

QUÉ LEYES PARA QUÉ AMENAZAS: EL PÉNDULO LEGAL DE LA DEFENSA NACIONAL EN EL SIGLO XXI ARGENTINO

WHICH LAWS FOR WHICH THREATS: THE LEGAL PENDULUM OF NATIONAL DEFENSE IN ARGENTINA'S 21ST CENTURY

Recibido: 17/12/2024 – Aceptado: 31/07/2025

DOI: <https://doi.org/10.48162/rev.100.132>

Germán Soprano¹



<https://orcid.org/0000-0003-4028-4207>

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

gsoprano69@gmail.com

Gerardo Tripolone²



<https://orcid.org/0000-0002-6969-9847>

Universidad Nacional de San Juan (Argentina)

gerardotripolone@unsj-cuim.edu.ar

1 Profesor en Historia. Doctor en Antropología Social. CONICET-Instituto de Investigaciones Gino Germani/
Universidad de Buenos Aires.

2 Abogado. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. CONICET-Instituto de Investigaciones Socioeconómicas/
Universidad Nacional de San Juan.

Resumen

El objetivo de este trabajo es indagar en las reglamentaciones de la Ley de Defensa Nacional argentina durante el siglo XXI. La literatura académica sobre la cuestión es amplia y ha abordado distintas aristas de la cuestión. En este artículo volvemos sobre el problema desde una perspectiva distinta. Analizaremos las reglamentaciones a partir de la metáfora del “péndulo”, una imagen con la que se ha descripto algunas áreas de la política argentina. Mostraremos las condiciones de posibilidad de las oscilaciones de la política de defensa en las reglamentaciones de la Ley, algo escasamente trabajado desde una perspectiva comprehensiva, pero también los puntos de equilibrio, esto es, los consensos legales sobre la cuestión. La indagación se hace teniendo en cuenta la concepción sobre las amenazas que expresan las normas jurídicas analizadas, lo cual permite aportar otra luz sobre el problema. Este trabajo forma parte de una agenda de investigación más amplia en la que abordamos la política de defensa nacional argentina contemporánea teniendo en cuenta las concepciones sobre la guerra, el conflicto, agresiones y las amenazas que ha utilizado el Estado.

Palabras clave: Defensa Nacional; Política Militar; Amenazas; Legislación; Constitución.

Abstract

The objective of this paper is to investigate the regulations of the Argentine National Defense Law during the 21st century. The academic literature on the issue is extensive and has addressed different aspects of the issue. In this article, we return to the problem from a different perspective. We will analyze the regulations from the metaphor of the “pendulum”, an image with which some areas of Argentine politics have been described. We will show the conditions of possibility of the oscillations of the defense policy in the regulations of the Law, something scarcely worked on from a comprehensive perspective, but also the points of balance, that is, the legal consensus on the issue. The inquiry is carried out taking into account the conception of threat expressed in the legal norms analyzed, which allows us to shed another light on the problem. This work is part of a broader research agenda in which we examine contemporary Argentine national defense policy, taking into account the state’s conceptions of war, conflict, aggressions and threats.

Keywords: National Defense; Military Policy; Threat; Legislation; Constitution.

Sumario

1. Introducción
2. Primera condición de posibilidad del péndulo: la Constitución Nacional
3. Segunda condición de posibilidad del péndulo: la Ley de Defensa Nacional
4. La reglamentación pendular de la Ley de Defensa Nacional
 - 4.1 La primera reglamentación de la Ley de Defensa Nacional: el decreto 727 de 2006
 - 4.2 Reglamentación de la Ley de Defensa durante la presidencia de Mauricio Macri: los decretos 683 y 703 de 2018
 - 4.3 Reglamentación de la Ley de Defensa durante la presidencia de Alberto Fernández: los decretos 571 de 2020 y 457 de 2021
5. Conclusiones
6. Referencias bibliográficas

1. Introducción

En el debate y la opinión pública, varios ámbitos de la política argentina suelen describirse como áreas que responden a una lógica “pendular”. Esta idea, esgrimida en forma peyorativa, implicaría la ausencia de una política de Estado de largo plazo en asuntos tales como política exterior, política económica o de seguridad. Esto no parece suceder en algunos aspectos clave de la política de defensa nacional. Desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988, suele hablarse de ciertos “consensos básicos” o “fundacionales” relativos a la separación de las nociones de seguridad interior y defensa nacional que se habrían consolidado con la propia Ley de Defensa Nacional y la de Seguridad Interior (1991). Sin embargo, al indagar en las reglamentaciones de la Ley de Defensa Nacional dictadas en el siglo XXI, mas las Directivas de Política de Defensa Nacional y otros textos legales y documentos oficiales, se aprecia que la imagen del péndulo también resulta pertinente.

El objetivo de este artículo es indagar en las reglamentaciones de la Ley de Defensa Nacional entre 2006 y 2024 teniendo como horizonte la comprensión

de la concepción de las amenazas en la política de defensa de Argentina³. Este trabajo forma parte de una agenda de investigación más amplia sobre la política de defensa nacional argentina teniendo en cuenta la noción de guerra, conflicto, agresiones y amenazas que ha manejado el Estado desde 1983⁴.

La literatura especializada ha abordado las reglamentaciones de la Ley de Defensa Nacional. Sin embargo, lo ha hecho principalmente con el objetivo de mostrar las idas y venidas en relación al consenso básico sobre la separación de defensa nacional y seguridad interior. De nuestra parte buscamos revisar estos textos legales con el objetivo de mostrar las pugnas en torno a la concepción sobre las amenazas en el país. Sin la idea de amenaza como posibilidad real, no se comprende ninguna variable de la política de defensa.

Desde que la Ley 23.554 de Defensa Nacional de 1988 fue reglamentada por primera vez en el año 2006 –dieciocho años después de su sanción–, las políticas de defensa nacional en la Argentina han oscilado entre dos posiciones aparentemente irreconciliables: una que limita las capacidades del instrumento militar de la defensa exclusivamente contra agresiones externas de Fuerzas Armadas (FFAA) de otro/s Estado/s; y otra que expande sus competencias hasta tornar difusa la distinción entre agresiones externas e internas y superponer

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

4 Otro trabajo de esta agenda de investigación ya publicado es SOPRANO, Germán y TRIPOLONE, Gerardo, “Fuerzas Armadas para Qué. Concepciones sobre el empleo de la fuerza militar en la Argentina del siglo XXI”, *Revista Científica General José María Córdova. Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos*, 2025, vol. 23, no. 49, pp. 231-249.

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

Ambas perspectivas tuvieron su objetivación “en el papel”, esto es, en decretos promovidos desde el Ministerio de Defensa por dirigentes políticos de distinto signo ideológico y especialistas civiles y militares de diferente orientación académica y profesional: de un lado, durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003–2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007–2011 y 2011–2015) y Alberto Fernández (2019–2023) y, de otro, en la de Mauricio Macri (2015–2019) y Javier Milei (2023–2027)⁵.

Los académicos también han ofrecido argumentos que fundamentan la opción por uno u otro lado del péndulo. Las contribuciones de José Manuel Ugarte Ernesto López, Marcelo Sain, Germán Montenegro, Rut Diamint, Jorge Battaglino, Sergio Eissa, Luciano Anzelini⁶, entre otros, han favorecido la

5 Este trabajo fue enviado a evaluación antes de la publicación del decreto 1.112 del 19 de diciembre de 2024 dictado por el presidente Javier Milei, el cual reglamentó nuevamente la Ley de Defensa Nacional. Para un análisis jurídico y político de la nueva reglamentación, véase TRIPOLONE, Gerardo y SOPRANO, Germán, “El péndulo volvió a moverse: la nueva reglamentación de la Ley de defensa nacional”. *La Ley*, 2025, año, LXXXIX, no. 59, pp. 1–6. Este texto en la revista *La Ley* debe entenderse como complemento de la investigación que publicamos aquí.

6 UGARTE, José Manuel. “La política de defensa argentina: concepciones opuestas, falta de rumbo”. *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 2022, vol.7, no.14, pp. 6–32 y “Relaciones civiles–militares en América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes en curso, propuestas”. *Revista Política y Estrategia*, 2022, no. 140, pp. 63–98; LÓPEZ, Ernesto. “Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares”. En: LÓPEZ, Ernesto (comp.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina*,

reglamentación producida en el primer caso, mientras que Mariano Bartolomé, Juan Battaleme, Carolina Sampó, Juan Rial, Ángel Tello, Julio Spota⁷, entre otros, lo han hecho con el segundo⁸.

