

Insistir en el error. Desaciertos estratégicos en la política de Defensa Nacional Argentina

Julio César Spota

Universidad de Buenos Aires – Conicet

Universidad de la Defensa Nacional

Resumen: Argentina incurre en peligrosas iniciativas políticas cuando persiste en administrar el sustrato normativo de los asuntos estratégico-nacionales con criterios de orden partidista y electoral. En atención a lo crítico de la situación, el presente escrito se propone analizar las consecuencias aparejadas por la derogación del andamiaje legal construido en 2018 en Defensa Nacional. Con el objeto de ordenar el discurso, las observaciones serán agrupadas en apartados temáticos autónomos, pero argumentalmente correlativos. La idea general en la estructura expositiva apunta a visibilizar de forma relacional: 1) la instalación de una perspectiva estratégica anclada en preceptos reñidos con el espíritu de la Ley de Defensa Nacional (LDN) y con el estado de cosas imperante en el entorno internacional; 2) el equívoco conceptual entablado entre el contenido de los respaldos multilaterales enarbolados, su traducción normativa local y sus repercusiones geopolíticas; y 3) la renovación de una completa inconsistencia entre el rango normativo promulgado y las derivaciones suscitadas en la esfera de la praxis militar. En lo sucesivo, serán desplegadas las justificaciones de cada uno de los puntos listados, con ánimo de precisar el tenor de las falacias teóricas y las inconveniencias prácticas obradas por el actual Gobierno Nacional (GN) en materia de Defensa Nacional (DN). El texto se cierra con la exposición de algunas consideraciones integradoras elaboradas en clave reflexiva.

Palabras clave: República Argentina, estrategia Defensa Nacional, Ley de Defensa Nacional, Decreto de reglamentación 727/2006.

Abstract: Argentina falls into dangerous initiatives when a set of rules of national-strategic affairs, grounded in biased and electoral criteria are applied. Having in mind the present critical situation, this paper intends to analyze the consequences brought by the derogation

Casus Belli II (2021), 39-75

Recibido: 10/9/2021 - Aceptado: 12/11/2021

of the legal frame built in 2018 by National Defense. With the aim of organizing these topics, our remarks will be shown in theme points, self-contained but argumentatively correlative. The idea of this expositive approach aims to consistently show: 1) the setting of a strategic perspective, anchored in some statements incompatible with the Law of National Defense (LDN) and with the state of affairs in the present international context; 2) the misconception derived from the content of the held-aloft multi-lateral support, its local normative translation and its political implications; and 3) the renewal of a whole inconsistency between the enacted normative status and its derivations in the sphere of military praxis. From then onwards, justifications of each of the mentioned points will be exposed with the aim of pointing out the degree of theoretical fallacies and practical inconveniencias of the present National Government (GN) in the field of National Defense (DN). This paper finishes with some reflections around a set of comprehensive considerations.

Keywords: Argentine Republic, strategy, National Defense, National Defense Law, Regulatory Decree 727/2006.

Breve introducción¹

Como umbral de discusión conviene emplazar una nota inaugural de tinte aclarativo: los instrumentos legales atinentes a DN argentina sancionados en 2018 y derogados en 2020² en ningún lugar proponían el involucramiento de las FF. AA. en tareas de Seguridad Interior (SI) por fuera de lo establecido en las normas vigentes. Tampoco estipulaban que la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo representaran las principales misiones militares. El planteo real, en contraste con el ficticiamente denunciado como “militarización de la seguridad”, consistía en subordinar y compaginar –en ese orden– el tenor del decreto de reglamentación emitido por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con el verdadero espíritu estratégico de la LDN. La actualización de 2018 buscaba sortear los escollos sembrados por el Decreto de reglamentación 727/2006³

1 Varias de las ideas volcadas en el presente texto fueron anticipadas en un artículo de difusión previo (SPOTA, 2020).

2 Dada la actualidad de la problemática bajo análisis, en gran medida el bagaje cognoscitivo recabado para la elaboración del escrito radica en notas redactadas por especialistas y aparecidas en medios masivos de comunicación. No obstante, la oportuna utilización de elementos bibliográficos afines a los aparatos eruditos tradicionales, la apelación a opiniones vertidas en matutinos representa un andamio fundamental del presente estudio.

3 Todas las normas enumeradas en el texto serán citadas en el segmento bibliográfico dentro de un

que, como veremos a lo largo del artículo, desnaturalizaba una parte sustantiva del mandato de la LDN.

¿Cómo ocurría la perturbación aludida? A causa de dos motivos concatenados: 1) por fuerza del entendimiento sesgado de los antecedentes legislativos nacionales y en materia de Derecho Internacional que obran en el caso, sumado a 2) el afinamiento en una perspectiva estratégico-nacional desajustada de las consecuencias estratégico-sectoriales (Ministerio de Defensa) y estratégico-militares (FF. AA.) de la medida. En resumen: en pleno respeto del sentido político de los “consensos básicos” labrados en la recuperación de la Democracia y en completo abrazo del signo estratégico establecido por la LDN, la meta perseguida por el Decreto 683/2018 y su concomitante Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN, 2018) se cifraba en diagramar un enfoque cónsono con las complejidades verificadas en el escenario geopolítico regional y mundial. La iniciativa implicaba el abandono del concepto de una DN centrada de manera exclusiva y excluyente en amenazas “extranjeras, estatales y militares” (Battaglino, 2020; Eissa, 2020; Garré, 2020), por juzgarlo restrictivo, irreal, anacrónico y, sobre todo, incompatible con los dictados de la LDN.

La opción superadora configurada por las herramientas políticas ahora derogadas abogaba por la adopción de una concepción moderna y adaptativa, acorde con la flexibilidad “praxeológica” (Aron, 1963) postulada por la LDN. Por ende, cabe señalar que en 2018 Argentina formuló una política de DN confeccionada para proteger los intereses vitales de la Nación contra cualquier agresión estatal o no estatal. Las condiciones a cumplir para definir la agresión como asunto de DN implicaban que proviniera del exterior del país y que, por su peligrosidad, la tarea de contrarrestarla reclamase el empleo del Instrumento Militar de la Nación (IMN). Concluidas las sucintas aclaraciones del caso, abordemos a continuación los tres ejes designados como vertebradores del trabajo.

1. El Decreto 727/2006 enturbia el espíritu estratégico de la Ley de Defensa Nacional

Restaurar la vigencia del Decreto 727/2006, resucitación normativa sancionada por los artículos 1.º y 2.º del Decreto 571/2020,⁴ conlleva una regresión general del sistema

apartado autónomo denominado “Instrumentos Legales”.

4 Literalmente: “ARTÍCULO 1.º. - Deróganse los Decretos Nros. 683 del 23 de julio de 2018 y 703 del 30 de julio de 2018. ARTÍCULO 2.º.- Restablécese la vigencia de los Decretos Nros. 727 del 12 de junio de 2006 y 1691 del 22 de noviembre de 2006”.

de DN hasta tiempos de la Guerra Fría. Semejante anacronismo obedece a la introducción de conceptualizaciones que practican un recorte arbitrario en relación a los rasgos del actual escenario en Seguridad Internacional, y que entran en contradicción con lo determinado por la LDN como lineamientos estratégicos nacionales. En rigor, las circunstancias fijadas en 2006 para autorizar el empleo de las FF. AA. confinan el campo de acción militar a la “conjuración”⁵ de amenazas extranjeras, estatales y militares. La mentada tipificación “polemológica” (Tello, 2012) pretende ampararse en el espíritu profundo de la LDN cuando, en rigor, el contenido del decreto trastoca la versatilidad prospectiva alojada en el segundo artículo de la ley que acude a reglamentar. En dicho segmento se aprecian dos definiciones conceptuales de importancia principal que por tal condición conviene destacar. La LDN establece “qué es” (ontología) y “para qué es” (teleología) la DN (Spota, 2018). La evocación literal del pasaje proporciona un mojón idóneo desde donde ordenar el sentido de la disquisición en curso.

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. **Tiene por finalidad** garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (el destacado es nuestro)

La letra de la ley sancionada en 1988 jamás especifica la identidad de las “agresiones” a “enfrentar” con el concurso del IMN. Antes bien, su categorización pone el acento en la proveniencia extraterritorial y en la gravedad que deberán alcanzar para autorizar el uso de los medios dispuestos por la DN. En otras palabras, pondera los rasgos a cumplir por el acto hostil para que este ingrese en la órbita de la DN, mas nunca se expide sobre quién debe perpetrarlo. La importancia de la observación finca en la centralidad de la LDN en su conjunto – y de su segundo artículo en particular– dentro de la discusión. Su condición axial obliga a encaminar el debate en derredor suyo por fuerza de una doble justificación: 1- la LDN juega el rol de “viga maestra” dentro de la política de DN argentina desde 1988 y, en sentido inverso, 2- su sanción introdujo una reformulación radical respecto de la impronta estratégica ostentada durante 22 años por las anteriores políticas del área. O sea, la LDN no solo descolló como punto de partida de

5 Desde 2006 en la legislación nacional apareció el verbo “conjurar” como reemplazo lexical del más apropiado “repeler”.

nuestra moderna concepción en Defensa Nacional, sino que sobresalió como quiebre de una tendencia histórica con más de dos décadas a cuestas.

Lo estratégicamente revolucionario del acto legislativo de 1988 se vincula con la modificación operada en el principio de determinación de enemistad. La LDN supuso el abandono definitivo de la tipificación del “enemigo interno” infiltrado en el tejido social como prioridad militar. Dicha consideración ocurría a consecuencia de la instauración de la Doctrina de Seguridad Nacional como paradigma en DN desde tiempos del presidente Juan Carlos Onganía. El perfil doméstico del actor contra el cual se aprestaban y empleaban los medios de combate era correlativo con el establecimiento de una frontera ideológica antes que geográfica en cuanto condición de determinación de enemistad. La demarcación de marras distinguía puertas adentro del país entre un “nosotros” a defender y un “otros” de quien defendernos. El resultado argentino de la Doctrina de Seguridad Nacional entremezcló hasta la indistinción la labor militar con la policial al interior de una planificación donde la segregación de misiones y funciones perdía toda especificidad. Deriva de indistinción institucional que terminó por recalar en la configuración de la maquinaria operativa del “Proceso de Reorganización Nacional”. Pero ello sucedía en el terreno de los hechos. Lejos de allí, en la cumbre de su arquitectura conceptual, asomaba una elucubración concatenada de la cual pendía todo el resto del edificio dictatorial. **El componente tipificador del “enemigo interno” donde el talante ideológico prevalecía sobre el político-internacional principiaba en un enfoque donde lo militar tutelaba lo político, lo estatal subordinaba lo social y lo represivo englobaba lo defensivo.**

[L]a Doctrina de Seguridad Nacional mantuvo que la seguridad del Estado garantizaba la de la sociedad. Pero una de sus principales innovaciones fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno. Si bien la Doctrina de Seguridad Nacional ubicó como principal enemigo al comunismo internacional, con epicentro en la Unión Soviética y representación regional en Cuba, entendía que era a Estados Unidos a quien correspondía combatir a esos países. Los Estados latinoamericanos debían enfrentar al enemigo interno, materializado en supuestos agentes locales del comunismo. Además de las guerrillas, el enemigo interno podía ser cualquier persona, grupo o institución nacional que tuviera ideas opuestas a las de los gobiernos militares. (Leal Buitrago, 2003: 75)

La fijación de un parámetro de clasificación ordenado según criterios analógicos de in-

terioridad/exterioridad al territorio nacional, como lo establecido por la LDN, deparó la clave de bóveda de la modernización democrática en la política de Defensa argentina. La ley de 1988 reemplazó el principio de apreciación del enemigo en base a una peculiaridad ideológica con la espacialización del razonamiento estratégico. Dotar de cimientos geográficos al ejercicio de categorización de agresiones a repeler con el empleo de las FF. AA. no solo dictaminó la diagramación de un cuadrante de evaluación emancipado de subjetividades ideológicas; al internacionalizarse, la clasificación de naturaleza geográfica inscribió el esmero estratégico en un ámbito geopolítico regional y global.

