

**Carrera: Curso Superior en Defensa**

**Nacional Asignatura: Defensa Nacional**

**Profesor: Lic. Sebastián Zurutuza (Adjunto)**

**Año: 2024**

**Cuatrimestre: Primero**



## **UNIDAD DIDÁCTICA I:**

***“Defensa Nacional, Sistema Internacional y Posicionamientos Estratégicos”***

### **Punto a) del programa - Contenidos:**

- a. La Defensa Nacional como función del Estado y política pública (pág. 2)
- b. La Seguridad Estratégica del Estado. Riesgo, amenaza y agresión (pág. 17)
- c. La relación entre Defensa Nacional, Seguridad Internacional y Estrategia (pág. 23)

### **Lecturas:<sup>1</sup>**

BARTOLOMÉ, Mariano, *“La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación”*, Revista de Relaciones Internacionales, UNLP, N° 55, año 2018.

DERGHOUGASSIAN, Khatchik, *“Evolución de la Política de Defensa”*, La Defensa en el Siglo XXI: Argentina y la Seguridad Regional (Comp.), Capital Intelectual, Buenos Aires, 2012.

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Las lecturas pueden ser ampliadas o modificadas a criterio de la Cátedra y en relación a aquellas incluidas en la generalidad del programa en razón de las necesidades pedagógicas.

## Resumen didáctico – UNIDAD I: Parte I

### a. La Defensa Nacional como función del Estado y política pública.

Habiendo ya abordado y analizado oportunamente en el marco de la Unidad Didáctica I la cuestión del Estado y su vinculación histórica con el conflicto; la guerra, la paz y la función de la Defensa, cabe introducirnos en diversos ámbitos de articulación entre la Defensa y otros objetos de análisis: la Seguridad Internacional, la Seguridad Estratégica del Estado, la amenaza, la agresión y la Estrategia.

La **Defensa Nacional** es una actividad atribuible al Estado que tiene por objeto garantizar los intereses vitales, estratégicos y todos aquellos que sean dispuestos por la conducción política, en el marco del ejercicio legal y monopólico de la violencia.

El **Estado** es una unidad política autónoma que se desenvuelve y actúa en un entorno sistémico; el sistema internacional. En este sentido, la **Defensa Nacional** está íntimamente vinculada con otra actividad estatal fundamental: la **Política Exterior**.

La Defensa Nacional garantiza diversos intereses y objetivos que son también expresados y gestionados por la Política Exterior. La Defensa Nacional puede aportar a la Política Exterior en tiempo de paz – como situación deseable- y en tiempo de conflicto, como condición necesaria. En paralelo, la Política Exterior puede orientar al diseño de la Política de Defensa.

En el sistema internacional, aquellos actores que lo componen y que son de carácter estatal tanto como no-estatal<sup>2</sup>, se relacionan estratégicamente, pendulando entre identificaciones cooperativas y competitivas, en muy variados entornos y escenarios.



<sup>2</sup> La noción de actor no-estatal implica la condición de aquellos actores que carecen de todos o algunos de los atributos fundamentales del Estado –territorio, población y orden político-jurídico expresado en *imperium* (interno) y soberanía (externo)- pero que por sus características; organización, funciones y objetivos, interactúan con los Estados e impactan en la dinámica sistémica. Dentro de un esquema de decisión estratégica, pueden ser identificados como aliados, neutrales o enemigos y pueden adoptar distintas manifestaciones en relación con el Estado, al ser de carácter para-estatal, sub-estatal, supra- estatal o proto-estatal. Sus intereses pueden muy variados, incluyendo la filantropía (ONGs), el provecho y el lucro (corporaciones multinacionales y transnacionales) así como objetivos políticos y sociales (movimientos) a ser logrados por vías pacíficas o violentas.

Desde un enfoque histórico, observamos que, en el Occidente moderno y dentro del contexto político y cultural de los siglos XV y XVI -coincidentes con el período del Renacimiento Italiano y el ingreso a la modernidad europea-, es el florentino **Nicolás Maquiavelo** (1469-1527) quien se erige como el principal teórico político, desplegando un pensamiento cabalmente realista.

