

## DEFENSA NACIONAL

### La reestructuración del Poder Ejecutivo y la existencia del CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL

Por el Teniente Coronel Julio César Salvadores.

La Ley Orgánica de los Ministerios del Poder Ejecutivo (Ley 14303), promulgada el 23 de julio de 1954, además de fijar la cantidad, ramo y funciones de los ministerios del Poder Ejecutivo, establece la coordinación de los negocios de la Nación "mediante" "los acuerdos, órganos y consejos de coordinación general o específica que determine el Poder Ejecutivo".

Como complemento de esta Ley y cumpliendo lo propósitos enunciados en el artículo 6º de la misma, el Poder Ejecutivo dictó el DECRETO N° 12171, creando las Secretarías del Poder Ejecutivo como órganos coordinadores de los asuntos de gobierno y asesores directos del Presidente de la Nación.

Dicho Decreto establece también la existencia circunstancial de dos consejos:

El **Consejo de Gobierno**, presidido por el Presidente de la Nación e integrado por los Secretarios del P. E., el que se convoca en **Acuerdo de Gobierno** para realizar "la coordinación general del" "despacho de los negocios de la Nación en el plano de las tareas" "de conducción centralizada";

el **Consejo de Gabinete**, presidido por el Presidente de la Nación e integrado por los Ministros del P. E. y los Secretarios del P. E., el que se convoca en **Acuerdo de Gabinete** para realizar "la" "coordinación del despacho de los negocios de la Nación armonizan-" "do las tareas de conducción centralizada con las tareas de ejecu-" "ción descentralizada".

En esta apretada síntesis del contenido de los instrumentos le-

gales antes citados, podemos advertir un paralelismo notable entre la estructura actual del Poder Ejecutivo Nacional y las organizaciones tipo de los comandos militares. El Presidente de la Nación, al crear las Secretarías del P. E., ha constituido un "Estado Mayor" para la conducción centralizada del gobierno, órgano de asesoramiento de que carecía la estructura anterior del P. E. En forma similar a las divisiones de un Estado Mayor, que tienen a su cargo el estudio de un aspecto importante de la conducción, cada una de las Secretarías del P. E. asesora y coordina sobre un aspecto fundamental del gobierno que agrupa por afinidad permanente o circunstancial a varios ministerios. Pero, así como las divisiones de un E. M. sólo tienen una responsabilidad interna ante su comandante en lo tocante a la conducción militar, las Secretarías del P. E. sólo tienen una responsabilidad interna ante el Presidente de la Nación en todo cuanto asesoran y coordinan. De aquí que la creación de estos órganos de asistencia y coordinación facilita la abrumadora labor del Presidente de la Nación, sin modificar en absoluto las responsabilidades que los Ministros de la Nación comparten en forma solidaria con el Presidente de la Nación en todos los actos de gobierno atinentes a su ramo y, en conjunto en los de orden general, según establece la Constitución Nacional en sus artículos 84 y 85.

Relacionemos ahora estas consideraciones sobre la actual estructura del Poder Ejecutivo, con la existencia del **CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL**, a fin de arribar a la conclusión de si dicho organismo superior es aún necesario, ya que se advierte en algunos actos de gobierno la tendencia a omitirlo. Recordaremos que este órgano, integrado por el Presidente de la Nación y los Ministros Secretarios de Estado, fue creado por Decreto 9.330/43 (20 de setiembre de 1943), más tarde ratificado por Ley 12913. El artículo 1. del citado Decreto expresaba: "Todos los problemas fundamentales de la Defensa Nacional serán resueltos por el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de los Secretarios de Estado, reunidos en Acuerdo General de Ministros. Las reuniones de esta naturaleza tendrán el carácter de Consejo de Defensa Nacional". Más tarde se suprimió la expresión "reunidos en Acuerdo General de Ministros", con el objeto, entre otros, de brindarle una atención especial a los problemas de la Defensa Nacional al exigir que para tales asuntos

se hicieran reuniones especiales del Poder Ejecutivo con los Ministros, en las que no se considerarían los problemas corrientes del gobierno.

Como puede apreciarse, el Consejo de Defensa Nacional es un organismo de funcionamiento circunstancial y no permanente, y de existencia aparente, ya que se plasmó sobre la misma organización del Poder Ejecutivo y de sus colaboradores constitucionales. Según ello, su creación desde el punto de vista ejecutivo no aportó ninguna nueva solución al mecanismo de elaboración de los trabajos de Gobierno que tocan a la Defensa Nacional (1). Orgánicamente, el Consejo de Defensa Nacional tampoco podría haberse apartado de la composición mencionada, dado el carácter directivo ejecutivo y la fuerza jurídica que se le quería dar a este organismo en la esfera superior del gobierno.