Brasil, Chile y Uruguay. Buenos Aires: Altamira, 2007, pp. 17-37; SAIN, Marcelo. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010; MONTENEGRO, Germán. "El marco doctrinario". En: DERGHOUASSIAN, Khatchick et al, *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012, pp. 157-178; DIAMINT, Rut. "¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina". *Nueva Sociedad*, 2018, no.278, pp. 24-35; BATTAGLINO, Jorge. "Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo". En: MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011. pp. 241-250; EISSA, Sergio. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales*. 2017, no.53, pp. 247-265; ANZELINI, Luciano. "Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 2023, no. 75, pp. 143-161.

- 7 BARTOLOMÉ, Mariano. "Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes", *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 2019, no.25, pp. 8-23; "El empleo actual del concepto de guerra en las relaciones internacionales". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 2017, vol. 12, no.2, pp. 43-66; "La seguridad internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación". *Relaciones Internacionales*, 2018, no. 55, pp. 123-145; BATTALEME, Juan. "El futuro de la defensa nacional después de la tragedia del ARA San Juan". Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, 2018; SAMPÓ, Carolina. "¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas en Argentina (2008-2018)". En: SAMPÓ, Carolina y ALDA, Sonia (comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú/Real Instituto Elcano, 2019, pp. 107-127; RIAL, Juan. "El concepto de agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones". *Relaciones Internacionales*. 2018, no.55, pp. 227-244; TELLO, Ángel. "La teoría de las relaciones internacionales desde el punto de vista político-polemológico". *Relaciones Internacionales*, 2010, no.39, pp. 217-242; SPOTA, Julio. "Insistir en el error. Desaciertos estratégicos de la política de Defensa Nacional Argentina". *Casus Belli*. 2021, no.2, pp. 39-75.

- 8 Por limitaciones de espacio, mencionamos apenas algunos de los académicos de referencia en este tema y citamos al menos un texto académico de cada uno. La distinción entre uno y otro enfoque no debe considerarse de un modo esquemático. Por ejemplo, Sain defiende la reglamentación de la Ley de

De allí la oportuna invocación del péndulo, pues entre las definiciones atribuidas a esta voz está la siguiente: “cuerpo grave que oscila suspendido de un punto por un hilo o varilla”⁹. Sirviéndonos del péndulo como metáfora, proponemos sistematizar las principales orientaciones de la política de defensa de la Argentina en el siglo XXI, lo que nos posibilitará, en el futuro, plantear una reflexión acerca de las causas de más largo plazo y factores políticos y sociales más comprehensivos que determinan las realidades de la defensa nacional argentina en el presente siglo. Nos interrogaremos por las oscilaciones del péndulo, pero también por el punto fijo que sostiene el hilo o varilla del mismo y que, independientemente de sus oscilaciones permanece inamovible.

2. Primera condición de posibilidad del péndulo: la Constitución Nacional

La condición de posibilidad jurídica de los cambios normativos a nivel legislativo y de reglamentación es que la Constitución Nacional otorga márgenes amplios para determinar los fines de las FFAA. De hecho, nuestra Constitución no determina ninguna función específica para las FFAA.

El preámbulo de la Constitución establece que su sanción responde, entre otras finalidades, a “proveer a la defensa común”. Aunque es evidente que el instrumento militar tendrá un rol preponderante en esta misión, lo cierto es que esta es una finalidad de toda la Constitución, no de una institución estatal en particular. Se ha querido ver en el artículo 21°, que establece que “Todo

Defensa hecha en la presidencia de Kirchner, pero critica el despliegue del Ejército en la frontera norte del país y el cumplimiento de tareas policiales en la segunda presidencia de Cristina Fernández (SAIN, Marcelo. “Las Fuerzas Armadas y la ‘guerra contra las drogas’ en Argentina (2011-2018)”. En: TOKATLIAN, Juan Gabriel et al., *De militares a policías. La “guerra contra las drogas” y la militarización de Argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2018, pp. 89-198). Por su parte, Ugarte se ha manifestado en favor de la reglamentación de los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alberto Fernández, aun cuando no ha omitido críticas a la ausencia de correspondencia entre sus resoluciones y la provisión de capacidades operativas efectivas para las FFAA (UGARTE, José Manuel. “Relaciones civiles-militares en América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes en curso, propuestas”. *Revista Política y Estrategia*, 2022, no. 140, pp. 63-98).

9 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española* [en línea]. 2023.

ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución”¹⁰, la consolidación de una misión exclusivamente defensiva de las FFAA¹¹. Sin embargo, es claro que el precepto refiere a una obligación ciudadana y no a la misión de la institución militar. De hecho, la cláusula fue pensada como un reaseguro ciudadano contra el poder del Estado nacional y sus FFAA.

Por su parte, se ha especulado con que, mediante el artículo 27° de la Constitución, Argentina adoptó una opción pacifista contraria a la guerra de agresión y que, por tanto, determina que sus FFAA sólo podrían utilizarse para defensa frente a un ataque exterior¹². Esta cláusula establece que:

“El Gobierno federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”¹³.

Como se desprende de su lectura, lo que la cláusula establece es una obligación del gobierno federal de que los tratados por medio de los cuales se afiancen las relaciones de paz y comercio estén de acuerdo con la Constitución. En otras palabras, la Constitución obliga a que ni la paz ni el comercio se alcance por tratados inconstitucionales.

En verdad, no es posible encontrar en la Constitución la finalidad de las FFAA. Tal como establece el artículo 75° inciso 27, le corresponde al Congreso de la Nación “Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno”. Por su parte, el artículo 99° inciso 14, establece que el Poder Ejecutivo “Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación”¹⁴. No vamos

10 ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. 1994.

11 TAUBER SANZ, Nicolás G. “Art. 21”. En: GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastián (eds.), *Constitución de la Nación Argentina Comentada. Tomo I*. Buenos Aires: La Ley, 2019, p. 797.

12 EKMEKDJIAN, M. Á. *Tratado de derecho constitucional*. Tomo II (Arts. 14bis a 27). Buenos Aires: Depalma, 1994, p. 745.

13 ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. 1994, art. 27.

14 Ídem, arts. 75.27 y 99.14.

a entrar en los debates interpretativos sobre estas dos cláusulas, ya que son muy amplios y ameritarían mucho espacio. Solo quisiéramos señalar que ellas explicitan que son los poderes políticos quienes determinan la finalidad de las FFAA. Es el Poder Legislativo quien “fijará” las FFAA y el Ejecutivo las “organizará, distribuirá y dispondrá” de ellas según las necesidades de la Nación¹⁵.

A lo largo de la historia nacional, las FFAA han sido empleadas en guerras convencionales, represión de protestas obreras, consolidación de la “frontera interna”, nacionalización de las masas inmigrantes, reparación de escuelas y construcción de calles, puentes y hospitales de campaña, participación en campañas sanitarias, entre otras actividades. Se puede criticar que se asigne ciertas funciones que no serían propias de una institución militar. Sin embargo, es una potestad del Congreso y del presidente hacerlo. La Constitución ofrece el marco en el que los poderes públicos balancean el péndulo.

3. Segunda condición de posibilidad del péndulo: la Ley de Defensa Nacional

Al momento de escribir estas páginas, las principales leyes que definen el marco de la defensa nacional son: la Ley 23.554 de Defensa Nacional (sanccionada el 13/04/1988), la Ley 24.059 de Seguridad Interior (promulgada el 17 de enero de 1992), la Ley de Servicio Militar Voluntario 24.429 (14/12/1994 y la correspondiente suspensión del servicio militar obligatorio), la Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (18/03/1998), la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (27/11/2001), la Ley 27.126 que creó la Agencia Federal de Inteligencia (25/02/2015) y la Ley 27.565 del Fondo Nacional de la Defensa-FONDEF (1/10/2020).

Aunque la sanción de estas leyes no constituyó un camino lineal ni carente de conflictos, es posible postular la existencia de un consenso sobre esta legislación que la dirigencia política alcanzó en democracia. Ahora bien, como dijimos, la política de defensa nacional está orientada según la concepción sobre las amenazas que se tenga, por lo que la pregunta es a qué tipo de amenazas se positiviza en la legislación. Aunque las dos posiciones que mencionamos en

15 TRIPOLONE, Gerardo. *Proveer a la defensa común. La Constitución de la defensa nacional en Argentina*. Buenos Aires: La Ley, 2024.

la introducción invocan el mismo marco normativo, responden la pregunta en forma distinta. Esto es posible a partir de la Ley de Defensa Nacional.

