materiales y humanos presentes y factibles de obtener, que requiere la defensa nacional para el cumplimiento de sus objetivos. Las capacidades del instrumento militar de un Estado constituyen a priori los recursos movilizados en forma permanente, que cumplirán conforme a los planes previstos las demandas de la defensa. Sobrepasadas en su capacidad operativa o de sostenimiento, surge la necesidad de la movilización nacional, con la particularidad de la incorporación y adaptación de recursos materiales y humanos en aptitud y oportunidad que permitan incrementar sus capacidades y lograr el sostenimiento de su esfuerzo, permitiendo un adecuado equilibrio en la relación de costos – beneficios. Este equilibrio es difícil de dimensionar en el área de la defensa nacional.

Al regirse por las condiciones de aptitud y oportunidad, la movilización nacional no es una actividad improvisada. Por el contrario, debe ser ordenada y previsible. El detalle de recursos posibles para ser movilizados y los procedimientos que permiten su rápida disposición acorde a las reales necesidades impuestas por la situación, deben ser contenidos en un marco legal adecuado que permitan lograr la máxima eficiencia en el propósito que se persigue.

En este artículo se analiza la situación de la ley de movilización en la Argentina y el marco normativo en algunos países de la región.

Esta comparación posibilita contar con un marco referencial adecuado que permita describir aspectos de importancia en cuanto a las áreas, actividades y recursos a ser movilizados en términos generales y así, poder determinar qué modelos de organización se necesitan para su implementación.

La política de defensa argentina imperante visualiza a la *seguridad cooperativa* como una opción en la *defensa de la identidad e intereses sudamericanos*, por ello, se hace necesario tener en cuenta el marco de integración regional existente.

EL CONTEXTO: ESCENARIO Y AMENAZAS

Si bien presenta varias líneas de acción, la política de defensa nacional podría resumirse conceptualmente en tres criterios: La cooperación, la no proliferación y control de armamentos y los gastos de defensa. Por tanto, es con relación a estos criterios donde la ley de movilización encuentra su eje.

Esta política de defensa se da en un contexto donde las amenazas regionales tradicionales parecieran no ser una



posibilidad ya que toman lugar dentro de un marco de procesos de integración, iniciados para la Argentina a partir del MERCOSUR y con una continuidad política en la UNASUR y en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Es aquí donde comienzan a cobrar relevancia los nuevos desafíos estratégicos.

De todos modos, ningún Estado de la unión reniega del diseño de su instrumento militar conforme a su necesidad de autodefensa con criterio autónomo, sin por eso descartar la visión cooperativa. En definitiva, independientemente de la percepción de ausencia de amenaza de terceros estados, *la imagen que tiene una potencia mediana de sí misma es que siempre se esforzará en cuidar sus intereses, aún aquellos muy extendidos... Por consiguiente la potencia mediana siempre tratará de crear y mantener bajo control nacional suficientes medios de poder como para iniciar y sostener acciones coercitivas, cuyo resultado será la preservación de sus intereses vitales*².

Sobre la determinación de las amenazas, en el marco de la reunión del Consejo de Seguridad Hemisférica (CSH), llevada a cabo en marzo de 2000, se planteó:

En cuanto al tema de las amenazas a la seguridad en el Hemisferio, hubo bastante coincidencia entre las delegaciones en el sentido de que los principales problemas en materia de seguridad que enfrentan los Estados americanos al umbral del siglo XXI no provienen de posibles amenazas militares externas, sino de nuevos y complejos fenómenos como el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, la criminalidad transnacional por parte de actores no estatales, con su secue-

*la de violencia, inseguridad y desestabilización de las instituciones políticas. En cuanto a los pequeños Estados insulares, las amenazas a la seguridad incluyen también los desastres naturales, el transbordo de desechos nucleares por las aguas del mar Caribe, la vulnerabilidad frente a la globalización económica, entre otros. A pesar de las coincidencias de enfoques, se hicieron llamados en favor de una mayor precisión conceptual y cuidadosas definiciones en este campo*³.

Lo manifestado en esa Reunión dio origen al denominado concepto de seguridad multidimensional.