Desacoplando al poder militar del rol policíaco adjudicado por los Gobiernos de facto entre 1966 y 1973, los Gobiernos constitucionales entre 1973 y 1976 (que cuentan en su haber con más de mil desaparecidos) y magnificado por los consiguientes Gobiernos de facto entre 1976 y 1983 (responsables de todos los demás desaparecidos), la Democracia apostaba por gestar un triple efecto político-institucional: liberar la política de cualquier perturbación castrense, enfocar lo militar en su tarea de máxima salvaguarda soberana y perfilar un sistema de Defensa moderno de cara a un entorno internacional sometido a cambios acelerados. El propósito integral de construir de una vez y para siempre una DN subordinada en todo sentido a la Constitución Nacional arraigaba en la solidez deparada por un suelo de inapelable legitimidad política. Y, en igual medida, amarraba en un puntal de razonabilidad praxeológica receptivo de las alteraciones que se insinuaban en el entorno estratégico mundial.

Legalidad y eficacia en DN como programa de acción acrisolado al calor democrático. La conjugación de valores fundamentales e intereses vitales en la LDN le imprimía estatura legislativa al punto de vista estratégico-nacional respecto del proceso de formación de una situación polemológica transicional. Semblanza estratégico-militar provisoria que para 1988 todavía permanecía en estado embrionario, aunque se hallara a punto de eclosionar a nivel planetario con fuerza totalizadora. En conocimiento de lo anterior, continuemos el desarrollo argumental incorporando un interrogante pronunciado con intención heurística. ¿En qué tipo de entorno internacional se inserta la República Argentina del siglo XXI?

La evidencia es clara: las guerras convencionales entre actores estatales se han reducido dramáticamente en la segunda parte del siglo XX (...). Esto no quiere decir que el nivel de conflicto o violencia haya desaparecido. Más bien, lo que ha ocurrido es un cambio de guerras convencionales declaradas por un país soberano en contra de otro país soberano, a un entorno más comple-

jo y menos claro, compuesto de actores distintos y tácticas distintas (...) **los conflictos armados interestatales han disminuido de forma notable, a la par que han aumentado los conflictos armados intraestatales y aquellos que ocurren dentro de un Estado, pero que se internacionalizan.** (Deare, 2020: 56-57. El destacado es nuestro)

El Rubicón geopolítico donde pivoteó el desplazamiento del formato bélico convencional a lo que hoy denominamos “híbrido” (Hofmann, 2007, 2009) formó parte de una reformulación polemológica más amplia y todavía en curso, que la ley argentina –no exenta de matices e insuficiencias– pudo anticipar y procesar con bastante precisión. La presente fisonomía de los asuntos bélicos reconoce sus antecedentes más directos en la abrupta migración de la bipolaridad a la unipolaridad ocurrida a finales de la década de 1980 en el “orden internacional” (Kissinger 2016: 20). Desde el ocaso de la Guerra Fría, el orbe asiste a la consolidación del patrón planteado por Deare: en la arena de la violencia organizada se constata el progresivo crecimiento del número de conflictos armados entre actores estatales y no estatales, inclinación contrapesada por una paulatina disminución de la cantidad de conflagraciones entabladas en registro interestatal. Esta pauta de ninguna manera comporta la desaparición de la beligerancia convencional. Pero sin duda cuestiona su condición unívoca. Y como un todo ambiguo, desafiante y en permanente evolución, la tendencia adopta especial relevancia para la perspectiva estratégica de nuestro país (Spota y Battaleme, 2018).

Como externalidad positiva de la recuperación democrática y en virtud de la acertada tramitación de las alteraciones domésticas y regionales, la política exterior argentina experimentó replanteos en sus intereses generales y alteraciones en la órbita de sus preocupaciones más acuciantes. En lo concerniente a la problemática aquí discutida cabe señalar un tópico nodal: desde 1983 nuestro país pudo abandonar las hipótesis de conflicto sostenidas durante décadas con los países vecinos. El cambio incluso favoreció, mediante medidas de construcción de confianza mutua, la implantación de esquemas de cooperación en materia de seguridad internacional (Bartolomé, 2010). Desde ya, lo auspicioso de la situación subregional no supone asumir con ingenuidad que resulta imposible el rebrote de rispideces entre países. Empero, propios y extraños están contestes en que su probabilidad de ocurrencia presenta un valor tan bajo que todo invita a subordinar el riesgo de una escalada militar interestatal al escaño de lo sumamente inesperable. Y en Estrategia, la ponderación de probabilidades fija el orden de prelación establecido en la jerarquía de prioridades manejada por el actor.

A modo de ejemplo ilustrativo, podemos tomar el caso de la total obsolescencia de las más antiguas e importantes hipótesis de conflicto argentinas: Brasil y Chile. La importancia máxima de tales premisas en el pensamiento estratégico y geopolítico nacional recibe demostración “geoestratégica”⁶ (Brezekinsky, 2019: 86) en el punto de emplazamiento de la Base Naval de Puerto Belgrano a principios del siglo XX. La selección del sitio se hacía eco de razones múltiples: en primer lugar, el paraje cumplía “con los requerimientos de un fondeadero propicio, cosa que lo ponía en circunstancias ideales en el plano táctico y operacional”; luego, satisfacía las exigencias formuladas por los imperativos defensivos argentinos de la época al “dar cuenta no sólo del campo del empleo [táctico] y del despliegue [operacional] sino también de las máximas demandas estratégico-militares”. Este segundo eje amerita la introducción de dos precisiones tributarias.

La primera aclaración subordinada se enlaza con “motivos ubicados por debajo de lo operacional y por encima de lo táctico, y por encima de lo operacional y por debajo de lo estratégico”, órbitas intermedias de difícil demarcación conceptual pero absoluta centralidad praxeológica que también fueron cubiertas por la elección del lugar. Como ya fuera comentado, las facilidades orográficas e hidrográficas proporcionadas por la comarca costera le garantizaban a la Armada el exitoso despliegue naval (rango operacional por excelencia) y, subiendo un nivel de análisis, reforzaban la edificación de un esquema de defensa disuasivo (orden de lo estratégico).

La confluencia de soluciones atinentes a dimensiones estratégicas distintas no solo habla de la perspicacia decisional mostrada por la dirigencia política, sino que a su vez revela la presencia de registros estratégicos con estatus intersticial. Las complementaciones mencionadas al comienzo del párrafo emergen en las zonas limítrofes que marcan el paso entre los convencionales estratos de análisis táctico, operacional y estratégico. Instancias liminales que, no obstante, su dificultosa aprehensión, también fueron valoradas al momento de concluir la localización de Puerto Belgrano:

De allí que igualmente sea clave poner de relieve el volumen táctico-operacional y estratégico-operacional de la disposición. Supongamos que alguien quisiera bloquear la ría. Para el atacante el lugar es de acceso difícil y para nosotros de fácil defensa. Con el aditivo de contar con rápida salida al mar. Entonces el sitio de la base no sólo favorece el posicionamiento y movilidad de los propios medios durante el combate. Además de ese beneficio

6 Brezekinsky define la geoestrategia como “la gestión estratégica de los intereses geopolíticos” (2019: 86).

táctico-operacional y sumado a lo específicamente táctico, operacional y estratégico antes comentado, la base tiene un plus estratégico-operacional: navegando dos horas ya estás en aguas libres.⁷

La segunda aclaración revela que Puerto Belgrano resolvía un dilema que acuciaba la cúspide del razonamiento estratégico argentino. Su lugar de asiento marca un punto de armonización entre las estimaciones entonces ordenadoras de la política de defensa nacional. Erigir allí el vértice operativo de la Armada se revelaba como una opción óptima conforme lo dictaminado por las perspectivas bélicas. El sitio brinda una plataforma ideal para un hipotético esfuerzo de proyección de poder militar al entorno internacional. ¿Cómo interactuaban los rasgos del lugar con las necesidades más vastas en materia de Defensa? Lo hacían promediando geográficamente los elementos de la agenda geopolítica argentina investidos con potencialidad polemológica.

Las convenientes características del lugar reportan la condición necesaria mas no suficiente para justificar la elección del sitio. El colmado de las exigencias topográficas e hidrográficas locales debía empalmar con previsiones estratégicas de escala sudamericana. La decisión de “dónde” construir la base presumía en primer lugar el hallazgo de un enclave propicio como embarcadero que además se ubicase en coordenadas fijadas por los condicionamientos regionales sopesados como críticos para la época. El componente –y tino– geoestratégico de la decisión consistió en haber conseguido congregar en un mismo acto los requisitos exigidos al paisaje local (suelo, costa y condiciones subacuáticas) con las demandas y percepciones geopolíticas de aquel entonces.

Puerto Belgrano resolvía en una única moción un abanico de necesidades múltiples, puesto que la dirigencia política acordó ubicar el apostadero de la flota de mar en: a) un sitio aproximadamente equidistante de Rio de Janeiro y Santiago de Chile (los centros neurálgicos de los potenciales enemigos); b) una posición que no pondría en riesgo de bombardeo a la Capital Federal durante un teórico ataque brasileño o chileno contra las principales instalaciones navales argentinas; y c) un puesto náutico ubicado lo suficientemente cerca de la sede del Gobierno Nacional como para –en caso de necesidad– proveerle protección inmediata.

Incrementando el espesor geoestratégico de la decisión, el emplazamiento abonaba la adopción de un doble posicionamiento ofensivo y defensivo. Siendo las mencionadas metrópolis extranjeras los respectivos núcleos políticos de los poderes

7 Agradezco al Dr. Horacio Terribile por sus amables y sapientes comentarios.

potencialmente hostiles, desde Puerto Belgrano resultaba viable desplegar los medios militares tanto en dirección a las capitales sindicadas como hipotéticamente adversarias, como para interceptar una fuerza enviada por uno o ambos eventuales enemigos. En desconocimiento de cuál de los vecinos monopolizaría nuestra atención estratégica, el sitio reportaba la alternativa más adecuada frente a cualquier eventualidad expedicionaria o acción defensiva desarrollada contra o por alguno de los posibles contrincentes. Y también, aunque indeseable a todas luces e improbable en igual medida, su localización deparaba la mejor de las chances de cara a una tesitura bélica donde Brasil y Chile formarían un frente común contra Argentina.

A más de un siglo del clima de opinión en materia de Seguridad Internacional descrito a grandes rasgos en los párrafos anteriores, las fronteras interestatales no han modificado su trazado y el elenco de Estados vecinos no varió en su composición. Pero geopolíticamente todo ha cambiado. Respecto de Brasil, hace décadas fueron asfaltadas las vías camineras que nos unen. El dato resulta por demás revelador, porque el mantenimiento de la precariedad de las rutas remitía a la precaución estratégico-operacional de dificultar el tránsito de blindados y tanques brasileños durante una conjetural invasión. Como ulterior fruto positivo de la medida de concordia, el mejoramiento de la infraestructura caminera redundó en la dinamización del intercambio comercial y la estimulación a la colaboración productiva con nuestro principal socio económico.