El artículo 2° de la Ley 23.554 determina que los asuntos de la defensa nacional son aquellos que requieren del empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para “enfrentar las agresiones de origen externo”¹⁶. La primera posición del péndulo entiende que las “agresiones de origen externo” son aquellas que provienen exclusivamente de FFAA de otro/s Estado/s. La segunda interpreta que las “agresiones de origen externo” no son sólo amenazas estatales, sino también de variados actores no estatales e híbridas (estatales–no estatales), antrópicas y naturales.

Estas dos posiciones se explicitaron en dos momentos fundamentales durante los cuarenta años de democracia. Primero, durante la discusión y sanción de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, esto es, entre 1985 y 1991. Segundo, a propósito de las reglamentaciones de la Ley de defensa nacional desde 2006.

En cuanto al contexto de discusiones de la Ley de Defensa Nacional, el debate parlamentario se dividió claramente en dos posiciones antagónicas. Por un lado, se encontraban los legisladores que habían acordado el proyecto que finalmente se aprobaría. Este grupo estuvo integrado por legisladores de la Unión Cívica Radical (UCR) y del Partido Justicialista, quienes habían acordado un proyecto en conjunto. Las voces principales en contra del proyecto las expresaron desde la Unión de Centro Democrático (UCEDE), el partido de centroderecha liderado por Álvaro Alsogaray y que tenía entre sus legisladoras a María Julia Alsogaray. En la oposición entre las ideas de padre e hija Alsogaray, por un lado, y las voces de radicales y peronistas que sostenían el proyecto, por el otro, se haya el clivaje principal del debate en el Congreso. Esta oposición anticipa, en gran medida, el péndulo que veremos en las reglamentaciones durante el siglo XXI.

Como dijimos, el problema que moviliza el péndulo se halla en el concepto de “agresiones de origen externo” del artículo 2° de la Ley de Defensa Nacional. Es claro que este artículo no deja lugar a dudas en un objetivo del proyecto: que las FFAA no actúen en asuntos de seguridad interior. Los fundamentos del proyecto establecen que “las cuestiones de seguridad interior” debían ser tratadas

16 ARGENTINA. Ley de Defensa Nacional 23.554. *Infoleg*. 26 de 1988.

mediante una Ley de seguridad federal “sancionada y promulgada en el menor tiempo posible”. Entre estas “cuestiones”, los fundamentos de la Ley mencionaban el “terrorismo, la insurgencia, el narcoterrorismo y otras nuevas formas de delitos políticos que pudiesen poner en peligro el sistema republicano”¹⁷.

La búsqueda del gobierno radical de acotar las funciones de las FFAA no implicaba que desconociera la amenaza de la criminalidad organizada, el terrorismo o, como dijo el presidente Raúl Alfonsín en su mensaje el 10 de diciembre de 1983, la amenaza para “la Constitución y las leyes” que representan las “minorías armadas, que reemplazan la Ley por las balas, tanto a través del guerrillerismo como a través del golpismo”¹⁸. Sin embargo, el presidente Alfonsín no consideraba que esa forma de criminalidad debía ser combatida con las FFAA.

Lo propio argumentaron los legisladores de su partido político, la UCR. Por caso, el diputado Balbino Zubiri sostuvo que no resultaba conveniente que se combatiera el terrorismo con las FFAA. A partir de las experiencias europeas, Zubiri sostuvo que a la Acción Directa francesa, la ETA vasca, las Brigadas Rojas italianas o Baader–Meinhoff alemán se los combatió “con fuerzas de seguridad especialmente adiestradas, posibilidad que aquí habrá que contemplar cuando tratemos la futura Ley de paz interior o de seguridad interior”¹⁹. Lo propio hizo Berhongaray, también de la UCR, quien argumentó que a su bancada le preocupaba el terrorismo, pero que no lo confundía con asuntos defensa nacional²⁰.

Esta posición fue impugnada por la UCEDE y, en general, por quienes se opusieron al proyecto dentro y fuera del Poder Legislativo. La principal crítica era que dejaba al país inerme frente a estas amenazas, que el gobierno de Alfonsín buscaba conjurar con las fuerzas de seguridad. Para quienes se opusieron al proyecto, apartar a las FFAA del combate de estas amenazas era equivalente a no combatirlos. Álvaro Alsogaray, por ejemplo, pensaba que las FFAA debían

17 MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional. Ley de Defensa Nacional. Ley 23.554/88*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2010, p. 87.

18 CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. “Mensaje de Asunción del Presidente D. Raúl Ricardo Alfonsín” [en línea]. 10 de diciembre de 1983. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso, p. 78.

19 MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional. Ley de Defensa Nacional. Ley 23.554/88*. Op. cit., p. 201.

20 Ídem, p. 274.

encargarse de combatir estas amenazas, de la misma forma que lo habían hecho en las décadas pasadas. Para Alsogaray, la “acción militar que permitió triunfar en la guerra antisubversiva” constituía una especie de modelo para futuros ataques del mismo tipo²¹. Rechazaba explícitamente la posibilidad de enfrentar al terrorismo con “el Código Penal y el Código de Procedimientos para tiempos de paz”. Le parecía “irreal” “tratar de que los jueces emitan las órdenes de allanamiento de tal manera que las autoridades actuantes puedan ir con un abogado al lado, a un departamento donde se halla una célula subversiva”²². Para el diputado, las FFAA debían combatir estas amenazas como en una guerra, no como una persecución policial.

Estaba claro, tanto para las bancadas que apoyaban el proyecto, como para quienes lo resistían, que, de aprobarse la Ley, las FFAA no podrían utilizarse para enfrentar un grupo insurgente surgido en el interior del Estado. Sin embargo, lo más interesante es que también acordaron en que el proyecto evitaba la utilización del instrumento militar para ataques que provinieran geográficamente del exterior que no sean ejecutados por las FFAA de otro Estado. En una parte de su discurso, Alsogaray sostuvo que, “cuando las internacionales de la subversión así lo decidan, el terrorismo se instalará nuevamente en el país y no tendremos una Ley específica para combatirlo”²³. Alsogaray le temía a que la subversión internacional —definida en el escenario de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética— ataque al país, lo que configuraría una agresión exterior por medio de un grupo no estatal.

Lo relevante aquí es que esta acotación del accionar de las FFAA a agresiones exteriores llevadas a cabo por actores no estatales no surge expresamente del texto de la ley. En otras palabras, los legisladores (insistimos, tanto quienes lo apoyaron como quienes lo criticaron) entendieron que el proyecto de Ley de Defensa Nacional finalmente aprobado inhibía utilizar a las FFAA para una agresión, por ejemplo, de un movimiento guerrillero no estatal desde el exterior. Sin embargo, el texto del artículo 2º de la Ley posee un criterio geográfico, no relativo al sujeto del ataque ni al instrumento que utiliza para atacar.

21 Ídem, p. 160.

22 Ídem, p. 168.

23 Ídem, p. 161.

Este punto es fundamental y constituye la condición de posibilidad para el movimiento pendular en la reglamentación de los decretos durante el siglo XXI. Los legisladores no agregaron el criterio relativo al sujeto exclusivamente estatal para configurar un conflicto que se enmarque en el concepto de defensa nacional. Tampoco que se valga de sus FFAA para perpetrar la agresión. Sin embargo, era justamente en eso en lo que estaban pensando, al menos si nos atenemos a los pasajes fundamentales de sus discursos. En definitiva, existe un divorcio entre el tipo de amenaza que querían conjurar con la letra del proyecto y de la Ley que finalmente se aprobó. Esto habilitó, a partir del 2006, que las reglamentaciones ejecutivas sean opuestas y, por tanto, permita el movimiento pendular.

4. La reglamentación pendular de la Ley de Defensa Nacional

Desde la sanción de la Ley de Defensa Nacional en 1988, dirigentes de diferentes partidos políticos, especialistas civiles y militares discutieron qué tipo de amenazas debía conjurarse por medios militares o, en otras palabras, frente a qué tipo de amenaza debía prepararse el Estado argentino. Ni la perspectiva de seguridad ampliada de la política de defensa nacional, ni aquella que asumían que la defensa externa se limitaba exclusivamente a las amenazas de FFAA de otro/s Estado/s, consiguieron plasmar sus interpretaciones de la Ley de Defensa Nacional en una reglamentación hasta el año 2006. De modo que la Ley no fue reglamentada en la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), ni en las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999), ni en la de Fernando de la Rúa (1999-2001), ni en la presidencia interina de Eduardo Duhalde (2002-2003). Sólo a dieciocho años de su sanción, la Ley de Defensa Nacional fue reglamentada por primera vez en la presidencia de Néstor Kirchner.