Según estas consideraciones, pareciera ser que la creación del Consejo de Defensa Nacional resultaba innecesaria, ya que el Poder Ejecutivo contaba con la fuerza constitucional y demás resortes para resolver los problemas de Defensa Nacional, que también son actos de gobierno, sin recurrir al arbitrio de cambiar su denominación. Más reforzada se encontraría esta suposición en el presente con la estructura actual del Poder Ejecutivo, que brinda al Presidente de la Nación un asesoramiento mayor para la adopción de sus decisiones que en épocas anteriores.

Esta puede haber sido quizás la razón por la cual no aparece en el Decreto N° 12171 la mención del Consejo de Defensa Nacional limitando, como se expresó al principio, la existencia de esta clase de órganos a los Consejos de Gobierno y de Gabinete. A nuestro juicio, el segundo de los citados por su composición y responsabilidad constitucional, absorbería las funciones del Consejo de Defensa Nacional (Decreto 9330/43 - Ley 12913), en el caso de derogarse el Decreto-Ley antes mencionado.

Cabe destacar que la omisión de la inclusión del Consejo de Defensa Nacional en los instrumentos legales que se citan a la cabeza del artículo, no representa desde el punto de vista jurídico

---

(1) Salvo la creación de la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional.

la supresión del organismo, puesto que el Decreto 9330/43 (Ley 12913) no ha sido derogado en forma explícita ni tácitamente, según se aprecia de la lectura del artículo 8º de la Ley 14303. También la Ley 13234 de Organización de la Nación para Tiempo de Guerra, en vigor, lo considera como el órgano superior responsable de la defensa nacional.

Para juzgar el grado de veracidad de la suposición antes formulada de que "pareciera ser que la creación del Consejo de Defensa resultaba innecesaria..." etc., es menester remontarse a la época de su creación y a los antecedentes existentes.

En la conferencia expuesta en el Círculo Militar el día 21 de septiembre de 1945 (2) por el entonces Coronel D. Benjamín Rattenbach, quien se desempeñaba en la ocasión como Subjefe de la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, el conferenciante realizó una breve reseña de los antecedentes de creación del Consejo de Defensa Nacional señalando que hubieron, entre el año 1914 y 1943, diez y siete tentativas de creación, de diverso origen. El fracaso de las diez y seis primeras revela la incomprensión, o el escaso interés por parte de las autoridades superiores de la Nación existentes en dicho período, en la concreción de una medida tan importante.

El conferenciante expresó que las razones fundamentales que hacían necesaria en esa época la existencia del Consejo de Defensa Nacional eran:

- 1 — Necesidad de dirigir la preparación de las fuerzas civiles, en concordancia con las fuerzas militares.
- 2 — Necesidad de establecer bases comunes para la preparación de todas las fuerzas que intervienen en la defensa nacional.
- 3 — Necesidad de contar con el órgano adecuado para ejercer la dirección superior de la guerra.

Para evaluar mejor las razones fundamentales expuestas, baste recordar que en el período que se analiza, la situación espiritual, orgánica y material de la defensa nacional puede concretarse en los siguientes términos:

- a) Era conciencia general en las autoridades civiles y funcionarios en general que la defensa nacional constituía un

(2) Publicada en la Revista Militar Nº 536 - Septiembre de 1945.

- problema privativo de las fuerzas armadas, desconociéndose así el carácter integral de las guerras modernas.
- b) Consecuencia de lo anterior era la falta de capacidad de dichas autoridades y funcionarios para intervenir en la organización de la defensa nacional, en todo lo que fuera de su competencia.
  - c) Las fuerzas armadas existentes en dicho lapso, Ejército y Marina, trabajaban en sus respectivos planes de operaciones con un notable aislamiento, originado en la carencia de organismos o autoridades superiores a ellas, capacitados para coordinarlas y darles bases estratégicas comunes.
  - d) La organización administrativa del país no contaba con los instrumentos jurídicos y orgánicos eficientes como para determinar con aproximación el potencial de guerra de la Nación y facilitar su utilización racional en tiempo de guerra.
  - e) No existía una zona del interior organizada desde el punto de vista militar, aspecto que comenzó a subsanar el Ejército para satisfacer sus necesidades, en el quinquenio 1935-1940.
  - f) Los Presidentes que rigieron los destinos de la Nación en el citado lapso de 30 años, la mayor parte de ellos civiles, no contaban con órganos asesores de la conducción militar, que les permitieran ejercer con acierto el cargo de "Comandante en Jefe de todas las fuerzas de mar y de tierra de la Nación" que les asignaba el inciso 15 del artículo 86 de la Constitución Nacional vigente en la época.

