

Defensa nacional y Fuerzas Armadas en la Argentina del siglo XXI: ¿por qué y para qué?

Germán Soprano | Gerardo Tripolone
(coords.)

**DEFENSA NACIONAL
Y FUERZAS ARMADAS
EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI:
¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?**

Soprano, Germán

Defensa nacional y Fuerzas Armadas en la Argentina del siglo XXI : ¿Por qué y para qué? / Germán Soprano ; Gerardo Tripolone. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA, 2026.

Libro digital, PDF - (Seminarios y jornadas)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-29-2090-0

1. Defensa Nacional. 2. Seguridad del Estado. 3. Fuerzas Armadas. I. Tripolone, Gerardo II. Título
CDD 355.45

DEFENSA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI: ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ?

Germán Soprano y Gerardo Tripolone
(coordinadores)



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

IIGG | **GINO**
GERMANI

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Colección Seminarios y Jornadas

Martín Unzué - Director

Ignacio Mancini - Coordinador del Centro de Documentación e Información

Rosana Abrutzky - Coordinación técnica

Comité Académico del Instituto de Investigaciones Gino Germani

INVESTIGADORES

Titulares

Dr. Ajos, Emilio
Dra. Hopp, Malena
Dra. Zapata, Cecilia
Dra. Ariza, Lucía

Suplentes

Dr. Fernández Peychaux, Diego
Dr. Rodríguez, Pablo Esteban
Dra. Seghezze, Gabriela
Dr. Wahren, Juan

CLAUSTRO DE BECARIOS

Titulares

Lic. Grasas, Julieta
Lic. Manso, Noelia
Lic. De Nicola, Juan Pablo

Suplentes

Lic. Guevara, Joaquín
Lic. Seghezze, Julieta
Lic. Manzullo, Gonzalo

CLAUSTRO DE AUXILIARES

Titulares

Lic. Varela, Nicolás

Suplentes

Mg. Sosa, Martina

Eduardo Rosende - Corrección de estilo, composición y diseño de portada

Bryan Garces - Imagen de portada [unsplash.com]

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Pte. J.E. Uriburu 950, 6° piso (C1114AAB), Ciudad de Buenos Aires, Argentina
www.iigg.sociales.uba.ar

ISBN 978-950-29-2090-0



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercialCompartirIgual 4.0 Internacional

ÍNDICE

Prólogo	
<i>Germán Soprano y Gerardo Tripolone</i>	9
¿Por qué y para qué Argentina formula y ejecuta una política de defensa y mantiene fuerzas armadas en el siglo XXI?	
<i>José Manuel Ugarte</i>	19
Defensa nacional y Fuerzas Armadas en la Argentina del siglo XXI: no sólo por qué y para qué, sino también con qué y con quién	
<i>Félix Eugenio Plaza</i>	47
Defensa revisionista: una política pacífica y posible para recuperar las Islas Malvinas	
<i>Ezequiel Magnani y Mariana Altieri</i>	77
Reintegrar la defensa nacional: hacia una política de defensa de disuasión limitada	
<i>Ariel González Levaggi</i>	105
¿Por qué y para qué la defensa nacional y las Fuerzas Armadas? Las respuestas de los especialistas civiles argentinos en el siglo XXI	
<i>Germán Soprano y Gerardo Tripolone</i>	125
Sobre los autores	165

Germán Soprano y Gerardo Tripolone

PRÓLOGO

¿Por qué y para qué las fuerzas armadas de un Estado? Esta puede ser una pregunta demasiado obvia en ciertos países y en algunos periodos históricos. Es posible pensar que las fuerzas armadas son constitutivas de los Estados nacionales, ya que, como se ha entendido tradicionalmente en la teoría del Estado, su defensa es una función indelegable para mantener la existencia política independiente. A la par, en el contexto actual de recrudescimiento de la disputa global entre las grandes potencias mundiales, para países como Estados Unidos, China o Rusia, el por qué y para qué de sus fuerzas militares se da por descontado al menos en lo fundamental. Por un lado, porque existe alguna claridad sobre las amenazas ante las cuales deben defenderse. Por el otro, porque el instrumento militar de esos países constituye el brazo armado de su política exterior. Lo mismo sucede para naciones que mantienen conflictos armados regionales, controversias territoriales, étnicas o de otra índole, como es el caso Israel, sus vecinos árabes, Irán, la India o las dos Coreas. Aunque no disputen la hegemonía mundial, tanto para las elites dirigentes como para la ciudadanía, es fácil reconocer el para qué y por qué de sus fuerzas armadas.

Sin embargo, la pregunta sobre los sentidos de las Fuerzas Armadas Argentinas posee otro cariz. Luego de la derrota en la Guerra de Malvinas, el fin de la dictadura denominada “Proceso de Reorganización Nacional” y la desactivación de las disputas con los países vecinos, la pregunta por los porqués y paraqués del instrumento militar permanecen abiertas. Estos interrogantes se recrudescen en contextos de crisis económicas, donde la asignación presupuestaria para la cartera

de defensa se presenta, para ciertos sectores, como un gasto que no se percibe como urgente.

Gran parte de las respuestas que se dan a los interrogantes planteados parten de la legislación dictada a partir de 1983 sobre la materia. La ley 23.554 de Defensa Nacional de la Argentina fue sancionada el 13 de abril de 1988 y promulgada el 26 de abril de ese año. Fue producto de un debate desarrollado en el Congreso de la Nación en los años iniciales de la democracia contemporánea argentina. Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, se alcanzaron consensos importantes entre los miembros de diferentes partidos políticos con representación en ambas Cámaras en torno de la definición de la defensa nacional, el reconocimiento de diferencias respecto de la seguridad interior, la determinación de la finalidad y estructura del sistema de defensa nacional, la organización de las Fuerzas Armadas, del servicio de defensa nacional y la organización territorial y movilización en caso de guerra o de conflicto armado internacional. Su contenido ofreció entonces respuestas fundamentales a las preguntas comprendidas en el título del presente libro: por qué y para qué la defensa nacional y las Fuerzas Armadas. Dichas definiciones fueron completadas con la inscripción de la ley de Defensa Nacional en un plexo normativo más amplio y mediante su reglamentación. Veamos esto con más detalle.

Por un lado, la ley de Defensa Nacional conformó un sistema normativo con otras normas sancionadas durante las presidencias de Carlos Menem y Fernando de la Rúa: las leyes 24.059 de Seguridad Interior de 1991, 24.429 de Servicio Militar Obligatorio de 1994, 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas de 1998 y 25.520 de Inteligencia Nacional de 2001. Años después, otras dos leyes ampliaron ese sistema: la ley 27.126 de creación de la Agencia Federal de Inteligencia de 2015 y la ley 27.565 del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF) de 2020 en las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández.

Por otro lado, la reglamentación de la ley se sustanció en el año 2006, dieciocho años después de su aprobación, con el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 727 en la presidencia de Néstor Kirchner. Seguidamente fueron aprobados otros decretos fundamentales en esta presidencia y en la de Fernández de Kirchner: el decreto 1.691, que estableció la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas de 2006; el 1.729 sobre el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional de 2007 y los decretos 1.714 y 2.645, que promulgaron las Directivas de Política de Defensa Nacional de 2009 y 2014, respectivamente. En la presidencia de Mauricio Macri, la ley de Defensa Nacional fue reglamentada de una forma distinta por el decreto 683 de 2018, que derogó los decretos 727 y 1.691 de 2006. Además, el

presidente Macri dictó una nueva Directiva de Política de Defensa de 2018 por medio del decreto 703 de ese año, el cual derogó los decretos 1.714 y 2.645 de 2009 y 2014. En la presidencia de Alberto Fernández se aprobaron los decretos 571 de 2020 —que derogó los decretos 683 y 703 de 2018 y restableció los decretos 727 y 1.691 de 2006— y el 457 de 2021, que estableció otra Directiva de Política de Defensa Nacional. La presidencia de Javier Milei, a su vez, supuso una nueva reglamentación de la ley de defensa nacional mediante el decreto 1.112 de diciembre de 2024, más el decreto 1.107, dictado conjuntamente, sobre la protección de objetivos estratégicos. Unos meses antes, mediante el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 614 y el decreto 615 de 2024, el presidente Milei reformó el sistema de inteligencia nacional, al cual se le ampliaron los fondos reservados mediante el DNU 656 del mismo año.

Al igual que otras políticas públicas en la Argentina contemporánea, tanto la reglamentación de la ley de Defensa Nacional como otros decretos del Poder Ejecutivo son expresivos de un movimiento pendular que oscila entre dos concepciones enfrentadas y aparentemente irreconciliables. Una de las principales diferencias entre ambas reside en su interpretación del texto del artículo 2° de la ley, según el cual la defensa nacional es “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”. Una interpretación —aquella que encontramos en la reglamentación correspondiente a las presidencias de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández— limita la intervención de las Fuerzas Armadas exclusivamente contra agresiones externas de Fuerzas Armadas de otro/s Estado/s; la otra considera que las agresiones pueden ser tanto estatales como no estatales e incluso que la distinción entre amenazas y agresiones externas e internas es, en los hechos, difusa y, por ende, la distinción normativa entre unas y otras no se correspondería con la realidad.

No abundaremos en este prólogo en el análisis de esas dos interpretaciones, pues los capítulos del libro las comprenden en profundidad y las abordan desde diferentes puntos de vista. Sin embargo, es importante mencionar que consideramos que, tras la evidente diferencia entre una y otra perspectiva, es posible encontrar puntos de coincidencia en los diagnósticos y propuestas, que eventualmente pueden ser materia básica para construir una política pública más extensamente consensuada. Quien lea este libro podrá reconocer incluso una tercera interpretación, que supone una crítica radical al marco normativo definido por la ley de Defensa Nacional de 1988 y que explicita una propuesta en favor de una nueva ley.

Esta discusión acerca de la interpretación del texto de la ley de Defensa Nacional y sus implicancias —e incluso el debate sobre su potencial superación por una nueva ley de Defensa Nacional— es fundamentalmente una cuestión política, que atañe a la dirigencia política en democracia. Esta afirmación no excluye el involucramiento y la participación de la ciudadanía o de la sociedad civil en la misma. Tampoco supone que académicos o especialistas civiles y militares comprometidos con el estudio o con la gestión cotidiana de los asuntos de defensa nacional, seguridad internacional y militares no tengamos ningún papel que cumplir en esa discusión. Por el contrario, esta es una cuestión que nos interpela y a la que esperamos contribuir informando la toma de decisiones políticas con nuestros saberes científicos y técnicos especializados, conforme aquella distinción clásica establecida por Max Weber entre la vocación de la ciencia y la política, según la cual no existe superioridad intelectual o moral del científico sobre el político, ni viceversa, sino la caracterización de actores sociales con diferentes concepciones y vínculos respecto de lo social.

Ahora bien, como se verá en el último capítulo del libro, el análisis de la producción y circulación de saberes sobre asuntos de defensa nacional, seguridad internacional y militares en la Argentina del siglo XXI evidencia que no pocos académicos civiles cumplen simultánea o alternativamente roles como profesores universitarios y científicos, funcionarios o asesores ministeriales —especialmente en el Ministerio de Defensa— y aún como decisores políticos. Quizás por ello la producción, circulación y consumo de estos saberes en los ámbitos científicos y universitarios suele replicar las lógicas y prácticas agonales de la política argentina contemporánea. La preponderancia de esas lógicas y prácticas es tal, que incluso se torna una rareza la coexistencia en un mismo espacio institucional y el diálogo intelectual entre académicos que sustentan distintas perspectivas teóricas, metodológicas y sustantivas. En las relaciones institucionales e intelectuales entre académicos argentinos con puntos de vista diferentes sobre estos asuntos suele campear la indiferencia o bien la clasificación del otro sirviéndose de rótulos estereotipados que parecen inhibir cualquier forma de intercambio genuino de saberes y la polémica científica.

Los eventos académicos organizados en la Argentina en los últimos años permiten constatar que los cultores de una u otra interpretación han generado numerosos espacios para presentar y discutir sus análisis en profundidad. Sin embargo, resulta harto infrecuente la conformación de instancias comprensivas en las cuales unos y otros puedan departir juntos ideas sin preconceptos o prejuicios. Más aún, los posicionamientos taxativos acaban siendo tan agonales que quienes se sustraen o pretenden sustraerse intencional o tácitamente

son eventualmente encuadrados o bien compelidos a encuadrarse en una u otra vertiente.

Esta falta de diálogo también se advierte entre la producción de conocimientos en ámbitos castrenses y civiles. Entre los militares argentinos hay quienes producen conocimientos desde instituciones universitarias castrenses que forman parte, desde el año 2014, de la Universidad de la Defensa Nacional y que validan dichos conocimientos en el marco de proyectos de investigación y en publicaciones académicas especializadas. No obstante, no es frecuente el intercambio académico entre las instituciones universitarias civiles y militares y la conformación de espacios académicos compartidos.

Esta obra procura recorrer un camino inverso al descripto. El libro reúne las contribuciones presentadas por sus autores en el *workshop* “Política de defensa y Fuerzas Armadas en la Argentina del siglo XXI: por qué y para qué” —realizado el 26 de agosto de 2025 en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires— y tiene por objeto analizar distintas respuestas a esas dos preguntas tan simples como fundamentales: por qué y para qué la Argentina requiere en el siglo XXI de una política de defensa nacional y disponer de Fuerzas Armadas con capacidades humanas y materiales efectivas para el cumplimiento de sus misiones.

Los autores de los capítulos son especialistas que poseen diferentes puntos de vista acerca de estas cuestiones, distintos perfiles y trayectorias académicas y profesionales e inscripciones institucionales, pero han estado dispuestos a dialogar y debatir en ese evento académico, sopesando diferencias y potenciales coincidencias. De allí que los lectores encontrarán no sólo respuestas diversas a las preguntas, sino formas de transmitir las que surgen de trayectorias profesionales disímiles, tanto en el ámbito académico como profesional civil o militar.

Para responder esas dos preguntas, José Manuel Ugarte compara los fundamentos y objetivos que orientan la definición de la política de defensa y el desarrollo y mantenimiento de las Fuerzas Armadas en países como los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, China y Argentina. En relación con este último, describe e interpreta el debate legislativo que dio origen a la ley de Defensa Nacional, el contenido de la ley y sus reglamentaciones. También caracteriza las diferencias entre defensa nacional y seguridad interior a partir de una comparación entre las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior y entre la misión principal y las misiones subsidiarias de las Fuerzas Armadas conforme su explicación en la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. El sentido atribuido a la noción de “agresión externa” en la ley de Defensa Nacional y de “agresión” en la Resolución 3.314 (XXIX) de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, así como la caracte-

rización de los sujetos que expresan esas nociones, es una cuestión ponderada en su análisis, dadas las consecuencias que acarrea en la orientación de política de defensa nacional y en la configuración de su instrumento militar. Ugarte, por último, destaca la histórica influencia que los Estados Unidos han tenido y tienen en las políticas de defensa de la región y ascendiente sobre sus Fuerzas Armadas.

Seguidamente, Félix Eugenio Plaza acrecienta los interrogantes invocados en este libro —el por qué y para qué de la defensa y las Fuerzas Armadas— con otros dos igualmente relevantes: con quién y con qué, esto es, con qué capacidades de personal y materiales efectivas. En relación con las dos primeras preguntas, Plaza identifica dos respuestas diferentes pero igualmente fundamentadas en la ley de Defensa Nacional: una respuesta restrictiva que reconoce amenazas y potenciales agresiones exclusivamente en las Fuerzas Armadas de otro/s Estados/s, conforme lo estipulado por la reglamentación de la ley aprobada durante las presidencias de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández; y otra respuesta menos restrictiva —reglamentada por los gobiernos de Macri y Milei— que contempla su utilización ante amenazas o agresiones externas estatales o no estatales. Para este autor, la cambiante reglamentación de la ley de Defensa Nacional producida desde 2006 hasta el presente no sería expresiva de un movimiento pendular, sino uno semi-pendular que oscila entre una opción francamente restrictiva y otra menos restrictiva, esto es, al fin y al cabo, ambas restrictivas. Por ello, plantea la necesidad de una nueva ley destinada a afrontar los desafíos impuestos en los escenarios internacionales y nacionales actuales en los que los límites entre seguridad y defensa son más laxos y requieren de un empeñamiento no restrictivo de las Fuerzas Armadas para el desarrollo de múltiples tareas militares. El énfasis colocado en este último término es clave para comprender este punto de vista, pues no se trata de emplear a las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de tareas policiales. En relación con las dos preguntas incorporadas en este capítulo —con quién y con qué—, Plaza efectúa un ejercicio analítico que consiste en determinar cuál debería ser la formación y el perfil profesional del militar y cuáles los medios que debían disponer las Fuerzas Armadas para dar respuesta a los escenarios y misiones dispuestas por algunas de las dos interpretaciones predominantes de la ley de Defensa Nacional y su reglamentación en la Argentina.

Por su parte, Mariana Altieri y Ezequiel Magnani basan sus respuestas a los dos interrogantes del libro desde dos argumentos centrales. Por un lado, afirman que la Argentina debe tener una política de defensa nacional y desarrollar capacidades militares acordes con la misma porque el 25% de su territorio nacional comprendido por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos

circundantes se encuentran usurpados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Por otro lado, como consecuencia de lo anterior, porque la política de defensa y su instrumento militar deben aportar al objetivo de sentar a la potencia colonial a la mesa de negociaciones políticas por la soberanía de aquellas islas. En este capítulo convergen sendas contribuciones originales desarrolladas previamente por sus autores: la tesis de Altieri sobre el “aislamiento artificial”, formulada para comprender los términos de la disputa territorial entre la Argentina y el Reino Unido por la soberanía las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur; y el concepto de “defensa revisionista” de Magnani como fundamento de una política de defensa nacional que coadyuve a la política de la Argentina de recuperación de la soberanía efectiva sobre esas Islas y sus espacios marítimos circundantes. La tesis del capítulo es que una política de “defensa revisionista” es necesaria para modificar el *status quo* obligando al Reino Unido a aumentar los costos que debe erogar para sostener el “aislamiento artificial” que mantiene sobre las Islas Malvinas evitando el establecimiento de cualquier relación material o simbólica de este territorio usurpado colonialmente con la Argentina.

A su vez, Ariel González Levaggi responde a los interrogantes de por qué y para qué de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas en la Argentina del siglo XXI desde un enfoque realista a partir del cual sostiene la necesidad contar con una política de disuasión limitada para afrontar un amplio espectro de amenazas convencionales y no convencionales, de actores estatales y no estatales: la presencia británica en territorio soberano reclamado por la Argentina y la potencial proyección de potencias euroasiáticas en el Atlántico Sur; la modificación del *status quo* en la Antártida y una potencial desestabilización de la frontera norte del país donde existe una débil presencia estatal. A tal efecto, fundamenta sus respuestas también en una caracterización de las tendencias predominantes en el escenario internacional y su incidencia en América Latina, considerando el aumento de conflictividad global, la securitización de la agenda hemisférica y la necesidad de desarrollar competencias multidominio que demandan de una reconfiguración del instrumento militar de la defensa actualmente existente. González Levaggi también argumenta que el desarrollo de las capacidades de las Fuerzas Armadas y su contribución al fortalecimiento del poder nacional debería orientarse por dos objetivos estratégicos clave. Por un lado, un objetivo *ad intra* de carácter prioritario destinado a desenvolver una política de defensa disuasiva limitada basada en una estrategia pragmática, adaptativa, escalable, progresiva y sostenida destinada a asegurar la integridad territorial de los dominios soberanos efectivamente controlados y de aquellos reclamados sobre los cuales

—por diferentes motivos— no se ejerce un control efectivo. Por otro lado, un objetivo *ad extra* que comprende la contribución de la política externa y la política de defensa de la Argentina a la promoción de un entorno regional e internacional estable.

En el último capítulo, a cargo de Germán Soprano y Gerardo Tripolone, se propone demostrar que la producción académica de especialistas civiles en defensa nacional en el siglo XXI expresa dos perspectivas predominantes conformadas a partir de interpretaciones divergentes del texto de la ley de Defensa Nacional y su reglamentación y, en especial, de la Directiva de Política de Defensa Nacional. Una de esas interpretaciones enfatiza en una concepción de la defensa nacional que destaca la importancia excluyente de las amenazas convencionales interestatales y que se ha desarrollado en diálogo con los estudios anglosajones y latinoamericanos sobre relaciones civiles-militares y/o en interlocución con teorías de la integración regional que abrevan de influencias funcionalistas, liberales y/o realistas; en tanto que la otra interpretación sostiene una concepción de la seguridad ampliada, diluyendo toda distinción taxativa entre defensa y seguridad, atribuyendo centralidad a las amenazas híbridas y que tiene por referencia variantes de las concepciones realistas de los estudios en relaciones internacionales. Si los cultores de la primera interpretación reconocen su afinidad con la reglamentación de la ley de Defensa Nacional elaborada y aprobada durante las presidencias de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández, los de la segunda interpretación sostienen puntos de vista afines con la reglamentación producida en los gobiernos de Macri y Milei. Por último, Soprano y Tripolone identifican un *corpus* heterogéneo de producciones académicas de especialistas civiles argentinos que no pueden asociarse con alguna de las dos interpretaciones predominantes anteriormente aludidas.

Este libro propone diferentes análisis sobre la defensa nacional y su instrumento militar en la Argentina del siglo XXI. Nos ha animado en esta tarea una genuina vocación académica, pues es desde esa definición como académicos que hemos efectuado nuestros aportes, aun a sabiendas de que no es posible omitir los fundamentos eminentemente políticos que orientan las posibles definiciones del por qué y el para qué de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas en nuestro país. No obstante, esperamos que entre los lectores no sólo haya académicos argentinos y extranjeros especializados en esta materia, sino otros especialistas interesados en la política de defensa como política pública o en las relaciones entre política externa y política de defensa, así como profesionales de las Fuerzas Armadas y funcionarios civiles del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Relaciones Exteriores y,

ojalá también, ciudadanos que quieran aproximarse al conocimiento de estos asuntos públicos.

Nos resta mencionar que esta iniciativa ha llegado a buen término gracias al apoyo brindado por las autoridades y colegas del Instituto de Investigaciones Gino Germani que han tenido a bien acompañarnos en todo momento y reiterar nuestro agradecimiento a los colegas que aceptaron sumarse al *workshop* y a este libro con sus colaboraciones.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires/San Juan
Noviembre de 2025

José Manuel Ugarte

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ ARGENTINA FORMULA Y EJECUTA UNA POLÍTICA DE DEFENSA Y MANTIENE FUERZAS ARMADAS EN EL SIGLO XXI?

INTRODUCCIÓN

La pregunta contenida en el título tiene una respuesta que sería obvia en muchos países pero que, como veremos, no lo es tanto en Argentina.

La gran mayoría de los países desea resguardar su soberanía, independencia, integridad territorial, capacidad de autodeterminación y la vida y la libertad de sus habitantes y, para ello, desarrolla fuerzas armadas. Al hacerlo, procura fundamentalmente proteger su existencia como Estado independiente, así como su integridad territorial, sus recursos naturales y la vida y bienes de su población frente al riesgo representado por las fuerzas armadas de países extranjeros y la hipotética codicia de otros Estados respecto de su territorio y recursos naturales. Es decir, intenta proteger los que podríamos denominar “intereses nacionales esenciales”. En segundo término, puede utilizar sus fuerzas armadas en apoyo a su política exterior, en virtud del respaldo a países aliados, así como de la protección de sus intereses en terceros países o de la intervención en conflictos internacionales cuyo resultado afecte o pueda afectar sus intereses.

Ciertamente, un Estado podría procurar proteger tales intereses a través de una alianza con un Estado poderoso. Pero ello no sería gratuito. Cuando menos, en situaciones en las que los intereses de ambos estén en conflicto, debería aceptar la postergación de los propios intereses en beneficio de los del Estado protector.

La justificación y el objetivo de una política de defensa y el desarrollo y mantenimiento de fuerzas armadas por Argentina no es en esencia diferente a la de la generalidad de los países, incluido Estados

Unidos, donde en el *website* de su Departamento de Guerra, puede leerse que: “El Departamento de Guerra provee las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y asegurar la seguridad de la Nación” (Department of War, 2025).

En el caso argentino, los intereses a salvaguardar por medios militares no tienen alcance mundial, como en el caso estadounidense. En nuestro caso, se concentran en proteger la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación del país, incluyendo los espacios marítimos e insulares de jurisdicción nacional y sus derechos en el sector antártico, territorio de la Antártida que reclama dentro de los derechos y obligaciones establecidos por el Tratado Antártico. Asimismo, Argentina utiliza medios militares para cumplir con los compromisos y obligaciones establecidos en los tratados internacionales de los que es parte.

En realidad, los países del mundo que desarrollan fuerzas armadas, que son todos aquellos que tienen que proteger intereses de cierta significación, lo hacen para el resguardo de tales intereses. La defensa del propio país constituye una función indelegable. Una política de alianzas no puede sustituirla; simplemente puede aliviar su costo.

Además del caso estadounidense ya citado, el Ministerio de Defensa del Reino Unido proclama en su página *web* que:

Nosotros trabajamos por un seguro y próspero Reino Unido, con alcance e influencia global. Protegeremos a nuestro pueblo, territorios, valores e intereses tanto en el país como en el exterior; a través de fuerzas armadas fuertes y en sociedad con aliados, para asegurar nuestra seguridad, apoyar nuestros intereses nacionales, y salvaguardar nuestra prosperidad. (Ministerio de Defensa del Reino Unido, 2025)

El Ministerio de las Fuerzas Armadas y de los excombatientes de Francia afirma, también en su *website*, que:

La estrategia de defensa y seguridad nacional está hoy definida gracias a seis grandes funciones estratégicas: conocimiento-comprensión-anticipación; disuasión; protección-resiliencia; prevención; intervención; influencia.

Dentro de este cuadro, el papel del Ministerio de las Fuerzas Armadas es asegurar la protección del territorio, de la población y de los intereses franceses. Responder también a otras misiones en el cuadro de acuerdos y tratados internacionales (OTAN) o regiones (Europa de la Defensa). (Ministerio de las Fuerzas Armadas y de los ex combatientes de Francia, 2025)

Por su parte, en el *website* del Ministerio de Defensa de la República Popular China puede leerse que la política de defensa consiste en: “salvaguardar resueltamente su soberanía, su seguridad y sus intereses de desarrollo es el objetivo fundamental de la defensa nacional de China en la nueva era” (Ministerio de Defensa de la República Popular China, 2025).

Como puede advertirse, cuatro países con sustanciales diferencias entre sí en materia política, de actitud estratégica y de objetivos de defensa, tienen perfectamente en claro —incluso con ciertas semejanzas— para qué ejercen y desarrollan su defensa.

Podríamos señalar que un común denominador es la protección del territorio, de su población y de sus intereses ante un eventual agresor externo. Tales intereses, como es el caso de Estados Unidos, pueden tener alcance mundial. También los Estados deben cumplir los compromisos contraídos en los tratados, particularmente los de alianza o de seguridad colectiva, lo que integrará también sus objetivos de defensa.

En la generalidad de los países, el objetivo fundamental de la política de defensa es asegurar la capacidad del país de resistir exitosamente el ataque de fuerzas armadas de otros países o, al menos, de imponer al agresor costos que le hagan poco atractiva una eventual agresión. La política de defensa también apoya la política exterior del país, especialmente en aquellos con alguna capacidad de proyección de poder, por lo que ambas políticas deben actuar cuidadosamente relacionadas y coordinadas.

En algunos países con mayores capacidades militares u objetivos ambiciosos de política exterior o de crecimiento territorial, tales objetivos pueden incluir el apoyo a la política exterior a través del ejercicio de la coacción armada, ya sea el uso de la fuerza o su amenaza. Países con intereses y presencia mundial incluyen en su política de defensa la capacidad de proteger a sus aliados.

Aunque no es unánime, diversos países consideran adecuado participar en misiones de paz internacional, generalmente auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas o, en algunos casos, por una organización regional.

En general, los Estados procuran participar en aquellas misiones de paz que afectan de alguna manera sus intereses, tal como sucede con aquellos países que lo hacen en aquellas llevadas a cabo en territorios que fueron sus colonias o, como sucede con la Federación Rusa, en misiones que afectan a países que integraron la fenecida Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas.

A su vez, algunos países —fundamentalmente latinoamericanos— participan en misiones de paz que no afectan sus intereses, sino que lo hacen por un ideal abstracto de apoyar la paz y la seguridad interna-

cionales o bien para mantener una interoperabilidad militar con países con quienes ello resulta de su interés. También están los que eluden estas intervenciones por considerar que no aportan a la preparación para la guerra de sus fuerzas armadas.

Diversos países también otorgan a las fuerzas armadas, además de la defensa, objetivos ajenos a ella, como la de brindar apoyo en distintos modos y con diferentes extensiones e intensidades a la seguridad interior del país o la de prestar cooperación en tareas de protección civil, fundamentalmente en materia de desastres naturales y antrópicos.

En Argentina, la misión de las Fuerzas Armadas, tal como surge de las normas legales que rigen la materia,¹ es la preparación durante la paz y, en caso necesario, el rechazo mediante la fuerza de las agresiones externas de naturaleza militar. Cabe destacar que el artículo 2° de la Ley N° 23.554 estableció que la Defensa Nacional —de la cual las Fuerzas Armadas son el instrumento militar, conforme establece el artículo 20 de la ley— es:

la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Art. 2°, Ley N° 23.554)

Como hemos señalado anteriormente (Ugarte, 2018), para esta ley no cualquier agresión de origen externo constituye materia de la defensa nacional, sino exclusivamente aquellas que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, es decir, una agresión de naturaleza militar.

Desde un punto de vista literal, tal agresión no debería necesariamente ser protagonizada por fuerzas armadas de Estados extranjeros, como establecía el artículo 1° del hoy derogado Decreto N° 727/2006, que, sin embargo, consolidó la interpretación más acorde con la aplicación lógica y razonable de la norma. No obstante, teóricamente, el país podría ser agredido por fuerzas mercenarias enviadas por otro Estado, como ha sucedido más de una vez en la historia latinoamericana. Tal

1 A las que deben ajustarse los decretos que pretendan reglamentarlas, por imperio de los artículos 31 y 99 inc. 2° de la Constitución Nacional, lo que permite calificar como inconstitucionales a los Decretos N° 683/2018, N° 1.107/24 y N° 1.112/24, que pretendieron reglamentar a la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, trasgrediendo claramente su texto, así como el de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.

agresión, si fuera de la magnitud suficiente, debería ser repelida por las fuerzas armadas.

No nos referimos al terrorismo, que de ningún modo requiere el empleo de las fuerzas armadas para su prevención o conjuración, sino de la actividad de inteligencia y de una bien entrenada y equipada policía. Aludimos a fuerzas armadas regulares de un Estado o de un equivalente que, en la práctica, sería enviado, formado o protegido por un Estado, directa o indirectamente. En el mundo de hoy y en el de ayer, no es ni era posible formar una fuerza armada de dimensiones suficientes para constituir una amenaza contra un Estado sin la participación, el apoyo o cuando menos la tolerancia o complicidad de un Estado. Por ello, aunque siempre será posible imaginar excepciones, el Decreto N° 727/2006 contemplaba la hipótesis más verosímil.

En realidad, el artículo 2° de la Ley N° 23.554 fue siempre entendido del modo reflejado en el artículo 1° del Decreto N° 727/2006, salvo por quienes —oponiéndose a lo establecido por la ley— pretendieron dedicar las Fuerzas Armadas a la seguridad interior. Así lo entendieron, por otra parte, los legisladores que discutieron y votaron la Ley N° 23.554.

En el primer día de debate de la que vino a constituir la Ley N° 23.554 (Cámara de Diputados, 1985, 15 de agosto), se trató el dictamen de las Comisiones de Defensa y Asuntos Constitucionales de la Cámara. Quien suscribe, a la sazón asesor del presidente de la Comisión —el diputado Balbino Pedro Zubiri (UCR)—, tuvo oportunidad de proyectar e introducir significativas modificaciones al proyecto original.

Cabe señalar que el artículo 2° del dictamen de las Comisiones definía a la Defensa Nacional del siguiente modo:

La Defensa Nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas morales y materiales de la Nación, para enfrentar las agresiones de origen externo. Se concretan en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos generados por éstas, tanto en tiempo de paz como de guerra. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes, los intereses nacionales y la plena vigencia del sistema democrático y constitucional. (Cámara de Diputados, 1985, pp. 458-464)

Por otra parte, el diputado Antonio Gino Cavallaro (PJ) solicitó la introducción en el debate de otro proyecto presentado por el bloque justicialista, el cual determinaba que:

La Defensa Nacional abarca todas las actividades que se adopten en la Nación, bajo la conducción de las autoridades constitucionales, para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva, contra el enemigo externo potencial o real. (Cámara de Diputados, 1985, pp. 458-464)

Al fundamentar su posición sobre este aspecto, el diputado Cavallaro sostuvo que

La concepción radical ha logrado sacar un pie de la doctrina de la Seguridad Nacional, pero lamentablemente todavía mantiene el otro pegado a esta nefasta ideología; pues mientras por un lado en sus opiniones descarta la posibilidad de caracterizar algún enemigo interno —lo cual es totalmente compartido por nuestra vocación democrática—, por el otro incurre en el grave error de mantener la doctrina de la Seguridad al equiparar e igualar la defensa con la seguridad, ya que en el artículo 2° del proyecto extiende los alcances de la defensa al enfrentamiento de todas las agresiones de origen externo sin distinguir su naturaleza. El proyecto justicialista, en cambio, limita los alcances de la defensa a la atención de aquellos conflictos o agresiones que requieran o puedan requerir el empleo efectivo o disuasivo de las Fuerzas Armadas, evitando de esta manera la confusión entre Defensa Nacional y seguridad. (Cámara de Diputados, 1985, pp. 465)

Es decir que el referido legislador —junto con otros integrantes del entonces denominado sector renovador del justicialismo— cuestionaba el dictamen precisamente porque, si bien en él se limitaba el ámbito conceptual de la defensa nacional a las agresiones externas, no se establecía qué naturaleza debían tener tales agresiones para constituir objeto de la defensa. Proponía que dichas agresiones requirieran o pudieran requerir el empleo efectivo o disuasivo de las Fuerzas Armadas.

El tratamiento del proyecto continuó con diversos oradores. Debemos destacar aquí lo expresado por el diputado José Octavio Bordón (PJ), quien señaló:

Felicito a la comisión por haber modificado, por ejemplo, en su artículo 2°, el proyecto original, ya que éste no hacía ninguna diferenciación de fondo en la teoría de la Seguridad Nacional. Solamente podemos hablar de Defensa Nacional cuando hay una agresión externa en situación de confrontación militar. (Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, 21 de agosto de 1985, p. 530)

En una nueva intervención, el diputado Antonio Gino Cavallaro volvió a destacar que “quisiéramos que en base a la supresión y rechazo del

plan de la doctrina de la Seguridad Nacional se diga expresamente que la agresión debe ser militar” (Cámara de Diputados, 21 de agosto de 1985, p. 542).

Durante el curso de la sesión en que se dio media sanción al dictamen de las Comisiones de Defensa Nacional y Asuntos Constitucionales, los diputados Balbino Pedro Zubiri, José Octavio Bordón y José Luis Manzano arribaron a la conclusión de que era posible un acuerdo sobre el proyecto de Ley de Defensa entre el radicalismo y el justicialismo, teniendo en cuenta que, en este último, un importante número de diputados apoyaban la posición del sector renovador reflejada en el proyecto justicialista que había sido puesto a discusión (Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, 21 de agosto de 1985). En consecuencia, encomendaron a quien suscribe la redacción de un proyecto de síntesis entre los dos en discusión.

Esta tarea debió dejarse de lado por haber requerido el senador justicialista Vicente Leonides Saadi que el acuerdo se llevara a cabo en el Senado. Por ello, la sesión concluyó con la aprobación del dictamen de las Comisiones de Defensa y Asuntos Constitucionales, con la oposición justicialista reflejada en una amplia diversidad de posiciones.

Efectivamente, se arribó a un consenso en el Senado del que derivaron modificaciones al proyecto, aprobándose el dictamen modificado en las sesiones del 22 y 23 de octubre de 1986 (Congreso de la Nación, Senado de la Nación, 1986, pp. 585-757). Al haberse modificado, el dictamen debía retornar a la Cámara de Diputados, que se abstuvo de impulsarlo por razones y circunstancias que hemos expuesto en otro lugar (Ugarte, 2005).

Producida la derrota electoral radical en las elecciones legislativas y de gobernadores de 1987, se iniciaron conversaciones entre los entonces oficialistas y opositores para encontrar puntos de acuerdo que mejoraran la gobernabilidad. En ese marco se creó la Mesa del Consenso, la cual, entre otros puntos propuestos por el justicialismo, se hallaba el tratamiento de la ley de defensa.

Para ello se utilizó el borrador de consenso redactado por quien suscribe —asesor del presidente de la Comisión de Defensa— junto con el asesor del Partido Justicialista, Luis Tibiletti (Druetta, 1989). El escrito debía sintetizar las posiciones de ambos partidos políticos sobre el tema. El texto del proyecto de ley tomó de dicho borrador la definición de 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. Tiene por finalidad ga-

rantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autode-terminación; proteger la vida y libertad de sus habitantes. (Cámara de Diputados, 1987, p. 4865, art. 2º)

Se advertirá que fue acogido el requerimiento que había formulado el justicialismo en el debate parlamentario anteriormente citado, en el sentido que la agresión para la que debía prepararse y ante la cual debía actuar la defensa debía ser una agresión externa de naturaleza militar, tomándose las palabras contenidas en el proyecto justicialista antes referido: “para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas en forma disuasiva o efectiva” (Cámara de Diputados, 1985, p. 465). En lo restante, el documento es una síntesis de las definiciones abarcadas en dicho proyecto, con el dictamen de las Comisiones de Defensa Nacional y Asuntos Constitucionales.

El nuevo proyecto firmado por el presidente de la Comisión de Defensa Nacional —el diputado Balbino Pedro Zubiri (UCR)— junto con el vicepresidente —el diputado Miguel Ángel Toma (PJ)— y otros legisladores, tomaron en cuenta los antecedentes anteriores. En las sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del 28 y 29 de diciembre de 1987, el diputado Zubiri recordó la frustrada tentativa de alcanzar un acuerdo sobre el tema que tuviera lugar en 1985. Zubiri trató la posibilidad de “un rebrote subversivo”, que en aquella época se señalaba como amenaza, que desaconsejaba limitar el empleo de las Fuerzas Armadas a las agresiones externas. Indicó que “si sumamos la Gendarmería Nacional a la Policía Federal, sin incluir las policías provinciales, observamos que reúnen alrededor de sesenta mil hombres, y las fuerzas de la subversión nunca juntaron más de quince mil efectivos, ni siquiera en su época de máximo auge” (Cámara de Diputados, 1987, p. 4694). Sostuvo, además:

¿Cómo se combate la subversión y el terrorismo en otras latitudes, en otros pueblos? ¿Cómo combate Francia la Acción Directa? ¿Cómo combate España al ETA? ¿Cómo combate Italia a las Brigadas Rojas? ¿Cómo combate Alemania a los grupos de Baader-Meinhoff? Estos países combaten a las organizaciones terroristas con fuerzas de seguridad especialmente adiestradas, posibilidad que aquí habrá que contemplar cuando tratemos la futura ley de paz interior o de seguridad interior. Pero se trata siempre de fuerzas de seguridad —Carabineros, Gendarmería, Guardia Civil, etcétera—, no se trata nunca de las Fuerzas Armadas en operaciones. No descarto la posibilidad de su intervención en un caso extremo. Lo que descarto es la inclusión de esta posibilidad en el texto de la ley, porque podría ocurrir que algún desaprensivo —que seguramente no será este Presidente— se valiese de esta posibilidad abierta en el país

para hacernos volver a los planes Conintes interpretando que una protesta obrera, por ejemplo, es un conflicto interno. Tendríamos, entonces, de nuevo a las Fuerzas Armadas en la calle, reprimiendo las protestas obreras o los conflictos gremiales.

Nosotros no estamos dispuestos a que esto ocurra de nuevo en la República, porque no hace tanto que ocurrió para desgracia de todos los argentinos.

Es cierto, también, que es distinta la organización, el despliegue y el entrenamiento de las Fuerzas Armadas según tengan que combatir enemigos externos o internos. Nosotros queremos Fuerzas Armadas preparadas para enfrentar al enemigo externo. Al enemigo interno, llegado el caso, se lo combate de la misma forma en que se hizo en otros países del mundo, que no son ni más ni menos importantes que nosotros. Es decir que no hay un solo argumento que haya abonado la necesidad de reinstaurar en el país la doctrina de la seguridad nacional. (Congreso de la Nación, 1987, pp. 4784-4785)

Como puede advertirse, se descartaba de plano el empleo de las Fuerzas Armadas para la lucha contra el terrorismo u otras amenazas a la seguridad interior.

Con relación a cómo se enfrentaba la problemática del terrorismo en otros países, Zubiri también sostuvo que “tenemos el ejemplo de los países más avanzados del planeta, en los que, bajo el amparo de la ley, se crean fuerzas de seguridad para combatir esos focos del terrorismo, pero sin desnaturalizar la función de las Fuerzas Armadas” (Congreso de la Nación, 1987, p. 4784). En el mismo sentido, el diputado Alende expresó que “lo que la futura ley de defensa debe tener en cuenta es la agresión armada exterior por parte de una potencia extranjera, tal como lo solicitamos en la comisión” (Congreso de la Nación, 1987, p. 4709).

Podrían efectuarse más citas, pero consideramos suficientemente fundada la observación relativa a que lo que los legisladores entendieron al votar la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, fue que lo que debía preverse y enfrentarse a través de ella era la agresión militar externa, descartándose expresamente su empleo para la lucha contra el terrorismo y otras amenazas a la seguridad interior; las que debían enfrentarse a través de las instituciones policiales y las fuerzas de seguridad.

Precisamente, uno de los ejes del acuerdo alcanzado entre el radicalismo y el justicialismo para votar la ley fue que, al requisito de que se tratara de una agresión de origen externo planteado por el radicalismo, se agregara el de que tal agresión requiriera el empleo de las Fuerzas Armadas, expresión que los legisladores entendieron como referida a la producida por aquellas de países extranjeros.

Además, conforme a la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, las misiones de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior están limitadas a:

1. Prestar el apoyo previsto en el artículo 27 de dicha ley, es decir, con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte y sus elementos de ingenieros y comunicaciones, a solicitud del Comité de Crisis contemplado en el artículo 13 de la ley.
2. Ante un atentado en tiempo de paz contra la jurisdicción militar, en cuyo caso la autoridad militar debe preservar a la fuerza armada y restablecer el orden dentro de dicha jurisdicción, contando para ello con el apoyo de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional, conforme fuera dispuesto por los Comités de Crisis de las Leyes N° 23.554 y N° 24.059 (arts. 28 a 30, Ley N° 24.059).
3. En forma excepcional y en situaciones de extrema gravedad, frente a acontecimientos que superaran las capacidades de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional y previa declaración del Estado de Sitio, supuesto en el cual puede disponerse el empleo de los elementos de combate de las Fuerzas Armadas para el restablecimiento de la situación de seguridad interior, por disposición del Presidente de la Nación y constituido al efecto un comando operacional de las Fuerzas Armadas (arts. 31 y 32, Ley N° 24.059).

También en materia de misiones, el artículo 6° de la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas estableció que la reestructuración en cuestión consideraría su empleo en las siguientes modalidades:

1. Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación.
2. Operaciones en el marco de las Naciones Unidas.
3. Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059.
4. Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Cabe destacar, por otra parte, que en general los países jerarquizan a la defensa contra agresiones exteriores de origen estatal como misión primaria, a la cual deben supeditarse las restantes que les sean asignadas. Es decir que los medios materiales habitualmente escasos que se dispone para la defensa del país deben ser dedicados primariamente a la defensa, y sólo aquellos medios circunstancialmente remanentes después de cumplida tal misión, pueden ser aplicados a las restantes, a las que llamaremos subsidiarias.

Es lo que en nuestro medio muy acertadamente disponía el hoy derogado Decreto N° 1691/2006, en el que se señalaba que “la misión

principal de las Fuerzas Armadas [...] es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”. A continuación, sostenía que “la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser, consecuentemente, el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerzas, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”.

Respecto de la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos en casos de catástrofes, desastres naturales u otras circunstancias, el decreto establecía que esta participación “se realizará a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas”. Este adecuado criterio no fue observado, no obstante, en la Directiva de Política de Defensa (DPDN) N° 571/2021, en la que, hallándose en vigencia la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, se asignó a la misión de apoyo a la comunidad una importancia similar a la defensa, determinándose el desarrollo de sustanciales medios materiales para su ejecución.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y SU RELACIÓN CON LA MISIÓN PARA LA QUE DEBEN SER DEDICADAS PRIMARIAMENTE

Las fuerzas armadas tienen por finalidad fundamental la aplicación de la fuerza por parte del Estado en el ámbito internacional, fundamentalmente respecto de otros Estados. No constituyen la única institución estatal facultada a aplicar la fuerza. Están también las instituciones policiales y las —llamadas en nuestro país— fuerzas de seguridad, denominación aplicable en Argentina tanto a una fuerza de naturaleza militar, como Gendarmería Nacional, como a una fuerza de naturaleza civil, como Prefectura Naval, a cuyo personal puede el Poder Ejecutivo Nacional dar temporalmente estado militar en caso de conflicto internacional, conmoción interior o cuando así lo requiera la Seguridad Nacional (artículo 16, Ley N° 18.398). Ni Gendarmería Nacional ni Prefectura Naval constituyen propiamente una fuerza armada, ya que tienen un cometido de naturaleza policial.