4.1 La primera reglamentación de la Ley de Defensa Nacional: el decreto 727 de 2006

A partir de 2006, la Ley de Defensa Nacional fue reglamentada mediante el decreto 727 del 12 de junio de 2006. A su vez, el 22 de noviembre de 2006, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1.691 que estableció la “Directiva sobre

Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”. El 10 de noviembre de 2009, la presidente Cristina Fernández de Kirchner dictó la primera Directiva de Política de Defensa Nacional mediante el decreto 1.714 del 10/11/2009, mientras que el 30 de diciembre de 2014 actualizó esta Directiva mediante el decreto 2.645.

Tanto el decreto 727/06 como la normativa dictada con posterioridad consolidaron un concepto de la defensa nacional “defensiva”, “autónoma” y “cooperativa” que se concibió como un sistema orientado estructuralmente para conjurar “agresiones de origen externo perpetradas por Fuerzas Armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” “o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”²⁴. De tal forma, se buscó consolidar, por un lado, que las FFAA estuvieran afectadas solamente para enfrentar una guerra interestatal, mientras que la seguridad interior quedaba fuera de la órbita del instrumento militar, con la sola excepción de aquellos casos previstos en la Ley de Seguridad Interior.²⁵ De este modo, se anulaba considerar a las “nuevas amenazas” como “agresiones de origen externo”.

Con razón, el decreto 727/06 ha sido analizado por expertos en defensa nacional y ha sido invocado en el debate público en cada movimiento del péndulo en los años posteriores. Se lo ha considerado como un avance en el control civil de las FFAA por la acotación funcional que, en el fondo, es una autorrestricción del Poder Ejecutivo mediante el artículo 1º recién citado. La misma cláusula estableció que:

“Se entenderá como ‘agresión de origen externo’ el uso de la fuerza

24 ARGENTINA. Decreto 727. *Infoleg*. 12 de junio de 2006.

25 La Ley de Seguridad Interior prescribe la intervención de las FFAA en operaciones de apoyo logístico a la seguridad interior por requerimiento de un comité de crisis y explícita disposición del Ministro de Defensa, en operaciones destinadas a la preservación de las FFAA y de restablecimiento del orden en jurisdicción militar en caso de atentado a dicha jurisdicción en tiempos de paz, y en operaciones que empuen elementos de combate a requerimiento del Presidente y previo establecimiento del estado de sitio. Esas competencias en apoyo de la seguridad interior no debían estar asociadas al adiestramiento específico y en caso de que debieran intervenir lo harían con la doctrina y equipamientos militar que disponen para operaciones de guerra (ARGENTINA. Ley de Seguridad Interior 24.059. *Infoleg*. 17 de enero de 1992).

armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”²⁶.

El objetivo explícito del decreto fue el de rechazar:

“... enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación ‘nuevas amenazas’”²⁷.

Lo contrario a las “nuevas amenazas” serían las experiencias “bélicas convencionales”, que, en la fundamentación del decreto, se enlazan con la Guerra de Malvinas. Conforme este decreto, ese es el tipo de fenómenos a los que debería atender la política de defensa nacional.

El entendimiento de los legisladores en los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional no era distinto a las ideas propiciadas en la reglamentación que estamos comentando. Como vimos, tanto quienes apoyaron el proyecto de Ley como quienes se opusieron consideraban que el proyecto limitaba el uso de las FFAA a agresiones de origen externo perpetradas por FFAA de otros Estados. Sin embargo, el texto de la Ley permitía (y permite) otras interpretaciones.

Este es el punto central para entender el péndulo en el siglo XXI: como ya vimos, el artículo 2° de la Ley de Defensa Nacional menciona el empleo de las FFAA ante “agresiones de origen externo”. Es un criterio geográfico para definir el empleo de las FFAA, pero que los legisladores de su momento entendieron de otra forma. Según vimos, entendieron que era, también, un criterio subjetivo e instrumental: la agresión de origen externo debía ser de otro Estado por medio de sus FFAA. Esto es lo que consolida el decreto 727/06, pero no es la letra de la ley. Por eso hablamos, en el apartado anterior, de condición de posibilidad del péndulo: para que la reglamentación se haya movido entre dos polos, es necesario

26 ARGENTINA. Decreto 727. Op. cit.

27 Ídem.

que la Ley habilite ambas interpretaciones. De lo contrario, o bien el decreto 727/06 es una norma jurídica redundante, o bien la reglamentación del presidente Mauricio Macri, que veremos en el apartado siguiente, es inconstitucional.

Volviendo a la reglamentación del presidente Kirchner, lo central es notar que, al criterio geográfico de la Ley, el decreto 727/06 le añade un factor subjetivo y uno instrumental: que la agresión sea perpetrada por otro Estado utilizando las FFAA. Si en la Ley se requería que la agresión provenga del exterior, el texto del decreto indica que debe ser del exterior, realizada por un Estado y con sus FFAA.

Aunque es claro que la norma jurídica comentada rechaza la posibilidad de emplear las FFAA ante una agresión no estatal, como ser un ataque terrorista perpetrado por una organización privada, quienes han interpretado y aplicado el decreto no suelen notar que su redacción no elimina el empleo de las FFAA ante un ataque perpetrado por un Estado aun cuando no se valga de sus FFAA. El caso emblemático es el de la agresión de Estados Unidos a Nicaragua, según la Corte Internacional de Justicia, a través de grupos armados que se conocieron como “Contras”. Según la Corte, Estados Unidos agredió a Nicaragua en una forma incompatible con la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, no se valió de sus FFAA. Según la primera parte del segundo párrafo del artículo 1° del decreto 727/06, este no sería un supuesto de actuación de las FFAA, ya que no constituye una agresión exterior ejecutada por un Estado con sus FFAA, sino una agresión exterior ejecutada por un Estado valiéndose de grupos privados. Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 1° del decreto, establece una “o” disyuntiva que separa dos supuestos. Explícitamente sostiene que “entenderá como ‘agresión de origen externo’ el uso de la fuerza armada”: (i) “por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país”; (ii) “o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”²⁸.

La cláusula remite a la Carta de Naciones Unidas para definir el segundo supuesto de agresión. La remisión implica que, además de un ataque perpetrado por FFAA de un Estado, debe considerarse una agresión en cualquiera de los supuestos enumerados en la resolución 3.314 adoptada por la Asamblea de

28 Ídem.

Naciones Unidas en 1974. Entre la lista de acciones consideradas agresión, la resolución establece:

“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”²⁹.

Es exactamente la hipótesis de la causa Nicaragua vs. Estados Unidos en la Corte Internacional de Justicia. La norma también abarcaría supuestos como el de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. Estos atentados fueron atribuidos a la organización criminal Al-Qaeda, un grupo privado. Sin embargo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó el uso de la fuerza contra un Estado soberano, Afganistán, en el entendimiento de que la colaboración que el régimen Talibán ofrecía a Al-Qaeda era suficiente para imputar al gobierno de Kabul responsabilidad como agresor contra Estados Unidos.

Para el derecho internacional, el elemento estatal (que llamamos subjetivo) se mantiene, más allá de que utilice diversos instrumentos de ataque: el agresor debe ser un Estado, aun cuando se valga de sus FFAA y/o de grupos armados privados o irregulares. Lo mismo sucede en la definición del crimen de agresión establecida en la Conferencia de Kampala en 2010, que es juzgado por la Corte Penal Internacional.

En conclusión, para defensores y detractores, el decreto 727/06 anuló cualquier posibilidad de que se considere un atentado terrorista o un ataque armado de un grupo irregular como una hipótesis de actuación de las FFAA. Sin embargo, una interpretación más adecuada del decreto muestra que, si un Estado se vale de grupos irregulares para atacar el país, por la remisión del decreto al derecho internacional, esto también sería considerado una agresión exterior.

Por supuesto, es posible pensar en agresiones exteriores sin vinculación (al menos probada) estatal. En 2023, el grupo CMP Wagner, antes aliado del

29 ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Resolución 3.314. 14 de diciembre de 1974. Definición de la Agresión.

gobierno de Vladimir Putin en su guerra contra Ucrania, atacó el territorio ruso. Mientras duró la alianza, el grupo Wagner era un instrumento de Moscú para su agresión. Sin embargo, en el momento en que atacó a Rusia, Moscú no podía decir lo mismo. Wagner era un grupo privado que atacaba su territorio desde el exterior. Aunque esta hipótesis pueda resultar muy lejana en nuestra región, es interesante señalarla para entender cuál fue el verdadero alcance de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional entre 2006 y 2018: este tipo de ataques no podría, según la reglamentación, ser enfrentado por las FFAA.