La concepción y la lógica política de Maquiavelo sustentan en forma reconocible a la concepción y la praxis política modernas. La observación y el análisis del florentino tienen un sustento histórico y pretérito tanto como contemporáneo en su época. Maquiavelo une teoría y praxis en su obra, como ocurre en “El Príncipe” (1513).

En este libro adquiere relieve una característica destacada; el hecho de que la apreciación de la realidad política de la península itálica tiene un profundo anclaje en el análisis del contexto internacional de la época –como estímulo o *input*-, aunque el vocablo “internacional” deba ser tomado con cierta cautela en el contexto europeo de finales de los siglos XV y XVI ya que varios de los Estados nacionales recién se estaban consolidando, no siendo aún el caso de lo que cuatro siglos después devendría en la Italia unificada; el gran desvelo y preocupación de Maquiavelo.

No obstante, el florentino, al tiempo que analiza las particularidades de los liderazgos individuales e históricos, refleja los escenarios de cooperación y competencia entre los actores políticos estatales de su contemporaneidad, desde los Estados-nacionales consolidados (Francia, España) hasta las pequeñas “repúblicas” (ciudades-estado) de la península.



Es notable que este método de observación y abordaje se haya consolidado con los siglos, tanto en lo teórico como en lo práctico, con una cualidad deductiva, al emplearlo los teóricos, analistas y decisores para interpretar al escenario internacional en el cual se encuentra inmerso determinado actor y poder, y desde allí extraer conclusiones que -en la praxis- resultan en aportes al diseño y construcción de las políticas exteriores y, dato no menor, de las políticas de defensa por parte de los Estados. Maquiavelo deduce que desde el entorno de los actores surgen los estímulos (la conducta de otros actores, por ejemplo) que conducen a sus líderes a pensar y actuar en determinado sentido.

En materia de ciencias y artes militares, Maquiavelo, quien fuera Secretario de la Segunda Cancillería de la República de Florencia (cargo que cumplió con eficiencia aún en su segunda línea), tuvo oportunidad de desarrollar numerosas tareas diplomáticas y actuó como Secretario de un comité encargado de asuntos militares y de la guerra.

Observador agudo, presencial y activo de las convulsiones políticas de su tiempo, dejó su pensamiento y experiencia en sus obras “El Príncipe” (1513), “Discursos sobre la primera década de Tito Livio” (escrita de forma interrumpida por la redacción de su obra más conocida y finalizada en 1517) y “Del arte de la guerra” (1519- 1520).

Ellas versan sobre la actividad militar, como Defensa del Estado y como expresión de la voluntad política de las conducciones de cada época. Maquiavelo fue un crítico del sistema de milicias mercenarias tan expandido en su momento y fue una constante en su pensamiento el abogar por la constitución de milicias regulares pertenecientes a las unidades políticas y bajo la conducción de las mismas.

Durante su actuación pública, su contribución más destacada en este campo se realizó en 1505 mediante la redacción de una **norma para la creación de la milicia florentina**. En su introducción ya develaba algunas de sus ideas principales, partiendo de la afirmación de que **la base de una república es “justicia y armas”**.

#### Algunas máximas de Maquiavelo en relación a la Defensa:

*“Estos principales fundamentos de todos los Estados, [...], son las buenas leyes y las buenas tropas; y como no puede haber buenas leyes sino donde hay buenas tropas, y donde hay buenas tropas conviene que sean buenas las leyes [...].”*

*“Sin ejército propio no hay Estado seguro [...] las naciones necesitan un ejército.”*

*“Debe el príncipe procurar fortificar el territorio propio, [...] porque aquel que tenga su ciudad bien fortificada [...] jamás será atacado ligeramente [...].”*

Maquiavelo, en los albores de la Edad Moderna, es quien introduce de forma sistemática la cuestión de la Defensa del Estado en una nueva teoría política independiente de las ciencias morales y de la teología. Se trata de un producto intelectual que sustentará muchas nociones que aportan a la construcción de la estatalidad contemporánea.