En efecto, las fuerzas armadas tienen una naturaleza sustancialmente diversa a las instituciones policiales, fueren éstas de naturaleza militar o civil. La finalidad fundamental de las Fuerzas Armadas es la relativa a la aplicación de la fuerza en nombre del Estado, para enfrentar la agresión cometida por otro Estado (Resolución 3314 (XXIX)

Asamblea General de las Naciones Unidas) u otras actuaciones previstas por el derecho internacional.

Una agresión militar constituye una amenaza existencial para un Estado. La ocupación militar de su territorio por otro impide al primero el cumplimiento de sus propios fines, haciéndolo desaparecer incluso jurídicamente, tal como sucedió con el *Reich* alemán tras la rendición incondicional y su división en zonas de ocupación entre las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, la fuerza aplicada por las fuerzas armadas debe ser la suficiente para hacer cesar la agresión, cualquiera sea el daño infligido al adversario, siempre que tal daño no sea innecesario, inútil o innecesariamente cruel, entre otros aspectos, porque ello determinaría la aplicación de sanciones en la esfera del Derecho Internacional Humanitario aplicable a conflictos armados.

Es preciso recordar aquí que constituye acto de agresión, conforme a la Resolución 3.314 (XXIX) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, “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, tal como se enuncia en la presente Definición”.²

El artículo 3º, en una enumeración que no es exhaustiva, establece una serie de actos que se consideran de agresión. De su lectura se advertirá que aun el inciso g)³ requiere la participación de un Estado en la agresión, aunque ésta no sea cometida por las fuerzas militares regulares del Estado agresor, siempre que las “bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios” sean enviadas por “un Estado, o en su nombre” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1974, p. 152).

En tal sentido, cabe destacar el error que incurre el Decreto N° 1.112/2024, en el que se pretende asimilar al acto de agresión previsto en la citada Resolución 3.314, al terrorismo y al delito organizado, sin que tales fenómenos sean determinados por un Estado extranjero. Tal pretensión implica una mera divagación sobre la supuesta mayor gravedad que tendrían hoy el terrorismo o el delito organizado, como si estos fenómenos —o incluso su intensidad o vigencia— tuvieran carácter actual o novedoso. Con estas endeble argumentaciones se pretende disimular el total incumplimiento y contradicción en que incurre dicho Decreto —como así también el N° 1.107/2024— con las

2 Sobre esta cuestión véase: Soprano y Tripolone (2025) y Tripolone y Soprano (2025).

3 Res. 3314, inciso g): 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 antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1974, p. 152).

Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior, normas de jerarquía superior y a las que estas reglamentaciones deberían ajustarse para tener validez constitucional.

Además de su función esencial de defensa —que sólo ellas pueden cumplir—, las fuerzas armadas también pueden desempeñar funciones auxiliares que se benefician de sus capacidades en materia de personal, disciplina, despliegue y equipamiento: apoyo a la seguridad interior, participación en misiones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, asistencia a la comunidad en materia de desastres, apoyo a la comunidad en otras situaciones en las que tal es necesario.

Varias de esas funciones de apoyo pueden ser cumplidas —con diversas modalidades y limitaciones según los casos— también por las fuerzas de seguridad, las instituciones policiales nacionales y provinciales. Pero hay una atribución que sólo pueden cumplir las fuerzas armadas: la defensa, que implica resistir empleando la violencia, incluso en sus niveles máximos de ser necesario —no violencia inútil— contra un adversario también militar, que empleará idéntica violencia para atacar y procurar someter al Estado al que invaden.

Las fuerzas armadas atacan y defienden a un Estado, algo que suele olvidarse. En la década de 1970, las Fuerzas Armadas argentinas, auto-empleadas prematura e indebidamente contra un adversario no estatal en nombre del Estado⁴ —que durante buena parte de dicha década controlaron ilegalmente—, no emplearon los procedimientos propios de un Estado. Actuaron como un sujeto privado atacado, utilizando una metodología ilegal empleada por Francia en sus colonias y adoptada por Estados Unidos para su aplicación en sus países dependientes —la contrainsurgencia—. Invocaron el derecho de la guerra cuando sus dirigentes fueron sometidos a juzgamiento, pero no siguieron sus dictados para actuar. Es decir, no aplicaron el derecho nacional ni el derecho internacional humanitario destinado a conflictos armados.

Ello continúa sucediendo en la actualidad cada vez que las fuerzas armadas latinoamericanas son empleadas en seguridad interna. La contrainsurgencia constituye la metodología más frecuentemente recurrida y sus consecuencias son, como sucediera en México —especialmente

4 Si bien es cierto que el Decreto “S” 261/75, que ordenó al entonces Comando General del Ejército iniciar operaciones militares en la provincia de Tucumán, fue firmado por la presidenta María Estela Martínez de Perón, en tanto que los Decretos N° 2.770/75 (creación del Consejo de Seguridad Interna), N° 2.771/75 (control operacional de las policías y servicios penitenciarios provinciales) y N° 2.772/75 (orden a las Fuerzas Armadas para ejecutar las operaciones militares necesarias para aniquilar el accionar de los elementos subversivos en todo el país) fueron firmados por el presidente provisional Ítalo Argentino Luder, en los hechos tales medidas fueron indicadas por las Fuerzas Armadas que pocos meses después asumirían formalmente el poder, tras el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976.

desde que el presidente Felipe Calderón Hinojosa declarara la “guerra al narcotráfico”—, en Colombia —con los “falsos positivos”, entre otros casos—, en Venezuela, en Ecuador o El Salvador, la comisión de ejecuciones extrajudiciales, de desapariciones forzadas, la aplicación sistemática de torturas, etc. En suma, procedimientos similares a los utilizados en Argentina y que dieran lugar a juzgamientos de oficiales de las fuerzas armadas y a la aplicación de penas a quienes fueron hallados culpables.

EL DERECHO APLICABLE A LAS FUERZAS ARMADAS

¿Qué son las fuerzas armadas? ¿Por qué normas jurídicas se rigen? Según el artículo 20 de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional argentina:

Las Fuerzas Armadas son el instrumento militar de la Defensa Nacional y se integran con medios humanos y materiales orgánicamente estructurados para posibilitar su empleo en forma disuasiva y efectiva. Sus miembros se encuadrarán en toda circunstancia bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados. Estarán sometidas a un régimen de disciplina interna, y ajustarán su proceder al Derecho Nacional e Internacional aplicable a los conflictos armados.

Por otra parte, dispone el artículo 21 de la misma ley que:

Las Fuerzas Armadas estarán constituidas por el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Su composición, dimensión y despliegue derivarán del planeamiento militar conjunto. Su organización y funcionamiento se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza.

La definición del artículo 20 de la Ley N° 23.554 contiene todos los aspectos requeridos en el ámbito del derecho internacional y su rama, el derecho de los conflictos armados, para caracterizar a las Fuerzas Armadas. Tales aspectos comprenden la estructuración orgánica de sus medios humanos y materiales bajo un mando responsable de la conducta de sus subordinados, su régimen de disciplina interna y el conocimiento y cumplimiento por parte de sus integrantes del derecho nacional e internacional aplicable a los conflictos armados.

Estas características, que son propias de las fuerzas armadas, no impiden que las fuerzas de seguridad u otras instituciones policiales puedan adquirir en un conflicto armado el estatus de fuerza armada. En ese caso, sus miembros tendrían el estatus de combatiente, pudiendo

producir y ser objeto de actos hostiles, siempre que se ponga en conocimiento de esto a las otras partes en conflicto.

Las fuerzas armadas constituyen primariamente un instrumento que emplean los Estados en su política exterior, en relación con otros Estados y organismos internacionales. Constituyen un instrumento de características especiales que no poseen las instituciones policiales y las fuerzas de seguridad. En el cumplimiento de su función específica, como dijimos, se rigen por una rama especial del derecho internacional, el derecho de guerra, hoy denominado más frecuentemente el derecho del conflicto armado.

Según la *Enciclopedia Británica* (Rowe, 2024), el derecho de guerra es la parte del derecho internacional relativa al comienzo, desarrollo y terminación de la guerra. Su propósito es limitar el sufrimiento causado a los combatientes y, más especialmente, a aquellos que pueden ser descritos como las víctimas de la guerra conflicto, esto es, civiles no combatientes y aquellos que no pueden continuar tomando parte en las hostilidades: heridos, enfermos, náufragos y prisioneros de guerra, que requieren protección conforme a la ley.

Se ha señalado (United Kingdom, 2004) que el derecho del conflicto armado (o derecho de guerra) comprende dos aspectos fundamentales: el “derecho de La Haya”, fundamentalmente referido a cómo son conducidas las operaciones militares; y el “derecho de Ginebra”, relativo a la protección de las víctimas del conflicto armado. Mientras actualmente ambas ramas se han unido, todavía cabe señalar una distinción entre los conflictos armados entre Estados —conflictos armados de carácter internacional— y los conflictos armados dentro del territorio de un Estado, conocidos como conflictos armados internos o no internacionales, en los que también debe aplicarse el derecho internacional humanitario aplicable a conflictos armados no internacionales. Pero para ello debe existir conflicto armado, es decir, el empleo abierto, constante y sistemático de la violencia armada por dos o más facciones claramente diferenciadas. Ni el terrorismo ni el delito organizado satisfacen este requisito.

El derecho del conflicto armado, como parte del derecho internacional, es obligatorio para los Estados, pero también rige para los individuos. Mientras que la violación del derecho del conflicto armado ocasiona la responsabilidad internacional del Estado autor de la transgresión, también puede determinar la investigación y juzgamiento de individuos por crímenes de guerra. Por ello, parte importante de la formación del militar es el derecho del conflicto armado.

Como se ha señalado (United Kingdom, 2004), el 30 de septiembre de 1946, el Tribunal Militar Internacional que funcionó en la ciudad de Nuremberg rechazó el argumento de que el derecho del conflicto

armado sólo se aplicaba a los Estados, reiterándose decisiones similares en el juzgamiento de múltiples crímenes de guerra que establecieron la responsabilidad criminal internacional de miembros de las Fuerzas Armadas u otros que violaron el derecho del conflicto armado, principio confirmado en los Estatutos de los Tribunales de Crímenes de Guerra de Yugoslavia y de Ruanda, así como en el Estatuto de la Corte Criminal Internacional.

El militar está facultado para causar la muerte o herir a otras personas en combate —fundamentalmente, a otros combatientes, o bien a otras personas que, sin tener el estatus de combatientes, ejecuten actos hostiles contra su vida o integridad física— y a destruir los bienes existentes en un Estado con el que el Estado al que pertenece se encuentra en situación de guerra o conflicto armado de carácter internacional, en tanto tales bienes resulten funcionales al accionar bélico de la parte contra quien la destrucción se comete.

En esa actividad, el militar debe ajustarse a las leyes y usos de la guerra, que, como sucede en otros aspectos del derecho internacional, surgen de tratados internacionales y de la costumbre internacional, que comprende diversos aspectos que, aun cuando no constituyan materia de tratados —pueden estar en vías de serlo—, son observados unánimemente por los Estados con la convicción de su obligatoriedad jurídica.

Pero mientras el militar dé muerte a un enemigo en acción de guerra o destruya una construcción que constituye un objetivo militar válido —tal como una casa en la que hay personas armadas o desde la cual se efectúan disparos contra militares de partes beligerantes— ningún castigo puede infligírsele. Si es capturado, debe recibir un trato adecuado como prisionero de guerra.

Esto constituye una diferencia importante entre la función del militar y del policía y, por tanto, entre el régimen jurídico que rige a uno y a otro. Quien fuera de la guerra mata o hiere a otro —siendo o no militar— recibe un castigo penal, salvo que respecto de él concurren causas de exclusión de culpabilidad o de punibilidad.

Tratándose de un policía, en caso de que el hecho haya sido en acto de servicio, debe probarse la concurrencia de los extremos requeridos por la legislación del país al que pertenece. Habitualmente, éstos son similares a los solicitados en los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” elaborados en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y adoptados en la legislación de diversos países, los cuales se fundan en los principios de legítima defensa y estado de necesidad.

En ejercicio de su función, el policía tiene la obligación de procurar preservar la vida y la integridad física de la persona que constituye

objeto de su accionar, tal como establece la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior argentina en su artículo 21:

Las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado nacional son consideradas en servicio permanente. Sus miembros ejercerán sus funciones estrictamente de acuerdo con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes y a un principio de adecuación de los medios a emplear en cada caso, procurando fundamentalmente la preservación de la vida y la integridad física de las personas que deban constituir objeto de su accionar. (Ley N° 24.059, art. 21)

Por otra parte, el art. 22 de la Ley N° 24.059 requiere la incorporación a los reglamentos de las instituciones policiales y fuerzas de seguridad del Estado Nacional del “Código de ética profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas”, inequívoca referencia al “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución N° 34/169, de diciembre de 1979. Asimismo, cabe considerar incluidos en esta estipulación los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Como puede advertirse, la misión del militar, para cuyo cumplimiento es preparado durante su formación y perfeccionamiento, es sustancialmente diversa a la de las fuerzas de seguridad. El militar debe rechazar la agresión y, para ello, debe emplear la fuerza. Sus obligaciones no incluyen la preservación de la vida y la integridad física del oponente —salvo ante la rendición de éste—. Debe emplear la fuerza letal en la inteligencia de que su adversario habrá de emplearla contra él. Por ello, su preparación y adiestramiento incluyen el empleo de armas y municiones de carácter letal y su utilización está dirigida a causar la muerte, siempre y cuando se mantenga la resistencia u oposición armada por parte del adversario.

Por esa razón, el equipamiento militar tiene sustanciales diferencias con el equipamiento del policía, aunque existen armas que usan ambos. El equipamiento militar incluye artillería de gran calibre, en general, superior a 30mm, bombas de aviación, misiles —ya sean balísticos o de crucero—, torpedos, *drones* “suicidas” o “munición me-rodadora”, etc.

En materia de armas portátiles, si bien las policías y, en mayor grado, las fuerzas de seguridad, habitualmente cuentan en su inventario y pueden utilizar equipamiento militar como los fusiles de asalto, tal

equipamiento no es empleado para tareas ordinarias de patrullaje y prevención, en las que son usados armas de puño, pistolas o revólveres, e incluso equipamiento de letalidad reducida, como pistolas de descarga eléctrica o de lanzamiento de gases temporalmente incapacitantes, así como bastones o escudos. Armas como ametralladoras pesadas y granadas suelen ser utilizadas por las fuerzas armadas, así como los morteros y las armas antitanques o antiaéreas, aunque estos últimos equipamientos son también utilizados por las fuerzas de seguridad de naturaleza militar, cuyas misiones suelen incluir también la defensa.

En el ámbito marítimo o acuático esta distinción mantiene su vigencia. Existen buques policiales armados con cañones de 30mm, como máximo, y/o ametralladoras .50 (12.7 mm) empleados para la captura de pesqueros ilegales o de embarcaciones en infracción, por parte de las policías navales. Como se advertirá, la utilización de artillería de calibre superior, de torpedos, cohetes o misiles tendría por efecto la destrucción y muerte de aquellos a quienes se pretende exclusivamente someter a proceso y decomisar productos o instrumentos del delito.

La aludida diferencia entre las funciones militar y policial se traslada igualmente a la formación, perfeccionamiento y adiestramiento del personal. Tales aspectos son fundamentalmente distintos en el caso del policía y del militar. La preparación del militar incluye la aplicación de la máxima violencia requerida para la supresión de la amenaza, característica relacionada con el equipamiento que emplea. El militar, en combate, dispara a matar.

El adiestramiento del militar está orientado a la extinción física del oponente como medio de supresión de la amenaza. Es el modo adecuado, desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia, para encarar la amenaza representada por un número significativo de personal enemigo, que ataca con un propósito similar. Un adiestramiento dirigido a evitar la muerte del adversario requeriría un accionar de mayor tiempo de duración, inconcebible cuando se es atacado por un número importante de personal enemigo armado. A la vez, facilitaría la persistencia del peligro, representado por un adversario herido, pero todavía armado y, por ende, peligroso.

Mientras que la preparación del militar incluye aspectos jurídicos —fundamentalmente, derecho militar y derecho del conflicto armado—, los concernientes a la preparación del policía son todavía más importantes. De modo consonante con la naturaleza del equipamiento que le es suministrado, el policía se forma, perfecciona y adiestra para la preservación de la vida de las personas que habrán de constituir objeto de su accionar.

En efecto, así como la misión del militar consiste —en lo que constituye objeto de análisis— en la supresión de la amenaza letal que se

dirige contra él, la del policía consiste en someter al sospechoso, a quien debe capturar, a la acción del Ministerio Público Fiscal y del órgano judicial para la oportuna aplicación de la pena, si ello correspondiere.

Por ello, las aptitudes del policía deben incluir: a) la investigación criminal, esclareciendo el delito —averiguando quiénes lo cometieron— y cooperando con el órgano judicial en la obtención de las pruebas válidas que demuestren la culpabilidad del sospechoso (o que, por el contrario, demuestren su inocencia); b) la captura del sospechoso, para la cual el policía debe emplear la fuerza mínima necesaria, evitando causar cualquier daño no imprescindible para ello; c) cooperación con el órgano judicial en el curso del proceso penal, dado que el ejercicio por parte del sospechoso de su derecho de defensa habrá probablemente de incluir el cuestionamiento de las medidas de prueba obtenidas contra él. El bagaje de conocimientos del policía deberá necesariamente incluir adecuadas nociones de derecho procesal penal y derecho penal de fondo.

De todo lo expuesto se desprende que ni el militar es un superpolicía —por ser más eficaz que el policía al poseer armamento de mayor letalidad— ni el policía es un submilitar —por poseer un accionar de menor letalidad y, por consiguiente, susceptible de causar menor daño personal y material—. Se trata de dos funciones estatales distintas, y ambas críticamente necesarias, que requieren una preparación constante y permanente durante toda la vida profesional.

El desconocimiento por parte del militar de las técnicas propias del accionar policial suele constituir la causa fundamental de las trasgresiones o violaciones de los derechos humanos cuando se lo emplea en la función policial. El militar no suele poseer el dominio de técnicas de investigación criminal. La circunstancia de pertenecer al área de inteligencia militar no suele brindarle tal dominio. Por esa razón, el militar, cuando pretende investigar delitos, suele recurrir frecuentemente a la tortura, método recomendado, por otra parte, por teóricos de la contrainsurgencia como Roger Trinquier (1961, pp. 38-39). Igualmente, el desconocimiento por parte del militar del proceso penal, aunado a su deseo de punir a quien a sus ojos es evidentemente culpable, puede traducirse en ejecuciones extrajudiciales o en desapariciones forzadas, cuando se desea evitar las obvias consecuencias de las primeras.

Tales circunstancias se han producido frecuentemente en América Latina, donde se ha aunado el frecuente empleo de las fuerzas armadas en seguridad interior, con la formación de los militares en contrainsurgencia, realizada en algunos países directamente por la fuente doctrinaria francesa, como en el caso de Argentina, que la recibió directamente en la Escuela Superior de Guerra por la influencia de su entonces subdirector, el Coronel Carlos Jorge Rosas, que había

sido alumno de la Escuela Superior de Guerra francesa, y que gestionó la llegada a Argentina de una misión militar francesa imbuida de las doctrinas de contrainsurgencia que Francia aplicó en Indochina y Argelia (Mazzei, 2013). En otros países latinoamericanos se recibió la versión estadounidense de la contrainsurgencia, por parte de autores como John McCuen (1966) o David Galula (2006), fundamentalmente a través de la formación de oficiales latinoamericanos en la United States Army School of the Americas, localizada en Fort Benning, Georgia, durante la Guerra Fría.

En definitiva, las diferencias entre la misión militar y la misión policial son habitualmente bien comprendidas en la mayor parte del mundo. No así en América Latina, región en la cual, por diversas circunstancias históricas, suele considerarse que la defensa es prescindible y que, ante una situación de crecimiento del delito, es posible y necesario emplear a las fuerzas armadas para combatirlo, dado que no se considera probable tener que utilizarlas en un futuro cercano o previsible para la defensa ante un ataque externo estatal.

Por otra parte, en diversos países —especialmente en algunos latinoamericanos—, las fuerzas armadas continúan siendo actores políticos que ven en dicho empleo una oportunidad para incrementar su influencia y protagonismo. También Estados Unidos —como ha sido señalado, desde los tiempos de Robert McNamara— considera necesario y adecuado que las fuerzas armadas latinoamericanas se dediquen a la seguridad interna. Si bien esta posición no suele reflejarse en imposiciones o presiones, el punto de vista estadounidense suele ser contemplado como una importante referencia en muchos países de esta región.

Esa postura se expresa actualmente de muchas maneras. Así, en su declaración del 13 de febrero de 2025 ante la Comisión de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, el comandante del Comando Sur, almirante Alvin Holsey, expuso que las amenazas fundamentales que Estados Unidos debía enfrentar en América Latina eran: la actividad política y comercial de la República Popular China y de la Federación Rusa; las organizaciones violentas y extremistas; pandillas violentas y la actividad del delito organizado transnacional, fundamentalmente en materia de narcotráfico; y las migraciones ilegales. En definitiva, nada que requiera el empleo de medios militares. En el caso del delito organizado transnacional, amenaza real y evidente, su superación requiere de inteligencia criminal, inteligencia financiera, inteligencia penitenciaria y una adecuada capacidad investigativa por parte de las policías y del Ministerio Público.

A pesar de esta visión norteamericana y de la creencia en el carácter prescindible de las fuerzas armadas indicada antes y a otras equivalen-

tes vigentes en nuestro medio, los países latinoamericanos, como todo Estado independiente, necesitan contar con fuerzas armadas. El hecho de que en determinada época no se perciban amenazas militares no significa que estas no puedan presentarse. Las fuerzas armadas no se organizan de un día para otro, y todo país que tenga, como sucede en el caso argentino, un importante patrimonio humano, territorial y de recursos naturales, debe organizar fuerzas armadas para su defensa. Más aún, la circunstancia de que un país como Argentina descuide sistemáticamente su defensa constituye de por sí un riesgo que debe ser superado mediante una adecuada política de defensa.

El caso de Suiza, país neutral desde 1815, que pese a su aparente carencia de amenazas mantiene una sustancial capacidad bélica, muestra esta necesidad. Suiza fue invadida y ocupada por Napoleón en 1798, y aprendió la lección. En la Segunda Guerra Mundial, Hitler consideró ocupar Suiza, pero fue disuadido al advertir que las capacidades militares del país le impondrían un fuerte precio. Tras la invasión de Ucrania por la Federación Rusa, la Confederación Suiza resolvió incrementar su presupuesto de defensa y equiparse con nuevos aviones de combate F-35 (Peter, 2022). Esto muestra una vieja verdad: quien posee recursos importantes debe protegerlos, aun cuando se trate de un Estado neutral o, más bien, precisamente por ello.

LA VISIÓN DE ESTADOS UNIDOS RESPECTO DE LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS

Resulta útil destacar aquí lo expresado por Robert McNamara con relación a la misión de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. McNamara fue Secretario de Defensa estadounidense del gobierno encabezado por el presidente John Fitzgerald Kennedy y uno de los precursores fundamentales de las actuales capacidades de conducción de la defensa y control civil.

En una obra publicada por McNamara en la década de 1960 — que parece haber tenido una significativa influencia en la perspectiva estadounidense respecto de las fuerzas armadas latinoamericanas—, señaló que Estados Unidos había introducido una orientación totalmente nueva a su política militar en relación con América Latina. Tras destacar que el nuevo criterio tendía a colocar tal política en armonía con la naturaleza y los alcances de la que se entendía constituía la verdadera amenaza a los países situados al sur de Estados Unidos, y asumiendo que existían pocas posibilidades de algún ataque convencional desde fuera del hemisferio contra algún Estado americano, aseguró que no veían necesidad de que los países latinoamericanos mantuvieran grandes fuerzas militares convencionales, especialmente aquellas que exigían equipamiento costoso y complejo. Por tanto, la

política de ayuda militar norteamericana para la región se limitaría a compras de algunos equipamientos de reposición de un tipo y costo que mejoren su seguridad interna. Observó asimismo que la ausencia de una gran amenaza externa al hemisferio había contribuido también a focalizar las energías de las naciones firmantes del Tratado de Río de Janeiro en el problema de los levantamientos armados inspirados por fuerzas externas, pues esa amenaza representaba un gran desafío en América Latina y Estados Unidos debía procurar auxiliar a sus aliados proporcionándoles adiestramiento, consejeros y ayuda en equipamiento y técnicas contrainsurgentes (McNamara, 1968, pp. 41-42).

En realidad, estas expresiones inauguraron una política estadounidense hacia la región que perdura hasta nuestros días. Se trata de una de las pocas políticas estadounidenses en relación con América Latina de las que puede afirmarse que continúan vigentes desde la Guerra Fría hasta el día de hoy y rige plenamente respecto de Argentina. Consiste en favorecer y proponer la dedicación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a la seguridad interna de sus respectivos países, aun cuando tal política no ha implicado imposiciones sino, fundamentalmente, estímulos para la adopción de tal rumbo. Esta política es coherente con otros objetivos de Estados Unidos en la región, como favorecer la paz en ella, pero es perjudicial a otros, como el relativo al mantenimiento y fortalecimiento del sistema democrático. La asignación de la seguridad interna a las fuerzas armadas frecuentemente es acompañada por la solicitud de control de la actividad de inteligencia, lo que deja a las instituciones militares, con fuerte tradición de práctica y vocación política, en posición de árbitros de la gobernabilidad de los países.

OTRAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS ARGENTINAS

La legislación argentina vigente —nos referimos a las leyes, por cuanto los reglamentos deben ajustarse a las leyes para no incurrir en inconstitucionalidad (arts. 31 y 99 inc. 2°, Constitución Nacional)— establecen como misiones de las Fuerzas Armadas la defensa (art. 2°, Ley N° 23.554, y artículo 6° segundo párrafo, Ley N° 24.948), el apoyo a las operaciones de seguridad interior y la actuación excepcional cuando las capacidades del sistema de seguridad interior hubieran sido superadas —situación jamás configurada hasta el momento—, incluyendo el rechazo en tiempo de paz a un ataque contra la jurisdicción militar (artículos 27 a 32, Ley N° 24.059 y artículo 6° tercer párrafo, Ley N° 24.948), las operaciones de paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (art. 6° cuarto párrafo, Ley N° 24.948) y las operaciones en apoyo de la comunidad o de países amigos (artículo 6° quinto párrafo, Ley N° 24.948).

Esta última misión comprende las operaciones de protección civil, enmarcadas actualmente en la Ley N° 27.287 de Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y referidas fundamentalmente a la prevención, preparación, respuesta y recuperación de desastres naturales o antrópicos, y al apoyo a la comunidad ante situaciones que, aunque no constitutivas de desastre, requieran tal apoyo.

Un aspecto que hemos destacado es que estas misiones no tienen ni pueden tener la misma jerarquía, por cuanto las Fuerzas Armadas constituyen el único medio concebido y diseñado específicamente para la defensa, mientras que para la seguridad interior han sido concebidas y diseñadas las instituciones policiales y fuerzas de seguridad. Por ello, las operaciones de paz sólo debieran constituir objeto de la atención del sistema de defensa, en aquellos casos en los cuales exista un interés nacional en juego, dado que la finalidad específica de dicho sistema es la defensa de la República Argentina o bien las responsabilidades derivadas de un tratado de alianza.

Respecto a la misión subsidiaria de apoyo a la comunidad ante desastres naturales o antrópicos, cabe señalar que no sólo deben cooperar las fuerzas armadas, sino la totalidad de las instituciones y organismos previstos en el Anexo de la Ley N° 27.287. Aquí es preciso recordar lo que muy adecuadamente establecía la hoy derogada Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas, aprobada por Decreto N° 1.691/2006 y anteriormente citada, sobre la no afectación de las capacidades requeridas para el cumplimiento de la misión primaria y esencial.

La aludida directiva establecía como misiones subsidiarias la participación de las fuerzas armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059; en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos; y en la construcción de un sistema de defensa subregional.

Instauraba, además, adecuadas pautas respecto de la relación entre la misión principal y las subsidiarias. En el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas, establecía que debería considerarse que los compromisos multilaterales y la contribución nacional al sistema de seguridad colectiva no deberían implicar de ninguna manera el deterioro o la disminución de los recursos y de las capacidades operativas necesarias para el cumplimiento de la misión principal del instrumento militar.

Por otra parte, la importancia que se asignaba en la directiva a la misión subsidiaria de las fuerzas armadas relativa a la participación en misiones de paz en el marco de Naciones Unidas —tendiente al logro de mejores condiciones globales de paz y seguridad internacional—,

determinaba que tal misión debería considerarse como un importante factor a contemplar para el diseño y la determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere al logro y a la consolidación de los estándares mínimos requeridos para la interacción militar multilateral.

Respecto a la participación en operaciones de seguridad interior previstas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059, la directiva establecía que las fuerzas armadas deberían desarrollar las acciones previstas por la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 tendientes a garantizar la seguridad interior de acuerdo a los precisos límites y criterios establecidos en sus artículos 2, 27, 28, 29, 30, 31 y 32, que prevén la participación del instrumento militar en cuestiones de seguridad interior puntual y exclusivamente para ciertas circunstancias ya explicitadas anteriormente. Conforme a la Directiva, en el supuesto de empleo de elementos de combate para restablecer la situación normal de seguridad interior, debía considerarse que, tratándose de una forma excepcional de empleo del instrumento militar, sería desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad y no debería incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas (artículos 31 y 32 de la Ley N° 24.059).

Con relación a las operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofes, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determinare con arreglo a las leyes vigentes, la Directiva preveía que debería considerarse que, si bien eran importantes requerimientos de la Nación que ineludiblemente deben ser atendidos a través de las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerzas Armadas, como misión subsidiaria del instrumento militar esta participación en tales operaciones de apoyo se realizaría a partir de las capacidades circunstancialmente remanentes de las mismas.

Aunque hoy la directiva aprobada por Decreto N° 1.691/2006 no está en vigencia —sin perjuicio de que tal vigencia pueda ser restablecida en el futuro— creemos que estos principios resultan fundamentales si se quiere contar en el país con una adecuada capacidad de defensa.

REFLEXIONES FINALES

Hoy el conflicto armado interestatal constituye, lamentablemente, una realidad plenamente vigente en el mundo. La tarea de reconstruir la capacidad de defensa de Argentina es bastante más compleja que la de adquirir dos escuadrones de aviones antiguos sin armamento y con diversas limitaciones y ocho blindados a rueda, más allá de que estos actos puedan constituir un comienzo de aplicación de una política en tal sentido.

Es preciso tomar conciencia de la situación en que se encuentra el país en la materia indicada y realizar un esfuerzo permanente de reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas, construyendo un consenso multipartidario que coloque dicho objetivo por encima de los cambios políticos y ponernos de acuerdo los argentinos en para qué cabe emplear las Fuerzas Armadas.

DOCUMENTOS CITADOS

Asamblea General de las Naciones Unidas (1974). *Resolución 3314 (XXIX)*. Organización de las Naciones Unidas. 151-152.

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 727/2006. Defensa Nacional. 12 de junio de 2006. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 683/2018. Defensa nacional. 24 de julio de 2018. Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 1107/24. 19 de diciembre de 2024. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318420/20241219>

Poder Ejecutivo Nacional. Decreto N° 1112/24. Sistema de Defensa Nacional. 20 de diciembre de 2024. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/318502/20241220>

Ministerio de Justicia. Ley N° 23.554. Defensa Nacional. 26 de abril de 1988. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>

Ministerio de Justicia Ley N° 24.059. Seguridad Interior. 17 de enero de 1992. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/norma.htm>

Ministerio de Justicia. Ley N° 24.948. Fuerzas Armadas. 3 de abril de 1998.

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=50229>

Ministerio de Justicia. Ley N° 27.287. Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil. 20 de octubre

- de 2016. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/266631/norma.htm>
- Cámara de Diputados de la Nación, Orden del Día N°1064. *Dictamen de las Comisiones de Defensa Nacional y Asuntos Constitucionales sobre el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo sobre Bases jurídicas, orgánicas y funcionales de la Defensa Nacional*. 22^a. Reunión-continuación 13^a. Sesión ordinaria, Diario de Sesiones. Buenos Aires.
- Cámara de Diputados de la Nación, Sesión del 15 de agosto de 1985, 22^a reunión, 13^a. Sesión Ordinaria, *Diario de Sesiones*. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, 21 de agosto de 1985, 23^a reunión, continuación de la 13^a sesión ordinaria, *Diario de Sesiones*. Buenos Aires.
- Cámara de Diputados de la Nación, 21 de agosto de 1985, 23^a reunión, continuación de la 13^a sesión ordinaria, *Diario de Sesiones*. Buenos Aires.
- Cámara de Senadores de la Nación, sesiones del 22 y 23 de octubre de 1986, 28^a y 29^a. reuniones - continuación 22^a. sesión ordinaria. *Diario de Sesiones*. Buenos Aires.
- Cámara de Diputados de la Nación, 44^a. 28 y 29 de diciembre de 1987, reunión - continuación 5^a. sesión extraordinaria (especial), *Diario de Sesiones*. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, 28 y 29 de diciembre de 1987, 44^a. reunión - continuación 5^a. sesión extraordinaria (especial), *Diario de Sesiones*. Buenos Aires.
- Congreso de la Nación, Cámara de Diputados, 29 y 30 de diciembre de 1987, 45^o reunión, continuación 5^o sesión extraordinaria, *Diario de Sesiones*. Buenos Aires.
- Department of War, 2025. Disponible en <https://www.war.gov/> (acceso 15 de julio de 2025).
- Ministerio de Defensa de la República Popular China, 2025. <http://eng.mod.gov.cn/xb/DefensePolicy/index.html> (acceso 18 de octubre de 2025).
- Ministerio de Defensa del Reino Unido, 2025. <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence> (acceso 18 de octubre de 2025).
- Ministerio de las Fuerzas Armadas y de los ex combatientes de Francia, 2025, disponible en <https://www.defense.gouv.fr/ministere/missions-du-ministere-armees-anciens-combattants> (acceso el 18 de octubre de 2025).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Druetta, Gustavo (1989). Herencia militar y lucha parlamentaria. *Revista Nuevo Proyecto*, (5-6), 185-202.
- Galula, David (2006). *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*. Bloomsbury Publishing.
- McCuen, John (1966). *The art of counter-revolutionary war*. Stackpole Books.
- Mazzei, Daniel (2013). La misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y los orígenes de la Guerra Sucia, 1957-1962. *Revista de Ciencias Sociales*, (13), 105-137.
- McNamara, Robert (1968). *A essência da segurança*. Ibrasa.
- Peter, Theodora (2022). Switzerland to bolster its armed forces. *Swiss Community*. Organization of the Swiss Abroad. <https://www.swiss-community.org/en/news-media/swiss-revue/article/switzerland-to-bolster-its-armed-forces>.
- Rowe, Peter J. (2024). Law of war. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/law-of-war>.
- Soprano, Germán y Tripolone, Gerardo (2025). Qué leyes para qué amenazas: el péndulo legal de la defensa nacional en el siglo XXI argentino. *República y Derecho. Revista Jurídica*, 10(10), 1-34.
- Trinquier, Roger (1961). *La Guerre Moderne*. Editions de la Table Ronde.
- Tripolone, Gerardo y Soprano, Germán (2025). El péndulo volvió a moverse. Nueva reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. *La Ley*, 89(59), 1-6.
- Ugarte José Manuel (2018). Sobre el Decreto N° 683/2018, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios. *Revista Abogados.com*. <https://abogados.com.ar/sobre-el-decreto-na-6832018-la-ley-no-23554-de-defensa-nacional-y-los-excesos-reglamentarios/21883> (acceso 15 de julio de 2025).
- Ugarte, Jose Manuel (2005). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Plus Ultra.
- United Kingdom (2004). *The Joint Service Manual of the Law on Armed Conflict*. Joint Service Publication 383, Ministry of Defence.

Félix Eugenio Plaza

DEFENSA NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI: NO SÓLO POR QUÉ Y PARA QUÉ, SINO TAMBIÉN CON QUÉ Y CON QUIÉN

INTRODUCCIÓN

La intención de este libro es contestar una serie de preguntas: Defensa Nacional y Fuerzas Armadas en la Argentina del siglo XXI, ¿por qué y para qué? En este trabajo particular agregaremos un par de preguntas más: ¿Con quién y con qué? Es decir, qué militar pretendemos en nuestras fuerzas armadas y qué medios militares se deberían desarrollar. Esta respuesta se complejiza debido a nuestra historia contemporánea, la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) en política y en conflictos internos y externos, el papel de árbitro de las relaciones sociales del país que asumieron, las consecuencias jurídicas posteriores, los clivajes ideológicos que persisten y la falta de acuerdos básicos sobre la temática.

Ese sencillo cuestionamiento ausente en otros países FFAA —por qué y para qué la defensa nacional y las FFAA— implica un acuerdo previo sobre temas tan diversos como los límites entre los conceptos de seguridad y defensa, alineamiento internacional, conceptos de soberanía nacional y la comprensión de las FFAA como un elemento de *ultima ratio* o un activo que puede ser usado en todo momento. Muchas de las respuestas deben sustentarse en un adecuado y actualizado marco normativo, por lo cual cabe plantearse si no existe la deuda de debatir y lograr consensos que avancen hacia una ley de defensa que mire al siglo XXI. Que no sea una ley para impedir que se repita el pasado, sino ajustada al nuevo orden mundial. También debería haber un acuerdo político amplio que evite los movimientos semi-pendulares en los decretos reglamentarios.

Para satisfacer estos interrogantes planteados, este trabajo propondrá dos escenarios políticos distintos que muestren dos extremos en el potencial accionar de las FFAA. A partir de allí, se pensará el militar necesario y un posible diseño de fuerzas apropiadas para cada concepción. En el trayecto se recorrerán rápidamente los instrumentos normativos divididos en dos grupos: los más restrictivos y los más amplios. Veremos que ambas series de documentos comparten el *corset* que impone la ley de Defensa Nacional, indicando que las FFAA sólo se utilizarán ante agresiones externas de manera reactiva.

La ruta seguirá planteando dos escenarios o marcos de actuación para las FFAA: uno resultante de la aplicación de los instrumentos normativos restrictivos y el segundo no contemplado en el espíritu de ningún documento emitido. Este segundo definiría a las FFAA como herramientas disponibles para usar en otros momentos y motivados por otros incentivos. FFAA activas y no meramente reactivas. El único límite sería la capacidad intrínseca de las FFAA para lograr los efectos deseados pretendidos.

El recorrido del trabajo continuará explicitando con qué militar deberíamos cumplir los mandatos de defensa si adherimos al escenario amplio, ya que la identidad militar actual es asimilable al escenario restrictivo. Luego de contestar esa pregunta, pasaremos superficialmente a determinar con qué medios llevaríamos adelante las tareas de defensa en ambos escenarios.

Determinar con qué medios debería dotarse a nuestras FFAA para cumplir su misión es una tarea ardua, que debe ser llevada a cabo por un grupo de especialistas de distintos ámbitos, siguiendo un proceso coordinado y recurrente. Por ello en este trabajo solo se esbozará cómo debería encararse ese proceso de planificación y desarrollo de fuerzas y se ensayará una rápida apreciación del escenario naval, el cual, por experiencia profesional, está más cerca de las competencias de quien escribe.

LA LEY DE DEFENSA NACIONAL

La ley 23.554 de 1988 surge en un momento histórico particular en el marco internacional: la bipolaridad caducaba, pero el muro de Berlín aún se sostenía. En el marco interno, la democracia se estaba afirmando con ciertas dudas, mientras que los movimientos carapintadas habían eclosionado como consecuencia visible ante la falta de resolución profunda del problema asociado al juzgamiento de los responsables de la lucha contra las organizaciones armadas desarrollada en la década de 1970. El pasado de las FFAA era reprochable, por lo que debía haber cambios sustantivos en el rol de estas y, específicamente, en la actitud de los militares.

Existía en ese momento un consenso entre los partidos políticos respecto a establecer un marco normativo sobre las FFAA que impidiera la repetición de hechos del pasado. Esta ley era —y es— una piedra de toque para edificar una nueva relación civil-militar, teniendo en mente defectos en la relación anterior. Aun con matices, podemos tomar la opinión de Prudencio García (1995) como el resumen de la visión de los partidos progresistas del momento sobre los defectos intrínsecos en los militares latinoamericanos, entre los cuales expresa:

- Exacerbado adoctrinamiento anticomunista en la educación y formación de los militares.
- Derivación de la idea de defensa hacia el concepto de enemigo interior; lo que desplazó sus funciones hacia aquellas de carácter policial.
- Adhesión a la Doctrina de Seguridad Nacional como visión estratégica de base.
- Autoatribución por parte de las FFAA de los conceptos de patria y patriotismo.

Asimismo, García agrega otros muy particulares de su visión:

- Grave relajación de los conceptos éticos, asumiendo la tortura como método habitual y sistemático en el campo de la información.
- Frecuente respaldo de las FFAA a modelos económicos de fuerte base oligárquica y gran desigualdad social.

Respecto de la particularidad argentina, agrega:

- Influencia del integrismo católico.
- Intervencionismo en política a partir del año 1930.
- Influencia de la doctrina francesa de lucha contrainsurgente.

Es indudable que este listado obedece a un posicionamiento político que no todos sostendrían, pero no se puede dejar de acordar que al menos algunas de las consideraciones poseen una base razonable. De todas formas, los aspectos de relajamiento ético podrían ser explicados de otra forma, al igual que la adhesión a modelos económicos que estaban lejos de ser unánimes entre los militares argentinos.¹ No es intención

1 Los clivajes en el seno de las FFAA entre adherentes a un sistema liberal y otros nacionalistas y más cercanos al peronismo tradicional fueron relatados por Félix Luna (1994). Sus consecuencias —también mencionadas por el autor en ese libro— son, entre otras, las asonadas como colorados y azules o el desplazamiento de Juan Carlos Onganía.

desarrollar cada elemento de los descriptos por García, pero sí mencionarlos como base del ideario que permeaba en la construcción de la ley de defensa.

La ley establece que la finalidad de la defensa nacional es garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación, así como proteger la vida y libertad de sus habitantes. Reafirma la diferencia absoluta entre defensa y seguridad interna, limita los espacios de interés al territorio nacional incluyendo la Antártida e islas en disputa y los espacios marítimos y aéreos. Contempla de manera superficial como abarcados entre los elementos a cautelar a los ciudadanos y bienes nacionales en espacios internacionales. Siempre el accionar de las FFAA se opone a agresiones externas. Especifica que la defensa no es un problema militar, sino político y multidisciplinario, pero aclara que para hablar de defensa la intervención de las FFAA es imprescindible. Su artículo 2° establece que “La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para solucionar conflictos en los cuales deban participar las FFAA de manera efectiva o disuasiva para conjurar agresiones de origen externo”. La ley no habla de amenazas o riesgos, sino de agresiones, las cuales taxativamente deben ser de origen externo, pero no define que deban ser Estados con sus FFAA orgánicas u organizaciones o fuerzas irregulares.

LOS DECRETOS REGLAMENTARIOS Y LAS DPDN ASOCIADAS

Esta fundamental laguna o puerta que deja abierta la Ley de Defensa Nacional fue aprovechada por las sucesivas administraciones para proponer reglamentaciones particulares que mostraron claramente los enfoques ideológicos, los cuales, en la realidad, no fueron más que afirmaciones retóricas —especificadas en los contextos y enunciaciones de los considerandos— en lugar de determinaciones de tareas específicas que modificaran el campo de acción de las FFAA.

No llegaremos a un estudio comparativo de detalles, sino que mostraremos los puntos de confrontación centrales de estos documentos derivados de la ley de Defensa Nacional. Dada la dimensión de este trabajo, sólo se ilustrará la idea tomando algunos documentos referenciales. Por un lado, los elementos restrictivos, aquellos contemplan el uso de las FFAA sólo ante amenazas de FFAA estatales. Entre ellos se encuentra el Decreto 727 de 2006 y 457 de 2021, que impone una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), así como las DPDN del año 2009 y 2014. En la otra cara incluimos el decreto 638 de 2018 y el 1.111 de 2024, los cuales amplían el ámbito de acción de las FFAA y contemplan su utilización ante amenazas externas, pero no necesariamente de FFAA de un Estado.