En definitiva, la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional mediante el decreto 727/06 buscó consolidar el empleo de las FFAA para una idea de guerra interestatal. Las FFAA como una institución que estaría casi exclusivamente abocada a prepararse para repeler una agresión de origen externo de otro Estado. Quedará para trabajos futuros analizar si efectivamente, los recursos, el sistema de armamento y las personas afectadas a esta función estaban realmente en condiciones de hacerlo. El punto es que, la reglamentación estableció que las FFAA sólo actuarían frente a una concepción de guerra propia del derecho internacional general y rechazó las mutaciones conceptuales a la idea de guerra incluidas en la idea de “nuevas amenazas”.

Con la presidencia de Mauricio Macri, esta concepción de las amenazas mutó y, por tanto, cambió también la reglamentación de la ley. El péndulo se movió velozmente hacia el otro polo.

4.2 Reglamentación de la Ley de Defensa durante la presidencia de Mauricio Macri: los decretos 683 y 703 de 2018

El decreto 683 del 23 de julio de 2018 introdujo cambios en el articulado del decreto 727/06. A su vez, derogó el decreto 1.691 del 22 de noviembre de 2006, esto es, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA. Las modificaciones del decreto 727 se enfocaron en cambios respecto del contenido de los artículos 1º, 3º, 23º y 24º.

En relación con el artículo 1º del decreto 727, el decreto 683 eliminó la restricción autoimpuesta por el decreto 727/06 que limitaba el empeñamiento del instrumento militar exclusivamente para conjurar “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. El nuevo artículo 1º estableció que:

“Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la República Argentina”³⁰.

Como se ve, se volvió al criterio geográfico, sin el requisito subjetivo e instrumental.

Por su parte, la definición de que el instrumento militar de la defensa sería empleado tanto en forma disuasiva como efectiva también eliminaba restricciones, aun cuando se continuara sosteniendo una política de defensa defensiva. En el mismo sentido, la referencia al marco normativo impuesto por las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior y Reestructuración de las FFAA, así como a la Carta de Naciones Unidas, expresaba un sustrato compartido o consenso político en la definición de la defensa nacional y en las misiones de su instrumento militar.

Sin embargo, para los redactores del decreto 683 de 2018, el decreto 727/06 había tergiversado el sentido dado por la Ley de Defensa Nacional a la noción de “agresiones de origen externo” al restringirlas exclusivamente a FFAA de otro/s Estado/s. Sostuvieron:

“Que la necesidad de modificar la reglamentación existente de la Ley de la Defensa Nacional surge a las claras desde el mismo momento en que se observa que por un exceso reglamentario al momento de la determinación de los pormenores y detalles necesarios para la aplicación de la legislación existente, no resulta adecuado restringir las potencialidades para la Defensa Nacional”³¹.

La redacción del párrafo es deficiente. No obstante, puede entenderse que la idea es que, al determinar los “pormenores y detalles”, la reglamentación anterior restringió las “potencialidades para la defensa nacional”. Aunque no aclara bien la relación de causalidad, lo que nos importa identificar es que, según la

30 ARGENTINA. Decreto 683. *Infoleg*. 23 de julio de 2018.

31 Ídem.

fundamentación del decreto 683/18, la reglamentación dictada por el presidente Kirchner había incurrido en “exceso reglamentario”³². Con esta idea querían denotar que el Poder Ejecutivo alteró, con su reglamentación, el “espíritu” de la Ley de Defensa, algo prohibido por el artículo 99.2 de la Constitución Nacional.

Tal como vimos, la reglamentación de 2006 no incurría en exceso reglamentario, sino más bien lo contrario. Era bastante fiel a la voluntad de los legisladores de 1988, quienes estaban seguros de estar sancionando una Ley que solo habilitaba el uso del instrumento militar frente a agresiones externas perpetradas por Estados. Ahora bien, tal como también mencionamos, la letra de la Ley de Defensa Nacional no lo legisló explícitamente. Por tanto, habilitó la condición de posibilidad tanto para el decreto 727/06 como para el que estamos comentando ahora, 683/18.

La fundamentación sostenía a continuación:

“Que, no obstante ello, esto no implica clausurar los límites existentes entre los ámbitos adjudicados por el ordenamiento jurídico a la competencia de la Defensa Nacional y a la Seguridad Interior”³³.

Esto es interesante, ya que los redactores y defensores del decreto 727/06 sostenían, por el contrario, que el decreto 683/18 disolvía la distinción entre defensa nacional y seguridad interior y habilitaba la intervención de las FFAA en los asuntos de la seguridad interior o seguridad pública. Lo cierto es que, al menos en la letra de la norma jurídica, esto no era así. La nueva reglamentación había alterado el decreto del presidente Kirchner, pero nada había modificado de las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior.

Otro cambio importante se relaciona con el artículo 3º del decreto 727/06. El nuevo decreto eliminó las restricciones autoimpuestas al empleo del instrumento militar en el cumplimiento de sus misiones subsidiarias, pero manteniendo la invocación a las limitaciones consagradas por las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior, Reestructuración de las FFAA e Inteligencia Nacional. De allí que, por un lado, el decreto 683 enfatizó, primero, que, para el cumplimiento de

32 Ídem.

33 Ídem.

esas misiones subsidiarias, se debía ajustar su “formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento en la previsión de adquisiciones de equipos y/o medios de conformidad” a las previsiones establecidas por dichas leyes; por otro lado, que en las misiones en apoyo a la seguridad interior, el Ministerio de Defensa consideraría como criterio para las previsiones estratégicas, la organización, equipamiento, doctrina y adiestramiento de las FFAA, a la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las Fuerzas de Seguridad (Decreto 683, 2018).

Estos cambios contrastan con el decreto 727/06, que, en su artículo 3°, establecía que:

“... no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N°24.059 de Seguridad Interior”³⁴.

Es por esto que, desde la perspectiva de los defensores del decreto 727/06, los cambios propiciados por el presidente Macri habilitaban una *securitización* de la defensa nacional y de las misiones de las FFAA. Es difícil desprender esta crítica de la modificación introducida en el artículo 3°, por lo que volveremos sobre ella más adelante.

Por último, cabe mencionar el cambio en el artículo 24° del decreto 727/06. Originalmente, esta cláusula establecía las:

“Fuerzas que conforman el Instrumento Militar estarán dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar”³⁵.

Es decir, acotaba las tareas de las FFAA a lo que establecía el planeamiento

34 ARGENTINA. Decreto 727. Op. cit.

35 Ídem.

militar elaborado por el Poder Ejecutivo. Esta especificación fue suprimida y, con ello, las misiones de las FFAA fueron acrecentadas. El nuevo artículo estableció:

“Las Fuerzas que conforman el Instrumento Militar tendrán por misión alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, como así también aquellas funciones y responsabilidades asignadas por la normativa vigente, a los efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar”³⁶.

Como se ve, eliminó el adverbio “exclusivamente”, a la par que se consagró una alusión amplia y abierta a otras funciones y responsabilidades asignadas por la normativa vigente. Donde esto quedó demostrado con particular énfasis fue con la introducción del artículo 24° bis del decreto 683 que incorporó la custodia de los objetivos estratégicos, la única norma claramente inconstitucional del decreto 683/18 y, en general, de todas las reglamentaciones hasta el momento dictadas por el Poder Ejecutivo de la Ley de Defensa Nacional. La cláusula establece que será el “sistema de defensa nacional” quien custodiará los “objetivos estratégicos referidos en el artículo 31° de la Ley N°23.554”³⁷. La inconstitucionalidad de la norma radica en que el artículo 31° de la Ley de Defensa Nacional establece explícitamente que está a cargo de la Prefectura Naval y la Gendarmería Nacional la protección de dichos objetivos estratégicos.

Ahora bien, asumiendo una taxativa diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior fijada por ambas leyes, en 1996, el decreto 660 había transferido Prefectura Naval, Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil desde el Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior. Hasta 1984, Prefectura Naval había sido una Fuerza de Seguridad dependiente de la Armada y Gendarmería Nacional del Ejército, pero ese año fueron incorporadas al Ministerio de Defensa. La Ley de Seguridad Interior de 1991 confirmó esa inscripción orgánica, pero habilitó una relación de dependencia funcional respecto del Ministerio del Interior en el cumplimiento de misiones de Seguridad interior. En 1996 fueron transferidas orgánica y funcionalmente a este último

36 ARGENTINA. Decreto 683. Op. cit.

37 Ídem.

