



Facultad del Ejército



Sede educativa: Escuela Superior de Guerra “Tte. Gral. LUIS MARÍA CAMPOS”

## TESIS

**Título: “La necesaria actualización del marco jurídico de la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia Nacional, desde una perspectiva estratégica”**

Que para acceder al título de *Magister en Estrategia y Geopolítica*, presenta el Maestrando Arturo Carlos Giovenco.

Director de tesis: CR Mgr. Gustavo A. Visceglie.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, septiembre de 2023.

### **Sinopsis**

En este trabajo se busca corroborar la hipótesis aquí formulada, en el sentido de que el marco jurídico vigente que regula la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia en la República Argentina, debe ser actualizado desde una perspectiva estratégica a fin de superar las actuales insuficiencias doctrinarias que limitan la capacidad de reacción de la República Argentina, frente a ciertas formas de agresión y amenaza.

**Palabras clave:** Defensa nacional, seguridad interior, inteligencia nacional, marco jurídico.

### **Abstract**

The purpose of this thesis is to verify and corroborate the hypothesis herein submitted to analysis, which is that the Argentine legal framework related to National Defence, Interior Security and Intelligence currently in force, must be revisited critically from an strategic perspective, in order to overcome the flaws which undermine defence capabilities of the Republic of Argentina, against certain forms of aggression and threat.

**Key words:** National Defence, Interior Security, national intelligence, legal framework.

### **Agradecimientos:**

En primer lugar agradezco al CR Mgr. Gustavo A. Visceglie, tanto por su dedicación a la dirección de esta tesis como también por sus comentarios y por las recomendaciones formuladas, especialmente en aquellas cuestiones técnicas con las que, por mi propia formación profesional, no estaba familiarizado.

Asimismo quiero agradecer a la Mgr. Gloria Cohen, por la orientación brindada en relación con cuestiones metodológicas relacionadas con la investigación llevada a cabo para este trabajo y las Normas APA.

Finalmente, no quisiera dejar sin mencionar mi reconocimiento a la Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis María Campos, por su cuerpo docente y por haber hecho posible el cursado de la Maestría, aún bajo las condiciones derivadas del cumplimiento de las medidas de seguridad sanitaria vigentes durante 2021.

## Índice

<b>Introducción</b> .....	6
<b>Capítulo I. Marco Teórico.</b> .....	11
1. El Marco Jurídico Vigente .....	11
2. La Seguridad .....	12
3. La Defensa Nacional y la Seguridad Interior.....	13
4. La Seguridad Jurídica .....	13
5. Sistema.....	13
6. Conflicto .....	14
7. La guerra .....	15
8. Las “guerras híbridas” .....	15
9. Infraestructuras Críticas .....	15
10. Inteligencia.....	16
11. Asimetría.....	16
12. Amenaza.....	18
13. Las “Nuevas Amenazas” y las “Nuevas Guerras” .....	19
14. Agresión .....	20
15. Terrorismo.....	20
16. Insurgencia .....	22
17. Operaciones de decepción, velo y engaño .....	24
18. Poder Nacional.....	25
19. Securitización.....	25
20. Conclusiones parciales .....	25
<b>Capítulo II. La articulación de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, ante las eventuales agresiones y amenazas a la Seguridad de la República Argentina.</b> .....	26
1. Finalidad .....	26
2. Metodología empleada.....	26
3. Planteo .....	26
4. Los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional .....	26
4.1. El Sistema de Defensa Nacional .....	27
4.1.1. La Ley de Defensa Nacional .....	27
4.1.2. La reglamentación de la Ley de Defensa Nacional .....	28
4.1.3. Análisis sistémico .....	37
4.2. El Sistema de Seguridad Interior .....	41
4.2.1. La Ley de Seguridad Interior .....	41
4.2.2. La reglamentación de la Ley de Seguridad Interior .....	42
4.2.3. Análisis sitémico .....	42
4.3. El Sistema de Inteligencia Nacional .....	43
4.3.1. La Ley de Inteligencia Nacional .....	43
4.3.2. La Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional .....	45
4.3.3. Análisis sistémico .....	45
5. La línea divisoria entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior .....	47
6. Conclusiones parciales .....	49
<b>Capítulo III. El tratamiento de algunas de las posibles formas de amenaza y agresión contra la Seguridad de la República Argentina, bajo el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 - 2023.</b> .....	51
1. Finalidad .....	51

2.	Metodología empleada.....	51
3.	Planteo .....	51
4.	El tratamiento de algunas posibles formas de amenaza y agresión, bajo el Marco Jurídico Vigente .....	51
4.1.	Análisis de la cuestión bajo la Ley de Defensa Nacional .....	51
4.1.1.	Las guerras híbridas .....	51
4.1.2.	Los conflictos asimétricos .....	52
4.1.3.	Las amenazas .....	53
4.1.4.	Las "nuevas guerras" y las "nuevas amenazas" .....	54
4.1.5.	El terrorismo .....	54
4.1.6.	La insurgencia .....	56
4.1.7.	Las operaciones de decepción, velo y engaño .....	56
4.2.	La cuestión bajo la LSI.....	57
4.3.	La cuestión bajo la LI.....	57
5.	Conclusiones parciales.....	58
<b>Capítulo IV. Las insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente en la República Argentina durante el período 1984 - 2023 y sus consecuencias sobre los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional.....</b>		
1.	Finalidad .....	59
2.	Metodología empleada.....	59
3.	Planteo .....	59
4.	Insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente .....	59
4.1.	Antecedentes parlamentarios correspondientes a la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia.....	59
4.1.1.	El debate del proyecto de Ley de Defensa Nacional .....	60
4.1.2.	El debate del proyecto de Ley de Seguridad Interior .....	61
4.1.3.	El debate del proyecto de Ley de Inteligencia .....	62
4.2.	Identificación de las insuficiencias doctrinarias en la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia .....	63
4.2.1.	El desaprovechamiento de la capacidad de disuasión .....	63
4.2.2.	El criterio de distribución de competencias para la intervención de cada sistema .....	65
4.2.3.	La falta de visión integradora de los tres sistemas .....	71
4.2.4.	El encuadre del problema ante la creciente complejidad de ciertas formas de agresión .....	72
4.2.5.	La segmentación del Sistema de Inteligencia por razones ajenas a la especialización de sus elementos .....	76
4.2.6.	Las contradicciones resultantes de las insuficiencias doctrinarias del Marco jurídico Vigente .....	77
5.	Conclusiones parciales.....	78
<b>Capítulo V. La necesaria actualización del Marco Jurídico Vigente ante los valores, derechos y garantías derivados de la Constitución Nacional.....</b>		
1.	Finalidad .....	82
2.	Metodología empleada.....	82
3.	Planteo .....	82
4.	La actualización del Marco Jurídico Vigente, bajo la Constitución Nacional.....	83
4.1.	La Constitución Nacional y las bases sobre las que se asientan los Sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia, dentro del Marco Jurídico Vigente.....	83
4.1.1.	Lo que las Provincias delegan en la Nación .....	83

4.1.2. Lo que las Provincias se reservan para sí .....	84
4.1.3. Los derechos y garantías individuales .....	85
4.1.4. El carácter no absoluto de los derechos .....	85
4.1.5. La emergencia y los institutos de la emergencia .....	85
4.2. Lo que el Marco Jurídico Vigente no restringe .....	86
5. Conclusiones parciales.....	88
<b>Conclusiones finales</b> .....	90
1. Conclusiones relacionadas con la corroboración de la Hipótesis .....	90
2. Otras conclusiones, derivadas de la corroboración de la Hipótesis .....	91
Referencias.....	93

*La estrategia es la adaptación práctica de los medios puestos a disposición de un general, al logro del objetivo fijado<sup>1</sup>.*

## **Introducción**

Este trabajo se enmarcó en el área de investigación correspondiente a la Estrategia, enfocándose en las amenazas actuales a la Seguridad, como punto de partida para revisar críticamente el marco jurídico vigente en la República Argentina en materia de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional durante el período 1984 – 2023 (en adelante, denominado el “Marco Jurídico Vigente”).

El tema de investigación fue la adecuación del Marco Jurídico Vigente a las necesidades surgidas con motivo de nuevas amenazas, no contempladas expresamente al momento de aprobar las sucesivas normas que integran el Marco Jurídico Vigente.

Se aclara que a los fines de esta tesis, el Marco Jurídico Vigente tenido en cuenta fue comprensivo tanto de la legislación específica como de los actos reglamentarios dictados en virtud de ella, a la fecha de esta tesis.

El tema acotado fue la revisión crítica de la adecuación del Marco Jurídico Vigente en la República Argentina a las necesidades en materia de seguridad, tomando a esta última como una situación integral (la “Seguridad”, abarcadora tanto de la Seguridad Interior como de la Defensa Nacional), más allá de la especialización entre Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia.

Desde este enfoque resultó su contraposición a la especialización del Marco Jurídico Vigente (cuyo diseño arroja una segmentación y estanqueidad casi sin excepciones entre las dos esferas mencionadas en primer término, que se proyectan sobre la tercera de ellas) en orden a plantear criterios que indican la necesidad de actualizar el Marco Jurídico Vigente.

Como antecedentes del problema, es posible mencionar aquellos que se relacionan directa o tangencialmente con la hipótesis de este trabajo. En efecto, los siguientes trabajos sugieren -cuando no indican expresamente- puntos de vista que coinciden con los aquí manifestados (o resultan concurrentes con ellos, brindándoles apoyo y sostén):

a. Spota (2018) se refiere al surgimiento (especialmente luego de la Guerra Fría) de sujetos no estatales (a veces apoyados por Estados) que presentan nuevas formas de amenaza ante las cuales, en el caso argentino, el sistema legal de defensa nacional, (influenciado por acontecimientos histórico – institucionales que cronológicamente coincidieron con los últimos años de la Guerra Fría) quedó de alguna manera desactualizado frente a nuevos desafíos que, a falta de cambios en el marco legal argentino, obligan a explotar al máximo la intergencialidad para el desarrollo de capacidad de respuesta.

b. Visceglie (2019) advierte del surgimiento de nuevas amenazas transnacionales no convencionales y llevadas a cabo por actores no estatales, vinculadas con el crimen organizado y el terrorismo, que más allá de la noción tradicional - de cuño westfaliano- de la Seguridad para los Estados, plantean nuevos desafíos a la soberanía estatal haciendo necesario que los Estados reformulen la manera en que buscarán el objetivo de su propia seguridad y la de sus habitantes.

c. Serrano (2019) plantea la revisión y debate del marco legal que regula la Defensa Nacional por un lado y la Seguridad Interior por el otro, con un criterio de unificación de respuesta ante amenazas cada vez más interrelacionadas. A lo largo del desarrollo de la tesis, se verá que este antecedente resultó un sostén teórico para la corroboración de la hipótesis presentada, ya que esta la tesis no es sino un trabajo de revisión

---

<sup>1</sup> Helmut Karl von Moltke, citado por Basil Liddell Hart (Liddell Hart, 1941, p. 396).

crítica del marco legal que establece los Sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia, apuntando a lograr un sistema abarcador de la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia adecuado a los desafíos modernos, tarea concordante con la que Serrano recomienda expresamente.

d. Tello (2010) se refiere a los cambios ocurridos en la post Guerra Fría, como consecuencia del surgimiento de nuevos actores no estatales, el debilitamiento (o, al menos, la crisis) de la capacidad de respuesta de los Estados nacionales ante los desafíos de posibles enemigos no identificables. En ese contexto general, en el que la inseguridad deja de ser exclusivamente endógena o exógena y al cual la República Argentina no resulta ajena, el autor plantea la necesidad de definir un cuadro aproximado de riesgos, desafíos y amenazas, y a partir de eso elaborar un pensamiento estratégico e instrumentos que den respuesta a la nueva situación.

e. Wall (2011), partiendo del examen de las nociones de ciberguerra, guerra no convencional e interagencialidad, el autor identifica zonas grises que se traducen en dificultades organizacionales y operativas, relacionadas con los recursos que resulten (o no) admisibles para ser empeñados y el ulterior control institucional de las acciones llevadas a cabo, según su naturaleza militar o de inteligencia. Relacionado con ello, el autor asimismo sugiere el riesgo de que ante la necesidad de encuadrar una misión en una naturaleza u otra, se termine integrando el equipo que la lleve a cabo incluyendo personal de inteligencia o militar, al sólo efecto de buscar una justificación para el encuadre formal – institucional que se quiera dar a la naturaleza de la misión, más allá de si la participación del personal así incorporado es operativamente necesaria para la ejecución de la misión.

Los antecedentes mencionados fueron tomados con ese carácter, atendiendo a que abordaron cuestiones relacionadas con el problema a investigar, sirviendo asimismo como anclaje para el desarrollo de este trabajo a la luz del marco teórico expuesto luego de esta Introducción.

Por otra parte, los mencionados antecedentes hicieron reflexionar acerca de dos cuestiones consideradas fundamentales. La primera de ellas, planteada en los estudios que partiendo del análisis del desarrollo de nuevas formas de conflicto, demuestran el surgimiento y mutación de amenazas que, en opinión de algunos de los autores consultados, resultan (conceptual, teleológica y operativamente) distintas de las que durante siglos desafiaron a los Estados bajo el llamado paradigma westfaliano.

La segunda de las mencionadas cuestiones surge de los estudios que, tenidos en cuenta para el examen del Marco Jurídico Vigente, brindan elementos conceptuales y analíticos que llevan a poner en tela de juicio la adecuación del referido marco a las antedichas amenazas, planteando el interrogante de si el Marco Jurídico Vigente permite o restringe la optimización de los medios a emplear para prevenir y en su caso rechazar las nuevas amenazas.

Partiendo de todo lo anterior, se llegó a que la esencia del problema analizado consiste en la insuficiencia de la respuesta que se advierte en el actual Marco Jurídico Vigente, ante ciertas formas de amenazas para la Seguridad de la República Argentina, que aunque no sean totalmente nuevas, en las últimas décadas han demostrado ser más probables que el clásico conflicto Estado – Estado, librado abiertamente en un campo de batalla.

En efecto, los estudios que delinear el marco teórico analizado para este trabajo registran cambios tanto en los posibles actores responsables de situaciones de riesgo para la Seguridad de la República Argentina, como en los medios y objetivos con que dichos actores pueden intentar acciones en contra de la Nación. También advierten de la existencia de posibles acuerdos de colusión entre actores que, aún siendo de diferentes naturalezas, se complementan cuando las acciones que para ciertos actores son medios, constituyen objetivos de actores de otro tipo (y viceversa).

Ante tal constatación, los antecedentes tenidos en cuenta llevan a plantear el problema de si el Marco Jurídico Vigente (que organiza los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional) ha pasado a ser insuficiente como base jurídica necesaria para que dichos sistemas puedan actuar en condiciones de aprovechamiento pleno, respondiendo de manera adecuada a las nuevas formas de amenaza para la Seguridad de la Nación, tanto en condiciones operacionales óptimas como de seguridad jurídica en su accionar.

Por ello se concluyó que tanto los antecedentes estudiados como el análisis propio llevado a cabo justifican el examen del problema analizado, partiendo de las siguientes premisas:

(i) la Seguridad es una situación cuya búsqueda plantea desafíos en dos esferas (la de la Defensa Nacional y la de la Seguridad Interior, con las que a su vez interactúa la actividad propia de la Inteligencia Nacional en su respuesta a los requerimientos del decisor relacionados con ambas esferas) entre las que la claridad de la línea que las divide no siempre es (conceptual ni operativamente) tan clara como se la traza en el Marco Jurídico Vigente, situación que da lugar a la inadecuación de este último a los desafíos frente a los que debe dar respuesta; y

(ii) sobre la base de lo anterior, se advirtió la necesidad de examinar dicha inadecuación, así como también la flexibilización de la línea divisoria trazada en el Marco Jurídico Vigente, resultante de la asociación de los conceptos de Defensa Nacional-guerra-Fuerzas Armadas por un lado y, por el otro, los de Seguridad Interior-delincuencia-Fuerzas de Seguridad, con el propósito de adecuar el criterio legal a las necesidades prácticas y operativas para la Seguridad, en un marco de seguridad jurídica para las acciones tendientes a su concreción.

Así, se concluyó la necesidad de dilucidar el problema por las siguientes razones: (i) para establecer si el Marco Jurídico Vigente requiere (o no) su adecuación a fin de que los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional se desenvuelvan en condiciones óptimas de operatividad en condiciones de seguridad jurídica; y (ii) en caso de que las conclusiones corroboren dicha necesidad de adecuación, la dilucidación del problema permitirá identificar los motivos de dicha necesidad de adecuación y, partiendo de ello, plantear criterios en los que podrían apoyarse las reformas que deberían ser implementadas.

Como objetivo general de la tesis, se apuntó a: *comprender la manera en que el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 – 2023 dispone la articulación de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, ante las eventuales agresiones y amenazas a la Seguridad de la República Argentina, para estar en condiciones de analizar su adecuación (o no) a ciertas agresiones y amenazas posibles.*

Los objetivos específicos correspondientes al objetivo general fueron:

1) *analizar el tratamiento de algunas de las posibles formas de amenaza y agresión contra la Seguridad de la República Argentina bajo el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 - 2023, para verificar si dichas formas de agresión tienen tratamiento específico y actualizado en el Marco Jurídico Vigente, o si carecen de él;*

2) *identificar en qué aspectos el Marco Jurídico Vigente en la República Argentina durante el período de estudio presenta insuficiencias en su doctrina, para determinar si ellas generan interpretaciones y directivas políticas contradictorias o que limitan la plena operatividad de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional argentinos, ante las posibles formas de agresión analizadas en el objetivo específico anterior; y*



3) *explicar por qué la actualización del Marco Jurídico Vigente no resulta contraria a los valores, derechos y garantías derivados de la Constitución Nacional, para verificar que dicha actualización resista el debido control de constitucionalidad.*

Como hipótesis, se planteó que: *el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 - 2023, resulta de una visión influenciada por circunstancias internacionales e institucionales internas de la República Argentina y ante ulteriores cambios en dichas circunstancias, queda en evidencia que el Marco Jurídico Vigente no brinda la respuesta necesaria frente a determinadas amenazas y agresiones no específicamente contempladas en la visión con que había sido concebido, generando asimismo interpretaciones y directivas políticas contradictorias acerca de sus alcances.*

Dados el tema, el problema, los objetivos y la hipótesis planteada en la tesis, el método aplicado para la tesis fue el deductivo.

En efecto, se consideró que el método analógico no resulta de utilidad, ya que al tratarse de un marco legal condicionado e influido tanto por el marco constitucional como por las vicisitudes institucionales e históricas de nuestro país, la importancia de considerar marcos legales de otros países, aunque no fue totalmente soslayada, resultaría de utilidad relativa.

El método inductivo tampoco resultó de utilidad, ya que no se está ante una pluralidad de casos individuales de una misma clase, cuyo análisis permita extraer una conclusión general para todos los casos de esa misma clase.

El método deductivo, en cambio, permitió pasar de un conocimiento general (partiendo de la generalidad del Marco Jurídico Vigente) a formulaciones particulares que resultaron de utilidad a los fines de la corroboración de la hipótesis y la formulación de las conclusiones.

Teniendo en cuenta la naturaleza del problema y del tema, se ha optado por un enfoque cualitativo, atendiendo a que “utiliza la recolección de datos, sin medición numérica, para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”, con la idea de “explorar, describir y, luego, generar perspectivas teóricas” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 8).

En efecto, por la naturaleza del tema no se advirtió que su desarrollo hiciera necesaria la realización de mediciones cuantitativas que aportasen información útil. Descartada esta actividad, resultó necesaria la focalización en lo conceptual con énfasis en lo cualitativo, para poder contrastar la hipótesis y cumplir los objetivos.

La elección del enfoque resultó corroborada durante el desarrollo de la tesis, al comprobarse que la hipótesis fue surgiendo (y refinándose) durante el proceso de estudio del marco teórico relevado, lo cual concordó con una de las características del enfoque seleccionado.

Por la misma razón, y considerando asimismo los objetivos establecidos y la hipótesis, se consideró que el método a emplear debía ser descriptivo y explicativo para, sobre esa base, formular las conclusiones que dieran cumplimiento a los objetivos del trabajo.

Para la selección de los alcances, se partió de las nociones de describir y explicar admitidas metodológicamente, a saber:

Describir implica varias cuestiones: definir el fenómeno, sus características y componentes, así como delimitar las condiciones y los contextos en que se presenta, y las distintas maneras en que llega a manifestarse. Describir representa también claridad conceptual”, en tanto que “Explicar tiene dos significados importantes. En primer término, significa poseer una forma de entendimiento de las causas del fenómeno. En segundo término, se refiere a

"la prueba empírica" de las proposiciones de la teoría. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 83).

Asimismo se tuvo en cuenta que "En un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide o recolecta información sobre cada una de ellas, para así (valga la redundancia) describir lo que se investiga." (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 102) y que en los estudios explicativos, el "interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables" (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 108).

En cuanto a este aspecto del plan, se ha tenido en cuenta que no se prueba si la hipótesis es verdadera o falsa, sino que se trata de "argumentar que fue apoyada o no de acuerdo con ciertos datos obtenidos en una investigación particular" (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006, pág. 142).

En primer lugar, se desarrolló el marco teórico que se consideró útil para que la corroboración de la hipótesis se apoyara en los estudios que configuran el actual estado del arte, referido a la problemática de la hipótesis.

La corroboración de la hipótesis se desarrolló examinando: (i) si la visión en que se basa el Marco Jurídico Vigente ha quedado superada según lo planteado en aquella; y (ii) si, verificado lo anterior, el Marco Jurídico Vigente ha dejado de brindar la respuesta necesaria según lo expuesto en la hipótesis.

Para tales propósitos, la técnica aplicada consistió en: 1) llevar a cabo un análisis del contenido del Marco Jurídico Vigente; 2) analizar el discurso del Marco Jurídico Vigente; 3) observar los cambios operados en el contexto mundial, a lo largo del período durante el cual tuvo lugar la aprobación de las sucesivas normas que integran el Marco Jurídico Vigente; y 4) observar la evolución de las circunstancias institucionales ocurridas en la República Argentina, a lo largo del período durante el cual tuvo lugar la aprobación de las sucesivas normas que integran el Marco Jurídico Vigente.

Partiendo de la técnica mencionada en el párrafo anterior, esencialmente orientada a tener claridad respecto del estado actual del marco jurídico y de la situación fáctica que se enfrenta partiendo de él, se procedió a: (i) examinar si es necesario adaptar el Marco Jurídico Vigente según lo planteado en la hipótesis; (ii) determinar en qué aspectos el Marco Jurídico Vigente presenta insuficiencias doctrinarias (a su vez, generadoras de interpretaciones contradictorias) ante ciertas formas de amenazas y agresiones; (iii) evaluar si las posibles adaptaciones del Marco Jurídico Vigente según lo planteado en (i) y (ii), asimismo permiten superar tanto las insuficiencias de su doctrina como las interpretaciones contradictorias ocurridas durante la vigencia de dicho marco, confirmando así que la actualización del Marco Jurídico Vigente es necesaria, tal como se plantea en la hipótesis; y (iv) verificar que, además de necesaria técnicamente, la actualización también sea viable bajo la Constitución Nacional.

El problema analizado fue considerado relevante, toda vez que su examen permitió corroborar las actuales insuficiencias del Marco Jurídico Vigente y la necesidad de su actualización, aportando elementos de juicio crítico para reformular dicho marco sobre nuevas bases de seguridad jurídica, que permitan que los sistemas en que se apoya la Seguridad puedan intervenir en función de criterios superadores de los actuales.

## **Capítulo I. Marco Teórico.**

Partiendo de los antecedentes reseñados en la Introducción, la elaboración de esta tesis se apoya en el marco teórico presentado en este capítulo del trabajo.

### **1. El Marco Jurídico Vigente<sup>2</sup>:**

A lo largo de esta tesis se menciona al Marco Jurídico Vigente, entendido –tal como se anticipó más arriba- como el marco resultante de las normas jurídicas tanto de rango legal como reglamentario, de las cuales resultan la conceptualización y atribución de competencias propias de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, durante el período en estudio.

La noción planteada en el párrafo anterior, circunscripta a normas legales y reglamentarias, no implica desconocer que la Constitución Nacional es la norma fundamental sobre la que se apoya lo que en este trabajo se denomina Marco Jurídico Vigente, sino que apunta a limitar el objeto de la crítica que se formula en este trabajo a normas de rango legal y reglamentario, ya que como se verá más abajo en el Capítulo V, la situación descrita y criticada en los Capítulos II a IV no resulta de las disposiciones de la Constitución Nacional y su superación tampoco exige modificar las normas de la Constitución Nacional.

Por otra parte, se aclara que no se examina la cuestión relativa a la distribución de competencias entre instituciones federales y provinciales (y que determinan la intervención de los Tribunales y Fuerzas de Seguridad Federales o Provinciales) ya que, en cualquier caso, se está dentro del ámbito de la Seguridad Interior, más allá de si la atención de tales problemas corresponde a las instituciones federales o provinciales; por tal motivo es que examinar en detalle la manera en que la legislación establece la mencionada distribución, no hace al objeto de este trabajo.

Pasando del rango normativo constitucional al legal, y ya en cuanto a la noción de Defensa Nacional, se tomó como marco normativo el derivado de la Ley N° 23.554 de 1988 (Ley Nacional N° 23.554), por la cual se aprueba el régimen legal en materia de Defensa Nacional, estableciendo en su art. 2 el concepto legal de lo que habrá de entenderse por “Defensa Nacional”. En adelante, la ley aquí mencionada será denominada la “LDN”.

El Marco Jurídico Vigente en materia de Defensa Nacional queda asimismo integrado por el Decreto N° 727 de 2006 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 727 del 12 de junio de 2006), reglamentario de la LDN (en adelante, también denominado el “DRLDN”). Relacionado con el DRLDN, se tuvo especialmente en cuenta los cambios en dicho decreto, derivados de los Decretos 683 de 2018 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 683) y 571 de 2020 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 571), por su relación directa con el tema de la tesis y la verificación de la hipótesis formulada.

Por su complementariedad del Marco Jurídico Vigente, asimismo se tiene en cuenta la Directiva de Política de Defensa Nacional (en adelante, denominada la “DPDN”), actualizada en virtud del Decreto N° 457 de 2021 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°

---

<sup>2</sup> En este apartado 1 las normas aquí mencionadas son referenciadas aplicando las Normas APA; el URL indicado en la referencia es el que corresponde al texto legal o reglamentario, según su texto vigente a la fecha de este trabajo, que puede no coincidir con el texto original. En el caso de que el texto original haya tenido alguna modificación considerada relevante para este trabajo, se la menciona expresamente. En lo sucesivo y para facilitar la lectura, luego de su referenciación según las Normas APA, la legislación y decretos mencionados a lo largo de este trabajo serán mencionados con la denominación que aquí se les da expresamente (en el caso de las leyes) o, tratándose de decretos y directivas políticas para la defensa nacional, indicando solamente el número de decreto que les corresponda, seguido del año de su dictado.

457) así como también sus antecedentes, aprobados en virtud de los Decretos N° 1691 de 2006 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1691), 1714 de 2009 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1714) y 703 de 2018 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 703).

El marco normativo también aporta el concepto de “Seguridad Interior”, que resulta del art. 2 de la Ley N° 24.059 de 1991 (Ley Nacional N° 24.059). En lo sucesivo, esta ley será denominada la “LSI”.

Asimismo se tuvo en cuenta el Decreto N° 1273 de 1992 (Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1273), reglamentario de la LSI, resultando su art. 1 relevante por su incidencia en el alcance del concepto de Seguridad Interior.

Asimismo se incluyó la consideración de la Ley N° 25.520 de 2001 (Ley Nacional N° 25520), que se refiere al Sistema de Inteligencia Nacional, definiendo los conceptos de “Inteligencia Nacional”, “Inteligencia Estratégica Militar”, “Contrainteligencia” e “Inteligencia Criminal”. En adelante, esta ley será denominada la “LI”.

Para finalizar con el marco normativo, se tendrá en cuenta la Ley N° 24.948 de 1998 (Ley Nacional N° 24.948) (en adelante, la “LRFFAA”), en cuanto a que: (i) asocia la política de defensa con la protección de los “intereses vitales de la Nación”, de acuerdo con la LDN; (ii) consagra la estrategia disuasiva; y (iii) contempla la organización de las Fuerzas Armadas para el legítimo ejercicio del derecho de autodefensa según el art. 51 de la Carta de las Organización de las Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas) (legítima defensa contra un ataque armado) y la interacción entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, respecto de las funciones de apoyo de las primeras a las segundas, en lo concerniente a la Seguridad Interior.

Para el análisis del marco normativo y como primer punto de partida del marco conceptual, se tiene en cuenta el trabajo (Bartolomé, 2006) donde se plantea que los ataques del 11 de septiembre de 2001 pusieron en evidencia el fin de la Guerra Fría y la erosión tanto del paradigma westfaliano como el del clausewitziano, con la aparición cada vez más marcada de actores no estatales, dinámicas transnacionales y el empleo de la violencia en formas alternativas a la tradicional, entre otros factores que al manifestarse de manera casi simultáneamente con el desarrollo del marco jurídico argentino, demuestran que este último nació, fue desarrollado y comenzó a quedar desactualizado, a lo largo del mismo período.

## **2. La Seguridad:**

Como se verá más abajo, para este trabajo se parte de encuadrar la Defensa Nacional y la Seguridad Interior bajo la noción de Seguridad, abarcadora de ambas. Para esta última, a su vez se tuvo en cuenta el criterio amplio con que se define “Seguridad Nacional” en el Reglamento del Ejército Argentino Conducción para las Fuerzas Terrestres, edición de 1970, citado por Gugliamelli (Gugliamelli, 1978, p. 403) como la “situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales”.

Sin embargo, y para evitar que este trabajo sea asociado con alineamientos doctrinarios ajenos al propósito del mismo, se deja constancia de que el referido antecedente es tenido en cuenta al solo efecto de rescatar la idea básica de que la Seguridad: (i) es una situación; (ii) en la que ciertos intereses vitales están a cubierto.

Desde una fuente totalmente distinta la Seguridad es, según Buzan, citado por Garbini (Garbini, 2019): “la prosecución de la libertad de la amenaza y la habilidad de los estados y sociedades para mantener su entidad independiente y su integridad contra fuerzas de cambio que ellos vean como hostiles” (p. 178). Por otra parte, no obstante, también cabe aclarar que no se propicia una postura en el sentido de los llamados tradicionalistas, que reducen el concepto de Seguridad a su aspecto militar (Buzan, 1997).

Esa idea básica, sirve como criterio de aproximación para establecer que cuando se habla del Seguridad en el sentido lato en el que aquí se la menciona, se busca diferenciarla

de la noción de Seguridad Interior como se entiende a esta última en la LSI, haciendo foco en la situación atinente al mantenimiento de las condiciones de existencia del Estado y de la vigencia de sus instituciones (más allá del tipo o fuente de agresión) para la reformulación de las esferas de Defensa Nacional y Seguridad Interior.

### **3. La Defensa Nacional y la Seguridad Interior:**

A este respecto, se parte de las definiciones legales resultantes de la LDN y de la LSI ya mencionadas, toda vez que al resultar de la legislación vigente en la República Argentina, deben ser tomadas como dato de la realidad y punto de partida, sin perjuicio de su ulterior análisis crítico, como parte de la corroboración de la hipótesis.

### **4. La Seguridad Jurídica:**

En este trabajo también se menciona la Seguridad Jurídica, noción que carece de definición normativa y ha sido objeto de consideración por distintos autores. De todos ellos, por su proyección a los fines de este trabajo, se ha escogido las descripciones brindadas por Néstor P. Sagüés y Juan C. Cassagne, citadas por Manili (Manili, 2019).

El primero de ellos, en cuanto a la utilidad y propósito de la Seguridad Jurídica, afirma que:

no se conforma con la necesidad de predecir eventos, de controlar los riesgos y de programar la estabilidad de las relaciones humanas. También requiere que ese mecanismo predictivo, esa neutralización de peligros y tal planificación de procesos humanos estables, brinde a la postre un producto aceptable, básicamente justo, respetuoso de los derechos humanos básicos ... demanda la aptitud para prever comportamientos estatales y privados de modo bastante preciso, conforme a un derecho vigente claro y estable, pero también que esas conductas pronosticables tengan una cuota mínima de razonabilidad... (p. 282)

Por su parte, Cassagne la vé como “el marco de previsibilidad de las conductas de los agentes estatales... el cual puede mirarse desde un punto de vista tanto estático como dinámico” (p. 282).

Las citas hechas se relacionan con el sentido en que se piensa en la Seguridad Jurídica en este trabajo, ante la necesidad de que la actualización del Marco Jurídico Vigente según lo que aquí se plantea, tenga lugar dentro de los límites y resguardos resultantes de la Constitución Nacional, creando asimismo las condiciones necesarias para que la actuación de los distintos componentes de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia tenga lugar de manera tal que resulte inobjetable desde el punto de vista jurídico - institucional.

Sin embargo, se aclara que la Constitución Nacional es mencionada como parte del marco normativo pero no como parte del objeto que en la tesis se propone modificar. Ello así, no sólo por las dificultades que implicaría el logro de los acuerdos políticos necesarios para un cambio de esa magnitud, sino especialmente por el hecho de que tal como se tiene previsto para la etapa de corroboración de la Hipótesis, los señalamientos que en este trabajo son formulados al Marco Jurídico Vigente no implican que para su eventual superación se requiera reforma constitucional alguna; por el contrario, en el Capítulo V se verá que aquella resulta posible, sin perjuicio de los acuerdos políticos necesarios para ello, mediante adecuaciones a niveles exclusivamente legal y/o reglamentario.

### **5. Sistema:**

Para un análisis de las actividades inherentes a la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia, cabe tener en cuenta el concepto de “sistema” como conjunto de elementos (personas, células, moléculas o lo que sea de que se trate) interconectados, organizados coherentemente para un propósito determinado, de tal manera que los

componentes producen su propio patrón de conducta a lo largo del tiempo, operando íntegra y simultáneamente (Meadows, 2008).

La autora mencionada en el párrafo anterior asimismo destaca otro aspecto importante de la teoría de los sistemas, cual es que los sistemas jerárquicos pueden ser descompuestos en sub-sistemas que operan (o deben hacerlo) en beneficio del sistema en su integralidad, puesto que en defecto de ello, el comportamiento del sistema resulta de sub-optimización.

Por otra parte, y ya pasando al campo más específico de la Defensa, la teoría de los sistemas ha sido planteada como una herramienta útil tanto para pensar en “sistemas de sistemas”, como también para oponer el análisis sistémico al método analítico tradicional, descrito como el proceso de identificación de la naturaleza de los componentes de un fenómeno complejo, dividiéndolo en sus componentes a fin de simplificar su estudio examinándolos individualmente (Vego, 2009).

## **6. Conflicto:**

Sin perjuicio de que el análisis exhaustivo del concepto de “conflicto” no hace al objeto de este trabajo, resulta de utilidad –sólo como punto de partida- mencionar la noción de Julien Freund, citado por Fernando Millia (Millia, 1985) para quien el conflicto:

consiste en un enfrentamiento, choque o desacuerdo intencional entre dos entes o grupos de la misma especie, que manifiestan, unos respecto de los otros, una intención hostil, en general o a propósito de un derecho y quienes por mantener, afirmar o restablecer el derecho intentan quebrar la resistencia del otro, eventualmente recurriendo a la violencia, cual puede –llegado el caso- tender al aniquilamiento físico del otro. (p. 71)

Se advierte que para Freund, el conflicto sólo tiene lugar entre actores de la misma especie. Como se verá en el capítulo correspondiente, este aspecto de la conceptualización parece haber sido tenida en cuenta en la elaboración del Marco Jurídico Vigente para el concepto de “agresión”.

Esa misma línea conceptual, en la que se incluye la idea de actores de la “misma especie” es la seguida en la doctrina nacional, donde se define al conflicto como el “desacuerdo o choque intencional, entre entes de una misma especie, planteado a propósito de un objetivo o de un derecho y en el que para lograr ese objetivo o preservar ese derecho, los actores intentan quebrar la resistencia del oponente, llegando eventualmente al uso de la violencia” (Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis M. Campos, 1993, p. 20).

Sin perjuicio de que se volverá sobre la cuestión a los fines de la corroboración de la hipótesis, por ahora sólo cabe adelantar que la coherencia entre el Marco Jurídico Vigente y la conceptualización del conflicto sobre la base del choque o enfrentamiento intencional entre actores de la misma especie, resulta una referencia relevante a tener en cuenta; sin embargo: (i) la organización jurídica de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia, no debería quedar supeditada a límites conceptuales teóricos que restrinjan o limiten el funcionamiento de cualquiera de tales sistemas, dejando de lado la incorporación de otras nociones técnicas que resultarían posibles mientras no colisionen con restricciones derivadas de la Constitución Nacional; y (ii) si se tiene en cuenta que según el Diccionario para la Acción Militar Conjunta, citado en las Bases para el Pensamiento Estratégico (Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis M. Campos, 1993, p. 62) la definición de guerra puede tener alcances más amplios, incluyendo aquellos enfrentamientos en los que intervengan “grupos organizados políticamente que, respaldados por el empleo de la fuerza, buscan imponer o salvaguardar objetivos políticos, intereses espirituales o materiales esenciales”, la conclusión sería que con la conceptualización aquí comentada para el conflicto, este último podría no abarcar a la guerra, en caso de que en la definición de esta última no se replicase el requisito de oponentes de la misma especie.

## **7. La guerra:**

Al igual que en el caso del concepto de “conflicto”, el análisis exhaustivo del concepto de “guerra” tampoco hace al fondo de este trabajo sino que, tal como se dijo en relación con el conflicto, cabe tener en cuenta el concepto de guerra en la medida en que dicho concepto provee elementos de análisis para la corroboración de la hipótesis aquí planteada.

El concepto de guerra resulta de utilidad a tal fin, si se aprovecha de él la idea de la doble trinidad clausewitziana, a saber: (i) la de naturaleza objetiva (odio, enemistad y violencia primigenia; el juego del azar y las probabilidades; y el carácter subordinado de instrumento para un fin político); y (ii) la de naturaleza subjetiva (el pueblo; el comandante en jefe y el ejército; y el gobierno) (Clausewitz, 1815-1831).

Sin embargo, pese al hecho de que los conceptos de conflicto y guerra no sean el objeto de este trabajo, su estudio es un supuesto ineludible, si se acepta que tal como advierte Clausewitz (1815-1831):

El primer acto de discernimiento, el mayor y el más decisivo que llevan a cabo un estadista y un jefe militar, es el de establecer correctamente la clase de guerra en la que están empeñados y no tomarla o convertirla en algo diferente de lo que dicte la naturaleza de las circunstancias. Este es, por lo tanto, el primero y el más amplio de todos los problemas estratégicos. (p. 30)

En efecto, la correcta identificación de la situación ante la que se encuentran el estadista y el jefe militar es crucial para tener claro de qué se trata la amenaza o la agresión y, sobre esa base, cómo reaccionar ante ella.