Cabe destacar —esta es una propuesta central del presente trabajo— que tal oposición de documentos entre totalmente restrictivos y otros menos restrictivos no son los extremos de un péndulo, sino —a lo sumo— un extremo y la posición central del péndulo. El otro extremo se plantea más adelante y no tiene correspondencia con ningún elemento normativo promulgado.

Empecemos por los que denominamos restrictivos, es decir, que definieron que la agresión debía ser perpetrada solo por fuerzas armadas orgánicas de un país (Decreto 727/2006). A ese imperativo absoluto para habilitar el accionar militar antepone un contexto que establecía una red de múltiples elementos que explicaba que ese ataque de una FFAA de un Estado era casi de imposible ocurrencia (DPDN, 2009). Las tareas asociadas condicionaban el accionar de las FFAA, en especial del Ejército Argentino (EA), que, salvo el adiestramiento, carece de tareas reales en tiempo de paz.² Estos documentos mencionan una multiplicación de conflictos internos con nuevos actores. Sin embargo, la DPDN 2021, aprobada por decreto 457 de 2021, sostiene que la tendencia mundial es hacia el retorno de los conflictos interestatales. Por ejemplo, la guerra entre Rusia y Ucrania mostraría una vuelta al pasado. De alguna manera, esto es una justificación para la política restrictiva.

Los documentos restrictivos hacen hincapié en los espacios territoriales y el concepto de soberanía como elementos centrales a cauterizar por el sistema de defensa. Si bien hacen una amplia mención a la cuestión del Atlántico Sur y la intención permanente de recuperación de esos espacios usurpados por una potencia colonial, manifiestan de modo firme que su recuperación será en el marco del derecho internacional, es decir, no mediante el uso de la fuerza. Tampoco expresan que dotarse de una fuerza disuasiva potente contribuiría a esa recuperación. Maximizan el concepto de integración en América del Sur y refuerzan que la misma es una región de paz y armonía, abundando en menciones a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y a una potencial alianza militar en su marco, a través de la creación de un sistema militar supranacional al cual se subordine nuestras FFAA. De alguna manera, esta política delegaría nuestra defensa a ese instrumento, soslayando el vigente en la Organización de Estados Americanos (OEA)³ y, por lo tanto, rechazando la tutela de los Estados Unidos.

2 La Armada Argentina posee responsabilidades operativas de tiempo de paz, como la búsqueda y el salvamento y el control de los espacios jurisdiccionales. Por su parte, la Fuerza Aérea Argentina vigila el espacio aéreo.

3 El instrumento de defensa colectiva contemplado en la OEA es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947, pero que demostró poca utilidad práctica.

El decreto 1.714 de 2009, que aprueba la DPDN de ese año, incorpora amplias menciones a temáticas vinculadas con el género, la defensa de los derechos humanos y la educación de los militares como ciudadanos militares dotados de los mismos derechos que el resto. Hace hincapié en la formación ciudadana de los militares y su adhesión al sistema democrático. Estas menciones sobre género y derechos humanos se vieron plasmadas en muchas acciones enérgicas y concretas llevadas adelante especialmente en la gestión de Nilda Garré en el Ministerio de Defensa (2005-2010). Los derechos humanos se abordan con una muestra de orgullo, contraponiendo esa visión humanista a una que pretende, merced al poder, imponer intereses por la fuerza y no con la ley o la razón, por ejemplo, con ataques preventivos o acciones militares por fuera del marco legal internacional. Esta sería la visión predominante en el mundo.

Estas extensas menciones a cuestiones de género y derechos humanos, son una característica central de este documento y poco frecuente en otros similares en otros países. Sin duda la incorporación de la mujer en las FFAA hacía necesaria una aproximación proactiva al tema, una preocupación por una adecuada y justa perspectiva de género, pero pensando en integrar equipos de iguales, en la eficiencia para el combate, sostener la disciplina, cohesionar a los integrantes de las fuerzas y la lealtad entre ellos. La realidad es que, en la práctica, esta genuina intención por momentos produjo clivajes innecesarios que afectaron la disciplina y el espíritu de cuerpo. Por otra parte, ese peso otorgado a la cuestión se sostuvo en los sucesivos gobiernos del mismo corte ideológico, cuando ya habían transcurrido muchos años de la incorporación de la mujer y su presencia era ya naturalmente aceptada.

Todos los instrumentos señalados como restrictivos abordan la cuestión de las misiones de paz como tarea secundaria, siempre en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. En los hechos se participó en misiones de mantenimiento de la paz, pero no de imposición. Se deja taxativamente de lado cualquier mención —ni siquiera una ejercitación— que implicara misiones cercanas a las denominadas nuevas amenazas, aunque las mismas fueran de una antigüedad centenaria. Por ejemplo, se evitó la participación en los ejercicios PANAMAX dado que se incorporaba el concepto de piratería.

Es contundente la adhesión a una concepción eminentemente defensiva de nuestra política de defensa. “Defensa defensiva” parece una redundancia. Sin embargo, es una puesta en valor de una concepción política que lleva incluso a mencionar que no se comprarán armas ofensivas, manifestación particularmente original y de escasa aplicación práctica. Incluso esta manifestación fue soslayada luego del hundimiento en operaciones del submarino ARA San Juan, cuando se

ponderó la necesidad de contar con una fuerza de submarinos. Cualquier militar conoce que, después de los portaaviones, el submarino es el arma ofensiva por excelencia.

Si recorremos los documentos menos restrictivos —hablamos de los decretos 639/2018 y 1.111/2024— encontramos otro tipo de menciones, incluso con diferentes abordajes entre las dos administraciones que adhirieron a esa idea. Lo central de ambas es que quitan la restricción de que el ataque deba ser perpetrado por FFAA orgánicas de un Estado. Incluye organizaciones, pero deben ser internacionales, como indica la ley.

En la primera, durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019), si bien la misión principal se determina con énfasis, hay un espacio que destaca la importancia de la salvaguarda de los intereses nacionales, concepto que en el documento reglamentario de la gestión de Javier Milei (asumida en 2023) cobra principal protagonismo. Subyace la idea de la defensa de los intereses y posicionamientos nacionales que puedan ser afectados en cualquier lugar. A la vez, en su enunciación de contextos incluye una extensa apreciación economicista, flujos y relaciones comerciales, mercados y control de estos.

Se contempla la soberanía en el Atlántico Sur, aunque no definen modalidades de hacerla efectiva. En la enunciación de contextos, la reglamentación de la gestión de Javier Milei se posiciona claramente en una cosmovisión global particular. Aborda la lucha contra el terrorismo, los Estados terroristas y su posible injerencia en la región, aspecto sobre el cual los documentos durante la presidencia de Macri exhibían una somera preocupación, en particular, en relación con la Triple Frontera. También se posiciona fuertemente sobre la violación de los derechos humanos en Venezuela, tildando a su gobierno de dictadura, mientras las otras sólo expresaban inquietud por la crisis humanitaria motivada por su aislamiento internacional. Además, suma firmemente como meta el control espacial y ciberespacial como elementos de la defensa.

En la contextualización mundial, establece que las nuevas amenazas son elementos para tener en cuenta en la política de defensa. Define las vinculaciones internacionales, ramificaciones e implicancias de las mismas. Entre ellas, menciona especialmente el narcotráfico y el terrorismo. Más allá de lo establecido en los documentos, la administración Milei evidencia un claro posicionamiento estratégico alineado a los Estados Unidos e Israel.

Sin embargo, es clave destacar que todas las enunciaciones no se asocian con acciones concretas. En la práctica real, las FFAA sólo seguirán utilizándose frente agresiones externas de FFAA u otras organizaciones, pero no en seguridad interior. Solamente queda abierta con mayor campo la posibilidad de actuar en el exterior, en el marco

de las Naciones Unidas y, llegado el caso, alineado a un aliado de peso. Esta posibilidad sobrevuela el documento, pero el mismo no termina de definirse.

Un punto para remarcar es que las acciones de mayor injerencia de las FFAA en tareas asociadas a la seguridad fueron desarrolladas durante los procesos políticos restrictivos, por ejemplo, los operativos Escudo Norte y Fortín, hecho mencionado en los considerandos del decreto 1.112 de 2024.

Para muchos analistas, esta serie de documentos implica irse a los límites de dos posiciones antagónicas, la expresada como escenarios restringidos y otra más amplia o menos restrictiva (Soprano y Tripolone, 2025; Tripolone y Soprano, 2025).⁴ Sin embargo, si nos comparamos con otros países, incluso de la región, nuestra posición menos restrictiva es solo un matiz de restricción. Constituye sólo una declamación de posiciones relativas a cuestiones de seguridad interior o empeñamientos internacionales que no se traducen en acciones concretas.

Para este trabajo, guardaremos la posición restrictiva como realmente un lado del péndulo, pero asumiremos que el extremo opuesto no se halla en las reglamentaciones menos restrictivas vistas antes, sino más próximo a los países centrales.

A continuación, propondré un resumen sobre los lineamientos centrales de los escenarios contemplados. Por un lado, el restrictivo; por el otro, un escenario realmente sin restricciones, que avanza incluso más allá de la Ley de Defensa Nacional, por lo cual requiere una modificación de toda la legislación asociada a la defensa nacional.

EL ESCENARIO EMPLEO NACIONAL RESTRICTIVO

Este escenario es el definido por los documentos normativos ya mencionados, desde la ley de Defensa Nacional hasta las reglamentaciones y DPDN de las administraciones Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández. Los puntos salientes son:

- Las FFAA son elementos de *ultima ratio* sólo para ser usadas si el país es atacado por las FFAA de otro Estado.
- El uso de las FFAA propias será solo para recuperar y defender lo propio.
- El marco de acción está dentro de los límites de nuestro país.
- Los límites entre seguridad y defensa son férreos: no se permite a las FFAA participar en la primera, salvo los espacios dejados

4 [Nota de los editores]: véase también el capítulo “¿Por qué y para qué la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas? Las respuestas de los especialistas civiles argentinos en el siglo XXI”, por Germán Soprano y Gerardo Tripolone, en el presente libro.

por la ley de seguridad interior, en caso de estado de sitio o brindando apoyo logístico a fuerzas de seguridad.

Se suma a esto una posición internacional manifiestamente pacifista, la cual podría interpretarse que asume el uso de la fuerza como una calamidad. Niega explícitamente la apelación a la fuerza para resolver cualquier cuestión, a la par que insiste en que América del Sur es tierra de paz y amistad. Las FFAA sólo cumplirán su misión específica en una situación que el mismo escenario plantea casi imposible: el ataque armado por FFAA de otro Estado. Por ello, le asignan tareas subsidiarias de apoyo a la comunidad, tales como el reparto de viandas, la asistencia en incendios y otras catástrofes. Los propios documentos reconocen a las FFAA su apego a la democracia cuando realizan esas tareas. De hecho, el grueso del reconocimiento a las FFAA nace de esa utilización, como sucede en la DPDN de la administración Fernández, la cual destaca el rol de las FFAA en la pandemia y lo toma como elemento a considerar al definir sus funciones. Esas tareas no requieren de armas, de violencia, ni de actitud combativa, la identidad militar que se propone es diferente a la tradicional y expandida en el mundo. El apelativo “soldado de la paz” enmarca esta posición.

Otros ámbitos de actuación son las misiones de paz. Sin embargo, éstas últimas están mayoritariamente inscriptas en escenarios de mantenimiento de paz, con escasa posibilidad de enfrentamiento o escaramuzas. La posibilidad de empleo de armas, de empeñarse en el quehacer específico, es prácticamente nula. Esta idea rectora condiciona incluso el adiestramiento combinado, dejando fuera a las FFAA de muchas ejercitaciones incluso regionales.

EL ESCENARIO INTERNACIONAL SIN RESTRICCIONES

En este escenario —ficticio o propuesto, ya que no existe en documentos nacionales—, los límites entre seguridad y defensa serían más laxos. Se entiende que las FFAA pueden ejecutar otras tareas y satisfacer otras demandas. Por su misma esencia, de organización piramidal y jerárquica, integrada por gente joven, en estado físico óptimo, acostumbrados a obedecer órdenes y ejercer la autoridad en ambientes complejos y dinámicos, las FFAA pueden desarrollar múltiples tareas y obtener distintos efectos deseados, pero siempre actuando como soldados. La clave en este sentido es la coherencia en las Reglas de Empeñamiento (ROE) y el concepto de contención o control de la fuerza. Abundaremos en este tema al analizar la identidad del soldado.

A la vez, esta visión entiende que sostener, equipar y mantener fuerzas armadas para ser utilizadas en un escenario prácticamente improbable es un despilfarro de recursos. Por tanto, busca utilizarlas de una manera que implique devolver a la sociedad el esfuerzo que

hace al sostenerlos. Esta utilización debe ser en su rol específico, pero ampliado no solo en tareas subsidiarias.

Su misión puede estar dentro o fuera del país, lo que agiganta el rol diplomático. Lo importante es servir a los intereses de la nación, más allá de su ubicación geográfica. El interés puede ser, por caso, lograr una estatura estratégica o un lugar de influencia en la comunidad internacional. El único antecedente cercano a esta visión —ejecutado antes de la primera reglamentación— fue la decisión, por parte de la administración de Carlos Menem, de enviar naves a la primera guerra del Golfo Pérsico.

En este escenario, nuestros soldados pueden pelear guerras o librar conflictos ajenos. La imposición de la paz será un escenario corriente; enfrentar fuerzas irregulares, una constante; el estar dispuesto a arriesgar la vida en un conflicto extraño, una posibilidad a asumir. La idea es que esa actividad de las FFAA puede traer al país beneficios de distinto tipo, desde ayudas económicas e inversiones a simplemente un lugar en los foros internacionales. Parte de un concepto de soberanía ampliado y de entender que las FFAA son una herramienta de la diplomacia o simplemente del país para lograr sus metas más allá de ser las mismas ajenas al ámbito de la defensa.

Esas fuerzas armadas en lo interno tendrán roles más activos en flagelos modernos como el crimen organizado, por ejemplo, el narcotráfico. Se realza la capacidad intrínseca de una organización militar de producir efectos deseados en distintos escenarios, sin preguntarse si son de seguridad o defensa. Si existe la necesidad y las FFAA la pueden cubrir, se usan sin cuestionamientos. En países europeos puede notarse la presencia de soldados vestidos de combate y armados patrullando en aeropuertos, estaciones de ferrocarril o centros de interés turístico. La razón aparente está asociada a potenciales ataques terroristas, pero producen efectos en otros ámbitos. Nadie se pregunta si ello es seguridad o defensa, nadie que se mantiene en la legalidad parece sentirse intimidado o lesionado en sus derechos, sino todo lo contrario.

Es importante vislumbrar que, en este abordaje de empleo de las FFAA, la formación, instrucción y adiestramiento posee particularidades distintas. El manejo del Derecho Internacional en sentido amplio y de los derechos humanos es relevante al apreciar al tercer actor, el civil, ya que será un escenario normal el enfrentar tropas irregulares camufladas entre civiles, que normalmente quedan entre dos fuegos.

El trabajar en esos ambientes más complejos, multidimensionales y dinámicos, es la base de aptitud para enfrentar en territorio propio a otros flagelos. Por ejemplo, al narcotráfico y otros similares. Es decir, este escenario internacional se inscribe de lleno en la llamada

securización de la defensa, pero también en considerar a las FFAA un instrumento siempre disponible que puede y debe ser usado.

La pregunta que surge es cómo se forma el soldado que irá a ese combate sino convencido de la causa final, al menos seguro de que su pelea servirá para obtener un beneficio o concretar un interés real que ayude a su país y, por lo tanto, a sus habitantes.

LA EVOLUCIÓN DEL CONFLICTO Y LA IDENTIDAD DEL SOLDADO ARGENTINO

De la mano de las visiones restrictivas, pareciera que en los últimos años el militar argentino fue perdiendo su esencia de soldado y que por momentos siente vergüenza de prepararse para su misión central. La palabra guerra se escucha menos en los institutos militares y en los mandos de las FFAA y nunca en las autoridades políticas.

En cada fecha patria, los distintos ministros de defensa suelen congratular a las fuerzas por su participación en tareas de apoyo a la comunidad o por apagar incendios. Los militares son reconocidos como una organización no gubernamental (ONG) o como bomberos. El problema es doble. Por un lado, es muy caro mantener FFAA para esas tareas, sin otro fin o meta; por el otro —más grave aún—, es la pérdida de esencia del soldado que, incluso en su formación y adiestramiento, deben restringir los normales procedimientos en uso en el mundo ajustándolos a un filtro de humanismo ajeno al escenario de acción.

Es menester reconstruir una identidad militar y ello no es solo responsabilidad de las administraciones políticas sino también de las propias FFAA. La identidad que fue reprochada por la experiencia de la década de 1970 desapareció, pero no fue reemplazada por algo pensado y decidido, sino que la situación actual es el resultado de reformas mal formuladas, no aceptadas íntimamente o truncadas y de la incapacidad desde la política de dar un sentido virtuoso y permanentemente útil a la profesión militar.

Es evidente que esa identidad debe ser modificada, para todos los escenarios, pero en especial para el amplio y sin restricciones. Si queremos involucrarnos en situaciones reales de conflicto, que implicarán riesgos pero también beneficios, los militares argentinos deben estar a la altura del desafío y ser conscientes de su tarea y sus responsabilidades.

Una identidad militar bien consolidada es uno de los aspectos más importantes a lograr en función de participar en misiones exteriores complejas y en situaciones lindantes con seguridad interior enfrentando nuevas amenazas. Esa formación del militar implica una dimensión axiológica, normativa y, además, la comprensión de las características de esos escenarios que puede enfrentar.

Los escenarios que se pretende ilustrar obligan a encarar el potencial conflicto desde múltiples dimensiones, siendo la militar sólo una que debe accionar en forma coordinada desde la planificación con otras, tales como las políticas, económicas, sociales y de información (Holeindre 2012). Muchas veces lo militar es lo menos importante, pero resulta necesario. Hace decenas de años que se infieren estos escenarios al hablar de guerras asimétricas o híbridas. A los fines de este trabajo, usaremos una categorización tradicional de los estados mayores occidentales y sumiremos esos tipos de guerra o conflictos como variaciones comprendidas entre los llamados conflictos de cuarta generación.

A diferencia de las anteriores generaciones de guerra, las de cuarta generación (4GW, por sus siglas en inglés) se manifiestan mayoritariamente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. La Guerra de Liberación Nacional, la guerra de Vietnam y las luchas en América del Sur son exponentes de este tipo de guerra, donde el uso de la guerra de guerrilla es un pilar.

Las principales características de estos conflictos de 4GW son:

- No enfrentan países de manera abierta o directa.
- No hay un teatro de guerra definido y, por tanto, el éxito de las operaciones no se mide en avances en el terreno.
- Puede haber poderes de combate sensiblemente distintos, donde un actor débil enfrenta a uno fuerte.
- El débil usa métodos no tradicionales, en especial la guerra de guerrillas y el terrorismo o, en la actualidad, *drones* y ataques cibernéticos.
- La guerra se desarrolla en el seno de las poblaciones, por lo que no existen límites definidos y el oponente no es identificable. La guerra se libra en la mente de los pobladores, siendo el verdadero triunfo el hecho de ganar la voluntad, el apoyo y el alineamiento de la población. De allí que los métodos y medios de combate deben ser cuidadosamente elegidos.
- La posguerra cobra una especial dimensión: la victoria política es clave, más allá de las parciales victorias tácticas.

La identidad clásica del soldado está amoldada a los conflictos de tercera generación. La reprobación interna por la forma en que nuestros militares enfrentaron un conflicto de cuarta generación produjo que la intención de alterar la identidad militar post retorno democrático nos intentara anclar en ese molde perimido. Cabe destacar que esos métodos reprochables y hoy definidos como claramente criminales, no fueron un invento de nuestros militares, sino que eran la doctrina

avalada, difundida y ensayada por los principales ejércitos del mundo (Robin, 2005). Por supuesto que la escala, el contexto y los extremos vividos en nuestro país agravan de manera determinante lo actuado.

Pero las medidas correctivas de sucesivas administraciones para modificar la identidad de los militares, además de anclarlos a los conflictos de tercera generación, se manifestaron en una notoria falta de interés por las FFAA, en la declinación permanente del presupuesto, la falta de equipamiento, la imposibilidad de acceder a adiestramientos combinados, así como la recurrente interpelación por hechos del pasado que los militares del momento no habían vivido. De esa forma, la falta de ejercicio de la profesión terminó por despersonalizarlos. Es necesario construir un soldado capaz de enfrentar el nuevo conflicto, un verdadero profesional que pueda intervenir en los conflictos modernos sin los errores del pasado.

El general James Mattis (del Cuerpo de Infantería de Marina de los Estados Unidos) señala al abordar la realidad de los conflictos de cuarta generación que nada de lo indicado es nuevo. Será nuevo solamente para aquellas fuerzas armadas de un Estado que solo estén diseñadas para combatir contra otras fuerzas armadas estatales (Garbini, 2014).

Estos escenarios obligan a los países a abordar con suma seriedad la formación de la totalidad de sus cuadros militares. Esa dedicación a este modelo de soldado moderno se da en especial en los países europeos. Esos ejemplos, entre ellos el francés —del cual tomaremos el espíritu como guía—, son muy estrictos en el abordaje ético del empleo de la fuerza.⁵

Dichos países saben de las consecuencias de no tener los adecuados filtros éticos al accionar militar. Una ética consolidada, sostenida en valores correctamente interpretados, apoyada en normativas coherentes y difundidas a través de elementos simbólicos inspiradores, son la clave de la formación del soldado apto para el conflicto moderno (Plaza, 2017).

Países como Francia en Indochina y Argelia, pero también en Ruanda y Costa de Marfil (Ironnelle, 2008), como Estados Unidos en Vietnam y la Unión Soviética en Afganistán, muchos actores internacionales de peso bebieron la amarga medicina de las guerras de cuarta generación. La supremacía técnica y operacional en el combate convencional no era el punto desequilibrante en este tipo de guerra. No siempre el más fuerte gana y una victoria militar puede ser la antesala de una derrota política absoluta.

5 A lo largo de esta reflexión se toma como referencias las ideas incluidas en documentos oficiales del ejército francés vinculados con la identidad del soldado y el fomento del espíritu de cuerpo.

EL DESAFÍO DE FORMAR LA IDENTIDAD DE LOS MILITARES

Los nuevos conflictos obligan a una revisión del tradicional carácter trinitario de la guerra, esa visión impuesta por Carl von Clausewitz. Cuando este filósofo de la guerra mencionaba el carácter trinitario de la guerra se refería a dos trinidades superpuestas. Clausewitz (2014) hablaba de una trinidad que involucraba las pasiones implicadas en un conflicto y otra que incluía los niveles de conducción o jerárquicos. Para él, genéricamente los niveles eran: el poder político que decidía la guerra o, mejor dicho, el objetivo político de la guerra, esto es, con quién me peleo y por qué me peleo; el nivel de las autoridades militares que definían el uso del poder militar para alcanzar esos objetivos de la guerra; y, finalmente, el soldado que provenía del pueblo y que iba a ser la moneda de cambio del enfrentamiento. A la vez, hablaba de tres sentimientos o pasiones: el odio, la violencia y la enemistad. Estas pasiones deben anidar en el nivel de conducción apropiado: los políticos deben manejar la enemistad, los generales la violencia y el pueblo el odio como combustible en una guerra prolongada y sangrienta.

Cuando hay confusiones o desvíos y hay pasiones equivocadas en los niveles de conducción se producen desastres éticos y carnicerías. Cuando el poder político o la autoridad militar actúa con odio, se producen las peores catástrofes, desde el Holocausto a Dresde, más aún en las confrontaciones internas como Ruanda o la guerra civil española. Del odio a los más graves crímenes internacionales hay un paso.

La identidad del soldado hasta los conflictos de cuarta generación fue descrita por varios sociólogos militares, entre ellos Samuel Huntington en su obra *El soldado y el Estado*. Huntington expresa que el soldado acatará cualquier orden que visiblemente esté relacionada con el cumplimiento de su misión sin ningún límite u objeción. La suerte del enemigo y los civiles presentes no se consideraban.

En los conflictos de cuarta generación, sabiendo que el campo de batalla está en la mente de las poblaciones, el éxito de la misión es la paz subsecuente. La convivencia armónica futura depende de la manera en que sea librada la guerra. Por tanto, el odio debe salir de la ecuación, lo que, en definitiva, hace que el carácter trinitario no pueda sostenerse en el plano de las pasiones, aun cuando sí respecto a las responsabilidades jerárquicas. El odio como dimensión debe desterrarse. Ese odio que hasta la generación anterior de guerra se aceptaba como combustible a la entrega del soldado, debe ser reemplazado en todas las jerarquías por profesionalismo. De allí el nacimiento del llamado sargento estratégico (Krulak, 1999). Este concepto describe las consecuencias y el enorme impacto que una sola acción de combate llevada a cabo por soldados de baja jerarquía puede producir en el conflicto y su resolución. Si esa acción —muchas veces desarrollada y decidida por soldados de baja

jerarquía— está movida por el odio, la posibilidad de excesos crece, los cuales condicionan la suerte final o la victoria política del conflicto. En ese contexto una victoria táctica se convierte en una derrota estratégica.

Actualmente, si bien la probabilidad de un conflicto de tercera generación es pobre en nuestra región, por más pequeña que sea, obliga a cualquier país que pretende cierta estatura estratégica a contar con FFAA. A la vez, si se intenta usar las mismas en escenarios exteriores en apoyo a la política exterior, sin límites de riesgos o compromisos, esa obligación crece exponencialmente y el nivel de la preparación del soldado se multiplica.

La moderna conducción de ese conflicto difuso mantiene la base de la primera trinidad de Clausewitz. Es el poder político el que decide en qué escenario usará la violencia legítima de la mano de las FFAA para defenderse ante un ataque previo o para sostener un interés nacional, cualquiera sea éste. El soldado no define la guerra que pelea, por lo tanto, escapa a su evaluación la justicia de la causa. Es el poder político el que define los objetivos del conflicto, el estado final deseado, es decir, la paz que se quiere construir, así como con quién y por qué se entra en conflicto.

Cuando el Estado decide emplear su fuerza militar, entra en acción el soldado en los altos niveles de conducción para determinar qué operaciones militares son necesarias para consolidar ese estado final deseado. A todo nivel, el soldado legitima y hace justa su guerra combatiendo de acuerdo con los principios y valores de su sociedad, aquella cuya representación detenta y que por supuesto en nuestro caso se ajustan a las normas establecidas en los derechos interno e internacional.

LA CONDUCTA DEL SOLDADO

El soldado eficiente en el conflicto es aquel que posee una identidad sólida y forma un equipo inseparable con sus camaradas. Su especificidad se sostiene en ser consciente de ser el responsable de ejercer la violencia legítima del Estado, arriesgando su vida como parte de un equipo, controlando en función de la misión el nivel de violencia que ejerce, respetando la dignidad de las personas —aun de los oponentes— y controlando el nivel de violencia que ejerce para contenerla en el mínimo compatible con alcanzar su misión. Ante todo, el soldado es un profesional que no cede ante la pasión del odio y respeta las normas de derecho internacional de los conflictos armados, el derecho humanitario y los derechos humanos en los términos que la ley nacional e internacional disponen para cada situación en la que se involucra (État-major Armée de Terre, 1999).

Sería muy largo buscar bases filosóficas para el mínimo de análisis ético que los militares deben incorporar en sus decisiones. Sin embargo,

desde el imperativo categórico kantiano hasta valoraciones o filtros religiosos, una sencilla consideración sería recurrir a un pensamiento central y totalizador que expresa que el mínimo ético que todo ser humano debe sostener en su conducta es no hacer al otro algo que a uno no le gustaría que le hicieran (Eco, 1998).

Un elemento básico que caracteriza al soldado es la primacía del equipo sobre lo individual. Recordemos algunos viejos conceptos que se reforzaban simbólicamente y que aún poseen un enorme valor ritual, por ejemplo, el morir por la patria como especificidad del soldado. “El objetivo del soldado en la guerra no es morir por su país, sino hacer que el maldito que está en frente muera por el suyo”, según la célebre frase del general George Patton. En dicha cita se menciona dos aspectos claves de la profesión del militar y de los ejércitos, quizás la más antigua y característica, que es la disposición de sus integrantes a morir (Bardiès, 2011/2012).

Es necesario reconsiderar esa antigua especificidad militar, ya que actualmente resulta cuestionable hablar de morir o matar por la patria. Lo que realmente distingue a los militares es su obligación de combatir colectivamente si se les ordena, arriesgando sus vidas en representación de la comunidad soberana de la que obtienen legitimidad y a la que pertenecen. A la vez, entender que el conflicto no se gana matando enemigos, sino doblegando oponentes, si es posible, sin ejercer la violencia o haciéndolo en la menor dosis. La violencia que dispensa el soldado de manera profesional y desapasionada es la mínima compatible con el éxito de la misión. Ese es el principio de contención o fuerza controlada. Por supuesto, los cuatro principios rectores de uso de la fuerza normado para las FFAA se sostienen a rajatabla: necesidad, limitación y, en especial en la trinchera, proporcionalidad y distinción. Este último es el más complejo de definir en los escenarios actuales (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2015).

A ello se debe sumar como andamiaje ético una exacta valoración de la importancia de la misión, es decir, de la victoria. Sin embargo, hay una diferencia entre la sacralidad de la misión y cumplirla a cualquier costo o con cualquier medio. Debe quedar grabado a fuego que el fin no justifica los medios. Existe con la victoria un compromiso de medios, no de fines. Se pide voluntad de ganar, no la obligación de hacerlo. El límite de la ley y las normas internacionales siempre está presente. Por lo tanto, la victoria se busca, se la persigue, pero no es un valor en sí misma (État-major Armée de Terre, 1999).

En esa búsqueda de alcanzar la misión, se respetará la dignidad de todas las personas, ya que tanto el oponente, el civil presente, como el propio soldado, son objetos de interés ético. Finalmente, se debe reforzar que el sentido de equipo, el espíritu de cuerpo que es el motor

de entrega del soldado, debe ser lo suficientemente fuerte como para generar una unidad incólume, pero no orientado a crear sectarismos o sentimientos de superioridad. El espíritu de cuerpo genera una disciplina autoimpuesta entre los integrantes de un equipo, generando una lealtad recíproca entre sus miembros. Pero también y en forma simultánea, la comunión de valores entre los soldados y su sociedad genera entre ellos lealtad, disciplina y espíritu de cuerpo. Los soldados pelearán de la forma que su sociedad reconoce como propia. Esta simbiosis es el antídoto a los sectarismos militares que pierden el sostén de su sociedad pese a haber obtenido victorias en el terreno usando métodos que su sociedad reprueba (Plaza, 2017).

Un valor trascendente en la vida militar es la disciplina. Si existe el imprescindible lazo de lealtad recíproca entre los integrantes del equipo militar, la disciplina será automática, nacida del compromiso, la única válida al momento de dar el máximo por la misión. Un ejército sin disciplina es una banda peligrosa, pero esa relación de pertenencia con la comunidad impide salirse de los valores de ésta; que la disciplina sea absoluta —la vara ética y legal a las órdenes a impartir y a cumplir— es una exigencia clave en el conflicto moderno.

No podemos terminar este espacio del trabajo sin especificar otro aspecto importante: las llamadas exigencias contrapuestas en el documento francés que referenciamos, que son las distintas modalidades de empleo de la fuerza. Para la visión francesa, el soldado actúa siempre como soldado, sólo que el nivel de violencia que se espera que ejerza es disímil. En un caso podrá ser la violencia extrema del combate; en otro, la ausencia de violencia en una ayuda humanitaria o asistencia a la catástrofe. Es un error asumir que el soldado actúa como un miembro de una ONG cuando asiste humanitariamente o como un policía cuando una fuerza armada se opone al tráfico de drogas o, como las fuerzas armadas francesas, a los explotadores ilegales de oro. El soldado se comporta siempre como militar. Su identidad es la misma, sólo que el nivel de violencia que ejercerá será diferente (État-major Armée de Terre, 1999).

En otras palabras, deben distinguirse los compromisos militares de baja y alta intensidad, por caso, las operaciones de mantenimiento de la paz, asistencias humanitarias, restablecimiento o imposición de la paz, por un lado, y el combate efectivo y abierto, por el otro. Pero es un error considerar que la acción militar puede incluir dos aspectos diferenciados y opuestos, uno en el cual se obliga a comportamientos pacíficos que excluyan absolutamente el uso de las armas y otro comportamiento de uso de la fuerza de manera ilimitada. Los escenarios actuales son complejos, plagados de incertidumbre, la violencia puede estallar sin preaviso, la lógica de la acción militar siempre debe incluir la posibilidad de emplear las armas, de manera controlada, de acuerdo con la amenaza, con reglas

de empeñamiento estrictas y ajustadas, pero el militar en el terreno no puede excluir de su pensamiento que existe la posibilidad de tener que hacer uso de sus armas (État-major Armée de Terre, 1999).

La conclusión apropiada es que “no hay diferencia de naturaleza en las operaciones militares sino solamente modalidades y grados en el empleo de la fuerza” (État-major Armée de Terre, 1999, p. 5). Es decir, los militares en acción siempre desarrollan una operación militar. Las normas de comportamiento serán diferentes, pero repartir comida, asistir en una emergencia u ocupar un sector mediante el empleo de armas son todas operaciones militares (État-major Armée de Terre, 1999).

Esta aseveración es relevante cuando en nuestro país se manifiesta con énfasis la oposición al involucramiento de las FFAA en cuestiones asociadas a la seguridad, manifestando que no se pueden usar en cuestiones policiales. Los militares producen efectos deseados actuando como militares. No se les pediría actuar como policías, sino como militares con reglas especiales de comportamiento para satisfacer demandas asociadas al ámbito específico, por ejemplo, la tranquilidad ciudadana o hacer sentir seguros a los ciudadanos.

Es importante reflexionar sobre las consecuencias de no formar a los militares en el marco de una severa exigencia ética y normativa. Algunos pensadores militares han reflexionado sobre esos peligros, advirtiendo los problemas y derivas de comportamiento que podrían producirse sin ese anclaje ético, entre ellas la brutalización que conduce a la tortura, el orgullo o el deseo de gloria que conduce a la falta de conciencia, el temor que conduce a la ceguera, la venganza que alimenta el odio, la distanciamiento que conduce a la indiferencia, el exceso de prudencia que inhibe la acción (Royal, 2014). Cada uno de estos tópicos merecería varias páginas de reflexión, pero el antídoto son los valores puestos en juego apegados al concepto de fuerza controlada y, como ya se dijo, considerar al oponente, al civil y al propio soldado como objetos de interés ético.

La formación y la consecuente conducta del soldado sólo será efectiva si los planos éticos, normativos y rituales guardan coherencia, los valores sostenidos deben reflejarse en las normativas reglamentarias y evidenciarse en mantras, lemas y otras exteriorizaciones (Yakovleff, 2007).

A modo de resumen ejecutivo, listaremos qué acciones debemos acometer para formar nuestros militares y justificar su accionar.

- La mínima posibilidad de ser sometido a un ejercicio ilegal de la violencia por otro Estado u otra organización que requiera como *ultima ratio* contestar con fuerza, obliga a contar con FFAA.
- A la vez, la dinámica de las relaciones internacionales y las alianzas y alineamiento de la nación puede implicar la decisión de

usar esas FFAA fuera de los límites nacionales y protegiendo intereses que hasta pueden considerarse ajenos.

- El militar no elige ni cuestiona el conflicto en que le ordenan participar. No juzga su legitimidad, pero con su comportamiento respetuoso de las normas nacionales e internacionales legitima su accionar y hace justa su guerra.
- El militar es un profesional, no actúa con odio sino con eficiencia para cumplir su misión, la cual implica un estado final deseado, no eliminar a un enemigo.
- Buscará cumplir su misión con el menor grado de violencia posible, controlando la fuerza que dispensa; no lesiona ni mata sin razón; si puede cumplir su meta sin violencia, mejor.
- En el conflicto, tanto sus camaradas, sus oponentes y los civiles presentes son todos elementos de interés ético. Aun debiendo ejercer violencia sobre el oponente, piensa en él como una persona.
- Sabe que la victoria es una obligación de medios, no de fines, pondrá en juego toda su capacidad profesional y voluntad de lucha, pero siempre dentro de los límites de la legalidad. No está obligado a ganar, sino a poner todo de sí para ello.
- Subordina su ser al conjunto de su fracción. Sabe que el ejercicio de la profesión es una cuestión colectiva y no individual, por lo que toma su fuerza de la cohesión de su equipo, al cual se debe y al cual le dará todo de sí. Será capaz de cuidar la espalda de su compañero de combate a riesgo de la suya. Jamás dejará a un camarada abandonado ni cejará en su esfuerzo para protegerlo.
- Si bien con su equipo son una hermandad, no se creen superiores ni mejores que nadie, son respetuosos de los demás y de todos sus conciudadanos por los cuales él pelea.
- Para integrar ese equipo militar el único elemento de selección es ese compromiso de dar todo por el camarada. Cuando la situación sea compleja y dura, él sabe que quien integra el equipo permanecerá con el resto a como dé lugar. No hay limitaciones ni por origen social, raza, credo, preferencias íntimas o género, sólo la voluntad y el compromiso mutuo.
- La lealtad recíproca y el espíritu de cuerpo generan una disciplina automática basada en el compromiso mutuo. No hay mayor exigencia que el autoconvencimiento de que no se puede fallar al camarada.
- Se sabe que la disciplina no es automática y que la ley y la ética son una obligación mayor. Por ello, jamás se impartirán órdenes que no se puedan cumplir o ilegales. El desafío entonces

es formar y seleccionar cuidadosamente a las autoridades militares que darán órdenes, las cuales deben ser siempre legales y conducentes al cumplimiento de la misión. Sin embargo, la posibilidad de generar soldados que debatan la autoridad ante jefes que impartan órdenes ilegales no es una opción razonable.

- El soldado debe ser consciente que la forma en que pelea repercutirá en la paz que logre. Por tanto, su trascendencia no está en la victoria, sino en la forma en que la busca (Plaza, 2017).
- Todas sus tareas las encara con la misma disposición y actitud, la del soldado. Las misiones tendrán distintos niveles de violencia potencial y reglas de empeñamiento adecuadas y muchas veces restrictivas, pero jamás deja de ser un soldado y comportarse como tal.

Este extracto de la conducta o, tal vez, de la identidad profunda del soldado, se contrapone con una concepción clásica, perimida y dogmática que expresa que el soldado, cuando dispara, es para matar. Este es un paradigma superado, que muchas veces se esgrime como excusa cuando se quiere restringir o bloquear cualquier tipo de ampliación de las potenciales tareas a asignar a los militares en apoyo a los intereses de la Nación. Por otro lado, gran parte de estas demandas son las conductas exigidas a nuestros soldados en las misiones de paz.

Para cerrar este apartado, es importante destacar que el desempeño del soldado que se materializa en el terreno se ajusta a las denominadas Reglas de Empeñamiento (ROE). Ellas son la manera en que el soldado recibe sus lineamientos sobre los límites de la violencia que debe ejercer. Materializan un principio fundamental en el uso de la fuerza: la contención. Ese principio expresa que, al cumplir una misión, se debe contemplar el uso de la fuerza siempre que no haya otra posibilidad. El ideal es que la misión se puede cumplir sin hacer uso de la fuerza; si es necesario usarla, será la mínima compatible con el efecto buscado.

Las ROE se constituyen en la intersección de tres elementos: la misión, las armas disponibles y las consideraciones políticas y legales aplicables al conflicto. Esto último incluye todos los aspectos del derecho humanitario en sentido amplio y el respeto a las convenciones de limitación de armamento, así como las consideraciones políticas específicas. Todo lo que tengan en común esos tres conjuntos formará parte de las ROE.

En definitiva, las ROE son las acciones de armas que se utilizarán de manera oportuna y regulada y que deben adecuarse a los tres límites: la legalidad, la misión y los medios que se disponga.⁶

6 Idea explicativa extraída de conferencia dictada en Escuela de Guerra Naval en el año 2016 durante el simposio de comando por el CLRE Eduardo Rosenthal, comandante del Primer Grupo de Tareas de la Armada Argentina en el Golfo Pérsico.

LA AMPLIACIÓN DEL CONCEPTO DE PATRIA

Tal vez el rasgo más saliente y distintivo de la profesión del soldado se pueda ilustrar en un par de eventos particulares, muchas veces tomados como rutina, pero que encierran un profundo significado. Me refiero entre ellos al juramento de fidelidad a la bandera y a la exteriorización sobre la obediencia, lealtad y compromiso que se ofrece a cada nuevo comandante de unidad. El soldado jura “seguir constantemente su bandera y defenderla hasta perder la vida”. En el segundo caso, ante la fórmula “subordinación y valor” se responde “para servir a la patria”.

La relación del concepto de patria con un espacio físico es una constante histórica, central, elemental y aceptada de manera natural. Pero el concepto de patria debe ser ampliado para la cosmovisión del soldado del futuro. Este no defenderá solo los espacios físicos, sino también los espacios virtuales y también el posible empeñamiento de las FFAA fuera del territorio sirviendo a intereses que la Nación juzga importantes de cautela. El militar formado para un escenario de acción amplio debe entender que su rol no se agota en la defensa de la patria sino en la defensa de los intereses de ésta. Intereses que serán definidos por las autoridades legales del Estado.

El soldado debe asumir desde el inicio de su formación que la defensa de la patria puede implicar su accionar como soldado en otros territorios, apoyando aliados lejos de nuestras costas. Debe entender que su esfuerzo y eventual sacrificio en lugares remotos o tareas diferentes, es parte de su compromiso con la patria. Debe confiar que ese accionar contribuye a la mejora de la posición del país y, por ende, de sus habitantes.

EL RECORRIDO PARA DEFINIR QUÉ FUERZAS NECESITAMOS

No podemos finalizar este trabajo sin hacer una breve mención a los medios militares a desarrollar o, al menos, el proceso mental para determinar los mismos, tanto para cumplir al escenario restrictivo o bien el amplio.

La decisión de adquisición de medios militares es seria, compleja e involucra altos costos, por lo que no puede ni debe tomarse a la ligera. Muchas veces se simplifican los procesos de decisión y, ante una carencia, se cae en el común error de comprar aquello fácilmente disponible o lo que se ofrece. Como ir a la góndola del supermercado para ver qué se encuentra sin tener en cuenta lo que realmente se necesita.

El camino para decidir qué medios militares necesito es más arduo, requiere conocimientos, estudios, análisis de distinto tipo e incluso decisiones político-estratégicas que pueden implicar errores y distorsiones. Sin embargo, en nuestras escuelas de estado mayor, la materia

Planificación y Desarrollo de Fuerzas no ocupa un lugar preponderante como lo es en otros países.⁷

El proceso de planificación y desarrollo de fuerzas requiere un estudio serio que empieza por una aproximación estratégica de riesgos y amenazas, avanza en sentido descendente hacia el desarrollo de un concepto operacional de anulación o minimización de estas para recién después pensar los medios necesarios para satisfacer ese concepto operacional. No se debe pasar del problema a los medios, ya que ese atajo produce errores, compras innecesarias o caer en la tentación de comprar lo que está en oferta y disponible rápidamente.

Un ejemplo sencillo es el problema de la pesca en la milla 201, el cual requiere una solución, por lo tanto, adquirimos buques patrulleros de alta mar. Puede ser razonable, pero si mi concepto operacional se piensa distinto, tal vez usar plataformas petroleras en desuso, distribuidas en la milla 200, helicópteros o *drones* que patrullen sirviendo embarcaciones menores, pero apropiadas para desplazarse hasta distancias razonables, se necesitarán menos buques. Este ejemplo ilustra los errores que podemos cometer al adquirir medios. Se aclara que bajo ningún concepto se objeta la compra de esos buques, que pudo obedecer a un concepto operacional ajustado y detallado, sino simplemente ilustra sobre la complejidad del proceso.

Antes de pasar al tema central, que son los medios que deben componer las FFAA, vamos a establecer el mayor riesgo o desafío que ese escenario particular debería contemplar y por lo tanto decidir cómo cautelarlo.

Pensemos en la amenaza más grave, aunque menos probable, la cual debe ser prevista en cualquier concepción de empleo de las FFAA: el ataque externo materializado por FFAA. Estaríamos por ejemplo contemplando una intervención de un agresor que pretenda, llegando por mar, proyectar su poder en nuestro territorio continental o insular, mediante una operación anfibia que abriera las puertas a una intervención mayor de fuerzas terrestres de envergadura. Esa fuerza vendría con su propia cobertura aérea contando para ello con un portaaviones capaz de operar aviones de ataque además de exploración cercana y antisubmarina, y sin duda poseerá submarinos de ataque como parte de su escolta lejana. La fuerza de ataque de superficie estará integrada por destructores y fragatas multimisión, pero también dedicada a ambientes específicos, como el antiaéreo o antisubmarino. Podría también estar servida por información satelital propia. La fuerza contará con *drones* de vigilancia y ataque, fuerzas especiales y antiminado orgánico.

7 Idea tomada de clases de la materia "Planificación y Desarrollo de Fuerzas", Curso de Estado Mayor de la Armada de Chile del año 2001.