Ministerio. En la actualidad, y como producto de cambios en los Ministerios Nacionales, ambas fuerzas dependen del Ministerio de Seguridad junto con la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Teniendo en cuenta todo esto, es claro que, además de contradecir la Ley de Defensa Nacional, el decreto 683/18 avanzó sobre competencias que, en el siglo XXI, son atribuidas al sistema de seguridad interior y a las Fuerzas de Seguridad Federales.

Para dimensionar las consecuencias de los cambios introducidos en los artículos 24° y 24°bis del decreto 683/18, primero, debe notarse que el decreto mantuvo sin alteraciones el artículo 17° del decreto 727 que otorgaba al Estado Mayor Conjunto la responsabilidad de formular la doctrina conjunta, y promover su actualización; elaborar el planeamiento militar conjunto; dirigir el adiestramiento militar conjunto y controlar el planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto. Asimismo, conforme los artículos 17°, 18° y 19° del decreto 727 –todos ellos, no modificados ni eliminados por el decreto 683– el Estado Mayor Conjunto debía elevar anualmente el planeamiento estratégico militar al Ministerio de Defensa para su aprobación. Dicho planeamiento estratégico militar debía contener la apreciación y resolución estratégica militar, las directivas estratégicas militares y los planes militares de corto, mediano y largo plazo y, en lo que correspondiera, los resultados de la ejecución del período inmediato anterior (artículo 17°). También sostenía que el Estado Mayor Conjunto continuaría siendo el responsable del empleo de los medios militares en tiempos de paz, contando para ello con el ejercicio del control funcional sobre las FFAA, con autoridad para impartir órdenes y disponiendo de ellas para el cumplimiento de misiones en el marco del planeamiento estratégico militar (artículo 19°). El Estado Mayor Conjunto seguiría teniendo por misión alcanzar una máxima integración y estandarización del conjunto de reglas, procesos, procedimientos, funciones, servicios y actividades relativos al uso o empleo eficiente de los medios militares, así como del fortalecimiento y consolidación de las capacidades militares (artículo 18°) y, en cumplimiento de sus objetivos, mantendría una relación funcional con los Jefes de los Estados Mayores Generales de las FFAA, quienes serían sus asesores en el planeamiento militar conjunto (artículo 19°). De manera que el decreto 683 conservó las responsabilidades del Estado Mayor Conjunto en consonancia con el énfasis dado por la Ley de Defensa Nacional al accionar militar conjunto.

Pocos días después de la aprobación del decreto 683, el decreto 703 del 30 de julio de 2018 definió una nueva Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) y derogó los decretos 1.714 del 10 de noviembre de 2009 y 2.645 del 30 de diciembre de 2014 sancionados durante la presidencia de Cristina Fernández. La nueva DPDN sostuvo que la política de defensa debía contribuir conforme a sus competencias y responsabilidades específicas con los objetivos transversales determinados por el gobierno nacional durante la presidencia de Mauricio Macri, esto es, la “lucha contra el narcotráfico”, la “reducción de la pobreza” y la “unión de los argentinos”. Consideraba que, si bien estos objetivos prioritarios del gobierno nacional eran responsabilidades primarias de otros organismos del Estado nacional, el Ministerio de Defensa y las FFAA tenían en relación con los mismos un “rol de interacción, coordinación o apoyo”. Tal era el caso de las operaciones de apoyo a la seguridad interior, apoyo a la comunidad y apoyo a la política exterior en el marco de la legislación vigente. Sin embargo, el cumplimiento de las misiones del instrumento militar enfrentaba, conforme el diagnóstico de la Directiva, “limitaciones en materia de organización, despliegue, doctrina, equipamiento, alistamiento y adiestramiento” que imponía una “profunda política de reconversión” para promover una “modernización” o el “mejoramiento de las capacidades” de la defensa nacional “conforme las previsiones estratégicas de corto, mediano y largo plazo”³⁸.

Entendemos que una estrategia nacional debe comprender las potenciales conexiones o solapamientos existentes entre las “agresiones de origen externo”, objeto de la política de defensa y de su instrumento militar, y las de la política de seguridad y sus instrumentos de seguridad y policiales específicos. La pregunta es si esto debería ser materia de la DPDN. El énfasis de la Directiva en las problemáticas de seguridad transnacional demuestra que se asume una perspectiva de seguridad ampliada en la política de defensa nacional de la presidencia de Macri, desbordando las competencias de la defensa y su instrumento militar hacia la esfera específica de la política criminal y, en consecuencia, desperfilando las capacidades y empeñamiento de dicho instrumento y haciendo que una misión subsidiaria –como es el excepcional apoyo a las fuerzas de seguridad y policiales– se torne, en los hechos, más relevante que su misión principal.

38 Ídem.

Por lo visto hasta aquí, es claro que el “riesgo” de la criminalidad transnacional no está comprendido como objeto de la misión principal de la defensa nacional y su instrumento militar. Por tanto, su incorporación en la Directiva puede ser leída como expresiva de esa concepción de seguridad ampliada. Es cierto que, conscientes de las restricciones que la legislación nacional impone al empleo excepcional y subsidiario de las FFAA en el apoyo a las fuerzas de seguridad y policiales en los asuntos de seguridad interior o pública, la DPDN sostenía que la criminalidad transnacional era responsabilidad primaria de los organismos de seguridad pública y de inteligencia nacional y criminal. No obstante, a la par afirmaba que las FFAA contaban “con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas” que podían ser empleadas “en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas”, aun cuando su participación en el diseño, ejecución y evaluación de dicha estrategia quedaba sujeta al marco legal impuesto por las Leyes 23.554 de Defensa Nacional, 24.059 de Seguridad Interior, 24.543 Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar, 25.520 de Inteligencia Nacional y 26.102 de Seguridad Aeroportuaria³⁹.

En esta apretada síntesis de esta DPDN es posible concluir con dos afirmaciones. En primer lugar, el péndulo se movió desde el énfasis legal en las agresiones de origen externo exclusivamente estatales hacia una mayor intervención de las FFAA en asuntos de seguridad, esto es, hacia misiones secundarias. No hubo un cambio explícito en la noción sobre las amenazas manifestado en la norma ni en la DPDN. Sin embargo, sí se modificó la concepción de la función militar, la cual no se restringió a los ataques exteriores provenientes de FFAA de otros Estados o, al menos, que provengan de otros Estados según el derecho internacional, sino que incluye también funciones de seguridad interior.

En segundo lugar, el péndulo se había movido dentro de los márgenes que da la Constitución y la ley. El cambio en 2018 fue grande con respecto a 2006, pero no con relación a 1988. La Ley no se modificó. El cambio de orientación del rol de las FFAA puede ser inconveniente en términos de política militar, de política de defensa nacional y estratégico, pero no por eso es inconstitucional.

La posición del péndulo no se mantuvo por mucho tiempo. En 2019, Macri

39 Ídem.

sería derrotado en las elecciones por Alberto Fernández, quien completaba su fórmula presidencial con la expresidenta Cristina Fernández. Los cambios en materia de defensa nacional se hicieron esperar. Sin embargo, cuando llegaron, el resultado fue previsible.

4.3. Reglamentación de la Ley de Defensa durante la presidencia de Alberto Fernández: los decretos 571 de 2020 y 457 de 2021

Durante la presidencia de Alberto Fernández, el decreto 571 del 26 de junio de 2020 derogó los decretos 683/18 y 703/18 sancionados durante la presidencia de Mauricio Macri. El decreto 571/20 reestableció la vigencia de los decretos 727/06 y 1.692/06. Se sostuvo que la distinción esencial entre seguridad interior y defensa nacional estaba fundada en que la primera tenía por misión “prevenir, conjurar e investigar las amenazas de naturaleza criminal” y la segunda “conjurar y repeler las amenazas de naturaleza militar estatal”. Por tanto, el decreto del presidente Macri habría modificado “la voluntad del legislador y el espíritu” de la Ley de Defensa Nacional eliminando lo dispuesto en la redacción del decreto 727/06 que definía las “agresiones de origen externo”, invocadas en el artículo 2° de la mencionada Ley, como

“... el uso de la fuerza armado por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de Naciones Unidas”⁴⁰.