De ahí que, como se verá en el capítulo correspondiente más abajo, el “primer acto de discernimiento” no sólo se trata de saber quién ataca y desde dónde lo hace, sino también de “establecer correctamente” qué ataca, cómo y por qué lo hace.

## **8. Las “guerras híbridas”:**

Relacionado con lo anterior, se tuvo en cuenta la cuestión de las denominadas guerras híbridas. El concepto de guerra híbrida asimismo estudiado teniendo en cuenta las opiniones de quienes la diferencian de otros tipos de guerra, resultó útil ya que la posible existencia de conflictos que no necesariamente deriven de la agresión de las fuerzas armadas regulares de otro Estado, es una realidad de las últimas décadas y el reconocimiento de su existencia y (ante ello) la elección que se tome en relación con el instrumento a empeñar (o no) en su prevención y, eventualmente, para la reacción del Estado, será una cuestión directamente relacionada con la corroboración de la hipótesis.

Este concepto fue tenido en cuenta, ya que como ha señalado Peritore (Peritore N. , 2014) :

... el sistema internacional se caracteriza actualmente por ser un mosaico de actores que se desenvuelven en forma concomitante, tanto bajo relaciones cooperativas como competitivas. Ya no nos encontramos frente al escenario realista de las Relaciones Internacionales en el que el Estado era el actor por excelencia. (p.8)

Con tal criterio, se siguió la conceptualización según la cual en las guerras híbridas, el “centro de gravedad” recae en un determinado sector de la población, de manera tal que el enemigo trata de influir y ejercer presión, combinando acciones de naturalezas distintas, así como también medios diversos en su tipo y aplicación (Serrano, 2019, p. 50). Complementando lo dicho, el mencionado autor retoma la descripción hecha por Frank Hoffman, en el sentido de que en el concepto de guerra híbrida, se apunta a “fusionar la letalidad del conflicto estatal con el fervor salvaje y fanático de la guerra irregular. El término híbrido captura tanto su organización como sus medios” (p. 49).

## **9. Infraestructuras Críticas:**

Otro concepto tenido presente a los fines de corroborar la hipótesis formulada, es el de las llamadas “Infraestructuras Críticas”, para el que (López Lío, 2016) parte de la definición adoptada en el ámbito de la Unión Europea, como “aquellas instalaciones, redes, servicios, equipos físicos y tecnología de información, cuya interrupción, alteración o destrucción comprometa los intereses vitales de la Nación” (p. 13).

Por su importancia en el contexto de la Seguridad del Estado mismo, este concepto resultó relevante, ya que el criterio que se adopte respecto de su encuadre en el ámbito de la Defensa Nacional o de la Seguridad Interior, será parte de la corroboración de la hipótesis formulada.

Más allá de la posible diversidad de definiciones, asimismo resulta de interés la contenida en la ley española 8 del 28 de abril de 2011, citada por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019) detallándose que:

se define infraestructura crítica como “las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales”. A su vez, el art. 2, a) define los servicios esenciales como “el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas”. (p. 28)

Así puede verse que las citas transcriptas hacen foco en la importancia de dichas infraestructuras para la prestación de los servicios necesarios para el funcionamiento del Estado y el bienestar de los habitantes, lo cual a su vez lleva a examinar la manera en que el Marco Jurídico Vigente contempla los posibles ataques contra ellas.

#### **10. Inteligencia:**

Para el concepto de Inteligencia, se tiene especialmente en cuenta el concepto general (“como el producto resultante del proceso a que se somete dos o más informaciones reunidas durante la ejecución del ciclo de inteligencia”) y el concepto desde el punto de vista de la conducción militar (“como el conocimiento de las capacidades y debilidades de los enemigos u oponentes, reales o potenciales, que de cualquier manera pueden afectar la propia conducción y de aquellos ambientes geográficos de interés que influyen o se relacionan con su utilización por parte del enemigo o de la propia fuerza”) (Campos G. A., 2003, pág. 66) y su aplicación para la determinación del centro de gravedad del enemigo, su intención y capacidades, y la construcción de un sociograma del conflicto, que permita determinar la naturaleza y gravedad de la amenaza actual o potencial, en orden a la toma de decisiones respecto del empeñamiento de medios propios, con un criterio adecuado a tales variables.

#### **11. Asimetría:**

El concepto de asimetría es mencionado a mediados de la década de 1970, en relación con la guerra de Vietnam, aunque el fenómeno es más antiguo y resulta de la necesidad de explotar las vulnerabilidades del adversario y evitar sus fortalezas (Jordán, 2008) diferenciándose del conflicto convencional, en el que según Van Creveld (citado por Bartolomé, 2006) los Estados se enfrentan violenta y abiertamente con sus ejércitos regulares.

A nivel de estudios técnicos en el ámbito de la defensa estadounidense, se lo ubica en 1995 (Metz, 2001) partiendo de un concepto restringido a los conflictos entre fuerzas que operan en distintos medios (aéreo – naval, terrestre – aéreo). Esta primera noción es criticada por insuficiente y comienza a registrar una expansión, a través de sucesivas reformulaciones que fueron ampliando su alcance, asociándolo con un enfoque orientado a circunvenir o socavar a las fuerzas de Estados Unidos, explotando sus debilidades valiéndose de métodos que difieren de los que ese país esperaba que sean usados, y generalmente buscando el



impacto de la confusión psicológica, afectando la libertad, la iniciativa y la voluntad, con tácticas no tradicionales e innovadoras, a todos los niveles. El autor citado asimismo critica esta reformulación, por tratarse de una noción limitada a la situación de su país y por no contemplar la posibilidad de que Estados Unidos también se valga de esa misma manera de actuar.

Por eso, Metz plantea que en cuestiones militares y de seguridad nacional, la asimetría implica pensar, organizarse y actuar de una manera distinta de la del oponente, para maximizar las fortalezas propias, aprovechar sus debilidades y ganar libertad de acción.

Sobre esa base, afirma que la asimetría puede darse tanto en el plano militar como en el político – estratégico, el militar - estratégico, el operacional y en una combinación de dos o más de los anteriores, por medio de diversos métodos, valores, tecnologías, organización y perspectiva temporal para el desarrollo y continuidad del conflicto.

Esa tipología, a su vez, lo lleva a derivar distintas dimensiones (positiva, para el logro de ventajas o negativa, apuntando a vulnerabilidades), señalar que la asimetría puede darse tanto en lo material como en lo psicológico, y estar prevista para desarrollarse en el corto o en el largo plazo.

También señala que la asimetría puede constituir el único medio del que se vale un actor o, como proponía Mao, la primera etapa de un plan mayor, que ulteriormente evolucione al despliegue de acciones convencionales, empeñando fuerzas cuyo volumen haga posible ese tipo de acciones.

El mismo autor menciona que la asimetría puede darse en diferentes planos: (i) el de las voluntades (lo relaciona con la gran estrategia, y se verifica cuando los actores no asignan la misma importancia a la continuidad del conflicto), (ii) el de la moral (que asocia con lo operacional y el nivel táctico); (iii) el de los estándares éticos y legales (que pueden implicar mayor vulnerabilidad ante errores operativos o el imperativo autoimpuesto de no llevar a cabo ciertos tipos de acciones); (iv) el de la urgencia para concluir el conflicto, o la paciencia para continuarlo (y que asocia con la asimetría de voluntades).

De manera concordante con lo anterior, para Manwaring, citado por Bartolomé (2006) es posible encontrar un desarrollo muy similar, mencionándose asimismo los propósitos de retener la iniciativa y ganar libertad de acción, y que la asimetría puede manifestarse tanto en modos de acción como de omisión, también combinándose con abordajes simétricos. En el mismo trabajo (Bartolomé, 2006) se señala al terrorismo como un ejemplo de asimetría<sup>3</sup>.

Así, a un nivel muy general, Bishara, citado por Bartolomé (2006) distingue la asimetría (en la que la diferencia entre los contendientes es cualitativa -en los medios empleados, en los estilos y en los valores-) de la disimetría, donde la diferencia es cuantitativa entre las fuerzas de ambos contendientes.

Para otro autor (Jordán, 2008) el actor que opta por el conflicto asimétrico puede hacerlo por diversas razones, entre las que menciona: (i) desgastar al oponente, especialmente en lo psicológico; (ii) dar a conocer su causa política; y (iii) movilizar apoyos entre potenciales partidarios o entre actores externos al conflicto, y que en lo asimétrico, se prioriza la política por encima de lo militar.

El mismo autor hace una aclaración de importancia para evitar asociaciones erradas, señalando que la asimetría es un medio elegido que no debe ser excluyentemente identificado con actores no estatales.

Para concluir lo dicho en relación con el concepto de asimetría a los fines de este trabajo, cabe tener presente dos cuestiones a las que se volverá más abajo, a saber:

---

<sup>3</sup> Más abajo se volverá sobre esta cuestión, con la intención de precisar más ambos conceptos y el de insurgencia.

La primera de ellas, el postulado según el cual el contendiente más débil tiene más oportunidades de vencer, cuando los contendientes se aproximan de distinta manera (D' Amico, 2015) por ejemplo, si la aproximación es directa – indirecta, o en el mencionado supuesto en que uno de los contendientes busca la definición rápida del conflicto, mientras el otro procura su prolongación, con la expectativa de que ello contribuya erosionar la voluntad del oponente.

La segunda, lo señalado por Gray, en el sentido de que los conflictos asimétricos implican la adopción de procedimientos ante los que “no resulta fácil” una respuesta mediante fuerzas y métodos convencionales (Peritore N. , 2014).

También resulta de interés la atención prestada a la idea de asimetría, en el contexto de acciones tendientes a nulificar la ventaja de un enemigo militarmente más poderoso, por medio de operaciones militares ocultas (fuerzas especiales), generación de conflictos informacionales y promoción de la oposición interna, tomando todo el territorio del adversario como posible campo de batalla, todo ello en el marco de un contexto en el que: (i) surgen nuevos tipos de conflictos con consecuencias sociales, políticas y económicas, comparables con las que resultarían de una guerra en el sentido “clásico”, y que pueden ser consecuencia del accionar de otro Estado, sumado a protestas internas; (ii) el rol de los medios no militares ha crecido en importancia, pudiendo darse casos en los que resulten determinantes; (iii) el uso de fuerzas militares puede quedar para la última etapa del conflicto, al cabo de un proceso previo llevado a cabo por medios no militares (Gerasimov, 2016). Frente a todo ello, este último autor señala la importancia creciente de la defensa de la población, los objetivos y las comunicaciones, de los ataques de fuerzas de operaciones especiales en territorio propio, así como también de fuerzas de distracción y terrorismo, las cuales deben ser enfrentadas con el involucramiento de todas las fuerzas de que disponga el Estado.

## **12. Amenaza:**

En cuanto a este concepto, Laiño, citado por Bartolomé (2006) plantea que la amenaza es el conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo determinadas condiciones, puede producirse.

Bartolomé amplía lo antedicho, señalando que la amenaza excede la existencia o no de voluntad hostil que la materialice, ya que engloba riesgos que se diferencian en función de la existencia o no del propósito de causar daño (ejemplo de este último tipo de amenazas serían aquellas relacionadas con la cuestión del cambio climático).

Resulta importante, por otra parte, diferenciar amenaza de vulnerabilidad, entendiendo por esta última, como señala Le Dantec Gallardo (a su vez, siguiendo a Keohane y Nye), que se trata de la capacidad de un actor de sufrir costos impuestos por acontecimientos externos (Le Dantec Gallardo, 2006).

Por otra parte, es posible mencionar que los límites del concepto de amenaza estarían, de alguna manera, en constante revisión. Ello así, por dos razones:

La primera de ellas, derivada de la mencionada innecesariedad de existencia de voluntad de causar daño, sumada a la ampliación de la agenda en materia de seguridad (cuestión a su vez sujeta a cómo evolucione la opción *securitizacion vs. desecuritizacion*) que llevó a identificar sistemas generadores de amenazas incluyendo aquellas resultantes de la actuación del hombre pero no necesariamente de los Estados (por ejemplo, la economía globalizada) (Buzan, 1997). Así, la combinación de tales constataciones indica<sup>4</sup> que los alcances concretos de la noción de amenaza están en proceso de desarrollo (*in fieri*).

(ii) La segunda razón, derivada del surgimiento de actores de naturaleza no estatal, que por su capacidad para incidir negativamente en la agenda de seguridad, actuando de

---

<sup>4</sup> En opinión de quien esto suscribe y sin atribuirle a ninguno de los autores citados.

manera transnacional empleando formas de violencia alternativa a la tradicionalmente ejercida por los Estados, obliga a reformular la noción de amenaza de manera tal de no circunscribirla a la que hubiera podido resultar del paradigma clausewitziano, en el que cada Estado se reservaba la exclusividad en el ejercicio de la violencia como medio para resolver conflictos interestatales, y cuya erosión (junto con la del paradigma westfaliano del Estado como protagonista casi excluyente de los asuntos mundiales) se hizo evidente, según Bartolomé (2006) a partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001.

### **13. Las "Nuevas Amenazas" y las "Nuevas Guerras":**

Para el estudio de las llamadas "nuevas amenazas" y nuevas formas de guerra (o "Nuevas Guerras"), se analizó la implicancia de la aseveración (Lind, 2004) en cuanto a que la guerra de cuarta generación (la "G4G") podrá tener lugar en el territorio del propio Estado, circunstancia que -de ocurrir- en nuestra opinión señalaría la necesidad de romper las asociaciones excluyentes (Defensa Nacional - guerra - Fuerzas Armadas por un lado, y Seguridad Interior - criminalidad - Fuerzas de Seguridad, por el otro) con que - desde cierta perspectiva- se asocia al Marco Jurídico Vigente, como consecuencia de la falta de claridad en la exposición doctrinaria de este último, que será señalada más abajo, en el capítulo correspondiente.

Específicamente en relación con la G4G, también se tuvo en cuenta lo expuesto en el sentido de que la G4G, sin perjuicio de coexistir con estadios previos de la evolución de la guerra (Hammes, 1994) consistirá en que el futuro de la guerra no sólo se desarrollará en el campo estrictamente militar, sino también en el: (i) político (otros actores, no estatales, tanto supra como sub o intraestatales), (ii) económico (relaciones comerciales, finanzas e integración), y (iii) social, a partir de la formación de redes internacionales, facilitadas por la accesibilidad (merced al mayor nivel educativo y los decrecientes costos económicos) a medios de comunicación interconectados, operando dichas redes de manera orientada a la atención de cuestiones securitizadas o por cualquier otra razón consideradas relevantes para los integrantes de la respectiva red).

El mismo autor también se refiere a la "netwar", como conflicto basado en la información, caracterizado por: (i) estar orientado a dañar o alterar lo que una sociedad piensa de sí misma y del mundo, (ii) operar sobre las élites o sobre el público en general, según convenga más, y (iii) valerse de redes para transmitir mensajes que contribuyan al propósito con que se la lleve a cabo.

En un sentido concordante aunque con matices propios, la "netwar" fue diferenciada de la "cyberwar", por quienes ubican a la primera en el campo de los conflictos sociales, reservando para la segunda lo estrictamente militar (por operar sobre el C3I - comando, control, comunicaciones e inteligencia-) (Arquilla & Ronfeldt, David, 1993). Los mencionados autores afirman que la netwar tendrá lugar tomando el ámbito de la información como campo de batalla, particularmente en relación con el conocimiento de sí mismo y del adversario, por todos los medios comunicacionales, podrá tener lugar entre actores estatales y no estatales, resultando favorecida por la pérdida de nitidez de las diferencias entre lo civil y lo militar, y podrá ser un nuevo medio para la prevención y la disuasión.

No obstante, no se puede pasar por alto la visión crítica de quienes cuestionan que la llamada "guerra de cuarta generación" constituya un escenario novedoso como el que plantean sus sostenedores sino que, por el contrario, los hechos supuestamente reveladores de un nuevo tipo de guerra no serían tales sino consecuencia de evoluciones tecnológicas o tácticas que no cambian la naturaleza de la guerra (Echevarria II, 2005). En el mismo sentido crítico, también cabe considerar la opinión de quienes sostienen que tales cambios no alteran la naturaleza trinitaria - clausewitziana de la guerra (Campos G., 2019).

Frente a todo ello, y con el criterio señalado más arriba, en el sentido de circunscribir nuestro análisis de las cuestiones tratadas en este marco teórico a los aspectos de ellas que resulten de utilidad para la corroboración de la hipótesis presentada en esta tesis, cabe rescatar la idea de que más allá de lo novedoso o no que puedan resultar las acciones identificadas con las llamadas “Nuevas Amenazas” o “Nuevas Guerras”, lo relevante de la cuestión a los mencionados fines no será su novedad (o no) sino tenerlas en cuenta a la hora de examinar su tratamiento por el Marco Jurídico Vigente.

#### **14. Agresión:**

A los fines de este trabajo es importante tener en cuenta la noción de agresión, no sólo por su diferencia conceptual con la amenaza, sino también –y especialmente- por la trascendencia que tiene al momento de analizar el Marco Jurídico Vigente, en cuanto a la adopción del concepto resultante de los artículos 1 y 3 de la Resolución N° 3314 (XXIX) de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas de 1974 (Resolución N° 3314 (XXIX) de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas) (en adelante, la “Resolución 3314”).

En el primero de dichos artículos, se define a la agresión como el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. Esta definición de alguna manera sigue el mismo criterio de la noción de conflicto según Freund, toda vez que al referirse al uso de la fuerza armada por un Estado contra otro, sigue el mismo esquema del conflicto como pugna entre sujetos de la misma naturaleza.

Al respecto y en primer lugar, cabe advertir que el mencionado artículo 1 contiene una nota explicativa, en cuyo apartado a) se aclara que el término Estado es utilizada “sin perjuicio de las cuestiones de reconocimiento”, razón por la cual el uso de la fuerza por o contra una “entidad” que no esté reconocida como Estado, igualmente configuraría agresión en los términos de la Resolución 3314.

Por otra parte, el artículo 3 inciso g) de la misma resolución de alguna manera amplía el alcance del término, ya que incluye como agresión el envío (por un Estado o en su nombre) de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado, de tal gravedad que sean equiparables a los actos contemplados en los demás incisos del artículo 3 o que participen en ellos. De esa manera, este inciso g) está abarcando actos de fuerza que no son llevados a cabo por un Estado, aunque lo tengan a éste como último responsable.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 4 de la misma resolución asimismo advierte que el listado del artículo 3 no es exhaustivo y que el Consejo de Seguridad podrá declarar que otros actos que no estén allí previstos, también configuran agresión.

En todo caso, y sin perjuicio de volverse sobre la cuestión en el capítulo correspondiente al análisis del Marco Jurídico Vigente, vale entonces dejar constancia de la cuestión como parte del Marco Teórico de este trabajo.

#### **15. Terrorismo:**

Habiendo resumido las consideraciones sobre las que se apoya la conceptualización de la asimetría y de la amenaza, el paso siguiente es analizar los conceptos de dos tipos de accionar que suelen presentarse como formas de llevar a cabo un conflicto asimétrico. Si la asimetría es un modo de combate (Van Creveld, citado por Bartolomé, 2006), el terrorismo y la insurgencia son modos de asimetría.

Relacionado con ello, veremos que tener presente la distinción entre ambos resulta relevante a los fines de este trabajo. Sin embargo, la diferencia entre uno y otra deberá ser analizada caso por caso, especialmente teniendo en cuenta la señalada hibridación de ambos (Sánchez de Rojas Díaz, 2016).

En primer lugar, se considera de utilidad la distinción entre terrorismo y guerrilla como formas del género “insurgencia” (Waldmann, 1992). Como veremos a continuación, este autor presenta al terrorismo y a la guerrilla como especies de la insurgencia (Waldmann, 1992) entendiendo a esta última como ejercicio de la violencia contra el Estado. Si bien su trabajo agrega un tercer concepto (guerrilla) y ubica al terrorismo dentro de una tipología de las formas de insurgencia, veremos que lo que Waldmann describe como guerrilla, presenta las mismas características con que otros autores conceptualizan a la insurgencia. Hecha esa salvedad y sin ánimo de detenernos en una *quaestio nominis* (que en última instancia no está escrita en piedra) lo rescatable será comprender la diferencia entre dos formas de llevar a cabo violencia contra el Estado.

Hecha esta aclaración y continuando con el estudio llevado a cabo por Waldmann, resulta de utilidad tener presente la siguiente tabla elaborada por dicho autor, que permite calificar las diferencias entre terrorismo y guerrilla (que como dijimos, otros llaman insurgencia):

	Terrorismo	Guerrilla
Función de la violencia	Principalmente simbólico – comunicativa	El ejercicio de la violencia sirve a fines instrumentales
Apoyo social	Limitado a pequeños grupos de intelectuales pertenecientes a la clase media	Incluye capas sociales más amplias, en particular entre la población rural
Factor territorial	Sin base territorial	Con base territorial
Dinámica	Sin posibilidades de asumir el poder político – militar, más bien contraproducente	Con la posibilidad eventual de asumir poder político – militar

Sobre la base de esa matriz, Waldmann analiza el relacionamiento del terrorismo con el pueblo, señalando que el terrorista se focaliza en llegar al pensamiento a través de mensajes (entre los que la violencia es el principal).

Otro autor (Bartolomé, 2006) también habla de guerrilla y presenta su propia matriz, mencionando que el terrorismo opera fundamentalmente en medios urbanos, en tanto que la guerrilla lo hace en medios rurales; que el terrorismo se centra en blancos primordialmente civiles (que, de alguna manera, “merecen” el ataque por apoyar políticamente al gobierno opresor) mientras que la guerrilla se concentra en atacar a las fuerzas armadas o de seguridad.

Con la intención de identificar las características tipificantes del terrorismo, siguiendo a Paul Pillar, se menciona las siguientes: (i) premeditación; (ii) motivación política; (iii) los ataques van dirigidos contra “no combatientes”, es decir, la población civil; (iv) los responsables son grupos subnacionales que se distinguen por no operar según los métodos militares tradicionales valiéndose tanto del miedo “en potencia” a través de las amenazas, como del miedo “en acto”, a través de un ataque concreto (Rodríguez Sánchez Lara & Nieto Muñoz, 2010).

Por otra parte, las consecuencias humanas y materiales de la violencia ejercida pueden no resultar proporcionales (por inferiores) al efecto psicológico buscado a través de ellas.

Así, el terrorismo puede ser una táctica armada de la que en ocasiones se valen los insurgentes pero no todo terrorismo es insurgencia, para la cual hacen falta movilización

política y social y violencia a gran escala (Jordán, 2008). Para este autor, el fin característico del terrorismo es condicionar los comportamientos políticos de grandes audiencias a través del miedo y la intimidación a víctimas directas e indirectas, a las que se busca alcanzar con el impacto de un ataque o la concatenación de una serie de ellos.

Un aspecto importante para la identificación del terrorismo, reside en: (i) el relacionamiento con la población (que como se verá más abajo al examinar el fenómeno de la insurgencia, se da de una manera y con propósitos diferentes de los que caracterizan a aquella) con el fin inmediato de amedrentarla y (ii) en la respuesta que se busca provocar en la población ante el hecho de violencia, desde la élite política a la población en general, sea atacando objetivos al azar o elegidos de manera planificada, pero siempre con la intención de provocar un impacto psicológico en la población, que derive en una reacción adversa al gobierno (Gutiérrez López, 2015).

También a propósito del relacionamiento con la población (Waldmann, 1992) se dice que esta cuestión es importante, dentro de un marco estratégico de renuncia a competir con el Estado en capacidad de violencia, pero buscando ejercer esta última de manera simbólica y comunicativa, con el propósito de que el grupo terrorista sea tomado como la vanguardia que lidere la reacción popular contra un régimen opresor y con la expectativa de que el Estado reaccione de manera desmesurada, brindándole así la oportunidad de presentarse como el agente liberador de un régimen brutal.

También se ha mencionado que la estrategia de influir en la opinión pública mediante la violencia, eventualmente puede servir para que el grupo terrorista sea reconocido como un interlocutor válido, situación que en caso de darse puede ser aprovechada o rechazada por el grupo terrorista, dependiendo de sus objetivos políticos (Bartolomé, 2006).

En cuanto al ámbito territorial donde tiene lugar la acción terrorista, la misma autora (Gutiérrez López, 25) menciona el terrorismo nacional, el transnacional y el internacional, correspondiendo la clasificación en cada categoría, en función del si el terrorismo tiene lugar en el territorio de un mismo y único Estado, el de dos o más Estados o si, por el contrario, se apunta a una proyección regional o global, en este último caso con la intención de alterar el equilibrio geopolítico.

Para finalizar lo reseñado en relación con el terrorismo, cabe agregar que lo dicho constituye lo que se puede considerar la regla general en materia de noción del terrorismo; sin embargo, vale mencionar que:

- i. el terrorismo puede no estar dirigido exclusivamente a la población desarmada, sino también a blancos militares o a las Infraestructuras Críticas de un Estado;
- ii. que el terrorismo no es una práctica exclusiva de sujetos no estatales, ya que los Estados también pueden llevar a cabo acciones terroristas. No obstante, cabe hacer la distinción entre la postura de circunscribir el terrorismo de Estado a objetivos de política doméstica, sea para mantener el *statu quo* o recuperar el control sobre la población (Sánchez de Rojas Díaz, 2016), de la alternativa (al menos teóricamente posible) de que un Estado lleve a cabo acciones de terrorismo para influir en la situación política de otro Estado, sea ello directamente o patrocinando a un grupo local del Estado en el busca ese objetivo.
- iii. que el terrorismo puede mutar a formas de violencia en que el objetivo primigeniamente político, ceda espacio al fin de lucro al interactuar, combinarse y, eventualmente, devenir en formas de crimen organizado (narcotráfico) valiéndose de funcionarios públicos corruptos que faciliten su accionar Rodríguez Sánchez Lara y Nieto Muñoz, 2010). En el mismo sentido de señalar la posible convergencia de actividades (Visceglie, Las nuevas amenazas en la triple frontera, 2019).

## **16. Insurgencia:**

Tal como advierte Sánchez de Rojas Díaz (Sánchez de Rojas Díaz, 2016) no es fácil distinguir los conceptos de insurgencia, terrorismo y guerra de guerrillas, debido a que frecuentemente se los usa con motivaciones políticas.

Adicionalmente a ello, también hay que reconocer que:

(i) se encuentran (o han sido aludidas) dentro de la amplia variedad de términos y nombres que fueron surgiendo para referirse a las distintas formas de conflicto armado por fuera del concepto de “guerra”, entendida esta última como conflicto organizado con una alta escala de violencia entre fuerzas armadas de dos o más Estados (Camal),

(ii) que aún tratando de establecer diferencias conceptuales entre tales conceptos, quienes los han estudiado señalan la posible superposición y combinación de ellos, por razones operativas tenidas en cuenta por quienes llevan a cabo tales actividades, todo ello bajo el paraguas de la asimetría, y

(iii) último pero no menos importante, estamos hablando de conceptos que no tienen definiciones únicas y universalmente aceptadas sino, en todo caso, características coincidentes, más allá de la manera en que se los denomine.

De ahí que cuando Waldmann y Bartolomé describen como “guerrilla” algo que presentan como una especie dentro del género “insurgencia” (y lo hacen oponiéndola al “terrorismo”, como la otra especie dentro del mismo género) se advierte que otros autores no hablan de guerrilla sino de “insurgencia”, como la forma de violencia contra el Estado que contrastan con el terrorismo.

A los fines de este trabajo y sin pretender agotar la cuestión conceptual, se parte de la definición de “insurgencia” según Jordán (2008) como:

un enfrentamiento organizado, y prolongado en el tiempo, que pretende cambiar un régimen político, controlar un determinado territorio, o mantener una situación política caótica, mediante una estrategia efectiva de movilización social y conflicto armado donde los insurgentes adoptan, la mayor parte de las veces, un enfoque asimétrico. (p. 272)

Por una parte, Sánchez de Rojas Díaz se refiere al terrorismo y a la insurgencia como “estrategias de la guerra irregular” (Sánchez de Rojas Díaz, 2016). Por la otra parte, según Crenshaw, citada por el mismo autor, la guerra de guerrillas es una actividad militar (Sánchez de Rojas Díaz, 2016) en tanto que la insurgencia es una actividad “fundamentalmente política”, en la que el éxito no depende tanto de las capacidades militares como de la legitimidad que se logre ante la sociedad (Jordán, 2008) mientras que la guerrilla es una táctica militar.

De manera concordante con el encuadre militar de la guerrilla, y en el contexto de la guerra irregular, se menciona (de Salazar Serantes, 2018) las acciones de fuerzas de mayor capacidad que el terrorismo que operan con la idea de hostigar y desbordar a fuerzas contrainsurgentes pero evitando enfrentamientos decisivos y frontales, salvo que se consideren en condiciones de lograr el éxito. En ese marco, el autor citado se refiere a “milicias armadas o fuerzas guerrilleras” (de Salazar Serantes, 2018, p. 142) ante lo cual entendemos que refuerza la interpretación que aquí se sostiene, en el sentido de encuadrar a la guerrilla como un fenómeno que tiene lugar en el campo de lo militar - operacional. De hecho, hasta un ejército regular, en una guerra en el sentido clásico del término, puede llevar a cabo acciones de guerrilla contra el ejército enemigo<sup>5</sup>.

De todo lo anterior, se concluye que por “insurgencia” se entiende que se trata de una forma de ejercer la violencia contra el Estado (con fines, medios y tácticas distintos de los del terrorismo) en tanto que la guerrilla es una táctica para llevarla a cabo, sea ello de

---

<sup>5</sup> Por ej.: los Chinditas británicos contra el ejército japonés, en la en ese entonces Birmania (hoy Myanmar) durante la Segunda Guerra Mundial.

forma excluyente, o combinada con el terrorismo. En otras palabras, toda guerrilla es insurgente, en tanto que la insurgencia puede ser llevada a cabo por medios distintos de la guerrilla<sup>6</sup>.

En ese sentido, y siguiendo el criterio de Gutiérrez López de prestar atención a la articulación de sus componentes estratégicos, operacionales y tácticos (Gutiérrez López, 2015) se considera que la noción de insurgencia está asociada a un propósito de dominio territorial, para el que la guerrilla no es la elección estratégica sino como se dijo más arriba, la táctica aplicada para lograr dicho dominio, pese a las limitaciones que puedan presentar las capacidades militares de los insurgentes.

Dicho todo lo anterior y volviendo a la caracterización de lo que aquí se llama insurgencia, cabe agregar que a diferencia de lo dicho respecto del terrorismo, en este caso se apunta a operar en el plano espacial/ militar, tomando al territorio como el espacio físico y basal para lograr el apoyo popular (aprovechando el descontento de la población rural y/o de campesinos usurpadores) para obtener apoyo logístico y presentarse como la opción de gobernabilidad en territorios donde el Estado está ausente o, con mayor frecuencia, presente pero de manera insuficiente, demostrándose inhábil para dar soluciones a problemas socio-económicos que la insurgencia pretende atender mejor, partiendo de la presencia próxima como factor diferenciador del Estado lejano y desatento.

De ahí que a diferencia del terrorismo, que como ya se dijo opera preferentemente en el ámbito urbano, para la insurgencia el factor geográfico tiene proyección estratégica. En efecto, la distancia de la ciudad capital, la orografía, la vegetación, el tipo de terreno y las fronteras con otros Estados que sirvan de refugio<sup>7</sup> -consentido o no por el otro Estado-.

Volviendo al trabajo de Waldmann, allí se menciona que el factor geográfico también ha sido señalado como determinante del surgimiento de formas mixtas como la guerrilla urbana en Argentina y Uruguay (Waldmann, 1992) donde la falta de bosques y montañas en Uruguay, y los 600km de pampa llana que rodean a la ciudad de Buenos Aires, haciéndola fácilmente defendible por fuerzas regulares, hacían impracticable (al menos con probabilidades de éxito) la guerrilla rural desarrollada en otros países de Latinoamérica, y que el intento en lugares donde la geografía sí permitió intentos de guerrilla con base territorial (como en el monte tucumano) la iniciativa estaba destinada a fracasar por la falta de apoyo de la población local y la lejanía de la capital nacional.

Por otra parte, el autor mencionado en el párrafo anterior ha señalado la paradoja de que pese a que el terrorismo tenga un propósito eminentemente político, no se reconoce (a diferencia de la guerrilla, a la que sí se le reconoce haber logrado ese resultado) ningún caso en que el terrorismo haya hecho caer a un régimen político o a un gobierno.

En cuanto a la génesis de la insurgencia, Jordan señala que muchas veces no llega a superar el estadio inicial, y que según Bayman, Daniel, citado por Jordán (Jordán, 2008), el paso de “proto – insurgencia” a insurgencia requiere el logro de: “Crear una identidad política relevante ... Enarbolar una causa atractiva ... Atraer a un número significativo de partidarios ... Prevaler sobre grupos rivales ... Refugio ... Apoyo exterior ... Comportamiento erróneo del adversario ...” (pp. 273-275).

### **17. Operaciones de decepción, velo y engaño:**

Dado que las agresiones pueden tener lugar (o dar comienzo) con operaciones de decepción, velo o engaño, cabe detenerse brevemente en el concepto de ellas. Al respecto, Delmé (Delmé, Diego Hernán, 2015) reseña, basándose en terminología castrense en uso en el Ejército Argentino, que el velo se trata del “conjunto de medidas destinadas a ocultar un

---

<sup>6</sup> No obstante la opinión que aquí se sostiene, toda vez que se cite el trabajo de Waldmann, se respetará su opción terminológica hablando de “guerrilla”.

<sup>7</sup> Por ej.: Venezuela para las FARC.



plan, operación o actividad de reunión de información sobre el enemigo”, en tanto que el engaño consiste en el “conjunto de actividades destinadas a proporcionar al enemigo un cuadro falso de la situación para desorientarlo e inducirlo a proceder erróneamente o a deducir falsas conclusiones” (pp. 5-6).

En cuanto a la decepción, el autor antes citado explica que es el resultante de la integración del velo con el engaño, como multiplicador del poder de combate, factor contribuyente al logro de la iniciativa, la sorpresa y la seguridad.

#### **18. Poder Nacional:**

En cuanto a la noción de poder nacional, Gugliamelli lo diferencia del potencial nacional, señalando que mientras este último es la capacidad máxima de que se puede disponer, el poder es la parte del potencial de que efectivamente se dispone o, en otros términos, lo que realmente se posee en una oportunidad determinada (Gugliamelli, 1978).

#### **19. Securitización:**

Los conceptos (e interrelación entre ellos) de Seguridad y Securitización, estuvieron entre los puntos de apoyo para verificar las hipótesis. En tal sentido, y adicionalmente a la ya mencionada noción de seguridad según Barry Buzan, cabe agregar el concepto de securitización también resultó de utilidad, adoptándose la formulación hecha por Juan J. Borrell, citada por Garbini (2019), en la que se describe a la securitización como un proceso que consiste en “invocar seguridad y poner en marcha políticas y acciones en base a presentar ciertas cuestiones como amenazantes” (p. 179).

El mencionado trabajo de Garbini fue considerado de utilidad, no sólo por su aporte al conocimiento conceptual, sino también por su postura en el sentido de que la securitización de una determinada cuestión es, en última instancia, una operación discursiva intencionada con un propósito determinado. De ahí que a los fines de las hipótesis formuladas, resultó significativa la idea de que algo es “securitizable” no por su naturaleza sino porque desde una perspectiva política y estratégica se lo puede percibir y presentar (convenciendo de ello a la sociedad) como algo que se trata de una amenaza.

#### **20. Conclusiones parciales:**

Como cierre de este capítulo, cabe decir que si bien puede haberse excedido en algo la extensión habitual del marco teórico, se consideró que la amplitud de alcances de los tres sistemas que son analizados en el capítulo siguiente, así como también las nociones conceptuales relacionadas con ellos, hizo inevitable una breve exposición de cada uno de los términos y expresiones aquí incluidos.

## **Capítulo II. La articulación de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, ante las eventuales agresiones y amenazas a la Seguridad de la República Argentina.**

### **1. Finalidad.**

El propósito de este capítulo consiste en dar cumplimiento al objetivo general expuesto en la Introducción, a saber: *comprender la manera en que el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 – 2023 dispone la articulación de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, ante las eventuales agresiones y amenazas a la Seguridad de la República Argentina, para estar en condiciones de analizar su adecuación (o no) a ciertas agresiones y amenazas posibles.*

### **2. Metodología empleada.**

La metodología aplicada es la descriptiva, dada la naturaleza del objetivo a llevar a cabo. Para ello, se analizará las normas resultantes del Marco Jurídico Vigente (sólo de aquellas que resultan relevantes a los fines de este capítulo) a la luz del marco teórico presentado en el Capítulo I.

Cabe advertir que en lo que hace al análisis sistémico del Sistema de Defensa Nacional, la reglamentación de la LDN no ha tenido consecuencias relevantes en el diseño del Sistema de Defensa Nacional, al menos en lo que hace a sus componentes y a las relaciones entre ellos; sin embargo, no es menos cierto que las notables variaciones en la reglamentación de la LDN, así como también en las Directivas Políticas para la Defensa Nacional resultantes de dichas variaciones, van más allá de la recurrente dicotomía Defensa Nacional - Seguridad Interior, incidiendo en la delimitación de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional y, en segunda instancia, en la planificación necesaria para el funcionamiento de este último.

Finalmente, y como se advertirá de la lectura de este capítulo, aquí no se menciona a las normas de la Constitución Nacional que establecen las bases para el Marco Jurídico Vigente. Ello así, por cuanto el concepto restringido con que se ha definido el Marco Jurídico Vigente a los fines de este trabajo, obedece al propósito de concentrar el análisis en normas cuyas insuficiencias: (i) no resultan de disposiciones de rango constitucional sino legal y en ciertos casos, reglamentario; y (ii) podrían haber sido (o serlo en el futuro) superadas sin que los cambios necesarios para ello entren en conflicto con normas de rango constitucional ni, por lo tanto, generen necesidad de reforma constitucional alguna.

No obstante lo que antecede, el análisis de las disposiciones relevantes establecidas en la Constitución Nacional será objeto de análisis específico en el Capítulo V con el propósito de, como parte de la corroboración de la Hipótesis, confirmar lo señalado en el párrafo anterior en cuanto a que las insuficiencias no derivan de disposiciones constitucionales ni su superación requiere una reforma constitucional.

### **3. Planteo.**

El objetivo general consiste en comprender la manera en que el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 – 2023 dispone la articulación de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, ante las eventuales agresiones y amenazas a la Seguridad de la República Argentina, para (ulteriormente) estar en condiciones de analizar su adecuación (o no) a ciertas agresiones y amenazas posibles.

Este objetivo general queda planteado en primer término, ya que desde el punto de vista de lo que se considera la secuencia metodológicamente correcta, constituye el primer paso necesario para poder pasar a los objetivos específicos, ya que su cumplimiento permitirá analizar su adecuación (o no) a dichas agresiones y amenazas.

### **4. Los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional.**

Para el cumplimiento de este objetivo general, se lleva a cabo un análisis jurídico del Marco Jurídico Vigente, sistema por sistema, según se desarrolla a continuación.