Con Chile, tras varias décadas transcurridas luego del infausto episodio de aprestamiento en 1978 y las desavenencias de 1982, la cercanía estratégica bilateral alcanzó tal nivel de madurez que nuestras naciones incluso han formado una fuerza de paz binacional conjunta y combinada bautizada “Cruz del Sur” (Bertotto, 2010). Los hechos narrados hablan con elocuencia sobre la estabilidad internacional alcanzada en el extremo meridional del Cono Sur y capturan en una instantánea la consolidación de una convivencia interestatal pacífica entre naciones otrora suspicaces. Recapitulando, para Argentina los Estados vecinos que ayer cifraban amenazas militares primarias hoy no expresan peligro alguno. Algo que el Decreto 727/2006 invita a tomar con pinzas ya que, por motivos obvios, las tiranteces interestatales que define como objeto exclusivo y excluyente de la DN suelen darse entre vecinos. Asaz difícil sería para Argentina, cuya agenda estratégica expande sus intereses a escala subcontinental, tener un choque militar con un actor estatal ubicado en la escala extrarregional.

Para sopesar el grado de animosidad implícita que el Decreto 727/2006 emite a los Estados con los cuales compartimos frontera, basta tomar un café en confianza con un militar uruguayo, paraguayo, brasileño, boliviano o chileno y consultar con franqueza cómo interpretan la perspectiva estratégica argentina de “extranjero, estatal

y militar”. Eventualmente nuestros interlocutores mencionarán que, si los Estados son nuestras únicas preocupaciones militares, los Estados más próximos son los que deberían causarnos mayor inquietud. Por lo tanto, la conversación estaría dándose entre enemigos germinales por fuerza de la adyacencia geográfica.

Al designar a los vecinos como amenazas tácitas, el decreto trastoca la clave de concordia reinante en el área y desconoce el vigor de la convivencia sudamericana. Principio de sana cohabitación que, curiosamente, los instrumentos legales nacidos al amparo de la reglamentación 727/2006 predicen. Así las cosas, mientras las connotaciones de la reglamentación 727/2006 anuncian al mundo que miramos con suma desconfianza a todos los países con los que tenemos límites, la Directiva Política de Defensa Nacional emitida en 2014 sostuvo que pertenecemos a una región de paz.

Se registró (...) la progresiva disminución de las percepciones de amenaza y las competencias estratégicas y militares, matriz que dominó la relación de desconfianza entre países desde mediados del siglo XIX y durante prácticamente la totalidad del siglo XX. De hecho, durante estas primeras décadas del siglo XXI, esta nueva dinámica abrió paso al inicio de procesos de establecimientos de medidas de confianza mutua e interacción y cooperación en materia de Defensa. Estas nuevas interacciones se consolidaron fuertemente en el ámbito suramericano, con especial énfasis y una materialización concreta en los últimos años (DPDN 2014).⁸

La incoherencia político-internacional de declamar un correcto regionalismo de tintes irenológicos, al tiempo que se establece una equivocada premisa de hostilidad larvada con todos los vecinos, patentiza un ángulo de visión por completo incoherente pero absolutamente solidario con otro grupo de inconsistencias en materia internacional. En tanto la política de Defensa argentina confina lo militar al rincón de lo casi inviable en términos probabilísticos (pues la expectativa de combatir con los vecinos es casi nula aunque representa el único horizonte estratégico esbozado por la reglamentación), nuestra política exterior ratifica su compromiso con armados gubernamentales destacados por sus sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos (DDHH). Así, junto al encapsulamiento de las FF.AA. argentinas en una retícula de lo cuasi inerte, Cancillería respalda sin ambages al régimen venezolano que militarizó todo aspecto de la vida del país caribeño.

8 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>

No obstante, las revelaciones de la ONU sobre los secuestros, torturas, asesinatos y demás atropellos cometidos por el Gobierno de Nicolás Maduro contra la población, el PEN argentino ofrece su más unánime convalidación a cada uno de esos actos. La celebración local de recortes en la órbita del empleo teórico del IMN en combinación con la defensa a ultranza del desborde político-militar de un socio regional afamado por sus violaciones sistemáticas a los DDHH, visibiliza una tensión sostenida por el vigor del empecinamiento antes que por el peso de los argumentos. Fondo de irracionalidad que, como será comentado en lo sucesivo, distorsiona en su totalidad el pensamiento y la acción estratégica nacional, sectorial y militar argentina.

Defensa Nacional y Soberanía en entredicho.

Toda consideración articulada sobre DN argentina por definición debe expedirse respecto del capítulo más crítico de la política exterior nacional: la recuperación de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur. El tipo de relacionamiento de la cartera con la cuestión de los territorios nacionales bajo ocupación extranjera adquirió un definitivo carácter no beligerante a la luz de lo consagrado en la primera cláusula transitoria de la Constitución nacional reformada en 1994. En el mencionado aparte de la ley suprema de la República se establece que:

La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes y conforme a los principios del Derecho Internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

La cita marca un punto clave de la discusión estratégica en virtud de la cláusula “conforme a los principios del Derecho Internacional”. La opción de flexionar el “músculo militar” como vía de recuperación de los territorios insulares queda descartada a menos que debamos responder a un imaginario ataque de parte de las Islas, toda vez que una operación ofensiva caiga por fuera de la legalidad internacional. Por supuesto que la presencia británica sobre territorio argentino representa una ilegalidad previa y agravada. Pero el sentido constitucional dado como mandato sobre el modo de resolución del problema indica la decisión soberana de luchar empuñando la fuerza de las leyes y no enarbolando el poder de las armas. Huelga decir que la DN cumple

un rol fundamental en el diseño de una aproximación estratégica inteligente al litigio y, sin necesidad de especular sobre escenarios de empleo de las FF. AA., la dotación de capacidades y su utilización en pos de garantizar el control efectivo sobre los espacios marítimos y antárticos redundará en el fortalecimiento fáctico de la posición de negociación argentina.⁹

Rosendo Fraga bosquejó una posible articulación estratégica de los “factores de poder estratégicos”: político (divisibles en interior y exterior), económico, militar, científico-tecnológico y psicosocial (Escuela Superior de Guerra, 2019) al interior de una maniobra conducente, de forma tangencial, a la futura sustanciación del mandato constitucional.¹⁰ La suya es una apreciación integral donde ingresan las aspiraciones soberanas argentinas sobre la Antártida, los intereses internacionales cruzados en el continente helado y el esperable mantenimiento en el largo plazo de la ocupación extranjera en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Los elementos en apariencia heterogéneos ganan conexidad al ser vertidos en el molde de una sugerencia geopolítica: construir un “polo logístico” en Tierra del Fuego. Semejante foco de poder no solo irradiaría una mayor presencia argentina en los espacios terrestres, aéreos y marítimos del Atlántico Sur; también fijaría un principio de dependencia logística para el resto de los actores que se dan o ansían darse cita en el escenario antártico. Lo cual, por obvias razones, mejoraría nuestra posición internacional al desplazar el fiel de la balanza geopolítica a favor del interés nacional.

La proximidad geográfica es una ventaja relativa de Argentina para la Antártida. La posibilidad de establecer un “polo logístico” para ella se plantea a partir de esta proximidad. El establecimiento de una base conjunta en Ushuaia, desde la cual se concentran los medios marítimos, aéreos y terrestres empleados

9 El tratamiento del particular amerita la mención de la reciente creación del Comando Conjunto Marítimo (2021). Conforme lo estipulado en la Resolución 244/2021 publicada en el Boletín Oficial, el propósito del nuevo espacio institucional estriba en “conducir las operaciones de vigilancia y control en los espacios marítimos y fluviales en forma permanente a fin de contribuir a la preservación de los intereses vitales de la Nación Argentina”. La flamante organización concurre a robustecer el esfuerzo nacional en DN dedicado a la jurisdicción y recoge el espíritu estratégico anticipado por la creación del Comando Conjunto Aeroespacial (2014) y el Comando Conjunto de Fuerzas de Operaciones Especiales (2018).

10 El Embajador argentino Mario Verón Guerra esclarece una acendrada confusión en los razonamientos usuales sobre el Atlántico Sur. “Es habitual escuchar que la causa Malvinas es una política de Estado porque consta en la Constitución Nacional. Error. La Constitución Nacional ordena a los Gobiernos el trazado e implementación de una política de Estado en lo tocante a la causa Malvinas. Lamentablemente la política ha fallado en sostener un curso de acción consensuado, coherente y mancomunado por encima de las sucesivas gestiones presidenciales”.

en las campañas antárticas, sería una acción importante como parte de dicho “polo logístico”. La soberanía sobre el Mar Argentino se reclama a partir de la que el país ejerce sobre la Patagonia y más al norte, hasta la desembocadura del Río de la Plata. Si Argentina perdiera el ejercicio de su soberanía efectiva sobre la Patagonia, y en particular su costa, perdería el ejercicio efectivo de la soberanía sobre este mar. (Fraga, 2020: 139)

No obstante, la enorme potencia geopolítica de la idea, su viabilidad, su evidente similitud con el acierto conseguido al ubicar Puerto Belgrano en atención a imperativos de género análogo –aunque de contenido distinto– a los enumerados por Fraga y a sabiendas del papel central interpretado por la Defensa Nacional dentro de cualquier esquema de construcción y proyección de poder al exterior, cabe insistir en un elemento basal de la situación. La Constitución Nacional resulta clara: la recuperación de los territorios irredentos debe atenerse a lo estipulado por los “principios del Derecho Internacional”.

El repaso de las peculiaridades del escenario sudatlántico visibiliza una serie de inquietudes engendradas en el encuentro intelectual de las actuales circunstancias regionales, los proyectos nacionales, los medios puestos a disposición para la materialización de dichos proyectos y las comunicaciones estatales transmitidas al entorno internacional. ¿Qué tipo de mensaje emitimos respecto de: a) los vínculos pacíficos que nos unen con nuestros vecinos geográficamente adyacentes; b) el abandono a la opción militar para desalojar a Gran Bretaña como potencia de ocupación de una parte del territorio nacional; y c) ¿la condición no beligerante, aunque científica y militarmente encaminada, de los reclamos soberanos argentinos en Antártida? Más conciso aún: ¿qué grado de correspondencia estratégica se detecta entre el contenido del Decreto 727/2006 y el estado de cosas regionales que competen a los intereses geopolíticos argentinos?

Mientras Argentina proclama que Sudamérica consiste en un vergel de paz interestatal (algo cierto), que no guerreará con Gran Bretaña por la recuperación de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur (también cierto) y que nuestro alegato de soberanía antártica radica en incontestables motivos de proximidad apuntalados por la presencia nacional ininterrumpida en el continente helado desde principios del siglo XX (por completo cierto), también notificamos al mundo la existencia de una animosidad estructural con el entorno interestatal inmediato. Más todavía: la reunión de todas las observaciones mociona la aparición de incógnitas desconcertantes. Si nos preparamos para “conjurar” amenazas extranjeras, estatales y militares, pero con los vecinos nos une la paz y en el conflicto soberano con Gran

Bretaña no utilizaremos las armas sino la ley, ¿hemos de concluir que nuestro país se prepara para combatir guerras que piensa que no van a materializarse nunca, mientras les sugiere a los países linderos que los consideramos amenazas primarias? ¿O el panorama polemológico argentino comprende la totalidad del escenario mundial y nuestro país se apronta a enviar una fuerza expedicionaria a combatir en algún punto distante del globo o para contrarrestar una ofensiva proveniente de lares extrarregionales?