Si para la administración Macri el decreto de Kirchner había sido inconstitucional por exceso reglamentario al añadirle el requisito subjetivo e instrumental al criterio geográfico de la agresión, para la del presidente Fernández, el decreto de Macri era inconstitucional por haberle quitado esa especificación. Ambas ideas están equivocadas. Los considerandos del decreto 571/20 aciertan al sostener que “la voluntad del legislador” de 1988 era que se entendiera las “agresiones de origen externo” en el sentido de agresiones estatales. Sin embargo, no es cierto que, como dicen los mismos fundamentos, el decreto de Macri haya alterado “el espíritu de la Ley de Defensa Nacional”, ya que el texto de

40 ARGENTINA. Decreto 571. *Infoleg*. 26 de junio de 2020.

la Ley no reflejó lo que se discutió en el Congreso Nacional. Lo cierto es que la Ley soportaba ambas concepciones.

De acuerdo con el decreto 571/20, el decreto 683/18 poseía otro vicio: disolvió la distinción entre defensa nacional y seguridad interior, lo que, según el texto, se oponía al “sólido consenso normativo y doctrinario alcanzado desde la recuperación de la democracia en el año 1983”⁴¹. La derogación del decreto 1.691 de 2006, afirmaba la fundamentación, había alterado el criterio esencial de organización de las FFAA que disponía que su misión principal consistía en “conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otros Estados”, misión principal que debía orientar su doctrinaria, estructura orgánica y funcional. Ese cambio habría modificado el criterio por el cual el cumplimiento de las misiones subsidiarias de las FFAA “no debía afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de su misión primaria y esencial”⁴². En otras palabras, las misiones secundarias de las FFAA habrían pasado a ocupar un rol tan preponderante que opacaron la principal. Finalmente, los considerandos alertaban sobre la eliminación en el decreto 683/18 –dentro de las misiones subsidiarias de las FFAA– de la participación en la “construcción de un sistema de defensa subregional”⁴³.

Por otra parte, el decreto 571/20 recuperó la fundamentación del decreto 727/06 en cuanto al rechazo a la noción de “nuevas amenazas”. Concluyó que los motivos por los cuales debían derogarse los decretos dictados por el presidente Macri y reestablecer los del presidente Kirchner y de Cristina Fernández era que los primeros contradecían las Leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, ya que, el decreto 703/18 había establecido “el universo de las denominadas ‘nuevas amenazas’ como hipótesis del empleo del Instrumento Militar” habilitando a las FFAA para apoyar:

“... estrategias tendientes a enfrentar problemáticas como ‘la desarticulación de redes delictivas vinculadas al narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando’, así como para ‘prevenir la expansión del

41 Ídem.

42 Ídem.

43 Ídem.

terrorismo transnacional”, poniendo “en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta como el Instrumento Militar que se encuentra funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales”⁴⁴.

El 14 de julio de 2021, poco más de un año después de dictados los nuevos decretos reglamentarios de la Ley de Defensa Nacional, se aprobó el decreto 457 con la nueva Directiva de Política de Defensa Nacional, complementaria de las Directivas aprobadas por los decretos 1.714 de 2009 y 2.645 de 2014. Una vez más, esta Directiva decía expresar el contenido esencial de la Ley de Defensa Nacional y criticaba los decretos 683 y 703 de 2018 derogados por el decreto 571/20, que difuminaba la “diferencia esencial que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior”⁴⁵. Como hemos visto, esta concepción no atendía al texto literal de la ley, sino que pretendía ser fiel a lo expresado por los legisladores en el Congreso. De allí que la asociación de esas agresiones exclusivamente con las de FFAA de otro/s Estado/s especificaba en forma restrictiva el contenido del artículo de dicha Ley.

Con el gobierno de Alberto Fernández, el péndulo se movió para posicionarse nuevamente en el extremo que lo había colocado la normativa de los presidentes Kirchner y Cristina Fernández. Esto se prueba en el restablecimiento de la vigencia del decreto 727/06, su interpretación de la idea de “agresión de origen externo” de la Ley de Defensa Nacional, distinta a la propuesta por el gobierno de Macri. Basados en una idea de que los conflictos armados en los que se debe usar las FFAA son los interestatales, el gobierno de Alberto Fernández rechazó cualquier ampliación de la concepción de la defensa nacional a hipótesis concebidas con la idea de “nuevas amenazas”. En la Directiva de Política de Defensa Nacional también se expresó el movimiento del péndulo con respecto a su predecesor. Aunque en ciertos puntos mostraba un consenso multipartidario que parecía equilibrar el péndulo, en otros confrontaba con lo que había sido la Directiva del gobierno anterior.

44 Ídem. El título “c” del artículo 32º de la Ley de Seguridad Interior establece que el empleo subsidiario y excepcional de las FFAA en operaciones de seguridad interior “no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación” (ARGENTINA. Ley de Seguridad Interior 24.059. Op. cit).

45 ARGENTINA. Decreto 457. *Argentina.gob.ar*. 14 de julio de 2021.

5. Conclusiones

En este artículo hemos analizado la política de defensa nacional argentina desde el aspecto legal y en relación con las concepciones sobre las amenazas expresadas en las reglamentaciones de la Ley de Defensa Nacional entre 2006 y 2024. Para ello, nos valimos de la metáfora del “péndulo”.

Partimos de dos consideraciones constitucionales y legales que son condiciones de posibilidad del péndulo. La primera, es que la Constitución habilita a los poderes políticos la asignación de fines y funciones a las FFAA que crean convenientes en cada momento, el Congreso a través de las leyes y el Poder Ejecutivo a través de los decretos. En otras palabras, la Constitución habilita el péndulo.

En segundo lugar, indicamos que la condición de posibilidad del péndulo en la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional está en el propio texto de la Ley. Aunque tanto los legisladores que apoyaron como quienes rechazaron el proyecto sancionado en 1988 hayan coincidido en entender que la idea de “agresiones de origen externo” se refería a las agresiones de origen externo con las FFAA de otro Estado, lo cierto es que la letra de la Ley sólo explicita el criterio geográfico (que sea de origen externo), pero no el subjetivo (que sea un Estado) ni el instrumental (que sea con sus FFAA). Con lo cual, la Ley acota la reglamentación en el primer aspecto, pero no en los dos segundos. Dicho de otro modo, el Poder Ejecutivo no podría establecer en la reglamentación que las FFAA se utilicen para agresiones de origen interno. Sin embargo, sí está en su órbita reglamentar el aspecto subjetivo e instrumental de la agresión como condiciones para el uso del instrumento militar.

De hecho, lo que nuestro análisis muestra es que ha sido en estos aspectos donde se ha movido el péndulo. Si la reglamentación del presidente Néstor Kirchner estableció que la agresión de origen externo debía ser perpetrada por un Estado mediante sus FFAA, en la del presidente Mauricio Macri se quitó la mención estatal y la utilización de sus FFAA. Es cierto que, tal como vimos, ni siquiera el decreto de Kirchner acotaba el criterio instrumental al uso de las FFAA, ya que la remisión al derecho internacional que hacía la norma jurídica habilitaba la utilización de las FFAA ante ataques estatales en los que el agresor se valga de milicias privadas u otros agentes no estatales. En cualquier caso, el criterio subjetivo sí se mantuvo.

Ahora bien, a pesar de este movimiento pendular, es posible reconocer consensos, es decir, un punto fijo en el cual políticos y especialistas militares y civiles coinciden. No pretendemos subestimar las diferencias, que son políticas e ideológicas. Sin embargo, las discusiones parten de un marco constitucional y normativo en torno de las Leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior sobre el que hay un amplio consenso. El consenso constitucional supone, por un lado, asumir que al Congreso le corresponde determinar las misiones de las FFAA y al Ejecutivo ejercer efectivamente una conducción política coordinada de las esferas de defensa nacional, la seguridad pública e inteligencia nacional por parte de las autoridades democráticamente electas.

Existen otros consensos relativos a la necesidad de reestructurar y rediseñar el despliegue de las FFAA, aumentar el presupuesto de defensa e incrementar los gastos en sistemas de armas y operaciones, potenciar el accionar militar conjunto de las FFAA Argentinas y la interoperabilidad con FFAA de otros países –principalmente del Cono Sur–, entre otras variables centrales que abordaremos en trabajos futuros. Sin embargo, a nivel normativo, lo que denominamos el “papel” en la defensa nacional, estas son las bases que han construido la política de defensa nacional durante el siglo XXI. Si se tiene en cuenta el pasado cercano vinculado a las relaciones civiles–militares y el carácter profundamente pendular de otras esferas de la política nacional, es posible pensar que estos consensos son fundamentales y sumamente importantes. Derribarlos supone lidiar con costos políticos y problemáticas jurídicas.