A una visión tradicional de la amenaza se le suman nuevos desafíos estratégicos.

Desde el 2003 hasta hoy, los asuntos de seguridad han evolucionado y a lo mencionado por el Consejo de Seguridad Hemisférica (CSH), se suman: La guerra cibernética que requiere de recursos humanos especializados, cooperación cívico-militar e integración entre las naciones y los desastres naturales que trascienden a los pequeños estados insulares siendo una muestra de ello, las inundaciones en Bolivia o el terremoto en Chile que requirieron de ayuda interestatal para mitigar, al menos, sus efectos iniciales.

1. Ministerio de Defensa; Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; República Argentina; *Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta*; RC 00-02; edición 2010.

2. Hill, Richard; *Estrategia marítima para potencias medianas*; Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires; 1990;

3. Informe de la reunión especial del Consejo de Seguridad Hemisférica, del 8 de mayo de 2000. Rescatado de <http://www.oas.org/csh/spanish/ncsdoc%20infoapresid.asp>

LEY DE MOVILIZACIÓN NACIONAL

La Ley de Movilización Argentina Nro. 17649/1968 fue derogada por la Ley de Defensa Nacional 23554/88. Así, la Argentina quedó desposeída de un instrumento fundamental que permitiera organizar sus recursos ante la necesidad en que se planteara una situación no únicamente de guerra o conflicto, sino, también, para cualquier otra actividad de apoyo que la defensa nacional determinara necesaria dentro del marco normativo vigente. Ejemplo de esto pueden ser las actividades de apoyo ante catástrofes naturales (nacionales o regionales), la reacción ante pandemias y la disposición de recursos humanos especializados en espacio cibernético.

La Ley 23554/88, en los artículos 45 y 46 inciso C, establece que el Consejo de Defensa Nacional debía elevar en un plazo de 365 días un anteproyecto sobre organización territorial y movilización para la defensa, lo cual no se concretó. El artículo 32, de la misma ley, dispone que *Los planes de movilización necesarios para adecuar los recursos de la Nación a las necesidades de la defensa nacional serán elaborados por el Ministerio de Defensa y aprobados por el Presidente de la Nación*⁴.

El artículo 4, inciso D, de la Ley 24948/1998, Reestructuración de las Fuerzas Armadas, establece que dicha reestructuración asegurará las *previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de crisis, incrementar en plazos cortos las capacidades operativas de nuestras Fuerzas Armadas*⁵. En su artículo 11 hace referencia a los integrantes de las Fuerzas Armadas, donde se menciona al personal incorporado por tiempo de-

terminado y de las reservas. Por último, en su artículo 33 inciso b.4, establece, como plazo no mayor a un año, a partir de la promulgación de la ley, la tarea de redactar un proyecto de ley de movilización.

Se establece, en el Decreto 355/02, modificatorio de la Ley de Ministerios, dentro de las competencias del Ministerio de Defensa la de *entender en la formulación de la política de movilización y Plan de Movilización Nacional, para el caso de guerra y su ejecución*⁶ y el Decreto 357/02 fija como objetivo de la Secretaría de Asuntos Militares la formulación de *la política de movilización y el plan de movilización nacional y su ejecución para el caso de guerra y participar, con otras dependencias del Estado, en la planificación y coordinación de la defensa civil*⁷.

Con el mismo sentido, el Libro Blanco de la Defensa 2010, en consonancia a lo que dispone el artículo 8 de la Ley de Defensa Nacional, al describir la arquitectura del sistema, establece como una de sus finalidades la de *preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional*⁸ como, también, define su dimensión cooperativa regional.

Determinaba, la derogada Ley N° 17649/1968⁹, que los campos de la movilización previstos eran: El Plan de Movilización Militar (que abarca el Plan Conjunto de Movilización y el Plan de Movilización Industrial Militar), el Plan de Movilización Económica, el Plan de Movilización de Política Exterior y el Plan de Movilización de Política Interior.