#### **4.1. El Sistema de Defensa Nacional.**

##### **4.1.1. La Ley de Defensa Nacional:**

###### **4.1.1.1. Definición legal de la Defensa Nacional:**

El art. 2 de la LDN define la Defensa Nacional como la “integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo.” La misma LDN complementa esta definición, agregando que la Defensa Nacional:

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

De lo establecido en las normas precedentemente citadas, se interpreta que según la conceptualización resultante de la LDN, la Defensa Nacional:

- i. abarca a todas las fuerzas de la Nación, de lo que se deduce que incluye a las Fuerzas Armadas pero no se restringe exclusivamente a ellas;
- ii. está prevista para ser ejercida en conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas;
- iii. de i. y ii. se deduce que la LDN ha tenido en mira los conflictos que requieran la intervención de las Fuerzas Armadas pero sin excluir cualesquiera otros medios e instrumentos (las demás fuerzas de la Nación, adicionalmente a las Fuerzas Armadas y, en general, todos los componentes del Poder Nacional) que se considere necesario integrar y coordinar en aras de la Defensa Nacional;
- iv. el empleo de todas las fuerzas de la Nación podrá tener lugar tanto bajo la disuasión como la acción;
- v. los conflictos a solucionar mediante el empleo de todas las fuerzas de la Nación serán aquellos que impliquen enfrentar agresiones de origen externo;
- vi. más allá de la cuestión de desde dónde procede la agresión, la LDN no dice ante qué tipo de agresor se activa la Defensa Nacional; en otros términos, para la LDN lo relevante respecto de la agresión es el origen espacial de esta última (es decir, que la agresión provenga desde el exterior del territorio argentino) y no la naturaleza del sujeto perpetrador;
- vii. de lo anterior, se deriva<sup>8</sup> que la naturaleza del agresor no es un requisito tipificante del tipo de agresión que da lugar a la activación de la Defensa Nacional; y
- viii. la Defensa Nacional se lleva a cabo tanto en tiempo de paz como de guerra y aún después de finalizada esta última, para consolidar la paz (es decir, la LDN contempla tres escenarios posibles<sup>9</sup>: paz, guerra y paz post guerra, en este último caso para su consolidación).

###### **4.1.1.2. Ámbito espacial.**

El ámbito espacial en el que se prevé que tenga lugar el ejercicio de la Defensa Nacional quedó establecido la LDN, que menciona:

los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación, esto sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 28 de la presente Ley en cuanto a las

---

<sup>8</sup> Al menos, a tenor de la letra de la LDN; más abajo se verá que a nivel reglamentario la cuestión cambia.

<sup>9</sup> Sobre esta situación de tres escenarios (y no la simple dicotomía paz-guerra) se volverá más adelante.

atribuciones de que dispone el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para casos de guerra o conflicto armado. (LDN, art. 5)

El segundo párrafo del art. 5 agrega que la Defensa Nacional también abarca a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, aguas internacionales y espacio aéreo internacional.

De esto resulta que la Defensa Nacional, como actividad, está prevista para poder tener lugar en cualquier lugar dentro del territorio de la República Argentina, dependiendo, claro está, de que: (i) la agresión ante la cual se ejerza dicha defensa sea del tipo de la prevista en los arts. 2 y 3 antes mencionados; y (ii) bajo determinadas circunstancias, será necesaria la intervención del Presidente de la Nación para establecer las condiciones de ejercicio de la defensa.

#### **4.1.2. La reglamentación de la LDN:**

##### **4.1.2.1. El Decreto N° 727/2006.**

La reglamentación de la LDN tuvo lugar a través del Decreto N° 727/2006<sup>10</sup>, en cuyos considerandos se afirma que "... la definitiva consolidación de una institucionalidad en materia de defensa nacional contribuirá a evitar la posible confusión entre los conceptos de SEGURIDAD INTERIOR y DEFENSA NACIONAL" (cuarto considerando).

Partiendo de tal propósito de diferenciación conceptual, los considerandos del decreto continúan afirmando: "Que, en función de la necesidad de avanzar sobre ese objetivo, se torna indispensable precisar los conceptos, los alcances y el rol de los actores fundamentales del sistema de defensa nacional" (novenos considerandos). En el mismo decreto se continúa diciendo:

Que en esa inteligencia, el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión de origen externo perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior. (décimo considerando)

Que por ello deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación "nuevas amenazas", responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales. (décimo primer considerando)

Sobre la base de todo lo anterior, el art. 1 del mismo decreto reglamenta la LDN estableciendo que:

Se entenderá como "agresión de origen externo" el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. (Decreto N° 727/2006, art. 1)

Las disposiciones del decreto aquí comentado deben ser objeto de especial consideración, toda vez que la definición precedente, enmarcada en el contexto de los

---

<sup>10</sup> Modificado parcialmente por el Decreto N° 683/2018 y restablecido en su vigencia original por el Decreto N° 571/2020.

considerandos antes transcritos, en los que se hace referencia a la mencionada Res. 3314 de la ONU, circunscribe la noción de agresión a aquella llevada a cabo por otro Estado mediante el uso de la fuerza, pese a que:

i. el art. 2 de la LDN no emplea el término “agresión” en un sentido así de restringido. Pese a ello, al analizarse la norma aquí mencionada (Eissa, Sergio G; Gastaldi, Sol, 2014) se admitió (en el contexto de la llamada “Militarización de las Fuerzas Armadas”) que:

Si bien la Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior especificaban que el instrumento militar debía emplearse únicamente frente a agresiones de origen externo, y que había quedado claro en el debate parlamentario que por “agresión externa” debía entenderse a la utilización de las Fuerzas Armadas por parte de otro Estado contra los intereses vitales de la República Argentina, desde fines de la década de los noventa algunos sectores políticos y sociales intentaron impulsar el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las denominadas “nuevas amenazas”, particularmente el narcotráfico. Estas intenciones quedaron finalmente sepultadas con el Decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/2006). (p. 17)

ii. tal como se mencionó en la sección de este trabajo referida al Marco Teórico, la definición de “agresión” establecida en la mencionada resolución de la ONU también abarca las agresiones provenientes de entidades, “sin perjuicio de las cuestiones de reconocimiento”<sup>11</sup>, así como también aquellas llevadas a cabo por bandas armadas, grupos irregulares y mercenarios, enviados por un Estado, sin aclararse si tal envío tiene lugar en forma abierta y declarada o encubierta<sup>12</sup>; y

iii. no debe olvidarse que la Res. 3314 de la ONU se enmarca en el contexto de las relaciones entre Estados. En efecto: (i) la norma fundamental de la cual resulta la aprobación de esta resolución es, en última instancia, la Carta de las Naciones Unidas, de cuyos arts. 1 a 4 resulta que los miembros de la organización son los Estados y, por lo tanto, los destinatarios de las resoluciones que sean dictadas en el ámbito de la organización: y (ii) el antecedente de la Resolución 3314 es la Resolución 2330 (XXII) de la Asamblea General de la ONU, por la que se dispone la creación de un comité especial para la elaboración de la definición de “agresión”, considerando el propósito de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, estando esto último entre los puntos de partida de la Resolución 3314, en la que asimismo se “... insta a todos los Estados a que se abstengan de todo acto de agresión”.

iv. ubicada en ese contexto de relaciones interestatales, resulta razonable que la Resolución 3314 se refiera a agresiones lanzadas por un Estado, por sí o a través de bandas armadas; sin embargo, ello no debe hacer olvidar que independientemente de lo que la ONU establezca en materia de relaciones entre Estados, ello no restringe la autonomía de un Estado para habilitar el uso del Instrumento Militar ante agresiones en su contra aunque no provengan de otros Estados, en la medida en que el Estado considere que otros tipos de agresión, distintos de la agresión entre Estados definida en virtud de la Resolución 3314, ponen en riesgo su seguridad. Máxime, si la decisión del Estado que se defiende de esa

---

<sup>11</sup> Es decir, por entidades que pueden no haber sido reconocidas como Estados, pese a su pretensión de serlo.

<sup>12</sup> Así, por ejemplo, si Ucrania tuviera una norma como la que aquí se comenta, las agresiones llevadas a cabo por el denominado “Grupo Wagner” no serían una agresión habilitante para el empleo del Instrumento Militar; ello así, salvo que se la encuadrara en el art. 32 de la LSI y se declarara el estado de sitio. La Federación Rusa se hizo cargo de la responsabilidad por el inicio de la llamada “Operación Especial” pero lo cierto es que si el ataque a Ucrania hubiera sido llevado a cabo solamente por el Grupo Wagner, no sería una agresión en los términos del art. 1 del Decreto N° 727/2006 aunque sí lo sería bajo la definición adoptada en la Res. 3314 de la ONU.

manera no colisiona con sus compromisos internacionales ni con los derechos soberanos de los demás Estados y, por esa razón, no hay impedimento alguno resultante del Derecho Internacional Público.

#### 4.1.2.2. El Decreto N° 683/2018.

El Decreto N° 727/2006 fue modificado por el Decreto N° 683/2018, en virtud del cual, en lo que hace al tema de este trabajo, cabe mencionar las siguientes afirmaciones resultantes de este segundo decreto:

i. en sus considerandos, se menciona lo señalado anteriormente en el sentido de que las agresiones previstas en el art. 2 de la LDN no son sólo de carácter estatal militar, más allá de su origen (físico) exterior, desarrollándose en el territorio nacional o teniendo efectos en él, afectando los intereses que hacen a la Defensa Nacional;

ii. la reglamentación derivada del Decreto N° 727/2006 restringe las potencialidades de la Defensa Nacional;

iii. reafirma, no obstante, el principio de distinción jurídica que diferencia los ámbitos de la Defensa Nacional y Seguridad Interior;

iv. advierte la necesidad de aclarar que la protección de los objetivos estratégicos contemplados en los incisos f) y g) del art. 9 de la LDN, debe ser llevada a cabo por el Sistema de Defensa Nacional.

Partiendo de todo lo antedicho, modifica el Decreto N° 727/2006, disponiendo:

a. La eliminación de la definición de “agresión”, sin perjuicio de remitirse a la LSI y a la Ley N° 24.948, en lo concerniente a los escenarios para los que habilitan el empleo del instrumento militar;

b. La modificación de las previsiones relativas al planeamiento;

c. La ampliación del marco de planeamiento y empleo de las Fuerzas Armadas, incluyendo (*inter alia*) las operaciones de “defensa de los intereses vitales de la Nación” (art. 3) y, en el caso de operaciones propias del ámbito de la seguridad interior, se menciona expresamente las funciones de apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad;

d. En lo que hace a la definición de la misión primaria fundamental del Instrumento Militar, se reemplaza el texto original del art. 23 del Decreto 727/2006, limitado al rechazo de agresiones externas perpetradas por las fuerzas armadas de otros Estados, por las situaciones de “agresión de origen externo”, en línea con el art. 2 de la LDN;

e. En cuanto a la “custodia de objetivos estratégicos”, asignada a la Prefectura Naval y a la Gendarmería Nacional por el art. 31 de la LDN, se incorpora el art. 24 bis al Decreto N° 727/2006, en el que se establece que el Sistema de Defensa Nacional ejercerá la mencionada custodia, a través de los integrantes mencionados en los incisos f) y g) del art. 9 de la LDN;

f. Se deroga el Decreto N° 1691/2006, por el que se había aprobado la DPDN 1691/2006.

#### 4.1.2.3. El Decreto N° 571/2020.

En los considerandos de este decreto se dice que el Decreto N° 638/2018 “... modificó la voluntad del legislador y el espíritu de la Ley de Defensa Nacional ...” (cuarto considerando); que alteró “ostensiblemente el criterio demarcatorio que separa la Defensa Nacional de la Seguridad Interior ...” (sexto considerando), en una “evidente alteración de la voluntad del legislador y el espíritu de la Ley de Defensa Nacional ...” (séptimo considerando), entre otros señalamientos.

Más allá de tales aseveraciones y yendo concretamente a lo conceptual, la discrepancia entre ambos decretos se concentra en la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, con especial atención a la admisibilidad (o no) de que el Instrumento Militar pueda ser empeñado para la prevención y lucha contra las llamadas Nuevas

Amenazas, en particular en lo que hace a las redes delictivas vinculadas al narcotráfico, la piratería, la trata de personas, el contrabando y el terrorismo transnacional.

Por esa vía, el Poder Ejecutivo Nacional vuelve a la línea de los Decretos N° 727/2006 y 1691/2006 cuya vigencia restablece y deroga los Decretos N° 683/2018 y 703/2018.

4.1.2.4. Las Directivas Políticas para la Defensa Nacional. Su evolución en el período 2006 – 2021.

La política de defensa resulta de la interrelación entre los componentes del Sistema de Defensa Nacional y, según establece el art. 2 de la Ley N° 24.948, implica la protección de los intereses vitales de la Nación, de acuerdo con lo determinado en el art. 2 de la LDN.

Sobre esas bases, el Presidente de la Nación ha venido estableciendo las directivas políticas para la Defensa Nacional (las “DPDN”) a través de los Decretos N° 1691/2016, 1714/2009, 2645/2014, 683/2018, 703/2018, 571/2020 y 457/2021<sup>13</sup>.

Dado que no hace al objeto de este trabajo analizar en forma integral todas las DPDN mencionadas precedentemente, el estudio se detendrá sólo en aquellos aspectos de las DPDN específicamente relacionados con la hipótesis de esta tesis.

Por otra parte, cabe recordar que el dictado de una nueva DPDN no necesariamente deja sin efecto la anterior, sino que constituye una nueva directiva orientativa para la política de Defensa Nacional y la planificación militar, manteniendo la vigencia de la anteriores excepto que, claro está, expresamente se afirme que una parte o la totalidad de una DPDN queda sin efecto.

La DPDN 1691/2006:

El alcance del concepto de agresión de origen externo referido en esta DPDN es más limitado que el previsto en el art. 2 de la LDN, toda vez que al referirse a la misión (principal) de conjurar y repeler toda agresión de origen externo, la DPDN restringe el concepto circunscribiéndolo a toda agresión de origen externo “militar estatal”, reafirmando este criterio al referirse a toda agresión de origen externo “perpetrada por las Fuerzas Armadas de otro Estado” (Anexo I, “Respecto de las Misiones principal y subsidiarias del Instrumento Militar y de sus respectivos ámbitos de actuación”, segundo párrafo).

De tal manera, resulta que mientras la LDN abarca a las “agresiones de origen externo” y el DRLDN se refiere a la agresión perpetrada por otro Estado, sin precisar con qué medios lo haga, la DPDN establece que la misión principal del Instrumento Militar es repeler toda agresión de origen externo militar estatal o, concordantemente, toda agresión de origen externo cometida por las Fuerzas Armadas de otro Estado.

Esto implica una doble restricción: (i) por un lado, la misión principal de las Fuerzas Armadas sería repeler las agresiones externas *estatales*; y (ii) tampoco se trataría de cualquier agresión estatal sino solamente *aquella llevada a cabo por las Fuerzas Armadas del Estado agresor*.

Lo señalado en el apartado (ii) del párrafo anterior importa una restricción del concepto de agresión, aún más estrecha que lo establecido en el Decreto N° 727/2006, ya que mientras en este último se habla de agresión llevada a cabo por un Estado por medio de la “fuerza armada”, en la DPDN aquí comentada no se habla de la “fuerza armada” sino de las “fuerzas armadas”, de lo que resulta que bajo el criterio de la DPDN, ni siquiera cualquier agresión perpetrada por otro Estado por medio del uso de la fuerza habilitaría el empleo del Instrumento Militar, sino sólo en aquellos casos en que el Estado agresor se valga

---

<sup>13</sup> Tal como se adelantó en la nota de pie de página 2 de este trabajo, se recuerda que a los fines de simplificar la lectura, simplemente se la aludirá indicando el decreto aprobatorio de ella indicando el respectivo número del mismo y el año en que fue dictado.

(específicamente) de sus fuerzas armadas (es decir, de la institución regular, oficial y formalmente integrante del Estado agresor).

Fuera de tal supuesto, la DPDN 1691/2006 sólo admite la intervención de las Fuerzas Armadas en los siguientes supuestos: (i) los excepcionales, previstos en la Ley N° 24.059; (ii) “operaciones multilaterales” de las Naciones Unidas; (iii) operaciones de “apoyo a la comunidad internacional o de países amigos”; (iii) participación en la “construcción de un Sistema de Defensa Subregional”.

También restringiendo el alcance de lo previsto en la LDN, cuyo art. 3 contempla la prevención de agresiones en tiempo de paz, la DPDN aquí comentada establece que en tiempo de paz, las Fuerzas Armadas “se dedicarán exclusivamente” a alistar, adiestrar y sostener los medios y recursos puestos a su disposición para garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.

Por otra parte, esta DPDN asimismo dispone que la Política Militar y el diseño de las Fuerzas del Instrumento Militar tendrán lugar con arreglo a una serie de principios y características generales, entre los que se establece que el mencionado diseño continuará avanzando según el criterio de “capacidades”, en reemplazo del modelo basado en “hipótesis de conflicto”.

La DPDN 1714/2009:

Esta DPDN reconoce los cambios operados respecto del tradicional mundo westfaliano de actores exclusivamente estatales, al señalar que:

Sumadas a las cuestiones de naturaleza fundamentalmente interestatal, propias de una perspectiva de seguridad internacional tradicional, en donde pesan de manera preponderante la perspectiva diplomática y militar, se registran de manera creciente nuevos fenómenos, procesos y actores que inciden en la agenda de seguridad internacional y se instalan como desafíos a la seguridad, entendida ésta de manera integral. Estas situaciones y problemáticas protagonizadas por actores que no necesariamente son estatales -sino, preferentemente, de naturaleza más bien transnacional y/o intranacional- requieren abordajes y formas de resolución que no pasan de manera exclusiva a través del empleo de fuerzas armadas: las mismas, eventualmente, se constituyen en elementos de apoyo para gestiones estatales más integrales. Se trata de desafíos que no se ajustan a los patrones tradicionales de abordaje, resolución y tratamiento en materia de seguridad internacional y defensa, como efectivamente fue regla hasta hace poco más de dos décadas atrás; a saber aquellas situaciones de conflicto y/o enfrentamiento interestatales o intermésticos (sic) derivadas de crisis alimentarias, competencias por recursos escasos o riquezas naturales, confrontaciones étnicas, religiosas y/o raciales o del desarrollo transfronterizo de actividades criminales tales como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas pequeñas, convencionales y de destrucción masiva, entre otros.”(Anexo I, Capítulo I, “Diagnóstico del Escenario de Defensa Global y Regional”, párrafos décimo a décimo segundo inclusive).

Frente a esa admitida nueva realidad, en cuyo marco se den situaciones que “pueden contribuir a generar situaciones de características tales que demanden y/o requieran de los estados nacionales la necesidad de disponer de elementos militares para contribuir en su gestión y contención” (párrafo décimo tercero), en la DPDN:

- i. sólo se menciona como ejemplo de tales situaciones las “catástrofes naturales y/o situaciones de emergencias humanitarias provocadas por diversas causas” (párrafo décimo cuarto); y



ii. se mantiene el criterio de la DPDN 1691/2006, en cuanto a que si bien se reconoce que:

la existencia de circunstancias y procesos vinculados al desarrollo de situaciones de naturaleza no militar, que eventualmente han demostrado capacidad para incidir de manera significativa en la seguridad en el ámbito internacional y que se han manifestado con particular énfasis en la región, tales como diversas modalidades de criminalidad organizada. (Anexo I, Capítulo I, “El Escenario Regional en Materia de Defensa”, párrafo décimo séptimo).

no obstante lo dicho en la cita anterior, lo cierto es que la DPDN aquí comentada reafirma la idea de que:

Al respecto, se debe señalar que en el caso de la República Argentina este tipo de situación es atendida por organismos policiales, de seguridad y de inteligencia específica, conforme la legislación vigente en la materia. La eventual intervención de las Fuerzas Armadas en circunstancias asociadas a estos casos, se encuentra estrictamente regulada por la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y de ninguna manera podrá incidir ello en aspectos relacionados con la doctrina, organización, equipamiento, capacitación e inteligencia de dichas instituciones castrenses. (Anexo I, Capítulo I, “El Escenario Regional en Materia de Defensa”, párrafo décimo octavo).

Otros aspectos relevantes de la DPDN 1714/2009, están dados por la adopción de los siguientes criterios:

(i) el sostenimiento del modelo de carácter defensivo, en línea con el criterio del art. 2 de la Ley N° 24.948, con una actitud estratégica de esa naturaleza y carácter cooperativo;

(ii) la ratificación de la circunscripción del ámbito de intervención militar a los supuestos de agresión de origen externo de carácter militar estatal;

(iii) la concepción de la Defensa Nacional en la doble dimensión “autónoma” por un lado y “cooperativa” por otro;

(iv) ante la opción entre la planificación según “hipótesis de conflicto” o conforme al criterio de “capacidades”, se opta por este último afirmándose que el planeamiento deberá:

... formularse en función de alcanzar y consolidar la aptitud de ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en los conflictos internacionales. (Anexo I, Capítulo III, Directrices para la Instrumentación de la Política de Defensa y de la Política Militar, La Política Militar: Criterios que deberán orientar y dirigir la estructuración y el desarrollo del Instrumento Militar, principio básico 3).

La DPDN 2645/2014:

Los considerandos de esta DPDN destacan aquellos del mencionado Decreto 727/2006, en el sentido de que las denominadas Nuevas Amenazas no habilitan la utilización del Instrumento Militar y encuadra el manejo de tales amenazas dentro de las funciones policiales.

El criterio del decreto, restrictivo de la noción de agresión, también se ve reflejado por ejemplo en los lineamientos relativos a la Inteligencia Militar, a la que se asigna la función de contribuir a la alerta temprana estratégica, para prevenir una potencial agresión estatal militar externa.

Sin embargo, aún dentro de esa visión general, esta DPDN se refiere a la cuestión de la ciberguerra, reconociendo que, por la naturaleza misma de ella:

... existen dificultades fácticas manifiestas para determinar a priori y ab initio si la afectación se trata de una agresión militar estatal externa. Por tal motivo resulta necesario establecer dicha calificación a posteriori actuando como respuesta inmediata el Sistema de Defensa únicamente en aquellos casos que se persiguieron objetivos bajo protección de dicho sistema, es decir que poseen la intención de alterar e impedir el funcionamiento de sus capacidades. (Anexo I, APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESCENARIO GLOBAL, párrafo décimo cuarto)<sup>14</sup>.

La DPDN 703/2018:

En el marco de los cambios introducidos en virtud del Decreto N° 683/2018, esta directiva parte de considerar ciertas constataciones, tales como los “... desafíos asociados a la creciente autonomía de actores estatales y no estatales de diverso peso relativo y atributos de poder” (Anexo I, Capítulo I, Diagnóstico Global, párrafo tercero), en un contexto de riesgo de mayor predisposición de algunos actores estatales al uso de la fuerza incluyendo la promoción de grupos de poder con “... la capacidad de disputar el monopolio de la violencia estatal” (Anexo I, Capítulo I, Diagnóstico Global, párrafo séptimo).

Continúa afirmando que en ese nuevo marco, se advierte la existencia de nuevos desafíos que ponen en crisis la visión que tradicionalmente restringe la noción de agresión a “agresión estatal”. Para ello, la DPDN aquí comentada enuncia ejes tales como el de la guerra híbrida, el terrorismo y la militarización del ciberespacio. Así, en el referido decreto se menciona elementos tipificantes de la guerra híbrida, al referirse a:

... la creciente integración entre formas tradicionales y no tradicionales de agresión e influencia. Estas últimas refieren a acciones no militares dirigidas a desestabilizar a la población y los gobiernos de las naciones adversarias. Los beligerantes combinan instrumentos políticos, diplomáticos, informativos, ciberespaciales, militares y económicos. La diseminación masiva de información falsa y el reemplazo de las tropas regulares por organizaciones irregulares o empresas militares privadas configuran algunas de las tendencias propias de la última década. Algunos Estados apelan a estas tácticas para promover sus intereses en regiones ajenas a sus espacios soberanos. Como corolario, los conflictos armados actuales ocurren crecientemente por debajo del umbral de la violencia militar directa y en los márgenes del derecho internacional”. (Anexo I, Capítulo I, Diagnóstico Global, párrafo décimo)

En cuanto al terrorismo y a las ciberguerras, la DPDN aquí comentada se refiere a estas cuestiones señalando que:

El terrorismo internacional configura uno de los principales problemas de la agenda del siglo XXI. Este fenómeno adquiere mayor complejidad al confluir con otros delitos y fenómenos criminales complejos, tales como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y los delitos que se cometen con asistencia de las nuevas tecnologías de la información. El abordaje de estos asuntos requiere una estrecha articulación nacional e internacional, que incluya la participación de organismos gubernamentales y de la sociedad civil. Por otra parte, el desarrollo tecnológico incrementó los riesgos asociados a la militarización del ciberespacio. La disuasión se ha extendido al ámbito cibernético, al tiempo que han surgido nuevos desafíos producto de las tensiones entre una mayor conectividad, la privacidad y los derechos de la ciudadanía. Tanto los Estados como los actores no estatales

---

<sup>14</sup> Esto resulta consistente con el criterio que informa los arts. 28 y 29 de la LSI.

están desarrollando medios cibernéticos para explotar las vulnerabilidades inherentes a los sistemas de comando, control, comunicaciones, inteligencia, vigilancia y reconocimiento. De igual forma, las redes terroristas explotan el ciberespacio para reclutar miembros, recaudar fondos y difundir su propaganda. (Anexo I, Capítulo I, Diagnóstico Global, párrafos décimo cuarto y décimo quinto)

Adicionalmente a lo anterior, también enuncia amenazas a la seguridad transnacional, “... tales como narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de personas y eventualmente terrorismo” (Anexo I, Capítulo I, Diagnóstico Regional, párrafo décimo). De hecho, la problemática asociada al narcotráfico es mencionada en esta directiva, en reiteradas oportunidades.

Si bien la directiva señala el riesgo de ataques externos a objetivos estratégicos de la Nación, no brinda mayores precisiones conceptuales respecto de qué habrá de entenderse por estos últimos, más allá de establecer que:

(i) “El Estado debe fortalecer su capacidad de ejercer una vigilancia y control efectivo sobre los espacios geográficos con reservas de recursos estratégicos” (Anexo I, Capítulo II, Posicionamiento Estratégico de la REPÚBLICA ARGENTINA en materia de Defensa, Riesgos, apartado a.); y

(ii) La atención de este riesgo debe focalizarse particularmente en aquellas infraestructuras cuyo funcionamiento resulte crítico para el cumplimiento de las funciones vitales del Estado Nacional, su Defensa Nacional, el ejercicio de la soberanía y el resguardo de la vida y la libertad de sus habitantes”. (Anexo I, Capítulo II, Posicionamiento Estratégico de la REPÚBLICA ARGENTINA en materia de Defensa, Riesgos, apartado b, párrafo tercero).

Finalmente, esta directiva se refiere a que el Instrumento Militar sea utilizado en “... forma disuasiva o efectiva ante conflictos de origen externo ...” y que una de las prioridades deberá ser el desarrollo de operaciones de protección de objetivos estratégicos, a cuyo fin el planeamiento estratégico deberá orientarse a la prevención y disuasión de agresiones externas que pongan en riesgo “... la seguridad de aquellos eventos definidos como de interés estratégico por el Poder Ejecutivo Nacional.” (Anexo I, Capítulo III, Prioridades y lineamientos para la reforma del Sistema de Defensa Nacional, Apoyo al Sistema de Seguridad Interior).

La DPDN 457/2021:

Siguiendo la línea del Decreto N° 571/2020, esta directiva se orienta a reformular la actualización resultante de la DPDN 703/2018, afirmando que

... los documentos estratégicos de máximo nivel de las principales potencias del mundo vuelven a ubicar en el centro del escenario a las tensiones y conflictos interestatales. Esto corre a las amenazas no estatales (en primer lugar el terrorismo) del centro de la planificación estratégica configurando una agenda en la que la competencia entre Estados vuelve a constituir la principal preocupación. (Anexo, Capítulo I, APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESCENARIO GLOBAL, Tablero estratégico – militar, párrafo quinto)

Si bien esta directiva menciona ejemplos concretos de cambios doctrinarios en el sentido antes transcripto, no profundiza respecto de las causas de tales cambios; en otros términos, no aclara si la “tendencia novedosa” se debe a un cambio conceptual en la noción de amenaza o si se trata de una reformulación resultante de cambios en las amenazas percibidas por las potencias que reorientaron sus doctrinas poniendo el eje principal en los conflictos interestatales.

No obstante dicho silencio, cabe tener en cuenta que los cambios introducidos por Estados Unidos tuvieron lugar en 2018 y 2020, es decir, casi veinte años después del inicio de la llamada “guerra contra el terrorismo”<sup>15</sup>, luego del ataque contra las Torres Gemelas y el Pentágono, lo cual sugiere que el cambio mencionado en la directiva aquí comentada no se debería tanto a una reformulación doctrinaria en línea con la noción de agresión según el Decreto N° 727/2006, sino con el convencimiento de haber logrado de avances en la lucha contra el terrorismo y el incremento de la tensión con China.

Siempre en torno la cuestión de la distinción entre los ámbitos propios de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, esta directiva se mantiene en la línea del Decreto N° 727/2006, señalando que:

Por otra parte, se percibe en varios países suramericanos un preocupante y creciente proceso de asignación de misiones de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, tales como la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, siguiendo en muchos casos los lineamientos en materia de “Guerra contra las Drogas” y “Guerra contra el Terrorismo”. Esta asignación de funciones, cuyos resultados han demostrado ser magros en términos de control del tráfico ilegal y de la criminalidad organizada y negativos en términos de la profesionalización de las fuerzas militares involucradas, contrastan con el rol de las FF.AA. en países como la Argentina y en muchos casos, ante eventual colisión con la institucionalidad democrática, complejizan las posibilidades de cooperación y desarrollo de actividades conjuntas y en el marco de normativa y esquemas regionales de integración y de organismos hemisféricos. (Anexo, Capítulo I, APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESCENARIO REGIONAL, párrafo octavo)

Este señalamiento parece ser el sustento en que se apoya el criterio, ya adelantado en el decreto N° 571/2020, en el sentido de que la reformulación de los ámbitos de Defensa Nacional y Seguridad Interior necesariamente importa la asignación de funciones policiales a las Fuerzas Armadas, particularmente para el combate del narcotráfico y otras formas de criminalidad.

En lo que sí resulta novedosa esta directiva es el vínculo que se traza entre la mencionada reformulación y la “... eventual colisión con la institucionalidad democrática ...” (Anexo, Capítulo I, APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESCENARIO REGIONAL, párrafo octavo), argumentación que también se pone de manifiesto al aseverarse que:

En el caso de la REPÚBLICA ARGENTINA, desde la restitución del régimen democrático en el año 1983, el arco político entero ha rechazado la militarización de la seguridad pública, acuerdo explícitamente plasmado en las coincidencias interpartidarias que desembocaron en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554. (Anexo, Capítulo I, APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESCENARIO REGIONAL, párrafo décimo segundo)

Así se advierte que lo que se desprende de la antedicha línea argumental es que la reformulación de los ámbitos de competencia aquí considerados importaría, en última instancia, una involución en términos de pérdida de calidad institucional democrática.

Por otra parte, los reparos a la mencionada reformulación parecen obedecer a los siguientes criterios: (i) confinar el fenómeno del terrorismo a la esfera de lo criminal, independientemente de quién lo promueva, qué se agreda y para qué se lo haga; (ii) la equiparación de la referida reformulación con lo que sería (exclusiva, si no primordialmente) la habilitación del empleo del Instrumento Militar para operaciones policiales en general y,

---

<sup>15</sup> La operación que tuvo como resultado la muerte de Osama Ben Laden tuvo lugar en 2011.

en particular, para la lucha contra el narcotráfico; y (iii) alertar contra lo que se percibe como el “riesgo de la importación de doctrinas”, mencionándose como ejemplo de ello la doctrina de “... la denominada “guerra híbrida” y sus múltiples variantes” (Anexo, Capítulo II, POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL: CONCEPCIÓN Y POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN MATERIA DE DEFENSA, párrafo sexto).

En todo caso, esta directiva parece ser un poco menos rígida ante las agresiones a través del ciberespacio, las cuales son puestas en el contexto de la transnacionalidad admitiendo “... la imposibilidad de aprehenderlo desde una perspectiva exclusivamente interestatal” y advirtiendo que el ámbito del ciberespacio:

ha generado replanteos sobre las tradicionales categorías con las que se abordaba la “guerra real”, exigiendo una rápida adaptación por parte de los sistemas de defensa. En las últimas décadas, muchos países han reorientado esfuerzos y recursos para resguardar su ámbito ciberespacial. (Anexo, Capítulo I, APRECIACIÓN ESTRATÉGICA DEL ESCENARIO GLOBAL, Tablero transnacional, párrafos primero y tercero)

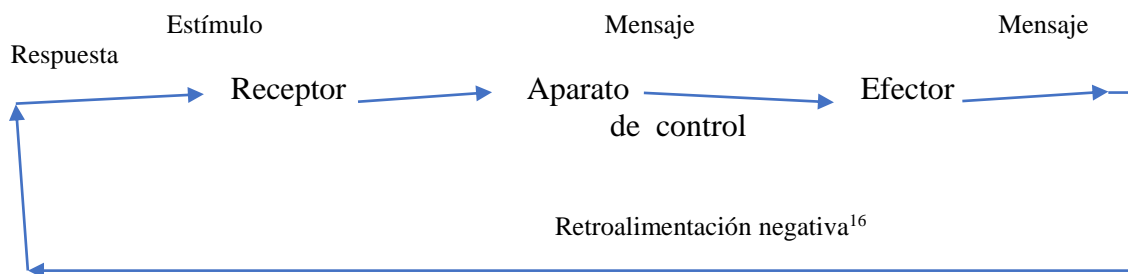
Esta eventual flexibilidad para enfrentar agresiones en el ámbito del ciberespacio, cabe recordar, ya había sido anticipada en la DPDN 2645/2014 ya comentada.

#### 4.1.3. Análisis sistémico.

Partiendo de lo dicho en la sección de este trabajo relativa al marco conceptual en relación con los sistemas, la Defensa Nacional según la LDN es analizada como un sistema caracterizado por una finalidad y con componentes interrelacionados para lograrla.

Desde esa perspectiva y siguiendo la clasificación de von Bertalanffy de sistemas abiertos y cerrados (Bertalanffy, 1976) cabe afirmar que el Sistema de Defensa Nacional es un sistema abierto, por su relación con otros sistemas de los cuales no permanece aislado.

Siguiendo el esquema de retroalimentación planteado por el mismo autor (Bertalanffy, 1968, 43) en el caso del sistema aquí analizado, el flujo sería el siguiente:



En donde:

- i. El estímulo que opera sobre el sistema estará dado por la agresión;
- ii. La respuesta del sistema tendrá por objetivo incidir en el estímulo, interfiriendo en él y/o en el sistema propio del agresor (a partir de lazos negativos<sup>17</sup> que operen contra el estímulo y el sistema del agresor);
- iii. La respuesta dependerá del tiempo de reacción del sistema y del tiempo de recuperación de aquél para volver a la situación previa a la agresión (restablecimiento de la situación de seguridad) (homeostasia); y

<sup>16</sup> Sobre la retroalimentación negativa o táctica, se tuvo en cuenta el trabajo de Campos (Campos, 2003, 103).

<sup>17</sup> *Balancing feedback loops*, que se opongan o rviertan el cambio que se busca a través del estímulo (Meadows, 2008, 187). La autora citada no analiza el Sistema de Defensa Nacional pero su análisis (general) respecto de la manera en que el diseño de sistemas permite incidir (a favor o en contra) de la producción de ciertos efectos, resulta de utilidad para el problema aquí analizado.

iv. En este caso, la retroalimentación es de tipo negativo (*negative feedback*) por cuanto opera en contra del estímulo, en el sentido de lograr la homeostasis que estaría dada por el restablecimiento de la situación de seguridad.

#### 4.1.3.1. Finalidad del Sistema de Defensa Nacional:

El art. 2, segundo párrafo de la LDN establece que la finalidad de la Defensa Nacional es “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.”

Por otra parte, el art. 7 de la LDN establece que el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional “estará orientado a determinar la política de defensa nacional que mejor se ajuste a las necesidades del país como a su permanente actualización.”

Finalmente, el art. 8 de la LDN dispone que el Sistema de Defensa Nacional tendrá por finalidad llevar a cabo las acciones enumeradas en los 10 incisos de dicha norma.

De la lectura de las tres normas identificadas precedentemente, resulta que la LDN establece que:

- i. La Defensa Nacional tiene una finalidad, establecida en el art. 2;
- ii. El Sistema de Defensa Nacional tiene la orientación, indicada en el art. 7; y
- iii. El Sistema de Defensa Nacional tiene como finalidad llevar a cabo las acciones establecidas en los diez incisos del art. 8.

Lo descripto precedentemente, merece los siguientes comentarios:

a. En cuanto a la orientación del Sistema de Defensa Nacional, resulta inexacto afirmar que el funcionamiento de dicho sistema esté orientado a determinar la política de Defensa Nacional, ya que no corresponde al “funcionamiento” del sistema orientarse a “determinar” la política sino que, en todo caso el “funcionamiento” del sistema debe apuntar a ejecutar la política de Defensa Nacional (no a determinarla, ya que eso corresponde, en todo caso, a las autoridades competentes para ello)<sup>18</sup>.

b. Por otra parte, y desde el punto de vista técnico, cabe cuestionar que un sistema tenga como finalidad llevar a cabo diez acciones distintas; en realidad, hubiera sido más aconsejable que el sistema tuviera un propósito si no exclusivo, al menos específico y acotado, como podría haber sido el que según el art. 2 de la LDN se asigna a la Defensa Nacional y que las acciones enunciadas en los diez incisos del art. 8 fueran mencionadas con carácter ejemplificativo y no taxativo, como acciones tendientes al cumplimiento de la finalidad del sistema.

En todo caso, se podría interpretar que la enunciación de acciones contenida en el art. 8 no es la finalidad del sistema sino la ejemplificación (taxativa o no, eso es una cuestión que excede el objeto de este trabajo) de las acciones genéricamente aludidas en el art. 3 de la LDN.

c. Las acciones previstas en el art. 8 de la LDN, de un modo u otro, están mayormente (si no exclusivamente) orientadas a las situaciones de guerra y de posguerra pero no al ejercicio de la Defensa Nacional en situación de paz, en la que como se vió al comentar el art. 3 de la LDN, también pueden ser necesarios los planes y acciones para prevenir y superar conflictos generados por las agresiones mencionadas en el art. 2 de la misma ley.

Finalmente, y volviendo al esquema de retroalimentación planteado más arriba, resulta fácil advertir que las variaciones en torno a la distinción entre los ámbitos de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior comentadas al examinar la reglamentación de la

---

<sup>18</sup> Por otra parte, esta disposición del art. 7 de la LDN resulta contradictoria con la preocupación por la subordinación de los componentes del Sistema de Defensa Nacional a las autoridades institucionales previstas en la Constitución Nacional.

LDN exceden lo meramente terminológico, ya que resultan una cuestión crítica a la hora de establecer la finalidad del Sistema de Defensa Nacional y la planificación estratégica de la defensa.