Sería casi inverosímil asumir la primera postura. Pero descartando por absurdas las siguientes, la posible devolución al encadenamiento de interrogantes arroja ulteriores inquietudes. El razonamiento estratégico concomitante al contenido del decreto 727/2006 conduce con inexorabilidad al sinsentido. El verdadero problema de fondo, el trastorno primigenio desde el cual se originan todos los desajustes subsiguientes, se sitúa en la incompatibilidad existente entre el sentido de la reglamentación revitalizada y el espíritu estratégico insuflado por el Poder Legislativo a la LDN. ¿Dónde anida el desencuentro entre la ley y su reglamentación? En la condensación de elementos correlativos que, con ánimo de síntesis provisoria, cabe describir apelando a su consecuencia práctica. El Decreto 727/2006 empobrece hasta la indigencia conceptual el verdadero contenido estratégico de la LDN.

La letra de la ley es tan clara que descarta cualquier tipo de ambigüedades: toda agresión, que haya sido engendrada fuera de nuestras fronteras, sin distinción entre lo estatal o no estatal, que en su despliegue amenace los intereses vitales enumerados en la LDN (soberanía, independencia, integridad territorial, autodeterminación y vida y libertad de los habitantes),¹¹ y cuya tramitación exija la intervención del IMN, representa un problema de DN. Luego, la complejidad del mandato estratégico consiste en prepararnos de manera eficaz (efectiva) y eficiente (económicamente sostenible), para enfrentar el extenso abanico de potenciales agresiones estatales o no estatales de una envergadura tal que el Estado nacional argentino se vea obligado a acudir a las FF. AA. para repelerlas (Spota, 2018b).

Complicando aun más el ya de por sí brumoso panorama prospectivo (no hay nada más diáfano que el porvenir), desconocemos quién podría abrigar la intención de perpetrar un acto hostil contra nuestra Patria. Para despejar la pregunta por el mañana debería trabajar con ahínco el Sistema de Inteligencia Nacional. Pero de forma eufemística convengamos que la Inteligencia (ICIA) argentina padece desarreglos crónicos que

11 El reconocimiento legal de los cinco conceptos como “intereses vitales” fue establecido en el 2.º artículo de la ley de reestructuración de las FF. AA.

impiden su correcto desempeño. No obstante lo cual, justo en este caso una opinión internacional generalizada subsana la miopía estatal sufrida por las deficiencias intrínsecas del Sistema de Inteligencia Nacional. Todas las evaluaciones políticas y prognosis estratégicas disponibles están contestes en asumir que nuestros vecinos no nos atacarán y que siendo Argentina una potencia de alcance regional, difícilmente (segundo eufemismo del párrafo, en esta ocasión utilizado para suavizar la expresión “es casi imposible que”) suframos la agresión militar de un actor estatal extrarregional.

Despejado en primera instancia el horizonte de beligerancia potencial de los temores interestatales, sin negar su posibilidad, pero valorándola en extremo remota, ¿quién resta como posible amenaza con atendibles probabilidades de ocurrencia? Tal elenco lo componen por necesidad los actores no estatales con capacidades militares en cuanto riesgo eventual. Obviedad que obliga a los actores estatales a compartir con los no estatales la marquesina de la Seguridad Internacional que aquellos monopolizaron hasta el fin de la guerra fría (Bartolomé, 2006). Sin necesariamente subsumir a uno u otro a la condición de “de reparto”, un razonamiento prudencial les asignaría una probabilidad de ocurrencia equivalente a las amenazas estatales y no estatales, o al menos afín. No se descartan aquellas, se las asemeja en chance a estas. Pero poniendo en suspenso la determinación de una equiparación entre o de una predominancia de las amenazas estatales sobre las no estatales (o viceversa), algo que no hace a los intereses específicos del escrito, sí urge explicitar que ambos deberían revistar en el orden de las preocupaciones estratégico militares. ¿Cómo? En razón de las apreciaciones estratégicas que deberían ser labradas por una ICIA que en Argentina no funciona, y al abrigo del costado prospectivo de un andamiaje normativo que en nuestro país padece graves incoherencias estructurales desde 2006.

En la necesidad programática de priorizar sus objetivos, la estrategia debe erigir un orden de prelación donde se jerarquice la multitud de tópicos situados bajo su responsabilidad. El esquema de valoración ponderará el grado de vulnerabilidad que aqueja a lo considerado como más valioso y, conforme lo indique la semblanza del universo de intereses a salvaguardar, diseñará los cursos de acción conducentes a su protección. Listar lo que demanda defensa a toda costa, incluso –o sobre todo– con el empleo del IMN, recortará un agregado de bienes tangibles e intangibles a defender con el concurso de “todas las Fuerzas de la Nación” (como indica el 2.º art. de la ley de DN). El mantenimiento incólume de aquello que Argentina entiende como prioritario supedita la disquisición sobre la identidad del actor hostil. **En caso de sustanciarse una amenaza contra algo clasificado como vital y cuya mitigación demande el empleo del poder militar dado el volumen de la agresión, poco –o nada– importa la estatalidad**

o no-estatalidad del agente ofensivo y mucho – o todo– insta a solucionar la tesitura crítica con los medios militares a disposición del Estado. Lourdes Puente Olivera redondeó el perfil del particular en una intervención periodística: “Como país tenemos que decir qué es lo que necesitamos defender y cuáles son los espacios donde creemos que nuestros intereses pueden llegar a estar disputados al extremo de necesitar la ultima ratio de la violencia.” (Puente Olivera, 2019)

Resumir el panorama polemológico argentino al cuadrante de agresiones “extranjeras, estatales y militares” supone tabicar la realidad en compartimentos tan estancos como artificiales, una operación de aislamiento complicada por la contradicción de prever hipótesis de empleo del IMN incompatibles con una apreciación regional pacificada. O sea, nuestro país no solo reduce de un plumazo la complejidad estratégico-militar del siglo XXI (Kissinger, 2016: 318-374). Para más inri, el errado enclaustramiento del pensamiento estratégico argentino dentro de la retícula de la conflictividad interestatal se inscribe en una acertada visión regionalista de signo interestatal pacificado. De tal manera, Argentina impugna lo que se da en los hechos con las consecuencias de las palabras que escribe en sus instrumentos legales, lo cual no implica inferir que no exista violencia en Sudamérica. Muy por el contrario, es una de las áreas del planeta más azotadas por tal flagelo. El punto supone tomar nota de la chance marginal de asistir al estallido de un episodio de beligerancia entre dos o más Estados miembros del subcontinente, y del valor probabilístico incluso menor en relación a la sustanciación de un enfrentamiento militar de Argentina con sus vecinos. En suma, gracias al decreto 727/2006, Argentina se apresta para “conjurar” problemas de una improbabilidad de ocurrencia tal que parecería prepararse para nada.

La alternativa a ver el fárrago de aporías alojado en la formulación estratégica edificada con un insólito fervor por la modalidad polemológica “convencional” consiste en adoptar una postura idílica, donde creamos que nadie albergará de aquí en más intenciones aviesas contra nuestro país, en cuyo caso lo más recomendable sería redireccionar las partidas presupuestarias destinadas a DN hacia SI o cualquier otra repartición del Poder Ejecutivo de la Nación. Si descartamos lo descabellado y omitimos lo ridículo, todo el resto del razonamiento estratégico, o sea exactamente aquello que no habita en la reglamentación 727/2006, se impone como autoevidente: la DN debe bregar por custodiar los intereses vitales argentinos de cualquier puesta en entredicho y no solo de las conjeturales agresiones obradas por Estados nacionales. Que nuestros vecinos presenten una abierta actitud pacífica amplía el peso de la observación; entonces ¿por qué un decreto coarta la adaptabilidad que le fuera plasmada adrede a la norma que concurre a reglamentar?

2. El decreto 727/2006 omite una parte sustantiva de la resolución 3314 de la ONU

Los considerandos esgrimidos en la reglamentación de 2006 hacen reposar sus estipulaciones en lo establecido por la Resolución de la ONU N.º 3314 sancionada en 1974 (ONU 1974). Quien revise el documento respaldatorio encontrará que sus tres primeros artículos expresan la definición consensuada en aquel tiempo sobre el significado de la voz “agresión”. Ya en el apartado inaugural del pronunciamiento se la pauta como “el uso de la Fuerza Armada por un Estado contra la Soberanía, la Integridad Territorial e Independencia de otro Estado”.¹² Por ende, una agresión sólo podría ser cometida por un Estado. A continuación, el artículo tercero enumera el amplio abanico de eventos concretos a ser conceptualizados como manifestaciones agresivas. Y, en consonancia con el primer artículo, la totalidad de prácticas tipificadas como tales por el organismo multilateral tiene a un Estado como perpetrador, puesto que:

[S]e caracterizará como acto de agresión:

- a) La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
- b) El bombardeo, por las Fuerzas Armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las Fuerzas Armadas de otro Estado;
- d) El ataque por las Fuerzas Armadas de un Estado contra las Fuerzas Armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
- e) La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;

¹² Que las mismas categorías consten como intereses vitales argentinos en el segundo párrafo del segundo artículo de la LDN denota la importancia conferida a la ONU por parte del legislativo argentino de la época. Consonancia para nada inaudita ya que la gran mayoría de países miembros se hicieron eco normativo, de una manera u otra, de tales principios.

- f) La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- 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.

La política de DN diseñada por los Gobiernos kirchneristas (en todas sus versiones desde la época de la ministra de Defensa Nilda Garré hasta el día de hoy), alega –con acierto– que la resolución de la ONU estableció el principio doctrinario sobre el cual Argentina erigió los “consensos básicos de la Democracia”. Noción que en su versión sinóptica finca en la idea de diferenciar la DN de la SI a través de un eje de incumbencias segregadas: exterioridad/Defensa Nacional//interioridad/Seguridad Interior. Por lo tanto, la reglamentación 727/2006 concurriría a extraer las precisiones normativas que la redacción de la ley pasó por alto en una omisión inintencional, toda vez que las agresiones externas que señala la ley consistieran, conforme lo determinado por la ONU, en agresiones externas, estatales y militares. Ahora bien, el razonamiento es correcto hasta ese punto, aunque en el siguiente paso tropieza con un equívoco de cuño casi pueril. La confusión estriba en la lectura incompleta del documento citado como sustrato ético-jurídico de la LDN.

Quien no detenga sus ojos en el tercer artículo, sino que prosiga hasta el siguiente, descubrirá una capa de plasticidad jurídica en la Resolución 3314. La cláusula, redactada catorce años antes que la ley de DN, posibilitó la cuota de ductilidad praxeológica conferida al segundo artículo de la LDN argentina (dosis de versatilidad disuelta por el decreto 727/2006). El texto del 4.º art. de la Resolución 3314 le proporciona al documento un elemento clave de adaptabilidad aplicativa. Maleabilidad auspiciada por efecto de una precaución prospectiva orquestada bajo el manto de lo prudencial: **“La enumeración de los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva y el Consejo de Seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta”**. La sapiencia de la Asamblea de la ONU condujo al cuerpo a confeccionar una declaración exhaustiva sobre la perspectiva de la época, que en aquel entonces solo veía agresiones ocasionadas por Estados nacionales, y, al propio tiempo, humilde en sus aspiraciones, por reconocer la insensatez de dogmatizar sobre los formatos bélicos que traería consigo el porvenir.