Aclaraba que las tareas expresadas en los planes mencionados se cumplirían en situación de paz o de guerra/con-



flicto, con las medidas y procedimientos que dichos planes preveían. Tal es así que el Plan de Movilización Industrial Militar, más allá de la obtención del material bélico como de materias primas estratégicas o críticas, *abarcaba la investigación científica y técnica, el fomento de la producción y las previsiones de transformación*, lo que implicaba actividades de alistamiento que se desarrollaban en tiempos de paz.

La Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM), llevaba el inventario de la industria que podía, en caso necesario, ser reconvertida al servicio de la defensa. Hoy ese registro está desactualizado.

Esta ley preveía en su artículo 11 las responsabilidades ministeriales sobre la competencia en cuanto a la confección de los planes mencionados. Eso tendía a la integración de todos los componentes del poder nacional, con *medidas tendientes a fortalecer la conciencia nacional respecto de la importancia de los problemas inherentes a la movilización, y de cursos de formación o capacitación para el personal que cumpla tareas de planeamiento de la movilización, y adoptar las decisiones pertinentes*.

Así, la estructura de conducción de la movilización cuyo máximo responsable era el Presidente de la Nación, se apoyaba no solo en las Fuerzas Armadas sino también en toda la estructura política hasta el nivel de intendencia municipal con las responsabilidades pertinentes en cada caso.

La Ley de Movilización Nacional argentina aún no ha sido redactada; en cambio en los países del marco regional ya han implementado las suyas.



La política de defensa nacional, si bien presenta varias líneas de acción, podría resumirse conceptualmente en tres criterios: Cooperación, no proliferación y control de armamentos y gastos de defensa.

LA MOVILIZACIÓN EN EL MARCO REGIONAL

Se tomarán como referencia, en este trabajo, las legislaciones de Brasil, Chile y Perú que permiten agregar nuevos aspectos con relación a la ley derogada, aportando conocimientos a tener en cuenta al momento de redactar la ley para la Argentina.

Cabe mencionar que las circunstancias en que la movilización nacional es prevista varían de estado a estado. En parte por las diferencias respecto a la previsión del empleo del instrumento militar según las circunstancias.

Del análisis surge que Brasil¹⁰, dentro de su ley de movilización contempla el caso de agresión externa, incluyendo en su concepto no solo la visión tradicional de actos lesivos a la soberanía nacional, el pueblo y la integridad territorial, sino que agrega a las instituciones nacionales, aunque ello *no signifique invasión al territorio nacional*.

Por otro lado, explicita los principios de acción del Sistema Nacional de Movilización (SINAMOB), dentro de los cuales vale destacar el fomento al desarrollo nacional y la cooperación en la búsqueda de una condición de sinergia que permita el adecuado aprovechamiento del poder y potencial nacional.

Se implementa esta movilización en tres documentos:

- › Política de Movilización Nacional, cuyo objetivo es definir objetivos y acciones orientadoras de su planeamiento.
- › Directrices Gubernamentales de Movilización Nacional, que permiten una orientación para la conducción de la movilización.

4. Ley de Defensa Nacional de la Argentina; N° 23554, del 26 de abril de 1988.

Rescatada de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/textact.htm>

5. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, N° 24948, del 3 de abril de 1998. Rescatado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>

6. Decreto 355/02, sobre modificación de la Ley de Ministerios, del 22 de febrero de 2002. Rescatado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=72483>

7. Decreto 357/02, sobre Organización de la Administración Nacional; del 22 de febrero de 2002. Rescatado de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/textact.htm>

8. Ministerio de Defensa de la República Argentina; *Libro Blanco de la Defensa*; 2010.

9. República Argentina; Ley Sobre Defensa y Seguridad – Defensa Civil – Movilización, N° 17569, del 1 de marzo de 1968. Rescatado de http://www1.infojus.gov.ar/legislacion/ley-nacional-17649-defensa-seguridaddefensa_civilmovilizacion.htm?sessionid=1fc14sca2s2ba1gvhplxqcosm6?0

10. Decreto N° 6528, sobre Movilización Nacional y creación del Sistema Nacional de Movilización (SINAMOB); Brasil; del 2 de agosto de 2008. Rescatado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Decreto/06592.htm



- › Plan Nacional de Movilización, que define acciones y metas para atender cada una de las necesidades establecidas en la Estrategia Militar de Defensa.