En efecto, de la noción de agresión adoptada para el sistema dependerán la mayor o menor variedad de acciones que habrán de ser reconocidas como el estímulo del sistema, habilitando así el empleo del Instrumento Militar, así como también la finalidad del sistema, el rol de sus componentes, el diseño de subsistemas y la organización de la cual se derivarán las relaciones de interacción entre ellos. Del mismo modo, resultará afectada la planificación de todo lo concerniente a la preparación, despliegue y eventual empleo del sistema<sup>19</sup>.

#### 4.1.3.2. Componentes del Sistema de Defensa Nacional.

Según el art. 9 de la LDN, los componentes del Sistema de Defensa Nacional son todas las autoridades y fuerzas de la Nación allí mencionadas, incluyéndose asimismo al Pueblo de la Nación.

Adicionalmente, cabe recordar que al comentar el art. 2 de la LDN, se advirtió que las acciones que hacen a la Defensa Nacional abarcan a la totalidad del Poder Nacional, lo cual concuerda con la convocatoria a todas las personas de existencia visible y/o jurídicas sujetas a las leyes argentinas, prevista en el art. 25 de la LDN<sup>20</sup>.

#### 4.1.3.3. Las relaciones entre los componentes del Sistema de Defensa Nacional.

Los arts. 10 a 19 de la LDN establecen las siguientes interrelaciones entre los componentes del sistema:

- i. El Presidente de la Nación, en tanto jefe supremo de la Nación y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, dirige la Defensa Nacional y ejerce la conducción integral de la guerra, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional (“CoDeNa”);
- ii. Asimismo con el asesoramiento del CoDeNa, el Presidente dispondrá el contenido y las pautas para el planeamiento de la Defensa Nacional, controlando su confección y ejecución.
- iii. El Presidente de la Nación también ejercerá la conducción militar de la guerra, con el asesoramiento y la asistencia del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidas en comité de crisis (el “Comité de Crisis”);
- iv. El Ministro de Defensa ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa, que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación, o que no sean atribuidas a otro funcionario, órgano u organismo;
- v. El CoDeNa, integrado según lo previsto en el art. 14 de la LDN, estará presidido por el Presidente de la Nación, quien adoptará las decisiones en todos los casos y podrá disponer la participación de otras autoridades e invitar a terceros, según lo previsto en el mismo artículo;
- vi. En cuanto a la inteligencia, el art. 15 de la LDN prevé tanto la actuación del “organismo de mayor nivel de inteligencia” para la estrategia nacional de la defensa, así como también la producción de inteligencia a nivel estratégico militar, a cargo del organismo de inteligencia que se integrará con los organismo de inteligencia de la Fuerzas Armadas, dependiendo en forma directa e inmediata del Ministro de Defensa;

---

<sup>19</sup> No se ha podido obtener información acerca de la cuantificación económica de los costos en términos de horas/ hombre y de reprogramación de inversiones en material de defensa, resultantes de las ya mencionadas variaciones acerca de la noción de “agresión” adoptada para habilitar el empleo del Instrumento Militar. Tampoco se ha podido obtener información acerca de las consecuencias operativas de tales variaciones.

<sup>20</sup> La amplitud de la lista (por no decir la apertura de ella, al incluir al pueblo de la Nación) de los componentes del sistema reafirma la crítica hecha más arriba al art. 7 de la LDN, con motivo de la relación del funcionamiento del sistema con la determinación de la política de Defensa Nacional.

vii. El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (“EMC”) tendrá la integración prevista en el art. 16 de la LDN y cumplirá la función de asistir y asesorar al Ministro de Defensa en materia estratégica militar, así como también entenderá en la formulación de la doctrina militar conjunta, la elaboración del planeamiento militar conjunto, la dirección del adiestramiento militar conjunto y el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto, todo ello según las pautas que fije el presidente de la Nación y bajo el control de este último.

viii. El EMC asimismo realizará el planeamiento estratégico militar, según las orientaciones dadas por el Presidente de la Nación y será órgano de trabajo del Comité de Crisis.

En lo reseñado precedentemente se advierte lo mencionado por Bertalanffy (1968, 47) en cuanto a que de la organización del sistema se caracteriza por, *inter alia*, el orden jerárquico y el control; ello se verifica en el sistema aquí analizado, ya que los componentes del Sistema de Defensa Nacional se vinculan mediante relaciones de dirección y asesoramiento, en virtud de los siguientes criterios: (i) asignación jerárquica de funciones, con el Presidente de la Nación en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas como instancia decisoria, directamente por sí o a través del Ministro de Defensa, en los casos en que la delegación de autoridad sea legalmente viable; (ii) asesoramiento y asistencia del CoDeNa al Presidente de la Nación, directamente y/o en el ámbito del comité de crisis, de haberlo, en virtud de la especialización profesional y técnica de los integrantes de dicho comité en materia de asuntos militares y cuestiones de Defensa Nacional; (iii) asistencia y asesoramiento del EMC al Ministro de Defensa, también en atención a la misma especialización profesional y técnica de sus integrantes; (iv) subordinación del EMC a las orientaciones dadas por el Presidente de la Nación, en relación con el planeamiento estratégico militar; (v) asistencia y asesoramiento del Comité de Crisis al Presidente de la Nación, a los fines de que este último ejerza la conducción militar de la guerra.

#### 4.1.3.4. Lo que se pregunta cuando se diseña el Sistema de Defensa Nacional.

Si se habla de sistemas ajenos a los estudiados por las ciencias naturales y se pone el foco en sistemas socioculturales, se advierte que estos últimos pueden ser diseñados (a diferencia de los primeros, que operan espontáneamente y en los que, en el mejor de los casos, se puede incidir de alguna manera).

En ese universo de sistemas, el diseño del sistema resultará a partir de la identificación de una finalidad, para cuya concreción se establece (o también se diseña) cuáles serán los componentes y la manera en que habrán de interactuar.

Así se advierte que en el caso del Sistema de Defensa Nacional, el diseño parte de establecer una finalidad, lo cual a su vez resultará de la pregunta (o las preguntas) que se haga antes de comenzar el diseño.

Más arriba se ha dicho que el segundo párrafo de la LDN establece cuál es la finalidad del sistema (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<sup>21</sup>) y que, por otra parte, dado que el Instrumento Militar es el que estará a cargo de llevar a cabo la Defensa Nacional, la noción de agresión resulta complementaria de lo que expresamente es declarado como finalidad del sistema, ya que si no hay una agresión del tipo previsto en el primer párrafo del art. 2 de la LDN, no estaremos hablando de situaciones en que la Defensa Nacional sea necesaria, lo cual demuestra que ambos párrafos del art. 2 de la LDN están imbricados, configurando una misma y única finalidad.

---

<sup>21</sup> En cuanto a lo que el art. 8 define como finalidad del sistema, cabe remitirse a lo dicho más arriba, al comentar la norma aquí mencionada.



En mérito de ello, y volviendo a lo que se pregunta para establecer la finalidad de un sistema, cabe decir que en el caso de la Defensa Nacional, las preguntas que se hizo el legislador fueron: (i) qué es lo que se busca; y (ii) ante qué se considera que el sistema debe reaccionar.

A la primera de dichas preguntas la respuesta es, como quedó dicho más arriba, garantizar de modo permanente lo previsto en el segundo párrafo del art. 2 de la LDN.

La respuesta a la segunda pregunta, es que el sistema debe reaccionar ante una agresión de origen externo, tal como se la prevé en el primer párrafo de la LDN. Sin embargo, al no tratarse de una agresión cualquiera sino de una proveniente del exterior, la respuesta a la segunda pregunta está integrada por un “qué se hace” (la agresión), un “desde dónde” (el exterior) y “qué se agrede” (la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes).

Adicionalmente a lo anterior, la definición de agresión establecida por el art. 1 del Decreto N° 727/2006 da una respuesta distinta a la segunda pregunta, ya que a tenor de esta norma tampoco se trata de una agresión del exterior cualquiera, sino: (i) el uso de la fuerza armada por un Estado, (ii) contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o (iii) en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

En otras palabras, para el mencionado decreto la respuesta a la segunda pregunta presupone otras preguntas, no previstas en la LDN pero cuya respuesta hace parte del concepto de agresión, estableciendo requisitos tipificantes de esta última no exigidos por la LDN.

De tal manera, la reglamentación exige indagar “quién agrede” (al exigir un actor estatal y descartar a otros posibles agresores), “cómo agrede” (¿el mero uso de la fuerza o cualquier otra forma de acción incompatible con la carta de la ONU, descartando otras posibles formas de agresión<sup>22</sup> o sólo el empleo de las fuerzas armadas estatales, con exclusión de otras formas de hacer uso de la fuerza<sup>23</sup>?) y “contra qué agrede” (la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, descartando otros posibles objetos de agresión, como las infraestructuras críticas).

Por otra parte, y sin perjuicio de volver sobre la cuestión en los capítulos siguientes, a los fines de este capítulo basta señalar que las preguntas agregadas por la reglamentación de la LDN (y las respuestas a dichas preguntas) dejan fuera cuestiones como la agresión a las infraestructuras críticas (otro posible “qué se agrede”), otros medios y modos de la agresión distintos de la fuerza (“cómo”), “para qué” se agrede, “a partir de cuándo” se considera que hay agresión y cuándo se considera que está dada la situación prevista en el art. 31 de la LSI<sup>24</sup>.

## **4.2. El Sistema de Seguridad Interior.**

### **4.2.1. La Ley de Seguridad Interior:**

#### **4.2.1.1. Definición legal.**

La LSI define la Seguridad Interior como:

la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (art. 2)

<sup>22</sup> Como se hace en el Decreto N° 727/2006.

<sup>23</sup> Como parece ser el criterio de la DPDN 1691/2006.

<sup>24</sup> La LSI tampoco responde a esta pregunta, cuya respuesta depende de la apreciación discrecional del Presidente de la Nación en cada caso concreto y que, en todo caso, se la supedita a la previa declaración del estado de sitio.

#### 4.2.1.2. Ámbito espacial.

El art. 4 de la LSI establece que el ámbito espacial de la Seguridad Interior es el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo.

#### **4.2.2. La reglamentación de la Ley de Seguridad Interior:**

En cuanto a la noción de Seguridad Interior, el art. 1 del Decreto N° 1273/1992 establece que la Seguridad Interior definida en el art. 2 de la LSI "... remite ... al tratamiento policial, preventivo o represivo ...", frente a las situaciones allí previstas, a saber:

"... desastres naturales o causados por el hombre y a ilícitos que por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, los servicios públicos esenciales y, en particular, la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su virtud."

En cuanto al ámbito espacial del Sistema de Seguridad Interior, y dada la organización federal de nuestro país, el art. 3 del decreto aquí comentado deja a salvo las respectivas competencias jurisdiccionales de las Fuerzas de Seguridad y Policiales resultantes de la Constitución Nacional, las Constituciones Provinciales y la legislación vigente.

#### **4.2.3. Análisis sistémico.**

##### 4.2.3.1. Finalidad.

El art. 6 de la LSI establece como finalidad del sistema "...determinar las políticas de seguridad así como planificar, coordinar, dirigir, controlar y apoyar el esfuerzo nacional de policía dirigido al cumplimiento de esas políticas".

##### 4.2.3.2. Componentes.

El art. 3 de la LSI establece la Seguridad Interior "implica" el empleo de las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación.

Por otra parte, el art. 7 enuncia el listado de los componentes de este sistema, a los que el art. 8 agrega al Ministerio de Seguridad, con las facultades allí previstas.

Complementariamente: (i) el art. 8 contempla la situación de las Fuerzas de Seguridad y los límites de su actuación en el ámbito de la Seguridad Interior, dado que la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina forman parte del Sistema de Defensa Nacional; y (ii) eventualmente, podrían agregarse al sistema el Ministerio de Defensa, el CoDeNa y las Fuerzas Armadas, en las situaciones previstas en los arts. 28 a 32 de la LSI, con los alcances (en realidad, límites) allí establecidos.

Adicionalmente, el art. 11 de la LSI enuncia a los integrantes del Consejo de Seguridad Interior, y el art. 13 contempla la posibilidad de creación de un Comité de Crisis en el ámbito del mencionado consejo, con la función de ejercer la conducción política y la supervisión operacional de los cuerpos policiales y Fuerzas de Seguridad.

##### 4.2.3.3. Las relaciones entre los componentes.

A diferencia de la relación jerárquica y las funciones de asesoramiento y consejo previstas en el Sistema de Defensa Nacional, con el Presidente de la Nación como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, en el caso del Sistema de Seguridad Interior se advierte que: (i) si bien el Presidente de la Nación integra el sistema, en este caso carece del nivel de jefatura que le asigna la LDN en tanto jefe supremo de las Fuerzas Armadas, ya que la jefatura de las Fuerzas de Seguridad de las Provincias corresponde a las respectivas autoridades provinciales; (ii) también como consecuencia de las estipulaciones de la Constitución Nacional en virtud de las cuales la Nación Argentina se organiza como un Estado federal, la participación de las Provincias en el sistema queda sujeta a su voluntad en ese sentido<sup>25</sup>; (iii) por lo antedicho, las relaciones entre los componentes del sistema se

---

<sup>25</sup> LSI, art. 18.

orientan más a la coordinación<sup>26</sup> y a la articulación entre los componentes del sistema que al relacionamiento jerárquico<sup>27</sup>, sin perjuicio de que este último se verifique en el caso de la relación entre el Presidente de la Nación y los ministros del gobierno nacional, entre el Ministerio de Seguridad y el Comité de Crisis<sup>28</sup> y entre los Ministerios del Interior y de Seguridad, respecto de las fuerzas de seguridad nacionales.

En cuanto al control del sistema, en los arts. 33 y ss. de la LSI se establece el control parlamentario a través de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior.

4.2.3.4. Lo que se pregunta cuando se diseña el Sistema de Seguridad Interior.

En el caso de este sistema, se aprecia que la LSI no mira “quién” ni “desde dónde”, sino “qué”, antes de habilitar la intervención de las Fuerzas Policiales y de Seguridad.

Sin embargo, si se analiza el “qué” relacionado con la finalidad del sistema, se advierte lo siguiente:

Por un lado, el art. 2 de la LSI se refiere a la “situación de hecho basada en el derecho”, en la que estén resguardadas “... la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.”

Por otra parte, y más allá de una gran similitud, el art. 1 del Decreto N° 1273/1992 dispone que la seguridad interior antes mencionada “remite” a la actuación policial para la prevención o represión de desastres naturales o ilícitos que

“... por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometen la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, los servicios públicos esenciales y, en particular, la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su virtud”.

Del cotejo de ambas disposiciones resulta que: (i) el art. 1 del Decreto N° 1273/1992 incluye a los “servicios públicos esenciales” entre lo que se prevé como el objeto de la protección a través de este sistema, pese a que el art. 2 de la LSI no los menciona; (ii) no queda claro en qué consiste la remisión (“la seguridad interior ... remite ...”) también prevista en el mencionado art. 1; y (iii) excepcionalmente, el “qué” de la LSI puede verse ampliado, en el supuesto de ataque a dependencias de las Fuerzas Armadas, en los términos y dentro de los límites establecidos en los arts. 28 a 30 de la LSI.

Adicionalmente, los arts. 31 y 32 de la LSI habilitan la intervención de las Fuerzas Armadas, también de manera excepcional, en los casos en que (ante la insuficiencia del Sistema de Seguridad Interior para la protección del mismo “qué” contemplado en la LSI) el Presidente de la Nación podrá disponer el empleo de “elementos de combate de las Fuerzas Armadas” para el restablecimiento de la “normal situación de seguridad interior”, previa declaración del estado de sitio.

Ante lo dicho en el párrafo anterior y si bien la LSI nada dice al respecto, cabe interpretar que la insuficiencia prevista en el art. 32 podría resultar tanto del “quién” turba la “normal situación de seguridad interior”, como del “cómo” se la turba. En todo caso, el Decreto N° 1273/1992 no reglamenta el art. 32 de la LSI.

### **4.3. El Sistema de Inteligencia Nacional.**

#### **4.3.1. La Ley de Inteligencia Nacional:**

##### **4.3.1.1. Definición legal.**

Del art. 2 de la LI resulta que la Inteligencia:

- (i) es una actividad;

---

<sup>26</sup> Decreto N° 1273/1992, art. 2.

<sup>27</sup> Así, por ej., en el art. 24 de la LSI.

<sup>28</sup> LSI, art. 27.

(ii) “... consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la Defensa Nacional y la seguridad interior de la Nación<sup>29</sup>”; y

(iii) abarcadora de la Contrainteligencia, la Inteligencia Criminal y la Inteligencia Estratégica Militar.

También surge que la Contrainteligencia se ocupa de “evitar las actividades de inteligencia de actores que representen amenazas para la seguridad del Estado Nacional”.

Por otra parte, en la LI también se establece que la Inteligencia Criminal es la parte de la Inteligencia

referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afecten la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (LI, art. 2)

Complementariamente, queda dentro de este ámbito de la Inteligencia, la cuestión relacionada con los “delitos federales complejos”, que el art. 8 inc. 2 de la LI (texto según la Ley N° 27.126) vincula con “... el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas, los ciberdelitos, atentatorios contra el orden económico financiero, así como los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional.”

La mención de los ciberdelitos como una forma de agresión propia de la Inteligencia Criminal (y por lo tanto, comprendida dentro del ámbito de la Seguridad Interior) lleva a plantearse si ello ha sido resultado de diferenciar conceptualmente el ciberdelito de la ciberguerra, cuestión por demás compleja, ya que tal como se dijo al comentar la DPDN 2645/2014, en esta última se admitió que “... existen dificultades fácticas manifiestas para determinar a priori y ab initio si la afectación se trata de una agresión militar estatal externa”, reconociéndose que ante dicha situación, resulta necesario establecer dicha calificación a posteriori actuando como respuesta inmediata el Sistema de Defensa únicamente en aquellos casos que se persiguieron objetivos bajo protección de dicho sistema, es decir que poseen la intención de alterar e impedir el funcionamiento de sus capacidades.

Finalmente, en la LI asimismo se establece que la Inteligencia Estratégica Militar es la parte de la Inteligencia

referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar. (LI, art. 2)

Como se advierte de la definición transcrita, el conocimiento que se vincula con esta parte de la Inteligencia tiene una relación apenas tangencial con lo establecido en el art. 2 de la LDN, ya que mientras bajo la LDN la Defensa Nacional hace a la prevención y conjura de una agresión de origen externo (sin entrar a discutir la cuestión de la necesidad de que, además, la autoría sea estatal) la LI (modificada según la Ley N° 27.126) refiere la Inteligencia Estratégica Militar al conocimiento: (i) de “capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen” a los fines de la Defensa Nacional, y (ii) del “ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales”.

De lo antedicho, se desprende que:

i. Con la reforma de la Ley N° 27.126, se buscó alinear la LI con la terminología y el criterio de distinción Defensa Nacional – Seguridad Interior, establecido en la LDN y en la LSI;

---

<sup>29</sup> El texto original de la LI no hablaba de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior de la Nación sino de la seguridad exterior e interior de la Nación.

ii. La definición de Inteligencia Criminal está en la misma línea de la manera en que la LSI define la Seguridad Interior<sup>30</sup>;

iii. La definición de Inteligencia Estratégica Militar se orienta al potencial militar de otros Estados y al ambiente geográfico relevante desde el punto de vista del planeamiento estratégico militar, lo cual indica que en el contexto de la distinción Defensa Nacional - Seguridad Interior ya mencionada, esta parte de la Inteligencia se enfocará en el conocimiento de la potencialidad militar de Estados y no en sujetos ni grupos de otra naturaleza.

#### 4.3.1.2. Ámbito espacial.

A diferencia de lo visto al analizar la LDN y la LSI, en este caso no hay un ámbito espacial delimitado y específicamente asignado a la Inteligencia; sin embargo, su relación con las necesidades para la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, indirectamente lo hace.

#### **4.3.2. La Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional.**

En virtud del Decreto N° 1311/2015 (dictado en el marco de la reforma de la LI mediante la Ley N° 27.126), el Poder Ejecutivo Nacional fijó la denominada “Nueva Doctrina de la Inteligencia Nacional”<sup>31</sup> (la “Nueva Doctrina”).

Como comentario general, la Nueva Doctrina sigue y reitera lineamientos ya manifestados en la LI y en la Ley N° 27.126, en cuando al debido apego de la actividad de inteligencia a las pautas del sistema democrático y la vigencia de la Constitución Nacional.

En particular, la Nueva Doctrina parte de la Inteligencia como actividad de análisis de problemáticas, distinguiendo aquellas que hacen a: (i) la Defensa Nacional, que la Nueva Doctrina vincula con riesgos o conflictos de origen militar – estatal, siguiendo la línea ya comentada más arriba, de los decretos y DPDN previos y posteriores al período 2015 – 2019) y (ii) la Seguridad Interior, respecto de la cual se sigue la misma línea distintiva de la “diferencia fundamental” entre Seguridad Interior y Defensa Nacional.

No obstante, cuando la Nueva Doctrina trata los alcances de la Inteligencia Criminal, incluye al terrorismo “... y sus diferentes manifestaciones globales y/o locales, estatales y no - estatales”. (Anexo I, Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional, Inteligencia para la Defensa y la Seguridad Democráticas) lo cual implicaría de algún modo la admisión de que las actividades terroristas pueden no tener naturaleza exclusivamente criminal sino provenir de otro Estado, lo cual –en tal supuesto- pondría (o debería poner) la cuestión en el ámbito de la Defensa Nacional.

Tal admisión, cabe señalar, encuentra sustento técnico en la idea de que “En su forma internacional, cuando es fomentado por estados soberanos y afecta a intereses de seguridad propios, puede requerir una respuesta militar” (Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis M. Campos, 1993, p. 65).

Pese a esto último, es decir, volviendo a la idea encuadramiento del terrorismo estatal como una amenaza propia del ámbito de la Seguridad Interior, cabe señalar que genera el interrogante respecto de si el terrorismo estatal configura una amenaza externa de origen estatal (es decir, algo que habilita el empleo del Sistema de Defensa Nacional) o si la Nueva Doctrina es resultado de considerar que para encuadrar una amenaza en el ámbito de la Defensa Nacional no sólo deben estar perpetrada por un Estado sino, también por sus Fuerzas Armadas, con lo que un acto de terrorismo que configure una agresión estatal no llevada a cabo por las fuerzas armadas (como institución) del Estado agresor sino por un grupo terrorista (local o extranjero) no sería propiamente una agresión del tipo previsto en el art. 2 de la LDN sino un problema de naturaleza exclusivamente criminal.

#### **4.3.3. Análisis sistémico.**

---

<sup>30</sup> Y no exactamente la del Decreto N° 1273/1992, que incluyó la mención de los servicios públicos esenciales.

<sup>31</sup> Anexo I del mencionado decreto.

El art. 2 de la LI definió al Sistema de Inteligencia, como el “... conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia del Estado Nacional, dirigido por la Secretaría de Inteligencia a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación.” (autoridad que ulteriormente quedaría remplazada por la Agencia Federal de Información)

#### 4.3.3.1. Finalidad.

De la definición antes mencionada resulta que el propósito del Sistema de Inteligencia es, en última instancia, proporcionar información sistematizada y analizada, que contribuya a la toma de decisiones que hagan a la seguridad exterior e interior de la Nación, a partir de un “inteligencia por problemas” o de “abordaje de las problemáticas” (Decreto N° 1311/2015, Anexo II, art. 20).

#### 4.3.3.2. Componentes.

A diferencia de los otros sistemas antes analizados, en este caso no hay una norma que enuncie cuáles son sus componentes. Sin embargo, ello no significa que carezca de ellos, a saber:

- i. El Presidente de la Nación<sup>32</sup>;
- ii. La Agencia Federal de Inteligencia (“AFI”)<sup>33</sup>, a la que fueron transferidas las funciones de la ex Secretaría de Inteligencia (prevista en la LI, en su texto original), declarándose que todos los artículos de la LI que no hayan sido expresamente modificados mediante la Ley N° 27.126, serán considerados como referidos a la AFI<sup>34</sup>;
- iii. La Dirección Nacional de Inteligencia Criminal<sup>35</sup>;
- iv. La Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar<sup>36</sup>;
- v. Los “organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas”, previstos en el art. 10 segundo párrafo de la LI.

#### 4.3.3.3. Las relaciones entre los componentes.

En este sistema se verifica una organización de tipo jerárquico, con el Presidente de la Nación como el encargado de “... fijar los lineamientos estratégicos y objetivos generales de la política de Inteligencia nacional”<sup>37</sup>, conforme a los cuales la AFI tendrá las funciones establecidas en el art. 13 de la LI (las cuales *inter alia* incluyen proporcionar información e inteligencia al Ministerio de Defensa y al Consejo de Seguridad Interior).

El Presidente de la Nación asimismo podrá convocar al consejo interministerial para asesoramiento sobre lineamientos estratégicos y objetivos generales de política de Inteligencia Nacional previsto en el art. 14 de la LI, y que podrá incluir con carácter consultivo a representantes de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas de Seguridad o de la Policía Federal Argentina.

En lo que hace al control del sistema, en los arts. 31 y ss. de la Ley N° 27.126 se establece el control parlamentario a través de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia.

#### 4.3.3.4. Lo que se pregunta cuando se diseña el Sistema de Inteligencia Nacional.

En este caso, el sistema está diseñado para proporcionar al decisor información sistematizada y analizada, de manera tal que las preguntas respecto de “quién”, “qué”, “cómo” y “desde dónde” mencionadas al analizar otros sistemas, así como el “por qué”, “dónde”, “cómo” y “para qué”, vendrán dadas por las necesidades resultantes del requerimiento del decisor y su relación con el ámbito al cuál concierne.

---

<sup>32</sup> LI, art. 12.

<sup>33</sup> LI (modificada por la Ley N° 27.126), art. 8.

<sup>34</sup> Ley N° 27.126, arts. 24 y 27.

<sup>35</sup> LI, arts. 6 y 9 (este último, modificado por la Ley N° 27.126).

<sup>36</sup> LI, arts. 6 y 10.

<sup>37</sup> LI, art. 12.

Sin embargo, el contexto en que el decisor habrá de formular sus preguntas y especialmente a qué área del Sistema de Inteligencia las hará, queda condicionado por la segmentación de dicho sistema, resultante del encuadre que corresponda dar a una agresión o amenaza, según el Marco Jurídico Vigente (es decir, si se trata de un problema que haga a la Defensa Nacional o a la Seguridad Interior).

#### **5. La línea divisoria entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior:**

Si bien ha quedado explicado cada uno de los sistemas y sus respectivas esferas de actuación, resulta necesario comparar especialmente la del Sistema de Defensa Nacional con la del de Seguridad Interior. Máxime, teniendo en cuenta que el art. 4 de la LDN establece la obligación de tener permanentemente en cuenta la “diferencia fundamental” entre la DN y la SI.

Ese mismo criterio se proyecta al art. 32 inc. c) de la LSI, donde si bien se admite que bajo las circunstancias extraordinarias previstas en art. 31 (insuficiencia del sistema de seguridad interior y previa declaración del estado de sitio por el Presidente de la Nación) las Fuerzas Armadas sean involucradas en operaciones propias de la Seguridad Interior, aún así se aclara que ello no incidirá en la doctrina, organización, capacitación y equipamiento de las Fuerzas Armadas, que seguirán con las características derivadas de la LDN, es decir, teniendo en cuenta la “diferencia fundamental”.

La LSI admite que ante el concurso de los requisitos establecidos en ella, las Fuerzas Armadas puedan intervenir para el restablecimiento de la seguridad interior; sin embargo, no permite que la doctrina, la organización, la capacitación y el equipamiento de dichas fuerzas, incluyan la preparación para esa situación. En otras palabras, pese a que se admite la posibilidad excepcional de que las Fuerzas Armadas lleguen a ser empeñadas para enfrentar un problema propio de la Seguridad Interior, se excluye la posibilidad de que estén preparadas para otra cosa que no sea la reacción contra una agresión en el restrictivo alcance dado a ese término en la LDF y, más todavía, en su decreto reglamentario y en las DPDN.

Ante todo ello cabe indagar en qué consiste la “diferencia fundamental”, partiendo del examen de los objetivos y situaciones que, según las propias disposiciones de la LDN y de la LSI, delimitan el ámbito en que actuará cada sistema trazando la línea divisoria entre uno y otro.

Por otra parte, cabe mencionar que si bien el art. 13 de la LDN incorporaba (en un técnica legislativa cuando menos discutible) un “cuadro aclaratorio” de las respuestas previstas para las situaciones de conflicto allí contempladas, dicho artículo y el cuadro<sup>38</sup> fueron derogados por el art. 38 de la LSI.

Por ahora, se deja fuera de la comparación al sistema de inteligencia, ya que dicho sistema abarca tanto a la Inteligencia Criminal como a la Inteligencia Estratégica Militar, y la actuación de una u otra dependerá de la “diferencia fundamental” entre Seguridad Interior y Defensa Nacional.

Sin embargo, cabe advertir que esta divisoria debe asimismo ser ajustada, teniendo en cuenta que la posibilidad de empeñar al Sistema de Defensa Nacional no dependerá solamente del objetivo comprometido por el estímulo de dicho sistema, sino también por la naturaleza propia del estímulo (que como se vió más arriba, para la DPDN 1691/2006, no se trata de una agresión cualquiera proveniente del exterior, sino una agresión perpetrada por las Fuerzas Armadas de otro Estado) y el tipo de actor que lo genere.

Así, las respuestas pueden ser resumidas en los siguientes cuadros:

#### Cuadro N° 1: ¿Quién responde según qué se ataca?

---

<sup>38</sup> La inclusión del cuadro era discutible desde la técnica legislativa y la derogación del cuadro como si hubiera sido una norma jurídica, también.

¿Qué se ataca? Objetivo comprometido por el estímulo (agresión/ amenaza) que activa el funcionamiento de un sistema	¿Quién responde?	Sistema de Seguridad Interior	Sistema de Defensa Nacional
Libertad o la vida de los habitantes		X	X Y Z
Patrimonio de los habitantes		X	X Y Z
Vigencia de los derechos y garantías constitucionales, y de las instituciones del sistema republicano, representativo y federal		X	Y Z
Soberanía, independencia e integridad territorial			X
Capacidad de autodeterminación			X
Situación de desastre		X	Y Z
Actuación en tiempos de paz o de guerra			X
Atentado en jurisdicción militar			X

Donde:

“X” significa que el sistema (de Seguridad Interior o de Defensa Nacional, según corresponda en cada columna) puede operar (aunque esto último también dependerá de la naturaleza del agresor);

“Y” significa que el Sistema de Defensa Nacional puede llegar a operar, a requerimiento del Comité de Crisis, en apoyo de operaciones de Seguridad Interior, mediante servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones, transporte, ingenieros y comunicaciones; y

“Z” significa que el Sistema de Defensa Nacional puede llegar a operar por razones distintas de las correspondientes a “Y”, por insuficiencia (a criterio del Presidente de la Nación) del Sistema de Seguridad Interior, previa declaración del estado de sitio.

Cuadro N° 2: ¿Quién responde? Depende, según quién ataque.

¿Quién agrede? (tipo de agresor)	¿Quién responde a la agresión?	Sistema de Defensa Nacional	Sistema de Seguridad Interior
Agresor Externo		X	
Agresor Interno			Y
Fuerzas Armadas de otro Estado		X (restringido <sup>39</sup> )	
Cualquier otro tipo de agresor (distinto de las Fuerzas Armadas de otro Estado) que no supere a la capacidad del Sistema de Seguridad Interior			No - X (restringido)
Agresor que no sean Fuerzas Armadas de otro Estado pero que supere a la capacidad del Sistema de Seguridad Interior, previa declaración del estado de sitio		No - X (restringido) pero superador del Sistema de Seguridad Interior	

<sup>39</sup> Restringido por el Decreto N° 727/2006.



El Cuadro N° 2 asimismo indica que:

1. a medida que la norma jurídica descende en su jerarquía, se va acotando el universo de actores cuya agresión justifica la intervención del Sistema de Defensa Nacional. En efecto: si bien la LDN admite el abanico de posibilidades más amplio, limitándose a exigir (tan solo) que la agresión sea de origen externo (la situación indicada como “X”, quedando como agresión de origen interno la indicada con “Y”), se advierte que del Decreto N° 727/2006 resulta como restricción adicional, que además del origen externo, la agresión sea perpetrada por otro Estado y por medio de sus fuerzas armadas -la situación indicada como “X (restringido)”.

2. El Marco Jurídico Vigente responde a un criterio de subsidiariedad, donde lo que no hace al limitado ámbito de la Defensa Nacional, circunscripto según lo ya dicho, corresponde a la Seguridad Interior -situación indicada como “No - X (restringido)”, salvo ciertos supuestos excepcionales taxativamente tipificados como “No - X (restringido) pero superador del Sistema de Seguridad Interior”.

#### **6. Conclusiones parciales.**

Del examen del Marco Jurídico Vigente resultan las siguientes conclusiones parciales:

1. El método sistémico fue aplicado en el Marco Jurídico Vigente para el diseño individual de cada uno de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia.

Sin embargo, el Marco Jurídico Vigente refleja la aplicación de un método analítico y no sistémico, que se pone de manifiesto en la elaboración de tres ámbitos diferenciados, como si no tuvieran ninguna (o casi ninguna) relación entre sí y, lo que es notable al cabo del análisis del Marco Jurídico Vigente, se consideró que así debía ser.

2. Por lo anterior, el Marco Jurídico Vigente carece de una visión integradora, que parta de la idea de Seguridad como un objetivo general, que se logra a través de la articulación de la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia.

3. La Defensa Nacional y la Seguridad Interior quedaron transformadas en objetivos aislados que pueden llegar a superponerse (sólo excepcionalmente y con una evidente prevención y desconfianza de parte del legislador) y no como facetas integradoras de un único propósito de mayor envergadura, comprensivo de ambas, evidenciando una preocupación por la traza de la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, que parece haber sido más importante que la búsqueda de la Seguridad.

4. La Inteligencia, por su parte, es diseñada como una herramienta para la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, aunque como consecuencia de la mencionada distinción entre ambos ámbitos, se condiciona su producción adaptándola a dicha distinción.

5. Más allá de las mencionadas consecuencias del método analítico de tres sistemas y no un solo sistema con tres subsistemas, el diseño del Sistema de Defensa Nacional presenta la dificultad adicional de que, aún habiéndose tenido un mismo marco legal, la reglamentación de la LDN y las DPDN dictadas en su consecuencia difieren (contraponiéndose y variando a lo largo de los años) respecto de una cuestión crítica como es el concepto de “agresión de origen externo”, habilitante de la intervención del Sistema de Defensa Nacional.

6. La denominada Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional genera una duda interpretativa (que en escala menor refleja las mencionadas discrepancias respecto del concepto legal de “agresión de origen externo”) en relación con un problema específico como es el del terrorismo originado desde otro Estado.

7. El diseño de la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia asimismo parece haber quedado detenido en los tiempos de: (i) la guerra tradicional o

westfaliana, como si los cambios (no en la naturaleza de la guerra sino en su carácter) resultantes de la evolución de sus elementos subjetivos, no indicasen la necesidad de una revisión crítica del análisis del que partió el mencionado diseño; y (ii) la Guerra Fría, con su proyección sobre la situación interna de Estados como la República Argentina. Esta conclusión parcial requiere una profundización que tendrá lugar en los capítulos III y IV de este trabajo.

8. Las preguntas respondidas según lo resumido en los Cuadros N° 1 y N° 2 demuestran que, bajo el Marco Jurídico Vigente, el objetivo del ataque no basta para determinar quién debe responder sino que, además, la reacción del Estado argentino también dependerá de la naturaleza del agresor.

### **Capítulo III. El tratamiento de algunas de las posibles formas de amenaza y agresión contra la Seguridad de la República Argentina, bajo el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 - 2023.**

#### **1. Finalidad.**

El propósito de este capítulo consiste en dar cumplimiento al primero de los objetivos específicos expuestos en la Introducción, a saber: *analizar el tratamiento de algunas de las posibles formas de amenaza y agresión contra la Seguridad de la República Argentina bajo el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 - 2023, para verificar si dichas formas de agresión tienen tratamiento específico y actualizado en el Marco Jurídico Vigente, o si carecen de él.*

Ello así, toda vez que si en la hipótesis de este trabajo se afirma que el Marco Jurídico Vigente en el período aquí considerado, “... *no brinda la respuesta necesaria frente a determinadas amenazas y agresiones no específicamente contempladas en la visión con que había sido concebido ...*”, es necesario identificar cuáles son las amenazas y agresiones cuya consideración omite el referido marco, como primer paso hacia la corroboración de la hipótesis, para su continuación en el Capítulo IV, evaluando las insuficiencias doctrinarias del mencionado marco jurídico.

#### **2. Metodología empleada.**

La metodología aplicada es la descriptiva, dada la naturaleza de los objetivos a llevar a cabo, teniendo en cuenta los resultados del cumplimiento del objetivo general y el marco teórico presentado más arriba, en lo que resulte relevante en esta parte del trabajo.

Por otra parte, y dado que tal como se adelanta en la Introducción, en este trabajo hay tres objetivos específicos que corresponden al objetivo general, el cumplimiento de los objetivos específicos será llevado a cabo teniendo en cuenta lo dicho en relación con el objetivo general.

#### **3. Planteo.**

Partiendo del desarrollo y de las conclusiones parciales resultantes del capítulo anterior, con este objetivo específico se busca analizar el tratamiento de algunas de las posibles formas de amenaza y agresión contra la Seguridad de la República Argentina bajo el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 - 2023, para verificar si dichas formas de agresión y amenaza tienen tratamiento específico y actualizado en el Marco Jurídico Vigente, o si carecen de él.

#### **4. El tratamiento de algunas posibles formas de amenaza y agresión, bajo el Marco Jurídico Vigente.**

Para el desarrollo de este capítulo han sido seleccionadas ciertas formas de agresión y amenaza. Dicha selección es hecha teniendo en cuenta que por su complejidad (derivada de los posibles distintos tipos de actores involucrados, los medios empleados para llevarlas a cabo y los objetivos contra los cuales pueden estar dirigidas), su encuadramiento en el ámbito del Sistema de Defensa Nacional o en el de Seguridad Interior puede no ser necesariamente lineal ni excluyente uno de otro, excepto que el Marco Jurídico Vigente las circunscriba a la esfera de uno u otro sistema.

Así resulta que bajo el Marco Jurídico Vigente, algunas de las formas de agresión y amenaza analizadas en el Marco Teórico desarrollado en este trabajo carecen de tratamiento especial en el Marco Jurídico Vigente, resultando de ello algunas reflexiones relevantes a los fines de este trabajo, tal como se expone a continuación.

##### **4.1. Análisis de la cuestión bajo la LDN.**

###### **4.1.1. Las guerras híbridas:**

En el Marco Teórico fueron reseñadas ciertas características con las que se identifica a las guerras híbridas y que resultan relevantes a los fines de este trabajo, a saber: que la hibridez puede relacionarse tanto con la organización como con los medios empleados (que

pueden provenir de otros Estados, aunque no consistan en el exclusivo uso de la fuerza); la variedad de posibles actores (incluyendo *proxies* y/u otros tipos de actores que no sean las Fuerzas Armadas de otros Estados); y que el centro de gravedad recae sobre la población.