Haciendo una confrontación entre las condiciones expresadas y el momento actual, podemos preguntarnos: ¿Son las condiciones en que se desenvuelve actualmente la defensa nacional las mismas de la época antes citada? Indudablemente que no. El vuelco ha sido notable. El mismo Consejo de Defensa Nacional, con el impulso de su Secretaría y con la comprensión de gobernantes militares y colaboradores conscientes de los peligros que genera la propia debilidad para respaldar una política nacional autodirigida, fue estableciendo sucesivamente las bases orgánicas, jurídicas, doc-

trinarias y didácticas sobre las que se sustenta la estructura actual de nuestra defensa nacional, siempre perfectible, pero altamente eficiente. Los defectos antes señalados han sido subsanados o se han creado los instrumentos necesarios para eliminar definitivamente alguno de ellos.

El Poder Ejecutivo, que otrora hallaba incompreensión hacia la defensa nacional entre sus propios colaboradores civiles y que, entre otros arbitrios, necesitó adoptar el rótulo de Consejo de Defensa Nacional a manera de efecto psicológico para recordar en el futuro a los ministros y funcionarios civiles que también ellos son responsables de la defensa nacional y que los primeros debían efectuar acuerdos de gabinete especiales para dichos fines, se encuentra rodeado hoy de un ambiente distinto de predisposición y mayor comprensión. Gran parte de este efecto puede atribuirse a los cursos que han realizado numerosos funcionarios en la Escuela Nacional de Guerra y a las Cátedras de Defensa Nacional desarrolladas en las universidades.

Hasta aquí el autor ha orientado de exprofeso los argumentos tendientes a evidenciar que el mantenimiento del Consejo de Defensa Nacional como órgano directivo ejecutivo superior de la defensa nacional, frente a la situación presente y a la estructura actual del Gobierno Nacional (P. E.), podría estimarse innecesario. Esto puede aceptarse como cierto desde el punto de vista de que la situación actual de la defensa nacional ha eliminado en gran parte los errores, las incompreensiones y las oposiciones de épocas pasadas, pero existe otro enfoque difícil de denominar y que es el que **ha inducido al autor a sostener que es necesario mantener al Consejo de Defensa Nacional**. Esto, aunque en la práctica reconozcamos que sólo constituye un formulismo puesto que dicho organismo no es otra cosa que el Consejo de Gabinete reunido total o parcialmente (según corresponda) y aunque reconozcamos también que a menudo resulta dificultoso establecer con precisión cuándo un acto de gobierno es de naturaleza pura de defensa nacional, es de fomento, o participa de ambas naturalezas.

Anteriormente se expresó que en la actualidad el Poder Ejecutivo se encuentra rodeado de un ambiente de mayor comprensión

hacia los asuntos de la defensa nacional por parte de los órganos civiles oficiales y funcionarios. También se señalaron algunas razones que han gravitado para crear este estado de cosas. Podría agregarse una más, que es la enorme fuerza política y ascendiente que emana de la personalidad de quien ejerce la primera magistratura. Pero, esta garantía que ofrece la situación actual ¿es acaso indefinida como para estimar innecesario al Consejo de Defensa Nacional (y la fuerza moral y psicológica que él comporta) cuya creación se logró después de treinta años de insistencia? Se estima que no.

La condición humana, amante por naturaleza de la vida pacífica, tiende a disminuir o disimular inadvertidamente el peligro real de guerra y no se resigna a invertir importantes recursos que pueden constituir un factor de progreso, en medidas o elementos de defensa nacional que por lo general constituyen inversiones improductivas y gravosas al presupuesto de la Nación. Con frecuencia los funcionarios no se resignan a intercalar en los planes de gobierno una medida, obra o trabajo de defensa nacional cuya ejecución gravita en desmedro de una similar de la política de fomento.

Otras veces la resistencia no es hacia la inclusión de la medida, obra, etc., sino al orden de prioridad a asignarle. Al favorecer siempre la inclusión, prioridad, etc., de la medida de fomento, el funcionario obra con una intención sana pero a menudo podrá resultar equivocada y una conducta así, generalizada, será fatal para los destinos de la Nación.