Es decir, no apto para limpiar un campo completo, pero sí abrir una brecha para pasar una fuerza de proyección.

Podríamos diseñar un concepto operacional de rechazo. Por ejemplo, pensar una defensa en profundidad, por capas de desgaste hasta asestar, si fuera necesario, el golpe final y desequilibrante. Esas capas de desgaste estarán compuestas por diferentes medios que actuarán secuencial y coordinadamente. La primera capa debe ser de anticipación, es decir, contar con una inteligencia estratégica que permita anticiparme y poner mis medios en posición con antelación, más allá de preparar el teatro de operaciones para recibir al oponente. Esa inteligencia luego se complementará con una exploración lejana, en la cual se podrían arbitrar y desarrollar medios distintos. Desde una deseable cobertura satelital hasta medios aéreos de largo alcance o incluso submarinos de amplia autonomía.

La primera capa de rechazo estaría a cargo de submarinos que podrían incursionar para el desgaste de la fuerza invasora más allá de las aguas propias, incluso centenares de millas de nuestras costas, siempre seleccionando los lugares aptos, dependiendo de la inteligencia y resultados de la exploración. La eficiencia de esos submarinos dependerá de su autonomía, capacidad de armas y sensores como también del adiestramiento de sus tripulaciones. En caso de que el agresor posea submarinos como avanzada, nuestros submarinos serían el principal oponente de estos.

Descontando que no contaremos con submarinos de propulsión nuclear, sería deseable que nuestros medios fueran modernos submarinos convencionales con propulsión independiente del aire, modernos sistemas de sensores y armas letales como misiles antisuperficie o torpedos de elevadas capacidades y alcance. El número deseable de esos medios sería de al menos cuatro submarinos en el mar. Para contar con ese número de unidades en el mar en todo momento serían necesarios, pensando en periodos de mantenimiento y adiestramiento, al menos seis o siete plataformas. Lógicamente, llegar a ese número de unidades lleva tiempo y recursos. Para desarrollar un concepto operacional aceptable usando submarinos de manera más limitada sería suficiente con una porción de estos medios, es decir, contar con dos submarinos en el mar en todo momento y por lo tanto un total de cuatro unidades. Estos submarinos podrían complementarse o reemplazarse parcialmente con submarinos costeros, más pequeños y aptos para aguas someras.

La segunda capa de rechazo la constituiría una fuerza de acción de superficie; dando por sentado que la misma no contará con un portaerones, deberemos incluir una fuerza de destructores y fragatas, con capacidad multimisión, misiles antisuperficie de largo alcance (no menos de 150 km) y misiles antiaéreos de largo y medio alcance

(80/100 km y entre 15 y 30 km, respectivamente). Esos misiles de defensa aérea deben ser aptos para derribar misiles en vuelo rasante, así como misiles de crucero o *drones*. Ello implicaría modernos radares con tecnología de barrido electrónico activo con arreglo de fases o, en inglés, *Active Electronically Scanned Array* (AESA). No debe descontarse la capacidad de la empresa nacional Investigación Aplicada (INVAP) para el desarrollo de estos radares.

Estos buques deberían contar con capacidad antisubmarina de avanzada, de forma tal de oponerse a los submarinos oponentes que atravesaran nuestras previas capas de defensa. Para ello sería imprescindible contar con sonares remolcados y de casco de baja frecuencia, con modernos helicópteros que también colaborarían en la designación de blancos trans-horizonte para los misiles antisuperficie de largo alcance. El número deseable de esta fuerza de destructores y fragatas debería ser, al menos, de entre ocho y diez, lo cual implicaría contar con una fuerza total de al menos doce buques.

Más cerca de la costa, deberíamos pensar en la vieja estrategia de la *Jeune Ecole*,⁸ una forma de definir la reacción de la tierra sobre el mar, contando con campos minados en las zonas que se prevea pueda incidir el oponente, baterías móviles de misiles antisuperficie y lanchas rápidas misilísticas que operen en elevado número con acciones de saturación. Esa agrupación de lanchas debería contar con al menos una decena de unidades. Esta visión estratégico naval hoy usualmente es conocida como antiacceso y negación de área (A2/AD).

Por supuesto, una vez que la fuerza oponente esté a una distancia adecuada de nuestras costas, unidades aéreas de ataque colaborarían de manera coordinada y desequilibrante con las capas navales de rechazo. Estamos hablando de aviones de la Armada, pero también de la Fuerza Aérea operando misiles antisuperficie y bombas inteligentes. Contar con *drones* aéreos o navales sería un aditamento superior.

Es evidente que el costo de esta fuerza, que sin duda llevaría años y hasta al menos una década desarrollar, es inmenso y su planificación debe ser por etapas, empezando por lo que se priorizaría en función de un abordaje estratégico de alto nivel. Este diseño obedecería a la postura restrictiva de defensa a ultranza. Sin embargo, durante los años que rigió ese concepto, dado que se juzgaba a la vez improbable

8 La *Jeune Ecole* es una visión estratégica nacida en Francia en el siglo XIX para oponerse a la capacidad naval inglesa. Asumiendo la incapacidad de enfrentarlos en una batalla decisiva, proponía contar con pequeñas unidades rápidas, muy armadas y dinámicas para operar en grupo en acciones de desgaste de forma de lograr paulatinamente una equiparación de fuerzas principales para luego buscar una batalla decisiva. A esas fuerzas sutiles y rápidas se sumaba la reacción de la tierra sobre esa flota poderosa, por ejemplo, con baterías costeras y campos minados.

la materialización de esta amenaza, no existió interés real en dotar a las FFAA de los medios para oponerse a un oponente de envergadura, por ejemplo, quienes ocupan nuestras Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y espacios marítimos e insulares correspondientes. Si tomáramos en serio esa concepción defensiva, este diseño, esbozado rápidamente, sería una aproximación razonable.

Ahora pensemos en el escenario internacional no restrictivo. Asumamos que en este escenario también se pretende de máxima contar con una fuerza similar que sería óptima para un país de nuestra dimensión y que cubre la amenaza más letal, aunque poco probable. Una porción de esa fuerza sería la necesaria y suficiente para colaborar en una fuerza multinacional o apoyando a un aliado estratégico en su conflicto. Contar con los destructores/fragatas multimisión para sumar tres o cuatro a una fuerza combinada satisfaría un nivel de compromiso adecuado a los beneficios potenciales a obtener. A esa fuerza naval podemos sumar una unidad de *drones* de mediano alcance y una unidad modular anfibia que sume compromiso real en el ámbito seleccionado.

Por lo tanto, si se adhiriera a esta postura de amplitud en la asignación de tareas a las FFAA, la Armada debería priorizar rápidamente la adquisición de buques tipo destructores o fragatas multimisión modernas aun en desmedro de disminuir la prioridad de los submarinos. El poder interoperar en ambientes exigentes con armadas rectoras permitirá una inserción internacional que facilitará el reequipamiento futuro. De esa manera la enorme suma de dinero que requiere contar con tres o cuatro destructores/fragatas no se debe ver como un costo, sino una inversión para contar con mayor altura estratégica, dimensión internacional y mejor equipamiento general.

En el escenario amplio deberíamos sumar una fuerza fluvial apta para colaborar en conflictos de naturaleza distinta, por ejemplo, el narcotráfico o similar. Allí serían necesarias lanchas rápidas, dotadas de artillería de hasta 20 mm que apoyen o conduzcan fuerzas de intervención especiales, para proyectarse en costas o buques navegando.

Como accesorio en el escenario defensivo, sería muy adecuado contar con una capacidad anfibia de al menos una brigada con apoyos de fuego e ingenieros. Esto es especialmente importante ante una maniobra defensiva sobre un oponente que ya desembarcó, de manera de colaborar con la defensa terrestre generando un frente a retaguardia o en un sector vulnerable del mismo. Parte de esa capacidad anfibia sería un elemento relevante en el escenario irrestricto, pudiendo contribuir con fuerzas de proyección multinacional o transporte de tropas a teatros de operaciones lejanos.

En todos los casos, buques patrulleros para custodia de la milla 200 y logística antártica no pueden soslayarse. Igualmente, se necesitarían

al menos cuatro o cinco unidades de apoyo logístico del tipo avisos. Como se esbozó al comienzo de esta sección, habría otras opciones para la custodia del mar: algunas de las lanchas rápidas previstas para la capa cercana de defensa podrían ser posicionadas en el sector sur de los canales fueguinos para adiestrarse y hacer presencia permanente en ese sector.

El contar con esta dimensión de fuerza asegura también el cumplir con nuestra responsabilidad de búsqueda y rescate. No es objeto de este trabajo, pero huelga decir que en los aspectos vinculados con la milla 201 y control de la zona económica exclusiva, hoy ampliada por la plataforma continental, la coordinación con la Prefectura Naval es trascendente, lo mismo en el ambiente fluvial.

El escenario defensivo no puede obviar contar con una fuerza de antiminado de al menos seis u ocho barre/cazaminas, teniendo en cuenta nuestra vulnerabilidad por el perfil de nuestras costas. Una sencilla incursión de un minador subrepticio que coloque un par de minas marinas podría paralizar nuestro comercio marítimo sin posible solución. Asimismo, deben contemplarse plataformas minadoras.

CONCLUSIONES

Desde la recuperación democrática, la política de defensa de la Nación no ha sido un tema relevante para las distintas administraciones. Por ello, el debate sobre qué hacer con nuestras FFAA no está saldado.

La ley de Defensa Nacional vigente se diseñó en un contexto particular en el cual la pretensión hacia las FFAA era más próxima a evitar su accionar interno que a darle una función real. La República Argentina merece una ley que debata el fenómeno de la seguridad y la defensa de acuerdo con concepciones modernas, sin anteojeras ideológicas y avizorando el conflicto que viene para buscar caminos que habiliten el empleo de las FFAA en el logro de los objetivos políticos internos y externos de las distintas administraciones. En definitiva, apreciar qué pueden hacer de bueno las FFAA y no sólo pensar en que no se repita aquello que hicieron mal hace casi cincuenta años.

Los gobiernos con esbozos de política de defensa restrictiva no salieron de ese paradigma y restringieron aún más el potencial accionar de las fuerzas armadas. Los gobiernos que lucirían menos restrictivos no pasaron de enunciaciones sin dar a las FFAA una misión clara y adecuada para contribuir al desarrollo del país en todo momento. Debe ampliarse el concepto de utilidad de las fuerzas armadas como herramienta de la política exterior de la nación. Excede la dimensión de este trabajo analizar las motivaciones de cada misión de paz, pero hay una marcada diferencia entre la idea propositiva de estar presentes en la primera guerra del Golfo, buscando un alineamiento internacio-

nal y las participaciones en misiones de paz, donde se perseguía una especie de aura por ser soldados de paz, recibiendo felicitaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) por nuestro nivel de participación, pero sin alinearse con nadie, solo con el ideal de paz. No es menos cierto que había otra intención subyacente, dar a los militares algo que hacer, dado que no se pretendía que hicieran nada específico.

Un diseño de fuerzas requiere un trabajo arduo, coordinado y sistémico que nunca se desarrolló seriamente. Implica etapas de pensamiento para no caer en la compra en la góndola. Pero fundamentalmente implica determinar para qué quiero, si realmente quiero, FFAA.

Además de dar un sentido a las FFAA y dotarla de medios, la tarea pendiente impostergable es dar una identidad al soldado argentino, la cual hace años pareciera que está intencionalmente afectada. El militar argentino fue sometido a una despersonalización, se le hizo sentir vergüenza de su forma de ser, se objetaban los métodos probados para adiestrarse en determinadas áreas de la profesión, se sobrepusieron regulaciones y oficinas asociados a los derechos humanos y al género que socavaron la disciplina y fomentaron los cuestionamientos, quitando cohesión y creando clivajes artificiales donde ya no existían. Esas visiones y herramientas pudieron ser útiles y hasta imprescindibles en un momento, pero su sostenimiento *sine die* conspira contra la eficiencia de las FFAA. Es indispensable que el personal femenino sea valorado desde sus competencias y no por su género. Ello debe ser abordado desde la visión de consolidar un equipo, no desde el fomento de antinomias. El servicio militar es una profesión de equipo, los cuales se integran en base a valores compartidos, lealtad, disciplina, coraje, amor a la patria. Los aspectos de género, ideas políticas, convicciones íntimas o creencias religiosas jamás son obstáculos para integrarse a un equipo militar. Pasadas décadas desde la restitución democrática, desde la incorporación plena de la mujer en las instituciones armadas y la convicción de los militares sobre su prescindencia política y respeto por la diversidad, es hora de volver a construir la identidad del soldado que el conflicto futuro demanda.

El debate no es si las FFAA deben o no usarse en flagelos asociados a la seguridad, sino si realmente deseamos contar con ellas, esto es, contarlas entre nuestras herramientas de acción, con los resguardos y los marcos normativos adecuados, sabiendo las capacidades y limitaciones de esta herramienta.

El debate y verdadero desafío es comprender que incluir a las FFAA en el combate a otras amenazas, entre ellas el narcotráfico, debe interpretarse correctamente: no implica que las FFAA asuman el rol de policías, sobreponiendo funciones y generando interferencias en el accionar recíproco. Se trata de comprender que dichas amenazas son

multidimensionales, por lo cual deben ser atacadas por distintas líneas de acción planificadas cooperativamente. Esas líneas de acción buscan efectos deseados particulares cuya suma logra el objetivo buscado. Las FFAA que actuando como soldados pueden contribuir a alcanzar algunos de esos efectos, poniendo en valor su identidad y características. Un ejemplo sería buscando la tranquilidad ciudadana y la sensación de seguridad, como nos ilustran los medios militares que patrullan las capitales europeas.

La reflexión final que se persigue en este trabajo busca superar la idea de que las FFAA deben ser guardadas bajo llave hasta que un ataque externo por otras fuerzas armadas las suelte para matar al enemigo sin pensar. Se trata de entender que, en los países rectores, las FFAA se consideran un activo valioso que contribuyen con sus capacidades a sostener los intereses nacionales en diversos ámbitos y en todo momento, dentro o más allá de las fronteras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardiès, Laure (2011/2012). Du concept de spécificité militaire. *L'Année sociologique*, (61), 273-295.
- Clausewitz, Carl (2014). *De la guerra*. La esfera de los libros.
- Comité Internacional de la Cruz Roja (2015). *Violencia y uso de la fuerza*. Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Eco, Umberto (1998). *Cinco cuestiones de moral*. Lumen.
- État-major de l'Armée de Terre (1999). *L'Exercice du métier des armes dans l'armée de Terre*. Paris.
- Garbini, Eduardo (2014). La vigencia de las fuerzas blindadas en el SXXI. *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, (588), 41-58.
- García, Prudencio (1995). *El drama de la autonomía militar. Argentina bajo las Juntas Militares*. Alianza Editorial.
- Huntington, Samuel (1995). *El soldado y el estado. Teoría y Práctica de las relaciones cívico- militares*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Holeindre, Jean Vincent (2012). Les deux guerres justes. L'éthique de la guerre face aux évolutions récentes de la conflictualité internationale. *Raisons politiques*, 1(45), 81-101.
- Irondele, Bastien (2008) L'armée française et l'éthique dans les conflits de post guerre froide. *Critique internationale*, 4(41), 119-136.
- Krulak, Charles (1999). The Caporal Strategic. Leadership in the Three-block war. *Marines Magazine*, (1), 14-17.
- Luna, Félix (1994). *Fracturas y continuidades de la historia argentina*. Sudamericana.
- Plaza, Félix Eugenio (2017). *La Cultura Organizacional de la Armada desde la década del 70 al Siglo XXI*. Tesis de Maestría de Estudios

Estratégicos. Escuela de Guerra Naval, Universidad de la Defensa Nacional.

Royal, Benoit (2014). *L'Éthique du soldat français*. Economica.

Robin, Marie-Monique (2005). *Escuadrones de la muerte. La escuela francesa*. Sudamericana.

Soprano, Germán y Tripolone, Gerardo (2025). Qué leyes para qué amenazas: el péndulo legal de la defensa nacional en el siglo XXI argentino. *República y Derecho. Revista Jurídica*, 10(10), 1-34.

Tripolone, Gerardo y Soprano, Germán (2025). El péndulo volvió a moverse. Nueva reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. *La Ley*, LXXXIX(59), 1-6.

Yakovleff, Michael (2007). Fondement du moral et de l'éthique dans les armées. Des différences révélatrices entre proches alliés. *Revue Inflexions*, 6 (2), 151-176.

Ezequiel Magnani y Mariana Altieri

DEFENSA REVISIONISTA: UNA POLÍTICA PACÍFICA Y POSIBLE PARA RECUPERAR LAS ISLAS MALVINAS¹

INTRODUCCIÓN

¿Por qué la Argentina necesita una política de defensa nacional? ¿Para qué hay que destinarle recursos públicos al sostenimiento y la mejora de la defensa nacional? El presente capítulo busca profundizar ambos interrogantes a partir de dos argumentos centrales. El primero sostiene que la Argentina debe tener una política de defensa, centralmente y entre otras cosas, por la ocupación militar y colonial del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, las cuales constituyen el 25% del territorio nacional.² El segundo indica que la defensa nacional debe tener como objetivo que la potencia colonial cumpla con el derecho internacional y se sienta a negociar políticamente la soberanía de las Islas del Atlántico Sur. Este análisis plantea que ningún otro aspecto

1 El presente trabajo constituye la articulación y síntesis política de dos conceptos desarrollados previamente por los autores. En primer lugar, la tesis del “aislamiento artificial” para entender los términos de la disputa territorial entre la Argentina y el RUGBIN. En segundo lugar, la antítesis de la “defensa revisionista”, como política para romper con la tesis, cumplir con el derecho internacional y recuperar las Islas Malvinas. El corazón del trabajo radica en la discusión y vinculación de ambos términos. Asimismo, el desarrollo final, asociado a lo que la Argentina debe considerar y ponderar en una futura mesa de negociación con la potencia colonial, constituye la síntesis política de los dos términos, cuya materialización empírica será la recuperación de la soberanía efectiva de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

2 Esta afirmación parte de la idea impulsada por Juan Gabriel Tokatlián (2014), quien plantea las cuatro “D” que debe contemplar una política de Estado orientada a la recuperación de las Islas Malvinas: el derecho, la diplomacia, las divisas y la defensa.

de la defensa nacional puede pensarse seriamente sin antes definir cómo abordar la Cuestión Malvinas, y sostiene que dicho abordaje debe centrarse en el objetivo de romper el aislamiento artificial británico, lo cual solo puede lograrse a través de una defensa revisionista.

Al final de la Guerra de Malvinas, en 1982, comenzaron a darse cuatro procesos en simultáneo que inciden negativamente en la posición y el reclamo de la Argentina por las islas del Atlántico Sur. En primer lugar, el RUGBIN se negó permanentemente a reanudar las negociaciones por la soberanía de las islas. En segundo lugar, este actor militarizó fuertemente las Malvinas, fortaleciendo su control material y colonial sobre ellas. En tercer lugar, la Argentina mantuvo firme su reclamo diplomático por la soberanía de las islas y presionó discursivamente —sin ningún éxito— al RUGBIN a sentarse nuevamente a la mesa de negociación, como ocurrió entre 1966 y 1982. En cuarto lugar, nuestro país dejó de considerar a la política de defensa como una herramienta válida, legítima y útil para lograr que el RUGBIN vuelva a sentarse en la mesa de negociación diplomática.

Al mismo tiempo en el que socava la posición de poder de la Argentina, este cuádruple proceso opera fortaleciendo y robusteciendo la ocupación militar británica en nuestras islas del Atlántico Sur. Es decir, refuerza un *statu quo* material en el Atlántico Sur favorable al RUGBIN. Esta situación conveniente para la potencia ocupante se caracteriza por el aislamiento artificial que los británicos han impuesto sobre las islas (Altieri, 2023). En concreto, esto implica que el Estado Ocupante del Territorio (EOT) tiene la capacidad de separar materialmente al territorio ocupado de todo tipo de vínculo fáctico con el Estado Reclamante de Soberanía. Esta capacidad es utilizada para sostener y perpetuar el dominio colonial sobre el territorio ocupado. Lo cual sugiere, a su vez, que el RUGBIN tiene la capacidad de sostener su posición militar en las islas del Atlántico Sur sin necesidad de que la Argentina coopere materialmente con el desarrollo de las islas.

Dados los intereses británicos y su estrategia —y capacidad— de lograr el aislamiento artificial de los territorios ocupados, la pregunta sobre cómo recuperar las Islas Malvinas es similar al siguiente interrogante: ¿cómo rompemos el aislamiento artificial que el RUGBIN impuso sobre las islas? Avanzar en ese objetivo resulta clave para lograr que los británicos, que desde 1982 no se quieren sentar a negociar, finalmente decidan que iniciar negociaciones es menos costoso que no hacerlo. Hasta el momento, el RUGBIN no pagó ningún costo por no sentarse a negociar con la Argentina y eso es lo que hay que modificar. Para romper el aislamiento artificial hay que lograr que los británicos dejen de estar dispuestos a pagar los costos que implica aislar materialmente a

las islas argentinas. Ahora bien, ¿cómo elevamos los costos que tiene el RUGBIN en el mantenimiento de su posición colonial en nuestras islas?

El capítulo argumenta que es imprescindible colocar a la defensa nacional como la piedra angular de la estrategia para recuperar las Islas Malvinas, ya que es la única que puede incrementar exponencialmente los costos a la potencia colonial al incidir directamente en su capacidad de disuasión militar. Específicamente, el presente trabajo sostiene que la Argentina debe implementar una defensa revisionista que tenga como objetivo modificar el *statu quo* territorial a través del fortalecimiento de su posición geopolítica en el Atlántico Sur, junto con el aumento de los costos que tiene el RUGBIN en el sostenimiento del aislamiento artificial de las Islas Malvinas (Magnani, 2024).

Dicho curso de acción es profundamente pacífico, en la medida en que la meta consiste en hacer que los británicos cumplan con la Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) y se sienten a negociar con la Argentina para ponerle fin a su dominación colonial en el Atlántico Sur. Es decir, no busca recuperar las islas a partir de una acción militar, sino que pretende elevarle los costos al RUGBIN para que tenga incentivos a sentarse a negociar y cumplir con el derecho internacional. En consecuencia, este capítulo argumenta, por un lado, que la Argentina debe tener una política de defensa *porque* tiene el 25% de su territorio ocupado colonialmente por el RUGBIN; y, por el otro, que dicha política tiene que ser instrumentada de forma revisionista *para* terminar con dicha usurpación.

El escrito continúa de la siguiente manera. En el próximo apartado se explicita cómo fue el proceso de fortalecimiento de la dominación colonial y militar del RUGBIN en el Atlántico Sur desde 1982 hasta la actualidad, centrando el análisis en el concepto de “aislamiento artificial”. Posteriormente se presenta la noción de “defensa revisionista” y se la desarrolla en función de sus características y objetivos asociados a la ruptura del aislamiento artificial. A continuación, se profundiza respecto de las formas en las que la Argentina debe vincularse con sus islas del Atlántico Sur una vez que la defensa revisionista logre romper con el aislamiento artificial. Finalmente, se detalla y pondera lo que la Argentina debe considerar una vez que los británicos se sienten a negociar. En el último apartado se exponen las principales conclusiones del trabajo.

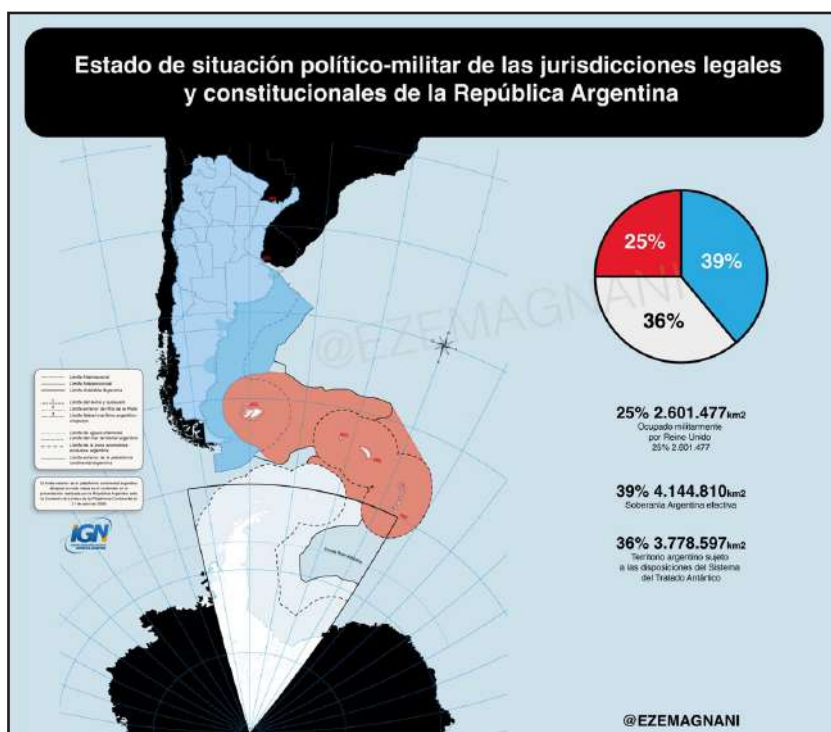
EL AISLAMIENTO ARTIFICIAL BRITÁNICO EN LAS ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

La Argentina es un país que tiene el 25% del territorio ocupado por una potencia colonial. El porcentaje incluye todas las zonas en donde la Argentina reconoce sus derechos soberanos y derechos vinculados

a la explotación económica, como la Zona Económica Exclusiva (200 millas náuticas desde la línea de base) y la Plataforma Continental (350 millas náuticas) (establecidos en su ley 23.968 y su modificatoria 27.557). Con esto en consideración, el total de km² de la Argentina es de 10.524.885. De esos km², el 4.144.810 (39%) están bajo soberanía efectiva de la Argentina, mientras 3.778.597 (36%) están bajo la normativa del Sistema del Tratado Antártico y 2.601.477 (25%) están bajo ocupación militar y colonial del RUGBIN (Mapa 1).

Mapa 1

Estado de situación político-militar de las jurisdicciones legales y constitucionales de la República Argentina.



Este porcentaje de territorio militarmente ocupado se ha ido ampliando desde la primera³ invasión militar británica de las Islas Malvinas, que tuvo lugar el 3 de enero de 1833 (Rodríguez, 2021). No obstante, este

3 Sin contar la invasión de 1765, donde los británicos llegaron a la Isla Trinidad (en la Isla Gran Malвина) y establecieron el Puerto Egmont para luego ser desalojados en 1770 por el Reino de España.

proceso se ha intensificado sensiblemente desde el final de la Guerra de Malvinas. Asimismo, en paralelo a dicha ampliación *de facto* e ilegal, el RUGBIN consolidó y sofisticó su dominio colonial sobre dichos territorios. Particularmente, en lo que respecta a la explotación económica (Campagna, 2022), al control poblacional, la migración y el sistema político (Magnani, 2025a).

El fortalecimiento del dominio colonial británico está asociado a la estrategia de “aislamiento artificial” (Altieri, 2023). Esta se basa en evitar que el territorio usurpado colonialmente y ocupado militarmente tenga cualquier tipo de vínculo material o simbólico con el Estado Reclamante de Soberanía. Este concepto propone analizar el proceso de integración de las Islas Malvinas al esquema colonial británico en contraposición a su relación con la Argentina continental. La idea de artificialidad señala que la escasa o nula vinculación de un territorio insular o peninsular, como en este caso las Islas Malvinas, con el territorio continental inmediato, que por cercanía geográfica y lógica histórica debería ser natural, es un proceso que deriva del diferendo de soberanía (Altieri, 2024). Si bien inicialmente puede ser un fenómeno que no se genere necesariamente *ad hoc* por el EOT, la resultante es la desvinculación material y cultural del territorio con el Estado al que dicho territorio pertenecía originalmente. En nuestro caso de estudio, es posible comprobar cómo las épocas de aislamiento afianzaron la dependencia de la metrópoli, consumando lazos no solo materiales, sino también simbólicos. De allí el interés de la potencia colonial en sostener artificialmente el aislamiento. Por supuesto, para poder realizarlo debe tener la capacidad de reemplazar al Estado continental en la provisión de servicios y en la conectividad de las islas con el resto del mundo. En el caso de las Malvinas, este proceso puede observarse en diferentes etapas, algunas de las cuales la estrategia de aislamiento se impuso a costa del bienestar y la calidad de vida de la población que ellos mismos habían implantado (Altieri, 2023). En este punto, la ampliación del control marítimo desde 1982 le permitió al sistema de dominación colonial tener un gran excedente económico y, de esta forma, no necesitar a la Argentina para su desarrollo.

En principio, pocos años después de finalizada la guerra, la potencia colonial consolidó su control jurisdiccional de los autodenominados “Territorios Británicos de Ultramar”. En 1985 promulgó la *Falkland Island Constitution* —modificada en 2008—, que marcaba una distinción administrativa respecto de las Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Ese mismo año se estableció una jurisdicción separada de las Georgias del Sur y Sandwich del Sur mediante la *South Georgia and South Sandwich Islands Government (General) Ordinance*, que afianzó dicha separación. En concreto, las dos jurisdicciones para el RUGBIN

son la *Falkland Islands* y la *South Georgia and South Sandwich Islands*. No obstante, el gobernador de las Islas Malvinas tiene responsabilidad sobre las Georgias del Sur y las Sandwich del Sur.

Este punto es relevante, dado que la consideración política como jurisdicciones distintas va en contra de los fundamentos de la posición argentina, que reclama con argumentos del derecho internacional dichos territorios como algo indivisible. Es decir, la potencia colonial, en contra de la Resolución 31/49 de la AGNU, realizó modificaciones unilaterales en los territorios disputados que dificultan su resolución, al considerarlos como jurisdicciones separadas. Esto es contrario a lo que plantea la Resolución 2065 de la AGNU, la cual no distingue entre los territorios y exhorta a la Argentina y al RUGBIN a entablar negociaciones para poner fin a la situación colonial en todas las islas del Atlántico Sur.

Además, la potencia ocupante amplió su control marítimo ensanchando unilateralmente su Zona Económica Exclusiva (ZEE) a 150 millas náuticas en 1986 y extendiendo dicho control cincuenta millas más en 1991. La primera extensión se realizó en función de la *Falkland Islands (Conservation and Management of Fish Stocks) Ordinance* de 1986, mientras que la segunda lo hizo a partir de la *Falkland Islands (Conservation and Management of Fish Stocks) (Amendments)* de 1991. Es decir, luego de la guerra, la potencia colonial acrecentó su control de las millas náuticas que rodean las islas del Atlántico Sur, pasando de tres a doscientas en tan solo diez años. En paralelo, el RUGBIN aprobó la *Falkland Islands Fisheries Ordinance* en 1986 para poder obtener ganancias mediante la venta de licencias pesqueras a las embarcaciones que operan en las aguas circundantes a las Islas Malvinas. Lo mismo sucedió en 1991 con las aguas de las Georgias del Sur y Sandwich del Sur. En dicho año, la potencia colonial aprobó la *South Georgia and South Sandwich Islands Fisheries Ordinance* para maximizar ganancias sobre la base de la venta de licencias en los territorios marítimos que rodean las islas. Los contenidos de esta ley, tanto en materia de la ZEE y regulación pesquera, se precisaron dos años después a partir de la promulgación de la *South Georgia and South Sandwich Islands (Fisheries) Ordinance* en 1993. Las legislaciones sobre pesca se fueron ampliando y modificando hasta la actualidad.

En 2009, el RUGBIN continuó aumentando su control militar y colonial del territorio argentino al presentar ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar una reclamación para extender su plataforma continental. Dicha reclamación incluyó a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. En 2013, la CLPC aprobó la reclamación británica —solo evaluando los aspectos técnicos

y no referidos al mandato de la ONU sobre la descolonización— y dicha potencia ajustó su legislación interna de las islas para reflejar esta expansión de su control sobre los recursos de la plataforma continental hasta las 350 millas náuticas.

Como menciona Rattenbach (2022), estas ampliaciones cambiaron radicalmente la economía de las islas producto de la extensión de la frontera de producción para la pesca ilegal, que se volvió el principal sector exportador que sostiene la economía colonial de las Islas Malvinas. Asimismo, a esto se le suma el potencial para explotar hidrocarburos *offshore* en las cuencas que rodean el archipiélago, hecho que se vio plasmado en los permisos otorgados por la administración de las islas. Entre ellos, es posible destacar la *Falkland Islands (Offshore Minerals) Ordinance* de 1985, la *Falkland Islands (Offshore Petroleum) Ordinance* de 1993, la *Falkland Islands (Petroleum) Ordinance* de 1997, la *South Georgia and South Sandwich Islands Petroleum (Exploration and Exploitation) Ordinance* de 2001 y la *Falkland Islands (Petroleum) (Exploration and Production) Act* de 2015.

La ampliación de su control marítimo fue posibilitada por el fortalecimiento de su posición militar en las Islas Malvinas, lo que permitió robustecer su dominio *de facto* sobre el territorio argentino. Tanto la consolidación de su poder militar en el Atlántico Sur como la extensión de su control marítimo —para ampliar la frontera de producción posible— constituyen pilares fundamentales de la estrategia británica de aislamiento artificial (Altieri, 2023).

DEFENSA REVISIONISTA: UNA POLÍTICA PACÍFICA PARA ROMPER EL AISLAMIENTO ARTIFICIAL

La defensa revisionista es un tipo de política de defensa que tiene como objetivo revisar el *statu quo* territorial en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur (Magnani, 2024). En otras palabras, se trata de diseñar y orientar el instrumento militar para fortalecer la posición geopolítica de la Argentina en el Atlántico Sur y romper con el aislamiento artificial británico. Esto es, direccionar⁴ los medios materiales, la infraestructura, los recursos humanos, la inteligencia, la logística, el adiestramiento, la doctrina y la organización con la intención de elevarle los costos de ocupación colonial y militar al RUGBIN.

Esta política implica reconocer que la Argentina tiene un problema no solo de disuasión, sino también de revisión. No obstante, esto no implica un posicionamiento belicista. Por el contrario, es una

4 La noción de “direccionar” está estrechamente ligada a la idea de planificar estratégicamente para lograr un objetivo en materia de defensa nacional. Para profundizar sobre cuestiones de planeamiento estratégico, véase Anzelini y Poczynok (2014).

política profundamente pacífica y comprometida con la estabilidad, ya que busca la revisión del *statu quo* mediante el cumplimiento del derecho internacional sobre la base de la Resolución 2065 (XX) de la AGNU. Dicho de otra forma, la defensa revisionista busca que el RUGBIN cumpla con el derecho internacional y se sienta a negociar con la Argentina para ponerle fin a su dominación colonial en el Atlántico Sur. Solo con la recuperación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur es posible garantizar la paz y la estabilidad en dicho escenario geoestratégico.

El punto radica en que la Argentina es un país pacífico y defensivo-posicionalista⁵ que cumple con el derecho internacional y con los mandatos de descolonización de las Naciones Unidas, mientras que el RUGBIN es una potencia que ocupa militarmente el territorio de un Estado que está a 12.000 kilómetros de su capital, rompe con el derecho internacional y explicita una ambición asociada a la maximización de poder (UK Ministry of Defence, 2025).

Ahora bien, la forma de lograr que los británicos se sientan a negociar es que los costos de no hacerlo superen los beneficios de mantener una postura diplomática no negociadora y favorable al *statu quo*. En consecuencia, la importancia de la política de defensa nacional radica en que es la herramienta principal con la que cuenta la Argentina para elevarle al RUGBIN sus costos de ocupación militar y colonial de las islas del Atlántico Sur. Específicamente, dos vectores de costos pueden ser mencionados. El primero está asociado al ejercicio de presión material en la posición militar que tienen en el Atlántico Sur. En otras palabras, está ligado a elevarles los costos que tiene el mantenimiento de su capacidad de disuasión militar frente a la Argentina. El segundo está vinculado al rompimiento de la lógica económica que sostiene el sistema de dominación colonial, caracterizado por la inmigración hacia las Islas Malvinas y por la explotación ilegal de los recursos presentes en el Atlántico Sur (Magnani, 2025a).

Dado que la defensa revisionista como forma de romper el aislamiento artificial es una política profundamente pacífica y comprometida con la estabilidad, deben precisarse cuatro cuestiones importantes que están interrelacionadas entre sí: (i) la dinámica militar en el Atlántico Sur, (ii) los niveles de inversión en defensa, (iii) los riesgos de tener el 25% del país bajo ocupación militar y (iv) las alianzas internacionales.

5 Véase Grieco, Powell y Snidal (1993).

DINÁMICA MILITAR EN EL ATLÁNTICO SUR

¿Puede la Argentina equiparar militarmente al RUGBIN en el Atlántico Sur? La respuesta es doble. Por un lado, sí. La Argentina puede no solo equiparar, sino que también superar la posición militar británica en el Atlántico Sur. Por el otro, es necesario destacar que la pregunta es incorrecta, ya que el objetivo no es entrar en una carrera armamentista con la potencia colonial. Se trata de fortalecer la posición geopolítica de la Argentina en el Atlántico Sur para promover la revisión de un *statu quo* territorial desfavorable a partir del aumento de los costos que tiene el RUGBIN para sostener su posición colonial.

Con respecto a la primera respuesta, lo que se debe tener en cuenta es que, mientras el RUGBIN mantiene compromisos a escala global que demandan atención política y recursos públicos, la Argentina puede destinar casi toda su atención política y sus recursos públicos vinculados a la defensa a lidiar con la presencia colonial británica en el Atlántico Sur. Esto no implica desconocer la capacidad de concentración de fuerzas que tienen los británicos. Es decir, que pueden concentrar todo su poder militar en una parte específica del mundo en pocas horas. Esto es una realidad y, si hay conflicto en el Atlántico Sur, ellos van a ser capaces de hacer eso junto a sus aliados. El superar su posición militar en el Atlántico Sur refiere a las fuerzas apostadas específicamente en ese escenario de relativa normalidad, con la intención de incrementarles sostenidamente los costos en el mantenimiento de su ocupación militar.

Esta situación abre una ventana de posibilidad para que la Argentina equipare y supere la posición británica en el Atlántico Sur. Esto no quiere decir igualar capacidades a nivel global ni pretender tener posibilidades de ganar un enfrentamiento militar convencional con el RUGBIN, ya que la asimetría a nivel global entre ambos actores difícilmente pueda acortarse en el corto-mediano plazo. Lo que sí quiere decir es que la Argentina puede equiparar y superar la posición militar británica específicamente en el Atlántico Sur, ya que puede dedicar casi todos sus recursos públicos de la defensa en este escenario geopolítico, mientras que la potencia colonial no.

¿Qué diseño de fuerzas tiene el RUGBIN en el Atlántico Sur? Desde el final de la Guerra de Malvinas hasta la actualidad, la potencia colonial ha llevado adelante acciones para incrementar su poder militar en el Atlántico Sur (Gómez, 2012). Esto le permitió garantizar su despliegue a lo largo del Océano Atlántico y mantener el control estratégico de los pasos biocénicos Pacífico-Atlántico y Atlántico-Índico, en el marco de su estrategia militar global (Morasso y Pansa, 2019; Cosso, 2022).

Específicamente, el RUGBIN posee en las Islas Malvinas una guarnición militar compuesta por elementos terrestres, navales y aéreos en el Complejo de Monte Agradable ubicado en la Isla Soledad. En

palabras de la potencia colonial, la guarnición militar que se encuentra allí constituye la *British Forces South Atlantic Islands* (BFSAI) y cuenta con entre mil y mil quinientos efectivos. A este número se le suman los que son enviados a las islas para los ejercicios militares que la potencia colonial tiene anualmente. En este punto, resulta relevante mencionar que, al diseño de fuerzas británico permanente, se le debe sumar la capacidad de dicho actor de concentrar fuerzas militares en cualquier punto del mundo en un plazo considerablemente breve. Es decir, ante cualquier incremento de tensiones internacionales, pueden desplegar y concentrar rápidamente fuerzas en el Atlántico Sur.

Ahora bien, dentro del poder militar presente en las islas se encuentran el *3rd Battalion Parachute Regiment*, los *Royal Engineers*, los *Royal Logistic Corps* y la *Royal Artillery*, que es la que maneja el sistema de defensa antiaérea *Sky Sabre*. Dicho sistema, que reemplazó al *Rapier*, se puso en funcionamiento en 2022 y su principal característica es que está basado en la tecnología israelí asociada al *Iron Dome*, en donde el sistema tiene la capacidad computacional de anticipar la trayectoria e interceptar múltiples blancos antes de que alcancen su objetivo (Thomas, 2024).

En materia aérea, la *Royal Air Force* mantiene una presencia significativa en el Complejo de Monte Agradable. La potencia colonial utiliza un aeródromo que cuenta con dos pistas y dieciséis hangares en zonas de dispersión pensadas para aeronaves de combate. Allí operan dos helicópteros CH-47 Chinook de carga pesada, cuatro aviones caza polivalentes *Eurofighter Typhoon Tranche 1* (que no cuentan con capacidad de ataque aire-tierra y tienen sensores más limitados que sus versiones más modernas), un Airbus A400M Atlas para el transporte y un Voyager KC2 transporte/cisterna multipropósito para el reabastecimiento aéreo (Royal Air Force, s/f).

En materia naval, las islas cuentan con un puerto de aguas profundas denominado *Mare Harbour*/Puerto Yegua que es utilizado como puerto de facilidades logísticas para la *Royal Air Force* y como puerto para la *Royal Navy*. En tal sentido, desde allí salen los buques que patrullan el Atlántico Sur y los sectores marítimos cercanos a la Antártida. Ahora bien, el aspecto más relevante en materia naval es que el RUGBIN cuenta con una sola unidad de flota permanente en las islas. Específicamente, cuenta con el *Offshore Patrol Vessel HSM Forth* (Naval Technology, 2019). Sin embargo, el puerto de aguas profundas le permite a la potencia colonial desplegar submarinos de propulsión nuclear clase Trafalgar y Astute y recibir otras unidades de superficie más importantes en materia de poder militar.

Este fortalecimiento de la posición militar británica implicó un aumento de recursos públicos destinados a la defensa de su ocupa-

ción ilegal de las islas del Atlántico Sur. En el informe titulado *The Defence of the Falkland Islands*, presentado a la House of Commons en 2012, se indica que el mantenimiento anual de la posición militar británica tuvo, en el año financiero 2010-2011, un costo de £75.000.000 (aproximadamente U\$D120.000.000) (Brooke-Holland, 2012). En la actualidad, el RUGBIN mantiene esencialmente los mismos medios permanentes en las islas del Atlántico Sur, por lo que puede estimarse el costo del mantenimiento de su posición militar a partir de dicho registro. Calculando la tasa de inflación anual, ese gasto de 2011, en 2023 habría sido de aproximadamente U\$D160.000.000. La Argentina no solo puede equiparar, sino que también puede superar la posición militar británica en el Atlántico Sur.

Con respecto a la segunda respuesta, es fundamental tener en cuenta que el fortalecimiento de la posición geopolítica de la Argentina en el Atlántico Sur mediante la política de defensa no tiene como objetivo entrar en una carrera armamentista con el RUGBIN y, mucho menos, planificar una recuperación militar de las islas del Atlántico Sur. Por el contrario, el objetivo es promover la revisión del *statu quo* territorial mediante la elevación de costos que tienen los británicos para mantener su ocupación colonial. En concreto, la idea fuerza radica en que el robustecimiento de la posición militar de la Argentina —acompañada por políticas vinculadas a otras áreas de gobierno como la pesca, la energía, la política exterior, etc.— obliga al RUGBIN a destinar más recursos públicos para sostener su presencia militar en las islas argentinas. El objetivo de esto es que la potencia colonial cumpla con el derecho internacional y se sienta en la mesa de negociación para cumplir con la Resolución 2065 (XX) de la AGNU.

INVERSIÓN EN DEFENSA

La Argentina cuenta con la ventaja de poder dedicarle casi la totalidad de su atención política y recursos públicos⁶ de su política de defensa al Atlántico Sur. La posición insular junto a la presencia de una zona de paz positiva en el Cono Sur⁷ le permite al país orientar sus esfuerzos a fortalecer su posición geopolítica frente a la ocupación colonial británica del propio territorio.

Este fortalecimiento debe tener como base un fuerte incremento del presupuesto destinado a la defensa nacional y adquisiciones orien-

6 Para profundizar sobre cuestiones vinculadas a la atención política y recursos públicos destinados a la defensa nacional, véase Battaglini (2015) y Eissa y Ferro Ariella (2018).