Frente a ello, cabe decir que el Marco Jurídico Vigente no sólo no contempla en forma expresa un tratamiento específico para las llamadas guerras híbridas, sino que tampoco contiene previsiones específicas para agresiones que, aún sin ser mencionadas bajo una denominación ni tipología en particular, reúnan las características con que se conceptualiza a las guerras híbridas.

Lo que antecede, no significa que el Marco Jurídico Vigente no brinde una respuesta para las llamadas guerras híbridas; en todo caso, lo hace partiendo de los principios generales que lo informan en el sentido de la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, haciendo que la respuesta dependa de: (i) la naturaleza del agresor (si se trata de las Fuerzas Armadas de otro Estado, habilita el empleo del Sistema de Defensa Nacional; de lo contrario y con la salvedad de los supuestos excepcionales mencionados en el capítulo anterior, trata el problema como una cuestión de Seguridad Interior); y (ii) el objetivo al que apunte el estímulo al sistema que corresponda, según el cuadro presentado en la sección 5 del capítulo anterior.

#### **4.1.2. Conflictos asimétricos:**

Respecto de este tipo de conflictos, en el Marco Teórico se mencionó la relación por la que se los vincula con la técnica para la realización de operaciones militares ocultas a través de fuerzas especiales para el debilitamiento del enemigo y la generación de conflictos en su interior, tomando el territorio enemigo como campo de batalla. Tales actividades también fueron vinculadas con las de insurgencia y terrorismo.

Por otra parte, en el Marco Teórico también se dijo que los conflictos de este tipo: (i) pueden presentar un especial dinamismo en su desarrollo, por el cual la agresión puede empezar por medio de actores distintos de las Fuerzas Armadas y/o medios distintos del uso de la fuerza, para luego ser continuada por aquellas; (ii) en lo operativo, la reacción mediante el eventual empeño de las Fuerzas Armadas debe ser cuidadosamente evaluado, ya que responder a la agresión con fuerzas y métodos convencionales puede plantear dificultades que no se presentan frente a una guerra “clásica”, en el sentido westfaliano; y (iii) la desventaja que resulta de la línea de pensamiento de apego extremo al no empleo de las Fuerzas Armadas, ya que la rigidez de ciertos estándares legales puede llevar a la auto-imposición de restricciones que limiten la capacidad de reacción frente a una agresión perpetrada por quien actúa según reglas diferentes o, directamente, sin ellas.

Lo que antecede, sin desatender los riesgos acerca de los cuales advierte Visceglie en relación con eventuales modificaciones legales que permitan el empleo del Instrumento Militar, a partir de la ampliación de conceptos actualmente restringidos en el Marco Jurídico Vigente, sin los cuidados necesarios para evitar formulaciones inapropiadas que lleven a respuestas igualmente inapropiadas (Visceglie, 2023).

Así resulta que al examinar los conflictos asimétricos a la luz del Marco Jurídico Vigente, éste tampoco establece un tratamiento especial para ellos sino que frente a una agresión de este tipo, obliga al Estado (y a sus defensores) a hacer una disección de la agresión y, en función de sus componentes, reaccionar según los criterios mencionados en el último párrafo de la sección 4.2. más abajo, es decir, teniendo en cuenta si el agresor es un Estado a través de sus Fuerzas Armadas y considerando el objetivo de la agresión.

El problema que se deriva de tal situación (claramente desventajosa para la defensa de nuestro país) es que ante una agresión aparentemente criminal pero que en realidad provenga de un centro de mando único que resulte ser un Estado, el Marco Jurídico Vigente impide la intervención del Sistema de Defensa Nacional, restringiendo la reacción de nuestro

país al mero accionar del Sistema de Seguridad Interior, al menos mientras la agresión no se manifieste como un acto de las Fuerzas Armadas del Estado agresor.

No obstante lo anterior, y si bien la DPDN 1714/2009 admite la creciente complejidad de las cuestiones de seguridad internacional, mencionando "... los protagonismos ascendentes de actores de naturaleza no estatal e incluso no nacional ...", "... la emergencia de realidades elusivas para los estados nacionales ..." y "... la irrupción de enfoques sobre la naturaleza multidimensional del concepto de seguridad ...", lo cierto es que la asimetría es mencionada exclusivamente en el contexto de las relaciones interestatales, "... respecto de las capacidades militares de las naciones que componen el sistema internacional." A lo sumo, y frente a la admitida realidad del protagonismo de actores no necesariamente estatales, en la mencionada directiva se plantea la adopción de "... abordajes y formas de resolución que no pasan de manera exclusiva a través del empleo de las fuerzas armadas ...", salvo y eventualmente, como "elementos de apoyo para gestiones estatales más integrales".

#### **4.1.3. Las amenazas:**

De lo reseñado acerca de este concepto en el Marco Teórico, cabe rescatar dos cuestiones relevantes a los fines de este trabajo, a saber: (i) que la amenaza implica una situación inestable, que puede mutar de un daño potencial que aún no ha sido infligido, a otra en la que el daño ocurre en acto; y (ii) el hecho de la irrupción de otros posibles actores no estatales, actuando por su cuenta y/o en interés de un Estado.

La primera de dichas cuestiones presenta interés, ya que plantea el problema de si el Marco Jurídico Vigente sólo se ocupa de la "agresión" o también de la "amenaza". Esto, a su vez, hace necesario establecer dónde queda el punto en que una circunstancia o conjunto de ellas integradas, evoluciona o adquiere una potencialidad tal que el daño (no efectivamente acaecido sino identificado como posible) deviene agresión en acto (ya no en mera potencia).

La respuesta a los interrogantes planteados en el párrafo anterior excede el objeto de este trabajo; por otra parte, la complejidad que la cuestión puede presentar en una situación en concreto, indicaría la necesidad de que el análisis siempre sea hecho caso por caso, en el contexto de todas las circunstancias en las que resulte necesario distinguir la amenaza de la agresión, priorizando la Seguridad. Adicionalmente, se debe tener presente que la postura que un Estado adopta frente a una situación (sea de amenaza o de agresión) siempre está sujeta a la observación y eventual contradicción de otros Estados y/o de la ONU, abriendo discusiones que muchas veces quedan superadas por la propia evolución de los acontecimientos, tal como por ejemplo se vió en el "ataque preventivo" israelí, de 1967.

En todo caso, y para mantenernos dentro del tema de este trabajo, cabe comenzar recordando que el art. 2 de la LDN se refiere a enfrentar agresiones; y si se tiene en cuenta la remisión del Decreto N° 727/2006 a los arts. 1 y 3 de la Res. 3314 de la Asamblea de la ONU, donde el concepto de agresión está relacionado con el empleo de la fuerza armada, en cualquiera de las variantes no taxativamente previstas en el art. 3 de dicha resolución, pareciera que la LDN se enfoca en la guerra<sup>40</sup> y, en otros términos, en repeler agresiones que tengan lugar mediante el uso de la fuerza armada.

Lo anterior, sugiere que el criterio de la LDN habría sido que el Sistema de Defensa Nacional debería actuar (o prepararse para hacerlo) solamente cuando la agresión está materializada o es inminente<sup>41</sup>, es decir, cuando se trata de un hecho ya consumado o a punto de serlo, situación que ya no sería una amenaza sino su desenlace.

---

<sup>40</sup> Este término es utilizado reiteradamente a lo largo de la LDN.

<sup>41</sup> LDN, art. 34.

Sin embargo, tampoco cabe excluir totalmente a las amenazas como posible estímulo para el funcionamiento de alguno de los sistemas resultantes del Marco Jurídico Vigente. En efecto, el art. 3 de la LDN también contempla la prevención de los conflictos generados por las agresiones, tanto en tiempos de paz como de guerra. Por su parte, en la DPDN 1691/2006 se habla no sólo de repeler sino también de “conjurar” agresiones.

#### **4.1.4. Las “nuevas guerras” y las “nuevas amenazas”:**

Más allá de lo dicho acerca del tratamiento dado en el Marco Jurídico Vigente a las “amenazas” en general, cabe examinar si hay algo previsto específicamente para estas formas de agresión o de amenaza, que como fue visto en el Marco Teórico, han recibido consideración especial durante los últimos años.

Por las semejanzas y superposiciones (sean parciales o totales) en la descripción de las “nuevas guerras”, las “nuevas amenazas” y los conflictos asimétricos, aquí se reitera algo de lo dicho al examinar el tratamiento de los conflictos asimétricos en el Marco Jurídico Vigente.

En efecto, ya se ha visto que al referirse a las “Guerras de Cuarta Generación”, Lind (2004) advierte que podrán tener lugar en el territorio del propio Estado, a través de manifestaciones que pueden no necesariamente tener lugar mediante la incursión de las Fuerzas Armadas de un Estado agresor.

Adicionalmente y siguiendo la línea del mencionado autor, si efectivamente cabe la posibilidad de que las guerras (sean de la generación que sean) tengan lugar en el territorio propio, por ejemplo a través de operaciones de fuerzas especiales del Estado agresor, ello pondría al Estado argentino en la situación de que, una vez detectado el accionar de tales fuerzas pero sin elementos de juicio suficientes para relacionarlo con las fuerzas armadas del Estado agresor, nuestro país debería reaccionar limitándose a hacerlo con las capacidades del Sistema de Seguridad Interior, al menos mientras: (i) la acción del Estado agresor no sea atribuible a dicho Estado; o (ii) no se verifique el cumplimiento de los extremos previstos en la LSI para habilitar la intervención de las Fuerzas Armadas (superación de las capacidades de las Fuerzas de Seguridad).

Por otra parte, también la ciberguerra y la “*netwar*” presentan desafíos especiales de adaptación a la especial naturaleza de una y otra, derivados de tener lugar en dominios que no son ninguno de los de la guerra “clásica” y en los que la presencia de otro Estado detrás de un ataque de esa naturaleza (es decir, la atribución de origen) puede ser técnicamente muy difícil (si no imposible) de demostrar.

En todo caso, las “nuevas amenazas” son mencionadas en los considerandos del Decreto N° 727/2006, reiterándose luego en el decreto aprobatorio de la DPDN 2645/2014, pero al sólo efecto de rechazar lo que se considera una indebida asignación de funciones policiales a las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la “ciberguerra”, el mismo decreto también reconoce su existencia y hasta las ya mencionadas “... dificultades fácticas manifiestas para determinar a priori y ab initio si la afectación se trata de una agresión militar estatal externa ...” pero aún frente a esa situación, la respuesta al problema se limita a resignarse determinar la naturaleza de la amenaza *a posteriori*, habilitándose la respuesta del Sistema de Defensa sólo una vez que se tenga certeza de su procedencia, disponiéndose la elaboración de normas y un plan de desarrollo en materia de ciberdefensa, para ese supuesto específico.

Nuevamente, ante la falta de un tratamiento específico en el Marco Jurídico Vigente para situaciones de este tipo, se advierte que tal carencia lleva al tratamiento genérico en dicho marco, según el criterio de la ya mencionada “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

#### **4.1.5. El terrorismo:**

En el caso del terrorismo, y más allá de cómo se lo diferencie conceptualmente de la guerrilla y de si ambos son o no distintas especies dentro del género de la insurgencia, a los fines de este trabajo es relevante examinar si el terrorismo tiene o no un tratamiento especial en el Marco Jurídico Vigente.

Para ello, además, resulta necesario tener en cuenta que el terrorismo: (i) no es una forma legítima de acción política ni de protesta social, razón por la cual su combate nunca puede ser encuadrado como represión de acciones de esas naturalezas; (ii) no necesariamente se limita a atacar contra el orden democrático, ya que puede llevarse a cabo contra la población desarmada o contra objetivos militares (en cualquiera de ambos supuestos, como medio para lograr otros propósitos); (iii) tampoco es un fenómeno exclusivamente nacional, pudiendo ser transnacional o internacional; (iv) puede ser llevado a cabo por un Estado *per se* (aunque no lo manifieste) o indirectamente, por organizaciones no estatales que, a su vez, pueden estar actuando con fines propios o como *proxies* de un Estado que las financia o patrocina de alguna otra manera (por ej., con armamento, entrenamiento o “santuarios” para el refugio de terroristas, atención de heridos y/o planificación de nuevos ataques); y (v) puede converger con otras actividades<sup>42</sup>, establecer acuerdos de cooperación recíproca con quienes las llevan a cabo o mutar hacia esas otras actividades.

El terrorismo transnacional había sido mencionado en la DPDN 703/2018<sup>43</sup>, junto con el narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando “entre otras actividades ilegales”, disponiéndose “... la adopción de medidas tendientes a prevenir la expansión del terrorismo transnacional ...”, señalándose que si bien la atención de estos fenómenos cae dentro del ámbito de la Seguridad Interior y la Inteligencia Criminal, las Fuerzas Armadas cuentan con capacidades que “... pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas ...” aunque ello “... deberá ajustarse ...” a las disposiciones de la LDFN y de la LSI.

Si bien lo dicho en el párrafo anterior había constituido un avance importante en el tratamiento de las formas de agresión allí mencionadas, tampoco ofreció demasiadas previsiones respecto de hasta dónde podía llegar el apoyo de las Fuerzas Armadas en el contexto de las disposiciones de la LDN y de la LSI. No obstante, la sola admisión de tal posibilidad, cualquiera haya sido su posible alcance, fue objeto de revisión (y derogación) por el Decreto N° 571/2020.

De tal manera, se advierte que en este caso el Marco Jurídico Vigente tampoco ofrece un tratamiento específico para el terrorismo; de ahí que su encuadramiento dentro de la matriz Sistema de Defensa Nacional – Sistema de Seguridad Interior del Cuadro N° 1 del capítulo anterior, lleva a ubicar al terrorismo como un problema que hace a la esfera de este último sistema.

Por otra parte, no se menciona la eventualidad de que se demuestre que otro Estado patrocina al terrorismo y, a partir de ello, se considere habilitado el empleo del Sistema de Defensa Nacional. Ello así, ya que debido a que la noción de “agresión exterior” quedó doblemente acotada por el Marco Jurídico Vigente<sup>44</sup>, el empleo del Sistema de Defensa Nacional en este supuesto sería discutible y, como mínimo, falto de seguridad jurídica.

Finalmente, cabe recordar lo dicho más arriba en relación con que en la DPDN 457/2021 se menciona como “tendencia novedosa”, que la OTAN y Estados Unidos hayan vuelto –allí se afirma- a “... ubicar en el centro del escenario a las tensiones y conflictos

---

<sup>42</sup> Narcotráfico, contrabando o trata de personas, por ejemplo.

<sup>43</sup> Que había tenido como antecedente al Decreto N° 683/2018.

<sup>44</sup> Primero, adoptándose en el Decreto 727/2006 la definición de “agresión” de la Resolución 3314 de la ONU (pese a que la LDN no lo hace) y, adicionalmente a ello, haciéndolo con un sentido aún más restrictivo que el de la propia resolución, ya que no se contempla el supuesto en que un Estado envía bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios contra otro Estado.

interestatales. Esto corre a las amenazas no estatales (en primer lugar, el terrorismo) del centro de la planificación estratégica. ... Ello supone que el eje estructurante pasará a ser una doctrina centrada en el enfrentamiento con rivales estatales ...”<sup>45</sup>.

La reflexión que surge de la directiva mencionada en el párrafo anterior es que si como allí mismo se afirma, estamos ante una tendencia novedosa, de ello se sigue que antes de la nueva tendencia había otra en sentido contrario, que no había sido objeto de análisis en las anteriores directivas que habían encuadrado el terrorismo como una cuestión exclusivamente de seguridad interior.

De todo lo anterior, resulta que salvo un breve período (durante el cual la lucha contra el terrorismo no quedaba totalmente y *ab initio* excluida del ámbito de la Defensa Nacional) tanto antes como después de ese período el terrorismo fue encarado como un problema de índole estrictamente policial.

#### **4.1.6. La insurgencia:**

Siguiendo la línea que diferencia la insurgencia de la guerrilla, conceptualizando a esta última como una táctica y aceptando que la insurgencia implica movilización de una parte de la población y la búsqueda de toma del control en al menos una parte del territorio estatal, la conclusión en principio sería que se trata de un fenómeno local, llevado a cabo por actores locales y orientado a lograr un objetivo también local (cambio de régimen o -como mínimo- de gobierno, por medios violentos).

Partiendo de lo anterior, la insurgencia no tiene un tratamiento específico en el Marco Jurídico Vigente pero a falta de ello, en principio resultaría un problema propio del ámbito de la Seguridad Interior, excepto que por su magnitud (por ej., en medios de combate o en la extensión de la ocupación territorial) la insurgencia supere al Sistema de Seguridad Interior, configurando el supuesto excepcional previsto en el art. 31 de la LSI, habilitante de la intervención de las Fuerzas Armadas, previa declaración de estado de sitio.

Volviendo a la pregunta de “qué se ataca”, la omisión mencionada en el párrafo anterior puede resultar excluyente del empleo del Instrumento Militar contra la insurgencia criminal, cuyo tratamiento es encuadrado partiendo del aspecto criminal, relegando la importancia del insurreccional, pese a que la insurgencia criminal amenaza la integridad del Estado (Visceglie, Gustavo, 2023).

Tampoco incluimos como un supuesto adicional para el empleo del Sistema de Defensa Nacional el caso en que se demuestre que un Estado está detrás del grupo insurgente local, patrocinándolo de alguna manera, ya que por la misma razón mencionada al referirnos al terrorismo promovido por un Estado, tampoco habría seguridad jurídica para hacerlo bajo la actual noción de “agresión de origen externo”.

#### **4.1.7. Las operaciones de decepción, velo y engaño:**

Estas situaciones también carecen de tratamiento específico en el Marco Jurídico Vigente. Ciertamente, si bien todos estos conceptos en principio se relacionan con tácticas y demás actividades militares, lo cual implicaría el involucramiento de las Fuerzas Armadas del Estado agresor habilitando el empleo del Sistema de Defensa Nacional, cabe tener en cuenta que mientras la acción concreta no sea claramente atribuible a un Estado, la posibilidad de emplear el mencionado sistema en condiciones de seguridad jurídica tampoco resulta tan clara.

En otros términos, en tanto no sea posible trazar la asociación entre el Estado y la acción en que consistan la decepción, el velo o el engaño, no se sabrá lo suficiente como

---

<sup>45</sup> Como ejemplos de esta aseveración, se menciona ciertos ejercicios militares de la OTAN llevados a cabo en 2018 y la supresión, en 2020, de dos unidades para la guerra contra el terrorismo por parte de Estados Unidos de América.



para estar en condiciones de decidir cuál de los dos sistemas debe actuar y, en tal situación, el de Defensa Nacional quedaría en principio excluido.

#### **4.2. La cuestión bajo la LSI.**

A diferencia de la LDN, que presta atención al tipo de agresión haciendo que la intervención del Sistema de Defensa Nacional no dependa sólo de “qué” se agrede sino también de “desde dónde” se agrede y “quién” lo hace<sup>46</sup>, en el caso de la LSI la preocupación del legislador fue la protección de ciertos bienes y objetivos, previstos algo genéricamente en la LSI y establecidos con más precisión en el art. 2 de la reglamentación de la ley.

La consecuencia de ello es que mientras en el caso de la LDN cualquier agresión de origen externa perpetrada por las fuerzas armadas de otro Estado habilita el funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional, la LSI tiene en mira otra clase de agresión frente a la cual debe intervenir el Sistema de Seguridad Interior.

En efecto, si bien la LSI no lo establece explícitamente, la agresión contra la que habrá de actuar el Sistema de Seguridad Interior es de tipo delictivo. Ello resulta de lo siguiente: (i) la seguridad interior definida en el art. 2 de la LSI “... remite al debido y más eficaz tratamiento policial, preventivo o represivo, frente a desastres naturales o causados por el hombre y a ilícitos ...”<sup>47</sup>; y (ii) la propia LSI se refiere a “... delincuentes, sospechosos de delitos e infractores ...”<sup>48</sup>.

Para mayor precisión, se debe agregar que según se establece en el Decreto N° 1273/1992, tampoco se trata de cualquier delito sino que deben ser aquellos que

por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías, los servicios públicos esenciales y, en particular, la plena vigencia de la Constitución Nacional y de las leyes dictadas en su virtud. (art. 1)

Lo antedicho resulta importante ya que si la LSI se refiere a agresiones<sup>49</sup> que sean ilícitos, esto a su vez requiere que se trate de acciones tipificadas como tales en la legislación penal.

De tal manera, en el caso de la LSI se advierte que las formas de agresión y amenaza analizadas en este capítulo tampoco tienen un tratamiento especial, sino que justificarán el empleo del Sistema de Seguridad Interior sólo en la medida en que: (i) la agresión o amenaza se trate de un “ilícito” que tenga como objetivo alguno de los bienes protegidos por la LSI o sea subsumible en cualquier tipo penal legalmente previsto; y (ii) el perpetrador de la acción o amenaza no sean las fuerzas armadas de otro Estado, ya que en ese caso el Sistema de Defensa Nacional es el que debería actuar.

#### **4.3. La cuestión bajo la LI.**

En este caso, y tal como se dijo al analizar el Sistema de Inteligencia Nacional, la línea divisoria entre la Inteligencia Criminal y la Inteligencia Estratégica Militar quedará condicionada por la asignación de funciones según el criterio de “diferencia fundamental” resultante de la LDN y la LSI.

Así se advierte que, como consecuencia de lo anterior, la LI tampoco contempla un tratamiento especial para las formas de agresión y amenaza consideradas en este capítulo, de manera que la Inteligencia Criminal y la Inteligencia Estratégica Militar actuarán dependiendo de si la agresión o la amenaza de que se trate cae en la esfera de la Defensa Nacional o en la de la Seguridad Interior.

---

<sup>46</sup> Esto último, ya ha sido señalado en el Capítulo II de este trabajo, no porque así lo establezca la LDN sino porque eso es lo que resulta de su reglamentación.

<sup>47</sup> Reglamentación de la LSI, art. 1.

<sup>48</sup> LSI, art. 20.

<sup>49</sup> La LSI también habla de desastres naturales pero aquí se los pasa por alto ya que no guardan relación con los objetivos de este trabajo.

## 5. Conclusiones parciales.

De lo anterior, resultan las siguientes conclusiones parciales:

1. Del Marco Teórico desarrollado en el Capítulo I, así como también de los comentarios específicos agregados en este capítulo, resulta que ciertas formas de agresión y amenaza han mutado desde las formas (técnicas, medios, métodos y objetivos) con que se las conocía antes de la elaboración del Marco Jurídico Vigente.

Tal mutación, por su parte, se correlaciona con diversos factores, tales como los cambios en la manera en que los Estados buscan influir unos en otros, la importancia creciente de los factores de poder distintos del militar y la proliferación de ciertos actores no estatales como sujetos con intereses propios, dispuestos a complementarse y/o cooperar con otros sujetos, estatales o no, en función de tales intereses.

2. Por otra parte y más allá de los cambios mencionados, las formas de agresión y amenaza analizadas en este capítulo carecen de un tratamiento especial para ellas en el Marco Jurídico Vigente, durante el período considerado en este trabajo.

3. Las menciones de las formas de agresión y amenaza aquí analizadas, tuvieron lugar en la reglamentación de la LDN y/o en algunas de las DPDN que integran el Marco Jurídico Vigente, aunque ello ha sido así al sólo efecto de desestimar la procedencia de darles un tratamiento específico, en el entendimiento de que esto último implicaría apartarse de la separación conceptual – doctrinaria entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

4. Por lo anterior, la manera en que el Estado argentino reaccionará ante cualquiera de ellas depende de su encuadramiento en el ámbito de la Defensa Nacional o en el de la Seguridad Interior, teniendo en cuenta las normas genéricas (es decir, disposiciones no específicamente orientadas a la respuesta de un tipo de agresión o amenaza en particular) de la LDN y de la LSI de las que depende la actuación del Sistema de Defensa Nacional o, excluyentemente, el de Seguridad Interior.

5. La verificación de que el Marco Jurídico Vigente en el período al que se limita este trabajo omite el tratamiento de las formas de amenaza y agresión analizadas en este capítulo, cumple el objetivo de este trabajo. Ello así, toda vez que corrobora la hipótesis de este trabajo, al menos en la parte de la tesis referida a que dicho marco “... *no brinda la respuesta necesaria frente a determinadas amenazas y agresiones no específicamente contempladas en la visión con que había sido concebido ...*”.

6. El marco teórico indica un incremento de las probabilidades de que la agresión o la amenaza no provengan de un Estado sino de un actor no estatal, actuando por sí o como instrumento de otro Estado.

7. Lo anterior, no obstante, no debe llevar al extremo de una securitización indiscriminada, abandonando los principios de economía de fuerzas o el “de fuerte a débil”, transformando cualquier amenaza en un problema concerniente a la Defensa Nacional. Tampoco es razón que justifique el abandono del debido respeto a los derechos y garantías constitucionales.

8. La aplicación del criterio señalado en la conclusión anterior, supone la realización de las actividades de Inteligencia que permitan identificar, *ex ante*, la naturaleza, escala, medios y propósitos reales de una amenaza, así como también el beneficiario final de esta última, todo ello como requisito previo para la determinación del instrumento que deba intervenir (o dicho de otra manera, cuál de los subsistemas es el más apto -en términos de eficiencia- para el logro del objetivo de Seguridad).

## **Capítulo IV. Las insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente en la República Argentina durante el período 1984 - 2023 y sus consecuencias sobre los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional.**

### **1. Finalidad.**

La finalidad de este capítulo es cumplir el segundo de los objetivos específicos planteados en la Introducción, a saber: *identificar en qué aspectos el Marco Jurídico Vigente en la República Argentina durante el período de estudio presenta insuficiencias en su doctrina, para determinar si ellas generan interpretaciones y directivas políticas contradictorias o que limitan la plena operatividad de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional argentinos, ante las posibles formas de agresión analizadas en el objetivo específico anterior.*

### **2. Metodología empleada.**

La metodología aplicada es la descriptiva, dada la naturaleza del objetivo a llevar a cabo, teniendo en cuenta los resultados del cumplimiento del objetivo general y el marco teórico presentado más arriba, en lo que resulte relevante en esta parte del trabajo.

Por otra parte, y tal como se dijo en el capítulo anterior, el cumplimiento de los objetivos específicos será llevado a cabo teniendo en cuenta lo dicho en relación con el objetivo general.

No obstante ello, en el caso de este capítulo se consideró necesario agregar una investigación y análisis de lo dicho en los debates parlamentarios correspondientes a la LDN, la LSI y la LI.

Ello así, toda vez que en la hipótesis de este trabajo se planteó que el Marco Jurídico Vigente durante el período 1984 - 2023 “... resulta de una visión influenciada por circunstancias internacionales e institucionales internas de la República Argentina ...”. Consecuentemente, la corroboración de la hipótesis requiere identificar la visión allí aludida, para la verificación de si las insuficiencias doctrinarias que son analizadas en este capítulo, efectivamente son atribuibles a aquella.

### **3. Planteo.**

Habiendo examinado la manera en que el Marco Jurídico Vigente da tratamiento a las nuevas posibles formas de agresión contra la Seguridad de la República Argentina, el objetivo siguiente es identificar en qué aspectos el Marco Jurídico Vigente en la República Argentina durante el período de estudio presenta insuficiencias en su doctrina, para determinar si ellas generan interpretaciones y directivas políticas contradictorias o que limitan la plena operatividad de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional argentinos, ante las posibles formas de agresión analizadas en el objetivo específico anterior.

Con ese propósito, la estructura de este capítulo presenta tres partes, a saber: (i) lo adelantado más arriba, en relación con la investigación y análisis de los debates parlamentarios correspondientes a la LDN, la LSI y la LI, como evidencia de las circunstancias internacionales e internas de la República Argentina que influyeron en los criterios y disposiciones de la LDN, la LSI y la LI; (ii) la identificación de las insuficiencias doctrinarias que se manifestaron con posterioridad a la sanción de las mencionadas leyes, como consecuencia de cambios sobrevinientes a las antedichas circunstancias; y (iii) las consecuencias de dichas insuficiencias.

### **4. Insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente.**

#### **4.1. Antecedentes parlamentarios correspondientes a la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia.**

Como primer paso, se llevó a cabo una investigación y análisis de lo dicho en los debates parlamentarios del Congreso Nacional. Ello así, por cuanto permitió verificar las

valoraciones y preocupaciones expresadas por los diputados y senadores al poner de manifiesto los criterios en que se apoya el Marco Jurídico Vigente.

Particularmente, fueron tenidas en cuenta las intervenciones registradas en los diarios de sesiones de las respectivas cámaras, en relación con la LDN (Diputados, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1987) y (Senadores, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 1988), con la LSI (Diputados, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1991) y con la LI (Senadores, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, 2001) y (Diputados, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 2001).

#### **4.1.1. El debate del proyecto de LDN:**

Los principales objetivos destacados en la Exposición de Motivos del proyecto de ley fueron la diferenciación de los ámbitos de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades institucionales y vedar la actuación de organismos de inteligencia militar en cuestiones relativas a la política interior.

Ya en el curso del debate y al analizarse con mayor detalle la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, la mayoría de los que se manifestaron al respecto concordaron en hacer hincapié en que la confusión entre ambas se relacionaba directamente con la aplicación de la llamada “doctrina de la seguridad nacional” (en adelante, la “DSN”), resultante del contexto de la Guerra Fría, cuya implementación había sido atribuida a la Ley N° 16.970, y que debía ser erradicada del Derecho argentino (Zubiri, Aramouni, Alende, & Storani y Nacul, 1987).

La DSN fue descripta por el diputado Zubiri (Zubiri, Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1987) afirmando que:

consiste en supeditar la defensa de los intereses nacionales a una estrategia total a desarrollar en una guerra absoluta contra el supuesto enemigo marxista o comunista y se reduce a una sola hipótesis de conflicto: la lucha permanente y total contra ese enemigo. En síntesis, es la defensa de las mentes de los ciudadanos contra la penetración ideológica. (p. 4691)

El mismo diputado afirmó que los antecedentes de la DSN habían sido la “doctrina Truman” que identificaba al marxismo como el nuevo enemigo y la teoría de la contrainsurgencia, como respuesta a la guerra revolucionaria maoísta. En cuanto a esta última, en la misma sesión el diputado Zubiri también afirmó que dicha doctrina influyó en la aplicación de métodos como la tortura y la solución de problemas políticos por medios militares, concluyendo que: (i) la DSN fue la imposición de una ideología por medios militares; (ii) para el eventual caso de que las Fuerzas de Seguridad se vean superadas por una agresión de origen interno, estaba lo previsto en la Constitución Nacional; y (iii) el proyecto en debate apuntaba a evitar que las Fuerzas Armadas sean empleadas para reprimir conflictos sociales y huelgas, siendo ese el fundamento del art. 4 de la LDN.

No obstante, hubo otras opiniones de diputados que –con argumentos concordantes aunque no idénticos- advirtieron acerca del riesgo de posibles insuficiencias en la doctrina del proyecto, minimizadas ante la hipotética reiteración de experiencias del pasado en ese entonces reciente, y que bajo determinadas circunstancias podrían llegar a limitar la capacidad de autodefensa del Estado argentino (Ulloa & Muttis, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1987).

También se mencionó la posible dificultad para diferenciar una agresión de origen interno, de otra de origen externo (Contreras Gómez, 1987):

Considero que la defensa nacional es un todo e incluso sostengo que no siempre es fácil determinar cuándo se está ante una agresión externa y cuándo ante una interna, porque la primera puede ser fomentada desde el interior y viceversa. (p. 4717)

En la misma línea crítica del proyecto en debate, que habría de resultar la LDN, otro diputado afirmó que:

En el ámbito de la guerra moderna se ha alcanzado una alta sofisticación, no sólo en lo referente al material y a la tecnología militar sino también en el campo más complejo de la utilización de los medios. Esto hace que una agresión externa pueda aparecer encubierta como un conflicto interno. Ningún Estado puede autolimitarse en una materia tan delicada ni puede legislar sobre cuestiones de defensa con prejuicios y cargas del pasado. El hecho de que agresores externos puedan aparecer encubiertos en conflictos internos se soslaya en toda la arquitectura del proyecto. (Zaffore, 1987, p. 4731)

Concordantemente con la crítica al criterio de exterior - interior, otro diputado (Requeijo, 1987) señaló que:

Entonces, el concepto de defensa nacional no puede ser fracturado en agresión exterior y seguridad interior. En algún momento los conflictos internos llegan a ser tan graves como la agresión exterior, sin que se pueda descartar la posibilidad de una relación entre ambos. (p.4733)

En el mismo sentido, se propuso modificar parcialmente el texto del art. 2 del proyecto, de manera tal que en vez de decir "... las agresiones de origen externo ...", dijera "... cualquier clase de agresión ..." (Sancassani, 1987, p. 4789).

Todas estas consideraciones críticas fueron debatidas pero no tuvieron acogida por la mayoría, resultando aprobado con media sanción, el texto actualmente vigente.

Ya en el Senado, el proyecto siguió siendo defendido y cuestionado sobre la base de los mismos argumentos que en la Cámara de Diputados. Así, por ejemplo, se afirmó que los países desarrollados o hegemónicos separan las nociones de Defensa Nacional y Seguridad Interior, en tanto que los países en vías de desarrollo tienden a mezclarlas (Berhongaray, Antonio T., 1988).

En cambio, en una línea que relativiza la mencionada diferencia, otro senador (Aguirre Lanari, 1988) afirmó que:

La defensa de la sociedad y del orden constitucional deben ejercerse con todos los recursos con que cuenta el Estado, siendo el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y sin limitaciones legales como las que aquí se quiere imponer, el encargado de dirigir las operaciones y de apelar al concurso de la o las fuerzas que estime necesarias y convenientes. Son circunstancias de hecho, imposibles de prever exactamente a priori en una ley las que aconsejarán en cada caso la conducta a seguir. (p. 3057)

Continuando en esa línea, el mismo senador mencionó los casos de Perú y Colombia, donde aún las fuerzas armadas tuvieron dificultades para poder enfrentar a la insurgencia interna, no perpetrada por fuerzas militares.

Por su parte, el senador Bravo advirtió sobre el riesgo de indefensión que se produciría, de tener que debatir la naturaleza de la agresión, a fin de establecer si se trata de una agresión interna o externa y sólo recién a partir de eso, resolver si se moviliza o no a las Fuerzas Armadas, añadiendo asimismo que "La Constitución no ata al poder político ni lo somete a la obligación de sentarse a discutir académicamente si quienes están poniendo en peligro la integridad de la Nación provienen de afuera o de adentro de sus fronteras" (Bravo, 1988, p. 3072).

#### **4.1.2. El debate del proyecto de LSI:**

En cuanto al debate de la LSI, la Cámara de Diputados siguió una línea concordante con la de las intervenciones que hubo al tratar el proyecto de LDN, en cuanto a diferenciar

conceptualmente la Defensa Nacional de la Seguridad Interior y evitar la continuidad de la DSN, afirmándose que: (i) la DSN, impulsada desde Estados Unidos en Latinoamérica en general y en Argentina, entre la década de 1950 y el año 1983, se relaciona con el llamado “modelo latinoamericano” expuesto en Argentina y Brasil, donde se planteó la idea de “seguridad nacional” abarcadora tanto de la seguridad interna como de la externa, con prescindencia del lugar de origen de la agresión; (ii) las Fuerzas de Seguridad se diferencian de las Fuerzas Armadas en que mientras las primeras deben llevar al delincuente ante la Justicia, las segundas están para aniquilar o disuadir al enemigo externo, sin aplicar código de procedimiento alguno; y (iii) el narcotráfico y el terrorismo son cuestiones que hacen a la Seguridad Interior (Bisciotti, 1991).

Concordantemente con lo anterior, también se afirmó que las Fuerzas Armadas no pueden ser convocadas para actuar contra disturbios internos y conflictos sociales (Caviglia, 1991).

Sin embargo, al comentarse el debate se advierte que no fue descripto como una discusión técnica sobre el problema de la SI, afirmándose que:

De cualquier modo, si observamos los debates se verifica cómo la discusión no giró sobre proposiciones de carácter “técnico” de la seguridad -sólo Toma sostuvo la imperiosa necesidad de aggiornar los mecanismos estatales en paralelo a nuevos delitos como el “narcotráfico”-, sino que más bien el punto nodal que generaba rispideces devenía del rol atribuido a los organismos castrenses. (Laleff Ilieff, 2012, p. 27)

#### **4.1.3. El debate del proyecto de LI:**

En este caso, el Senado fue la cámara de origen y el debate no se extendió tanto como en los casos anteriores; tampoco se detuvo en la diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Sin embargo, lo que sí se reiteró de alguna manera, fue la orientación tendiente a terminar con la DSN, ya que si bien no se la mencionó, el mensaje de exposición de motivos del proyecto contiene aseveraciones tales como “Usualmente se ha asociado al personal de los organismos de inteligencia con la violación de los derechos humanos” (Poder Ejecutivo Nacional, 2001, p. 5495) o también que “... sobresale la prohibición de cumplir funciones policiales o represivas, tal como lo es en la actualidad, salvo ante requerimiento judicial o que ello se encuentre autorizado por ley. Tampoco se permite influir en el proceso político interno ...” (Poder Ejecutivo Nacional, 2001, p. 5494).

Ante ello fue que, desde la minoría, se reprochó la desconfianza hacia los servicios e inteligencia de las Fuerzas Armadas y se reiteró la advertencia acerca del riesgo de autolimitaciones pensadas para conflictos distintos de los (ya en ese entonces) actuales (Ulloa, Diario de Sesiones del Senado de la Nación, 2001).

Una vez que el proyecto pasó a la consideración de la Cámara de Diputados, fue objetado argumentándose que los atentados de la década de 1990 en Argentina, “no fueron orquestados por Estados sino por grupos políticamente articulados para agredir sistemas de defensa por vía de un terrorismo irracional y salvaje. Sin embargo, en la definición del inciso 4 del artículo 2° no se considera esa realidad sino que el concepto de inteligencia estratégica se limita al aspecto militar.” (Fernández Valoni, 2001, p. 6173)

En lo que parecía ser una crítica al proyecto de la que terminó siendo la LI, se admitió que:

Desde el 11 de septiembre de este año existe un terrorismo anterior y otro posterior: el mundo y el terrorismo se han globalizado. Ya no podemos hablar de terrorismo nacional e internacional porque debemos tener en cuenta que no puede existir un terrorismo internacional sin apoyo del terrorismo local. Es decir que todo el terrorismo está interconectado y hoy, con los medios de

comunicación y transporte masivos, circula por el mundo afectando los sitios más distantes. (Allende Iriarte, 2001, p. 6171)

Sin embargo, el mismo diputado que formuló tal aseveración igualmente insistió en acelerar el tratamiento del proyecto de ley, sin mayores debates.

Concordantemente con la aceleración del trámite parlamentario, se llegó a admitir que la crítica antes transcrita podía ser acertada pero que la modificación del proyecto remitido por el Senado obligaría a volver a dicha cámara con las hipotéticas modificaciones, lo cual significaría la dilación de la aprobación del proyecto, razón por la cual se instaba a aprobar el proyecto del Senado, sin perjuicio de la posibilidad de su ulterior revisión y modificación (Stubrin, 2001).