Avanzando hasta los albores del siglo XIX, en el ámbito europeo y con los Estados nacionales en consolidación, será **Carl Von Clausewitz** (1780-1831) -un alto oficial prusiano veterano de las Guerras Napoleónicas, teórico de la ciencia militar y destacado estratega- quien profundice y desarrolle algunas ideas y observaciones previas de Maquiavelo en el campo de lo bélico y sobre todo en su tenor de fenómeno político.

Autor del tratado **“De la Guerra”** (*Vom Kriege*, 1832), editado tras su muerte e inconcluso, el pensamiento del prusiano ha sido y es aun tremendamente influyente en la concepción de la ciencia militar occidental y en la Teoría de la Estrategia.



Clausewitz atribuye un carácter eminentemente político a la guerra. Y a la derrota y la victoria, una condición moral y psicológica por parte de los actores.

En este sentido hay conceptos capitales en la obra “De la Guerra” que evidencian su relación –como objeto de la Defensa- con lo político. Entre varios otros, el mayor legado del prusiano a la ciencia militar pero también al pensamiento estratégico, es la definición de la guerra como un evento político. Dice Clausewitz:

*“¿Cuál es la idea fundamental de la defensa? Es la de parar un golpe. ¿Por qué señal se distingue? Se distingue porque en ella se espera el golpe que se debe parar.*

*La guerra es la continuación de la política por otros medios.*

*La guerra entablada por una comunidad, la guerra entre naciones enteras, y particularmente entre naciones civilizadas, surge siempre de una circunstancia política, y no tiene su manifestación más que*



por un motivo político.

*La guerra en relación a sus tendencias dominantes constituye una **maravillosa trinidad**, compuesta del poder primordial de sus elementos, del odio y **la enemistad** que pueden mirarse como un **ciego impulso** de la naturaleza; de la caprichosa influencia de **la probabilidad** y del azar, que la convierten en una **libre actividad** del alma; y de la subordinada naturaleza de un **instrumento político**, por la que recae puramente en el campo del **raciocinio**.*

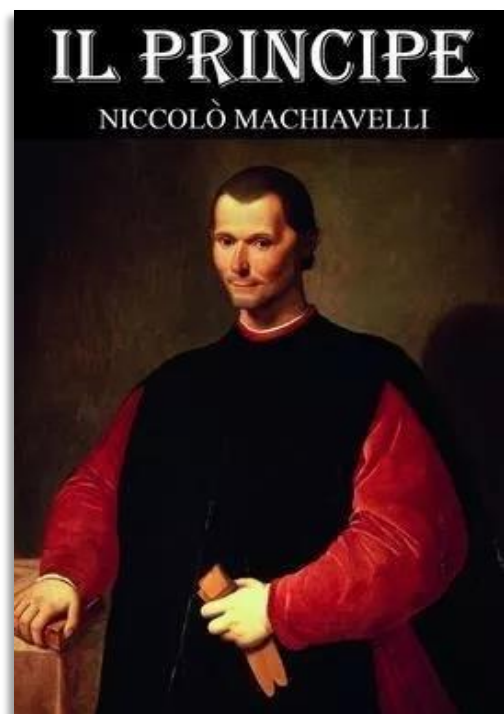
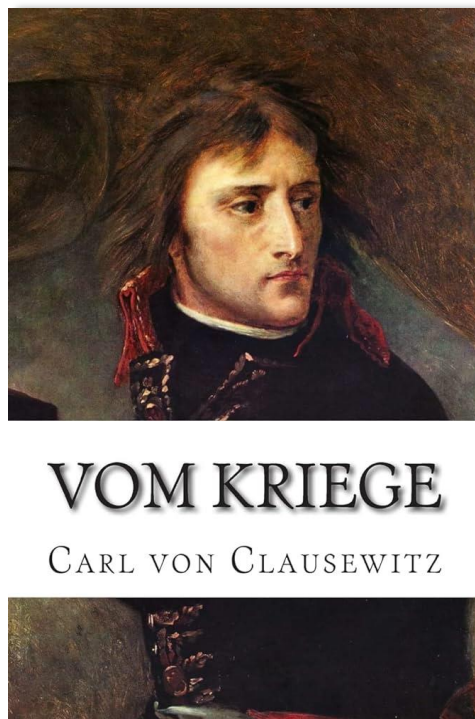
*La guerra es un **acto de violencia** que intenta obligar al enemigo a someterse a nuestra voluntad.*