7 Para profundizar sobre cuestiones vinculadas a la zona de paz en América del Sur, véase Battaglini (2012a) y Oelsner (2007).

tadas a robustecer la posición material de la Argentina en el Atlántico Sur. No es posible llevar adelante una defensa con fundamentos revisionistas sin un *shock* incremental de recursos públicos destinados al Ministerio de Defensa. Los datos del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) indican que la Argentina invierte aproximadamente un 0,7% del PBI en defensa nacional, constituyendo esto U\$D4.000.000.000. Estos datos son variables en la medida que pueden tener distintas interpretaciones producto de la presencia del Fondo Nacional de la Defensa (FONDEF),⁸ los altos niveles inflacionarios y las variaciones abruptas del tipo de cambio en el país. Sin embargo, el punto central es que una defensa con fundamentos revisionistas debe destinar, como mínimo, entre el 1,5% y el 2% de su PBI a esta área gubernamental. Si esto sucede y la Argentina llega a sostener en el tiempo dos puntos porcentuales para el sector de defensa, el país estaría invirtiendo U\$D12.000.000.000 por año. Desde ya, este incremento de recursos debe tener como base el coraje político sumado al convencimiento de la dirigencia política de que la defensa nacional es fundamental para recuperar la soberanía efectiva de las islas del Atlántico Sur a través de la revisión del *statu quo* territorial.

En este sentido, desde un punto de vista de estrategia marítima,⁹ la Argentina debe construir el fortalecimiento de su posición en el Atlántico Sur sobre la base del aumento de sus capacidades de defensa de sus costas, de anti acceso, de denegación de área (A2/AD) y de control del mar. Esta última supone que la Argentina tenga la posibilidad material de disputar el comando del Atlántico Sur y, por ende, de operar en él cada vez con más grados de libertad (González Levaggi, 2023a).

RIESGOS DE TENER EL 25% DEL TERRITORIO BAJO OCUPACIÓN MILITAR

La necesidad de una defensa revisionista para romper con el aislamiento artificial del RUGBIN en el Atlántico Sur está directamente asociada a los riesgos de tener el 25% del territorio bajo ocupación militar (Magnani, 2025b). Específicamente, es posible identificar dos riesgos en materia de seguridad internacional.

(i) El primero está vinculado a que gran parte del territorio nacional argentino está sujeto al accionar unilateral de una potencia colonial que opera militarmente a nivel global junto al país más poderoso del

8 El FONDEF es un fondo de asignación específica creado por ley en el año 2020, en donde un porcentaje de ingresos del sector público consolidado es destinado a la adquisición, modernización y recuperación de sistemas de armas. Para mayor información sobre el FONDEF, véase Magnani y Barreto (2023).

9 Para un mayor desarrollo, véase el libro de Ian Speller (2018).

mundo: los Estados Unidos de América (EUA). En términos concretos, nuestro territorio está atado a dinámicas de seguridad internacional que no nos involucran directamente. ¿Cuál va a ser el rol de las Islas del Atlántico Sur si los EUA y el RUGBIN entran en una conflagración con la República Popular China y Rusia? ¿Qué ponderación geopolítica va a tener el Atlántico Sur si el aumento de las tensiones internacionales entre las potencias en Europa y Medio Oriente hace que cambien las principales rutas marítimas?

Si esto sucede, el RUGBIN va a maximizar los beneficios de su posición colonial en la región y, de esta manera, va a incluir al 25% del territorio argentino en un conflicto global en donde nosotros tenemos poco para ganar y mucho para perder. El RUGBIN es una amenaza por la ocupación militar de nuestras islas y por los altos riesgos que dicha usurpación colonial tiene para nuestro país. Específicamente, puede involucrar directamente a nuestro territorio en dinámicas de seguridad internacional de las que, llegado el caso, preferiríamos mantenernos lo más alejados posible.

¿De qué manera el RUGBIN va a maximizar los beneficios de su posición colonial en las Islas Malvinas? Centralmente, utilizando las instalaciones militares en Monte Agradable (*Mount Pleasant*) y la base naval en Puerto Yegua (*Mare Harbour*) presentes en la Isla Soledad como base logístico-operativa para garantizar (i) la consolidación del poder colonial en el Atlántico Sur, (ii) las acciones de denegación de área y anti acceso, (iii) el control del mar en general y, en particular, de los pasos interoceánicos que involucran al Pacífico-Atlántico y al Atlántico-Índico¹⁰ (Mapas 2 y 3). Esta capacidad británica para maximizar las ventajas de su posición colonial, posibilitada por la progresiva militarización del Atlántico Sur desde 1982 hasta la actualidad (Gómez, 2012), también es indisociable de la capacidad logística británica en todo el Atlántico Sur producto de su control de las islas Tristán de Cunha, Santa Helena y Ascensión (Morasso y Pansa, 2019; Altieri, 2020).

Así entonces, dado que el RUGBIN es el principal aliado militar de los EUA, la presencia colonial británica en las Islas del Atlántico Sur hace que cualquier conflicto de escala global involucre a territorio argentino. Dicho de otro modo, la potencia colonial trae a nuestras costas dinámicas de seguridad internacional que no tienen por qué involucrarnos directamente.

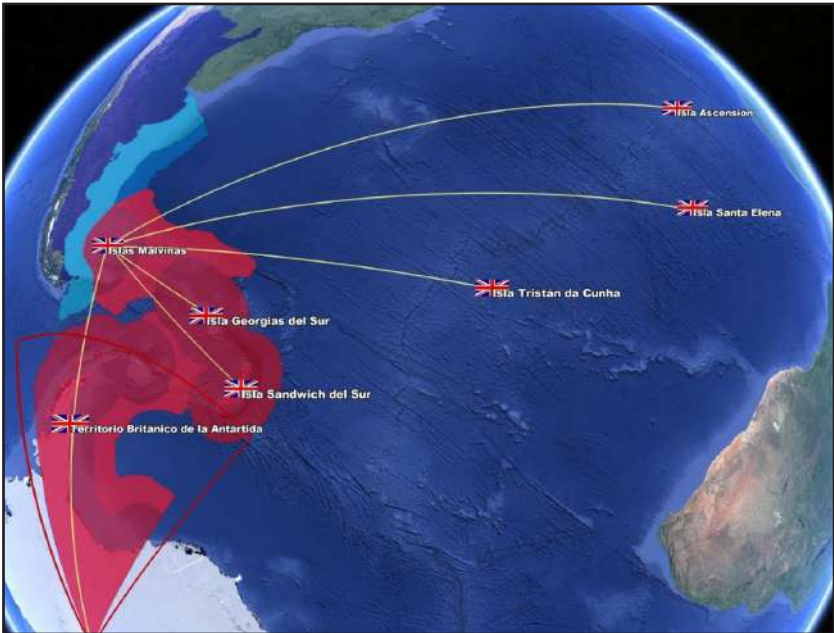
(ii) El segundo está relacionado con el futuro de la Antártida, dado que allí la Argentina tiene intereses permanentes (Zingoni Vinci, 2020). Dicho continente está dentro del mismo sistema geoestratégico que las

10 Para una comparación y ponderación de los escenarios estratégicos marítimos del Atlántico Sur e Indo-Pacífico, véase González Levaggi (2023b).

islas del Atlántico Sur y la Patagonia Argentina (Caplan y Eissa, 2015; Presidencia de la Nación Argentina, 2021). Es decir, lo que pasa en las islas del Atlántico Sur y la Patagonia Argentina afectan a las actividades en la Antártida y viceversa. En este asunto vinculado al continente blanco, la presencia colonial del RUGBIN constituye una amenaza a los intereses argentinos producto del historial de comportamiento imperial de la potencia.

Mapa 2

Control colonial del RUGBIN en el Atlántico Sur. Pasaje interoceánico Atlántico-Índico.



Fuente: Replieque.com

Independientemente de los reclamos territoriales congelados evidenciados en el Tratado Antártico, la Argentina tiene interés en seguir manteniendo al continente blanco como una zona de paz, de investigación y de cooperación entre países. Hasta el momento, los intereses con el RUGBIN son convergentes en la medida que ellos tienen objetivos similares asociados a la estabilidad en dicho continente. No obstante, la historia de asertividad militar que tiene el RUGBIN a la hora de hacer prevalecer sus intereses es evidente. Particularmente en aquellas regiones del mundo que se encuentran alejadas de las islas británicas y contra países que, *a priori*, perciben como inferiores. Entre los ejem-

plios más icónicos tenemos la Guerra de Independencia de los Estados Unidos (1775-1783), las dos Guerras del Opio (1839-1842 y 1856-1860), las dos Guerras Bóer (1880-1881 y 1899-1902), la Guerra de Malvinas (1982) y la Guerra de Afganistán (2001-2021) llevada adelante por la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

Dicho esto, recuperar la soberanía efectiva de las Islas Malvinas y quitarles la posibilidad de tener una base militar y soporte logístico-operativo a pocos kilómetros es una cuestión fundamental para los intereses de la Argentina. La estabilidad y la paz en la Antártida requiere tener capacidad militar para disuadir e impedir que las potencias extranjeras actúen de manera militar y unilateral para hacer prevalecer sus intereses. En el largo plazo, los intereses de la Argentina en el continente blanco son distintos a los del RUGBIN. Nuestros centros urbanos, economía y recursos están a pocos cientos de kilómetros de la Antártida, mientras que los británicos están a miles de kilómetros. Ellos se pueden dar el lujo de que el Atlántico Sur sea inestable y conflictivo, nosotros no. La presencia del RUGBIN en las Islas Malvinas es una amenaza que atenta contra la capacidad de la Argentina de mantener la estabilidad y la paz en la Antártida.

Mapa 3

Control colonial del RUGBIN en el Atlántico Sur. Pasaje interoceánico Atlántico-Pacífico.



Fuente: Repliegue.com

ALIANZAS INTERNACIONALES

¿Cuáles deberían ser los aliados de la Argentina en materia de defensa nacional? ¿Debe la Argentina acercarse a la OTAN? ¿Es preferible fortalecer los vínculos con China y/o Rusia? En este punto, resulta fundamental colocar primero a los intereses de la Argentina y luego realizar el cálculo y la reflexión política vinculada a cuáles deben ser los aliados del país. En otras palabras, no deben elegirse los aliados en función de afinidades identitarias y/o normativas vinculadas al pensamiento de que hay algunos Estados del lado del “bien” y otros del lado del “mal”. La elección de alianzas políticas debe sostenerse en función del interés nacional y de cómo cada actor contribuye a la estrategia de defensa de la Argentina frente a la ocupación colonial del RUGBIN.

Los países de América del Sur, especialmente los que tienen contigüidad con el Atlántico Sur, son fundamentales para la defensa revisionista. Por un lado, porque la vigencia de una zona de paz positiva en el Cono Sur (incluyendo a todos los países limítrofes) es esencial para que la Argentina concentre su atención política en el RUGBIN y destine la mayoría de sus recursos públicos vinculados a la defensa y al fortalecimiento de su posición geopolítica en el Atlántico Sur. Por el otro, debido a que la Argentina debe utilizar todas las herramientas (incentivos positivos y negativos) a su disposición para que países percibidos como aliados (Brasil, Uruguay y Chile) no cooperen y se vinculen militar, económica y socialmente con la potencia colonial.

Rusia podría ser un aliado para la Argentina. Su consolidación y proyección como potencia euroasiática hace que sus intereses converjan con los de la Argentina. De hecho, cualquier unidad política que emerja como potencia en Europa y sea competidora del RUGBIN es una potencial aliada para nuestro país. Históricamente, el RUGBIN ha procurado evitar el surgimiento de cualquier actor europeo continental que le compita en poder e influencia. Esto siempre le implicó una concentración de la atención política y un direccionamiento de los recursos públicos para hacerle frente a las potencias continentales competidoras. Es por esto por lo que Rusia es un aliado potencial de la Argentina: porque llama la atención política británica y hace que esta potencia colonial tenga que dedicar más recursos públicos en competirle. Asimismo, este actor es una posibilidad atractiva en materia de adquisición de sistemas de armas en la medida en que su base industrial y tecnológica para la defensa es de punta y no está influida por el veto que el RUGBIN le impone a la Argentina desde 1982. También cabe destacar que esta potencia euroasiática reconoce explícitamente la soberanía de la Argentina sobre las islas del Atlántico Sur.

China es un actor relevante para la defensa revisionista por dos cuestiones. En primer lugar, porque puede instalarse como un provee-

dor de sistemas de armas en la medida en que su complejo industrial-militar no está incidido por la influencia británica, por lo que la Argentina no se vería afectada por el mencionado veto británico a las compras militares. En segundo lugar, la Argentina y China comparten un desafío político-estratégico similar: tienen parte insular de su territorio (islas del Atlántico Sur y Taiwán) ocupado. Esta similitud permite la convergencia militar entre ambos países, tanto en lo relativo a su estrategia política como en lo relacionado con la cooperación específica en defensa nacional (ejercicios militares, vínculos comerciales con industrias de defensa de China, cooperación e intercambio de información en materia de doctrina, logística, organización, infraestructura, etc.). Asimismo, al igual que Rusia, esta potencia asiática reconoce explícitamente la soberanía de la Argentina sobre las islas del Atlántico Sur.

Dicho esto, hay algunas interrogantes respecto de China y Rusia que deben ser consideradas si tenemos en cuenta los intereses de la Argentina en el Atlántico Sur. ¿Estos países son capaces de sostener la logística y los compromisos de posventa si la Argentina adquiere sus sistemas de armas? Esto es importante por ejemplo para el caso de Rusia, en la medida que su producción para la defensa está presionada por la guerra en Ucrania. Para el caso de China, ¿los sistemas de armas complejos que ofrece fueron probados de forma sistemática en una guerra convencional? ¿Cuántos Estados operan dichos sistemas de armas? ¿Pueden mantener los compromisos de posventa con la Argentina?

En el caso de Europa, al ser sus países miembros de la OTAN, es muy probable que mantenga siempre su apoyo formal a la posición británica. El vínculo con este continente puede traer ventanas de cooperación interesantes en la compra de sistemas de armas y en pequeños gestos de apoyo diplomático hacia la Argentina, pero es poco probable un apoyo explícito como en el caso de Rusia y China.

La Argentina debe fortalecer su vínculo político, estratégico y militar con los países del sur de África, especialmente con Angola, Namibia y Sudáfrica, cuyas costas son contiguas al Atlántico Sur. La plataforma para iniciar este acercamiento y consolidar los vínculos militares con estos países debe ser la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur creada en 1986 por la Resolución 41/11 de la AGNU.

Por último, los EUA son el aliado militar principal del RUGBIN y ambos son el eje que sostiene a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Cuatro cuestiones deben mencionarse sobre esto. En primer lugar, los EUA nunca nos van a apoyar en nuestra disputa frente a la potencia colonial, pero sí tiene y tuvo históricamente incentivos para mantenerse neutral. En segundo lugar, al ser un superpoder que regula y dirime la seguridad internacional en el hemisferio americano, este actor va a estar presente en cualquier mesa de negociación que

termine con el retiro del dominio colonial británico del Atlántico Sur. En tercer lugar, la base militar que el RUGBIN tiene en Monte Agradable y Puerto Yegua no es de la OTAN, es de los británicos. Si se considera el artículo V de la alianza, la OTAN solo puede operar territorialmente al norte del trópico de Cáncer. El RUGBIN tiene socios permanentes en la OTAN, como los EUA, pero la Argentina no tiene una disputa con la alianza militar del norte, solo con los británicos. En cuarto lugar, la estabilidad en el Atlántico Sur es un interés en donde convergen las preferencias de la Argentina y los EUA. Este punto puede ser relevante si consideramos que el superpoder va a estar presente en cualquier resolución diplomática entre la Argentina y el RUGBIN.

En definitiva, es necesario hacer nuevamente hincapié en que los EUA son los que administran la seguridad internacional en el hemisferio.¹¹ Esto está dado por su carácter de superpotencia, cuyo fundamento central es su poder militar asociado a tener la capacidad para proyectar poder y realizar operaciones en cualquier parte del mundo (Buzan y Wæver, 2003). En consecuencia, los fundamentos revisionistas de la defensa argentina deben lidiar políticamente con este factor. Dicho de otra manera, debe conciliar dos cuestiones clave. Por un lado, debe poder orientarse a fortalecer la posición geopolítica de la Argentina en el Atlántico Sur para promover la revisión de un *statu quo* desfavorable mediante el aumento de los costos que tiene el RUGBIN en mantener su ocupación militar de territorio argentino. Por el otro, debe llevar adelante esta tarea teniendo en cuenta que cualquier cambio en el *statu quo* va a tener que incluir a los EUA en la mesa de negociación.

DEFENSA REVISIONISTA, AISLAMIENTO ARTIFICIAL Y CUMPLIMIENTO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Dado que la defensa revisionista busca romper el aislamiento artificial del RUGBIN, clarificar la manera en la que la Argentina debe estrechar los vínculos materiales con las islas del Atlántico Sur constituye una tarea perentoria. En función de lo argumentado, el inicio de este proceso tendrá lugar cuando los británicos decidan, como consecuencia de la defensa revisionista argentina, que los costos de mantener el *statu quo* territorial superan los beneficios de sostener una postura diplomática no negociadora.

Cuando se inicien las negociaciones bilaterales para ponerle fin a la dominación colonial en el Atlántico Sur sobre la base de la Resolución 2065 (XX) de la AGNU, ¿de qué forma el sector continental argentino deberá estrechar los vínculos materiales con las Islas Malvinas, Georgias

11 Véase “La preponderancia militar de Estados Unidos en América Latina”, de Juan Gabriel Tokatlián (2024).

del Sur y Sandwich del Sur? Dicho de otra forma, ¿cómo debe ser la ruptura del aislamiento artificial?

Cualquier ruptura del aislamiento artificial debe ser política desde el primer momento. Es decir, debe comenzar con la discusión sobre la soberanía y el ordenamiento político de las islas del Atlántico Sur. Esto supone iniciar una dinámica que permita establecer un vínculo de cooperación asimétrico entre el archipiélago y el territorio continental favorable a la Argentina. Es decir, no un vínculo en donde solo haya contacto para favorecer las actividades económicas y militares de las islas (lo que refuerza el *statu quo* actual), sino un tipo de relacionamiento en donde nuestro país pueda aumentar su peso y presencia material y política en las Islas Malvinas y en las vidas de sus habitantes.

En concreto, la ruptura del aislamiento artificial debe tener dos premisas:

- (i) Evitar, bajo todo punto de vista, cooperar económicamente y sin incluir la dimensión política con la potencia colonial. Esto es así porque cualquier esquema de ese estilo facilita el dominio colonial británico. Todo acuerdo de cooperación exclusivamente económica con el RUGBIN que no le permita a la Argentina romper con el esquema de dominación política del territorio colonial es funcional a la potencia y perjudicial para nuestro país. Es ventajoso para el RUGBIN porque facilita el desarrollo económico de las islas al mismo tiempo que deja afuera políticamente a la Argentina de las islas. Es pernicioso para nuestro país por lo mismo, facilita el dominio colonial británico y nos deja políticamente afuera de las Islas Malvinas.
- (ii) Llevar adelante acciones que restrinjan, entorpezcan y enlentezcan el desarrollo económico de las islas.¹²

Con respecto al primer punto, de lo mencionado se desprende que, si la Argentina no puede avanzar en un acuerdo político de revinculación de las islas con el continente, cualquier acuerdo económico está condenado a beneficiar a los británicos y dañar la posición de nuestro país. Esto pasó con los Acuerdos de Madrid I y II de 1989 y 1990 (que deben ser derogados en lo que respecta a la construcción de confianza mutua en la esfera militar y entendimientos de explotación pesquera). El mismo espíritu pernicioso tuvo la Declaración Conjunta Foradori-Duncan de

12 Es importante aclarar que a la Argentina le interesa y preocupa el bienestar de los habitantes de las Islas Malvinas en la misma medida que el de cualquier ciudadano del territorio nacional. Al haber nacido en suelo argentino, son también ciudadanos argentinos para nuestra Nación. No obstante, dicho progreso y bienestar deben ser garantizados por el Estado argentino, sin comprometer el ejercicio de la soberanía sobre las islas.

2016 y el Acuerdo Mondino-Lammy del 2024 en materia de comunicación de las islas con el continente, entendimientos de explotación pesquera y cooperación antártica. Incluso en el caso de los Acuerdos de Comunicaciones de 1971, los cuales representaron un avance inicial en la revinculación —por demás interesante y, sobre todo, en el marco de las negociaciones sobre la soberanía de las islas promovidas por las Naciones Unidas—, a la larga, al no progresar en este último punto, la mejora de las condiciones de vida de los habitantes proporcionada por la Argentina terminó beneficiando las condiciones de la ocupación británica.

Además, es necesario llevar adelante acciones que restrinjan, entorpezcan y enlentezcan el desarrollo económico de las islas. Por ejemplo, la Argentina debe destinar esfuerzos a condenar el vínculo comercial de los principales socios de la administración colonial británica, especialmente España y los países del Cono Sur. Esto implica generar incentivos blandos y materiales para que corten cualquier tipo de cooperación económica, civil, turística y/o política con la administración colonial de las islas.

Asimismo, el país debe vender licencias de pesca en el Atlántico Sur y competirle al dominio colonial británico. En términos amplios, se debe invertir fuertemente en infraestructura para generar condiciones materiales en la Patagonia que permitan el establecimiento y crecimiento de todas aquellas actividades económicas que le compitan al RUGBIN, como la pesca, el turismo, granjas de salmones, explotación de hidrocarburos, etc. Este debe ser el resorte económico y civil del fortalecimiento de la posición geopolítica en el Atlántico Sur de la Argentina. En esta línea, también se deben prohibir y multar a todas aquellas figuras legales que operen económicamente en las Islas Malvinas y quieran operar en la Argentina y/o bajo asociación con alguna empresa nacional.

En definitiva, la ruptura del aislamiento artificial británico, que implica el establecimiento de vínculos con las islas, debe ser necesariamente político y dar lugar a una negociación por la soberanía que vaya aumentando progresivamente el peso político y la presencia material de la Argentina en las Islas Malvinas y en las vidas de sus habitantes. Dicho esto, este proceso de negociación debe ser profundizado.

¿QUÉ Y CÓMO NEGOCIAR?

Dado que es un paso necesario para recuperar la soberanía efectiva de nuestras islas del Atlántico Sur, eventualmente vamos a negociar con el RUGBIN. Este es un tema áspero dado los niveles de atrincheramiento territorial simbólico que tiene la Argentina (Altieri, 2024). Una negociación política supone acordar un resultado final mediante la realización

y recepción de concesiones.¹³ Es decir, pretender recibir todas las concesiones por parte del RUGBIN sin dar nada a cambio no es realista. La Argentina debe tener en claro qué pretende recibir de la potencia colonial y hasta dónde puede ceder y conceder en una negociación con este actor. Clarificando, no se puede pedir la devolución inmediata de la soberanía sin comprometerse a nada o peor, comprometiéndonos a mantener una posición inflexible.

Resulta necesario aclarar que, dada la defensa revisionista, esta negociación política se va a dar en un escenario de fortaleza geopolítica de la Argentina en el Atlántico Sur. Las negociaciones se dan entre iguales, mientras que los acuerdos entre desiguales son, en realidad, imposiciones por parte del actor más poderoso. Dicho esto, en una situación de fortaleza, el país austral debe tomar la iniciativa diplomática. La Argentina debe proponer múltiples alternativas para ponerle fin a la dominación colonial británica en el Atlántico Sur. Asimismo, debe llevar el tema nuevamente a la AGNU y ser activo en todos los foros multilaterales y regionales para obtener apoyos diplomáticos.¹⁴ Es decir, la negociación bilateral debe llevarse en un marco de fortaleza de la Argentina tanto en el plano material-militar como en el escenario diplomático-multilateral.

Ahora bien, cualquier negociación con el RUGBIN debe terminar con la completa soberanía efectiva argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. ¿Por qué? Centralmente porque el mantenimiento de la posición militar del RUGBIN en el Atlántico Sur no resuelve los dos riesgos de seguridad internacional asociados a tener el territorio bajo ocupación militar.

En primer lugar, esto implica que no es aceptable la devolución de la soberanía efectiva a cambio del *mantenimiento de una base militar extranjera*. En segundo lugar,¹⁵ mucho menos admisible es la vigencia de

13 Véase Zartman y Berman (1982).

14 Esta estrategia fue implementada entre el 2003 y 2015 por la Argentina. Particularmente, para un desarrollo de las estrategias llevadas adelante por la Argentina a nivel regional, véase Battaglino (2012b). Para un abordaje general de las políticas exteriores de la Argentina frente a la cuestión Malvinas, ver Morasso y Mántaras (2023).

15 A partir de este punto, el análisis de las posibles vías de resolución mediante una negociación política entre la Argentina y el RUGBIN se basa en la lectura del artículo de Marcelo Kohen (1986). Dado que toda revinculación material de las islas con el continente debe contemplar desde el inicio su dimensión política, la propuesta de *condominio* surge como una fórmula atractiva —y como punto de partida— para discutir la modalidad y los plazos en que habrá de concretarse la descolonización del Atlántico Sur. En este sentido, un eventual comienzo de conversaciones con el RUGBIN podría estructurarse en torno a un condominio de soberanía, sobre la base de la Resolución 2065 (XX), permitiendo que las negociaciones diplomáticas avancen con la bandera argentina flameando en las Islas Malvinas.

un formato de cosoberanía permanente (*condominio* sobre el territorio). En tercer lugar, en lo que respecta a una lógica de *arriendo/lease-back*, esta es aceptable solo bajo dos condiciones. Por un lado, que sea por un período corto de tiempo. Por el otro, que desde el primer día la Argentina se encargue completamente de la defensa y protección de las islas del Atlántico Sur. Es decir, que ese acuerdo suponga desde un primer momento el retiro de la posición militar británica. Esto es sensato dado que la lógica del arriendo supone solo la cesión de supremacía territorial a otro Estado, no la cesión de soberanía. El territorio sería soberanía de la República Argentina desde el inicio y, por ese motivo, debe haber un retiro del poder militar británico y una afirmación de la posición militar argentina en las islas del Atlántico Sur. En cuarto lugar, la opción del *protectorado conjunto* tampoco es viable en la medida que supone la presencia militar británica en las islas junto con la vigencia de un esquema, *de facto*, colonial.

Para cumplir con las garantías de seguridad internacional para la Argentina, además del *arriendo/lease-back* bajo las dos condiciones mencionadas, el país austral puede buscar una negociación que le garantice la *transferencia gradual de funciones*, comenzando por las tareas vinculadas a la defensa nacional de las islas del Atlántico Sur. Esto implicaría el reconocimiento inmediato de la soberanía argentina y un reemplazo del poder militar británico por el argentino. Todo esto mientras se negocia una hoja de ruta temporal en donde el RUGBIN y la Argentina acuerden el plazo y el escalonamiento de la transferencia de todas las funciones de gobierno.

Asimismo, la transferencia gradual de funciones debe ser una propuesta argentina que incluya un *régimen de minorías* en las islas del Atlántico Sur. Es decir, la adopción de medidas que reconozcan a los isleños como una minoría —cuyos intereses en las negociaciones entre la Argentina y el RUGBIN serán respetados—, con derechos garantizados dentro del territorio argentino, junto con procedimientos —tanto domésticos como internacionales— para asegurarlos.

La combinación de una transferencia gradual de funciones junto con la *aplicación de un régimen de minorías* garantizaría la absoluta soberanía efectiva de la Argentina, lo que implica el retiro completo de la ocupación militar británica y su reemplazo por el instrumento militar argentino. Para lograr esto, el país sudamericano debe estar dispuesto a negociar asuntos vinculados a los plazos de dicha transferencia y a la vigencia de normativas y organismos internacionales que garanticen el cumplimiento de los derechos de los isleños como una minoría dentro del territorio argentino. Además, debe estar dentro de la mesa de negociación el formato jurisdiccional de las islas del Atlántico Sur y su régimen político, impositivo y económico. Esto también incluye el

tipo de educación en dicho territorio (probablemente la educación sea bilingüe y el idioma oficial deba ser el castellano y el inglés).¹⁶

Por último, un acuerdo de este estilo también supondría una fuerte garantía por parte de la Argentina en lo que respecta al compromiso por el mantenimiento de la estabilidad en el Atlántico Sur en materia de seguridad internacional. Esta garantía debe ser realizada a los EUA y al RUGBIN y, naturalmente, supone el mantenimiento de buenos vínculos militares de largo plazo con ambas potencias. El punto es que estos buenos vínculos con los EUA y el RUGBIN no serán realizados como un aliado dependiente, ni como un *junior partner*, ni como un subordinado periférico. Estas relaciones serán llevadas adelante por la Argentina desde una posición de autonomía (Russell y Tokatlián, 2013). Específicamente, como un país que tiene gravitación geopolítica en el Atlántico Sur y, por lo tanto, que tiene poder militar y capacidad para lograr resultados políticos de forma autónoma a través de la utilización de su defensa nacional.

PALABRAS FINALES

El presente capítulo tuvo como objetivo explicitar que la defensa nacional es importante por el aislamiento artificial británico en nuestras Islas del Atlántico Sur y, además, es fundamental para poder romperlo. Específicamente, la defensa de tipo revisionista es necesaria para volver a vincularnos materialmente con las islas, elevarle los costos al RUGBIN y lograr que se sienten a negociar para cumplir con el derecho internacional sobre la base de las disposiciones de las Naciones Unidas.

El vínculo de la defensa revisionista con el derecho internacional hace que esta política sea profundamente pacífica. Su objetivo es lograr la estabilidad en el Atlántico Sur a partir de la recuperación, conforme al derecho internacional, de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. En concreto, es una política que se plantea la recuperación territorial mediante el cumplimiento del mandato de las Naciones Unidas, asociado a la obligación de terminar con la dominación colonial en el Atlántico Sur.

Ahora bien, la defensa revisionista, en su propósito de romper con el aislamiento artificial impuesto por el RUGBIN, reconoce que la recuperación territorial mediante la negociación diplomática constituye el punto final de un proceso de mediano a largo plazo. Por ese motivo, la Argentina debe concentrar sus esfuerzos en fortalecer su posición geopolítica en el Atlántico Sur, a fin de elevar de manera sostenida e

16 La propuesta realizada por Marcelo Kohen (1986) puede ser un puntapié inicial interesante para desarrollar este punto.

incremental los costos que el RUGBIN afronta para mantener su ocupación militar sobre territorio argentino.

La defensa revisionista es pacífica y busca romper el aislamiento artificial impulsado por un Estado que nos ocupa 25% del territorio. Esta sirve para elevarle los costos al RUGBIN y hacer que dicho actor finalmente se sienta a negociar y cumpla con el derecho internacional. La resolución definitiva debe ser pacífica y alcanzada a través de negociaciones políticas entre la Argentina y la potencia colonial. Luego de recuperar las Islas del Atlántico Sur, la Argentina debe mantener una política de defensa nacional para proteger el nuevo *statu quo* logrado a partir de la defensa revisionista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altieri, Mariana (2020). Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico. En Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto (Eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional* (pp. 65-86). UNR Editora.
- Altieri, Mariana (2023). El aislamiento artificial. Una estrategia británica para perpetuar el dominio colonial sobre las Islas Malvinas. *Malvinas en Cuestión*, (2), 1-28.
- Altieri, Mariana (2024). *Malvinas y Gibraltar: conflictos atrincherados*. UNDEF Libros y Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior.
- Anzelini, Luciano y Poczynok, Iván (2014). El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): Reflexiones en torno al gobierno político de la defensa. *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 3(6), 143-167.
- Battaglino, Jorge (2012a). The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55(2), 131-151. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000200008>
- Battaglino, Jorge (2012b). *La estrategia de regionalización del conflicto Malvinas* [Discurso]. Conferencia sobre la guerra de Malvinas, treinta años después. Conflicto, salidas del conflicto, cambios políticos, representaciones en el Instituto de las Américas de París y en la Universidad de Pau, 15 al 19 de octubre.
- Battaglino, Jorge (2015). Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2), 197-2016.
- Brooke-Holland, Louisa (2012). *The defence of the Falkland Islands. International Affairs and Defence Section*. Library House of Commons.

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06201/SN06201.pdf>

- Buzan, Barry y Waever, Ole (2003). *Regions and Powers*. University Cambridge Press.
- Campagna, Juan Cruz (2022). La economía de las Islas Malvinas y el monopolio de la Falkland Islands Company. En Ministerio de Economía de la Argentina (Ed.), *Malvinas 40 años. Aportes económicos sobre el Atlántico Sur* (pp. 183-218). Manuel Belgrano Ediciones.
- Caplan, Sergio y Eissa, Sergio (2015). Análisis estratégico del Sistema Malvinas, Antártida y Atlántico Sur. *Documentos de Trabajo. Escuela de Defensa Nacional*, (28), 1-18.
- Cosso, Matías (2022). *Política naval del Reino Unido. El retorno de la Armada Real al Indo-Pacífico para una "Gran Bretaña Global"*. Tesis de maestría. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Eissa, Sergio y Ferro Ariella, Paula (2018). La política de defensa argentina desde el retorno a la democracia. Una mirada presupuestaria. *Defensa Nacional*, (1), 99-148
- Gómez, Federico (2012). La Fortaleza Malvinas. La presencia neocolonial militar británica en el Atlántico Sur en el siglo XXI. *Humanía del Sur*, 7(13), 73-98.
- González Levaggi, Ariel (2023a). Argentina frente al Atlántico Sur: entre una inestabilidad crítica y una restringida (1983-2023). *Revista Relaciones Internacionales*, 32(65), 179-191. <https://doi.org/10.24215/23142766e177>
- González Levaggi, Ariel (2023b). *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Grieco, Joseph; Powell, Robert y Snidal, Duncan (1993). The Relative Gains Problem for International Cooperation. *American Political Science Review*, 87(3), 727-743. <https://doi.org/10.2307/2938747>
- Kohen, Marcelo (1986). Alternativas para la solución del conflicto por las Islas Malvinas. *Revista de Estudios Internacionales*, 7(4), 1145-1163.
- Magnani, Ezequiel (2024). Defensa defensiva, pero activa y revisionista para la Argentina. *Malvinas en Cuestión*, (3), 1-27.
- Magnani, Ezequiel (2025a). Defensa revisionista. Una política pacífica para aumentarles los costos de ocupación militar y colonial de nuestras Islas Malvinas a los británicos. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 5(9), 64-81.
- Magnani, Ezequiel (2025b). ¿Por qué tenemos que recuperar la soberanía efectiva de las Islas Malvinas? *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 10(20), 1-17.

- Magnani, Ezequiel y Barreto, Maximiliano Luis (2023). Estados periféricos e inversión militar: El Fondo Nacional de la Defensa Argentino. *Revista POSTData*, 27(2), 421-448.
- Morasso, Carla y Mántaras, Martina (2023). Malvinas en el péndulo: aproximaciones a las políticas exteriores argentinas tras el retorno a la democracia. *Temas y debates*, (27), 135-144.
- Morasso, Carla y Pansa, Rafael (2019). Perlas de la Corona: Malvinas y Chagos en la estrategia militar británica. *Consejo Federal de Estudios internacionales. Dossier de Investigación*, (1), 44-52.
- Naval Technology (17 de junio 2019). *UK's HSM Forth patrol vessel completes operational sea training*. <https://www.naval-technology.com/news/uks-hms-forth-patrol-vessel-completes-operational-sea-training/>
- Oelsner, Andrea (2007). Friendship, Mutual Trust and the Evolution of Regional Peace in the International System. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 10(2), 257-279. <https://doi.org/10.1080/13698230701208061>
- Presidencia de la Nación Argentina (2021). *Directiva Política de Defensa Nacional*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>
- Rattenbach, Juan Augusto (2022). Consecuencias económicas del conflicto del Atlántico Sur. En Ministerio de Economía de la Argentina (Ed.), *Malvinas 40 años. Aportes económicos sobre el Atlántico Sur* (pp. 41-92). Manuel Belgrano Ediciones.
- Rodríguez, Facundo (2021). Aspectos históricos-jurídicos de la cuestión de las Islas Malvinas. En Daniel Filmus, Daniel Ricci y Facundo Rodríguez (Eds.), *Malvinas, Antártida y Atlántico Sur: geopolítica, soberanía y desarrollo en el siglo XXI* (pp. 45-60). Editorial FEDUN.
- Royal Air Force (s/f). *Mount Pleasant Complex*. <https://www.raf.mod.uk/our-organisation/stations/mount-pleasant-complex/>
- Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.
- SIPRI (s/f). *SIPRI Military Expenditure Database*. <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Speller, Ian (2018). *Understanding Naval Warfare*. Nueva York.
- Thomas, Richard (2024). *What UK military forces are based at the Falkland Islands*. *Airforce Technology*. <https://www.airforce-technology.com/features/what-uk-military-forces-are-based-at-the-falkland-islands/?cf-view&cf-closed>

- Tokatlián, Juan Gabriel (12 de mayo de 2014). Ejes de una política para Malvinas. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/ejes-de-una-politica-para-malvinas-nid1689715/>
- Tokatlián, Juan Gabriel (31 de marzo de 2024). La preponderancia militar de Estados Unidos en América Latina. *Cênital*. <https://cenital.com/la-preponderancia-militar-de-estados-unidos-en-america-latina/>
- UK Ministry of Defence (2025). *UK Strategic Defence Review*. <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-review-2025-making-britain-safer-secure-at-home-strong-abroad>
- Zartman, William y Berman, Maureen (1982). *The Practical Negotiator*. Yale University Press.
- Zingoni Vinci, Nicolás (2020). Antártida: los dilemas que enfrentan su gobernanza y los desafíos para la Argentina. En Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto (Eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional* (pp. 87-112). UNR Editora.

Ariel González Levaggi

REINTEGRAR LA DEFENSA NACIONAL: HACIA UNA POLÍTICA DE DEFENSA DE DISUASIÓN LIMITADA

INTRODUCCIÓN

El rol de las Fuerzas Armadas en un entorno tecnológico de creciente informatización, irrupción de innovaciones emergentes y transformaciones en los conflictos contemporáneos, presenta un desafío adicional a un esquema de un país con capacidades militares no aptas para dar respuesta tanto a las amenazas tradicionales, como a las amenazas no tradicionales. Las bizantinas discusiones en torno a la definición del tipo de amenazas externas y el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, en paralelo con la falta de visión estratégica del liderazgo político, han distraído los esfuerzos en relación con la modernización del instrumento militar. La falta de inversión en materia de defensa ha impactado de modo cierto en la profesionalización de las Fuerzas Armadas con un deterioro sistemático tanto en la adquisición de armamento estratégico como en la incorporación de innovaciones tecnológicas en la guerra de última generación. Este capítulo plantea responder a los interrogantes sobre el por qué y para qué de la política de defensa nacional que realce el lugar de las Fuerzas Armadas proponiendo una política de disuasión limitada que permita hacer frente a las amenazas que enfrenta el país en un amplio espectro, además de facilitar un incremento en términos del poder nacional en el largo plazo.

Las Fuerzas Armadas (en adelante, FFAA) son la principal herramienta del Estado Nacional para salvaguardar la defensa nacional. Esta categórica enunciación se aplica a la mayoría de las naciones —salvo aquellas como Costa Rica o Panamá, que optaron por abolir las FFAA—, mientras que aquellas naciones con altos niveles de

amenazas externas y/o compromisos de seguridad en escenarios de ultramar esta afirmación tiene una relevancia superlativa. En el caso de la República Argentina, la discusión sobre el rol de las Fuerzas Armadas ha estado fuertemente influenciado por el trágico legado del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), la derrota militar frente al Reino Unido en el conflicto del Atlántico Sur (1982), además de una serie de alzamientos militares entre 1987 y 1990 que colocaron a las relaciones cívico-militares y las consideraciones sobre la esfera de acción de las FFAA en el centro de la discusión política, técnica y académica (Battaglino, 2019; Pion-Berlin y Ugarte, 2013; Sain, 2010). Luego de más de cuarenta años de democracia, el peso relativo y las capacidades de las Fuerzas Armadas han sufrido un pronunciado declive al punto de haber perdido no solamente una parte importante de su presupuesto medido en términos relativos (Eissa y Montenegro, 2025), sino también facultades operativas claves como la capacidad submarina luego del accidente del ARA San Juan en 2017; también se verifica una degradación del sistema de guerra electrónica aéreo en 2006 luego de la desprogramación de Boeing 707-387C VR-21 reemplazado parcialmente con el Learjet 35A (VR-24) con el sistema Thales Vigile 200A y el abandono de proyectos estratégicos como el Condor II (Blinder, 2018), además de sufrir un desplazamiento en el rol de dominio central para la guerra informatizada del siglo XXI como lo es el espacio ultraterrestre.

Ante el interrogante de por qué y para qué necesita la República Argentina una política de defensa nacional y FFAA, este capítulo adopta un enfoque que se enmarca en la tradición realista de los estudios estratégicos donde el interés nacional debe centrarse en la búsqueda de seguridad, por lo que un Estado debería fortalecer sus capacidades para hacer frente a las amenazas —sean tradicionales o no tradicionales— que provienen del exterior. Por un lado, Walt (1987) afirma que los Estados responden a amenazas externas en función de una combinación de poder militar, intenciones percibidas, proximidad geográfica y comportamiento agresivo, factores que inciden directamente en la necesidad de fortalecer las capacidades defensivas nacionales. Mientras tanto, una serie de autores del realismo neoclásico colocan a la amenaza como el factor central en la determinación de una estrategia nacional (Lobell, Ripsman y Taliaferro, 2012). Finalmente, Barry R. Posen (1984) sostiene que hay tres tipos de doctrinas militares: ofensivas, defensivas y de disuasión; esta última “busca disuadir a un adversario de agredirlo mediante una promesa creíble de infligirle daño” (p. 149) y allí el instrumento militar cumple una función clave, aunque no es el único.

El mandato constitucional presenta “un imperativo estratégico con repercusiones domésticas y foráneas” (Spota, 2020, p. 5) que se sintetiza en la frase del Preámbulo de “proveer a la defensa común”,

además de la clara finalidad de la defensa nacional presentada en el artículo 2° de la ley de Defensa Nacional que llama a “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”. El Estado Nacional no solamente tiene la responsabilidad de proteger la unidad territorial y a los ciudadanos de amenazas externas, sino llevar adelante una planificación estratégica para hacer frente a escenarios potenciales, asignar el presupuesto adecuado, sostener fuerzas armadas profesionales y alistadas, además de disponer los recursos necesarios para la adquisición y/o desarrollo de las capacidades claves en un entorno tecnológico de creciente informatización.

La República Argentina tiene una situación subóptima en materia de capacidades militares —en comparación con potencias medias regionales y extrarregionales— que afecta el cumplimiento del mandato constitucional y legal. Como afirman Juan Battaleme y Francisco de Santibañes (2025), “la falta de fuerzas armadas operativamente efectivas de Argentina la convierte en una anomalía” (p. 63). Sin embargo, la adquisición, desarrollo y aplicación de capacidades no puede realizarse sin una definición clara sobre la naturaleza de las amenazas y la respuesta comprensiva que debe llevar adelante tanto el Estado Nacional en términos de una estrategia de seguridad nacional, como el rol que ocupan las Fuerzas Armadas para implementar una estrategia específica. En este sentido, la clave de la definición sobre el alcance, tipo y graduación de capacidades —mero instrumento de una estrategia más comprensiva— debería estar en directa relación con los objetivos estratégicos planteados desde el más alto nivel.

Argentina carece de una gran estrategia explícita, aunque hay una serie de elementos de conducta que se han mantenido relativamente constantes a lo largo de sus más de cuatro décadas de estabilidad democrática y que se podrían considerar como un tipo de estrategia denominado de una “gran conducta” (Silove, 2017). Esto incluye una orientación defensiva, la búsqueda de mayores niveles de desarrollo económico y una priorización de instrumentos no-militares por sobre los militares, desplazando a la defensa nacional a un lugar periférico. El argumento central de este capítulo es que hay una necesidad imperiosa de reintegrar la dimensión de defensa entre las prioridades de la estrategia nacional; y, para ello, se propone una aproximación que desplace una política de defensa defensiva hacia una de disuasión limitada dada la percepción de una amenaza existente tanto en el Atlántico Sur sobre la presencia británica, como una serie de escenarios potenciales entre los que se incluyen la proyección de potencias euroasiáticas en el Atlántico Sur (González Levaggi, 2023b); la modificación del *status*

quo en la Antártida (Battaleme, 2018) y una posible desestabilización de la frontera norte. Una política de defensa de disuasión limitada permitiría hacer frente a las amenazas que enfrenta el país en un amplio espectro, además de facilitar un incremento en términos del poder nacional en el largo plazo.

El capítulo se organiza en dos partes. En primer lugar, se presentan las tendencias globales en materia de seguridad internacional, con énfasis en la intensificación de la competencia estratégica entre grandes potencias, el rol creciente de las tecnologías disruptivas y la proliferación de amenazas híbridas, que constituyen el nuevo marco operativo en el que deben desenvolverse las Fuerzas Armadas modernas. En segundo lugar, se desarrolla una propuesta de respuesta estratégica centrada en la disuasión limitada que pueda contribuir activamente a la defensa integral de los intereses vitales de la Nación, y proyectar poder en el largo plazo con el desarrollo de capacidades operativas transversales y multidominio.