Así fue que al igual que en el caso de las críticas antes mencionadas en relación con los proyectos que finalmente resultaron ser la LDN y la LSI, en este caso las objeciones también quedaron reducidas a planteos minoritarios entre los legisladores y, por lo tanto, desestimadas.

#### **4.2. Identificación de las insuficiencias doctrinarias en la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia.**

La posición predominante en los debates parlamentarios resumidos en la sección 4.1. de este capítulo, más allá de las disidencias minoritarias allí también mencionadas, resulta de una visión del Mundo ubicada tanto en un contexto histórico nacional como internacional que, en forma simultánea con los 13 años durante los que se extendió la sucesiva sanción de las tres leyes en las que se apoya el Marco Jurídico Vigente, fue cambiando rápidamente y sin que dicho marco lo acompañara en sus mutaciones.

En efecto, los cambios sobrevinientes a las circunstancias internas y externas tenidas en cuenta en el debate de las que finalmente fueron las mencionadas leyes, generaron nuevas formas de amenazas y agresiones (o como mínimo, las modificaron en sus características y potencialidades respecto de las tenidas en cuenta por el Congreso de la Nación) de manera tal que, tal como fue señalado en el capítulo anterior, quedaron sin tratamiento específico en el Marco Jurídico Vigente.

Tal inadecuación es lo que ha puesto de manifiesto las insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente que se enuncia y examina a continuación.

##### **4.2.1. El desaprovechamiento de la capacidad de disuasión:**

El Marco Jurídico Vigente expresa institucionalmente la adopción de una política defensiva por parte de la República Argentina. Ello queda de manifiesto en virtud de lo establecido en los arts. 2 de la LDN (la idea de solución de conflictos en forma disuasiva o preventiva) y 3 de la LDN y 2 del Decreto N° 727/2006 (prevención o superación de conflictos), así como también en la DPDN 2645/2014, donde se menciona la "... identidad estratégica de carácter "defensivo" ..." (Anexo I, Capítulo II, POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL: CONCEPCIÓN Y POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN MATERIA DE DEFENSA).

Sin embargo, y más allá de la aislada alusión de la disuasión en el mencionado art. 2 de la LDN, lo cierto es que el Marco Jurídico Vigente predispone la reacción del Estado no para disuadir sino para reaccionar frente a una agresión (o, excepcionalmente, ante la verificación de que el Sistema de Seguridad Interior se haya visto superado) lo cual no es lo mismo.

En efecto, la LDN sólo habla de agresión, no de posible agresión; por otra parte, el art.1 del Decreto 727/2003 comienza estableciendo que: "Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s ... Se entenderá como agresión de origen externo" el uso de la fuerza armada por un Estado".

Si el propósito de la disuasión es “el intento de un actor para evitar que otro tome un curso de acción desfavorable al primero” (MarcadorDePosición2p. 42), mal cabe hablar de disuasión o de prevención, si para la intervención del Sistema de Defensa Nacional resulta necesaria la previa verificación de una agresión de origen externo, puesta de manifiesto por el uso (no la mera amenaza ni la probabilidad de uso) de la fuerza armada por parte de otro Estado.

En otras palabras, la prevención de la agresión presupone el conocimiento de la probabilidad de esta última; mientras no se tenga conocimiento de ella, no hay prevención posible ya que no se tiene conocimiento de agresión potencial alguna que prevenir; y una vez perpetrada la agresión, lo potencial deviene acto y entonces ya no hay nada de qué disuadir, salvo la continuidad de la agresión consumada, sin poder volver el tiempo atrás ni reparar el daño que la agresión haya causado.

Esto es consecuencia de que a pesar de las declamadas prevención y disuasión, la procedencia de ambas queda sujeta a que la agresión o sus preparativos se hayan hecho ostensibles. Ese condicionamiento, a su vez, resulta de:

(i) el significado con que se entiende la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior (a partir del cual el Marco Jurídico Vigente supedita la procedencia de la intervención del Sistema de Defensa Nacional a la previa verificación de una agresión consumada por medio del uso de la fuerza armada por parte de otro Estado) hace que el Marco Jurídico Vigente supedita la posibilidad de empleo de las Fuerzas Armadas al concurso de dos requisitos, a saber: el uso de la fuerza armada (no mera amenaza) y que ello haya tenido lugar por parte de las fuerzas armadas de otro Estado; cualquier amenaza u otra forma de agresión, no será suficiente para dicha intervención; y

(ii) la confusión entre defensivo y reactivo, equiparadora de ambos, pasando por alto la posibilidad de ejercer la llamada “defensa activa”.

La noción de “defensa activa” merece algún detenimiento, a la luz de la manera en que se la concibe en la estrategia rusa moderna (Kofman, et al., 2021), entendiéndola como una estrategia que implica la neutralización preventiva de amenazas para el Estado, sin que ello implique necesariamente la realización de un ataque preventivo, con el propósito de denegar al enemigo la posibilidad de la victoria en el período inicial de la guerra, degradando y desorganizándolo sus esfuerzos, en vista a la preparación de una contraofensiva.

Dicha visión está relacionada, a su vez, con el reconocimiento de la importancia del período inicial de la guerra, durante el cual el enemigo despliega sus fuerzas para la realización de operaciones estratégicas y cuyo desarrollo puede determinar el resultado final del conflicto.

La utilidad de las referencias que anteceden, no obstante, debe ser puesta en el contexto de lo que hace al objetivo de este capítulo. Así, antes de continuar se debe decir lo siguiente: (i) la noción de defensa activa descrita en el trabajo antes mencionado, no emana directamente de aquellos a quienes se atribuye la construcción de la doctrina militar rusa moderna<sup>50</sup>, sino que resulta de un estudio derivado de las fuentes rusas originales; (ii) se trata de un enfoque eminentemente militar, orientado especialmente a la actuación de las fuerzas armadas rusas, en el contexto de un posible enfrentamiento militar.

Lo antedicho, a fin de dejar claro que aquí no se propone trasladar y aplicar directa e integralmente tales construcciones teóricas, sino rescatar de ellas lo que se considera que resulta de utilidad en el contexto del objetivo de este capítulo, respecto del señalamiento de insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente, que limitan la plena operatividad de los sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional argentinos, ante ciertas posibles formas de agresión y amenaza.

---

<sup>50</sup> Valery Gerasimov, entre otros.



En efecto, mientras en la doctrina aquí comentada se parte de que la importancia de que el Estado pueda reaccionar preventivamente con todos los medios a su alcance, el Marco Jurídico Vigente parte de una asignación de roles a los Sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior, de la que cabe afirmar que: (i) no deja margen de libertad de acción (en condiciones de seguridad jurídica) para el ejercicio de la disuasión, toda vez que a falta de un tratamiento legal específico de las condiciones fácticas ante las cuales sería admisible la acción disuasoria de las Fuerzas Armadas, deja a estas (y al Presidente de la Nación, en su carácter de comandante en jefe de aquellas) ante una situación de vacío legal, que no contempla expresamente ante qué estímulo puede funcionar el Sistema de Defensa Nacional, de manera preventiva; (ii) al no haber dicho tratamiento legal específico, y dentro de los límites resultantes de dicho vacío jurídico, sólo queda la interpretación legal según la cual la noción de disuasión en el Marco Jurídico Vigente necesariamente se vincula (con criterio restrictivo) a la de “agresión de origen externo” según el art. 1 del Decreto N° 727/2006, circunscribiéndose así la viabilidad jurídica de ejercer la capacidad de disuasión mediante las Fuerzas Armadas, estrictamente a aquellos casos en que se verifique que se trata de prevenir una agresión de origen externo de las fuerzas armadas de otro Estado.

#### **4.2.2. El criterio de distribución de competencias para la intervención de cada sistema:**

El criterio de distribución de competencias seguido para el Marco Jurídico Vigente es consecuencia de haber formulado preguntas (técnica de *starbursting*) que no son las necesarias (o no son todas las necesarias).

Ello así, toda vez que dicho criterio puede: (i) demorar la capacidad de respuesta del Estado argentino y, en última instancia, determinar que ante una agresión no responda quien más convenga a la Seguridad del Estado sino quien legalmente quede habilitado para hacerlo; y/o (ii) privar al Estado de la posibilidad de combinar (respetando las limitaciones constitucionales que resulten aplicables) instrumentos de respuesta de los actuales sistemas de Seguridad Interior y Defensa Nacional, ante casos de cooperación entre organizaciones terroristas / insurgentes y criminales.

##### **4.2.2.1. La falta de atención a “qué se ataca” y “para qué se lo ataca”:**

En el capítulo II, al examinarse el Marco Jurídico Vigente, se mencionó que la atención del legislador estuvo puesta en el “desde dónde se ataca” (plasmada en el requisito de que la agresión sea de origen externo, para habilitar la intervención del Sistema de Defensa Nacional) y que en el DRLDN y en las DPDN ese criterio fue adicionalmente acotado con el de “quién ataca”.

El resultado de ello es que para la intervención del Sistema de Defensa Nacional, debe tratarse de una agresión de origen externo perpetrada por las fuerzas armadas de un Estado agresor.

Aquí cabe remitirse a los Cuadros incluidos en el Capítulo II de este trabajo, de los que resulta que en ciertos casos hay una superposición de los bienes protegidos mediante el Marco Jurídico Vigente, puesta de manifiesto en la reiteración de algunos de los posibles objetivos de agresión que aparecen tanto en la LDN como en la LSI. De tal reiteración resulta que la protección de aquellos es asignada al Sistema de Defensa Nacional o (excluyentemente) al de Seguridad Interior, termina siendo asignada dependiendo exclusivamente de la naturaleza del agresor.

De tal manera, siendo las preocupaciones mencionadas en el párrafo anterior lo único tenido en cuenta para establecer la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, la consecuencia de ello es que los cambios sobrevinientes tanto en la situación interna de la República Argentina como en la situación geopolítica internacional, dieron lugar a antecedentes como los mencionados en la Introducción de este trabajo, donde se advierte acerca de: (i) el surgimiento de nuevas amenazas transnacionales no

convencionales y llevadas a cabo por actores no estatales, vinculadas con el crimen organizado y el terrorismo, que plantean nuevos desafíos a la soberanía estatal haciendo necesario que los Estados reformulen la manera en que buscarán el objetivo de su propia Seguridad y la de sus habitantes; y (ii) la necesidad de revisión tanto del paradigma westfaliano como del clausewitziano<sup>51</sup>, con la aparición cada vez más marcada de actores no estatales, dinámicas transnacionales, convergencia con actividades delictivas y el empleo de la violencia en formas alternativas a la tradicional.

En efecto, a poco de examinar la evolución de los distintos tipos de agresores, se advierte que aún el enfoque de “quién ataca” adoptado para el diseño de Marco Jurídico Vigente ha quedado desactualizado y resulta insuficiente, a la luz de la siguiente clasificación (Domínguez Silva, 2014): a) amenazas supranacionales derivadas del accionar de organizaciones no estatales; y b) amenazas transversales de carácter endógeno. Siempre según el autor mencionado, las primeras podrán consistir en organizaciones supranacionales, el terrorismo, la narco subversión, las nuevas tecnologías y la manipulación de la información, guerra cibernética, el fundamentalismo religioso, el ecologismo extremo, el indigenismo y los movimientos sociales alternativos. En tanto, el segundo grupo comprende la corrupción, la exclusión social, la violencia social, a los problemas de gobernabilidad (políticos, económicos, sociales y morales), la narco subversión y a la debilidad estatal para imponer el marco legal vigente.

Cabe advertir que tal variedad no habilita la extensión del alcance del Sistema de Defensa Nacional a todas las formas de amenazas mencionadas en el párrafo anterior pero, en todo caso, justifica revisar cuál o cuáles de ellas deberían quedar comprendidas, con los cambios legales necesarios para ello.

Por tales consideraciones es que de la falta de atención a “qué se ataca”, “cómo se ataca” y “para qué se ataca”, resulta que el Marco Jurídico Vigente no contempla expresamente la posibilidad de ataque a infraestructuras críticas en territorio argentino; tampoco la actuación de grupos armados y organizaciones terroristas en territorio argentino en interés de otro Estado, así como tampoco la posibilidad de que dichos grupos y organizaciones interactúen con organizaciones criminales brindándose mutua ayuda y/o complementariedad de medios y fines.

Fuera de la República Argentina, el reconocimiento de esas nuevas realidades (así como también de la insuficiencia de la doctrina tradicional para enfrentarla) fue admitido expresamente en el Manual de Campaña del Ejército de Estado Unidos 7-0, Training for Full Spectrum Operations (Washington DC: GPO, 2008) citado por Benson (2012) donde dice:

Durante la Guerra Fría, las fuerzas del Ejército se prepararon para luchar y ganar contra un adversario casi igual. El enfoque de entrenamiento del Ejército en las operaciones de combate de mayor envergadura estaba en las operaciones ofensivas y defensivas. Hasta el año 2001, el Ejército creyó que las fuerzas entrenadas para conducir las operaciones ofensivas y defensivas en las operaciones de combate de gran envergadura podrían llevar a cabo eficazmente las operaciones de apoyo civil y estabilización... Sin embargo, la complejidad de los entornos operacionales contemporáneos y las obligaciones legales y morales de los comandantes con la población de un área de operaciones han demostrado que este enfoque es incorrecto. (p. 18)

Tal constatación llevó a que la doctrina de estadounidense elaborase nuevos conceptos para enfrentar los antes denominados “conflictos de baja intensidad”, que pasaron

---

<sup>51</sup> En este caso, al menos, en lo que hace al factor subjetivo de la trinidad (el ejército) si por tal se acepta sólo a las fuerzas armadas estatales o si también se incluirá a otros grupos armados, distintos de aquellas.

a ser denominados “otras operaciones distintas de la guerra”, afirmándose así que “En 2001, se definieron las operaciones de espectro total como “la gama de operaciones que lleva a cabo el Ejército en la guerra y en las operaciones distintas a la guerra” ...” (Benson, 2012).<sup>52</sup>

El mismo autor mencionado en el párrafo anterior resume que el proceso de reformulación de ciertas doctrinas militares estadounidenses respondió a la necesidad de enfrentar nuevos desafíos resultantes de la “defensa interior en extranjero” y “contingencias en tiempos de paz” (Benson, 2012, 12) incluyendo considerar la idea del accionar “proporcional” (Benson, 2012, 15) y otros nuevos conceptos como “operaciones de toda dimensión” y “operaciones de estabilización”.

Por otro lado, las operaciones de estabilización y de apoyo civil hacen hincapié en las acciones no letales: “Las fuerzas del Ejército emplean una variedad de medios no letales en las operaciones de estabilización y de apoyo civil... estas operaciones destacan las acciones no letales y constructivas tomadas por los soldados” (Benson, 2012, 20).

Asimismo, el terrorismo fue objeto de consideración desde una perspectiva distinta de la propia de la Seguridad Interior, afirmándose que “... se advierte que los “terroristas persiguen objetivos estratégicos a través del conflicto de baja intensidad” y que el “terrorismo constituye una amenaza que debe ser tratada en las operaciones diarias del Ejército y que seguirá siendo motivo de preocupación en los conflictos de alta y mediana intensidad” (Benson, 2012, pp. 12-13).

Por otra parte, la noción de “otras operaciones distintas de la guerra” ha sido desarrollada en la doctrina estadounidense en base a la atención de ciertos desafíos específicos que las caracterizan, a saber: (i) restricciones derivadas de la situación política en el lugar en que se interviene, (ii) restricciones operacionales (incluyendo derechos y obligaciones del personal) en las tácticas aplicables por las fuerzas intervinientes, distintas de las admisibles en operaciones de guerra, (iii) escenario operacional urbano, (iv) actuación coordinada con organizaciones no gubernamentales, (v) situaciones en las que resulta necesario brindar respuesta a necesidades humanitarias, (vi) actuación individual o en coalición con otros Estados, y (vii) intervención de fuerzas especiales para el despliegue de capacidades en cuestiones que no hacen propiamente a las funciones de lucha armada sino que requieren la aplicación otros medios (técnicas de acción psicológica, interacción con la población local para lograr su apoyo, etc.) (Taw, Jennifer; Peters, John E., 1995).

Profundizar el estudio de la evolución de la doctrina militar estadounidense en materia de lucha en conflictos de baja intensidad no hace al objeto de este trabajo y, por otra parte, sería inconducente propiciar la adopción directa de dicha doctrina en el ámbito de la República Argentina, cuya realidad, necesidades y desafíos estratégicos y geopolíticos son totalmente distintos de los estadounidenses.

En efecto, la realidad estadounidense como potencia hegemónica global, que lleva a cabo acciones militares fuera de su propio territorio bajo la idea de “defensa interior en el exterior”, con o sin respaldo en resoluciones de la ONU, sin reconocer la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional y con limitantes jurídicos para sus operativos y tácticas aplicables sólo dependientes de su propia legislación, no es un ejemplo analógicamente útil para la solución de los desafíos que enfrenta o puede llegar a enfrentar la República Argentina.

---

<sup>52</sup> La noción de “operaciones distintas de la guerra” y su distinción de las “operaciones de guerra no militar” se ha extendido a la doctrina de otros países, que la tienen en cuenta relacionando a la primera de ellas con las operaciones llevadas a cabo por las fuerzas armadas en ausencia de un estado de guerra (Quiao Liang; Wang Xiangsui, 2005, 119).

Sin embargo, la mención hecha resulta relevante en tanto permite demostrar que más allá de la estatura estratégica de cada Estado, lo cierto es que la realidad ha cambiado en pocas décadas y cada país se encuentra frente al desafío de revisar críticamente la adecuación (o no) de los medios con que habrá de enfrentar dichos cambios.

Dentro de esa perspectiva general de análisis resulta evidente que en nuestro país, en cambio, y pese a que dicha nueva realidad fue admitida en parte del Marco Jurídico Vigente<sup>53</sup>, ello no se tradujo en cambio de enfoque alguno sino que al día de hoy la situación permanece detenida en el tiempo en que la preocupación principal a los fines de la “diferencia fundamental” ente Defensa Nacional y Seguridad Interior se limitaba a excluir institucional y formalmente la DSN, así como también crear nuevas condiciones que asegurasen evitar su reimplantación.

#### 4.2.2.2. La oportunidad en que puede reaccionar el Sistema de Defensa Nacional:

Como consecuencia de los criterios adoptados en el Marco Jurídico Vigente señalados en la sección 4.2.2.1. anterior, la posibilidad de intervención del Sistema de Defensa Nacional queda supeditada a la previa verificación de estar ante una agresión de la naturaleza allí mencionada. Tal como ya fue comentado, esto resulta de una política legislativa en materia de Defensa Nacional en la que lo defensivo deviene reactivo, provocando que mientras la naturaleza de la agresión permanezca incierta, las posibles reacciones defensivas del Estado argentino quedarán restringidas en virtud de la presunción de la naturaleza criminal de la situación.

En efecto, a diferencia de lo que sucedería si el criterio adoptado hubiera sido que mientras la naturaleza de la agresión resulte incierta, todos los sistemas podrán tomar intervención<sup>54</sup>, la realidad del Marco Jurídico Vigente es que de los criterios adoptados para su diseño resulta (en la práctica) que: (i) el Sistema de Defensa Nacional sólo puede intervenir si se verifica el cumplimiento de las condiciones legales y reglamentarias necesarias para ello; y (ii) a falta de tal verificación, es decir, no habiendo certeza respecto de la naturaleza estatal de la agresión<sup>55</sup>, el Sistema de Defensa Nacional no puede intervenir.

Así las cosas, bajo el Marco Jurídico Vigente no actúa quien más convenga<sup>56</sup> que lo haga, sino quien esté legalmente habilitado para hacerlo, con el agravante de que la determinación de cuál sistema está legalmente habilitado para intervenir, requiere la previa determinación de la naturaleza de la agresión.

Ciertamente, no se trata de cuestionar la necesidad de contar con un marco jurídico que establezca las bases institucionales sobre las que habrá de actuar cada sistema; el problema, sin embargo, se presenta cuando dichas bases terminan restringiendo la capacidad de autodefensa del Estado y obedecen a la preocupación por hechos del pasado que ya no presentan indicios de posible repetición.

Consecuencia de ello es que, en aún en el caso de que la agresión finalmente sea atribuible a un Estado agresor, éste gozará de la ventaja de que mientras esa situación de no sea comprobada, el Estado argentino estará defendiéndose con capacidades inferiores a las necesarias, pese a contar con medios más adecuados.

Por otra parte, dado que dicha restricción resultará apreciable por cualquier potencial agresor (estatal o no) que estudie el Marco Jurídico Vigente, existe el riesgo de que mediante operaciones de velo y engaño, el agresor se oculte bajo una agresión aparentemente criminal, ubicándola en la esfera del Sistema de Seguridad Interior, especialmente en las primeras

---

<sup>53</sup> Parcial y limitadamente en la DPDN 1714/2009 y, temporalmente, en los decretos del Poder Ejecutivo Nacional dictados durante el período 2015-2019, luego derogados.

<sup>54</sup> Siempre y cuando ello ocurra cuidando el debido respeto de las garantías constitucionales a tener en cuenta.

<sup>55</sup> O de la superación de la capacidad de respuesta del Sistema de Seguridad Interior.

<sup>56</sup> En términos de medios materiales, recursos humanos disponibles, capacidad de despliegue territorial y rapidez de respuesta.

etapas del conflicto, logrando así la exclusión del Sistema de Defensa Nacional por aplicación del Marco Jurídico Vigente.

Así resulta, pues, que haciendo preguntas insuficientes o, en todo caso, no todas las preguntas necesarias, se pasa por alto el principio enunciado por Clausewitz, al referirse a la importancia del “primer acto de discernimiento”<sup>57</sup>, ya que no sólo se trata de saber quién ataca y desde dónde lo hace, sino también de “establecer correctamente” qué se ataca, cómo y por qué se lo hace.

Limitando las preguntas a quién ataca y desde dónde lo hace pero restringiendo jurídicamente la capacidad de reacción según quién ataque y desde dónde lo haga, el Estado argentino habilita la intervención de su Sistema de Defensa Nacional exclusivamente<sup>58</sup> en aquellos casos en que el agresor sea un Estado desde el exterior y con sus fuerzas armadas, dejando que el Sistema de Seguridad Interior responda subsidiariamente en todos los otros casos en que dichos extremos no sean verificados, lo cual implica correr el riesgo de responder a una amenaza creyendo que presenta una naturaleza distinta de la que realmente tiene.

En otras palabras, el Estado argentino podrá estar en la situación de defenderse sin saber de qué está defendiéndose realmente y, por lo tanto, responder a la agresión en forma tardía, inadecuada o insuficiente por no empeñar todos los medios disponibles para ello, como consecuencia de una apreciación inexacta de la situación estratégica, que lleve a dar intervención a un sistema que no sea el ideal para conjurar la agresión al costo más bajo y en el menor tiempo posibles.

Es que como afirmó Moltke, citado por von Manstein, “... un error cometido en el primer despliegue ya no tiene remedio ...” (Manstein, 1955, p. 158)<sup>59</sup>. De ahí el peligro de que, por ejemplo, si una posible agresión terrorista contra infraestructuras críticas es erróneamente atribuida a un actor no estatal, resultando encuadrada como una cuestión de naturaleza criminal (y por lo tanto, a ser enfrentada sólo con el Sistema de Seguridad Interior) el ulterior conocimiento de su verdadera naturaleza puede resultar irremediablemente tardío para la conjuración de aquella.

4.2.2.3. La asociación de las Fuerzas Armadas con el empleo de la fuerza armada, excluyendo otras capacidades aprovechables.

La LDN diseña el Sistema de Defensa Nacional asignándole las finalidades establecidas en su art. 8, estando todas ellas referidas directa o indirectamente a la guerra y la posguerra.

Tales finalidades quedan complementadas por las establecidas en la DPDN1691/2006<sup>60</sup>, disponiéndose asimismo que las actividades de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz “se dedicarán exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios y recursos puestos a su disposición ...” (Respecto de los roles y funciones del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas), reafirmando esa misma idea en la DPDN 1714/2009, donde se define la “... misión principal asignada al Instrumento Militar ...” es la de asegurar la defensa nacional contra agresiones perpetradas por las fuerzas armadas de otros Estados (Directrices para la instrumentación de la Política de Defensa y de la Política Militar).

---

<sup>57</sup> Ver Cap. I de este trabajo, al tratar la noción de guerra.

<sup>58</sup> Con la salvedad de los supuestos excepcionales de la LSI, ya mencionados.

<sup>59</sup> Esto recuerda lo ya dicho más arriba, al comentarse la doctrina rusa.

<sup>60</sup> Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de operaciones multilaterales de la ONU, en operaciones de Seguridad Interior según lo previsto en la LSI, en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o países amigos y en la construcción de un Sistema de Defensa Regional (DPDN 1601/2006, Anexo I, Misiones principal y subsidiarias del Instrumento Militar y sus respectivos ámbitos de actuación).

Excepcionalmente, la LDN contempla las medidas y actividades no agresivas correspondientes a la Defensa Civil<sup>61</sup>, en tanto que en las DPDN se contempla otras funciones para el sistema, tales como la actuación en casos de emergencias humanitarias y desastres naturales<sup>62</sup>.

Por su parte, el ya mencionado art. 27 de la LSI enuncia los servicios que eventualmente podrán ser prestados en apoyo a las operaciones de Seguridad Interior.

Nada de lo antedicho es cuestionable; sí lo es, en cambio, la asociación del Instrumento Militar con el empleo de la fuerza armada (salvo las excepciones antedichas) desestimando otras posibles acciones que, contando con el necesario sustento legal que no forma parte del Marco Jurídico Vigente, el Instrumento Militar podría llevar a cabo sin descuidar el ineludible requisito que ello no implique vulnerar garantías constitucionales ni restablecer la vigencia de la DSN.

La preparación del personal del Instrumento Militar<sup>63</sup>, sus medios materiales (no armamentísticos sino para la detección, rastreo y persecución disuasiva y para las comunicaciones, entre otros), el despliegue territorial y la capacidad de intervención rápida dando una respuesta que cooperaría con las Fuerzas de Seguridad nacionales y provinciales, permitiría una mejora en los estándares de Seguridad y de prevención.

Tal situación no resulta posible bajo el Marco Jurídico Vigente, toda vez que el mismo no establece protocolos de seguridad que, contemplando la delegación de facultades en instancias inferiores a la presidencial (y sin que por la naturaleza de las acciones a llevar a cabo sea necesaria la suspensión de derechos y garantías constitucionales<sup>64</sup>) resultaran aplicables de manera permanente y automática, sin sujeción al requisito de la previa solicitud del Comité de Crisis (exigida por el art. 27 de la LSI) ni a la (eventualmente cuestionable) constatación de la situación de insuficiencia del Sistema de Seguridad Interior por parte del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio<sup>65</sup>.

Un ejemplo de ello es el hecho de que al circunscribirse la idea de “alerta temprana estratégica” a aquellos casos en que se trate de prevenir una potencial agresión estatal militar externa<sup>66</sup>, se descuidan situaciones en que:

- (i) no se tenga certeza acerca de la naturaleza (estatal o no) del perpetrador de la posible agresión;
- (ii) la potencial agresión estatal se origine en el propio territorio argentino; y
- (iii) la potencial agresión no esté siendo preparada por un Estado sino por un grupo local, sirviendo los intereses de otro Estado o cooperando con otro grupo local que sirva a dichos intereses.

La restricción de los casos para los que se admite el “alerta temprana estratégica” no hace sino malograr la posibilidad de que el alerta resulte temprano en muchos casos en que la intervención del Instrumento Militar podría ser el medio más eficaz para lograr que el alerta resulte temprano (es decir, oportuno para ser eficaz estratégicamente).

Todo lo antedicho cobra una relevancia reforzada, si como se ha venido sosteniendo las guerras del futuro no serán llevadas a cabo por los medios conocidos hasta el presente, sino a través de acciones que no necesariamente impliquen el uso de la fuerza militar, trascendiéndola o articulándose con ella irrestricta, planificada y escalonadamente (Quiao Liang; Wang Xiangsui, 2005).

---

<sup>61</sup> LDN, art. 33.

<sup>62</sup> DPDN 1714/2009, Diagnóstico y Apreciación del escenario de Defensa Global y Regional.

<sup>63</sup> Incluyendo a las Fuerzas de Seguridad que forman parte del Sistema de Defensa Nacional.

<sup>64</sup> Y si fuera necesario, que en el protocolo se contemple el requisito de obtener la autorización judicial previa.

<sup>65</sup> LSI, arts. 31 y 32.

<sup>66</sup> DPDN 2645/2014, A.VI. Respecto de la Inteligencia Militar Estratégica.

En efecto, si “... no existe nada en el mundo actual que no pueda convertirse en un arma ...” (Quiao Liang; Wang Xiangsui, 2005, p. 93) y como resultado de ello, “... Si un joven soldado reclamado por el rugido de la guerra preguntara “¿Dónde está el campo de batalla?”, la respuesta sería: “En todas partes” ...” (Quiao Liang; Wang Xiangsui, 2005, p. 111), ello explica por qué presenciamos cambios tales como que la diferencia entre la naturaleza sanitaria o militar de una pandemia se vuelve incierta.

Esa nueva realidad, que plantea la posible intervención del Hombre en agresiones por medios hasta ahora tratados como un problema securitizado pero dentro del campo de los fenómenos naturales, da a la cuestión sanitaria una proyección que va más allá de la problemática originada en situaciones de tal naturaleza y, por lo tanto, justificativa de nuevas proyecciones para habilitar (o mejor dicho, desbloquear) la intervención del Instrumento Militar, en un contexto de sistema único integrado por tres subsistemas que cooperen entre sí.

#### **4.2.3. La falta de visión integradora de los tres sistemas:**

El problema de la Seguridad (*lato sensu*) ha sido tratado en el Marco Jurídico Vigente a partir de los tres sistemas analizados en el capítulo II, cuyo diseño fue concurrendo progresivamente a lo largo de más de una década. Esto demuestra que no se cuenta con un sistema único que se ocupe del problema de la Seguridad integralmente sino que hay un sistema para la Defensa Nacional, otro para la Seguridad Interior y otro para la Inteligencia.

En otras palabras, y pese a la aseveración general en el sentido de que “... fragmentar lo sistémico nos lleva a maximizar las partes a expensas del todo; y a priorizar el corto plazo en detrimento del largo plazo ...” (Cornut, 2011, p. 46), lo cierto es que lo que podría haber sido concebido como un sistema de tres subsistemas, nació fragmentado en tres sistemas. Ello resulta de:

(i) la constatación fáctica de que cada problema (Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia) han sido tratados a través de leyes distintas cuya sanción se sucedió a lo largo de más de una década<sup>67</sup>; y

(ii) así separadas a lo largo del tiempo, las tres leyes carecen de una visión holística y sinérgica de las tres esferas; por el contrario, expresan una visión analítica, notoriamente más preocupada por establecer una “diferencia fundamental” entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior (proyectada asimismo sobre la esfera de la Inteligencia) que por sentar bases flexibles que aún dentro de la vigencia del estado de Derecho y de las garantías constitucionales, potenciaran la capacidad de adaptación de la reacción del Estado a la naturaleza de la amenaza y/o de la agresión de que se tratase.

Lo antedicho asimismo es puesto de manifiesto en el art. 4 de la LDN, donde expresamente se segrega el tratamiento de la Seguridad Interior, excluyéndolo hacia una futura ley especial (que finalmente tardó casi cuatro años en ser sancionada y promulgada, mientras la LDN seguía sin ser reglamentada).

De tal manera, el Marco Jurídico Vigente presenta contactos excepcionales entre la Defensa Nacional y la Seguridad Interior<sup>68</sup>, dentro de un criterio general de exclusión mutua de los sistemas de Defensa Nacional y Seguridad Interior, sin que la representación de distintas áreas del Estado (a través del CODENA, del Consejo de Seguridad Interior y del Comité de Crisis) permita actuar con algún margen de flexibilidad, que el Marco Jurídico Vigente impide.

En efecto, bajo el diseño vigente, instancias como el CODENA, el Consejo de Seguridad Interior y el Comité de Crisis, pueden en actuar sólo dentro de los límites con que

---

<sup>67</sup> Cabe recordar que la LDN es de 1988 (y fue reglamentada recién en 2006), la LSI es de 1992 y la LI, de 2001.

<sup>68</sup> Los ya mencionados supuestos previstos en los arts. 27 (apoyo a las operaciones de SI), 28/29 (autodefensa de las FFAA en caso de ser agredidas en sus instalaciones) y 31 (insuficiencia de la capacidad de las Fuerzas de Seguridad) de la LSI, con sujeción a la declaración de estado de sitio.

fue concebido cada sistema, siempre y como ya quedó dicho, dentro de una noción de “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior marcada por los hechos históricos que pesaron en el debate de las leyes fundamentales del Marco Jurídico Vigente.

Por otra parte y ya más en general, el Marco Jurídico Vigente ni siquiera sienta bases legales para aprovechar la idea de interagencialidad, dejándola apenas circunscripta a los casos en los que esté expresamente habilitada de alguna manera<sup>69</sup>, sin establecer criterios generales que la permitan en supuestos no que no hayan quedado expresamente previstos en la letra del Marco Jurídico Vigente.

Por el contrario, el Marco Jurídico Vigente hubiera podido ser diseñado sobre las siguientes bases:

1. Encarar el problema de la Seguridad (es decir, abarcando a la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia) de manera holística, es decir, teniendo en cuenta la importancia del todo y la interdependencia de sus partes (Vego, 2023);

2. Organizar un sistema de Seguridad que, jerárquicamente, abarque tres subsistemas (Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia), respetando la idea de que la jerarquía evoluciona desde los niveles inferiores hacia los superiores, de manera tal que estos últimos sirvan a los propósitos de los inferiores (Meadows, 2008);

3. Evitar que los objetivos de un subsistema dominen los objetivos del sistema, provocando la suboptimización del conjunto o la de alguno de sus componentes (Meadows, 2008);

4. Lograr que el sistema así diseñado sea resiliente, entendiendo esto último como la capacidad de recuperarse de una perturbación (Meadows, 2008);

5. Enfocar el problema de la Seguridad buscando la sinergia entre los subsistemas, de manera tal que “el todo sea más que la suma de las partes” (von Bertalanffy, 1976, p. 55).

#### **4.2.4. El encuadre del problema ante la creciente complejidad de ciertas formas de agresión:**

Durante las décadas posteriores a la entrada en vigencia de la LDN (y en realidad, casi simultáneamente con ella y con la sanción de la LSI y de la LI) se ha registrado una creciente complejidad de las distintas formas en que un Estado puede ser agredido. De ese proceso resulta que el Marco Jurídico Vigente, diseñado pensando en la guerra clásica y con la preocupación de evitar que el Instrumento Militar sea empleado para cuestiones ajenas a la Defensa Nacional, ha quedado desactualizado.

Complementariamente a lo dicho en el apartado 4.2.2.1 respecto de la insuficiencia del Marco Jurídico Vigente, cabe afirmar que aún si se aceptara el criterio de diseño de dicho marco según “quién ataca”, resulta lo siguiente:

(i) junto con la guerra clásica, pueden coexistir simultáneamente otras formas de agresión, tales como el empleo de mercenarios<sup>70</sup> o la actuación de ciudadanos de uno de los contendientes atacando a su propio país<sup>71</sup>;

(ii) analizando el problema de la Defensa Nacional en el contexto de nuevas formas de conflictos (caracterizados por la asimetría y llevados a cabo por medios que no se limitan a los militares y que pueden incluir acciones de otras naturalezas, llevadas a cabo por fuerzas especiales o por mercenarios o grupos terroristas en territorio del Estado agredido<sup>72</sup>)

---

<sup>69</sup> Por ej., LSI, arts. 26 y 30.

<sup>70</sup> Por ej., el Grupo Wagner en Ucrania.

<sup>71</sup> Por ej., el Cuerpo de Voluntarios Rusos (La Nación, 2023)

<sup>72</sup> Por no mencionar la potencial labilidad de las distinciones conceptuales entre mercenarios y terroristas, tal como resulta de la información periodística según la cual eurodiputados franceses solicitaron a la



se llega a la necesidad de revisar las maneras tradicionales de ejercer la Defensa Nacional<sup>73</sup>, teniendo en cuenta que esa misma heterogeneidad de medios (que a su vez pueden complementarse con protestas sociales); y

(iii) cada vez resulta más evidente la insuficiencia con que los Decretos N° 727/2006 y N° 571/2020, y la DPDN 1691/2006 definen (restrictivamente) la noción de “agresión de origen externo”, tomando sólo parcialmente la definición adoptada en la Res. 3314 de la ONU, excluyendo el posible accionar de grupos o bandas armadas, como posible forma de agresión de origen externo.

El restablecimiento del orden constitucional argentino desde 1983, el fin de la Guerra Fría y el incremento de formas de agresión genéricamente denominadas “Nuevas Amenazas”, modificaron sustancialmente el contexto (tanto nacional como internacional) tenidos en cuenta en los debates parlamentarios del Marco Jurídico Vigente. Tales cambios abrieron un margen para la discusión de la actualización del Marco Jurídico Vigente. Sin embargo, no puede desconocerse la existencia de opiniones contrarias a la admisibilidad de dicha discusión, aún pese al notable cambio de contexto. Así, por ejemplo, se ha sostenido que:

A lo largo de la década del '90, la desaparición del enemigo estratégico luego del fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos redirigieron sus objetivos hacia los “bárbaros del exterior” (Castells, 1997: 291): en primer lugar, el narcotráfico y, posteriormente, el terrorismo. De esta manera, temas que eran considerados propios de la esfera policial y judicial fueron securitizados e ingresados en la agenda de defensa bajo la etiqueta conceptual de las denominadas “nuevas amenazas”. La construcción de este concepto sirvió como “anillo al dedo” no sólo a los Estados Unidos, sino también a algunos actores sociales y políticos domésticos que, frente a la desaparición de las hipótesis de conflicto con los países vecinos y la superación de la hipótesis del enemigo ideológico interno, buscaron el policiamiento de las Fuerzas Armadas, involucrándolas en la lucha contra estas nuevas amenazas. Actualmente, estos intentos aún se encuentran vigentes ... La misión de las Fuerzas Armadas no es la de actuar como policías en función de la agenda estadounidense hacia la región, sino defender —en un mundo ciertamente incierto— los intereses vitales de la Argentina. Por ello, una redefinición supone abordar el futuro de la política de defensa sin recurrir a viejos anacronismos. Es decir, supone un salto cualitativo sin dejar de lado “el consenso básico”, en especial, sus principios liminares ya citados: a. La supresión de las hipótesis de conflicto, que requieren la utilización de las Fuerzas Armadas, con los países vecinos; b. La separación entre defensa nacional y seguridad interior; y c. El gobierno civil de la política de defensa. A partir de ellos, se propone introducir en el debate algunas ideas que no supongan un retorno al pasado (represión de la protesta social y la reinstalación de las hipótesis de conflicto con los países vecinos) ni el policiamiento de las Fuerzas Armadas a través de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo. (Eissa, 2013, p. 18).