*La guerra no es simplemente un **acto político**, sino un verdadero **instrumento político**, una continuación de las relaciones políticas, una gestión de las mismas con otros medios.*

*Cuanto más importante y de mayor entidad sean los motivos de la guerra, cuanto más afectan a los intereses vitales de los pueblos, con mayor empeño se tratará de derribar al adversario, entonces tienden a confundirse objetivo militar y fin político (...) la simple continuidad del combate será suficiente para conseguir, de forma gradual, que la pérdida de fuerzas sufrida por el enemigo llegue a un punto en que su objetivo político no tenga una adecuada compensación, y en este punto tenderá por tanto a abandonar la lucha.”*

Las concepciones de Maquiavelo y Clausewitz, con independencia del tiempo, contextos y situaciones, se mantienen incólumes en el devenir y el azar de la Historia: organización política (Estado), praxis política y conflicto bélico, son fenómenos íntimamente relacionados y articulados.

No es de extrañar que el pensamiento de ambos pensadores continúe influyendo la Teoría Política, la Teoría de la Estrategia y las Ciencia y el Arte militar.

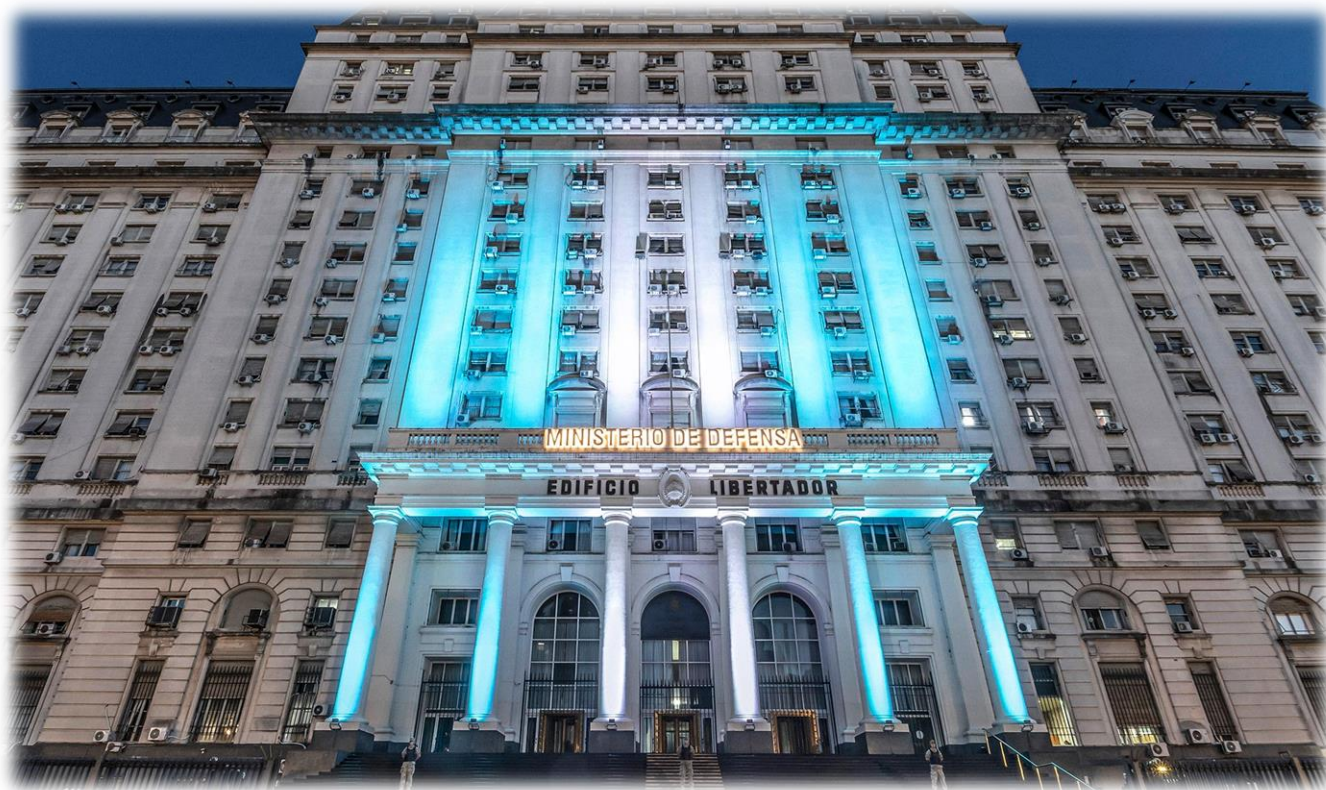


### a. 1. El Sistema de Defensa argentino. Principios y bases.

La Defensa Nacional, como política pública y sectorial del Estado, así como actividad gubernamental, se inserta dentro un sistema específico que se asimila con ese Estado cual organización político-administrativa con una propia racionalidad y legalidad.

En la República Argentina, la Defensa Nacional surge del nivel ministerial de gobierno (**Ministerio de Defensa**) y se articula con sus pares de misma jerarquía, bajo la coordinación eventual de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en razón de las funciones, objetivos y alcances que le sean política y normativamente impuestos. Es una obligación indelegable del Estado; una responsabilidad, facultad y un servicio que aporta esencial y eminentemente a la Seguridad Estratégica de la Nación.