TENDENCIAS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y SU INCIDENCIA EN AMÉRICA LATINA

El orden internacional contemporáneo se encuentra marcado por la intensificación de la competencia entre grandes potencias (Kausikan, 2023) y la (re)construcción de zonas de influencia (Goddard, 2025), además de una serie de tendencias que incluyen el retorno de la lógica interestatal en clave geopolítica (Mead 2014), la erosión del orden liberal internacional (Ikenberry, 2018; Mearsheimer, 2019) y el uso creciente de herramientas de poder multidimensionales, desde la coerción económica (Farrell y Newman, 2019) hasta el ascenso de grandes jugadores tecnológicos (Bremer, 2021). En este contexto, las grandes potencias —Estados Unidos, China y Rusia— despliegan estrategias cada vez más asertivas orientadas a garantizar sus intereses vitales, asegurar sus zonas de influencia geoestratégicas y, en el caso de las potencias euroasiáticas, desafiar la hegemonía estadounidense en los “dominios comunes globales”. La dinámica de un orden en transición, donde la unipolaridad ha dejado de operar pero todavía no se ha configurado un mundo multipolar, se presenta como un amplificador de la conflictividad donde configuraciones regionales conflictivas —como el caso de la rivalidad entre Irán e Israel en Medio Oriente o India y Pakistán en Asia Meridional— se entrelazan con la creciente competencia estratégica entre grandes potencias.

La conflictividad global ha ido en ascenso durante la última época, por lo que el factor militar ha regresado al centro de la escena. Esto se expresa claramente en el aumento del gasto en defensa desde USD 1.776 a USD 2.718 mil millones en el período 2015-2024 (SIPRI, 2025). Hoy

en día los principales escenarios de conflictividad se dan en el espacio euroasiático y en Medio Oriente, aunque las dinámicas de inseguridad en el Indo-Pacífico derivadas del ascenso de la República Popular China y los esfuerzos de contención estadounidenses, en paralelo con las tensiones indo-pakistaníes y camboyano-tailandesas, presentan un escenario de alta inestabilidad para los próximos años.

El conflicto ruso-ucraniano ha erosionado aún más las bases del frágil orden internacional, al mismo tiempo que ha transformado la agenda de seguridad en el espacio paneuropeo, donde la amenaza rusa es percibida como el principal desafío estratégico no solo para la OTAN, sino también para la Unión Europea. Además, dicho conflicto ha traído una serie de novedades en la modalidad de la guerra con la incorporación masiva de vehículos no tripulados —especialmente aéreos—, el uso de armas hipersónicas (del lado ruso) y el desarrollo de operaciones especiales fuera del teatro de operaciones propiamente dicho.

En el caso de Medio Oriente, desde el ataque del 7 de octubre de 2023 por parte de Hamas en el sur de Israel, se ha generado una serie de conflictos concatenados entre dicho país y la mayoría de los miembros del “eje de la Resistencia” —Irán incluido— que han transformado el escenario geoestratégico de la región dada la erosión de la capacidad operativa —a un altísimo costo humanitario— de Hamas en la Franja de Gaza, la decapitación del liderazgo y el deterioro del poder de fuego de Hezbollah y el ataque a las instalaciones nucleares iraníes tanto por la Fuerza Aérea Israelí como por su par estadounidense.

La competencia estratégica entre grandes potencias también se expresa en la lucha por los “dominios comunes globales”. En el ámbito marítimo, el creciente interés por los recursos estratégicos y las rutas de comunicación marítima ha llevado a una progresiva militarización de espacios oceánicos tradicionalmente considerados como zonas de baja tensión, como el Ártico. Como afirma Altieri,

la importancia geoestratégica del espacio marítimo abarca gran cantidad de elementos que resultan fundamentales para la conformación del poder nacional: además del control y acceso a sus recursos —minerales, hidrocarbúricos, polimetálicos, ictícolas etc.—; posicionarse desde el océano favorece el control de las rutas comerciales y brinda la posibilidad de proyectar poder hacia terreno firme. (2018, p. 200)

En este contexto también aparece el Atlántico Sur como un potencial espacio tanto de proyección de potencias euroasiáticas, un nodo de proyección hacia la Antártida, como también un potencial paso marítimo obligado —vía Estrecho de Magallanes / Estrecho de Drake— ante una posible interrupción del Canal de Panamá. En los últimos años, China ha

apostado por la expansión de su flota naval como una marina de aguas azules, además de buscar el acceso a puertos de ultramar, al mismo tiempo que las grandes marinas del mundo se encuentran embarcadas en el desarrollo de tecnologías navales de última generación como sistemas no tripulados. Inclusive potencias navales medias como Brasil y Australia están buscando incorporar tecnología de propulsión nuclear para sus futuros submarinos. Esto refleja cómo las prácticas de potencias medias modifican las dinámicas de la seguridad global, cuestión en la cual la Argentina se comporta comparativamente de un modo desequilibrado (*underbalancing*) tanto por la falta de consenso de sus élites (Eissa, 2023) como por las preferencias ideológicas presidenciales (Schenoni, 2015), donde las consideraciones estratégicas de largo plazo quedan opacadas por condicionamientos domésticos. Regresando al renovado énfasis en el poder naval, éste responde no sólo a imperativos de defensa, sino también a lógicas de disuasión, control de áreas clave y protección de intereses económicos presentes y/o futuros.

A su vez, el dominio espacial se ha convertido en un dominio crítico en la competencia estratégica global, ya que la creciente militarización de la nueva carrera espacial se combina con la expansión del denominado “*new space*”, espacio caracterizado por la participación de actores privados y el mayor acceso a tecnologías espaciales por parte de actores no tradicionales, como SpaceX o Planet Labs. La creciente militarización de éste, junto al rol de la inteligencia geoespacial, han devenido en temas críticos debido a la creciente competencia estratégica entre grandes potencias espaciales como EE.UU., China y Rusia, por citar algunos de los Estados más relevantes.

En la actualidad, estas naciones continúan desarrollando capacidades militares en órbita, como satélites de vigilancia y sistemas antisatélites (ASAT). Asimismo, las entidades no gubernamentales que operan en el “*new space*” brindan mayor acceso a la información proporcionada por las tecnologías espaciales, cuyo uso puede devenir tanto civil como militar, generando así nuevos riesgos. Sin lugar a duda, estas nuevas dinámicas redefinen la importancia de la seguridad global. Las grandes potencias espaciales desarrollan arquitecturas espaciales defensivas y ofensivas que no sólo buscan garantizar ventajas en escenarios de conflicto interestatal, sino también asegurar la continuidad de servicios críticos ante escenarios de crisis. En este marco, América Latina ha emergido como un área de proyección secundaria, pero no irrelevante, donde las grandes potencias espaciales se disputan acceso, infraestructura y cooperación espacial como el caso de la Estación de Espacio Lejano CLTC-CONAE ubicada en Neuquén, Argentina.

Por último, el ciberespacio ha dejado de ser un dominio puramente civil o técnico para convertirse en un escenario estructural de

confrontación interestatal. La escalada de operaciones cibernéticas ofensivas, campañas de desinformación, espionaje digital y sabotaje de infraestructuras críticas se ha transformado en una constante que pone en cuestión las nociones tradicionales de paz y guerra. Las capacidades cibernéticas se han vuelto una herramienta indispensable de proyección de poder, muchas veces por debajo del umbral de la guerra abierta, pero con efectos estratégicos de alto impacto. Para América Latina, este entorno plantea el desafío de construir capacidades nacionales de ciberdefensa, a la vez que se debe evitar quedar atrapada en lógicas de dependencia tecnológica, una situación crecientemente difícil de sortear por el avance de las tecnologías de la cuarta revolución industrial, especialmente la inteligencia artificial y los desarrollos en tecnología cuántica.

Volviendo al escenario global, el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca ha incorporado nuevos ingredientes de incertidumbre tanto por la ampliación de la guerra comercial a escala global afectando así no solo a China, sino a sus propios aliados, como también por la decisión de reducir sus compromisos estratégicos en Europa del Este mediante un compromiso para poner fin a la guerra ruso-ucraniana, al mismo tiempo que intenta asumir menos costes en Oriente Medio ante el debilitamiento del “eje de resistencia” de Irán, además de priorizar la competencia económica y tecnológica con China.

En este contexto, América Latina vuelve a jugar un lugar clave en la “gran estrategia” estadounidense, donde Washington busca reconstituir su hegemonía con instrumentos coercitivos y enfocados principalmente en la agenda de seguridad. En este sentido, la agenda de seguridad se ha consolidado como el eje dominante de la política de Estados Unidos hacia América Latina. Al regreso de Trump, la Casa Blanca implementó una estrategia que combina control migratorio estricto, combate al narcotráfico y despliegue militar, transformando profundamente los marcos tradicionales de cooperación hemisférica. Las iniciativas de desarrollo o diálogos multilaterales que históricamente se mantuvieron como alternativas de políticas públicas, junto con las más coercitivas, ya no forman parte de la receta para atender a los desafíos de seguridad surgidos en América Latina. Washington ha privilegiado mecanismos de presión directa, el uso de tecnologías de vigilancia y una diplomacia abiertamente securitizada. La narrativa de la “defensa nacional” se impone como gramática de las relaciones hemisféricas, alineando prioridades internas de Trump con tres pilares claves: frenar la inmigración irregular, limitar el flujo de drogas y contener potencias extrarregionales.

En materia migratoria, la Casa Blanca intensificó la externalización del control fronterizo recurriendo a acuerdos bilaterales con países de

América Central. En una extensión del modelo de *Tercer País Seguro*, Guatemala, Honduras y El Salvador se han visto presionados para funcionar como amortiguadores migratorios. A cambio de asistencia militar, equipamiento tecnológico y respaldos políticos puntuales, estos gobiernos accedieron a reforzar sus propias fronteras y a contener los flujos migratorios antes de que alcancen territorio mexicano o estadounidense.

El segundo pilar de la agenda de seguridad dominante ha sido la intensificación de la lucha contra el narcotráfico, enfocada especialmente en México. En un giro dramático de la política antidrogas, Washington procedió a designar oficialmente a seis cárteles mexicanos y al Cartel de los Soles basado en Venezuela como Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO). Esta designación no tiene precedentes en la relación bilateral y faculta a agencias estadounidenses a emplear herramientas típicamente reservadas para la lucha antiterrorista. Estas medidas incluyen sanciones financieras, congelamiento de activos asociados y, potencialmente, operaciones encubiertas o uso de la fuerza contra objetivos vinculados a las organizaciones designadas.

Por último, el despliegue militar y de inteligencia estadounidense en el hemisferio frente a la amenaza de nuevas potencias extrarregionales ha sido el tercer componente clave de esta estrategia de seguridad. En febrero de 2025, los comandantes de NORTHCOM y SOUTHCOM testificaron conjuntamente ante el Comité de Servicios Armados del Senado, subrayando la necesidad de una aproximación integrada a los desafíos hemisféricos. El presidente del comité, Roger Wicker, destacó que SOUTHCOM enfrenta una multiplicidad de amenazas con recursos significativamente insuficientes para cumplir sus funciones críticas de seguridad nacional, especialmente ante la creciente influencia de China y Rusia en América Latina (DoD, 2025). Esto no es necesariamente una novedad, pero lo que cambia es la intensidad y el modo de implementación de las políticas en una modalidad cuasi imperial.

En esta línea, los países con posturas más autónomas o divergentes han sido objeto de medidas coercitivas. Con una visión que continúa una autonomía mediante diversificación (Vigevani y Cepaluni, 2007) y como socio de los BRICS, el Brasil de Lula da Silva se ha mantenido distante de Trump abogando por un mundo multipolar y estrechando lazos con China y, por ello, ha quedado prácticamente relegado en la agenda bilateral, sin iniciativas de cooperación nuevas y con señales veladas de Washington de que una mayor inclinación hacia Beijing podría tener costos como la imposición de tarifas al 50%, la más alta de toda la serie hacia agosto de 2025. Colombia, pese a su larga sociedad estratégica con EE.UU., experimentó el ya descrito choque por el tema migratorio, que dejó claro que incluso un aliado tradicional

puede ser sancionado con aranceles y suspensiones de visas si desafía las prioridades de Trump. Chile y Perú, con gobiernos de orientaciones distintas pero inclinados a mantener políticas exteriores equilibradas, han sentido igualmente la presión: en Lima sigue latente la amenaza de aranceles punitivos al puerto de Chancay por su apertura a la inversión china, mientras que Santiago observa con preocupación cómo su búsqueda de autonomía podría enfrentar obstáculos en eventuales negociaciones comerciales o de seguridad con Washington. En el caso de Argentina, el camino ha sido diferente ya que

en la lógica del occidentalismo libertario, el gobierno de Milei ha alineado su política exterior con la agenda global de los Estados Unidos, adoptando una postura favorable a la constelación occidental en asuntos de seguridad y defensa. Por ejemplo, Argentina ha expresado su apoyo político a Ucrania frente a la invasión rusa y ha presentado una aplicación formal para convertirse en socio global de la OTAN, reflejando su compromiso con el orden internacional basado en reglas promovido por Washington. (González Levaggi, 2024, p. 23).

DISUASIÓN LIMITADA: CAMBIO DE PARADIGMA FRENTE A LOS DESAFÍOS

Dadas dichas tendencias, la opción por un cambio en la política de defensa cobra sentido ante el aumento de la conflictividad global, la securitización de la agenda hemisférica y la competencia multidominio donde hay una necesidad de realizar una reconstrucción del instrumento militar. Por un lado, la Argentina democrática ha tenido una política de defensa abiertamente defensiva que —por diferentes razones— terminó en un desarme unilateral, la pérdida de capacidades clave de combate como el arma submarina, y una desconexión entre la narrativa soberanista y la capacidad concreta de ejercer la soberanía. Como afirma Dojas (2014), el desarme “no solo nos priva de un elemento esencial en el tablero del poder regional y global, sino que deja nuestros intereses vitales a merced de la voluntad de cualquier actor externo frente al que no quedaría otro recurso que la rendición incondicional” (p. 28).

Argentina se encuentra ante un escenario marcado por una doble vía de amenazas: por un lado, las amenazas tradicionales, de carácter estatal, vinculadas a disputas territoriales y presencia de actores extraterritoriales en espacios marítimos centrada principalmente en la cuestión Malvinas; por otro, la creciente presión de amenazas no estatales, como el narcotráfico, el accionar de la criminalidad organizada transnacional y el terrorismo, entre otros. Sobre la base del encuadre

jurídico actual, el instrumento militar se orienta principalmente al primer tipo de amenaza y, de manera limitada, en relación con lo segundo, aunque tomando en cuenta que las amenazas se producen al país en su conjunto y que en ciertas circunstancias específicas se requiere el apoyo de las Fuerzas Armadas, como en el Operativo Escudo Norte puesto en marcha por la administración de Cristina Kirchner en 2011.

Ante tales amenazas, dos objetivos estratégicos serían clave para guiar el desarrollo de capacidades para las fuerzas armadas del siglo XXI y, por consiguiente, para el fortalecimiento del poder nacional de la República Argentina. El primer objetivo —*ad intra* y de carácter prioritario— es desarrollar un esquema de disuasión limitada para asegurar la integridad territorial en los dominios soberanos especificados jurídicamente como “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” (Ley 23.554; art. 5). Aquí es importante distinguir entre los territorios efectivamente controlados por la Argentina y aquellos sobre los cuales realiza un reclamo de soberanía. Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur —junto a los territorios marítimos adyacentes— se encuentran bajo la ocupación colonial británica, por lo que el ejercicio de soberanía se encuentra ausente, mientras que los reclamos soberanos sobre la Antártida se encuentran congelados por el Tratado Antártico, al mismo tiempo que el Sector Antártico Argentino se encuentra superpuesto en su mayor parte por reclamos similares por parte de Chile y el Reino Unido.

Esto plantea un desafío central sobre el modo en el cual Argentina debería abordar el uso de su instrumento militar, ya que la política de defensa de las últimas tres décadas —implícita o explícitamente— ha avanzado hacia un modelo de política “defensiva no provocativa” (Cáceres y Scheetz, 1995) cuyo “objetivo central de no provocar y no ser ofensivo con otro actor” (Magnani, 2024a, p. 112) se alineó, por un lado, con la decisión de la mayor parte del liderazgo político argentino de debilitar a las Fuerzas Armadas como actor político y, por el otro, con las diferentes etapas de acercamiento político al Reino Unido.

Otra posición, por el momento conceptual, ha sido la planteada por Ezequiel Magnani (2024b, 2025a, 2025b) sobre la defensa revisionista donde, al existir una hipótesis de conflicto con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) sobre las Islas Malvinas y demás islas y espacios marítimos del Atlántico Sur, la política de defensa debe diseñar y organizar su instrumento militar para garantizar su integridad territorial en los espacios continentales en los que ejerce soberanía efectiva con un carácter defensivo, activo y revisionista que, en éste último punto, tiene como objetivo modificar el *statu quo* territo-

rial, que se caracteriza por la ocupación militar británica de territorio argentino mediante el aumento de los costos que tienen los británicos para sostener su posición colonial y militar.¹

Esta última propuesta presenta tres falencias que podrían afectar su viabilidad. En primer lugar, si bien para la posición argentina dicha estrategia podría ser considerada defensiva por su mandato constitucional, las acciones de “revisionismo” llevaría a terceros actores —inclusive fuera del caso de RUGBIN— a considerarlas ofensivas y generar una política de contrabalanceo contra la Argentina, debilitando así su reclamo soberano, especialmente en el continente blanco. En segundo lugar, la República Argentina tiene una situación de debilidad estructural que —en el caso de tomar un camino de esta naturaleza— pondría en riesgo no solo su estabilidad económico-financiera, sino también las expectativas de recuperar sus capacidades militares por las dificultades financieras y políticas para adquirir armamento en tiempos de crisis. Por último, a pesar de la creciente presencia china en América Latina y el revisionismo ruso en el espacio post-soviético, la capacidad y voluntad de proyectar capacidades duras de ultramar en el Atlántico Sur todavía es bastante limitada, al mismo tiempo que pesan para Moscú y Beijing el cálculo geoestratégico *vis-à-vis* con Estados Unidos y la falta de confianza con los Estados de la región. No hay un socio estratégico de China y Rusia en el Cono Sur.

Frente a estas conceptualizaciones, este capítulo sostiene que el concepto más adecuado para guiar la política de defensa argentina es el de disuasión limitada, entendida no como una doctrina ofensiva ni como una política de *balancing*, sino como un modelo estratégico pragmático, adaptativo y escalable que permita un proceso progresivo y sostenido de recuperación de funciones esenciales del instrumento militar que fortalecerá la posición relativa del país frente al resto de los actores regionales y extrarregionales. Este enfoque parte del diagnóstico de que la Argentina no cuenta hoy con las capacidades necesarias para ejercer un control efectivo sobre la totalidad de su territorio soberano, incluyendo funciones básicas como la vigilancia espacial, aérea, marítima y terrestre en las áreas estratégicas de la seguridad nacional del país: Atlántico Sur, Antártida y frontera norte.

En este marco, la disuasión limitada implica la reconstrucción gradual de medios que garanticen un control territorial efectivo, reforzando la presencia del vector defensa en zonas de alta sensibilidad geopolítica, sin incurrir en acciones directas que puedan ser percibidas

1 [Nota de los editores]: véase también el capítulo de Ezequiel Magnani y Mariana Altieri, “Defensa revisionista: una política pacífica y posible para recuperar las Islas Malvinas”, en el presente volumen.

como provocaciones excesivas por parte de otros actores. No se trata de modificar el *statu quo* por la fuerza, sino de recuperar capacidad de agencia estatal, asegurar la integridad territorial efectiva y proyectar una voluntad de defensa creíble que desincentive acciones unilaterales de terceros actores y aumente los costos de su presencia de ultramar. La disuasión limitada es un abordaje que permite superar tanto la parálisis estratégica como las propuestas maximalistas inviables, ofreciendo una vía realista para una política de defensa alineada con el interés nacional. Dentro de este esquema, y con una perspectiva de largo plazo, para fortalecer las capacidades operativas de las FFAA, dicha política debería promover el desarrollo de proyectos estratégicos multidominio para fortalecer su poder nacional frente a las necesidades de seguridad nacional donde el instrumento militar retome la centralidad en la provisión de las necesidades de defensa que muchas veces se ven opacadas por el creciente protagonismo de las fuerzas de seguridad. El balance de tecnología militar de los últimos años ha priorizado una orientación defensiva especialmente por el desarrollo de capacidades de anti-acceso/denegación de área (A2/AD) debido a su costo en descenso por la aparición de nuevas tecnologías como vehículos no tripulados, al mismo tiempo que las áreas grises han agregado incertidumbre al entorno operativo donde se suelen mezclar amenazas tradicionales con no tradicionales, como el caso de las acciones de guerra no-lineal o guerra híbrida que incluyen acciones de guerra psicológica, desinformación y ciberataques, entre otros.

Esta situación exige repensar las capacidades de defensa desde una perspectiva multidominio (Pulido, 2022), de manera que las tres ramas de las fuerzas armadas puedan operar de forma articulada no solo en el campo táctico u operativo, sino también en el plano del desarrollo estratégico y tecnológico. La experiencia brasileña, que promueve proyectos orientados por dominios (marítimo, aeroespacial, cibernético) asignados a cada fuerza, ofrece una referencia útil para un modelo argentino adaptado a sus condiciones propias.

Uno de los principales obstáculos a esta articulación efectiva han sido las limitaciones de la conjuntes en el desarrollo de capacidades, que contrasta con ciertos avances en el plano operativo. Si bien las Fuerzas Armadas han cooperado exitosamente en misiones internas de apoyo a la seguridad interior (como en las operaciones Fronteras y Escudo Norte) y en acciones logísticas en desastres naturales, la planificación conjunta de sistemas estratégicos, tecnologías y capacidades de vigilancia permanece rezagada. La conjuntes, en la práctica, ha quedado reducida a ejercicios y despliegues coordinados, sin implicar una integración real en la toma de decisiones sobre adquisiciones ni el desarrollo de capacidades autónomas. Este déficit ha reforzado la

tendencia de cada fuerza a preservar sus márgenes de autonomía, generando duplicaciones, asimetrías y un uso ineficiente de recursos. No obstante, en los márgenes de esa conjuntes incompleta, dicha autonomía podría ser útil para el desarrollo de proyectos estratégicos que, si se rearticulan desde una lógica político-estratégica coherente, pueden conformar un sistema de defensa multidominio e interdependiente.

Cada fuerza armada argentina debería liderar un proyecto estratégico orientado a su dominio específico dentro de un esquema de conjuntes multidominio: la Armada impulsando un Sistema de Vigilancia del Atlántico Sur de carácter dual, basado en tecnologías emergentes y modelos como el SisGAAz brasileño, que refuerce tanto el control oceánico como su posición institucional frente al avance de la Prefectura; la Fuerza Aérea recuperando protagonismo en el programa espacial nacional mediante capacidades de vigilancia y acceso soberano al espacio; y el Ejército desarrollando un Sistema Nacional de Defensa Territorial con presencia en fronteras y profesionalización del sistema de reservas. Para evitar la fragmentación y la competencia interinstitucional, estos vectores deben ser articulados por el Ministerio de Defensa bajo una conducción política firme, que promueva capacidades interoperables, tecnológicamente integradas y adaptadas a los desafíos estratégicos contemporáneos.

El segundo objetivo —*ad extra*— refiere a la promoción de un entorno estable y pacífico a nivel regional e internacional, en línea con los aportes y compromisos del país a nivel multilateral. En los últimos años, las dinámicas de seguridad en el Cono Sur han estado marcadas por un estancamiento en la cooperación regional y un aumento de amenazas no tradicionales. Si bien las décadas anteriores presenciaron la transformación de Argentina, Brasil y Chile de rivales históricos a vecinos cooperativos —impulsada por medidas de fomento de la confianza, la interdependencia económica y una trayectoria democrática compartida—, el impulso se desaceleró significativamente en la última década, además de surgir una creciente preocupación por el accionar de la criminalidad organizada transnacional.

En un contexto amplio, las relaciones de defensa de Argentina con Brasil y Chile se mantuvieron amistosas y, en gran medida, pacíficas, preservando las características básicas de una zona de paz positiva. Sin embargo, estos vínculos no lograron avanzar hacia una integración plenamente institucionalizada o madura. Los primeros esfuerzos en proyectos conjuntos de defensa, planificación estratégica coordinada y desarrollo institucional multilateral, como los explorados en el marco de la UNASUR o en mecanismos bilaterales, se estancaron o fueron abandonados discretamente. Indicadores clave subrayan esta incompletitud. No existe una política exterior común ni una doctrina estratégica

conjunta; en cambio, los tres países adoptaron cada vez más enfoques divergentes en el escenario internacional, desde sus respuestas a la crisis venezolana hasta su alineamiento con organizaciones regionales competidoras.

La relación bilateral entre Argentina y Brasil perdió profundidad estratégica con la aparición de divergencias políticas y crisis económicas. Mientras tanto, la cooperación con Chile se mantuvo estable pero superficial, limitada por una diplomacia cautelosa y posturas de defensa divergentes. Con el colapso de organizaciones regionales como la UNASUR y el fracaso de foros más recientes como PROSUR en impulsar iniciativas concretas en materia de seguridad, la cooperación en defensa en el Cono Sur ha quedado estancada. En ausencia de un proyecto regional integrador, incluso el Mercosur —que en sus orígenes fue concebido como un posible trampolín hacia la unión política— se ha visto debilitado por disputas internas y amenazas de deserción. A su vez, los proyectos conjuntos en el ámbito de la defensa solo han avanzado de manera limitada, como lo evidencia la participación de Argentina en el programa del avión KC-390 desarrollado por Brasil o la frustrada expectativa de producir de forma conjunta el Vehículo Liviano de Empleo General Aerotransportable (VLEGA) Gaucho.

De todos modos, la zona de paz del Cono Sur es un activo para el país y la región, al mismo tiempo que la trayectoria multilateral del país en materia de aportes a la seguridad internacional, desde compromisos de no proliferación hasta la participación en misiones de paz de la Organización de Naciones Unidas. Sin embargo, más allá del interés de las Fuerzas Armadas, su rol en esta cuestión se ha ido acotando debido a asuntos que van desde la falta de interés político para tener un rol destacado en misiones de Naciones Unidas, a pesar de haber creado una fuerza multinacional como Cruz del Sur junto a Chile (Ferrada y Fuentes Vera, 2021), hasta situaciones donde la Cámara de Diputados no aprobó la salida de tropas al exterior para realizar ejercicios militares con países de la región (De Vedia, 2021). Dicha política de disuasión limitada debería tener un ancla multilateral para colaborar con la estabilidad internacional en un contexto de creciente polarización, al mismo tiempo que serviría para proyectar influencia hacia el exterior, fortaleciendo así la diplomacia nacional.

La presencia del Reino Unido en el Atlántico Sur sigue siendo la principal amenaza tradicional a la integridad territorial y a los intereses estratégicos de la República Argentina. Desde la finalización del conflicto de 1982, el Reino Unido ha consolidado un sistema de control político, militar y logístico sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, transformando dicho espacio en un enclave de proyección de poder en el Atlántico Sur. Esta política de ocupación y

control geoestratégico no sólo vulnera la soberanía nacional, sino que también configura una amenaza de largo plazo al restringir la proyección argentina sobre el Atlántico Sur y la Antártida, espacios esenciales para la seguridad, los recursos naturales y la inserción internacional del país. Frente a este escenario, una política de defensa basada en la disuasión limitada debe reconocer la naturaleza persistente y estructural de la amenaza británica, desarrollando capacidades que fortalezcan la presencia y vigilancia soberana en el Atlántico Sur y permitan recuperar gradualmente un margen de maniobra estratégica, aunque teniendo en cuenta los límites de las propias capacidades y las consecuencias inesperadas de escalar el conflicto a niveles incompatibles con la estabilidad regional.

En definitiva, la estrategia de disuasión limitada propuesta exige traducir las líneas maestras expuestas en esta sección en un programa de acción escalonado que implique:

- (i) recuperar capacidades perdidas en el corto plazo, especialmente en relación con el control de los espacios marítimos y aéreos;
- (ii) jerarquizar un ciclo de planeamiento conjunto que armonice los proyectos estratégicos por dominio —vigilancia marítima, vigilancia espacial, control territorial y ciberdefensa— bajo un horizonte temporal de mediano y largo plazo;
- (iii) priorizar la adquisición y actualización de sistemas de uso dual (sensores satelitales, vehículos no tripulados, radares tridimensionales y plataformas de guerra electrónica) que, además de reforzar la postura disuasiva, amplíen la matriz científico-tecnológica nacional;
- (iv) articular estas capacidades con una diplomacia de defensa proactiva, capaz de participar regularmente en ejercicios combinados en la región y fuera de ella, retomar el protagonismo en Misiones de Paz de las Naciones Unidas y aprovechar la incorporación en nuevos esquemas de asociación como la membresía de Socio Global de la OTAN (Berg y González Levaggi, 2024) o la Fuerzas Marítimas Combinadas (CMF, 2024).

Con estos cuatro pilares se cierra el círculo virtuoso entre necesidades operativas, visión estratégica y protagonismo internacional, dotando a la Argentina de una herramienta militar creíble y proporcional a los desafíos del siglo XXI, sin incurrir en posiciones maximalistas ni resignar su vocación cooperativa.

CONCLUSIONES

Este capítulo ha propuesto la necesidad de reintegrar la dimensión de defensa nacional en la estrategia del Estado argentino a través de una política de disuasión limitada que permita recuperar capacidades perdidas, reforzar la soberanía efectiva y proyectar poder en un entorno internacional crecientemente conflictivo. Frente a la intensificación de la competencia estratégica entre grandes potencias, la militarización de los dominios comunes globales y la securitización de la agenda hemisférica, la Argentina no puede continuar con un modelo de defensa defensivo. Por el contrario, necesita una arquitectura militar moderna, integrada y escalable, que se base en el desarrollo progresivo de capacidades multidominio orientadas a garantizar la vigilancia y el control de su territorio, especialmente en zonas de alta sensibilidad geopolítica como el Atlántico Sur, la frontera norte y el Sector Antártico. En este marco, se propone que cada una de las fuerzas armadas lidere proyectos estratégicos propios —la Armada en el dominio marítimo, la Fuerza Aérea en el espacial y el Ejército en el territorial— que, articulados bajo una conducción civil con visión estratégica, permitan superar la tradicional fragmentación institucional en clave de una colaboración multidominio. A su vez, esta disuasión limitada no debe entenderse como una estrategia de defensa revisionista, sino como un instrumento que refuerce la capacidad de agencia estatal y contribuya a elevar el costo de cualquier acción adversa en escenarios sensibles, sin cruzar el umbral de provocación. Finalmente, esta política deberá tener una proyección regional e internacional, retomando los aportes históricos de Argentina a la paz y la seguridad global mediante una diplomacia activa, alianzas selectivas y participación responsable en misiones multilaterales. Así, la disuasión limitada no solo fortalecería la defensa nacional, sino que contribuiría a reposicionar al país como un actor confiable y estratégico en la región.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altieri, Mariana (2018). Nuevas dinámicas del poder naval en el siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo. *Relaciones Internacionales*, (55), 197-211.
- Altieri, Mariana (2020). Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico. En Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto (Eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional* (pp. 65-86). UNR Editora.
- Altieri, Mariana (2024). *Malvinas y Gibraltar*. UNDEF Libros y Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior.

- Bartolomé, Mariano (2006). *La seguridad internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencias*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Battaglino, Jorge (2019). Entre Marte y Rubicón: sobre la política (de la política) de defensa nacional. *Postdata*, 24(1), 11-28.
- Battaleme, Juan (2018). Cómo perdimos la Antártida. Una política de defensa nacional para el siglo XXI. *Revista Defensa Nacional*, (1), 60-76.
- Battaleme, Juan (2022). ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, 1(1), 33-52.
- Battaleme, Juan, y de Santibañes, Francisco (2019). Argentina's Defense Deficit. *Survival*, 61(4), 63-78.
- Berg, Ryan y Gonzalez Levaggi, Ariel (2024) Choosing Sides: Argentina's New Chapter with NATO, *The National Interest*. <https://nationalinterest.org/feature/choosing-sides-argentinas-new-chapter-nato-211437>.
- Blinder, Daniel (2018). Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, (13), 119-145.
- Blinder, Daniel (2022). *El proyecto del misil Cóndor II y la política espacial argentina*. Universidad Nacional de José C. Paz.
- Bremmer, Ian (2021). The technopolar moment: How digital powers will reshape the global order. *Foreign Affairs*, 100(6), 112-128.
- Cáceres, Gustavo y Scheetz, Thomas (1995). *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Editora Buenos Aires.
- CMF (2024). Combined Maritime Forces Welcomes Argentina as its 46th Member, *Combined Maritime Forces*. <https://combinedmaritimeforces.com/2024/09/09/combined-maritime-forces-welcomes-argentina-as-its-46th-member/>.
- De Vedia, Mariano (2021, 8 de octubre). Las demoras en el Congreso obligan a suspender la participación argentina en ejercicios militares con otros países. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-demoras-en-el-congreso-obligan-a-suspender-la-participacion-argentina-en-ejercicios-militares-nid08102021/>.
- DoD (2025). Northcom, Southcom Commanders Testify on Defense Budget. *U.S. Department of Defense*, February 13 <https://www.defense.gov/Multimedia/Videos/video/952394/>.
- Dojas, Alberto E. (2014). La política de defensa de la República Argentina en el Siglo XXI. *Anuario ISIAE 2014*, 19-48.
- Eissa, Sergio (2023). Underbalancing: Malvinas y la política de defensa nacional de Argentina. *Revista Defensa Nacional*, (8), 149-174.

- Eissa, Sergio y Montenegro, Guillermo (2025). *Desarme argentino. La política de defensa y militar entre 1983 y 2023*. Teseo Press.
- Elizondo, Silvana (2024). Sistemas submarinos no tripulados: sus ventajas para cerrar y abrir espacios dentro de la Primera Cadena de Islas. *Observatorio Estratégico de los Mares de China, Facultad Militar Conjunta, Boletín*, (19), 25-39.
- Farrell, Henry y Newman, Abraham (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42-79.
- Ferrada, Luis Valentín y Fuentes Vera, Juan (2021). La fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur. Instrumento de integración chileno-argentino y aporte a la evolución de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. *Estudios Internacionales*, 53(200), 11-41.
- Gastaldi, Sol y Ocón, Leandro (Coords.) (2020). *Ciberdefensa. Claves para pensar una estrategia de soberanía nacional*. Taeda.
- Goddard, Stacie (2025). The rise and fall of great-power competition: Trump's new spheres of influence. *Foreign Affairs*, 104 (3), 8-23.
- González Levaggi, Ariel (2023a). Argentina frente al Atlántico Sur: entre una inestabilidad crítica y una restringida (1983-2023). *Revista Relaciones Internacionales*, 32(65), 179-191.
- González Levaggi, Ariel (2023b). *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur*. Instituto de Publicaciones Navales.
- González Levaggi, Ariel (2024). *La Argentina de Milei frente a los Estados Unidos: los desafíos del occidentalismo conservador-libertario en un mundo post-unipolar*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Ikenberry, John (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23.
- Kausikan, Bilahari (2023). Navigating the New Age of Great-Power Competition. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-great-power-competition-russia-guide>.
- Lobell, Steven E., Ripsman, Norrin M. y Taliaferro, Jeffrey W. (eds.) (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Magnani, Ezequiel (2022). Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: de la relativa relevancia a la relevancia estratégica. *Estudios internacionales*, 54(202), 127-151.
- Magnani, Ezequiel (2024a) Políticas de defensa en América del Sur en el siglo XXI. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 19(2), 105-126.

- Magnani, Ezequiel (2024b). Defensa defensiva, pero activa y revisionista para la Argentina. *Malvinas en Cuestión*, (3), e025.
- Magnani, Ezequiel (2025a). Defensa revisionista. Una política para aumentarles los costos de ocupación militar y colonial de nuestras Islas Malvinas a los británicos. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 5(9), 64-81.
- Magnani, Ezequiel (2025b). ¿Por qué tenemos que recuperar la soberanía efectiva de las Islas Malvinas? *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 10(20), 1-17.
- Mead, Walter (2014). The return of geopolitics: The revenge of the revisionist powers. *Foreign Affairs*, 93(3), 69-74, 75-79.
- Mearsheimer, John (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43(4), 7-50.
- Patrone, César *et al.* (2022). La evolución del poder naval y las transformaciones de la guerra tras el fin de la Guerra Fría. *Boletín del Centro Naval*, (859), 303-332.
- Pion-Berlin, David y Ugarte, José Manuel (Comps.) (2013). *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*. Jorge Baudino Ediciones.
- Posen, Barry (1984). *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*. Cornell University Press.
- Pulido, Guillermo (2022). *Guerra multidominio y mosaico*. Los Libros de la Catarata.
- Sain, Marcelo (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional*. Prometeo.
- Schenoni, Luis L. (2015). The Argentina-Brazil Regional Power Transition. *GIGA Working Papers* 269, 1-25.
- Silove, Nina (2018). Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy". *Security Studies* 27 (1), 27-57.
- Speller, Ian (2018). *Understanding Naval Warfare*. Routledge.
- Spota, Julio (2020). Proveer a la Defensa Nacional. *Revista Defensa Nacional*, (10), 5-12.
- Vigevani, Tulio y Cepaluni, Gabriel (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335.
- Walt, Stephen (1987). *Origins of Alliances*. Cornell University Press.

Germán Soprano y Gerardo Tripolone

¿POR QUÉ Y PARA QUÉ LA DEFENSA NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS? LAS RESPUESTAS DE LOS ESPECIALISTAS CIVILES ARGENTINOS EN EL SIGLO XXI

INTRODUCCIÓN

Si se tiene en cuenta el tiempo de vigencia de las normas jurídicas, es posible sostener que el *corpus* legal de la defensa nacional en Argentina se divide en dos grupos. Por un lado, la legislación dictada por el Congreso Nacional, en especial la ley de Defensa Nacional de 1988 y la ley de Seguridad Interior de 1991. Por el otro, los decretos reglamentarios de la primera de ellas. Si sobre la legislación del Congreso es posible apreciar un consenso multipartidario amplio, sobre los decretos predomina el desacuerdo. Mientras que las leyes no han sido modificadas sustancialmente, los decretos reglamentarios han sufrido los vaivenes de los cambios de gobierno en el siglo XXI. De allí que el debate sobre el porqué y el paraqué de la defensa nacional y las Fuerzas Armadas (FFAA) se haya orientado, desde el año 2006 hasta el presente, fundamentalmente en torno de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional

Desde entonces, la misma ha pivotado entre dos concepciones aparentemente irreconciliables: una que limita las capacidades del instrumento militar de la defensa nacional exclusivamente contra agresiones externas de FFAA de otro/s Estado/s;¹ y otra que las expande

1 Decretos 727 (2006) reglamentando la ley de Defensa Nacional; 1.691 (2006) Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA; 1.729 (2007) Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional; 1.714 (2009) y 2.645 (2014) Directiva de Política de Defensa Nacional; 2.415 (2014) Sector de Defensa Aeroespacial con Motivo de la Cumbre del Mercosur; 571 (2020) derogando los decretos 683 y 703 (2018) y restableciendo los decretos 727 y 1.691 (2006); decreto 457 (2021) Directiva de Política de Defensa Nacional y decreto 171 (2023) derogando el decreto 228 (2016).

hasta tornar difusa la distinción entre amenazas externas e internas² y superponer funciones atribuidas a las FFAA y las fuerzas de seguridad/policiales.³ En un caso las restricciones parecen estar tácitamente relacionadas con una percepción de las FFAA como corporación autónoma potencialmente amenazante para la sociedad democrática y con la primacía otorgada a los conflictos interestatales en el escenario internacional. El otro caso sería expresión de seguridad ampliada que se corresponde con una agenda de la seguridad internacional que reconoce amenazas de origen diverso y muchas veces superpuestas (terrorismo, narcotráfico, pobreza, crisis económicas, migraciones masivas, catástrofes naturales y antrópicas) y comprende amenazas estatales y no estatales. Aquí la noción de amenaza tiene como conceptos más destacados las ideas de “guerra contra el terrorismo” o “guerra contra el narcotráfico”.

Dirigentes políticos y especialistas civiles y militares se han posicionado en relación con una u otra concepción y algunos de ellos han participado directamente de su reglamentación e implementación en las presidencias de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri, Alberto Fernández y Javier Milei. El presente trabajo tiene objeto la producción académica de especialistas civiles argentinos pertenecientes a distintas instituciones científicas y universitarias públicas y privadas sobre asuntos de seguridad internacional, defensa nacional y militares en la Argentina.⁴ Nos enfocaremos en el contenido de dos cuestiones comprendidas en la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN): 1) el diagnóstico y apreciación del escenario global y regional de la defensa; y 2) la concepción y posicionamiento estraté-

2 Interpretamos por amenaza la “percepción de una acción real o potencial, provocada consciente o inconscientemente por un eventual adversario a quien se le supone la intención, capacidad y la oportunidad para afectar negativamente intereses propios” (Barrios, 2009, p. 73). Salvo que se afirme lo contrario, no entendemos por amenaza la idea contenida en la prohibición de “recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza” del artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, la cual supone actos o declaraciones de un Estado de que hará uso de la fuerza. El *Dictionary of Military Terms* de Bowyer recoge las tres acepciones de “amenaza”: 1) algo que es peligroso u hostil; 2) las fuerzas enemigas; 3) la declaración de alguien de causar daño (2007, p. 244). Las dos primeras aluden al sentido principal al que nos referimos con “amenaza”.

3 Decreto 683 (2018) reglamentando la ley de Defensa Nacional y derogando los decretos 727 y 1.691 (2006); decreto 703 (2018) Directiva de Política de Defensa Nacional y derogando los decretos 1.714 (2009) y 2.645 (2014); decreto 228 (2016) y 489 (2019) Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo; DNU 614, decreto 615, DNU 656 (2024), decreto 1.107 (2024) y decreto 1.112 (2024).

4 En esta oportunidad excluimos de la unidad de análisis a los especialistas militares cuyo estudio abordamos en otro trabajo (Soprano y Tripolone, 2025a) y a otros especialistas civiles pertenecientes a *think tanks* y ONG que constituyen un objeto pendiente de análisis.

gico en materia de defensa.⁵ A tal efecto, delimitamos un *corpus* que incluye artículos de su autoría publicados en revistas académicas y, eventualmente, libros especializados.⁶

Sostenemos a modo de hipótesis que es posible agrupar la producción de especialistas civiles en materia de defensa nacional en dos perspectivas predominantes, las cuales se conforman a partir de la divergencia de las DPDN en torno a los dos puntos señalados en el párrafo anterior. Este agrupamiento tiene carácter analítico, ya que no supone que los actores se identifiquen en ellos. Ahora bien, el análisis del *corpus* permitió constatar que existe una tercera perspectiva en trabajos sobre política de defensa de especialistas civiles que no encajan en forma categórica en ninguna de las predominantes.

El análisis de estas ideas aporta al conocimiento sobre los debates respecto de la defensa nacional, la política militar y la seguridad en nuestro país. A la par, permite compararlas con las ideas expresadas por los militares en torno a las mismas preguntas, que hemos analizado en otro lugar (Soprano y Tripolone 2025a). Como se verá, especialistas civiles y militares tampoco coinciden sobre ciertas ideas fundamentales de esta área de la política nacional.

LAS DIRECTIVAS DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

La DPDN es un documento que establece los lineamientos estratégicos de la política de defensa nacional y la política militar y, en consecuencia, del planeamiento militar conjunto que orienta el diseño del instrumento militar.⁷ En el siglo XXI, la DPDN fue aprobada durante la primera y segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner por los decretos 1.714 (2009) y 2.645 (2014); en la presidencia de Mauricio Macri se hizo otro tanto por el decreto 703 (2018) y en la de Alberto Fernández por el decreto 457 (2021) retomando las definiciones de la DPDN del gobierno de Fernández de Kirchner.⁸ Teniendo en cuenta esto último

5 La DPDN también dedica un capítulo a las directrices para la instrumentación de la política de defensa (Capítulo III) cuyo análisis es objeto de otro trabajo.

6 El *corpus* documental comprende una selección significativa de sus producciones académicas. No hemos incorporado artículos de prensa o divulgación ni entrevistas publicadas en diferentes medios y/o redes sociales.

7 Las principales leyes que definieron el marco de la defensa nacional son: 23.554 de Defensa Nacional (1988), 24.059 de Seguridad Interior (1991), 24.429 de Servicio Militar Voluntario (1994), 24.948 de Reestructuración de las FFAA (1998), 25.520 de Inteligencia Nacional (2001), 27.126 de creación de la Agencia Federal de Inteligencia (2015) y 27.565 del Fondo Nacional de la Defensa-FONDEF (2020).

8 Mientras escribimos este trabajo no se ha aprobado la DPDN del gobierno del presidente Milei.

y dadas las limitaciones de espacio que disponemos, nos enfocaremos en el diagnóstico y apreciación del escenario global y regional de la defensa y en la concepción y posicionamiento argentino en materia de defensa aprobados en las presidencias de Macri y Fernández, comenzando por este último.