Referente a la organización del Sistema de Movilización, Brasil opta por una gestión centralizada del sistema a través del Ministerio de Defensa que culmina en una ejecución descentralizada por subsistemas de movilización, divididos por áreas de gobierno.

En el caso de Chile¹¹, la movilización se da en el marco de lo que se denomina “estados de excepción”, facultando al poder ejecutivo la adopción de distintas medidas, entre ellas, la movilización. La Ley 18415 norma esta situación, la cual pareciera estar orientada a las exigencias de la seguridad exterior.

Chile agrega un aspecto interesante en cuanto al establecimiento del grado de reserva, pública o secreta, que la movilización pueda tener al momento de su ejecución, conforme al nivel de discreción que la situación imponga. Para su implementación cuenta con la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), la cual no solo tiene a cargo los registros y bases de datos, sumado a la incorporación anual para el servicio militar obligatorio, sino que incorpora el control de armamento y sustancias peligrosas.

Perú¹² contempla, aparte de la visión tradicional, las situaciones de emergencia ocasionadas por desastres o calamidades de toda índole que atenten contra la seguridad, aclarando, particularmente, que en casos de desastres naturales la movilización estará bajo responsabilidad del Sistema Nacional de Defensa Civil.

Todos los países prevén la fase de planeamiento en una forma permanente e integral como parte del planeamiento

estratégico de la defensa. También, se consideran las fases de movilización y desmovilización como parte integral del ciclo, pudiendo ser total o parcial. La etapa de la desmovilización está prevista en todas las leyes de los países analizados ya que, al igual que la movilización, requiere de previsiones que aseguren su cumplimiento eficiente. Referente a la movilización del personal, en el debate del reclutamiento obligatorio versus voluntario, es dable destacar los sistemas de Chile y Brasil, donde dentro del concepto de obligatoriedad, existe el criterio de primera selección por voluntariedad.

CONCLUSIONES

Diseñar las capacidades militares impone un rediseño del sistema de movilización que debe ser incorporado al ciclo de planeamiento estratégico de la defensa.

La capacidad de movilización, expresada en un marco normativo apropiado e incluido en la política de defensa, conforma un pilar fundamental del efecto de cooperación que se busca en el marco de la defensa regional.

11. Decreto Ley 2306, sobre Reclutamiento y Movilización de las Fuerzas Armadas; Chile; del 12 de septiembre de 1978. Rescatado de http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/nuevas/D.Ley%202.306%20Dicta%20normas%20sobre%20reclutamiento.pdf
Ley Orgánica Constitucional sobre los Estados de Excepción, N° 18415; Chile; del 14 de junio de 1985. Rescatado de [http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/nuevas/\(10\)LOC_18415.pdf](http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/nuevas/(10)LOC_18415.pdf)
Ley Dicta Normas sobre Movilización; N° 18953; Chile; del 22 de febrero de 1990. Rescatado de http://www.dgmn.cl/transparencia/leyes_dgmn/nuevas/Ley%2018.953%2009.MAR.1990%20Dicta%20Normas%20de%20Movilizacion.pdf

12. Ley de Movilización Nacional, N° 28101; del 22 de octubre de 2013; Perú.
Rescatado de <http://www.resdal.org/Archivo/peru-movilizacion-nacional.pdf>

Una Ley de Movilización debe integrar todas las áreas que componen el potencial nacional desde una concepción sistémica, teniendo en cuenta que debe ajustarse a la realidad donde los riesgos estratégicos si bien son más restringidos en su tiempo de duración, son más espontáneos en su conformación en un ambiente de incertidumbre.

Por ello, la movilización requiere de un elevado nivel de previsión para afrontar los peligros con la máxima capacidad de opciones, entre ellas, la militar, con aptitud y oportunidad. En este contexto, todos los riesgos estratégicos deberían ser contemplados.