La Asamblea de la ONU entendió en 1974 que “agresión” significa varias cosas

para el Derecho Internacional. El arco fenoménico estilado en la definición contempla todas y cada una de las variantes enumeradas en el tercer artículo de la Resolución 3314. Ahora bien, en ningún momento el conjunto adquiere condición cerrada. Muy por el contrario, con la cautela de la verdadera sapiencia, el organismo multilateral admitió su propia limitación al momento de anticipar las fisonomías venideras de la noción “agresión”. La “agresión” es todo lo que dice el tercer artículo de la resolución y, fijando un mecanismo de constante actualización, la “agresión” puede ser cualquier otra cosa que disponga la ONU. Punto de partida juicioso decantado en una medida de mesura sobre lo transitorio del alcance de la categorización puesta en juego. Exactamente un cuarto de siglo más tarde, la predisposición a la flexibilidad clasificatoria instituida en 1974 resultó en todo pertinente con la condición disruptiva del evento de Seguridad Internacional considerado como partición entre eras geopolíticas: el ataque a las Torres Gemelas.

El 9/11 motivó profundas reconsideraciones conceptuales en torno a la idea de “agresión”, puesto que el atentado fue perpetrado por un actor no estatal (Al-Qaeda) y los medios empleados no fueron de orden militar (aviones comerciales). La consiguiente invasión norteamericana de Afganistán no solo gozó del beneplácito de la ONU (algo que no ocurrió con la invasión de Irak concretada dos años más tarde), sino que, sin infringir la legalidad, la modificó: el caso de la “guerra contra el terror” motorizó la reinterpretación del artículo 3° de la resolución 3314 por mor de la clasificación como “agresión” de un evento antes no concebido como tal. Expansión normativa habilitada por el contenido del 4.º artículo del mismo instrumento legal. La dilatación del espacio de legalidad internacional en materia bélica ocurrió a causa de los rasgos imprevistos del acontecimiento: un Estado soberano atacado (EE.UU.) declaró sucesivamente la guerra a un actor no estatal (Al-Qaeda) y a otro Estado soberano (Afganistán) por darle cobijo al anterior. Por ende, el costado interestatal del enfrentamiento contra el terrorismo no se desató porque el Gobierno afgano representara al artífice de la “agresión” sufrida en territorio norteamericano. EE.UU. dio inicio a la invasión porque Afganistán albergaba, y se negaba a extraditar, al autor no estatal del atentado (Battaleme, 2009: 71-104; Tello, 2010).

El peso del devenir, y sobre todo el cumplimiento de la paradójica certeza que el futuro presentaría un inexorable viso sorpresivo, incrementó el alcance de la noción de “agresión”. ¿Cómo? Gracias a que la confesión de las estrecheces prospectivas declamada en 4º artículo del documento elicitado habilitó la redefinición de la categoría cuando las circunstancias así lo exigieron. En otras palabras, la plasticidad como variable de actualización del pronunciamiento de la ONU depara justo la parte de la

Resolución 3314 que el GN parece no haber registrado. Sin invalidar la dimensión de la superficie conceptual anterior, pues al día de hoy las tipificaciones del tercer artículo de la Resolución 3314 mantienen plena vigencia, la ampliación normativa obrada con posterioridad al 9/11 certifica la sabiduría mostrada por la ONU 25 años antes. La modernización clasificatoria posibilitada por el 4.º art. de la Resolución asimismo apuntaló la ductilidad estratégica señalada en el 2.º art. de la LDN. Y lo hizo 13 años antes del 9/11. En resumen. **La norma argentina efectivamente obedece el espíritu del antecedente multilateral, pero de una forma diametralmente opuesta a la que postula el Decreto reglamentario 727/2006.**

Los “consensos básicos” de la Democracia atesoran como valor político fundante la distinción exterioridad/interioridad en cuanto eje ordenador genérico de la segregación DN/SI, pero la discriminación ocurre sin convencionalismos al promover una alquimia donde se intercalan la fundamentación axiológica con el olfato estratégico. ¿Dónde emerge la fusión entre principismo y cálculo? En la acertada apropiación de un antecedente multilateral taxativo en su ordenamiento, pero versátil en su proyección. Al no expedirse sobre la identidad de las agresiones que conciernen a la DN sino al tenor y proveniencia que deben presentar para ser calificadas como tales, la LDN actualiza y nacionaliza lo formulado con anterioridad a nivel internacional. Pero ninguna norma puede presumir de infalibilidad a futuro y la primera en reconocerlo es la ONU. La Resolución 3314 topó con sus insuficiencias en el 9/11 así como la LDN encontró las suyas en el “copamiento de La Tablada” (1989). Limitación que en años posteriores fomentaría la instalación de una dinámica de complementación internormativa ampliatoria de lo estipulado en LDN. ¿Cómo? Merced a lo dictado en las sucesivas leyes de SI e Inteligencia Nacional (LIN). El tipo de empalme e interacción que engloba a las leyes de DN, SI e ICIA bajo una racionalidad estratégica unificada faculta a incorporar una denominación inexistente en lo legal pero operativa en lo conceptual: “plexo normativo de los asuntos estratégicos” (PNAE).

El PNAE representa una realidad político-estratégica producida por el ensamble secuencial de las leyes de DN, SI e ICIA según una lógica sistémica. Como hecho supranormativo conformado por una racionalidad de articulación e interdependencia, tal la condición sistémica, el plexo adhiere a la discriminación de incumbencias sectoriales forjada según los tradicionales principios de origen espacial del desafío: exterior/Defensa//interior/Seguridad. Y bajo tal orientación genérica funciona en el día a día. Pero el Poder Legislativo, a la luz de los hechos de La Tablada y capitalizando la experiencia acumulada por la confección de la LDN, entendió necesario postular una

serie de precisiones en torno al uso de FF. AA. en el marco doméstico.¹³ ¿Dónde? En los títulos V y VI de la ley de SI.

Con la sanción de la ley de SI¹⁴ los asuntos de DN ganaron expansión al particularizarse el ámbito doméstico como posible espacio de despliegue y empleo del poder militar (art. 26). Ahora bien, la elucidación fija las circunstancias donde podría admitirse la convergencia operativa entre DN y SI. Las mismas son: a) provisión de apoyo logístico militar a la SI conforme lo determinado en el artº 27; b) restauración del orden en una jurisdicción militar de acuerdo con lo estipulado en los artº 28, 29 y 30 (especificación inspirada por los acontecimientos del “copamiento de La Tablada”); y c) reconstrucción de la normatividad en situaciones internas donde una emergencia desborde la capacidad represiva de las fuerzas policiales y federales. Este último caso denota episodios de especial criticidad donde el trastorno demanda “el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio” (artº 32).

El empleo de las FF. AA. en modalidad de combate presume la instauración del estado de sitio (Constitución Nacional, artº 99, inciso 16) en cuanto suspensión transitoria de determinadas libertades y garantías constitucionales; algo exigido por conmociones tan graves como, por fortuna, infrecuentes. En atención a lo señalado cae en la obsolescencia la asociación taxativa exterior/Defensa//interior/Seguridad. Antes bien, el PNAE como realidad supranormativa estipula que junto eje horizontal exterioridad/Defensa//interioridad/Seguridad, existe un segundo plano intercalado de forma perpendicular al anterior. El eje vertical mide la gravedad del suceso a administrar con los recursos de las carteras de DN y SI y, al efectuar la medición, sanciona la incumbencia de una u otra cartera.

En concreto, el razonamiento estratégico argentino funciona de la siguiente manera: 1) si la amenaza es de origen exterior y requiere del IMN para ser repelida, el desafío es materia de DN; 2) si la amenaza es de origen exterior y puede ser mitigada con las fuerzas policiales y federales de seguridad, es un problema de SI; 3) si la amenaza es de origen interior y puede ser reprimida con las fuerzas policiales y/o federales de seguridad, es un problema de SI; y 4) si la amenaza es de origen interior y se requiere el empleo del IMN en modalidad de combate para ser solucionada, estado de sitio mediante, o sin él en caso de la restitución del orden en una unidad militar, es un problema

13 Por economía de espacio no nos detendremos a pormenorizar las relaciones trabadas entre la LDN y la LIN. Para acceder a una exposición al respecto conviene revisar otra publicación (Spota, 2018).

14 Sancionada en 1990 pero promulgada en 1991.

de DN (ver Cuadro N.º 1).

Cuadro N.º 1



El resultado estratégico de lo estipulado por el PNAE aparece con tanta claridad que resulta arduo explicar su completo desconocimiento por parte del decreto 727/2006: **es la magnitud de la amenaza y no su proveniencia la variable determinante en el razonamiento estratégico argentino.** La estimación de la magnitud de la amenaza depara el criterio último con la que se estipulan los medios indispensables para contrarrestarla. La identidad de la amenaza reporta una variable de tercer orden –siendo el segundo la proveniencia– y, por lo tanto, la pregunta por “quién” provoca la amenaza se subsume de manera accesoria a la inserción del fenómeno en algún cuadrante de los observados en el gráfico N.º1. Poco importa si un Estado extranjero ataca Argentina con sus FF. AA. o si lo hace un actor no estatal con aptitudes militares. Lo determinante al momento de sopesar el alcance de la respuesta argentina consiste en distinguir si su peligrosidad amerita el empleo del IMN o si basta con el uso de las policías y FF. SS.

No cabe duda que el PNAE fue construido sobre una estructura axiológica democrática, republicana y constitucionalista. Pero en igual medida, el orden de prelación de valores que le confirió entidad ponderó al pragmatismo como otra de las columnas centrales del armado legal. El contrapunto entre proveniencia del desafío y repartición del PEN encargada de tramitarlo funge como norte legal y organizativo de un segmento considerable de los acontecimientos esperables. Pero en caso de sustanciarse cualquier suceso incluido en el segmento restante, como podría ser un

ataque exterior por parte de un actor no estatal que requiera respuesta militar o una tesitura interna cuya gravedad amerite la intervención de las FF.AA. (como ocurrió en La Tablada), la gravedad prima sobre la espacialidad. Como resultado, se descubre que la totalidad de los inconvenientes reciben tratamiento por vía de un principio rector donde la magnitud del peligro predomina sobre su proveniencia.

Aunque la proveniencia extraterritorial pueda sugerir coincidencia con “amenaza estatal”, los problemas nacidos por fuera de nuestras fronteras muestran un preponderante cariz no estatal. De hecho, omitiendo las periódicas rupturas de la ley por parte de grupos delictivos que operan de manera transnacional y la situación de ocupación extranjera de los territorios insulares (que la Constitución Nacional marca como un conflicto a resolver de manera incruenta), no existen situaciones de origen externo que pongan en entredicho las leyes argentinas y, según sea el caso, reciben vigilancia, control y solución con los elementos a disposición de la repartición de Seguridad provincial o nacional. A menos, por supuesto, que incluyamos fenómenos como la depredación de la riqueza ictícola argentina a manos de flotas extranjeras digitalizadas por Estados con los cuales tenemos fluidas relaciones comerciales y diplomáticas en torno a la soja (a buen entendedor, pocas palabras). Un punto de debate sobre el cual volveremos en las consideraciones finales.