Del análisis del punto de vista del autor citado precedentemente, resulta posible hacer los siguientes comentarios:

---

Unión Europea la inclusión del Grupo Wagner en la lista de organizaciones terroristas (La Nación, 2023).

<sup>73</sup> Gerasimov, Valery (ver notas al final de este trabajo).

(i) no niega el cambio de contexto antes mencionado; por el contrario, reconoce su existencia;

(ii) no obstante lo anterior, afirma que la cuestión de las “nuevas amenazas” no es un problema cuya gravedad se haya incrementado en las últimas décadas sino que su tratamiento es consecuencia del redireccionamiento de los objetivos estadounidenses;

(iii) más allá de atribuir tal redireccionamiento de objetivos a Estados Unidos de América, no se aclara si la señalada securitización de los problemas del narcotráfico y el terrorismo serían el fin en sí mismo o si obedecerían a otro objetivo, mediato, para el cual la securitización (poniendo el tema en la agenda militar) sería un cambio de tipo instrumental;

(iv) si bien se deja abierta la posibilidad de debatir nuevos problemas relacionados con el concepto de Defensa Nacional, no brinda mayores precisiones respecto de los alcances de los posibles debates, limitándose a tres lineamientos generales, de los cuales uno no depende exclusivamente de lo que haga la República Argentina<sup>74</sup> y los otros dos son correctos en términos generales pero en el caso de uno de ellos<sup>75</sup>, aceptarlo no debería excluir la posibilidad de redefinir sus alcances, y en el caso del otro<sup>76</sup>, no se advierte conflicto entre él y la eventual reformulación de la distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior;

(v) más allá de la apertura al debate mencionada en el párrafo anterior, no se menciona problemas derivados de la creciente complejidad de ciertas formas de agresión, tales como la ciberguerra, respecto de la cual hasta la DPDN 2645/2014 admite “... dificultades fácticas manifiestas para determinar a priori y ab initio si la afectación se trata de una agresión militar estatal externa...”; y

(vi) en todo caso, lo que se deja entrever es el reparo ante lo que se percibe como el riesgo de que la revisión de la cuestión implique volver al *statu quo* previo al del Marco Jurídico Vigente. Así, objetando el cambio por resultar anacrónico, lo que termina resultando anacrónico es el Marco Jurídico Vigente.

Al respecto, cabe mencionar que para el momento en que se formuló la opinión aquí comentada, la cual por otra parte es consistente con los criterios los Decretos N° 727/2006 y N° 571/2020 y con las DPDN 1691/2006, 1714/2009 y 2645/2014, ya habían tenido lugar los ataques de 1992 y 1994 contra la embajada israelí en Argentina y contra la sede de la AMIA en Buenos Aires, siendo que ambos ataques tienen en común que: (i) sigue sin haberse esclarecido fehacientemente su origen ni quiénes fueron sus perpetradores; y (ii) al haber tenido lugar durante un gobierno constitucional y no haber sido complementados por otros ataques (ni intentos de ataques) encadenados con ellos, no pueden ser enmarcados en supuestos de insurrección, protesta social ni terrorismo de origen interno.

Teniendo en cuenta lo dicho en el párrafo anterior, en el sentido de que no hay razones para que los mencionados ataques queden encuadrados dentro de la naturaleza de las agresiones que el Marco Jurídico Vigente pone dentro de la esfera del Sistema de Seguridad Interior, entonces cabe preguntarse por qué se debe mantener el Marco Jurídico Vigente en su actual estado, si su revisión hubiera mejorado (aunque no necesariamente asegurado, claro está) las chances de prevenir ataques como los mencionados, cuya naturaleza excede el ámbito de la mera criminalidad, aún sin que se haya demostrado categóricamente la intervención de otro Estado.

Por otra parte, no obstante lo antedicho, también cabe decir que aún durante la vigencia de los Decretos N° 683/2018 y 703/2018, la complejidad de ciertas amenazas aquí mencionada tampoco fue tratada de una manera lo suficientemente precisa como para no dar

---

<sup>74</sup> La exclusión de las hipótesis de conflicto con los Estados vecinos es sin duda saludable pero su vigencia también depende de que sea compartida por dichos Estados.

<sup>75</sup> La distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

<sup>76</sup> El gobierno civil de la Política de Defensa.

lugar a que el movimiento pendular ulteriormente continuase a través del Decreto N° 457/2021.

En efecto, si bien la DPDN 703/2018 abordó la modernización (a nivel de directivas políticas para la Defensa Nacional pero dentro de los límites de lo jurídicamente viable, es decir, respetando el marco general de la LDN, la LSI y la LI) el tratamiento de riesgos como la competencia por recursos estratégicos, la protección de los objetivos estratégicos, la utilización del ciberespacio con fines militares y el tratamiento del riesgo de la delincuencia transnacional, dejó poco clara la manera hasta donde se llegaría al empleo del Instrumento Militar para ese propósito. Así fue que en la ya citada directiva se afirma lo siguiente:

El terrorismo internacional configura uno de los principales problemas de la agenda del siglo XXI. Este fenómeno adquiere mayor complejidad al confluir con otros delitos y fenómenos criminales complejos, tales como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y los delitos que se cometen con asistencia de las nuevas tecnologías de la información. (Cap. I: Apreciación del Escenario Global y Regional – Diagnóstico Global )

En la misma línea y con referencia a la criminalidad transnacional, en la DPDN 703/2018 afirma que:

Las tendencias identificadas en los escenarios global y regional exhiben que la seguridad de los Estados de América del Sur estará crecientemente asociada a la atención de fenómenos de carácter transnacional. La desarticulación de redes delictivas vinculadas al narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando, entre otras actividades ilegales configura un desafío prioritario de las estrategias de seguridad de la región. Por otra parte, la adopción de medidas tendientes a prevenir la expansión del terrorismo transnacional también tendrá un peso significativo en las agendas de seguridad de las naciones de la región. (Cap. II: Posicionamiento estratégico de la República Argentina en materia de Defensa)

Lo anterior, al haber sido manifestado sin mayores precisiones, parece la adopción de un enfoque securitizador desde el cual no se ofrece criterio de distinción alguna entre los supuestos de naturaleza exclusivamente criminal y aquellos otros en los que el problema afecte la esfera propia de la Defensa Nacional. En todo caso, en cuanto al apoyo al Sistema de Seguridad Interior, la misma DPDN contempla dar prioridad al apoyo logístico en las zonas de frontera, poniendo como objetivo “el fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control fronterizo en los ámbitos terrestre, marítimo, fluvial y aéreo” y la protección de eventos definidos como de interés estratégico<sup>77</sup> contra agresiones de origen externo.

Lo antes transcrito fue matizado en la misma DPDN que aquí se comenta, afirmándose que “En la REPÚBLICA ARGENTINA, la responsabilidad primaria de atención de estos fenómenos corresponde a los organismos de seguridad pública e inteligencia nacional y criminal.”, el cambio de criterio se pone de manifiesto al agregarse que:

No obstante, las FUERZAS ARMADAS cuentan con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas. La participación del Sistema de Defensa Nacional en el diseño, la ejecución y evaluación de dicha estrategia deberá ajustarse a las prescripciones dispuestas en las Leyes N°

---

<sup>77</sup> El operativo de seguridad con motivo de la reunión de presidentes de países miembros del G – 20 entre fines de noviembre y principios de diciembre de 2018 puede ser considerado un ejemplo de aplicación práctica de esta previsión.

23.554 de Defensa Nacional, N° 24.059 de Seguridad Interior, N° 24.543 Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos del Mar, N° 25.520 de Inteligencia Nacional y N° 26.102 de Seguridad Aeroportuaria. (Capítulo II, Posicionamiento Estratégico de la REPÚBLICA ARGENTINA en materia de Defensa, apartado d. Impacto de la Criminalidad Transnacional)

Sin embargo, y más allá de lo señalado en la transcripción precedente, lo cierto es que ante la mencionada falta de criterios complementarios y explicativos de lo allí dicho, la directiva se prestaba a ser interpretada (y así lo fue, a tenor de los considerandos del Decreto N° 571/2020) como si su intención hubiera sido la de securitizar ciertos problemas de Seguridad Interior, sin más y sin un desarrollo ulterior, distinción ni casuismo algunos, dando lugar a que esa falta de precisión fuera cuestionada como si hubiera sido el primer paso hacia (en el supuesto más extremo) un posible retorno a la DSN.

#### **4.2.5. La segmentación del Sistema de Inteligencia por razones ajenas a la especialización de sus elementos:**

Esa misma visión de la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior condicionó el diseño del Sistema de Inteligencia, ya que esto último dependió –por su interrelación con el resto del Marco Jurídico Vigente- del concepto de Defensa Nacional partiendo de la noción acotada de “agresión de origen externo”, sin mirar qué se ataca, cómo y para qué se lo hace.

El Marco Jurídico Vigente parte de un criterio correcto e incuestionable, cual es el de establecer claramente que: “Las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares”<sup>78</sup> y

Sin embargo, la aplicación de dicho criterio con exclusión de otros posibles que, concurren con él sin contradecirlo ni colisionar con los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, es fruto de la siempre presente preocupación por evitar el hipotético restablecimiento de la DSN, como si la posibilidad de afectar ciertos recursos humanos, técnicas operativas y/o medios materiales para llevar a cabo tareas de Inteligencia que no apunten a las capacidades de otro Estado, necesariamente significara tomar las cuestiones de política interna o la protesta social como hipótesis de trabajo.

Tal reducción conceptual lleva a una especialización funcional dentro del Sistema de Inteligencia, que no sirve al deber de preservar la vigencia de los derechos y garantías constitucionales, ni al interés en optimizar el funcionamiento de dicho sistema. Por tal camino, se llega a que “... se considera inteligencia estratégica militar al nivel de la inteligencia que se refiere al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la Defensa Nacional ...”(Capítulo III, A.VI. Respecto de la Inteligencia Militar)

Ello hace evidente que de lo que se entiende respecto del concepto de Defensa Nacional resultan los alcances conceptuales que se dará a la noción de inteligencia estratégica militar. Si la información (y por nuestra parte, cabe agregar, de la inteligencia elaborada a partir suyo) es clave en la lucha contra las organizaciones criminales (Visceglie, 2023) con mayor razón lo es cuando se está ante formas de agresión más complejas y peligrosas para el Estado.

En otros términos, lo que aquí se busca señalar es que la Inteligencia es una sola y su división entre estratégica (militar) y criminal no debería depender de lo que se entienda por la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, sino de consideraciones técnicas orientadas a la optimización del funcionamiento del sistema, sin

---

<sup>78</sup> LDN, art. 15 último párrafo.

que tal propósito se vea afectado por restricciones conceptuales que provocan el efecto de sub-optimización del sistema.

#### **4.2.6. Las contradicciones resultantes de las insuficiencias doctrinarias en el Marco Jurídico Vigente.**

Además de la falta de respuesta adecuada a ciertas formas de amenaza y agresión, las mencionadas insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente también han generado contradicciones dentro de sí mismo.

En efecto, aún con la misma estructura legal en qué apoyarse (es decir, la LDN, la LSI y la LI) el Marco Jurídico Vigente osciló desde el plexo reglamentario y de DPDN integrado por los Decretos N° 727/2006, 1691/2006, 1714/2009 y 2645/2014, al nuevo plexo reglamentario y de DPDN compuesto por los Decretos N° 683/2018 y 703/2018, para finalmente volver al primer grupo de normas, en virtud de lo dispuesto en los Decretos N° 571/202 y 457/2021.

La terminología empleada en los considerandos de algunas de las normas antes mencionadas no deja margen alguno para interpretar que las diferencias sean meros matices técnicos. Es así que en los considerandos del Decreto N° 571/2020 (referidos al Decreto N° 683/2018) se habla de:

- (i) “... deliberada confusión de los campos de la Defensa Nacional y de la Seguridad Interior ...”;
- (ii) alteración “ostensiblemente” del criterio demarcatorio que separa la Defensa Nacional de la Seguridad Interior; y
- (iii) “... abierta contradicción ...” con la normativa integrada por la LDN, la LSI y la LI.

En los considerandos del mismo decreto, en relación con el Decreto N° 703/2018 se afirma que:

- (i) “... en abierta contradicción ...” con lo prescripto por la LDN, la LSI y la LI, se “... establece el universo de las “nuevas amenazas” como hipótesis de empleo del Instrumento Militar ...”;
- (ii) se “... invocó sin fundamentos evidentes, que el Sistema de Defensa Nacional adolecía de un conjunto de limitaciones doctrinarias e institucionales que, según esa particular mirada, impedían al Instrumento Militar el cumplimiento de sus responsabilidades primarias ...”; y
- (iii) “... al establecer como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas al conjunto de las mencionadas “nuevas amenazas”, pone en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta como el Instrumento Militar que se encuentra fundamentalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales ...”.

Lo señalado en la transcripción del apartado (ii) precedente permite ver con claridad dónde está el fondo de la discusión. No se trata de que la responsabilidad primaria del Instrumento Militar sea la reacción contra una agresión; el fondo es que la noción de agresión que se pone como objeto de atención para dicha responsabilidad, es la definida en el Decreto N° 727/2006, complementada por la DPDN 1691/2006 y ratificada mediante el Decreto N° 571/2020<sup>79</sup>.

Y si la reglamentación de la LDN y las DPDN han seguido un camino pendular respecto de hasta dónde y para qué propósitos puede intervenir el Instrumento Militar, también es posible señalar insuficiencias y contradicciones aún dentro de la misma línea argumental de los Decretos N° 727/2006, 1691/2006, 1714/2009, 2645/2014, 571/202 y 457/2021, tales como:

---

<sup>79</sup> Resultante de la formulación de preguntas equivocadas o, en el mejor de los casos, insuficientes.

(i) la ya mencionada omisión del Decreto N° 727/2006, al remitirse a la Res. 3314 de la ONU como base para la definición reglamentaria del término “agresión de origen externo” pero sin contemplar el allí mencionado accionar de grupos armados actuando en interés de otro Estado; y

(ii) mientras la LDN habla de hipótesis de conflicto y de hipótesis de guerra<sup>80</sup>, la DPDN 1691/2006 dispone la planificación en base a capacidades, rechazando expresamente el criterio de las hipótesis de conflicto<sup>81</sup>.

Respecto del primero de los señalamientos, cabe decir que el Marco Jurídico Vigente presenta insuficiencias aún dentro de su propia lógica (expresada en la visión restrictiva con que en el Marco Jurídico Vigente se aplica la idea de “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior).

Ello así, ya que al restringirse a las situaciones de agresión perpetradas por otro Estado por medio de la fuerza, desplazando el terrorismo y otras formas de agresión hacia el campo de la criminalidad (como regla general, ajeno a la posible intervención de las Fuerzas Armadas) el Marco Jurídico Vigente ha devenido inadecuado hasta para el propósito con que fue diseñado, ya que descuida el riesgo de no detectar (y por lo tanto, de no reaccionar a tiempo ante ella) la posibilidad de que un Estado de manera encubierta lleve a cabo agresiones de naturaleza sólo aparentemente criminal, por medio de actores no estatales, instrumentalizándolos y/o valiéndose de ellos como *proxies* para “guerras delegadas”, supuestos estos que distan de ser meras hipótesis de gabinete, habiendo sido expresamente reconocidos en estudios llevados a cabo tanto en España como en Estados Unidos de América.

En el primer caso, en relación con amenazas como el crimen organizado y el terrorismo, se contempla la posibilidad de que el agresor sea un Estado valiéndose de actores no estatales, fortalecidos mediante el acceso a capacidades superiores a las conocidas hasta el presente<sup>82</sup>. Para tales situaciones, se plantea expresamente la admisibilidad de que las Fuerzas Armadas puedan actuar en apoyo de las Fuerzas de Seguridad, sea con determinados cometidos o capacidades o para ayudar a la prevención (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019)

En el segundo caso, cuando se define la “guerra compuesta” (*compound war*) se explica que dicha táctica consiste en la simultaneidad del empleo de fuerzas regulares e irregulares (Huber, 2002) situación que bajo el Marco Jurídico Vigente, tendría como respuesta que las Fuerzas de Seguridad en principio son las únicas legalmente habilitadas para encargarse de la agresión no estatal, pese a que en una situación de guerra compuesta la agresión no estatal podría ser una prolongación (dentro del propio territorio argentino) de la agresión estatal<sup>83</sup>.

## **5. Conclusiones parciales.**

Al cabo de lo desarrollado precedentemente, caben las siguientes conclusiones parciales.

1. Al cabo de la revisión de los antecedentes parlamentarios correspondientes al debate de las que terminaron siendo la LDN, la LSI y la LI, resulta que:

---

<sup>80</sup> LDN, art. 8, incs. a y b.

<sup>81</sup> DPDN 1601/2006, Respecto de los roles y funciones del Estado Mayor Conjunto y de las Fuerzas Armadas, al referirse a la “... *Política Militar y el consecuente diseño de las Fuerzas del Instrumento Militar* ...”.

<sup>82</sup> Se menciona desde submarinos de bolsillo hasta armas de convencionales y/o de destrucción masiva (nucleares, biológicas, químicas y radiológicas).

<sup>83</sup> En relación con esta posible combinación de formas de agresión, asimismo cabe recordar lo dicho en el capítulo de Marco Teórico, acerca de los comentarios de Metz referidos al planteo de Mao en el sentido de secuenciar la agresión, dejando la etapa convencional como última fase.

i. Se confirma que el contenido de las tres leyes, más allá de haber sido debatidas sucesivamente a lo largo de un proceso que se extendió desde fines de 1987 hasta entrado 2001, estuvo fuertemente influenciado por la importancia asignada al criterio de diferenciar los ámbitos propios de la Defensa Nacional y la Seguridad Interior.

ii. El propósito de dicha diferenciación, aunque técnicamente inobjetable y útil para sentar las bases de lo que habría de ser la organización institucional de la Defensa Nacional, la Seguridad Interior y la Inteligencia, obedeció a la persistente preocupación en el sentido de evitar tanto la aplicación de la DSN como también su eventual reiteración, pese a que la Ley N° 16.970 (señalada como el sustento legal de la implementación de dicha doctrina) había quedado derogada desde la entrada en vigencia de la LDN.

iii. Dicha visión fue puesta en el contexto de la Guerra Fría, caracterizándose así a la DSN como una consecuencia o una proyección de la manera en que las potencias dirimían sus conflictos indirectamente, buscando (u obstruyendo) influencia en áreas fuera de sus territorios pero percibidas como relevantes, desde el punto de vista geopolítico.

De tal manera, la DSN y la Ley N° 16.970 fueron señaladas como la expresión teórica y práctica de la creación de bases institucionales que permitieran legalizar tanto la reacción contra la expansión del comunismo en Latinoamérica, incluyendo a la República Argentina, como la represión de la acción política, la actividad sindical y la protesta social.

Ello así, pese a que apenas un año después de la sanción de la LDN cayó el muro de Berlín y dio comienzo el rápido proceso de deterioro de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que habría de llevar al período de unipolaridad por el predominio de Estados Unidos<sup>84</sup> (al menos hasta los atentados de septiembre de 2001) seguido del ulterior desarrollo económico y militar chinos, derivando todo ello en la actual situación en que la unipolaridad está como mínimo en crisis pero sin la perspectiva de que el surgimiento de China y el abandono (al menos en lo inmediato) de la idea de cooperación con Rusia, hagan renacer en Argentina conflictos ideológicos que deriven en violencia política e institucional como los tenidos en cuenta al debatir la LDN y la LSI.

iv. El discurso del Marco Jurídico Vigente parece aún más fuera de contexto histórico, si se advierte que la LSI fue sancionada en 1991 (después del ataque del Movimiento Todos por la Patria, ya bajo la autoridad de un gobierno constitucional) y la LI en 2001 (es decir, después de los dos grandes ataques terroristas perpetrados en Buenos Aires). Ese marco referencial hacía inimaginable que el Mundo (y por ende, la República Argentina) volviera a la época de la DSN.

v. La revisión y análisis de los debates parlamentarios asimismo indica la desestimación de cualquier otra consideración que hubiera podido ser tenida en cuenta para contribuir a la diferenciación entre los ámbitos de Defensa Nacional y Seguridad Interior sobre la base de criterios que, más allá de las necesarias bases institucionales establecidas especialmente a partir de la LDN, brindara al Estado un marco legal dotado de la flexibilidad necesaria como para permitir que, sin pasar por alto la supremacía de la Constitución Nacional, la reacción del Estado pudiera ser la que se considerase más adecuada para el ejercicio de la Defensa Nacional y el mantenimiento de la Seguridad Interior, sin que ello dependiera de la previa determinación de la naturaleza y origen de la amenaza y/o de la agresión.

2. Por otra parte, el análisis del Marco Jurídico Vigente reveló la inexistencia de un sistema con tres subsistemas (uno de Defensa Nacional, otro de Seguridad Interior y el tercero, de Inteligencia) que:

---

<sup>84</sup> La Primera Guerra del Golfo Pérsico había sido un ejemplo contundente en ese sentido, no sólo por el factor militar desplegado sino también por la incidencia del factor diplomático, que hizo posible a Estados Unidos liderar –con el apoyo de la ONU– una coalición que incluyó a Estados musulmanes, para luchar contra otro Estado musulmán.

- (i) tenga sus propia estructura de elementos, nodos y vínculos entre ellos;
- (ii) en base a un no sub-optimizado subsistema de Inteligencia y dentro de las condiciones de intervención establecidas para cada subsistema, el sistema decida cuál de ellos intervendrá, con un criterio de que en caso de duda acerca de la naturaleza del agresor y/o ante ciertos tipos de amenaza, el subsistema de Defensa Nacional opere preventivamente en primer término<sup>85</sup> (aunque no necesariamente utilizando la fuerza militar sino otras capacidades) hasta que se establezca con certeza si la naturaleza de la agresión, del agresor y/o de la amenaza, permiten dejar la respuesta en manos del subsistema de Seguridad Interior;
- (iii) independientemente de los vínculos entre los nodos de cada subsistema, establezca vínculos de cooperación entre los subsistemas, tomando a estos últimos como nodos del sistema<sup>86</sup>;
- (iv) coordine la cooperación entre los subsistemas;
- (v) permita la delegación de funciones de un subsistema en otro, si razones técnicas u operativas así lo hacen aconsejable<sup>87</sup>; y
- (vi) de todo lo anterior, arroje como resultado una situación de Seguridad, abarcadora de la Defensa Nacional y de la Seguridad Interior, como emergente sistémico<sup>88</sup>.

3. La mutación en las posibles formas de agresión hacia formas de llevarla a cabo excluidas del ámbito de la Defensa Nacional por el Decreto N° 727/2006, acentuada luego de la entrada en vigencia de la LDN, plantea la necesidad de una revisión del Marco Jurídico Vigente que, no obstante, requiere extremar el cuidado para ejercer la Defensa Nacional exclusivamente sobre los actores que corresponda (incluyendo a aquellos distintos de los Estados pero que puedan ser instrumentales para una agresión estatal) especialmente en los casos de actores que por su naturaleza no estatal y su actuación en territorio argentino, queden amparados por las garantías constitucionales. Ello así, toda vez que una de las características de la asimetría es que uno de los contendientes puede actuar sin acatar normas que el otro contendiente debe cumplir.

4. Al Marco Jurídico Vigente le falta contemplar los casos en que la intervención del Instrumento Militar pueda tener lugar de manera normal y habitual, sin necesidad de: (i) comprobar la insuficiencia del Sistema de Seguridad Interior; y (ii) estar ante la situación extrema en que tal intervención no sea posible sin la suspensión de los derechos y garantías constitucionales mediante la declaración del estado de sitio.

5. La segmentación del Sistema de Inteligencia en base a consideraciones ajenas a las necesidades y conveniencias de la optimización de dicho sistema, es consecuencia de la manera en que el Marco Jurídico Vigente establece la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior, privando al Estado de la posibilidad de responder de manera oportuna ante amenazas y/o agresiones cuyo perpetrador mantenga oculta su verdadera naturaleza o provengan de perpetradores no estatales locales, que resulten funcionales a los intereses actores estatales o que aún sin esta última intención, agredan objetivos que merezcan protección especial, como por ejemplo las infraestructuras críticas.

6. El Marco jurídico Vigente desaprovecha la posibilidad de emplear plenamente la capacidad disuasoria, asignando funciones a cada uno de sus sistemas sin

---

<sup>85</sup> O pueda hacerlo, siempre con la intervención previa del Poder Judicial, en caso de ser necesaria.

<sup>86</sup> Respecto de la viabilidad teórica general de que sistemas específicos puedan ser nodos de un sistema: Campos, 2003, 201. Si esto es así, con mayor razón los subsistemas podrían ser nodos de un sistema.

<sup>87</sup> El actual rol y la localización territorial de la Prefectura Naval y la Gendarmería Nacional, no reflejan el carácter de dichas fuerzas como elementos del Sistema de Defensa Nacional, establecido en el art. 31 de la LDN. Más aún, en el caso de la Gendarmería Nacional tampoco se respeta la misión con que dicha fuerza fue concebida para la custodia de las fronteras.

<sup>88</sup> Sobre la noción de “emergente sistémico” en general: Campos, 2003, 161.



haber formulado todas las preguntas necesarias para ello y provocando el riesgo de que la reacción del Sistema de Defensa Nacional resulte irremediabilmente tardía.

7. El Marco Jurídico Vigente asocia al Instrumento Militar con el uso de la fuerza armada, excluyendo la posibilidad de emplear otras capacidades de dicho instrumento de manera permanente y automática sin sujeción al requisito de la previa solicitud del Comité de Crisis (exigida por el art. 27 de la LSI) ni a la constatación de la situación de insuficiencia del Sistema de Seguridad Interior por parte del Presidente de la Nación y previa declaración del estado de sitio.

8. Las insuficiencias doctrinarias del Marco Jurídico Vigente hacen que éste no brinde la respuesta necesaria frente a determinadas amenazas y agresiones no específicamente contempladas en la visión con que había sido concebido, generando asimismo interpretaciones y directivas políticas contradictorias acerca de sus alcances.

Así se advierte la insuficiencia del Marco Jurídico Vigente, toda vez que si el problema puede presentar la complejidad descrita, la solución no es seguir aplicando doctrinas propias de la época en que si un Estado agredía a otro, lo hacía con su ejército avanzando formado, en orden de batalla y haciendo flamear en alto su bandera.

9. Por tales razones, resulta inevitable concluir que la Seguridad no es un problema que deba ser abordado a partir de compartimentos estancos que limiten la capacidad de respuesta sino que, por el contrario, ella debe quedar flexibilizada permitiendo el máximo y oportuno aprovechamiento de los recursos humanos y de los medios materiales disponibles, independientemente del sistema del que dichos recursos y medios materiales sean componentes, y de si para ello resulta o no necesario el uso de la fuerza armada.

Lo antedicho, es importante aclarar, sin que ello signifique plantear que el problema de la Seguridad Interior se solucione con más poder de fuego, involucrando al Sistema de Defensa Nacional en el combate armado contra la delincuencia, como se ha hecho en otros países<sup>89</sup>. En todo caso, el mejor aporte del Sistema de Defensa Nacional no pasaría por el mayor poder de fuego sino por las mayores capacidades de dicho sistema para superar las eventuales insuficiencias de los otros dos, complementándolos; máxime, teniendo en cuenta la realidad de los medios con que cuentan las Fuerzas de Seguridad provinciales.

---

<sup>89</sup> Por ejemplo, como se hizo con la Infantería de Marina en México.

## **Capítulo V. La necesaria actualización del Marco Jurídico Vigente ante los valores, derechos y garantías derivados de la Constitución Nacional.**

### **1. Finalidad.**

La finalidad de este capítulo es cumplir el tercero de los objetivos específicos planteados en la Introducción, a saber: *explicar por qué la actualización del Marco Jurídico Vigente no resulta contraria a los valores, derechos y garantías derivados de la Constitución Nacional, para verificar que dicha actualización resista el debido control de constitucionalidad.*

### **2. Metodología empleada.**

La metodología aplicada es la descriptiva, dada la naturaleza del objetivo a llevar a cabo, teniendo en cuenta los resultados del cumplimiento del objetivo general y el marco teórico presentado más arriba, en lo que resulte relevante en esta parte del trabajo.

Por otra parte, y tal como se dijo en el capítulo anterior, el cumplimiento de los objetivos específicos será llevado a cabo teniendo en cuenta lo dicho en relación con el objetivo general.

Si bien se podría entender que con lo desarrollado en los capítulos anteriores ya se estaría en condiciones de pasar a las conclusiones finales, cabe recordar lo advertido en el capítulo II de este trabajo<sup>90</sup>, donde se explicó la razón por la cual el concepto de Marco Jurídico Vigente ha quedado deliberada y metodológicamente restringido, excluyendo de él las normas constitucionales pertinentes, no porque ellas no formen parte de lo que se podría entender como marco jurídico *lato sensu*, sino porque el examen crítico que se hace del Marco Jurídico Vigente<sup>91</sup> no está referido a aquellas ni lleva a conclusiones que indiquen la necesidad de su modificación para poder actualizar el Marco jurídico Vigente.

Lo que antecede, no obstante, sin perjuicio de completar este trabajo con la verificación de que las insuficiencias doctrinarias señaladas en el capítulo anterior no sean consecuencia inevitable del debido apego del Marco Jurídico Vigente a límites derivados de la Constitución Nacional de 1994 (Constitución de la Nación Argentina de 1994), sino de posturas y visiones de dicho marco, cuya modificación no depende de una reforma constitucional previa.

### **3. Planteo.**

Por lo antedicho, es que resta explicar por qué la actualización del Marco Jurídico Vigente no resulta contraria a los valores, derechos y garantías derivados de la Constitución Nacional. Ello así, toda vez que no tendría sentido propugnar una actualización que no resista el debido control de constitucionalidad de sus implicancias.

Así resulta que este objetivo ha sido dejado para el final, no porque ello se relacione con su importancia sino porque su cumplimiento es el último eslabón de la línea argumental de todo lo expuesto en este trabajo, así como también el ineludible control final de todo ello.

En efecto, el único límite jurídico para cualquier modificación de normas de rango legal (y/o de otras de rango reglamentario, dictadas en virtud de las primeras) necesariamente deberá superar el control de su adecuación a la Constitución Nacional como norma jerárquicamente superior en la pirámide jurídica. De ahí que más allá del análisis técnico que se haga respecto de los cambios legales aquí planteados (y/o de los reglamentarios derivados de ellos) tales cambios serán jurídicamente viables sólo en tanto y en cuanto no colisionen con los valores, derechos y garantías derivados de la Constitución Nacional.

---

<sup>90</sup> Véase en el punto correspondiente a Metodología.

<sup>91</sup> Capítulos III y IV.

#### **4. La actualización del Marco Jurídico Vigente, bajo la Constitución Nacional.**

En un trabajo ya citado (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019), se hace referencia a los retos éticos y legales resultantes de cómo responder a nuevas amenazas, conflictos híbridos y a lo que se describe como una tendencia cada vez mayor hacia formas de agresión no convencionales. Es por tales retos que, en relación con el rol de las fuerzas armadas españolas, se advierte que:

Estas misiones se realizan para preservar, proteger y garantizar los intereses nacionales de seguridad o, como lo tratan otros textos, nuestros principios y valores. Estos tienen un carácter más intangible e inmaterial que los primeros. Algunas veces coincidirán unos y otros, y no habrá problema a la hora de tomar decisiones. Pero, otras veces, sí existirá alguna contradicción y habrá que optar por unos u otros. (p. 46)

En otros términos y trasladando la cuestión al caso argentino, lo que se pone de manifiesto es el cuidado que se debe tener ante potenciales conflictos entre el interés nacional en lograr Seguridad, frente a los principios y valores consagrados en la Constitución Nacional e identificados con la forma de gobierno republicana.

Esta misma inquietud quedó puesta de manifiesto en el debate parlamentario de las leyes que habrían de ser los pilares del Marco Jurídico Vigente<sup>92</sup>, destacándose *inter alia* la preocupación por evitar la reiteración de situaciones contrarias a la plena vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

Por todo lo anterior es que se consideró necesario incluir este capítulo, como última etapa de la corroboración de la Hipótesis, antes de pasar a las conclusiones finales.

##### **4.1. La Constitución Nacional y las bases sobre las que se asientan los Sistemas de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia, dentro del Marco Jurídico Vigente:**

A continuación se hace un breve resumen de las disposiciones de la Constitución Nacional consideradas relevantes, no ya como parte del análisis del Marco Jurídico Vigente (tarea llevada a cabo en el mencionado Capítulo I) sino a los fines del propósito de este capítulo, cual es el de examinar las limitaciones constitucionales a ser tenidas en cuenta a la hora de corroborar lo planteado en la tesis. Ello así, por otra parte, sin que sea hecho con la pretensión de llevar a cabo un estudio cuya exhaustividad excedería las necesidades derivadas de los objetivos de este trabajo.

##### **4.1.1. Lo que las Provincias delegan en la Nación:**

Como punto de partida, el art. 6 de la Constitución Nacional establece que el Gobierno Federal interviene en el territorio de las Provincias para garantizar la forma de gobierno republicana y repeler invasiones exteriores.

Por otra parte, el art. 22 de la CN establece la figura del delito de sedición, para los casos en que fuerzas armadas se atribuyan los derechos del pueblo y peticione a nombre de él.

El art. 126 de la Constitución Nacional establece que las Provincias no pueden levantar ejércitos ni armar buques de guerra, salvo invasión exterior o “peligro tan inminente” que no admita dilación, dando luego cuenta al Gobierno Federal.

Lo anterior, es consecuente con:

i. lo previsto en el art. 75 incs. 16, 25, 27, 28 y 29 de la CN, de los cuales resulta que corresponde al Congreso proveer a la seguridad de las fronteras, autorizar al Poder Ejecutivo Nacional a declarar la guerra y hacer la paz, fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y de guerra y dictar las normas para su organización y gobierno, permitir el ingreso

---

<sup>92</sup> Punto 4.1. del Capítulo IV de este trabajo.

de tropas extranjeras al territorio nacional, autorizar la salida de las propias y declarar el estado de sitio (y aprobar o suspender el declarado durante el receso del Congreso, por el poder Ejecutivo Nacional); y

ii. las disposiciones de los incisos 12 a 16 del art. 99 de la Constitución Nacional, por las cuales el Presidente de la Nación tiene las atribuciones necesarias para ser el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, disponer de ellas y correr con su organización y distribución, proveer empleos militares con acuerdo del Senado para los oficiales de nivel superior, declarar la guerra y ordenar represalias con autorización del Congreso, declarar el estado de sitio con acuerdo del senado y/o en las condiciones previstas en el inc. 29 del art. 75.

A partir de tal delegación de las Provincias a la Nación es que:

a. En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional<sup>93</sup>: el Presidente de la Nación: (i) es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación; (ii) provee a los empleos militares de la Nación, con acuerdo del senado para los empleos o grados de oficiales superiores y por sí sólo en el campo de batalla; (iii) dispone de las Fuerzas Armadas y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación; (iv) declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso; y (v) declara el estado de sitio, en uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado; en caso de conmoción interior, sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso.

b. En cuanto al Poder Legislativo Nacional<sup>94</sup>: corresponde al Congreso de la Nación: (i) autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz; (ii) facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias; (iii) fijar las Fuerzas Armadas en tiempo de paz y de guerra, y dictar las normas para su gobierno; (iv) permitir la entrada de tropas extranjeras en territorio nacional y la salida de fuerzas nacionales de él; (v) declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación en estado de conmoción interior, y aprobar o suspender el dictado durante su receso por el Poder Ejecutivo; y (vi) proveer a la seguridad de las fronteras.

c. En lo concerniente a la relación Nación – Provincias y los ámbitos dentro de los cuales estas últimas pueden actuar<sup>95</sup>: (i) el gobierno federal puede intervenir el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones y, a requisición de sus autoridades constituidas, para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia; (ii) las Provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas; (iii) cada Provincia dicta su propia constitución, organizando su orden institucional, político, administrativo, económico y financiero; y (iv) no ejercen el poder delegado a la Nación, ni pueden armar buques de guerra, levantar ejércitos ni declarar ni hacer la guerra a otra Provincia.

#### **4.1.2. Lo que las Provincias se reservan para sí:**

En virtud de la organización federal de la República Argentina, se ha afirmado que las Provincias no son soberanas pero son autónomas (Bidart Campos, 1981). Así, el art. 121 de la Constitución Nacional establece que las Provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal, así como también el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al incorporarse.

Por el art. 122 de la Constitución Nacional, las Provincias se reservaron la facultad de organizar sus propias instituciones, derivándose de ello lo establecido en el art. 5 de la

---

<sup>93</sup> CN, art. 99 incs. 12 a 16.

<sup>94</sup> CN, art. 75 incs. 16, 25 a 29.

<sup>95</sup> CN, arts. 6, 122, 123, 126 y 127.

LSI, en cuanto a que esta última es una ley con carácter de convenio para la acción coordinada interjurisdiccional, con las Provincias que adhieran a aquella.

Consecuentemente, de la reserva que las Provincias han hecho resulta que la responsabilidad primaria por la Seguridad Interior corresponde a cada Provincia respecto de su territorio, sin perjuicio de las situaciones de cooperación entre el Estado Nacional (a través de sus Fuerzas de Seguridad) y las Provincias adherentes al régimen de la LSI, en el ámbito del Consejo de Seguridad Interior y en caso de ser necesaria su constitución, del Comité de Crisis, previéndose asimismo que a solicitud de la Provincia afectada por cualquiera de las situaciones contempladas en el art. 23 de la LSI, intervengan las Fuerzas de Seguridad Nacionales, según lo establecido en el art. 24 de la LSI.

#### **4.1.3. Los derechos y garantías individuales:**

Más allá de la organización constitucional de la relación entre la Nación y las Provincias, resultan relevantes las disposiciones de la Constitución Nacional en virtud de las cuales: (i) por el art. 18, el arresto sólo puede tener lugar en virtud de orden de autoridad competente; la defensa en juicio, el domicilio, la correspondencia epistolar y los papeles privados son inviolables y una ley determinará en qué casos y con qué justificación se podrá allanar domicilios; (ii) en el art. 22 se tipifica la figura de la sedición; (iii) del art. 28 resulta que los principios, derechos y garantías constitucionales no son absolutos sino que podrán ser reglamentados mediante leyes que no los desnaturalicen; y (iv) el Congreso no puede dar al Poder Ejecutivo la suma del poder público.

#### **4.1.4. El carácter no absoluto de los derechos:**

Como contrapeso de los principios, derechos y garantías constitucionales, el art. 14 menciona los derechos allí enunciados, los cuales serán ejercidos “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”; por otra parte, el 28 de la Constitución Nacional establece que aquellos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio, de lo cual resulta que no son absolutos sino relativos (Bidart Campos, 1981, 199), ya que sus alcances efectivos dependerán de lo que establezcan las leyes que, en todo caso, deberán respetarlos dentro del límite de la razonabilidad<sup>96</sup>.

#### **4.1.5. La emergencia y los institutos de la emergencia:**

En primer lugar, cabe tener presente la distinción entre las emergencias y los institutos de la emergencia (Bidart Campos, 1981, 174) mencionando entre las primeras a la guerra, a la conmoción interior y, fuera de lo expresamente previsto en la constitución formal, las crisis económicas.