Durante la presidencia de Fernández, el 14 de julio de 2021, se aprobó el decreto 457 con la nueva DPDN, complementaria de las Directivas dictadas en los decretos 1.714 de 2009 y 2.645 de 2014 de la primera y segunda presidencia de Fernández de Kirchner. Los presupuestos de esta Directiva decían expresar el contenido esencial de la ley de Defensa Nacional cuando diferenciaba taxativamente entre seguridad interior y defensa nacional en virtud de la naturaleza de la amenaza que cada una debía atender: por un lado, prevenir, conjurar e investigar amenazas de naturaleza criminal; y, por otro lado, conjurar y repeler amenazas de naturaleza militar estatal.

El diagnóstico y apreciación del escenario de defensa global y regional (Capítulo I) de la DPDN de 2021 definía tres “tableros estratégicos”: estratégico-militar, económico-comercial y transnacional. El primero identificaba a los Estados Unidos como única superpotencia tras el fin de la Guerra Fría, atribuyéndole en el futuro cercano un predominio militar y tecnológico incontestable siquiera por China y la Federación Rusa. Sostenía que las potencias actualmente otorgaban primacía a los conflictos interestatales y que las amenazas de actores no estatales como el terrorismo habían sido desplazadas del centro de la planificación estratégica, configurando escenarios donde la competencia entre Estados volvía a constituir la principal preocupación para la seguridad internacional. Dicho diagnóstico era solidario con la definición excluyente que estableció la reglamentación de la ley de Defensa Nacional del gobierno de Fernández (también de Kirchner y Fernández de Kirchner): las amenazas de origen externo objeto del instrumento militar serían únicamente estatales o de FFAA de otros Estados.

La Directiva identificaba otros rasgos relevantes del tablero estratégico militar:

- 1) preocupante reducción de la capacidad de acción y toma de decisiones del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU);
- 2) inclinación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a realizar operaciones de intervención directa;
- 3) desplazamiento y redistribución del eje del poder global del Atlántico hacia el Pacífico;

- 4) caracterización de Sudamérica como zona de paz con escasa probabilidad de conflictos interestatales con derivaciones militares y el reconocimiento de un virtuoso desempeño del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Desde esta perspectiva, en el escenario global coexistían a nivel de las relaciones interestatales una diversidad de regiones en las que los actores respondían a diferentes conductas como el balance de poder y la disuasión —en unas— y la cooperación interestatal en materia de defensa con pervivencia de diferendos territoriales —en otras—. Una vez más, el foco de análisis estaba colocado en las relaciones entre Estados y en actuales o potenciales conflictos interestatales.

Respecto del tablero económico comercial, la Directiva resaltaba su multipolaridad —a diferencia de la unipolaridad del tablero estratégico militar— y el desplazamiento de su eje desde el Atlántico hacia el Pacífico. En el plano estratégico-militar este desplazamiento carecería aún de una manifestación definida, si bien tendría su expresión en la disponibilidad de recursos para la defensa por el crecimiento económico-social de la región Asia-Pacífico y las pugnas entre los intereses nacionales y las potencias extra-regionales por mantener su poder en dicha región.

Por último, el tablero transnacional era caracterizado por una mayor dispersión del poder, multiplicidad de actores y dinámicas cambiantes que no podían aprehenderse desde una perspectiva exclusivamente interestatal. Esta última afirmación se diferenciaba del centro de análisis puesto precedentemente en las relaciones interestatales. Ello se debía a que las disputas en este tablero comprendían los intereses de los Estados, compañías privadas y actores de la sociedad civil por el control tecnológico de los medios de transmisión y almacenamiento de datos, además de las consecuencias del cambio climático, las vulnerabilidades económico-financieras y las pandemias.

Hasta aquí la apreciación del escenario global. En relación con la apreciación estratégica del escenario regional, la Directiva de 2021 reconocía un contexto de fragmentación relativa de la cooperación e integración en el umbral de la tercera década del siglo XXI en comparación con las dos décadas precedentes. Un indicador expresivo de esta situación era el desmembramiento de la UNASUR y el CDS. No obstante, esta Directiva —y, como veremos, también la de 2018— destacaba que en América del Sur existían relaciones bilaterales de cooperación en materia de defensa —incluso entre gobiernos de muy diferente orientación política—, el gasto militar continuaba en niveles relativamente bajos y con inversiones destinadas principalmente a la modernización o el mantenimiento de materiales.

Tal era el diagnóstico en su apreciación positiva. Como tendencias negativas, se observaba una preocupante y creciente asignación a las FFAA de misiones de seguridad pública en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, en muchos casos, invocando la política de “guerra contra las drogas” y “guerra contra el terrorismo”. Dicha tendencia era visualizada —al menos desde la perspectiva del gobierno de Fernández, que no adscribía a esa política— como un problema para avanzar en la cooperación y el desarrollo de actividades combinadas a nivel regional. Consideraba por ello que los conceptos “nuevas amenazas” y “guerra híbrida” eran expresivos de una reproducción acrítica y descontextualizada de concepciones de empleo y doctrinas que reflejaban puntos de vista e intereses de potencias extranjeras y realidades geopolíticas diferentes a las que imperaban en América del Sur.

La Directiva también destacaba la contribución de los países de la región en operaciones de paz en el marco de la ONU, la cooperación entre Argentina, Brasil y Uruguay en el Atlántico Sur, de Argentina con Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Perú en materia de defensa y militar; la contribución de Argentina al proceso de paz en Colombia y en la crisis de Venezuela, e iniciativas bilaterales de larga data con México.⁹ Este capítulo incluía —a diferencia de la DPND de 2018— una crítica abierta a la OEA señalando que este organismo internacional había reducido sus funciones de coordinación multilateral e invitación al diálogo, había propiciado la legitimación de sanciones impuestas a Estados de la región (Venezuela), a la par que consideraba que la Junta Interamericana de Defensa era anacrónica porque no expresaba adecuadamente la institucionalidad democrática del continente, promovía principalmente el contacto entre instancias militares y no generaba un impacto positivo en favor de los intereses de la región.

Una mención especial mereció la importancia estratégica del Atlántico Sur, la Antártida y el reclamo soberano de la Argentina por las Islas Malvinas, Georgias de Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, sobre los cuales el Estado argentino —decía la DPND— sostiene compromisos y tareas irrenunciables en relación con su exploración, regulación, control efectivo, investigación, explotación y defensa. En este sentido, la Directiva señalaba que la Argentina había denunciado ante la comunidad internacional que la presencia británica en el Atlántico Sur generaba en la región una tensión innecesaria e injustificada, destacando como un

9 La Directiva de 2021 no formulaba en este apartado ninguna referencia respecto de la relación entre Argentina y Ecuador. Por su parte, tras la publicación de la DPND, Chile protestó ante un pasaje de la misma que mencionaba al Estrecho de Magallanes como un “espacio compartido” entre Argentina y Chile, siendo que la jurisdicción pertenece al país trasandino.

hecho particularmente preocupante el despliegue de submarinos de propulsión nuclear británicos.

La Directiva de 2021 se diferenciaba de la de 2018, por un lado, porque denunciaba la presencia militar, ilegítima e ilegal de Gran Bretaña en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y en los espacios marítimos e insulares correspondientes y afirmaba que esto obligaba a tomar recaudos de planificación de capacidades, despliegue y organizaciones del sistema de defensa argentino. Y, por otro lado, también introducía una novedad respecto de las de 2009 y 2014, que habían definido las amenazas objeto de la defensa nacional y de su instrumento militar como exclusivamente referidas a FFAA de otros Estados, pero sin determinar cuál o cuáles podrían ser los conflictos efectivos o potenciales con otro u otros Estados, toda vez que las relaciones interestatales vecinales eran caracterizadas como cooperativas en materia de defensa y seguridad internacional.

El Capítulo II, referido a la concepción y posicionamiento estratégico en materia de defensa, definía que la política de defensa argentina:

- 1) perseguía el objetivo irrenunciable de proteger la integridad de la población, territorios y recursos estratégicos del país contra amenazas militares externas de origen estatal;
- 2) sustentaba el derecho internacional y el multilateralismo en las relaciones entre los Estados, con vocación por la paz, la justicia y la cooperación;
- 3) subscribía los acuerdos que prohibían la producción, desarrollo y almacenamiento de armas de destrucción masiva y estaba a favor de la no proliferación;
- 4) rechazaba los procedimientos unilaterales, el intervencionismo y toda conducta internacional que en materia de paz y seguridad internacional no se adecuaban a la Carta de la ONU;
- 5) defendía el criterio de legítima defensa del artículo 51° de dicha Carta y rechazaba las políticas estratégicas de agresión y empleo unilateral de la fuerza militar más allá de la legítima defensa;
- 6) apoyaba el principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados;
- 7) adoptaba una identidad estratégica defensiva y renunciaba a las políticas, actitudes ofensivas de proyección de poder sobre los territorios y poblaciones de terceros países;
- 8) definía la política de defensa nacional a la vez como autónoma y cooperativa, especialmente cooperativa con los países sudamericanos.

La Directiva de 2021 reiteraba que la “misión principal” de las FFAA consistía en atender exclusivamente amenazas externas convencionales de FFAA de otros Estados y sus “misiones complementarias” en:

- 1) operaciones multilaterales aprobadas por la ONU siguiendo los lineamientos de la política exterior argentina;
- 2) construcción de un sistema de coordinación y cooperación en defensa a nivel sudamericano y/o subregional de acuerdo con la política externa nacional;
- 3) apoyo a la comunidad nacional y de otros países;
- 4) operaciones de seguridad interior de acuerdo con las limitaciones previstas por la ley de Seguridad Interior y la ley de Inteligencia Nacional y sus respectivas modificatorias;
- 5) planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica en conformidad con la Política Nacional Antártica.

El cumplimiento de estas “misiones complementarias” no debía introducir modificaciones organizacionales ni funcionales que pudiesen alterar y/o restringir los recursos para garantizar la misión principal de la defensa nacional, ni incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación del personal de las FFAA, ni en sus tareas de inteligencia militar. Este énfasis no sólo se derivaba de las restricciones impuestas por la ley de Seguridad Interior y la ley de Inteligencia Nacional y sus modificatorias y reglamentaciones, sino que también expresaba una crítica a los decretos reglamentarios 683 y 703 de 2018 de la presidencia de Macri que, de acuerdo al punto de vista sostenido por la DPDN de 2021, habrían vulnerado la distinción entre defensa nacional y seguridad interior y habilitado cambios doctrinarios, organizacionales, en el equipamiento y en la capacitación militar.

Veamos ahora la DPDN del gobierno del presidente Macri. Poco después de la aprobación del decreto 683 de 2018, el decreto 703 de ese mismo año definió una nueva DPDN y derogó los decretos 1.714 de 2009 y 2.645 de 2014. En sus considerandos —invocando la ley de Defensa Nacional— la nueva DPDN caracterizaba la defensa nacional como una función esencial e indelegable del Estado Nacional que tenía por objetivo garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la nación, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes. También sostuvo que la política de defensa debía contribuir —conforme a sus competencias y responsabilidades específicas— con los objetivos transversales determinados por aquel gobierno: la “lucha contra el narcotráfico”, la “reducción de la pobreza” y la “unión de los argentinos”. Y si bien —decía— estos objetivos eran responsabilidad

primaria de otros organismos del Estado nacional, el Ministerio de Defensa (MINDEF) y las FFAA debían interactuar, coordinar y apoyar a dichos organismos. Tal era el caso de las operaciones de apoyo a la seguridad interior, a la comunidad y a la política exterior del país, que habilitaban vínculos con los ministerios de Seguridad, Desarrollo Social y Relaciones Exteriores, respectivamente.

La Directiva de 2018 planteaba que el sistema de defensa y su reglamentación presentaba limitaciones doctrinarias, presupuestarias e institucionales heredadas de los gobiernos nacionales anteriores, las cuales debían ser atendidas para que el instrumento militar pudiese cumplir con su responsabilidad primaria de enfrentar de forma disuasiva o efectiva las agresiones de origen externo. Consideraba que Argentina no percibía amenazas con relación a los países vecinos y estaba comprometida con la promoción de la paz y seguridad internacional, pero reconocía la existencia de incertidumbres y riesgos en el escenario global que el país no estaba en condiciones de enfrentar adecuadamente debido a limitaciones en materia de organización, despliegue, doctrina, equipamiento, alistamiento y adiestramiento, que exigían una reconversión y modernización de su sistema de defensa nacional conforme a previsiones estratégicas de corto, mediano y largo plazo.

Comencemos por el Capítulo I de la DPDN de 2018. El escenario internacional era caracterizado como uno de incertidumbre y riesgos globales. Dicho escenario era el resultado de la coexistencia de múltiples centros de poder y decisión político-militar y económica y de la emergencia de nuevos actores que participaban de la construcción del orden global. La creciente interdependencia de los Estados producto de la globalización no había implicado la consolidación de acuerdos de gobernanza global y, por eso mismo, el sistema de seguridad internacional no ofrecía garantías a los Estados. Se afirmaba que fenómenos como la lenta y desigual recuperación de la economía global, la crisis de refugiados en Europa, la propagación del terrorismo extremista en el mundo y el auge de movimientos nacionalistas habían vuelto más complejas las posibilidades de cooperación entre Estados. Esto se agravaba por el debilitamiento del multilateralismo —que idealmente debía ofrecer un contrapeso a la toma de decisiones unilaterales— y por cuestionamientos a los marcos jurídicos internacionales de regulación del uso de la fuerza.

Esta Directiva reconocía tres regiones en el escenario global caracterizadas por un delicado equilibrio de poder entre potencias: el Mar del Sur y del Este de China, Europa Oriental y Medio Oriente. En esos escenarios existía el riesgo de que algunos Estados resolvieran conflictos mediante el uso de la fuerza, sirviéndose de sus FFAA o de actores no estatales con capacidad de disputar el monopolio de la vio-

lencia estatal promovidos por otras naciones y/o grupos de poder. La referencia a estos actores no estatales constituía el diagnóstico a partir del cual la DPDN de 2018 apelaba a la interpretación literal del texto de la ley de Defensa Nacional según la cual la noción de amenazas de origen externo comprendía amenazas de FFAA de otros Estados y/o de actores no estatales que obraban por sí mismos o como *proxys* de otros Estados, así como agresiones militares y no militares (como el empleo de organizaciones irregulares y empresas militares privadas; ciberataques y diseminación masiva de información falsa). La incertidumbre y riesgo se acrecentarían por:

- 1) la exploración y el uso de los bienes globales comunes como la alta mar, el ciberespacio y el espacio exterior;
- 2) el acceso y proliferación de armas químicas, biológicas, radiológicas y nucleares;
- 3) la confluencia del terrorismo internacional en delitos complejos como el narcotráfico, el lavado de dinero, la trata de personas y otros delitos cometidos con asistencia de nuevas tecnologías de información;
- 4) las consecuencias del cambio climático a nivel sanitario, social, económico y geopolítico y el acceso a los recursos naturales estratégicos y cadenas de suministros.

En cuanto al diagnóstico regional, la Directiva de 2018 definía a América del Sur como una zona de paz con ausencia de conflictos interestatales, respeto de los derechos humanos y promoción del sistema democrático. Destacaba positivamente, por un lado, el papel desempeñado por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Alianza del Pacífico; y, por otro lado, restaba tácitamente importancia política a la UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Una especial referencia crítica merecía la “crisis política”, “humanitaria”, “social” y “sanitaria” de la República Bolivariana de Venezuela, la cual afectaba negativamente la estabilidad en los países de la región que recibían un creciente flujo de refugiados que impactaba en sus economías y generaba condiciones propicias para el desarrollo de la criminalidad organizada y el narcotráfico. La situación venezolana, sin embargo, era tenida como excepcional en una región con una baja probabilidad de ocurrencia de conflictos militares interestatales y donde el gasto militar no estaba asociado a un balance de poder sino a procesos de modernización y renovación de medios. Esta ausencia de conflictos militares tenía por contrapartida el aumento de las problemáticas de

seguridad transnacional que representaban desafíos que debían afrontar los MINDEF y las FFAA de los países de la región.

Sobre el posicionamiento estratégico en materia de Defensa (Capítulo II), la DPDN de 2018 expresaba consensos existentes entre decisores políticos y especialistas militares y civiles argentinos. Sostenía que la Argentina:

- 1) no mantenía conflictos efectivos o potenciales con otros Estados que implicasen una probabilidad o voluntad de daño a través de amenazas militares directas;
- 2) poseía una estrategia cooperativa a nivel vecinal, regional y global;
- 3) proyectaba un posicionamiento estratégico disuasivo y adhería a los principios de resolución pacífica de controversias, no intervención en los asuntos de otros Estados y respeto irrestricto a las normas del derecho internacional, tratados multilaterales y mecanismos de cooperación interestatal.

Sin embargo, a partir de estos consensos avanzaba en otras definiciones que, de acuerdo con sus críticos, desbordaban el ámbito de la defensa nacional y las funciones de su instrumento militar. La DPDN reconocía que la ausencia de “amenazas” convencionales interestatales directas no implicaba la inexistencia de “riesgos” y “desafíos” para la defensa nacional. La comprensión de esta última apreciación requiere determinar qué se entendía en la Directiva de 2018 por estas tres categorías.

A diferencia de las “amenazas” que suponían indicios de voluntad de daño, los “riesgos” eran definidos como situaciones que potencialmente podían afectar los intereses nacionales en materia de defensa explotando vulnerabilidades propias —particularmente relacionadas con la vigilancia y el control de espacios soberanos— o condicionando la postura estratégica internacional del país. A su vez, los “desafíos” eran asociados a problemas que, aunque no fueran específicamente militares, podían derivar en conflictos interestatales, inestabilidad o nuevos riesgos como:

- 1) la competencia por recursos estratégicos;
- 2) ataques externos contra objetivos estratégicos cuyo funcionamiento resultase crítico para el cumplimiento de funciones vitales del Estado nacional, la defensa nacional, el ejercicio de la soberanía y el resguardo de la vida y la libertad de sus habitantes y la protección de ciudadanos argentinos y bienes nacionales en terceros países, aguas y espacios aéreos internacionales;
- 3) la utilización del ciberespacio con fines militares;

- 4) el impacto de la criminalidad transnacional como narcotráfico, piratería, trata de personas y contrabando, terrorismo transnacional.¹⁰

La Directiva de 2018 consignaba tres desafíos para la Argentina:

- 1) acceder en forma autónoma a la información generada desde el espacio exterior para la producción de inteligencia militar e inteligencia estratégica nacional;
- 2) estimular la cooperación e integración internacionales, especialmente a nivel hemisférico y regional en organismos de defensa como contrapeso del debilitamiento del multilateralismo y para alcanzar consensos en asuntos como el cambio climático, los cambios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el crimen organizado y el terrorismo;
- 3) reafirmar el valor estratégico del Atlántico Sur y proyección a la Antártida (con sus consecuentes desafíos estratégicos, logísticos y operacionales) y mantener el reclamo soberano sobre Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares circundantes.

En relación con esto último, la Directiva de 2018 reafirmaba los derechos soberanos de la Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares circundantes, un principio con rango constitucional comprendido en la primera disposición transitoria de la Constitución Nacional. Sin embargo, en línea con la declaración conjunta del 13 de septiembre de 2016, firmada por el vicescanciller argentino Carlos Foradori y el ministro británico de Asuntos Exteriores Alan Duncan, entendía que los progresos alcanzados por el gobierno del presidente Macri en las relaciones bilaterales con el Reino Unido de Gran Bretaña contribuían a la promoción del interés nacional argentino con el objetivo de preservar y explotar los recursos naturales allí existentes, pues —decía— ambas partes se comprometían a cooperar y adoptar medidas en favor de la remoción de obstáculos

10 Conscientes de las restricciones que la legislación nacional imponía al empleo subsidiario de las FFAA en el apoyo a las fuerzas de seguridad y policiales en los asuntos de seguridad interior o pública, la Directiva de 2018 dejaba constancia de que la criminalidad transnacional era responsabilidad primaria de los organismos de seguridad pública y de inteligencia nacional y criminal. No obstante, afirmaba que las FFAA contaban con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que podían ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas, aun cuando su participación en el diseño, ejecución y evaluación de dicha estrategia quedaría sujeta a lo dispuesto por las leyes 23.554 de Defensa Nacional, 24.059 de Seguridad Interior, 24.543 de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Mar, 25.520 de Inteligencia Nacional y 26.102 de Seguridad Aeroportuaria.

que limitasen el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas en ámbitos como el comercio, la pesca, la navegación y la exploración y explotación de hidrocarburos, así como a fortalecer la relación entre sus respectivas FFAA.¹¹ Tales definiciones expresaban una clara diferencia respecto de la política externa de los gobiernos de los presidentes Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández y de la DPDN de 2021.

DOS PERSPECTIVAS PREDOMINANTES

En cuanto a las definiciones de la DPDN que hemos analizado, es posible reconocer dos perspectivas predominantes entre los especialistas civiles argentinos que producen conocimientos sobre asuntos de seguridad internacional, defensa nacional y militares desde instituciones científicas y universitarias públicas y privadas. Estas dos perspectivas, que constituyen el núcleo de los estudios sobre el rol de las FFAA en Argentina desde hace más de dos décadas, se distinguen por: a) los conceptos fundamentales de la defensa nacional que cada una maneja —defensa nacional, seguridad interior, agresiones externas, entre otros—; b) por los marcos teóricos propuestos; y c) por los objetivos de sus investigaciones.

Una perspectiva es tributaria fundamental, pero no exclusivamente, de los estudios anglosajones y latinoamericanos sobre relaciones civiles-militares y de una teoría de la integración regional que, por momentos, abrega en posiciones funcionalistas o liberales, mientras que, en otros casos, lo hace desde nociones heredadas del realismo. La otra perspectiva reconoce referencias en versiones del realismo en los estudios de las relaciones internacionales, en algunos casos explícitamente, del llamado “realismo periférico”, a la par que se basa en una noción de seguridad ampliada en los estudios de defensa nacional. Con respecto a las FFAA, mientras que la primera perspectiva se pregunta especialmente por la conducción civil de los militares y la subordinación de éstos a aquélla, la segunda aspira a reactualizar las nociones de defensa nacional y seguridad frente a lo que se aprecia como un cambio de escenario, tanto con respecto a la Argentina de la década de 1980 y principios de la década de 1990 —cuando fueron sancionadas las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior—, como a nivel global. Para esta segunda perspectiva, los cambios producidos implicarían nuevos roles para las FFAA.

11 La aludida declaración conjunta reconocía antecedentes en los Acuerdos de Madrid I (19/10/1989) y II (15/2/1990) alcanzados en la primera presidencia de Carlos Menem.

DEFENSA NACIONAL, RELACIONES CIVILES-MILITARES E INTEGRACIÓN REGIONAL

Los estudios sobre relaciones civiles-militares han sido clave para comprender las transiciones desde regímenes autoritarios a la democracia y los procesos de consolidación democrática en América Latina en las décadas de 1980-1990. Hasta fines del siglo pasado, se enfocaron en el problema de la autonomía castrense y el control civil sobre las FFAA. En el siglo XXI incorporaron el problema de la conducción política o el gobierno político de la defensa nacional y el instrumento militar, enfatizando en las deficiencias políticas, institucionales y de conocimientos expertos entre los civiles que imposibilitan o fragilizan el control civil o la conducción política y, en consecuencia, alimentan tácitamente la autonomía y el control castrense sobre los asuntos de defensa y militares (Anzelini, 2023; Anzelini, Poczynok y Zacarías, 2017; Battaglino, 2010, 2015a, 2019; Eissa, 2018; Montenegro, 2013; Pion-Berlin y Ugarte, 2013; Sain, 2010; Ugarte, 2022a, 2022b). Como se ve, en última instancia el punto central seguía siendo el control civil y las relaciones civiles-militares.

Si analizamos esta perspectiva en relación con las definiciones de la DPDN del 2021 (la cual reproducía, en alguna medida, consideraciones expuestas en las de 2009 y 2014), constataremos que expresa:

- 1) una separación taxativa entre, por un lado, los asuntos de defensa nacional vinculados con amenazas externas convencionales que tienen por protagonistas a las FFAA propias y de otros Estados y, por otro lado, los asuntos de seguridad interior o seguridad pública relacionados con amenazas criminales domésticas o transnacionales en las cuales tienen competencia las fuerzas de seguridad y policiales (Anzelini, 2017; Anzelini y Poczynok, 2014; Diamint, 2014; Eissa, 2013, 2018, 2020, 2022; Montenegro, 2017; Ugarte, 2003);
- 2) una crítica a la política hemisférica de los Estados Unidos que, desde el fin de la Guerra Fría, buscó que los asuntos internos de orden público y criminalidad organizada formen parte de la agenda de defensa nacional, con el consecuente involucramiento de las FFAA (Eissa, 2015; López y Sain, 2003; Montenegro, 2017; Tokatlian, Sain y Montenegro, 2018);
- 3) la promoción de una política internacional multilateral que fortalezca los lazos Sur-Sur y regionales a nivel de América del Sur (Battaglino, 2008, 2015b; DerGhougassian *et al.*, 2012; Eissa, 2013, 2017);
- 4) la identificación del conflicto de la Argentina con el Reino Unido de Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas, Islas del

Atlántico Sur y espacios marítimos e insulares circundantes como uno que —sin desatender las obligaciones autoimpuestas por el marco constitucional que determina la resolución de esta cuestión exclusivamente por la vía diplomática— debería comprometer el diseño y desarrollo de capacidades disuasivas por parte del sistema de defensa nacional argentino (Altieri, 2020, 2022, 2023; Eissa, 2023; Magnani, 2022, 2024, 2025; Tokatlian, 2024).

Algunos de estos especialistas participaron en los procesos de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional de los gobiernos de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández. Germán Montenegro (Universidad Nacional de Quilmes-UNQ y Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo-UMET) fue subsecretario de Asuntos Técnico-Militares y secretario de Estrategia y Asuntos Militares del MINDEF (2005-2010) durante la gestión de Nilda Garré (2005-2010) y director de la Escuela de Defensa Nacional-EDENA (2011-2012) en la de Arturo Puricelli (2010-2013). José Manuel Ugarte (Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires-UBA) fue asesor en la gestión de Garré.¹² Luciano Anzelini (UNQ, Universidad Nacional de San Martín-UNSAM, Universidad Torcuato Di Tella-UTDT) y Sergio Eissa (Facultad de Ciencias Sociales de la UBA) cumplieron con diferentes funciones en las gestiones de Garré, Puricelli, Rossi (2013-2015 y 2019-2021) y Taiana (2021-2023): Anzelini como director general de Planeamiento y Estrategia (2010-2012) y director nacional de Planeamiento y Estrategia (2019-2023) y Eissa como analista en temas de defensa y relaciones internacionales de la Dirección General de Planeamiento y Estrategia entre 2006-2015 y director nacional de Formación entre 2019-2023. Jorge Battagliano (UTDT, CONICET) fue director de la EDENA (2014-2015) en la primera gestión de Rossi y rector de la Universidad de la Defensa Nacional-UNDEF entre 2020-2023.¹³

12 Ugarte tiene también una extensa trayectoria en asuntos de defensa nacional y seguridad interior: fue asesor en el Congreso de la Nación y cumpliendo dicha función fue co-redactor de las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior; asimismo ha sido docente en universidades públicas y privadas.

13 La presente nómina incluida hasta aquí comprende a quienes ocuparon posiciones institucionales relevantes, pero no incluye a jóvenes graduados y posgraduados que cumplieron tareas en áreas vinculadas con su diseño o implementación. Asimismo, otros especialistas civiles fueron funcionarios o asesores del MINDEF durante estas presidencias, pero en áreas que no tenían un involucramiento directo en la reglamentación de la ley. Este fue el caso de Sabina Frederic (UNQ, CONICET), entre 2008-2011, como subsecretaria de Formación y de Laura Masson (UNSAM) y Germán Soprano (UNQ, UNLP, CONICET) como asesores de esa Subsecretaría entre 2009-2011. Masson, a su vez, fue directora de Políticas de Género entre 2020-2023. Por su parte, aunque no fueron funcionarios o asesores del MINDEF después de 2006, cuando se produjo la reglamentación de la ley de Defensa Nacional, Ernesto

Por su parte, Mariana Altieri (Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Universidad Provincial de Ezeiza) ha analizado la importancia estratégica del Atlántico Sur y, en particular, de las Islas Malvinas como enclave geopolítico (Altieri, 2020, 2022, 2023)¹⁴ y Ezequiel Magnani (CONICET, UTDT, UNSAM) se enfocó en el modo en que la DPDN de 2021 caracterizó la presencia militar británica como una amenaza externa usurpadora del territorio soberano argentino de las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes. Su trabajo buscó poner en evidencia que la DPDN de 2009 y la de 2014 no habían definido explícitamente esa presencia como amenaza externa de una FFAA de otro Estado (Magnani, 2022).¹⁵ En ambos casos, el eje estaba puesto en analizar la política de defensa nacional en relación con conflictos interestatales.

Alejandro Frenkel (UNSAM, CONICET), Nicolás Comini (entonces en la Universidad del Salvador) y Emilse Calderón (CONICET, Universidad Nacional de Rosario-UNR) analizaron el escenario sudamericano, las condiciones de posibilidad de la confianza mutua, cooperación e integración regional en materia de defensa nacional y seguridad internacional, la creación del CDS, la Escuela Sudamericana de Defensa-ESUDE, sus módicas realizaciones y su disolución con el fin de la “marea rosa” o el declive de los gobiernos “progresistas” en América del Sur al promediar la segunda década del siglo XXI (Calderón, 2020; Comini, 2013, 2015; Frenkel, 2016, 2019a, 2019b, 2020; Vega y Comini, 2017a, 2017b).

Según el análisis, las limitaciones para avanzar cuanto menos en las iniciativas de confianza mutua y cooperación se debían en buena

López (UNQ) fue jefe de Gabinete (2003-2004) y Rut Diamint (UTDT, CONICET) jefa de Gabinete y asesora (2004-2005) del MINDEF durante la gestión de José Pampuro (2003-2005). Posteriormente, López y Diamint apoyaron la reglamentación de la ley durante las presidencias de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández. Marcelo Sain (UNQ), fundador e interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria entre 2005-2009, prestó asesoramiento de modo informal a la gestión de Garré en sus inicios y, posteriormente, fue crítico de las gestiones de Arturo Puricelli (2010-2013) y Agustín Rossi (2013-2015) por el involucramiento de las FFAA en el operativo “Escudo Norte”. Juan Gabriel Tokatlián (UTDT) y Khatchik DerGhougassian (Universidad de San Andrés-UDESA) no fueron funcionarios del MINDEF, pero aportaron ideas y participaron de algunas iniciativas que contribuyeron al proceso de reglamentación.

14 Altieri también ofrece un análisis de las dinámicas del poder naval y la competencia por el control del espacio marítimo a nivel global en el siglo XXI, comprendiendo las rivalidades entre los actores statuquistas (Estados Unidos y el Reino Unido) y revisionistas (particularmente aborda el caso de China) en el marco de lo que define como la decadencia de los Estados Unidos como poder naval hegemónico y el ascenso de nuevos poderes navales (Altieri, 2018).

15 Altieri y Magnani también forman parte del *think tank* Fundación Meridiano, Estudios Internacionales y Política Exterior.

medida a la existencia de diferentes concepciones acerca de la defensa y la seguridad sustentadas como las políticas públicas y por la legislación de cada país (Ugarte, 2018), a la intervención de los Estados Unidos que percibía aquella política regional como contraria su proyección e intereses hemisféricos (Frenkel, 2019c; Frenkel y García Scrimizzi, 2024) y/o a la persistencia de rivalidades vecinales que, sin llegar a escalar en potenciales conflictos bélicos, suscitaban desconfianzas, como sucedía entre Colombia y Venezuela y Colombia y Ecuador (Comini, 2010).

Con relación a las políticas defensa nacional argentina en el siglo XXI, Emilse Calderón analizó las desarrolladas en los gobiernos de Kirchner, Fernández de Kirchner y Macri, evaluando sus grados de realización *vis-à-vis* con el cumplimiento o no de sus objetivos. La autora concluye que en los tres casos sus avances se produjeron más en el plano de las definiciones y disputas legal-formales que potenciando el desarrollo efectivo de las capacidades militares operativas esperadas para dar cuenta de dichos objetivos (Calderón, 2016, 2017). A su vez, Anabella Busso (CONICET, UNR) y Maximiliano Barreto (UNR, Pontificia Universidad Católica Sede Rosario) comprendieron la influencia de la política exterior y el modelo de desarrollo doméstico sobre la política de defensa nacional en los gobiernos de Kirchner-Fernández de Kirchner y de Macri. Estos autores sostienen que los gobiernos kirchneristas no produjeron una modernización de las capacidades militares efectivas para el cumplimiento de su misión principal y hasta habilitaron una superposición entre las esferas de la defensa nacional y seguridad interior con los Operativos Fortín I y II en la frontera norte del país, que pareciera contraria a la reglamentación de la ley de Defensa Nacional impulsada por los mismos. Sin embargo, entienden que la política exterior autónoma de kirchnerismo, con su énfasis en la soberanía nacional y el multilateralismo, la cooperación e integración regional sudamericana y el desarrollo industrial y científico-tecnológico, habría generado condiciones para el estímulo de una política de defensa adecuada para la Argentina. En tanto que la orientación occidentalista —especialmente el alineamiento con los Estados Unidos, el estímulo al dialogo bilateral y cooperación con el Reino Unido bajo el formato del “paraguas de soberanía”, el abandono de la UNASUR y el CDS, el solapamiento entre defensa nacional y seguridad interior y la interrupción de los proyectos de desarrollo tecnológico nacionales (nuclear, aeroespacial y otros)— del gobierno de Macri habría tenido por efecto un vaciamiento de la política de defensa (Busso y Barreto, 2020).

Si bien las mencionadas producciones académicas de Frenkel, Comini, Calderón, Busso y Barreto contienen análisis críticos de la política de defensa nacional de las presidencias de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández, su inclusión en este grupo está relacionada

con el acuerdo que sostienen con la distinción taxativa entre defensa nacional y seguridad interior, la reglamentación de la ley de Defensa Nacional de estos gobiernos y sus DPDN en particular, no en virtud de sus evaluaciones acerca de lo que cada uno de estos gobiernos hicieron concretamente con esta política pública. De hecho, las críticas a las decisiones de las presidencias mencionadas se relacionan fundamentalmente con la falta de cumplimiento de lo postulado legalmente y en las DPDN.

Por último, Sergio Eissa (Facultad de Ciencias Sociales de la UBA) y Germán Montenegro (UMET), dos especialistas a los que nos referimos anteriormente, retomaron una tesis de Ernesto López (1992) para demostrar que desde 1983 hasta el presente se ha producido un “desarme de hecho” del sistema de defensa nacional argentino como consecuencia del relativo desinterés de la dirigencia política en esta política pública y, en particular, por una especie de acuerdo tácito o implícito de esa dirigencia en no alterar de manera significativa la organización ni el despliegue de las FFAA y mantener el presupuesto de defensa en proporciones relativamente bajas, en especial, aquel destinado al funcionamiento operacional militar (Eissa y Montenegro, 2025).¹⁶

Estos especialistas concentraron sus inscripciones institucionales principalmente en el CONICET, la UBA, UNQ, UNSAM y UTDT, en al menos un caso en la UMET, USAL, la Pontificia Universidad Católica Sede Rosario y la Universidad Provincial de Ezeiza y, mientras cumplieron funciones en el MINDEF, también algunos fueron profesores en la EDENA y en la UNDEF.

SEGURIDAD AMPLIADA Y REALISMO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La otra perspectiva asume la noción de seguridad ampliada y variantes del realismo en los estudios de relaciones internacionales como marcos teóricos para destacar ciertos atributos que encontramos en las definiciones de la DPDN de 2018:

- 1) la incertidumbre y riesgos abiertos desde el fin de la Guerra Fría en 1989-1991 y los atentados terroristas a las Torres Gemelas y al Pentágono en 2001 y la alta probabilidad de ocurrencia de conflictos bélicos de diversos tipos y en diferentes regiones (Bartolomé, 2006, 2016, 2017, 2018; Tello 2010, 2013);

16 La tesis y su elocuente demostración empírica desarrollada en este libro de Eissa y Montenegro (2025), tal como sostienen sus autores, comprende a aquellos gobiernos nacionales y gestiones del Ministerio de Defensa de las cuales ambos especialistas formaron parte como funcionarios.

- 2) la existencia de un mundo multipolar con rivalidades entre potencias “statuquistas” que buscan sostener un “orden basado en reglas” —Estados Unidos, Reino Unido, Francia— y potencias “revisionistas” que pretenden cambiarlas —China, Rusia— (Battaleme, 2013, 2023);
- 3) la relevancia de amenazas no estatales, tales como compañías militares privadas, terrorismo, narcotráfico, narcoterrorismo y otras formas del crimen transnacional organizado como el tráfico de mercancías, armas y personas (Battaleme, 2002; Bartolomé, 2009a; Sampó, 2019; Sampó y Bartolomé, 2013; Sampó y Quirós, 2018; Tello, 2010);
- 4) el empleo de actores no estatales como *proxys* por parte de los Estados y las características “asimétricas” e “híbridas” de los conflictos bélicos actuales (Bartolomé, 2006, 2016, 2017, 2018; Battaleme, 2009a; Tello, 2010).

En relación con América del Sur o, más ampliamente, América Latina, estos especialistas entienden que es una región en la que no es probable que los conflictos interestatales deriven en enfrentamientos bélicos, lo que no supone la inexistencia de cierta conflictividad o rivalidad, por ejemplo, aquella que suscita la adquisición de sistemas de armas (Battaleme, 2009b). Sin embargo, destacan que es una región donde existen amenazas que tienen por protagonistas a actores no estatales como el terrorismo, el narcotráfico y el narcoterrorismo. También consideran que las crisis políticas, económicas y sociales provocan graves consecuencias en la región, como pobreza, desplazamientos forzados y migraciones masivas de población entre países, las cuales crean condiciones para el desarrollo del crimen organizado como amenaza a la seguridad nacional. A causa de ello América Latina es un continente desigual y violento (Sampó y Bartolomé, 2013).

Además, se aprecia en estos especialistas una perspectiva favorable a un alineamiento en materia de política externa y de defensa, principalmente, con Estados Unidos y la OTAN y, en segundo término, con la Unión Europea, a la par que observan críticamente la presencia y/o los intercambios militares de los países de la región con China, Rusia e Irán (Bartolomé 2009a). La eficacia que atribuyen al alineamiento “occidentalista” no sólo resultaría de afinidades políticas e ideológicas, sino fundamentalmente de un análisis “realista” de evaluaciones relativas a la posición geopolítica de la Argentina en el “hemisferio occidental”. Esto constituiría un ejercicio eficaz de “realismo periférico” en su condición de “doble periferia” respecto de Estados Unidos y de Brasil (Battaleme, 2016, 2023; Rubbi y Battaleme, 2022) y una crítica

respecto de las posibilidades de regulación normativa e intervención de los organismos internacionales y del multilateralismo (Tello, 2010).

En lo que refiere a la intervención de las FFAA en misiones contra actores no estatales como el terrorismo y el crimen organizado, estos autores consideran apropiado su empeñamiento en las mismas, ya sea por las graves implicancias de esas amenazas para la seguridad nacional y/o por la necesidad de no autolimitar las capacidades del Estado ante un fenómeno donde la distinción taxativa entre seguridad y defensa se habría vuelto borrosa. Simultáneamente, afirman que la misión principal de las FFAA contra agresiones externas protagonizadas por otros Estados continuaría vigente (Battaleme, 2002; Bartolomé, 2009a, 2009b; Sampó, 2019). Y en lo concerniente a las Islas Malvinas, Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares circundantes, sostienen el reclamo soberano de la Argentina, pero plantean positivamente el estímulo a una política de intercambios bilaterales con Gran Bretaña y la promoción de la cooperación militar entre las FFAA de ambos países (Battaleme, 2022).

Entre estos últimos especialistas hubo algunos que cumplieron altas funciones de gestión gubernamental en la presidencia de Macri y/o de Milei. Ángel Tello (Instituto de Relaciones Internacionales-IRI de la Universidad Nacional de La Plata-UNLP) fue secretario de Estrategia y Asuntos Militares (2015-2019) en las gestiones de los ministros de Defensa Julio Martínez (2015-2017) y Oscar Aguad (2017-2019). Juan Battaleme (Escuela de Guerra Naval-ESGN, UBA, Universidad Austral, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina-UCEMA, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales-CARI) como secretario de Asuntos Internacionales de la Defensa del MINDEF y Julio César Spota (UBA, Escuela Superior de Guerra del Ejército-ESG, CONICET) como rector de la UNDEF durante la gestión del ministro de Defensa Luis Petri (2023-continúa).

Otros especialistas no integraron el *staff* del MINDEF en las presidencias de Macri y/o Milei, pero su producción académica presenta afinidades con la orientación que adquirió la reglamentación de la ley de Defensa Nacional en las mismas. Tal es el caso de Juan Rial (IRI-UNLP), Carolina Sampó (CONICET, IRI-UNLP) y Mariano Bartolomé (Universidad del Salvador-USAL 2009-2020, Universidad Austral 2017-2020, Maestría en Inteligencia Estratégica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP 2012-2020, IRI-UNLP 2015-2020, Colegio Interamericano de Defensa en Washington 2020-2024 y Universidad Camilo José Cela en Madrid desde 2024). Así pues, Bartolomé (2009) ha cuestionado la validez y eficacia de la distinción tajante entre defensa y seguridad del decreto 727 de 2006. Por su parte, Sampó (2019) ha señalado que el decreto 683 de 2018 estimuló la necesaria “modernización”

de las FFAA, mientras que Rial (2018) argumentó que este último decreto remedió —aunque, decía, no sin polémica— problemas heredados de las gestiones previas. Del mismo modo, antes de acceder a la función pública en el área de defensa, Tello, Battaleme y Spota explicitaron sus críticas a la reglamentación de la ley de Defensa Nacional y las DPDN de los gobiernos de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández (Battaleme, 2018, 2022, 2023; Spota, 2018, 2021; Tello y Spota, 2015).

Las inscripciones institucionales de los especialistas que agrupamos en esta segunda perspectiva corresponden principalmente a la UNLP y la UBA, a dos tradicionales instituciones castrenses —como la ESG y la ESGN— incorporadas a la UNDEF, tres universidades privadas —Universidad Austral, UCEMA y USAL— y dos instituciones de educación superior del extranjero (Estados Unidos y España). Si se compara estas inscripciones con las anteriores, nuevamente las universidades nacionales de La Plata y Buenos Aires constituyen una referencia. Sin embargo, en esta posición cobran mayor peso las instituciones de educación superior privadas y castrenses. Esta última inserción de estos especialistas civiles en las instituciones superiores de las Fuerzas Armadas expresa también un atributo constatado en otro trabajo (Soprano y Tripolone, 2025a): que los análisis acerca de las amenazas, conflictos y guerras del siglo XXI producidas por los especialistas militares se reconocen ampliamente en esta perspectiva y, en consecuencia, aunque no siempre lo manifiestan públicamente en forma directa, son críticos de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional aprobada durante las presidencias de Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández.

OTROS APORTES DE ESPECIALISTAS CIVILES A LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL

Además de estas dos perspectivas predominantes, es posible reconocer otras producciones académicas de especialistas civiles que, desde hace una década, han intentado proponer abordajes diferentes sobre la defensa nacional. Estas producciones no poseen acuerdos conceptuales o teóricos sustanciales, como sí reconocimos en las anteriores dos perspectivas. Por tanto, es más difícil de caracterizarlas a partir de una valoración o posicionamiento explícito en favor de una u otra reglamentación de la ley de Defensa Nacional, aun cuando sus autores bien pueden reconocerse en, o tener mayor afinidad con, una u otra reglamentación o alguna de las perspectivas interpretativas mencionadas.