En síntesis, el verdadero espíritu de la LDN honra la ductilidad conceptual trazada en la resolución de la ONU. La apertura al futuro y no la cerrazón al porvenir depara la verdadera sustancia estratégica de la viga maestra de la política de Defensa argentina, que el Decreto 727/2006 desconoce por completo al proyectar sobre el sistema de defensa una lectura abreviada de un pronunciamiento multilateral rico en perspicacia praxeológica. Lo que fuera elaborado en la ONU en 1974 con franca vocación de adecuación ante un mañana siempre incierto y legislado en nuestro país en 1988 con fundamento interpartidario, proyección transgubernamental y tino estratégico, vuelve a fenecer por anquilosamiento artificial en 2020 (como repetición del equívoco de 2006) a los pies de un instrumento legal de menor jerarquía y, para peor, absolutamente confundido sobre la verdadera naturaleza y dimensión del terreno sobre el que aspira a afianzarse.

3. La reactivación del Decreto 727/2006 ocurre en simultáneo con la militarización de la Seguridad Interior.

Como nota final de aparentes tintes irónicos, pero de verdadera coloratura trágica, mientras el GN deroga los instrumentos elaborados por la gestión anterior con

ánimo de evitar la tan supuesta como imaginaria “militarización de la SI”, decidió enviar cazadores de monte a impedir que las personas provenientes de Bolivia saturen las instalaciones sanitarias salteñas (La Nación, 2020). Perplejidades político-estratégicas de una Argentina devastada por la insensatez: mientras los subpresupuestados componentes específicos del IMN (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) luchan por cumplir con la misión de alistar, adiestrar y sostener tropas y medios exclusivamente para repeler agresiones extranjeras, estatales y militares, el Presidente de la Nación en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas les ordena a aguerridas tropas especializadas en hacer la guerra en entornos subtropicales que impidan la llegada de ciudadanos extranjeros hasta los hospitales de una provincia de Argentina.

Ahora bien, recordemos que el contenido del Decreto 727/2006 establece que el empleo del IMN queda reservado para circunstancias conflictivas con otros Estados, un condicionamiento estratégico que da lugar a una singularidad táctica. Por un lado, impedimos cualquier asomo de versatilidad que contemple la preparación del sistema de defensa para enfrentar por igual a actores estatales y no estatales. Algo que la LDN admite dado que no habla de la identidad de las agresiones a repeler sino de su origen y magnitud, y sobre lo que el PNAE termina por decantarse a favor de la magnitud por encima del origen. Por otro, el GN les ordena a algunos de los infantes más feroces que entrena el Ejército que se ocupen de los migrantes de un país hermano. ¿O sea que hemos de pensar que nuestra actual apreciación estratégica tipifica como ejército regular a los grupos más vulnerables de las poblaciones altiplánicas que cruzan la frontera por pasos ilegales, en busca de ayuda médica en las instalaciones hospitalarias de una de nuestras provincias?

Suprema paradoja. El despliegue de unidades de cazadores de monte para contener civiles bolivianos desarmados tiene lugar mientras resurge como un mantra que “el empleo de las FF. AA. queda reservado para conjurar agresiones provocadas por actores extranjeros, estatales y militares”. Algo extraño debe de estar sucediendo en el proceso de toma de decisión político-estratégica para conciliar opuestos irreductibles. Sin duda, alguien aducirá que el envío de cazadores de monte abona el esfuerzo de proveer apoyo logístico a las FF. SS., puesto que la pandemia amerita el uso sinérgico de todos los recursos del Estado. Aserción rebatible ya que la aptitud principal de los cazadores de monte dista de ser la logística: su capacidad prioritaria es la guerra en ambientes de bosque denso característicos del norte argentino y, como toda tropa de infantería ligera moderna, cuenta asimismo con la habilidad de reunir ICIA durante las operaciones.

Dando por sentado que efectuar tareas de ICIA militar sobre los migrantes

bolivianos que buscan atención hospitalaria en Salta no es el objeto de la decisión, y que a los ciudadanos desarmados de otro país los militares no pueden detenerlos pues carecen del necesario poder de policía, se impone una duda: ¿a qué responde la medida? La conclusión de la seguidilla disposiciones arroja la situación resultante al pozo de lo absurdo. Por un lado, el GN predica una política de defensa anacrónica al impulsar un entramado de instrumentos normativos sesgados en su interpretación, que en su desorientación obtura la versatilidad que la LDN auspicia y el PNAE incrementa; un yerro agravado por la incomprensión del escenario internacional y de la realización de una lectura “corta” de la Resolución 3314 de la ONU. Y sin parar mientes, la traducción táctica de la retahíla de desaciertos termina por impugnar desde el terreno la imprecisa defensa a ultranza de los “consensos básicos” como horizonte estratégico argentino.

¿De qué forma? De una inverosímil: previniendo el desborde del sistema de salud sanitario provincial por vía militar. ¿Cómo? Buscando obstruir con tropas de combate la llegada de ciudadanos extranjeros a los hospitales salteños. Cuando la solución lógica (ilegal pero lógica) sería ubicar policías provinciales, eventualmente reforzados por FF. SS., en la puerta de los hospitales, para pedir documento e impedir el acceso a los extranjeros. Acaso un GN que hizo de la “solidaridad” un emblema de ética política haya optado por evitar una foto tan inconveniente: sería un engorro mayúsculo para el oficialismo nacional ver a los funcionarios del INADI denunciando al ministro de Seguridad salteño y a la ministra de Seguridad nacional, por denegarles a los inmigrantes un servicio público que nuestras leyes le garantizan a cualquier persona en materia de atención médica.

El dilema nos transporta a un interrogante subsiguiente. ¿No debería ser la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) la encargada de lidiar con este desafío? Si bien la respuesta es afirmativa hasta lo autoevidente, asimismo entra en el campo de la perogrullada que la GNA no cuenta con los medios humanos y materiales para colmar su responsabilidad principal: el cuidado de las fronteras. Pero esta carencia no nace de la escasez de recursos sino de su tipo de utilización. ¿Por qué? Porque la creciente inseguridad que reina en la provincia de Buenos Aires, con especial énfasis en el área conurbana, reclama desde antaño la presencia constante de miles de efectivos de GNA. El refuerzo federal ocurre a pesar (o quizás por motivo) del desempeño de la Policía Bonaerense, una fuerza provincial que cuenta con noventa mil miembros. La cuantía es relevante.

Téngase en consideración que al día de hoy las FF. AA. poseen un escueto volumen de poco más de setenta y siete mil miembros. Pero como los Gobiernos bonaerenses –de signo casi exclusivamente peronista desde 1987 hasta la fecha– fallaron en ejercer su

tarea de conducir con acierto la fuerza de seguridad provincial, hace años recurren a la GNA para llevar a cabo las tareas que le corresponderían a un cuerpo de policía que jamás consiguieron guiar.

Entonces, ante la perpetuación de lo que sólo debería ser excepcional, el GN se ve conminado a reemplazar a la GNA con unidades del Ejército Argentino, un enroque que contagia a escala nacional el desmanejo bonaerense de responsabilidades subrogadas por instituciones creadas para otro fin. La GNA termina estando en lugar de la Policía bonaerense y el Ejército pasa a ocupar el rol de policía de seguridad de fronteras originario de la GNA. En tal deriva de interinatos se inscribe el envío de los cazadores de monte a Salta para interpretar un papel no solo ilegal sino contrario a toda razonabilidad en el uso de recursos humanos ultracapacitados. Inesperadamente los “trasplantes” minan los cimientos sobre los que fueran levantados los “Consensos Básicos”, cuando el soldado deviene gendarme puesto que el gendarme hubo de transformarse en policía, dado que enormes sectores “sucios” de la policía provincial bonaerense forman parte de las razones detrás del colapso generalizado de la provincia más grande de Argentina.

Con dosis equivalentes de error y porfía, los exponentes de una mal entendida ortodoxia normativa en DN son los mismos que concluyen por militarizar la seguridad. ¿De qué manera? De una insólita. En apego a un dogmatismo plagado de confusiones, el GN predica el divorcio de la DN respecto de la SI, mientras utiliza a los militares como gendarmes y a los gendarmes como policías provinciales porque estos no actúan como tales. Como corolario del desquiciado entramado de apelmazamiento de misiones, funciones y doctrinas entre las esferas de Seguridad y Defensa, la política de DN se precipita al abismo de la más completa insensatez, cuando el plano normativo que el GN resucita como lineamientos hiperrestrictivos de la DN se funde con la praxis militar de estilo policial que la decisión termina por adoptar en el terreno.

A modo de conclusión

Nuestra política de Defensa Nacional transita andariveles desacoplados de las necesidades estratégicas y de los fundamentos legales argentinos e internacionales. Lo que Nilda Garré entiende como “una decisión política fundamental, basada en sólidos argumentos profesionales” (Garré, 2020), en rigor consiste en la cristalización de una secuencia de falacias normativas incompatibles con el verdadero espíritu de la LDN, un desacierto plural apuntalado en una mirada miope de la extensión real de la

Resolución 3314 de la ONU. Como indicio político de la globalidad de malentendidos conceptuales, la restauración de la reglamentación 727/2006 patentiza un cúmulo de impropiedades reñido con la legislación reivindicada y contrario al estado de cosas sudamericano y planetario.

El entorno geopolítico del siglo XXI muestra un escenario donde los eventos polemológicos interestatales y asimétricos apreciados en puridad desde lo teórico, en la práctica ocurren de forma empalmada, ensimismada y hasta indiferenciada (Campos, 2019). Las categorías intelectuales pueden alegar tentativos bordes nítidos. Empero, el recorte de la realidad bélica que ansían representar por lo común carece de confines precisos. Los casos empíricos así lo demuestran: mientras India y China protagonizan escaramuzas donde los militares mueren por decenas a causa de golpes de puño y uso de armas blancas (BBC, 2020), la praxis rusa posibilita la enumeración de un amplio abanico de maniobras desplegadas en las zonas grises del empleo del instrumento militar. Desde Moscú supuestamente se ofrecen recompensas a los talibanes para que ataquen a las fuerzas británicas y norteamericanas (Schwartz, 2019; ÁMBITO, 2020), mantienen fuerzas irregulares en el este de Ucrania (Stepanyuk, 2019) y despliegan contratistas y fuerzas de operaciones especiales de manera formal o encubierta en Siria, Libia, Armenia, Azerbaiyán y hasta en Venezuela (Sierra, 2020).

Como producto de la intervención de la OTAN, Libia pasó de ser una dictadura militar asesina que auspiciaba el terrorismo internacional a transformarse en un agujero negro geopolítico. Como estado fallido desde la muerte de Muammar Kaddafi, su consiguiente entropía, primero de alcance local y luego de escala regional, conmocionó de norte a sur al Magreb, al Sahara y al Sahel (Agozino, 2013). La desestabilización absoluta desatada puertas adentro del país provocó una ola de estragos internacionales todavía en curso. Para dimensionar la proporción del problema baste sopesar la creación del fugaz emirato de Al-Azawad en el norte de Mali en 2012 por parte de mercenarios tuaregs (al servicio de Kaddafi hasta 2011), soldados de fortuna impregnados de fanatismo religioso que luego de la muerte del dictador saquearon los arsenales libios para, a continuación, intentar instaurar la Sharia en el Sahel occidental (Agozino, 2014). Que en 2020 Turquía y Francia hayan aprestado sus fuerzas aeronavales para un enfrentamiento en la costa libia (choque que por fortuna no ocurrió) sumó una dosis de potencial conflictividad convencional a la interminable crisis norafricana (*El País*, 2020).