Ahora bien, este trabajo mostró que no hay consenso en que se adopte una definición restringida de agresiones externas como exclusivamente encarnadas por FFAA de otro/s Estado/s. Esto último es más importante frente al nuevo desplazamiento producido con el decreto 1.112 del 19 diciembre de 2024 del presidente Javier Milei, el cual, como dijimos en la introducción, no fue objeto de análisis. El péndulo volvió a inclinarse en un sentido similar al de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional dada durante la administración de Mauricio Macri, pero llevándolo a un punto en el cual nunca había estado. El nuevo decreto amplió y diversificó los supuestos comprendidos dentro del concepto “agresión de origen externo”. Un ataque terrorista o de una organización transnacional quedan abarcados explícitamente dentro de las hipótesis de actuación de las FFAA.

Más allá de las consecuencias políticas y jurídicas de la nueva reglamentación, que hemos analizado en otro lugar⁴⁶, quedará para el futuro un estudio sobre su impacto en el diseño y despliegue de las FFAA, la relación entre el cumplimiento de su misión principal y las misiones subsidiarias, la doctrina, instrucción, adiestramiento y educación del personal militar y en la adquisición y modernización de los sistemas de armas. Este estudio permitiría contar con un panorama comprehensivo de los cambios y de las constantes en la política de defensa nacional en el siglo XXI.

6. Referencias bibliográficas

- ANZELINI, Luciano. "Del acomodamiento civil deficiente al gobierno político de la Defensa: planeamiento estratégico del sector en Argentina, 2015-2021". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. 2023, no. 75, pp. 143-161. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://doi.org/10.17141/iconos.75.2023.5417>
- ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. 1994. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- ARGENTINA. Decreto 457. *Argentina.gob.ar*. 14 de julio de 2021. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-457-2021-352107/texto>
- ARGENTINA. Decreto 571. *Infoleg*. 26 de junio de 2020. Recuperado el 23 de septiembre 2023 de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/335000-339999/339322/norma.htm>
- ARGENTINA. Decreto 683. *Infoleg*. 23 de julio de 2018. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/312581/norma.htm>
- ARGENTINA. Decreto 727. *Infoleg*. 12 de junio de 2006. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116997/norma.htm>
- ARGENTINA. Ley de Defensa Nacional 23.554. *Infoleg*. 26 de 1988. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- ARGENTINA. Ley de Seguridad Interior 24.059. *Infoleg*. 17 de enero de 1992. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>
- BARRIOS, Miguel Á. (dir.), *Diccionario latinoamericano de seguridad y geopolítico*. Biblos, Buenos Aires, 2009.

46 TRIPOLONE, Gerardo y SOPRANO, Germán, "El péndulo volvió a moverse: la nueva reglamentación de la Ley de defensa nacional". Op. cit., pp. 1-6.

- BARTOLOMÉ, Mariano. "Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes", *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 2019, no.25, pp. 8-23. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4249/3202>
- BARTOLOMÉ, Mariano. "El empleo actual del concepto de guerra en las relaciones internacionales". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 2017, vol. 12, no.2, pp. 43-66. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/2793>
- BARTOLOMÉ, Mariano. "La seguridad internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación". *Relaciones Internacionales*, 2018, no. 55, pp. 123-145. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/5845/5388>
- BATTAGLINO, Jorge. "Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo". En: MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coords.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 2011. pp. 241-250.
- BATTALEME, Juan. "El futuro de la defensa nacional después de la tragedia del ARA San Juan". Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, 2018.
- BOWYER, Richard, *Dictionary of Military Terms. Third Edition*. A&C, Londres, 2007.
- CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA. "Mensaje de Asunción del Presidente D. Raúl Ricardo Alfonsín" [en línea]. 10 de diciembre de 1983. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso. <https://bcn.gob.ar/uploads/Alfonsin-DOSSIER-legislativoAVIN153-Mensajes-presidenciales.-Mensaje-de-asuncion.-Congreso-Legislativo-de-la-Nacion-Argentina-.pdf>
- DIAMINT, Rut. "¿Quién custodia a los custodios? Democracia y uso de la fuerza en América Latina". *Nueva Sociedad*, 2018, no.278, pp. 24-35. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://nuso.org/articulo/quien-custodia-los-custodios-democracia-y-uso-de-la-fuerza-en-america-latina/>
- EISSA, Sergio. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales*. 2017, no.53, pp. 247-265. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/3949/3931>
- EKMEKDJIAN, M. Á. *Tratado de derecho constitucional. Tomo II (Arts. 14bis a 27)*. Buenos Aires: Depalma, 1994.
- LÓPEZ, Ernesto. "Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares". En: LÓPEZ, Ernesto (comp.), *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, 2007, pp. 17-37.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Colección de Debates Parlamentarios*

- de la Defensa Nacional. *Ley de Defensa Nacional. Ley 23.554/88*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2010.
- MONTENEGRO, Germán. "El marco doctrinario". En: DERGHOUGASSIAN, Khatchick et al, *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2012, pp. 157-178.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Resolución 3.314. 14 de diciembre de 1974. Definición de la Agresión. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/743/93/PDF/NR074393.pdf?OpenElement>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española* [en línea]. 2023. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://dle.rae.es/p%C3%A9ndulo>
- RIAL, Juan. "El concepto de agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones". *Relaciones Internacionales*. 2018, no.55, pp. 227-244. Recuperado el 18 de septiembre de 2023 de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/6155/5395>
- SAIN, Marcelo. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- SAIN, Marcelo. "Las Fuerzas Armadas y la 'guerra contra las drogas' en Argentina (2011-2018)". En: TOKATLIAN, Juan Gabriel et al., *De militares a policías. La "guerra contra las drogas" y la militarización de Argentina*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2018, pp. 89-198.
- SAMPÓ, Carolina. "¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas en Argentina (2008-2018)". En: SAMPÓ, Carolina y ALDA, Sonia (comps.), *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, Lima: Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú/Real Instituto Elcano, 2019, pp. 107-127.
- SOPRANO, Germán y TRIPOLONE, Gerardo, "Fuerzas Armadas para Qué. Concepciones sobre el empleo de la fuerza militar en la Argentina del siglo XXI", *Revista Científica General José María Córdova. Revista Colombiana de Estudios Militares y Estratégicos*, 2025, vol. 23, no. 49, pp. 231-249. <https://doi.org/10.21830/19006586.1435>
- SPOTA, Julio. "Insistir en el error. Desaciertos estratégicos de la política de Defensa Nacional Argentina". *Casus Belli*. 2021, no.2, pp. 39-75. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://fe.undef.edu.ar/publicaciones/ojs3/index.php/casusbelli/issue/view/2>
- TAUBER SANZ, Nicolás G. "Art. 21". En: GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastián (eds.), *Constitución de la Nación Argentina Comentada. Tomo I*. Buenos Aires: La Ley, 2019, pp. 794-815.
- TELLO, Ángel. "La teoría de las relaciones internacionales desde el punto de vista político-

- polemológico". *Relaciones Internacionales*, 2010, no.39, pp. 217-242. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1241/1190>
- TRIPOLONE, Gerardo. *Proveer a la defensa común. La Constitución de la defensa nacional en Argentina*. Buenos Aires: Thomson Reuters-La Ley, 2024.
- TRIPOLONE, Gerardo y SOPRANO, Germán, "El péndulo volvió a moverse: la nueva reglamentación de la Ley de defensa nacional". *La Ley*, 2025, año, LXXXIX, no. 59, pp. 1-6.
- UGARTE, José Manuel. "La política de defensa argentina: concepciones opuestas, falta de rumbo". *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 2022, vol.7, no.14, pp. 6-32. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de <https://perspectivasrcs.unr.edu.ar/index.php/PRCS/article/view/660>
- UGARTE, José Manuel. "Relaciones civiles-militares en América Latina: peculiaridades, lecciones aprendidas, aprendizajes en curso, propuestas". *Revista Política y Estrategia*, 2022, no. 140, pp. 63-98. Recuperado el 23 de septiembre de 2023 de https://www.politicayestrategia.cl/index.php/rpye/article/view/988?fbclid=IwAR2CwvpvEo7Y2Qn4AldYyljjo_NeBfreMTTHCtbefyMt-GygKKfyqSDnBualQ