El nivel de cooperación regional determina un desafío al momento del diseño del Sistema de Defensa Nacional y, por ende, el de movilización nacional, sin que ello condicione el nivel de autodefensa para la preservación de los intereses vitales.

No obstante, este nivel encuentra campo fértil para la integración en áreas como ciencia y tecnología, que permiten un desarrollo de los instrumentos militares coherente con la actitud política de cooperación. Esto facilita afianzar las medidas de confianza mutua e interoperabilidad y evitar interdependencias que condicionen la autonomía al momento de plantear la defensa de intereses vitales.

Desarrollar medios y tecnología duales da un viso de sustentabilidad necesario que, integrado regionalmente, logra potenciar su factibilidad.

Las legislaciones de Brasil, Chile y Perú muestran aspectos interesantes tanto en las áreas de movilización a considerar, como en su organización. El modelo de conducción centralizada con ejecución descentralizada implicando a todas las áreas de gobierno pareciera ser una propuesta superior respecto a la derogada Ley 17649, optimizando, fundamentalmente, la etapa de planeamiento.

El modelo explicitado en la legislación brasileña -Política de Movilización, Directrices Gubernamentales de Movilización Nacional y el Plan Nacional de Movilización- es indispensable para la conducción del planeamiento y ejecución.

Por ello, para la Argentina la consolidación de la documentación rectora, conforme a la lógica del ciclo de planeamiento de la defensa, no deja de ser un aspecto relevante para alcanzar el nivel de eficiencia deseado. Es importante destacar el marco normativo que brinda el concepto de

En todos los países se prevé la fase de planeamiento en una forma permanente e integral como parte del planeamiento estratégico de la defensa. También, se consideran las fases de movilización y desmovilización como parte integral del ciclo, pudiendo ser total o parcial.

los estados de excepción expuesto en la legislación chilena, donde pueden ser contenidos los desastres naturales como es también en el caso de Perú.

De los conceptos vertidos por Brasil se destaca el de **considerar actos lesivos a la soberanía**, aunque ello no signifique invasión al territorio nacional, aspecto que merece ser tenido en cuenta, dada la condición de vecindad.

En cuanto a la movilización es oportuno resaltar los principios de acción del SINAMOB relacionados con el fomento del desarrollo nacional y la cooperación, tomados como principios rectores de una política nacional que debe integrar todas las estructuras del estado.

Desde el punto de vista de la Argentina, los principios del SINAMOB resultan de interés ya que expresan una forma de generar condiciones de desarrollo en beneficio directo a la movilización como, también, una coincidencia de principios con la política de defensa nacional enunciados en el *Libro Blanco de la Defensa*.

Finalmente, resulta importante considerar un Plan de Movilización y una etapa de desmovilización. Esto debe ser tenido en cuenta en términos de organización de la actividad y, fundamentalmente, brindar seguridad jurídica a las personas físicas o jurídicas, en función de las previsiones de las remuneraciones y/o compensaciones a otorgar.

Es imperioso elaborar una Ley de Movilización Nacional. Ello permitirá integrar el poder y potencial nacional buscando su sinergia, debiéndose reglamentar acorde a la normativa vigente y a las reales capacidades de conducción del área o autoridad de gobierno responsable de su dirección.

La Ley de Movilización Nacional es una pendiente de nivel estratégico que, más allá de su función principal de adecuar el potencial de la Nación con el objeto de satisfacer las exigencias de la Defensa en un nuevo contexto nacional y regional, se constituye como una oportunidad y herramienta para motorizar el desarrollo del país. Así, busca optimizar la integración regional y esa relación de costo – beneficio del sistema de defensa tan difícil de determinar y alcanzar.

Eduardo Miguel Tourné

Capitán de navío. Oficial de Estado Mayor de la Armada Argentina y de la Armada Nacional de la República Oriental del Uruguay. Licenciado en Sistemas Navales Aéreos. Egresó de la Escuela Superior de Guerra Conjunta en el 2013, del Curso de Estrategia y Conducción Superior. Actualmente se desempeña como Jefe de la Base Aeronaval Comandante Espora.

> ARTÍCULO CON REFERATO