La Defensa puede definirse como un producto **sistémico; racional, orgánico y funcional**, en tanto se trata de un *“conjunto de personas, organismos y medios que, ordenadamente relacionadas entre sí y organizadas siguiendo determinados principios, leyes y reglamentaciones –racionalmente entrelazadas para cumplir funciones preestablecidas-, contribuyen al logro de un objetivo concreto: la Defensa Nacional.”*<sup>3</sup>



<sup>3</sup> “Primeras Jornadas sobre Defensa Nacional”, Vol. 770, Círculo Militar, Buenos Aires, 1974, pág. 174

En la República Argentina encontramos como principal antecedente histórico, político y normativo que el **Preámbulo** de la **Constitución de la Nación Argentina** (1853) refiere específicamente que los habitantes deben “*proveer a la defensa común*”. También en los principales **Pactos Preexistentes**, que dieron un marco político-jurídico a la Confederación Argentina previamente a la sanción de la Constitución de 1853, hay disposiciones para dotar de una política de Defensa a la novel nación:

- 1) **Tratado del Cuadrilátero** (1822) celebrado entre las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes, en tanto núcleo geopolítico de las Provincias de entonces, para garantizar los objetivos de paz y unión, y una alianza ofensivo-defensiva ante la posible agresión foránea que podía ocurrir desde España, Portugal, Brasil o la Banda Oriental (actual República Oriental del Uruguay);
- 2) **Pacto Federal** (1831-1832) que concreta la adhesión de diez provincias junto a las fundadoras Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Es el mayor acuerdo político de la Confederación Argentina ante la inexistencia de una Constitución, hasta 1853. Establece que las relaciones exteriores están en cabeza del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, así como una alianza ofensivo-defensiva ante posibles agresiones internas y externas, con el expreso compromiso entre las firmantes, incluyendo la defensa de aquellas provincias no firmantes.