Sudamérica enfrenta sus propios demonios (y Rusia no es ajena al problema), una Venezuela en caída libre donde la violencia social la posiciona en la cima del sangriento ranking regional amenaza con desestabilizar la región con su eventual colapso.

La noción de violencia social puede obtener vigor conceptual al ser estimada según criterios asociados a la idea de Seguridad Ciudadana. Este concepto remite a un dispositivo de análisis cuantitativo que arroja una medición internacionalmente aceptada: cantidad de muertos por causas violentas cada 100 mil habitantes en un país determinado. Venezuela en 2018 lideraba la tabla latinoamericana con 81,4 muertos cada cien mil habitantes. El Salvador lo seguía a la zaga con una proporción de 51 muertes. Jamaica, 47. Brasil y México poseen marcas que rondan los 25 muertos por cada 100 mil habitantes. Los Estados más seguros para vivir al sur del Río Grande son Chile (con 4,5 muertos/millón de hab.) y Argentina (5,2 muertos/millón de hab.). Uruguay, que en el imaginario argentino simboliza una suerte de edén de bienestar y seguridad, para 2018 exhibió a una marca inesperada: 11,5, más del doble de Argentina.¹⁵

El crecimiento exponencial del crimen organizado, en particular de la narcocriminalidad, señala las causas estructurales que originan una singularidad regional. Latinoamérica carece de hipótesis de conflicto interestatales y las mediciones de seguridad ciudadana muestran los peores guarismos del mundo. En otras palabras, los Estados gozan de una salud encomiable mientras las sociedades se desangran por mor de un tipo de violencia social inconcebible en su fragor. La imagen resultante choca con la concepción estratégica argentina por causas distintas al pretendido “intento neoliberal de militarizar la seguridad”. Retórica incendiaria concebida a caballo de consignas alarmistas como “el ajuste no cierra sin represión” (Uranga, 2016).

En primer lugar, Argentina no requiere el empleo de las FF. AA. para el combate contra el crimen organizado pues cuenta con instrumentos más adecuados para tal fin. Las policías, FF. SS. y el sistema de ICIA deberían activarse en sentido compaginado para mitigar las amenazas y garantizar el imperio de la ley. Solo en caso que las FF. SS. se vieran superadas en su capacidad de fuego frente a, por ejemplo, un grupo narco con aptitudes militares, el GN debería explorar la opción de instaurar el estado de sitio con anuencia parlamentaria y desplegar unidades militares en modalidad de combate. Exactamente eso ocurrió, ocurre y ocurrirá en la lucha de Brasil contra el Primer Comando de la Capital (PCC) y el *Comando Vermelho*, aunque sin la necesidad de recurrir a la declaración de estado de sitio.

15 Los valores fueron tomados de InSight Crime.

<https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/#:~:text=En%202018%2C%20el%20pa%C3%ADs%20registr%C3%B3,y%2016%2C%20en%202016.>

Al igual que Argentina, que posee “fuerzas intermedias” para combatir los delitos para los que las fuerzas provinciales no gozan de la necesaria capacidad ni cuentan con la requerida competencia— por caer en el orden de lo federal—, Brasil dispone de una alternativa legal “intermedia” inexistente en nuestro país: el estado de defensa como etapa previa al estado de sitio.¹⁶ El marco legal del país más poderoso de Sudamérica contempla un gradiente normativo que le facilita un arco de respuestas donde combinar la seguridad y la defensa, conforme el deterioro de las condiciones de orden público migren desde la cotidiana normalidad, hasta instancias que ameriten la hipotética supresión transitoria de algunas garantías y libertades consagradas en su *Constitución Política*.

La flexibilidad brasileña en el uso de las FF. AA. en situaciones domésticas descansa en dos puntales: un andamiaje legislativo diferente del argentino y un repertorio de amenazas interiores de mucha mayor gravedad. La identidad de los actores que ponen en entredicho del Estado de derecho brasileño no comporta una diferencia tajante con el mundo de la ilegalidad en Argentina. De hecho, la condición delictiva de los actores no estatales que en ocasiones llega a poner en jaque la gobernabilidad brasileña es casi idéntica al reparto argentino. Sin tratarse necesariamente de los mismos grupos (aunque en el noreste argentino el PCC avanza a pasos cada vez más raudos) la nómina muestra una naturaleza afín: en una y otra latitud se trata de exponentes del crimen organizado transnacional, pero con una diferencia abismal. El poder del crimen organizado aquí es solo una partícula del que dichos actores poseen allá.

En el terreno de lo táctico y operacional, Argentina está en aptitud de ponerle coto a la totalidad de la delincuencia local apelando a las herramientas institucionales contempladas en las esferas de Seguridad e Inteligencia. Pero abundan los desafíos domésticos donde las FF. AA. resultan indispensables. Citemos solo dos: 1) el control del Mar Argentino, campo de Agramante por antonomasia entre Prefectura Nacional y la Armada Argentina; y 2) el control de los cielos, donde solo la Fuerza Aérea puede y debe ejercer la vigilancia y el control. El debate sobre la milla 12 parte la mentalidad estratégica nacional, y las posiciones encontradas parecen apalancar intereses sectoriales antes que propender a la salvaguarda de los intereses nacionales.

La práctica duplicación de misiones y funciones entre el Área Naval Fluvial de la Armada (que no tiene autoridad de policía) y la Prefectura Nacional (que sí la tiene, pero insiste en ejercerla por fuera de las 12 millas náuticas) agrava el sinsentido de, por ejemplo, enviar a Prefectura a la Antártida, previsto como responsabilidad primaria

16 Artículos 136° y 137 de la *Constitución Política de la República Federativa de Brasil*.

del Área Naval Austral en su calidad de “custodia de los pasajes bioceánicos y de la proyección argentina a la Antártida”.¹⁷ Ínterin de la redundancia, las embarcaciones militares transitan un proceso de deterioro generalizado (con excepciones). Y piénsese que únicamente nombramos algunos elementos dentro de la plétora de desaciertos, solapamientos e imbricaciones cobijados al abrigo del dilema.

Garantizar la efectiva soberanía del espacio aéreo argentino representa la responsabilidad natural de la Fuerza Aérea, a menos que se creara una afectación presupuestaria para dotar a Gendarmería de medios aéreos idóneos para la tarea. Pero semejante sinsentido, que equivocadamente sugerí años ha (Spota, 2013), proyectaría el yerro a órbitas de mayor desquicio aun: Argentina tendría una Fuerza Aérea sub-presupuestada y, sin solución de continuidad, una Gendarmería con incumbencias legales primarias en una franja tierra con superficie variable entre 50 km y 100 km de profundidad,¹⁸ pero con creciente preponderancia operativa lejos de la frontera. ¿Dónde medra la presencia subsidiaria de GNA? En los cascos urbanos y zonas suburbanas donde las policías provinciales fallan por incapacidad o connivencia en cumplir su deber. Todo ello sublimado con una novedad: GNA incorporaría capacidades para controlar los cielos.

La amplitud del problema concerniente a la soberanía aérea no guarda relación exclusiva con la tarea de impedir el ingreso de vuelos narco al territorio nacional, aunque el tema por supuesto lo incluye. El punto en cuestión consiste en poder ejercer una efectiva vigilancia y control del firmamento, de manera tal que solo lo surquen los vuelos autorizados por las leyes argentinas. El punto no contempla si los vectores que se adentran en nuestro país infringiendo las normas transportan mercancía de contrabando, órganos humanos, drogas, material explosivo a ser detonado contra el Congreso de la Nación o suponen una desviación involuntaria de un aviador desorientado. Así como el control de fronteras obedece a un amplio número de motivos particulares y funda la responsabilidad primaria de la GNA, de igual forma la soberanía aérea agrupa un conjunto heterogéneo de razones y funda la responsabilidad primaria de la Fuerza Aérea Argentina. Horacio Jaunarena captura en una instantánea la fibra íntima del problema general con tal precisión que habilita una cita de inusual extensión:

17 <https://www.argentina.gob.ar/armada/despliegue-naval/area-naval-austral>

18 Según lo establecido en el inciso A del art° 4.º de la ley de SI, “En razón de su función de policía de seguridad en la vigilancia de la frontera, en los casos en que la ley pertinente fije un ancho inferior a CINCUENTA (50) kilómetros para el sector fronterizo fluvial, e inferior a CIEN (100) kilómetros para el sector fronterizo terrestre, la jurisdicción territorial de Gendarmería Nacional abarcará respectivamente, a lo largo de la frontera, una faja con las profundidades mencionadas precedentemente”.

Cuando las fuerzas de seguridad, como la Gendarmería, tienen empeñado un importante número de su personal custodiando la seguridad en centros urbanos, como el Gran Buenos Aires, Córdoba y Rosario, y no pueden, como la ley de su creación lo dispone, abocarse al control de nuestros límites territoriales; cuando nos enteramos, por informes de la Armada chilena, que **en un solo día atravesaron el Estrecho de Magallanes una flota de treinta barcos pesqueros chinos mientras nuestro mar sufre la depredación de sus riquezas** por la pesca ilegal que realizan embarcaciones extranjeras gracias a la ausencia de un efectivo patrullaje; cuando se detecta la existencia de **centenares de pistas de aterrizaje clandestino mientras nuestra Fuerza Aérea carece de un sistema en capacidad para hacer respetar nuestra soberanía en el aire** (...) el Poder Ejecutivo, entre otras disposiciones, vuelve a poner en vigencia un decreto (727/06) derogado en su momento por el gobierno de Mauricio Macri, por medio del cual **se restringe el empleo de nuestras Fuerzas Armadas únicamente para los casos de agresiones “de Fuerzas Armadas pertenecientes a un Estado.** (Jaunarena, 2020)

Jaunarena muestra que el sistema de Defensa Nacional argentino del siglo XXI enfrenta el reto de conseguir eficacia y eficiencia en un despliegue multidimensional para dar cuenta de una agenda poliédrica de amenazas. ¿Cómo? En aplicación de una lógica interagencial interna y externa en cuanto tónica de pensamiento y acción individual de la cartera de DN y de lo posibilitado por el PNAE. Clausuremos el texto glosando de manera relacional cada una de las categorías planteadas, con ánimo de cerrar el círculo de razonamientos con elementos de andadura conceptual. La multidimensionalidad denota el número de dominios en los cuales la Defensa Nacional posee responsabilidades: tierra, aire, agua, espacio exterior y ciberespacio. La concepción de amenazas poliédricas tipifica en apretada síntesis el cúmulo de actores estatales y no estatales con intenciones y/o capacidades para generar daño contra los intereses vitales de la Nación enumerados en el segundo artículo de la LDN: soberanía, independencia, integridad territorial, capacidad de autodeterminación y vida y libertad de los habitantes, a responsabilidad de la Defensa Nacional (Spota, 2019).