En cuanto a los segundos, afirma que la constitución formal contempla sólo al estado de sitio, aplicable tanto a la guerra (que el mencionado autor vincula con el ataque exterior) como al desorden doméstico (que relaciona con la conmoción interior). Fuera de la constitución formal, Bidart Campos agrega otros institutos que, señala, tuvieron sustento en la legislación o en la doctrina derivada de ciertas sentencias judiciales.

Respecto de los institutos de la emergencia, Bidart Campos (1981) los describe afirmando que:

poseen dos características fundamentales: a) por un lado, producen un efecto en el derecho constitucional del poder o parte orgánica de la constitución, cual es el de acrecentar ciertas competencias del poder, reforzando a alguno o varios órganos del poder; b) por otro lado, surten otro efecto en la parte dogmática de la constitución originando una restricción de libertades, derechos y garantías individuales. (p. 175)

---

<sup>96</sup> Cuestión esta última que, inevitablemente, debe ser examinada caso por caso, teniendo en cuenta las circunstancias (excepcionales o no), la duración de la medida en el tiempo y la proporción entre los medios empleados (junto con el sacrificio que dichos medios impliquen) y el objetivo de la norma.

Por otra parte, dicho autor asimismo agrega que mientras las emergencias se producen, los institutos de la emergencia son formalmente declarados o puestos en vigor por los órganos del poder, lo cual presupone la constatación previa (errada o no) de la existencia de la situación de emergencia.

#### **4.2. Lo que el Marco Jurídico Vigente no restringe:**

Todo lo anterior permite concluir que la CN establece un marco del cual resulta la posibilidad de hablar de situaciones extraordinarias (de emergencia) y de situaciones ordinarias (de no – emergencia).

Respecto de las primeras, se deberá tener en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional aplicables en materia de guerra (conceptualmente asociadas con el ataque a la República desde el exterior) y conmoción interior<sup>97</sup>, frente las cuales la Constitución Nacional establece los requisitos antes mencionados en cuanto a la declaración de dichas situaciones, tanto para el debido respeto a los derechos y garantías individuales como para la salida de tropas propias, la declaración del estado de sitio, etc. Respecto de tales situaciones, el Marco Jurídico Vigente se atiene a los límites derivados de las normas constitucionales para las situaciones de emergencia.

En cambio, cuando estamos ante situaciones de no – emergencia<sup>98</sup>, se ponen de manifiesto la falta de tratamiento específico para ciertos tipos de agresiones y amenazas (así como también las insuficiencias doctrinarias, todas ellas mencionadas en los capítulos anteriores) como si hubiera un impedimento constitucional para ello o como si tales situaciones debieran necesariamente ser subsumidas en la situación de emergencia.

Ciertamente, la declaración de guerra contemplada en la Constitución Nacional presupone la existencia de otro Estado destinatario de dicha declaración y en ese caso estaríamos ante una emergencia (guerra). Sin embargo, la Constitución Nacional contempla otras agresiones y amenazas como las relacionadas con la sedición o con garantizar la forma de gobierno republicana, respecto de las cuales no excluye la posibilidad de empleo del Instrumento Militar. Tampoco impide la cooperación entre la Nación y las Provincias, situación ya contemplada en la LSI.

El criterio de diferenciar la situación de emergencia de la de no – emergencia, mantiene un paralelismo de alguna manera semejante al planteado en España, donde se distingue entre:

operaciones de reacción, para disuadir, negar y, llegado el caso, neutralizar y derrotar aquellas agresiones que pudieran poner en riesgo la supervivencia nacional, y operaciones permanentes, para proporcionar disuasión, vigilancia, prevención, seguridad y control del territorio nacional, los espacios de soberanía y de interés preferente. (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019, 48).

La cita resulta de interés ya que si bien (cabe insistir) allí no se afirma exactamente lo mismo que lo que aquí se plantea, las llamadas operaciones de reacción tendrían lugar ante situaciones que por la manera en que son descriptas pueden ser consideradas de emergencia, en tanto que las permanentes podrían tener lugar en el marco de situaciones que no configuran emergencia alguna, pudiendo ser llevadas a cabo sin necesidad de remedios extraordinarios como la declaración del estado de sitio, siempre y cuando se cuente con el marco legal adecuado para ello.

De tal manera, no se advierte impedimento constitucional para que ante situaciones en las que no sea necesario llegar al extremo de la declaración de estado de sitio (es decir,

---

<sup>97</sup> Ataque exterior y conmoción interior son las situaciones contempladas en el art. 23 de la CN para la procedencia de la declaración del estado de sitio.

<sup>98</sup> En el sentido tomado más arriba, como de no – guerra ni conmoción interior.

de suspensión de la vigencia de garantías constitucionales), o frente a situaciones de no – emergencia en las que con la necesaria intervención previa del Poder Judicial, uno de los subsistemas pueda cooperar con el otro sobre la base de un protocolo de actuación estándar o de no – emergencia.

Tampoco se advierte obstáculo constitucional alguno para que dicho protocolo, que debería estar legalmente establecido, partiendo de la creación de nuevos componentes sistémicos, nodos y vínculos de cooperación<sup>99</sup>, *inter alia*<sup>100</sup> incluya:

i. la atención de la cuestión de la Seguridad a partir de un sistema abarcador de tres subsistemas y no de tres sistemas excluyentemente estancos y legalmente restringidos en su capacidad de actuación;

ii. el encuadre de la Seguridad como un sistema jerárquico y la revisión de los propósitos de los subsistemas de Seguridad Interior y de Inteligencia, en función de la revisión de la finalidad del subsistema de Defensa Nacional;

iii. la existencia (dentro del sistema abarcador mencionado en el numeral anterior) de un nuevo ámbito institucional, que funcione de manera normal y habitual<sup>101</sup> para la toma de decisiones ejecutivas orientadas a la dirección y coordinación de la actuación en el plano operativo, más allá del rol del Consejo de Seguridad Interior previsto en el Marco Jurídico Vigente (al cual se le asigna funciones preponderantemente asociadas con la elaboración de doctrinas y planes, la formulación de políticas, lo consultivo, el asesoramiento y la supervisión)<sup>102</sup> o las funciones del Comité de Crisis (conducción política y supervisión)<sup>103</sup> y del CODENA (asesoramiento<sup>104</sup>);

iv. la posible delegación de facultades del Presidente de la Nación en otra instancia inferior, que agilice la capacidad de reacción sin necesidad de cumplir los pasos e instancias previas a la intervención del Presidente de la Nación;

v. la tipificación de las situaciones en las que se habilite la actuación del Sistema de Defensa Nacional, de manera normal y habitual, tanto para su desempeño en dominios en principio ajenos a aquellos en los cuales tiene lugar la criminalidad, como para tareas como la vigilancia, control territorial, monitoreo y rastreo, mediando intervención previa del Poder Judicial en los casos en que resulte necesario con motivo del respeto de los derechos y garantías individuales, sin que medie la declaración de estado de sitio;

vi. la coordinación entre la actuación prevista en el apartado anterior y las Fuerzas de Seguridad provinciales;

vii. la actuación de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, en tanto integrantes del Sistema de Defensa Nacional, para supuestos de cooperación con las Fuerzas de Seguridad federales y provinciales<sup>105</sup>;

viii. la previsión de que el Sistema de Seguridad Interior deba obtener las autorizaciones previas que resulten necesarias (en virtud de los principios, derechos y garantías constitucionales involucrados) con carácter previo a la intervención del Sistema de

---

<sup>99</sup> O de la reformulación de los existentes en el Marco Jurídico Vigente.

<sup>100</sup> Se recuerda que el propósito de este trabajo no es agotar la propuesta de posibles soluciones alternativas a las ofrecidas por el Marco Jurídico Vigente, sino corroborar la hipótesis enunciada en la Introducción. De ahí que la enunciación de los ejemplos aquí mencionados es solamente ejemplificativa (de eventuales cambios que no colisionen con la Constitución Nacional) y debe ser entendida como no exhaustiva y sujeta a un análisis más profundo si lo que se busca es establecer específicamente en qué deberían consistir tales cambios.

<sup>101</sup> Es decir, sin que su actuación esté reservada exclusivamente para la excepcionalidad vinculada -en el Marco Jurídico Vigente- con las situaciones de emergencia allí previstas.

<sup>102</sup> LSI, art. 10.

<sup>103</sup> LSI, art. 12.

<sup>104</sup> LDN, arts. 11 y 12.

<sup>105</sup> Y no en sustitución de aquellas para tareas que pueden ser llevadas a cabo por ellas.

Defensa Nacional y del Sistema de Inteligencia para que ambos colaboren con aquél, no porque se haya constatado el hecho consumado de la insuficiencia del Sistema de Seguridad<sup>106</sup>, sino simple y directamente, porque técnicamente se considere que la respuesta del Estado a través el Sistema de Defensa Nacional, será: (a) más idónea para la prevención, disuasión y/o superación de la situación que dé lugar a la solicitud de cooperación; (b) más oportuna, en términos de liberación de personal y medios materiales de las Fuerzas de Seguridad, para su empeño en tareas específicamente vinculadas con situaciones de criminalidad;

ix. la reformulación del Sistema de Inteligencia, superando la segmentación actual resultante del Marco jurídico Vigente, de manera tal que la eventual continuidad de la distinción entre Inteligencia Criminal e Inteligencia Estratégica Militar dependa exclusivamente de consideraciones técnicas y/o de oportunidad, mérito o conveniencia pero sin que ello levante un muro entre ambas ni descuide el requisito de la intervención previa del Poder Judicial, en los casos en que sea necesaria con arreglo a la Constitución Nacional.

### **5. Conclusiones parciales.**

Por todo lo anterior, se concluye que:

1. Es posible revisar y reformular el Marco Jurídico Vigente teniendo en cuenta los criterios planteados en este trabajo, sin que de ello necesariamente resulte conflicto con la Constitución Nacional.

2. Para ello, no se requiere reformar la Constitución Nacional sino revisar críticamente el Marco Jurídico Vigente, buscando las disposiciones en que la “diferencia fundamental” entre Defensa Nacional y Seguridad Interior no resulta de la Constitución Nacional sino de política legislativa, derivada de la preocupación por evitar la reiteración de situaciones reales pero del pasado y superadas por la evolución institucional de la República Argentina, a lo largo de las últimas cuatro décadas.

3. Relacionado con lo dicho en el punto anterior, resulta errado partir de la base de que la mencionada “diferencia fundamental” es un resguardo que protege a la población de la eventual conculcación de los derechos, principios y garantías resultantes de la Constitución Nacional.

Eso se advierte a poco de reparar en que, hipotéticamente, la eventual vulneración de aquellos también podría provenir del indebido accionar de las Fuerzas de Seguridad pero en tal supuesto se estaría ante una situación individual, con los remedios legales del caso, y no por eso se habrá de desplazarlas (a ellas también) de la lucha contra ciertas amenazas y agresiones no provenientes de las fuerzas armadas de otro Estado.

La prevención de tales situaciones es una preocupación incuestionable, por cierto, pero para ello no resulta relevante la cuestión de “quién” interviene sino la de “cómo” lo hace; tal es la confusión con que el Marco Jurídico Vigente, más allá de la indubitable buena voluntad del legislador, intenta resguardar principios, derechos y garantías constitucionales, como si el hecho de excluir a las Fuerzas Armadas fuera una garantía del debido respeto de aquellos.

4. La asimilación y equiparación de la intervención del Instrumento Militar con el uso de la fuerza hasta un nivel casi excluyente de otras de formas de intervención (no armada) de las que dicho instrumento es técnicamente capaz, es el punto de partida que sesga restrictivamente el encuadre del tratamiento de tal intervención en el Marco Jurídico Vigente, asociándola excluyentemente con situaciones en las que sería inadmisibles que las Fuerzas Armadas actúen si no es en el contexto de la guerra o de la constatación de la superación de las Fuerzas de Seguridad y consecuente declaración del estado de sitio. Si esas

---

<sup>106</sup> LSI, art. 31.



fueran las únicas situaciones en que resultaría posible el accionar de las Fuerzas Armadas, ciertamente no habría sino que concordar con el Marco Jurídico Vigente.

Sin embargo, ante las constataciones hechas en los capítulos anteriores<sup>107</sup> es sostenible afirmar que las formas de agresión y amenazas carentes de tratamiento específico y moderno en el Marco Jurídico Vigente, podrían ser encaradas de otra manera, sin colisionar con los principios, derechos y garantías consagrados en la Constitución Nacional.

5. El Marco Jurídico Vigente no diferencia las situaciones de emergencia (que bajo la Constitución Nacional están asociadas con la guerra o con aquellas otras situaciones que justifican la declaración de estado de sitio) con los casos de no – emergencia, en los que el Estado argentino no está en guerra con otro Estado y para defenderse valiéndose de cualesquiera de los medios del Poder Nacional, debería poder hacerlo con medios distintos de las Fuerzas de Seguridad, con la previa intervención del Poder Judicial en caso de ser necesaria, sin que para ello la Constitución Nacional exija la previa declaración del estado de sitio.

6. De la falta de diferenciación señalada en la conclusión anterior, resulta que el Marco Jurídico Vigente desatiende (o mejor dicho, no atiende de la manera óptima) las situaciones de no – emergencia (es decir, aquellas ajenas a la guerra o la conmoción interior) ante las que un subsistema de Defensa Nacional, con otro marco legal y sin descuidar el requisito de la intervención previa del Poder Judicial en los casos en que resulte necesario, pueda actuar conforme a un protocolo en el que dicho subsistema no necesariamente sea el conductor de acciones contra ciertas agresiones o amenazas (o en todo caso, prevenir las o disuadirlas) sino como brazo armado o, en ciertos casos, no armado (pero con medios técnicos, capacidades y despliegue territorial superiores a los del subsistema de Seguridad Interior) más allá de los limitados supuestos excepcionales previstos en los arts. 27 y 31 de la LSI, resultando de ello una mejora en la capacidad de reacción del Estado y, adicionalmente, la liberación de personal y medios materiales de las Fuerzas de Seguridad.

7. Todo lo anterior, a su vez, lleva a que la superación de las insuficiencias señaladas respecto del Marco Jurídico Vigente no pone a las instituciones ante dilema alguno, siempre y cuando la cuestión sea encarada correctamente.

---

<sup>107</sup> En cuanto a que el Marco Jurídico Vigente: (a) quedó condicionado por la preocupación del legislador en el sentido de prevenir y evitar la reimplantación de la DSN (u otro similar, en la que las Fuerzas Armadas sean indebidamente empleadas contra problemáticas relacionadas con cuestiones sociales y políticas); (b) la noción de agresión establecida por la ONU fue sólo parcialmente incorporada en la reglamentación de la LDN; y (c) ciertas formas de agresión y amenaza no han tenido un tratamiento específico adecuado a la evolución de aquellas.

## **Conclusiones finales.**

### **1. Conclusiones relacionadas con la corroboración de la Hipótesis:**

Una vez cumplidos los objetivos planteados en la Introducción de este trabajo y habiendo llegado el momento de corroborar la Hipótesis allí formulada, cabe comenzar recordando que esta última puede ser descompuesta en las siguientes aseveraciones que constituyen sus elementos estructurales:

1. el Marco Jurídico Vigente resulta de una visión influenciada por circunstancias internacionales e institucionales internas de la República Argentina;
2. ulteriores cambios en dichas circunstancias, ponen de manifiesto que el Marco Jurídico Vigente no brinda la respuesta necesaria frente a determinadas amenazas y agresiones, no específicamente contempladas en la visión con que había sido concebido; y
3. como resultado de ello, el Marco Jurídico Vigente genera interpretaciones y directivas políticas contradictorias acerca de sus alcances.

*Primera aseveración: el Marco Jurídico Vigente resulta de una visión influenciada por circunstancias internacionales e institucionales internas de la República Argentina:*

Tal como se expuso y desarrolló en el Capítulo IV, para la elaboración parlamentaria del Marco Jurídico Vigente se tuvo como uno de los objetivos fundamentales la distinción entre Seguridad Interior y Defensa Nacional, evitando la reiteración de los criterios que informaron la denominada Doctrina de la Seguridad Nacional, así como también el empleo del Instrumento Militar para la represión de la protesta social y otras cuestiones ajenas a la noción de Defensa Nacional.

Relacionado con la premisa anterior, en el mismo capítulo también se expuso la influencia que en la elaboración del Marco Jurídico Vigente se atribuyó al contexto de la Guerra Fría, especialmente en lo relativo a las razones geopolíticas de otros Estados que incidieron en las políticas e instituciones de países Latinoamericanos en general y de la República Argentina, en particular.

Por otra parte, de la identificación de los hechos y situaciones que configuraron tanto las circunstancias internacionales como las internas de la República Argentina, quedó en evidencia que tal cúmulo de circunstancias había quedado superado por los cambios operados tanto a nivel global como interno.

*Segunda aseveración: ulteriores cambios en las circunstancias mencionadas en la primera aseveración, ponen de manifiesto que el Marco Jurídico Vigente no brinda la respuesta necesaria frente a determinadas amenazas y agresiones, no específicamente contempladas en la visión con que había sido concebido:*

En el Capítulo III se expuso y desarrolló cuáles fueron las posibles agresiones y amenazas frente a las cuales el Marco Jurídico Vigente no da una respuesta especial para ellas, encuadrando su tratamiento dentro del criterio general de distinción entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

De lo antedicho resulta que el cambio de las circunstancias mencionadas en la primera aseveración, junto con la creciente intervención de actores no estatales actuando más allá de lo que se considera guerra convencional, determinan que el Marco Jurídico Vigente no brinda una respuesta para dichas agresiones y amenazas, actualizada a la nueva realidad de estas últimas.

De igual forma, por lo dicho en algunas de las conclusiones parciales del mencionado capítulo III, resulta que si la falta de tratamiento específico para ciertas formas de agresión y amenaza ya era riesgosa antes de la mutación de estas últimas, los cambios registrados en ellas agravan la inadecuación del Marco Jurídico Vigente a los nuevos desafíos a la Seguridad derivados de ellas.

En efecto, aún si se sostuviera la razonabilidad inicial del criterio seguido en el Marco Jurídico Vigente (es decir, la falta de tratamiento especial para ciertas formas de agresión y

amenaza) en el contexto en que se generó y desarrolló dicho marco<sup>108</sup> (bipolaridad mundial, Guerra Fría, alteraciones del orden jurídico – institucional argentino, violencia política interna, etc.) lo cierto es que al momento de escribirse este trabajo, se verifica que la continuidad en la falta de dicho tratamiento específico pese a los cambios ocurridos (tanto en la manera en que los Estados buscan influir unos en otros, como por la incidencia creciente de los factores de poder distintos del militar, la difusión de conocimientos y medios técnicos<sup>109</sup> que incrementan la capacidad de hacer daño, la proliferación de ciertos actores no estatales como sujetos con intereses propios, dispuestos a complementarse y/o cooperar con otros sujetos (estatales o no) y la incertidumbre acerca de las eventuales responsabilidades (estatales o no) por amenazas a la Seguridad (que no necesariamente son de la naturaleza que aparentan<sup>110</sup>), resulta merecedora de revisión y actualización.

Adicionalmente a lo anterior y partiendo de ello, en el Capítulo IV se enunció y desarrolló una serie de insuficiencias doctrinarias en el Marco Jurídico Vigente, adicionales a la mencionada falta de respuesta adecuada a las amenazas y agresiones examinadas en el Capítulo III.

Por otra parte, y dentro del análisis llevado a cabo en el Capítulo II, se planteó que la elaboración del Marco Jurídico Vigente ha sido el resultado de no haber hecho las preguntas correctas o, en todo caso, de no haber hecho todas las preguntas necesarias.

Como consecuencia de lo expuesto, al haberse concentrado la atención exclusivamente a las preguntas de “quién” ataca y “desde dónde” lo hace, el Marco Jurídico Vigente no tomó en cuenta cuestiones como “para qué” se ataca y “como” se ataca, problemas que han cobrado relevancia creciente en las últimas décadas y cuya desatención es una insuficiencia del Marco Jurídico Vigente, aún dentro de su propia lógica de circunscribir la noción de “agresión de origen externo” al alcance restringido con que se define dicho concepto en el Marco Jurídico Vigente.

*Tercera aseveración: como resultado de lo señalado en las dos aseveraciones anteriores, el Marco jurídico Vigente genera interpretaciones y directivas políticas contradictorias acerca de sus alcances:*

En los Capítulos II y IV se expuso y desarrolló cómo aún con un mismo marco legal dentro del Marco Jurídico Vigente, la reglamentación de la LDN registra interpretaciones contradictorias, reflejadas tanto en los movimientos pendulares de la reglamentación de dicha ley como en las DPDN derivadas de ella, en particular en relación con la noción de “agresión de origen externo”, incidiendo ello especialmente en los alcances de los roles que pueda cumplir el Instrumento Militar y con las condiciones de procedencia de dichos roles.

## **2. Otras conclusiones, derivadas de la corroboración de la Hipótesis:**

Adicionalmente a las conclusiones directamente relacionadas con la corroboración de la Hipótesis, resulta pertinente agregar las siguientes conclusiones adicionales:

En primer lugar, cabe decir que a los señalamientos efectuados respecto del Marco Jurídico Vigente no cabe oponer restricciones derivadas de la Constitución Nacional, toda vez que como quedó corroborado en el Capítulo V, de la Constitución Nacional no resulta impedimento alguno para la actualización del Marco Jurídico Vigente, de manera tal de lograr un nuevo marco legal y reglamentario, adaptado a la realidad del presente.

De esta manera, se corrobora que no hay limitación constitucional que (con la debida sujeción a procedimientos preestablecidos y en observancia de los derechos y garantías

---

<sup>108</sup> Contexto que, por otra parte, ni siquiera era el mismo a fines de la década de 1980 (cuando empezó el proceso de desarrollo del Marco Jurídico Vigente, con la sanción de la LDN) que a fines de 2001 (cuando se sancionó la LI), con dos atentados terroristas de magnitud en Buenos Aires en la década de 1990 y en el que al menos en uno de ellos, otro Estado fue señalado como involucrado.

<sup>109</sup> Biológicos, nucleares, químicas y radiológicas.

<sup>110</sup> Por ej., sanitaria.

constitucionales) impida la intervención del Instrumento Militar, actualmente excluida bajo el Marco Jurídico Vigente.

Ello así, se concluye que el impedimento es de fuente legal (y, bien visto, reglamentaria) lo cual implica una visión política subyacente, más que una restricción de rango constitucional o de carácter técnico. No obstante ello, por lo dicho en el Capítulo IV de este trabajo, el camino hacia la solución de las insuficiencias allí señaladas no puede limitarse a cambios a nivel reglamentario.

La necesaria actualización del Marco Jurídico Vigente debe tener lugar a partir del marco legal (lo cual, se reitera, sin olvidar la observancia de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional) ya que: (i) mantener a nivel reglamentario la discusión del alcance del concepto de “agresión de origen externo”, importa el riesgo de repetir las oscilaciones reglamentarias (derivadas de los cambios políticos) señaladas en el Capítulo II; (ii) para evitar dicha reiteración, es necesaria una modificación legal que con un criterio de estabilidad, previsibilidad y mejor posibilidad de planificación a largo plazo, ponga la cuestión más allá de los cambios inherentes a los sistemas institucionales de alternancia política; y (iii) limitar el cambio a meras reformulaciones a nivel reglamentario, no permite la necesaria reestructuración del actual marco de tres sistemas, evolucionando hacia un modelo de sistema único pero con tres subsistemas que cooperen entre sí, según lo planteado en este trabajo.

Por otra parte, el tiempo transcurrido desde la sanción de la LI (la última de las tres leyes que componen el Marco Jurídico Vigente en ser aprobada), se advierte que los cambios ocurridos en el contexto internacional y el curso seguido por la historia institucional de nuestro país desde ese entonces, permiten afirmar que el Marco Jurídico Vigente (más allá del merecido reconocimiento que debe hacerse por haber cumplido la trascendental función de sentar las bases para una organización institucional duradera y sostenida a lo largo de varios gobiernos de distintas orientaciones políticas) está en condiciones de ser revisado no con un criterio revolucionario sino evolutivo, tanto para la superación de las interpretaciones contradictorias antes mencionadas, así como también para la búsqueda de una mejora que, sin alterar el criterio rector de la “diferencia fundamental” entre Seguridad Interior y Defensa Nacional, reformule y flexibilice dicha diferencia ampliando las bases institucionales para que el Estado pueda coordinar y articular mejor ambas esferas y ser más eficaz en el mantenimiento de la Seguridad como objetivo orientador, en un contexto de creciente volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad.

Tal evolución, por otra parte, permitiría que los recursos humanos y los medios materiales a ser afectados al funcionamiento de cada uno de los subsistemas integrantes del Sistema de Seguridad, no operen en función de valorizaciones ideológicas sino de criterios jurídicos pero también técnicos y funcionales, orientados a la optimización del aprovechamiento de dichos recursos humanos y medios materiales para el logro y mantenimiento de la situación de Seguridad.

Ello así, más allá de si en las últimas décadas efectivamente hubo un cambio en la naturaleza de la guerra o si sólo se trata de un cambio de carácter, cuestión que sin perjuicio de su importancia, no hace al objeto de este trabajo. En todo caso, lo cierto es que lo visto indica que en el futuro será cada vez más frecuente que la guerra, con o sin cambios en su naturaleza, probablemente será llevada a cabo por medios cada vez más variados, combinadamente.

Por todo lo anterior, se considera que la hipótesis ha quedado fundadamente corroborada y, volviendo a la cita de von Moltke con que comienza este trabajo, la conclusión final es que los medios deben ser puestos a disposición de otra manera, adaptada a las necesidades prácticas derivadas de los desafíos del presente y del futuro.

## Referencias

- Aguirre Lanari, R. (8 de abril de 1988). Diario de Sesiones del Senado de la Nación.
- Allende Iriarte, A. (27-28 de noviembre de 2001). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación.
- Arquilla, J., & Ronfeldt, David. (1993). Cyberwar is comming! En R. C.-N. Division (Ed.). Recuperado el 4 de agosto de 2023, de <https://www.rand.org/pubs/reprints/RP223.html>
- Bartolomé, M. C. (2006). *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Benson, B. (mayo - junio de 2012). *Military Review*. (A. U. Press, Ed.) Recuperado el 15 de mayo de 2023, de [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20120630\\_art005SPA.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20120630_art005SPA.pdf)
- Berhongaray, Antonio T. (7 de abril de 1988). Diario de Sesiones del Senado de la Nación.
- Bertalanffy, L. v. (1976). *Teoría general de los sistemas*. Fondo de Cultura Económica.
- Bidart Campos, G. (1981). *Manual de Derecho Constitucional Argentino*.
- Bisciotti, V. O. (12-13 de junio de 1991). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Bravo, L. (8 de abril de 1988). *Diario de Sesiones del Senado de la Nación*.
- Buzan, B. (1997). Rethinking Security after de Cold War. *Cooperation and Conflict* 1997; 35; 5, 10. Obtenido de <http://cac.sagepub.com/cgi/content/abstract/32/1/5>
- Campos, G. (septiembre - diciembre de 2019). La inmutable naturaleza de la guerra. *La Revista de la Escuela Superior de Guerra "TG Luis María campos"*, Año MMXIX(especial).
- Campos, G. A. (2003). Inteligencia estratégica.
- Carta de las Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Caviglia, F. (12-13 de junio de 1991). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Clausewitz, K. v. (1815-1831). *De la Guerra, Libro Primero, Cap. I, sección 28*. Ediciones Libertador.
- Constitución de la Nación Argentina de 1994. (s.f.). Recuperado el 25 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Contreras Gómez, C. A. (27-28 de diciembre de 1987). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Cornut, H. (Mayo - Agosto de 2011). El Pensamiento Sistémico como Marco Conceptual de la Acción Militar Conjunta. *La Revista de la Escuela Superior de Guerra TG Luis María Campos* N° 578, 46.
- D´ Amico, M. (2015). Y Goliath venció a David ... ¿Se ha logrado solucionar un conflicto asimétrico? *Escuela Superior de Guerra Naval*, N° 61.
- de Salazar Serantes, G. (2018). *Crimen y conflicto armado*. Madrid.
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1273. (s.f.). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/9659/texact.htm>
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1691. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122503/norma.htm>

- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1714. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm>
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 457. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352107/norma.htm>
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 571. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339322/norma.htm>
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 683. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 703. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312871/norma.htm>
- Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 727 del 12 de junio de 2006. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/texact.htm>
- Delmé, Diego Hernán. (2015). *Centro Educativo de las Fuerzas Armadas*. Recuperado el 18 de agosto de 2023, de [http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/381/1/TFI%20ECS%202015%20D2O4%20\\_4.pdf](http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/381/1/TFI%20ECS%202015%20D2O4%20_4.pdf)
- Diputados. (28, 29 y 30 de diciembre de 1987). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Diputados. (12 y 13 de junio de 1991). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Diputados. (27 y 28 de noviembre de 2001). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Domínguez Silva, F. (2014). *www.cefadigital.edu.ar*. Recuperado el 15 de mayo de 2023, de [http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/399/1/TFI%20ECS%202014-D4SIE3\\_17.pdf](http://www.cefadigital.edu.ar/bitstream/1847939/399/1/TFI%20ECS%202014-D4SIE3_17.pdf)
- Echevarría II, A. J. (Noviembre de 2005). Fourth - generation war and other myths. Recuperado el 7 de julio de 2022, de <http://StrategicStudiesInstitute.army.mil/>
- Eissa, S. G. (2013). *Redefiniendo la defensa posicionamiento estratégico defensivo regional*. Recuperado el 7 de junio de 2023, de [https://www.researchgate.net/publication/262714122\\_Redefiniendo\\_la\\_defensa\\_posicionamiento\\_estrategico\\_defensivo\\_regional](https://www.researchgate.net/publication/262714122_Redefiniendo_la_defensa_posicionamiento_estrategico_defensivo_regional)
- Eissa, Sergio G; Gastaldi, Sol. (Diciembre de 2014). *Cuando las palabras son buenas: La militarización de las Fuerzas Armadas argentinas*. Recuperado el 8 de junio de 2023, de [https://www.academia.edu/31285768/Cuando\\_las\\_palabras\\_son\\_buenas\\_la\\_militarizacion\\_de\\_las\\_FFAA\\_argentinas](https://www.academia.edu/31285768/Cuando_las_palabras_son_buenas_la_militarizacion_de_las_FFAA_argentinas)
- Escuela Superior de Guerra Tte. Gral. Luis M. Campos. (1993). Bases para el pensamiento estratégico . (C. Digital, Ed.) República Argentina. Recuperado el 25 de agosto de 2023, de <http://190.12.101.91:80/jspui/handle/1847939/351>
- Fernández Valoni, J. L. (27-28 de noviembre de 2001). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Garbini, P. (2019). Securitización, RRNNEE u otros Objetivos Estratégicos. Otras Teorías. *Revista de la Escuela Superior de Guerra "TG Luis María Campos"*, 178.

- Gerasimov, V. (enero - febrero de 2016). The value of science is in the foresight. New Challenges demand rethinking the forms and methods of carrying out combat operations. *Military Review*, 23-29. Recuperado el 24 de agosto de 2023, de [https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview\\_20160228\\_art008.pdf](https://www.armyupress.army.mil/portals/7/military-review/archives/english/militaryreview_20160228_art008.pdf)
- Gugliamelli, J. E. (marzo - abril de 1978). Economía, Poder Militar y Seguridad Nacional. *Estrategia*(51).
- Gutiérrez López, B. M. (2015). Evolución del coconcepto de insurgencia confemporánea: el caso palestino.
- Hammes, T. X. (septiembre de 1994). The evolution of war: the fourth generation. *Marine Corps Gazette*.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Inverstigación*.
- Huber, T. M. (2002). *Compound Warfare - The Fatal Knot*.
- Infoleg. (s.f.). Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/texact.htm>
- Infoleg. (16 de agosto de 2023). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160013/norma.htm>
- Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2019). Recuperado el 1 de agosto de 2023, de [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/entorno\\_operativo\\_2035.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2019/entorno_operativo_2035.pdf)
- Jordán, J. (2008). Las Nuevas Insurgencias. Análisis de un fenómeno estratégico emergente. *Anuario de Derecho Internacional, Universidad de Granada, Vol. XXIV*, 271-298. Recuperado el 16 de agosto de 2023, de <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/28346/23938>
- Kofman, M., Fink, A., Goremburg, D., Chesnut, M., Edmonds, J., & Waller, J. (2021). *CNA.org*. Obtenido de [https://www.cna.org/archive/CNA\\_Files/pdf/russian-military-strategy-core-tenets-and-operational-concepts.pdf](https://www.cna.org/archive/CNA_Files/pdf/russian-military-strategy-core-tenets-and-operational-concepts.pdf)
- La Nación. (10 de mayo de 2023).
- La Nación. (2023). Los rebeldes rusos anti-Putin, reconocidos como “neonazis”, ¿favorecen o entorpecen la estrategia de Ucrania? Recuperado el 2 de junio de 2023, de <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/los-rebeldes-rusos-anti-putin-reconocidos-como-neonazis-favorecen-o-entorpecen-la-estrategia-de-nid26052023/>
- Laleff Ilieff, R. J. (2012). *Los consensos legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia argentina*. (O. R. Humanas, Ed.) Recuperado el 16 de mayo de 2023, de [www.revistaorbis.org.ve/](http://www.revistaorbis.org.ve/) núm 21 (año 8) pág 20-37
- Le Dantec Gallardo, F. (2006). Prólogo. En M. C. Bartolomé, *La Seguridad Internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*.
- Ley Nacional N° 23.554. (s.f.). Recuperado el 23 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- Ley Nacional N° 24.059. (s.f.). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
- Ley Nacional N° 24.948. (s.f.). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>

- Ley Nacional N° 25520. (s.f.). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70496/texact.htm>
- Liddell Hart, B. (1941). *Estrategia de aproximación indirecta*.
- Lind, W. S. (2004). Understanding Fourth Generation War. *Military Review*, septiembre - octubre, 12.
- López Lío, R. (2016). *Ciberdefensa e infraestructuras críticas*. Trabajo final integrador para la Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica. Recuperado el 28 de junio de 2021, de <http://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/786>
- Manili, P. L. (2019). Recuperado el 3 de agosto de 2023, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7417180>
- Manstein, E. v. (1955). *Victorias Frustradas*. (2. books4pocket, Ed.)
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems*. Earthscan.
- Metz, S. (2001). Strategic Asymmetry. *Military Review*.
- Millia, F. A. (1985). *El Conflicto. Análisis estructural*. Centro Naval. Instituto de publicaciones navales.
- Nacional, P. E. (s.f.). Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/texact.htm>
- Peritore, N. (2014). *La percepción frente al planteo y al conocimiento del enemigo. Caaso: EEUU post 11S*. Trabajo final integrador, para el Posgrado "Especialización en Análisis de Inteligencia Estratégica". Recuperado el 29 de junio de 2021, de <http://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/787>
- Peritore, N. (2014). La percepción frente al planteo y al conocimiento del enemigo. Caso: EEUU post 11-S.
- Poder Ejecutivo Nacional. (7 de noviembre de 2001). *Diario de Sesiones de la Nación*.
- Poder Ejecutivo Nacional. (7 de noviembre de 2001). *Diario de Sesiones del Senado de la Nación*.
- Poder Ejecutivo Nacional. (s.f.). Decreto N° 727. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/texact.htm>
- Poder Ejecutivo Nacional. (s.f.). *infoleg.gob.ar*. Recuperado el 12 de agosto de 2023, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/texact.htm>
- Quiao Liang; Wang Xiangsui. (2005). *Guerra sin restricciones* (Segunda edición ed.). Círculo Militar.
- Requeijo, R. V. (27-28 de diciembre de 1987). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Resolución N° 3314 (XXIX) de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado el 17 de agosto de 2023, de [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da\\_ph\\_s.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf)
- Rodríguez Sánchez Lara, G., & Nieto Muñoz, J. A. (2010). El terrorismo como método del crimen organizado en México. En *Crimen organizado e iniciativa Mérida en las relaciones México - Estados Unidos*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/20.500.11986/COLMEX/10006238>
- Sancassani, B. G. (29-30 de diciembre de 1987). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Sánchez de Rojas Díaz, E. (2016). *Las nuevas "viejas guerras" entre la insurgencia y el terrorismo*. Documento de análisis, Instituto Español de Estudios Estratégicos.



- Recuperado el 17 de agosto de 2023, de  
<https://www.ieee.es/contenido/noticias/2016/12/DIEEEA76-2016.html>
- Senadores. (7 y 8 de abril de 1988). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*.
- Senadores. (7 de noviembre de 2001). *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*.
- Serrano, A. (2019). Bases para una propuesta de Concepción Estratégica Militar para la Defensa Nacional. *Revista de la Escuela Superior de Guerra TG Luis María Campos (número especial)*, 39-62.
- Spota, J. C. (2018). Consideraciones contemporáneas sobre la Defensa Nacional en la República Argentina. *Revista Ciencia para la Defensa*.
- Stubrin, M. (27-28 de noviembre de 2001). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Taw, Jennifer; Peters, John E. (1995).  
[https://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR566.html](https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR566.html). (R. Corporation, Ed.)  
 Recuperado el 16 de mayo de 2023, de  
[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph\\_reports/2007/MR566.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monograph_reports/2007/MR566.pdf)
- Tello, A. (2010). La incertidumbre estratégica . *Seguridad y Defensa en Tiempos del Bicentenario, visiones desde Argentina y Chile; Vol. I*, 21.
- Ulloa, R. A. (7 de noviembre de 2001). *Diario de Sesiones del Senado de la Nación*.
- Ulloa, R. A., & Mutis, E. R. (28-30 de diciembre de 1987). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Vego, M. N. (2009). Recuperado el 3 de febrero de 2023, de  
<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA515175.pdf>
- Visceglie, G. A. (2019). Las nuevas amenazas en la triple frontera. *La Revista de la Escuela Superior de Guerra del Ejército "Tte. Gral. Luis María Campos"*, 117-142.
- Visceglie, G. A. (2019). Las Nuevas Amenazas en la Triple Frontera. *Revista de la Escuela Superior de Guerra, Número especial*, 117.
- Visceglie, Gustavo. (2023). Geopolítica del crimen organizado transnacional en las zonas fronterizas en Latinoamérica. *Ponencia para el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en tensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable"*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica Argentina. Buenos Aires.
- Waldmann, P. (1992). Terrorismo y guerrilla. La violencia organizada contra el Estado en Europa y América Latina: un análisis comparativo. *Revistas Académicas de la Universidad de Chile*, 275-313.
- Wall, A. E. (2011). Demystifying the Title 10 - Title 50 Debate: Distinguishing Military Operation, Intelligence Activities & Covert Action. *Harvard National Security Journal, Vol. 3*, 85.
- Zaffore, C. A. (27-28 de diciembre de 1987). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Zubiri, B. P. (28-29 de diciembre de 1987). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.
- Zubiri, B. P., Aramouni, A., Alende, O., & Storani y Nacul, M. (28-30 de diciembre de 1987). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*.