Vemos a diario la resistencia y lentitud que ofrecen las naciones europeas del bloque occidental (3) para organizar una modesta fuerza terrestre capaz de sobrellevar con mediana probabilidad de éxito el posible choque de los poderosos ejércitos comunistas. Casi podríamos aventurarnos a suponer que la tensión política creada en torno a Formosa no proviene únicamente de la importancia geoestratégica de la isla y del valor político que representan como amenaza para China comunista las fuerzas nacionalistas apostadas frente al continente, sino también de la necesidad de mantener alarmado al bloque occidental para que se rindan definitivamente

(3) El medio político y civil.

las resistencias oficiales y populares de varias naciones y se puedan organizar las fuerzas capaces de contener la agresión.

Volviendo la vista hacia lo nuestro, podríamos afirmar que el solo hecho de formar parte del Consejo de Defensa Nacional hace sentir a sus miembros, por efecto psicológico, una responsabilidad especial hacia los asuntos de la defensa nacional que puede pasar algo desapercibida en el caso contrario. Su espíritu de colaboración hacia tales problemas de la Nación se hallará más predispuesto recordando que integran ese organismo, que formando únicamente el Consejo de Gabinete que supone una responsabilidad normal de gobierno.

Además, mientras exista un gobernante militar con plena conciencia del valor que representa la preparación de la defensa nacional como respaldo de la política internacional de la Nación, se disimularán bien las incomprensiones o los retaceos en la colaboración, que pueden provenir de funcionarios civiles no del todo comprometidos de la atención que tienen el deber de prestar a los problemas de la defensa nacional y de la responsabilidad que les alcanza, pero tan pronto el Poder Ejecutivo fuera ejercido por un civil se lamentaría la ausencia del Consejo de Defensa Nacional; y la experiencia ha demostrado que en tales circunstancias es muy difícil lograr medidas como la de volver a reimplantarlo.

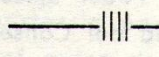
Al autor de este trabajo que, en condición de oficial subalterno, le cupo el alto honor de integrar el plantel de personal fundador de la ex-Secretaría del Consejo de Defensa Nacional, le consta el interés especial con que concurrían a las reuniones del Consejo de Defensa Nacional los primeros miembros integrantes del mismo y la responsabilidad particular que experimentaron al referendar los Decretos atinentes a la defensa nacional originados en acuerdos de ministros bajo el citado título.

## CONCLUSION

Todo lo expresado permite aseverar que el mantenimiento de las reuniones (parciales o totales) del Consejo de Gabinete con carácter de "Consejo de Defensa Nacional" y su cita en todos los



documentos producidos como actos de defensa nacional del Poder Ejecutivo (Decretos, proyectos de leyes, hipótesis de guerra, resoluciones de estrategia general, directivas de guerra, etc.), contribuirá a refirmar la responsabilidad, a estimular siempre el interés y a predisponer el espíritu de colaboración de los magistrados y funcionarios civiles hacia los planes, previsiones o medidas tendientes a colocar en un alto pie de eficiencia la defensa nacional.



# REVISTA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA

Año XXXIII    ::    ENERO - MARZO 1955    ::    No. 316

## Sumario

LA PREPARACION Y DESARROLLO DE LOS EJERCICIOS EN LOS ORGANISMOS TERRITORIALES. Por el Coronel Alberto E. Lammirato	5
DEFENSA NACIONAL. LA REESTRUCTURACION DEL PODER EJECUTIVO Y LA EXISTENCIA DEL CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL. Por el Teniente Coronel Julio César Salvadores	18
INGENIEROS. (Tema de conducción). Por el Teniente Coronel Osmán Angel Cacivio	27
CONDUCCION TACTICA GENERAL. (Tema desarrollado en el Curso de Tenientes 1os. de 1954, de la E. S. G.). Por el Teniente Coronel Carlos Julio Mosquera	39
GENERALIDADES SOBRE LAS NECESIDADES DE LA ARTILLERIA MODERNA. Por el Teniente Coronel Enrique del Castillo	95
NOTICIAS PROFESIONALES Y GENERALES	121
CRONICA	128

---

La Dirección de la Revista deja a sus colaboradores la entera responsabilidad de las opiniones o juicios vertidos a cuyo fin, cuando no sean artículos de la Dirección, las colaboraciones aparecerán con el nombre del autor.