Ariel González Levaggi (Pontificia Universidad Católica Argentina-Buenos Aires-UCA y la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales de la Escuela de Guerra Naval-ESGN) ha estudiado la evolución

del poder naval a nivel global en el siglo XXI (Patrone *et al.*, 2022)¹⁷ y ha producido estudios sistemáticos de las estrategias marítimas de las grandes potencias en este siglo —Estados Unidos, China, Rusia e India— (González Levaggi, 2023a). Sobre la base de estos análisis y actores, ha caracterizado la proyección de la competencia estratégica global en el Atlántico Sur y los dilemas estratégicos de la Argentina en el mismo. De acuerdo con este autor, el Atlántico Sur continúa siendo un horizonte distante para las potencias extrarregionales, porque es un espacio todavía no asequible a sus capacidades de proyección militar y/o porque la presencia militar dominante de los Estados Unidos y el Reino Unido no ha sido contestada. Sin embargo, considera que esta situación podría cambiar en los próximos años si las potencias euroasiáticas buscan disponer en ese espacio de instalaciones estratégicas para asegurar su despliegue global y/o para proyectarse sobre la Antártida (González Levaggi, 2023a, 2023b).¹⁸

González Levaggi analiza las DPDN de 2014, 2018 y 2021 en relación con la disputa que mantiene la Argentina con el Reino Unido de Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes. Sostiene que la dirigencia política argentina no posee un consenso interno sobre esta cuestión. La DPDN de 2014 destaca que esos espacios han sido usurpados y denuncia las concesiones ilegales de pesca, la exploración ilegal de hidrocarburos y los actos unilaterales británicos efectuados en territorio argentino. La DPDN de 2018 mantiene el reclamo soberano, pero valora positivamente las iniciativas tendientes a mejorar las relaciones bilaterales con el Reino Unido, pues contribuirían en favor del interés nacional. Por su parte, la DPDN de 2021 propone desarrollar capacidades disuasorias del sistema de defensa nacional argentino en el Atlántico Sur —planificación de capacidades, organización y despliegue, tareas de control y vigilancia, reconocimiento y producción de inteligencia militar estratégica— en función de esa presencia militar extranjera usurpando territorio soberano. A pesar de esta última consideración, para González Levaggi, la presencia militar británica en esos espacios no ha sido identificada en ninguna de esas DPDN como una

17 Los autores de este artículo son miembros de la Sede de Investigación y Estudios Estratégicos Navales de la Armada Argentina: César Patrone, Ricardo Luis Alessandrini, Eduardo Raúl Castro Rivas, Jorge Defensa, Silvana Elizondo, Ariel González Levaggi, Florencia Rondinella y Julieta María Bonini. González Levaggi también es miembro del *think tank* Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

18 Los análisis de González Levaggi sobre el Atlántico Sur establecen diferencias entre las características que asume la proyección naval de las potencias marítimas en el Atlántico Sur Oriental y en el Occidental.

amenaza explícita a la seguridad nacional y, sobre todo, la Argentina no dispone de capacidades militares que le permitan ejercer en forma efectiva una política de defensa disuasiva o, menos aún, ejercer la soberanía en forma efectiva.

Ahora bien, el autor ha centrado estas investigaciones en el poder naval y las estrategias marítimas de las grandes potencias y de una potencia marítima mediana como la Argentina. Su análisis sobre el escenario del Atlántico Sur Occidental refiere fundamentalmente a relaciones entre Estados y potenciales amenazas externas de FFAA estatales. Sin embargo, esto no significa que este especialista desconsidere otro tipo de amenazas (no convencionales) ni a los sujetos de las mismas (actores no estatales) como objeto de la política de defensa nacional. Esto surge, por ejemplo, de su análisis sobre la evolución del poder naval y las transformaciones de la guerra en el siglo XXI (Patrone *et al.*, 2022) y cuando comprende el impacto en el Atlántico Sur de la pesca ilegal y, más ampliamente, de las disputas por los recursos naturales y la competencia por los bienes comunes en altamar, la seguridad marítima y de las jurisdicciones marítimas y la protección del medio ambiente marino (González Levaggi, 2023).

Por su parte, Germán Soprano y Gerardo Tripolone (CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la UBA y en el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Nacional de San Juan-UNSJ, respectivamente) hicieron otro tanto respecto de las políticas de defensa nacional de los gobiernos de Kirchner, Fernández de Kirchner, Macri, Fernández y Milei señalando que el movimiento pendular de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional es habilitado por la Constitución y la propia ley. ¿Por qué? Porque, por un lado, la Constitución determina que la asignación de fines y funciones a las FFAA corresponde al Poder Legislativo a través de leyes y al Poder Ejecutivo mediante decretos. Por otro lado, porque la propia ley de Defensa Nacional de 1988 habilita el movimiento pendular en la reglamentación. En efecto, aunque en el debate legislativo de la ley tanto los legisladores que apoyaron el proyecto como los que lo rechazaron asociaron las “agresiones de origen externo” al ataque de FFAA de otro Estado, el texto sólo explicitó un criterio geográfico para definir las “agresiones” objeto de la defensa nacional (que sean de origen externo), pero no un criterio subjetivo (que sea un Estado) ni instrumental (que sea con sus FFAA). En consecuencia, independientemente de la conveniencia o no, el Poder Ejecutivo no podría establecer en la reglamentación que las FFAA se utilicen para agresiones de origen interno, pero posee un margen más amplio para reglamentar el aspecto subjetivo e instrumental de la agresión como condiciones para el uso del instrumento militar.

Lo anterior permite mostrar que no existe una obligación legal-constitucional en favor de adoptar una definición restringida de amenazas externas como exclusivamente encarnadas por FFAA de otro/s Estado/s, ni tampoco una tendiente a disolver la específica contribución del instrumento militar de la defensa nacional empeñándolas en misiones subsidiarias antes que en su misión principal. Esta es la condición de posibilidad de las disputas entre especialistas civiles y castrenses sobre la reglamentación (Soprano y Tripolone, 2025a, 2025b; Tripolone y Soprano, 2025).¹⁹ Ahora bien, Soprano y Tripolone han constatado que las concepciones mayoritarias de los militares argentinos acerca del empleo del instrumento militar son coincidentes con aquellas sustentadas por las perspectivas más cercanas a la DPDN y la reglamentación del presidente Macri y el decreto reglamentario del presidente Milei que reconocimos entre los especialistas civiles en el apartado anterior (Soprano y Tripolone, 2025a).

Tripolone, además, ha hecho aportes relativos al diagnóstico y apreciación del escenario global conforme a la política exterior y de defensa nacional argentina en general (Tripolone, 2022) y, en particular, en vinculación con las mutaciones del concepto de “guerra”, especialmente con las nociones de guerra contra el terrorismo y contra el narcotráfico (Tripolone, 2018a, 2018b, 2018c, 2021, 2024). Sus trabajos han buscado mostrar que los cambios conceptuales tensionan las definiciones jurídicas de la legislación, los decretos y las DPDN, por lo que invitan a plantearse cuestionamientos sobre el *corpus* jurídico actual.

Por otra parte, el terrorismo y las ciberamenazas constituyen dos asuntos que definen posicionamientos diferenciados entre los especialistas civiles. Esto se debe a que, desde la perspectiva de las relaciones civiles-militares, se los asocia con asuntos de seguridad pública objeto de las fuerzas de seguridad federales y la agencia de inteligencia nacional, mientras que la perspectiva de seguridad ampliada los comprende como amenazas “híbridas” estatales/no estatales de carácter global objeto de la política de defensa nacional y su instrumento militar. Iván Poczynok (entonces con inserción institucional en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA)²⁰ analizó el terrorismo como una hipótesis de conflicto

19 Como fue mencionado, Soprano fue asesor de la Subsecretaría de Formación del MINDEF entre 2009-2011 y por entonces adscribía a la reglamentación de la ley de Defensa Nacional aprobada durante la gestión de la ministra Garré, aun cuando no plasmó esa adhesión en su producción académica en aquellos años (Lafferriere y Soprano, 2015; Soprano, 2016).

20 Más ampliamente, Poczynok consideró que los déficits de la inteligencia militar en la Argentina de los años 1990-2015 están relacionados con dos presupuestos expresivos de arraigadas concepciones existentes en amplios sectores de la dirigencia política argentina: que la inteligencia militar es un instrumento peligroso para la

militar a partir de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional del gobierno del presidente Macri. Como se recordará, esta reglamentación eliminó el requisito de que las agresiones de origen externo debían ser perpetradas por fuerzas armadas de otro/s Estado/s. Además, otorgó a las FFAA competencia en la protección de objetivos estratégicos y custodia de eventos de interés estratégico, es decir, dos funciones que preveían su intervención ante amenazas externas no convencionales o sin protagonismo directo de las FFAA de otro/s Estado/s. Este autor entendía que, hasta 2017, la ocurrencia o la potencial ocurrencia de una agresión terrorista en la Argentina había sido de un fenómeno de incidencia estadísticamente bajo y estimaba que esto continuaría siendo así de no mediar cambios importantes en el posicionamiento estratégico o en la política exterior del país. Por tal razón, no percibía que hubiera motivos para caracterizar al terrorismo como un problema propiamente militar en la Argentina (Poczynok, 2019a, 2019b). Ahora bien, aunque esta posición de Poczynok suponía una crítica a la reglamentación y la DPDN dictadas por el presidente Macri, el carácter histórico y situado de sus conclusiones implicaban que el terrorismo podía convertirse, en otras circunstancias, en una amenaza relevante para la seguridad del país asociada a su política exterior.

Por su parte, Sol Gastaldi y Leandro Ocón (ESG) coordinaron un libro sobre ciberdefensa (Gastaldi y Ocón, 2020).²¹ Gastaldi (entonces profesora e investigadora en la UNDEF) señalaba que el ciberespacio es un ámbito estratégico en el que intervienen actores estatales (centrales y periféricos) y actores no estatales (individuos, grupos de *hack*-activistas, organizaciones criminales y terroristas) que actúan por sí mismos o como *proxys* de otros Estados. En consecuencia, los escenarios del ciberconflicto son potencialmente híbridos. En dichos escenarios los Estados continuarían siendo los principales actores, pero estos cada vez encontrarían mayores dificultades para administrar la soberanía nacional ante los desafíos impuestos por las operaciones de

estabilidad democrática y que el país no está expuesto a amenazas externas que requieran que las FFAA dispongan de estos saberes expertos en el mediano plazo (Poczynok, 2017). Este especialista también ha publicado con Anzelini trabajos afines a la perspectiva de los estudios sobre relaciones civiles-militares sobre el ciclo de planeamiento de la defensa nacional argentina en el siglo XXI (Anzelini y Poczynok, 2014; Anzelini, Poczynok y Zacarías, 2017) y ha sido director nacional de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad (2019-2021) y director de Crimen Complejo de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (2021-2023).

21 En esa obra participan con capítulos otros especialistas argentinos como Ana Albarracín Keticoglu, Rodrigo Cárdenas Holik, Elio de Antoni, Araceli Díaz, Sergio Eissa, Camilio Giofreda, Claudio Robelo Guzmán y Federico Verly. El libro reúne resultados de un proyecto de investigación radicado en la UNDEF entre los años 2018-2019 con dirección de Gastaldi y codirección de Ocón.

información, ciberespionaje, afectación de infraestructuras críticas, entre otras, que habitan una “zona gris” entre la diplomacia y la guerra o entre la seguridad y la defensa.²²

A partir de estos trabajos, es posible pensar que la existencia de esas “zonas grises” tornaría problemática la pretensión de establecer una distinción taxativa entre las amenazas externas promovidas por FFAA de otro/s Estado/s y/o por actores externos no estatales plasmada en la reglamentación de la ley de Defensa Nacional y en particular en las DPDN de 2009, 2014 y 2021 de los gobiernos Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández. Más ampliamente, esto también problematizaría la distinción entre amenazas externas e internas, defensa nacional y seguridad pública, objetivadas en las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior.

Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto, a su vez, coordinaron una ambiciosa obra colectiva que aborda cuestiones centrales relativas a la defensa nacional, proponiendo comprenderlas en sus relaciones e integradas a un análisis del sistema de defensa nacional como un todo y en sus vínculos geopolíticos con el territorio nacional (Magnani y Barreto, 2020).²³ La identificación de esos “puntos axiales” —que los autores definen como un tema de vacancia en la producción académica argentina— constituye el objeto y principal desafío de este libro. ¿Cuáles son esos “puntos axiales”? Las relaciones entre geopolítica, estrategia, política externa y sistema de defensa nacional; el Atlántico Sur Occidental, las Islas Malvinas y la Antártida; los recursos naturales; la ciberdefensa y las infraestructuras críticas; y la producción para la defensa. Esta última cuestión también es el objeto de una obra colectiva coordinada por Ocón y Aureliano da Ponte (ESG)²⁴ enfocada en el estudio de las relaciones entre pensamiento estratégico e industrialización en la Argentina y en otros países (da Ponte y Ocón 2016)²⁵ y de investigaciones de Daniel Blinder (CONICET, Universidad Nacional de José C. Paz-UNPAZ y UNSAM) sobre relaciones entre política tecnoló-

22 Gastaldi también ha publicado trabajos académicos sobre el sistema de inteligencia, control civil y modernización de las FFAA, planeamiento para la defensa nacional, ciberespacio y defensa nacional, entre otros, algunos de los cuales son en coautoría con Sergio Eissa y otros con Leandro Ocón.

23 Los capítulos del libro son autoría de Barreto, Magnani, Altieri, Nicolás Zingoni Vinci, Agustina Felizia, Agustín Covelli, Agustina Bertero, Lilián Berardi, Martín Salmerón, Fernando Esteban Ventura, Jorge Alejandro Suárez Saponaro, Emilse Calderón y Gustavo Eduardo García.

24 Da Ponte ha sido funcionario y coordinador en diferentes gestiones del MINDEF y, desde 2022, es consultor e investigador en Madrid.

25 El libro reúne contribuciones de Ocón, da Ponte, Julio Spota, Constanza Boettger, María Florencia Moreno y Roberto César González.

gica (en particular los desarrollos de uso dual civil-militar), geopolítica, política externa y política de defensa nacional en países periféricos como Argentina (Blinder, 2018a, 2018b, 2022a, 2022b, 2023).²⁶ Blinder, junto con María Paz López y Nevía Vera, se ocupan de las relaciones entre actores no estatales (*think tanks* nacionales o transnacionales, medios de comunicación masiva y compañías privadas transnacionales) y la construcción de un imaginario geopolítico, en particular, sobre la inteligencia artificial desde el punto de vista de la geopolítica crítica (Blinder, López y Vera, 2025). Ocón y da Ponte (2019a, 2019b) también analizan las relaciones entre tecnología e instituciones y su impacto en las formas de concebir y hacer la guerra, interrogándose acerca de las condiciones estructurales (continuidades) y contingencias (cambios) que se expresan en fenómenos contemporáneos caracterizados por conceptos tales como “nuevas guerras”, “guerras de cuarta generación”, “guerras de quinta generación”, “guerras híbridas”, “guerras moleculares”, “ciberguerra”, entre otros.

La revisión de las pertenencias institucionales correspondientes a este apartado muestra que estas perspectivas surgen, principalmente, de académicos con pertenencia institucional en el CONICET, UBA, UNR, UNSJ, UNPAZ, UCA y en dos tradicionales instituciones educativas castrenses como ESG y la ESGN. Cabe destacar que dos de estas universidades, la UNSJ y UNPAZ, no se encontraban entre las pertenencias institucionales correspondientes a las dos perspectivas predominantes. En ambas se aprecia en los últimos años un incipiente desarrollo de temas vinculados a la defensa nacional y la seguridad internacional.

REFLEXIONES FINALES

Desde 2006, la reglamentación de la ley de Defensa Nacional en la Argentina ha estado sujeta a un movimiento pendular impulsado por los cambios políticos en la conducción del Poder Ejecutivo Nacional. Dos perspectivas predominantes sobre los asuntos de la defensa nacional propiciadas por especialistas civiles argentinos han informado a, o pueden relacionarse con, las distintas reglamentaciones: 1) una perspectiva que abrevia fundamentalmente de los estudios anglosajones y latinoamericanos sobre relaciones civiles-militares y en variantes teóricas sobre la integración regional, en unos casos funcionalista/liberal y en otros realista; y 2) otra que asume una noción de seguridad ampliada para la comprensión de los asuntos de defensa nacional, a la par que sostiene un marco teórico propio del realismo para los estudios en relaciones internacionales.

26 Blinder tiene también trabajos académicos en coautoría sobre estos temas con Alejandro Frenkel, Ariel González Levaggi y Diego Hurtado de Mendoza.

El diagnóstico y apreciación del escenario global y regional de la defensa y la concepción y posicionamiento estratégico en materia de defensa del país establecidos en las DPDN no han sido ajenos a esa polarización y movimiento pendular. Si la primera perspectiva ha quedado plasmada en las DPDN de 2009, 2014 y 2021 de los gobiernos de Fernández Kirchner y Fernández, la segunda se objetivó en la DPDN de 2018 del presidente Macri y, seguramente, lo será en la DPDN que apruebe el presidente Milei.

En relación con el diagnóstico del escenario global y regional de la defensa, la primera perspectiva ha destacado que las potencias otorgaban primacía a los conflictos interestatales y que las amenazas de actores no estatales como el terrorismo habían sido desplazadas de sus prioridades, especialmente, por considerarla como un fenómeno no significativo en el Cono Sur; que Argentina mantiene un conflicto interestatal latente con el Reino Unido en el Atlántico Sur; que el escenario regional sudamericano era de paz y ausencia de potenciales conflictos bélicos interestatales y estaban dadas las condiciones para avanzar en el proceso de cooperación e integración en el marco del CDS de la UNASUR; que la política de defensa nacional debía acompañar la orientación multilateral de la política exterior del país teniendo en cuenta que el escenario internacional estaba signado por el predominio estratégico-militar de los Estados Unidos, la multipolaridad económico-comercial impulsada principalmente por el ascenso de la región Asia-Pacífico y por la competencia entre Estados, compañías privadas y actores de la sociedad civil por el control tecnológico de los medios de transmisión y almacenamiento de datos.

Por su parte, la segunda perspectiva entendía que las incertidumbres y riesgos globales configuraban escenarios donde los mecanismos multilaterales y marcos jurídicos internacionales de regulación del uso de la fuerza eran cuestionados; el reconocimiento de múltiples centros de poder y decisión político-militar y económico y el ascenso de nuevos actores a nivel global con focos conflictivos en el Mar del Este y del Sur de la China, Europa Oriental y Medio Oriente; la profundización de fenómenos conflictivos como la desigual recuperación de la economía global, migraciones masivas, movimientos nacionalistas y el terrorismo que dificultaban el establecimiento de acuerdos de gobernanza global; la cooperación e integración regional a nivel del MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, la ausencia de potenciales conflictos bélicos entre los Estados sudamericanos, la preocupación por la crisis política, humanitaria, social y sanitaria de Venezuela y por el incremento en la región del narcotráfico y el crimen organizado; y la adecuación de la política de defensa nacional con la orientación de la política exterior

de orientación occidentalista y alineada con la política hemisférica de los Estados Unidos.

En cuanto a la concepción y posicionamiento estratégico en materia de defensa, la diferencia fundamental entre ambas perspectivas resulta de la definición de la amenaza externa objeto de la defensa nacional y su instrumento militar. La primera perspectiva limita el concepto de amenaza externa exclusivamente a la intervención de Fuerzas Armadas de otro/s Estado/s, mientras que la segunda sostiene una concepción amplia y diversa de amenaza externa que incluye a actores estatales y no estatales como el terrorismo, el narcotráfico y otras formas del crimen organizado transnacional. La primera perspectiva coloca a estos últimos como objeto de la seguridad interior. El involucramiento de las FFAA es subsidiario, es decir, sin que ello acarree cambios en la doctrina, educación, instrucción y adiestramiento, materiales y equipos de las FFAA. En cambio, la segunda entiende que los sujetos de esas amenazas pueden ser objeto de la misión principal de las FFAA —la defensa de los intereses vitales de la Nación— o bien del cumplimiento de su misión secundaria como apoyo a las fuerzas de seguridad y policiales, pero comprendiendo modificaciones en la doctrina, educación, adiestramiento y adquisición de equipamiento y previendo también el empujamiento de elementos de combate.

Si bien esa diferente definición de las amenazas y sus sujetos supone una abierta disputa en el plano de las ideas políticas y de las normas, en los hechos, en el siglo XXI todos los gobiernos acabaron priorizando las misiones secundarias de las FFAA, tales como su participación en misiones de paz (especialmente hasta 2015) y en la campaña antártica, apoyo a las fuerzas de seguridad en la frontera del norte del país, apoyo a la comunidad y a países amigos.

La “cuestión Malvinas” también es un asunto sobre el cual las perspectivas de los especialistas civiles y las DPDN se posicionaron. En el primer caso, para avanzar en el reclamo soberano de la Argentina, la búsqueda de apoyo de terceros países y en organismos diplomáticos internacionales, la exigencia al Reino Unido de sentarse a negociar y —desde la aprobación de la DPDN de 2021— la vinculación explícita de la política de defensa nacional con el reclamo diplomático argentino, toda vez que la presencia militar británica en el Atlántico Sur Occidental se consideró como una amenaza externa de FFAA de otro Estado. La segunda perspectiva mantiene el reclamo soberano, pero propone simultáneamente mejorar las relaciones bilaterales con el Reino Unido separando, por un lado, la discusión por la soberanía de las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur y los espacios marítimos e insulares circundantes y, por el otro, el desarrollo de iniciativas de cooperación económica, cultural y militar argentino-británicas. La primera perspec-

tiva es afín con el multilateralismo en política exterior y, cuanto menos, busca agravar —si bien hasta ahora sólo en los papeles— los costos de la presencia militar británica en el espacio soberano usurpado a la Argentina. Al contrario, la segunda es consecuente con una política exterior occidentalista y de alineamiento con la política hemisférica de los Estados Unidos —principal aliado del Reino Unido— que apuesta a explotar las ventajas cifradas en una cooperación bilateral en pos de intereses nacionales.

Para cerrar, es importante preguntarnos si es posible encontrar puntos de coincidencia en los diagnósticos y propuestas que pueden ser materia básica para construir políticas más extensamente consensuadas. Como se ha visto, algunos puntos de la descripción del escenario internacional y regional son coincidentes: la primacía militar de Estados Unidos, el carácter multipolar de la economía, el ascenso de China y otras potencias mundiales, a la par que se describe a América del Sur como una región sin conflictos interestatales.

A su vez, la lectura del Capítulo III “Directrices para la instrumentación de la política de defensa” de la DPDN 2009, 2014, 2018 y 2021 —que no ha sido objeto de este trabajo debido a limitaciones de espacio— permite apreciar que existen algunas coincidencias generales en torno a la necesidad de rediseñar el despliegue y reestructurar las FFAA, aumentar el presupuesto de defensa e incrementar los gastos en sistemas de armas y operaciones, potenciar el accionar militar conjunto de las FFAA argentinas y la interoperabilidad con FFAA de otros países, principalmente del Cono Sur. Sin embargo, el modo en que cada DPDN define los otros dos capítulos y, fundamentalmente, lo que cada gobierno nacional y gestión del MINDEF acaba haciendo en los hechos, determina y determinará orientaciones diferentes en la instrumentalización de la política de defensa nacional y en el contenido que efectivamente deberían tener ese nuevo diseño y despliegue de las Fuerzas Armadas, la educación, instrucción y adiestramiento de su personal, los planes de adquisición y modernización de los sistemas de armas y las operaciones específicas, conjuntas y combinadas, entre otras cuestiones.

Frente a la primacía de estas dos perspectivas, cabría preguntarse por los alcances del tercer conjunto de contribuciones que hemos identificado, que contienen abordajes diversos sobre la defensa nacional difíciles de aunar. Algunos refieren a la inserción argentina en la política exterior desde el punto de vista del desarrollo tecnológico, otros indagan en los alcances de los cambios en los conflictos armados en relación con las regulaciones jurídicas actuales de la defensa nacional argentina, mientras que otros se preocupan por la seguridad de espacios como el Atlántico Sur y el rol de nuestro país allí. Estos trabajos

heterogéneos permiten ampliar la discusión sobre la defensa nacional argentina a partir de otras preguntas y problemas. Si constituyen una nueva perspectiva o una variante de las dos predominantes, es algo que está abierto a la discusión. En cualquier caso, el potencial que tienen para aportar al debate de esta política pública frente a la preeminencia de las otras dos perspectivas, es algo que se sabrá con el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altieri, Mariana (2018). Nuevas dinámicas del poder naval en el siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo. *Relaciones Internacionales*, (55), 197-211.
- Altieri, Mariana (2020). Acerca de la importancia del Atlántico Sur y de Malvinas como enclave geopolítico. En Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto (Eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional* (pp. 65-86). Universidad Nacional de Rosario.
- Altieri, Mariana (2022). Análisis de la cuestión Malvinas y la cuestión Gibraltar desde la teoría del valor del territorio. *Revista Defensa Nacional*, (7), 11-44.
- Altieri, Mariana (2023). El aislamiento artificial. Una estrategia británica para perpetuar el dominio colonial sobre las Islas Malvinas. *Malvinas en Cuestión*, (2), 1-28.
- Anzelini, Luciano y Poczynok, Iván (2014). The Military Strategic Planning in Argentina (2003-2013): Reflections on the Political Administration of Defense. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 3(6), 141-164.
- Anzelini, Luciano (2017). *El gobierno de Macri y la (re)militarización de la seguridad pública 2015-2017: algunos apuntes para la discusión*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Anzelini, Luciano (2023). Del acomodamiento civil deficiente al gobierno política de la defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 75(27), 143-161.
- Anzelini, Luciano; Poczynok, Iván y Zacarías, María Elina (2017). *Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Barrios, Miguel Ángel (Dir.) (2009). *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítico*. Biblos.
- Bartolomé, Mariano (2006). *La seguridad internacional post11-S. Contenidos, debates y tendencias*. Instituto de Publicaciones Navales.

- Bartolomé, Mariano (2009a). Seguridad y defensa en América Latina: una visión retrospectiva. *Relaciones Internacionales*, (36), 39-60.
- Bartolomé, Mariano (2009b). Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales*, (164), 7-30.
- Bartolomé, Mariano (2016). Algunas aproximaciones a la agenda de la seguridad internacional contemporánea y la influencia teórica de sus contenidos. *Revista Política y Estrategia*, (128), 101-134.
- Bartolomé, Mariano (2017). El empleo actual del concepto guerra en las relaciones internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 43-66.
- Bartolomé, Mariano (2018). La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación. *Relaciones Internacionales*, (55), 123-145.
- Battaleme, Juan (2002). Revolución en asuntos militares. Cambios en el sistema internacional. *Primer Congreso de Relaciones Internacionales*. Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- Battaleme, Juan (2009a). *¿Un mundo ofensivo? El balance ofensivo defensivo y los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak y Chechenia*. Editorial Temas/UADE.
- Battaleme, Juan (2009b). Releyendo la compra de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad. *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, 2(4), 51-84.
- Battaleme, Juan (2013). Cambiando el status quo de la geopolítica internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negociación de espacio y anti-acceso. *Cuadernos de Geopolítica*, 1-21.
- Battaleme, Juan (2016). Realismo periférico y dobles periferias: la política de seguridad internacionales de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *PostData*, 21(1), 11-42.
- Battaleme, Juan (2018). Cómo perdimos la Antártida. Una política de defensa nacional para el siglo XXI. *Revista Defensa Nacional*, (1), 60-76.
- Battaleme, Juan (2022). ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, 1 (1), 33-52.
- Battaleme, Juan (2023). *Transformación tecnológica y defensa: opciones recomendadas para Argentina*. CARI.

- Battaglino, Jorge (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Estudios Internacionales*, (160), 7-33.
- Battaglino, Jorge (2010). La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En Roberto Gargarella; María Victoria Murillo y Mario Pecheny (Comps.), *Discutir Alfonsín* (pp. 161-184). Siglo Veintiuno Editores.
- Battaglino, Jorge (2015a). Entre Marte y Rubicón: sobre la política (de la política) de defensas nacional. *Postdata*, 24(1), 201-220.
- Battaglino, Jorge (2015b). Democracia, reconfiguración de amenazas y paz sudamericana. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (51), 171-186.
- Battaglino, Jorge (2019). Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 2(2), 193-212.
- Blinder, Daniel (2018). Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, (13), 119-145.
- Blinder, Daniel (2022a). *El proyecto del misil Cóndor II y la política espacial argentina*. Universidad Nacional de José C. Paz.
- Blinder, Daniel (2022b). Dispáren sobre Mariupol, preparen la Pampa: Ensayo sobre el impacto de la Guerra Ruso-Ucraniana en la Argentina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (19), 35-52.
- Blinder, Daniel (2023). Geopolítica, la dimensión internacional y tecnología en Argentina y Brasil: aproximaciones desde el desarrollo espacial. *Estudios Internacionais*, (10), 72-90.
- Blinder, Daniel y Colpachi, Laura (2018). La geopolítica y el mar. *Defensa Nacional*, (1), 203-217.
- Blinder, Daniel; López, María P. y Vera, Nevia (2025). Imaginarios geopolíticos sobre la inteligencia artificial en las políticas exterior y doméstica a inicios de la era Milei. *Relaciones Internacionales*, 34(68), 131-156.
- Bowyer, Richard (2007). *Dictionary of Military Terms. Third Edition*. A&C.
- Busso, Anabella y Barreto, Luis Maximiliano (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (27), 74-93.
- Calderón, Emilse (2016). La conducción política de la defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la política internac-

- ional: misceláneas de dudas razonables e incertezas inconclusas. *Relaciones Internacionales*, (50), 171-186.
- Calderón, Emilse (2017). El perfil doméstico de la política de defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (125), 18-28.
- Calderón, Emilse (2018). La defensa argentina en el siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo. *Revista Política y Estrategia*, (131), 57-80.
- Calderón, Emilse (2020). Ocaso del regionalismo posliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la defensa. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (68), 19-37.
- Calderón, Emilse (2023). Política exterior y política de defensa: la gestión del escenario de seguridad internacional durante el Gobierno de Alberto Fernández. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (21), 109-140.
- Comini, Nicolás (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*, (230), 14-22.
- Comini, Nicolás (2013). ¿De quién se defiende Sudamérica? *Foreign Affairs*, 13(1), 16-24.
- Comini, Nicolás (2015). El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(2), 109-135.
- Da Ponte, Aureliano y Ocón, Alfredo Leandro (2019). Política internacional y defensa en el siglo XXI: entre la incertidumbre, la ciencia ficción y las nuevas dinámicas tecnológicas. *Relaciones Internacionales*, (56), 97-115.
- DerGhougassian, Khatchik et al. (2012). *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Capital Intelectual.
- Diamint, Rut (2014). *Sin gloria. La política de defensa en la Argentina democrática*. Eudeba.
- Eissa, Sergio (2013). Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional. *Revista SAAP*, 7(1), 41-64.
- Eissa, Sergio (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Arte y Parte.
- Eissa, Sergio (2017). Relaciones militares de China, India y Rusia con América Latina: ¿peligros u oportunidades para la región? *Iberoamérica*, (4), 85-112.
- Eissa, Sergio (2017). La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2), 137-164.

- Eissa, Sergio (2018). Construyendo al enemigo: la securitización del reclamo mapuche (agosto-diciembre de 2017). *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 35-61.
- Eissa, Sergio (2020). La Defensa como política fiscal durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 68(24), 75-93.
- Eissa, Sergio (2022). La securitización y lo operacional: tráfico aéreo de drogas entre 2011 y 2019 en Argentina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (32), 76-92.
- Eissa, Sergio (2023). *Underbalancing*: Malvinas y la política de defensa nacional de Argentina. *Revista de Defensa Nacional*, (8), 34-77.
- Eissa, Sergio y Esteban Montenegro (2025). *Desarme argentino. La política de defensa entre 1983 y 2023*. Teseo Press.
- Frenkel, Alejandro (2019a). Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política común de defensa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(2), 59-82.
- Frenkel, Alejandro (2019b). El jardín de los senderos que se bifurcan: las políticas de seguridad regional de Argentina y Brasil en la década de 1990. *Relaciones Internacionales*, (52), 137-161.
- Frenkel, Alejandro (2020). Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano (2015-2018). *Estudios Internacionales*, 8(1), 44-63.
- Frenkel, Alejandro (2019c). Disparen contra las olas: securitización y militarización de desastres naturales y ayuda humanitaria en América Latina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (64), 183-202.
- Frenkel, Alejandro y García Scrimizzi, Felipe (2024). Diplomacia militar y nuevas amenazas: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015. *Estado & Comunidades. Revista de políticas y problemas públicos*, (1), 81-100.
- Gastaldi, Sol y Ocón, Leandro (Coords.) (2020). *Ciberdefensa. Claves para pensar una estrategia de soberanía nacional*. Taeda.
- González Levaggi, Ariel (2023a). *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur. Estrategias marítimas de las grandes potencias del siglo XXI*. Virtudes/ Instituto de Publicaciones Navales.
- González Levaggi, Ariel (2023b). Argentina frente al Atlántico Sur: entre una inestabilidad crítica y una restringida (1983-2023). *Relaciones Internacionales*, 32(65), 179-191.
- Lafferriere, Guillermo y Soprano, Germán (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI*. Prohistoria.
- López, Ernesto (1992). Argentina: desarme de hecho y cooperación para la paz. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 7(1), 17-28.

- López, Ernesto y Sain, Marcelo (Comps.) (2003). *“Nuevas amenazas”. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Magnani, Ezequiel (2022). Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: de la relativa relevancia a la relevancia estratégica. *Estudios Internacionales*, (202), 127-151.
- Magnani, Ezequiel (2024). Defensa defensiva pero activa y revisionista para la Argentina. *Malvinas en Cuestión*, (3), 1-27.
- Magnani, Ezequiel (2025). ¿Por qué tenemos que recuperar la soberanía efectiva de las Islas Malvinas? *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 10(20), 1-17.
- Magnani, Ezequiel y Barreto, Maximiliano (Eds.) (2020). *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. Universidad Nacional de Rosario.
- Montenegro, Germán (2013). Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas. En David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (Comps.), *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina* (pp. 195-226). Jorge Baudino Ediciones.
- Montenegro, Germán (2017). *El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la “Guerra contra las Drogas”*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.
- Ocón, Alfredo Leandro y da Ponte, Aureliano (2016). *Industria y defensa. Economía política, pensamiento estratégico y autonomía tecnológica*. 1884 Editorial.
- Patrone, César *et al.* (2022). La evolución del poder naval y las transformaciones de la guerra tras el fin de la Guerra Fría. *Boletín del Centro Naval*, (859), 303-332.
- Ocón, Alfredo Leandro y da Ponte, Aureliano (2019a). Reconceptualizando la relación entre tecnología, instituciones y guerra. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (25), 41-56.
- Ocón, Alfredo Leandro y da Ponte, Aureliano (2019b). Política internacional y defensa en el siglo XXI: entre la incertidumbre, la ciencia ficción y las nuevas dinámicas tecnológicas. *Relaciones Internacionales*, (56), 97-115.
- Pion-Berlin, David y Ugarte, José Manuel (Comps.) (2013). *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*. Jorge Baudino Ediciones.

- Poczynok, Iván (2017). La evolución de la política de inteligencia militar argentina: rupturas y continuidades (1900-2015). *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (21), 39-55.
- Poczynok, Iván (2019a). Tendencias y patrones recientes del terrorismo en América del Sur y la Argentina: una aproximación cuantitativa. *Cuadernos de Marte. Revista Latinoamericana de Sociología de la Guerra*, 11(18), 490-510.
- Poczynok, Iván (2019b). Fuerzas Armadas y contraterrorismo. Apuntes para renovar un “debate crónico” en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 14(2), 133-153.
- Rial, Juan (2018). El concepto de agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones. *Relaciones Internacionales*, (55), 277-244.
- Rubbi, Lautaro y Battaleme, Juan (2022). Críticas, respuestas y algunos aportes al realismo periférico. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 7(14), 249-282.
- Sain, Marcelo (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional*. Prometeo.
- Sampó, Carolina (2019). ¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas en la Argentina (2008-2018). En Carolina Sampó y Sonia Alda (Comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado* (pp. 107-127). Centro de Estudios Estratégicos del Perú.
- Sampó, Carolina y Bartolomé, Mariano (2013). Seguridad y violencia en el actual escenario latinoamericano: de la teoría a la praxis. *Relaciones Internacionales*, (45), 1-22.
- Sampó, Carolina y Quirós, Ludmila (2018). Las estructuras criminales en Argentina y las iniciativas de cooperación estatal para combatir su avance. *Revista SAAP*, 12(2), 337-358.
- Soprano, Germán (2016). *¿Qué hacer con las fuerzas armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el siglo XXI*. Prometeo.
- Soprano, Germán y Tripolone, Gerardo (2025a). Fuerzas Armadas para qué. Concepciones castrenses sobre el empleo de la fuerza militar en Argentina en el siglo XXI. *Revista Científica General José María Córdova (Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos)*, 23(49), 231-249.
- Soprano, Germán y Tripolone, Gerardo (2025b). Qué leyes para qué amenazas: el péndulo legal de la defensa nacional en el siglo XXI argentino. *Revista República y Derecho*, 10(10), 1-34.

- Spota, Julio César (2018). Consideraciones contemporáneas sobre defensa nacional en la República Argentina. *Revista Defensa Nacional*, (1), 9-36.
- Spota, Julio César (2021). Insistir en el error. Desaciertos estratégicos en la política de Defensa Nacional Argentina. *Casus Belli*, (2), 39-75.
- Tello, Ángel (2010). Teoría de las relaciones internacionales desde un punto de vista político-polemológico. *Relaciones Internacionales*, (39), 217-242.
- Tello, Ángel (2013). *Escenarios mundiales: situaciones y conflictos*. Edulp.
- Tello, Ángel y Spota, Julio César (2015). Discusiones en torno al rol asignado a la inteligencia militar en la Argentina contemporánea. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10(2), 21-41.
- Tokatlian, Juan Gabriel; Sain, Marcelo y Montenegro, Germán (2018). *De militares a policías. La "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina*. Capital Intelectual.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2024). *Consejos no solicitados sobre política internacional*. Siglo Veintiuno Editores.
- Tripolone, Gerardo (2018a). Poderes militares y Constitución en el siglo XXI. *En Letra*, 5(10), 32-55.
- Tripolone, Gerardo (2018b). El camino de ida hacia el Soldado-Policía: Carl Schmitt, la defensa nacional y la seguridad interior. *Carl Schmitt-Studien*, (2), 41-54.
- Tripolone, Gerardo y Muñoz, Luciana (2018c). Una vez más sobre los "vínculos" entre Carl Schmitt y Günther Jakobs. *Res Publica. Revista de historia de las ideas políticas*, (21), 47-62.
- Tripolone, Gerardo (2021). El Ejecutivo siempre gana. División de poderes y Fuerzas Armadas en Argentina. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (44), 291-323.
- Tripolone, Gerardo (2022). *Vae neutris! Argentina y las guerras globales, desde 1914 hasta la actualidad. Un siglo sin neutralidad*. Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Tripolone, Gerardo (2023). La decisión sobre la guerra en Argentina: entre la Constitución, el derecho internacional y lo político. *Revista Jurídica UANDES*, (7), 19-33.
- Tripolone, Gerardo (2024). *Proveer a la defensa común. La Constitución de la Defensa Nacional en Argentina*. Thomson Reuters/La Ley.
- Tripolone, Gerardo y Soprano, Germán (2025). El péndulo volvió a moverse: nueva reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. *La Ley*, 39(59), 1-6.

- Ugarte, José Manuel (2003). *Los conceptos políticos y jurídicos de la seguridad y la defensa*. Plus Ultra.
- Ugarte, José Manuel (2018). Los cambios de las normas y estructuras de la conducción de la defensa en Sudamérica. *Revista Política y Estrategia*, (131), 83-126.
- Ugarte, José Manuel (2022a). Relaciones civiles-militares em América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes em curso, propuestas. *Revista Política y Estrategia*, (140), 63-98.
- Ugarte, José Manuel (2022b). La política de defensa argentina: concepciones opuestas, falta de rumbo. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 7(14), 6-32.
- Vega, Jorge y Comini, Nicolás (2017a). Registros suramericanos de gastos de defensa: el legado de UNASUR. *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión*, (129), 1-24.
- Vega, Jorge y Comini, Nicolás (2017b). La gobernanza de la seguridad en Iberoamérica. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 19(37), 405-426.

SOBRE LOS AUTORES

Mariana Altieri. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Estrategia y Geopolítica de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF) y Licenciada en Ciencia Política por la UBA. Docente Investigadora en UBA, UNDEF, la Universidad Provincial de Ezeiza, la Universidad de San Isidro y la Universidad del Salvador. Profesora del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). Presidente de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior y autora del libro *Malvinas y Gibraltar: Conflictos Atrincherados*. Correo electrónico: marianaltieri@gmail.com

Ariel González Levaggi. Doctor en Relaciones Internacionales y Ciencia Política por la Universidad Koç (Estambul, Turquía). Magister en Ciencia Política y Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Buenos Aires). Profesor Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica Argentina, donde cumple funciones como Director del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) y Director de la Maestría en Asuntos Internacionales. Es Asociado Senior del Programa de las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, Washington, D.C.), Investigador Principal de la Sede de Investigaciones Estratégico y Navales (SDIEN) de la Armada Argentina, Miembro de la Junta Directiva de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Entre sus principales publicaciones se destacan los libros *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur: estrategias marítimas de las grandes potencias del siglo XXI* (Instituto de Publicaciones Navales, 2022 & Palgrave Macmillan 2023) y *Confrontational and cooperative regional orders: managing regional security in world politics* (Routledge, 2020) y numerosos artículos sobre dinámicas de seguridad regional e interregional en Eurasia, Medio Oriente y América Latina. Correo electrónico: agonzalez@uca.edu.ar

Ezequiel Magnani. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Magister en Relaciones Internacionales por la UTDT y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Relaciones Internacionales y Defensa en la Universidad Nacional de San Martín, la UTDT y la Universidad Austral. Miembro del CONICET y de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior.
Correo electrónico: ezequielmagnani11@gmail.com

Félix Eugenio Plaza. Capitán de Navío (R) de la Armada Argentina. Se desempeñó en distintos destinos navales, tanto embarcado como en el área de la educación y en funciones de estado mayor y representación. Sus principales destinos fueron los comandos de la Lancha Rápida ARA Indómita, la Corbeta ARA Robinson y el Grupo de Avisos NEFTEGAZ en su alistamiento en Rusia y traslado al país. Realizó cursos específicos en aspectos técnicos, tácticos y de gestión en Argentina, EEUU, Francia y Chile. Fue Agregado de Defensa a la Embajada Argentina en Francia con responsabilidad de representación en Portugal, Suiza y Bélgica y director de la Escuela de Guerra Naval y Secretario Académico de la Escuela Naval Militar. Cursó una Maestría en Derechos Humanos en la Universidad Nacional de La Plata y es Magister en Estudios Estratégicos por la Universidad de la Defensa Nacional. Actualmente es profesor de Navegación, Sistema de Armas y Conducción y Liderazgo en la Escuela Naval Militar.
Correo electrónico: plazaf1@yahoo.com

Germán Soprano. Doctor en Antropología Social, Magister en Sociología y Profesor en Historia. Es Investigador Independiente del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Profesor Titular de Teoría Política en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Realiza investigaciones históricas y etnográficas sobre política de defensa nacional y seguridad internacional, concepciones y experiencias de guerra y liderazgos, educación y profesión de los militares en la Argentina. Es autor de los libros *La obediencia* (CB Ediciones, 2020), *Martín Balza. Un general argentino entre la república y la democracia* (Prohistoria, 2019) y *¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el siglo XXI* (Prometeo, 2016), entre otros trabajos.
Correo electrónico: gsoprano69@gmail.com

Gerardo Tripolone. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba y Abogado por la Universidad Nacional de San Juan. Es investigador del CONICET con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Nacional de San Juan y profesor titular de Filosofía del Derecho en la misma universidad. Su línea de trabajo vincula derecho, conflictos armados y defensa nacional desde la ciencia jurídica y la teoría política y del derecho. Autor de *Proveer a la defensa común. La Constitución de la defensa nacional en Argentina* (La Ley-Thomson Reuters, 2024), *Vae Neutris! Argentina y las guerras globales, de 1914 hasta la actualidad. Un siglo sin neutralidad* (Ediunc, 2022), *La nostalgia por el orden. Carl Schmitt y el derecho internacional* (Tirant lo Blanch, 2021), entre otros trabajos académicos sobre temas relacionados.
Correo electrónico: gerardotripolone@unsj-cuim.edu.ar

José Manuel Ugarte. Abogado, especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública y Doctor en Derecho (área Derecho Administrativo) por la Universidad de Buenos Aires, en la que es profesor consulto y docente en grado y posgrado. Profesor en la Maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Abierta Interamericana y la Universidad de la Defensa Nacional. Ha sido co-chair de la Sección Defensa, Seguridad y Democracia de la *Latin American Studies Association*, en la que ha recibido en 2020 el *Alfred Stepan Lifetime Achievement Award* por su trayectoria en los temas de la Sección. Se desempeñó como *Verification Officer* de Naciones Unidas en Guatemala (1998). Participó en el programa *Justice in Transition* de la Harvard University (2002).
Correo electrónico: manuguart@gmail.com

Colección Seminarios y Jornadas - **IIGG**

¿Por qué y para qué las fuerzas armadas? La pregunta puede tener una respuesta evidente en ciertos países y periodos históricos. Las fuerzas armadas se consideran constitutivas de los Estados y su defensa es una función indelegable para mantener una existencia política independiente.

En la Argentina, sin embargo, estos interrogantes permanecen abiertos y se recrudecen en contextos de crisis económicas, en los que el presupuesto para la defensa se presenta, para ciertos sectores, como un gasto que no se percibe como urgente ni parte de una necesidad estratégica.

Este libro reúne distintas respuestas a estas dos preguntas tan simples como fundamentales: por qué y para qué la Argentina requiere, en el siglo XXI, de una política de defensa nacional y de Fuerzas Armadas con capacidades humanas y materiales efectivas para el cumplimiento de sus misiones.

Sus autores son especialistas con diversas inscripciones institucionales y perfiles y trayectorias académicas y profesionales, lo que permite presentar puntos de vista en tensión, explorar los desacuerdos y potenciales coincidencias.



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
IIGG | **GINO**
GERMANI
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