La peculiaridad del firmamento estratégico del siglo XXI renueva la sagacidad de una frase oriunda del Acto I, escena 5 de Hamlet, la inmortal tragedia de Shakespeare. Cuando Hamlet observa que “hay más cosas en el cielo y la tierra, Horacio, que las que tu filosofía sueña”, amonesta a su interlocutor por la soberbia de suponer exhaustivo su conocimiento sobre lo humano. En la mentalidad imperante en la política de DN

actual ocurre algo parecido: Argentina asume que enfrentará un determinado tipo de desafíos, pero no otros. Como si nuestra mirada agotara las posibilidades de animadversión engendradas desde el entorno internacional. Es una vez más Lourdes Puente Olivera quien desgranó el problema del empecinamiento nacional de creer que a nivel estratégico-nacional se pueden elegir los problemas a solucionar y que las nomenclaturas valen más que las realidades:

Los debates en defensa inundan lo semántico. Si defensa o seguridad. Si nuevas amenazas o las tradicionales. Si hipótesis de conflicto o de oportunidad. Podemos darle el nombre que más se ajuste a lo que pensamos, pero lo que no podemos evitar es que nuestros intereses sean disputados por otros. **El tipo de guerra que hay afuera no podemos elegirla. Tampoco al enemigo que amenaza esos intereses o al riesgo que los pone en peligro. Pero al brazo armado de nuestro país en el exterior debemos darle las capacidades para poder hacerles frente.** (Puente Olivera, 2017. El destacado es nuestro)

Por último, lo denominado como lógica interagencial interna y externa aspira a conceptualizar el imperativo de acción sistémico como mandato estratégico dentro de y entre las diferentes reparticiones del Estado. En lo concerniente a la Defensa Nacional, la condición interna o externa de la racionalidad interagencial discrimina a nivel teórico dos tipos de interrelaciones. La interagencialidad interna menta un género de articulación que cualitativamente superador de la idea de “acción militar conjunta”. Promover una praxis sectorial conforme la interagencialidad interna implica mucho más que la gestación, de por sí ardua, de acciones donde confluyan dos o más componentes específicos del IMN. La expectativa radica en congregar al unísono los ámbitos políticos y militares como variables integradas dentro de un esmero optimizador. La articulación interagencial interna de las aptitudes contenidas en los elementos singulares potenciará el efecto del conjunto hasta niveles que sobrepasan con creces la simple suma de los aportes particulares.

La versión externa de la interagencialidad propone la instauración de una racionalidad “sinérgica” (Luttwak, 2009: 410) análoga a la antes mencionada. La diferencia estriba en su escala de aplicación. En lugar de plantearla como combinación inteligente de los componentes de una única cartera, en este caso postula la implantación de la misma dinamización en registro interministerial e incluso interjurisdiccional. La articulación de los elementos constitutivos del sistema de Defensa con el resto de los factores de poder que dan forma al estado nacional, los estados provinciales y los

poderes locales, ocurre en el afán de contrarrestar las acciones aviesas provocadas por amenazas poliédricas a nivel multidimensional contra nuestros intereses vitales; algo que los instrumentos legales hoy derogados auspiciaban y que el regreso del Decreto 727/2006 dificulta hasta lo impracticable.

Obras citadas

AGOZINO, Adalberto (2013). *Geopolítica del Sáhara-Sahel*, Buenos Aires: Dos y Uno. (2014), *Teoría de la geopolítica*, Buenos Aires: Dos y Uno.

“Rusia pagó para que maten soldados estadounidenses en Afganistán, confirman las agencias de inteligencia”, *Ámbito Financiero*, lunes 29 de junio de 2020.

<https://www.ambito.com/mundo/estados-unidos/rusia-pago-que-maten-soldados-estadounidenses-afganistan-confirman-las-agencias-inteligencia-n5113385>

BARTOLOMÉ, Mariano (2006). *La seguridad internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencias*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales. (comp.), (2010). *Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

BATTAGLINO, JORGE (2020). “Un enorme avance en defensa nacional”, *Página 12*, sábado 3 de julio de 2020

<https://www.pagina12.com.ar/276304-un-enorme-avance-en-defensa-nacional>

BATTALEME, Juan (2009). *¿Un mundo ofensivo?: El balance ofensivo-defensivo y los conflictos de Kosovo, Afganistán, Irak, y Chechenia*, Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

— “China vs India: denuncian que al menos 20 soldados indios murieron en enfrentamientos con tropas chinas en la región de Cachemira”, *BBC News Mundo*, martes 16 de junio de 2020

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53071455>

BERTOTTO, Justino (2010) “Rancagua por Rancagua: corpus de una estrategia bilateral de seguridad en el siglo XXI”, en: BARTOLOMÉ, Mariano (comp.), *Seguridad y Defensa en tiempos del bicentenario*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, pp. 249-270.

BRZEZINSKY, ZBIGNIEW (2019). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Editor Digital: Titivillus.

- DEARE, Craig (2020). “La agenda de defensa de Estados Unidos para la próxima década: El papel de la fuerza militar”, en: SPIELMAN, John Griffiths y Juan Pablo TORO (eds.), *Desafíos para la Seguridad y la Defensa en el continente americano 2020-2030*, Santiago de Chile: AthenaLab, pp. 51-80.
- DE MIGUEL, Bernardo (2020). “Francia eleva la tensión con Turquía al reforzar su presencia militar en el Mediterráneo oriental”, *El País*, jueves 13 de agosto de 2020.
<https://elpais.com/internacional/2020-08-13/francia-eleva-la-tension-con-turquia-al-reforzar-su-presencia-militar-en-el-mediterraneo-oriental.html>
- EISSA, Sergio (2020). “Una reflexión acerca del decreto N° 571/2020”, *Zona Militar*, viernes 3 de julio de 2020.
<https://www.zona-militar.com/2020/07/03/politica-de-defensa-argentina-una-reflexion-acerca-del-decreto-no-571-2020/>
- FRAGA, Rosendo (2020). “Escenario de defensa en Argentina 2030. Prioridad: el Atlántico Sur”, en: SPIELMAN, John Griffiths y Juan Pablo TORO (eds.), *Desafíos para la seguridad y la defensa en el continente americano 2020-2030*, Santiago de Chile: AthenaLab, pp. 133-148.
- GARRÉ, Nilda (2020). “Volver a lo propio. Una decisión política fundamental, basada en sólidos argumentos profesionales”, *El cohete a la luna*, domingo 5 de julio de 2020.
<https://www.elcohetealaluna.com/volver-a-lo-propio/>
- HOFFMAN, Frank. 2007. *Conflict in the 21th century: the rise of Hybrid Wars*. Arlington: Virginia, Potomac Institute for Policy Studies.
https://www.potomac institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
(2009). Hybrid warfare and challenges. *Joining Force Quarterly*. Issue 52, 1st quarter: 34-39.
<https://smallwarsjournal.com/documents/jfqhoffman.pdf>
- JAUNARENA, Horacio (2020). “Lamentable retroceso en materia de Defensa”, *La Nación*, martes, 30 de junio de 2020.
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/un-lamentable-retroceso-materia-defensa-nid2388518>
- KISSINGER, Henry (2016). *Orden Mundial*, Buenos Aires: Penguin Random House.
- LEAL BUITRAGO, Francisco (2003). “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, v. II;

no15; pp. 74-87.

<https://journals.openedition.org/revestudsoc/26088?lang=fr>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1974). “Resolución 3314”.

<https://www.dipublico.org/4071/definicion-de-la-agresion-resolucion-3314-xxix-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>

PUENTE OLIVERA, Lourdes (2017). “Soberanía Marítima. Una oportunidad para la Argentina”, *La Nación*, lunes 18 de diciembre de 2017.

<https://www.lanacion.com.ar/opinion/una-oportunidad-para-la-argentina-nid2092332/> (2019). “Argentina debería tener soldados del ciberespacio”, *Infobae*, domingo 20 de julio de 2019.

<https://www.infobae.com/def/defensa-y-seguridad/2019/07/20/lourdes-puente-olivera-argentina-deberia-tener-soldados-del-ciberespacio/>

SANGIORGIO, Belisario. “Despliegan tropas del ejército para sellar la porosa y conflictiva frontera entre Salta y Bolivia”, *La Nación*, miércoles 24 de junio de 2020.

<https://www.lanacion.com.ar/seguridad/despliegan-tropas-del-ejercito-sellar-porosa-conflictiva-nid2385356>

SERVICIOS.INFOLEG.GOB.AR<<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240966/norma.htm>>

SCHWIRTZ, Michael. “Top Secret Russian Unit Seeks to Destabilize Europe, Security Officials Say”, *The New York Times*, martes 8 de octubre de 2019.

SIERRA, Gustavo . “Los paramilitares rusos no se detienen: ya intervienen en la guerra de Nagorno-Karabaj”, *Infobae*, viernes 2 de octubre de 2020.

<https://www.infobae.com/america/mundo/2020/10/02/los-paramilitares-rusos-no-se-detienen-ya-intervienen-en-la-guerra-de-nagorno-karabaj/>

SPOTA, Julio César (2020). “Réquiem para la política de Defensa Nacional”, *Zona Militar*, sábado 4 de julio de 2020.

[https://www.zona-militar.com/2020/07/04/requiem-para-la-politica-de-defensa-nacional-argentina/\(2019\)](https://www.zona-militar.com/2020/07/04/requiem-para-la-politica-de-defensa-nacional-argentina/(2019)).

— “Algunos comentarios sobre la posverdad como registro estratégico en el campo de lo cognitivo”, *Revista Estrategia*; Número Especial, sept-dic; pp. 75-116.(2018a).

— “Consideraciones contemporáneas sobre Defensa Nacional en la República Argentina”, *Revista Científica de Defensa Nacional*; n°1; pp. 5-35.(2018b).

— “Atenea al servicio de Leviatán. La inteligencia como recurso estratégico del Estado Nacional. Consideraciones gnoseológicas y prospectivas en Inteligencia

Estratégica Nacional e Inteligencia Estratégica Militar”, *Revista Estrategia*; ene-abr; n° 598; pp. 9-41. (2013).

— “Algunas reflexiones sobre la Defensa Nacional contemporánea”, *Escenarios Alternativos*; año 11; n.° 137; ISSN, 0329-8728.

<http://www.escenariosalternativos.org/default.asp?seccion=escenarios5&subseccion=escenarios5¬a=4493>

SPOTA, Julio César y Juan BATTALEME (2018). “Educación para la Defensa. ¿Para qué?”, en: *Educación en seguridad y defensa desde el punto de vista de los Colegios de Defensa Iberoamericanos*, Madrid: Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional, pp. 77-107.

STEPANYUK, Vitaly. “Entrevista al embajador Francisco Pascual de la Parte”, *Global Affairs. Strategic Studies*, Universidad de Navarra, jueves 25 de abril de 2019. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/-sin-la-guerra-en-ucrania-no-habria-habido-intervencion-rusa-en-siria>

TELLO, Ángel (2010). “La incertidumbre estratégica”, en: BARTOLOMÉ, MARIANO (comp.). *Seguridad y Defensa en tiempos del bicentenario*, Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, pp. 21-34. (2012). *Escenarios Mundiales*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

— “Con puñetazos y piedras: Así fue el enfrentamiento entre China e India que dejó 20 soldados muertos”, *Tele13, Chile*, miércoles 17 de junio de 2020.

<https://www.t13.cl/noticia/mundo/china-india-asi-fue-el-enfrentamiento-20-soldados-muertos-17-06-2020>

URANGA, Washington. “Este modelo no cierra sin represión”, *Página 12*, domingo 27 de agosto de 2016.

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-307907-2016-08-27.html>