La **Constitución Nacional** sancionada en 1853 y reformada en 1994, dispone y establece las responsabilidades y atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional en materia de Política de Defensa y Política Militar.

El Sistema de Defensa Nacional argentino halla sus fundamentos sobre dos principios que surgen de un consenso político y social amplio que, a través del proceso histórico, sustentaron las bases normativas representadas en Leyes, Decretos, Resoluciones, etc.:

- 1) **El gobierno civil y político de la Defensa;**
- 2) **La diferenciación conceptual entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.**

De ambos principios derivan lógicas estructurales, cultura institucional y una racionalidad particular válidas tanto para el organismo de conducción de la política de Defensa en el ámbito ministerial (MINDEF) como en la órbita propia del Instrumento Militar (IM) en el marco del Estado Mayor Conjunto de las FFAA y de las Jefaturas de Estado Mayor (JEM) de cada Fuerza.

En un nivel conceptual encontramos:

- 1) **Gobierno civil y político de la Defensa:** integrado por las autoridades legítimamente constituidas surgidas del orden político democrático y por el Instrumento Militar de la Nación (FFAA), conducidas por su jerarquía. El nivel estratégico nacional (político) diseña y orienta de manera explícita a la **política de Defensa** y a su correspondiente **política militar**, la que permite la organización y el funcionamiento del IM.  
El gobierno civil y político de la Defensa asume su rol de actuación en el nivel estratégico nacional mediante atribuciones de planificación, evaluación y control de las facetas que le son propias: recursos humanos, formación, adiestramiento, operaciones, equipamiento, logística y finanzas.

- 2) **Diferenciación conceptual entre Defensa Nacional y Seguridad Interior:** ambas son responsabilidades indelegables del Estado, pero se diferencian por: 1) naturaleza funcional; 2) diversidad de ámbitos de ejercicio; 3) bienes jurídicos tutelados. La Defensa Nacional se rige por la Ley 23.554 y la Seguridad Interior por la Ley 24.059.



El Decreto 457/2021 emitido por el Poder Ejecutivo Nacional que actualiza la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) en su última versión, establece en el Capítulo II - “Política de Defensa Nacional: concepción y posicionamiento estratégico de la República Argentina en materia de Defensa” de su Anexo, los siguientes principios y bases:

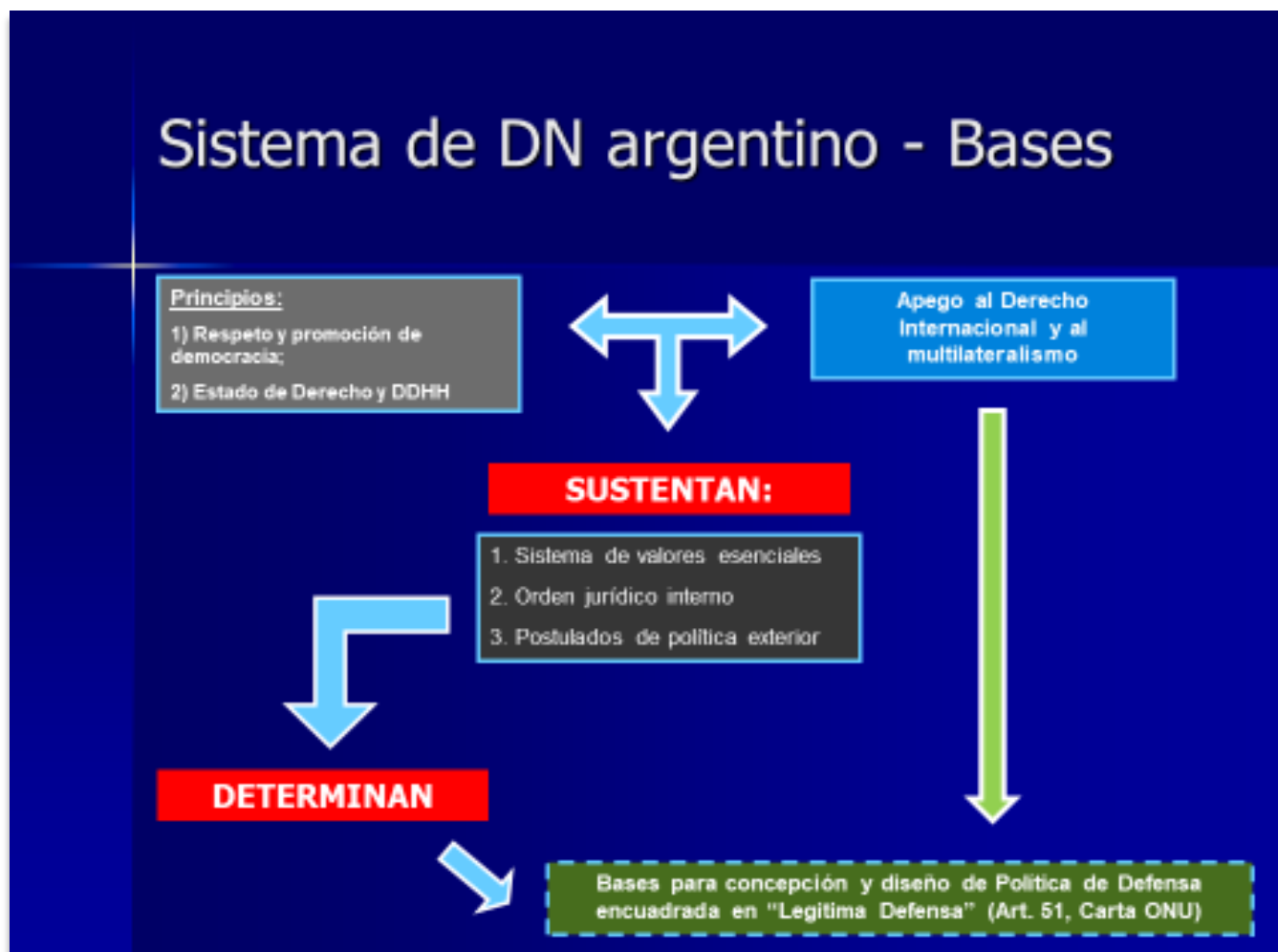
*“(La política de Defensa) Se encuentra fundada en el inequívoco respeto de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. Se sustenta en el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos primordiales para regular las relaciones entre Estados y resolver las controversias que entre ellos pudieran surgir, desplegando una inquebrantable vocación por la paz y la justicia. La orienta una firme convicción en la importancia que detenta la cooperación entre los Estados, único medio que puede llevar a la construcción y consolidación de una paz positiva, estable y duradera a nivel regional e internacional.”*

La DPDN reconoce e introduce la dimensión exterior e internacional de la Defensa, que le es propia y primaria:

*“La política de defensa nacional se desarrolla de manera articulada y complementaria con la política exterior, buscando contribuir de este modo a la protección de los intereses vitales y estratégicos de la Nación, a la consolidación de la paz regional y a la vigencia del derecho internacional. La evolución del sistema internacional, la correlación de fuerzas entre los principales actores estatales y bloques que lo componen, la situación de los entramados institucionales globales, el desarrollo de los procesos de integración y la conformación de alianzas regionales y mundiales constituyen, entre otros factores, aquellos a considerar en una apreciación estratégica que sirva de base para el inicio de un nuevo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN).”*



Desde la restauración democrática en 1983 hasta prácticamente la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional a través del Decreto 727/06, el acento de la política de Defensa fue colocado en la Política Militar -con el objetivo de lograr la sujeción de las FFAA al orden constitucional y las autoridades legítimas- más que en una cabal Política de Defensa, que implicara una concepción estratégica la cual involucrase un diseño, planeamiento y organización efectiva del IM. El Decreto 727/06 inaugura una etapa orientada hacia esta concepción y objetivos, centrados en la definición y praxis de una Política de Defensa.

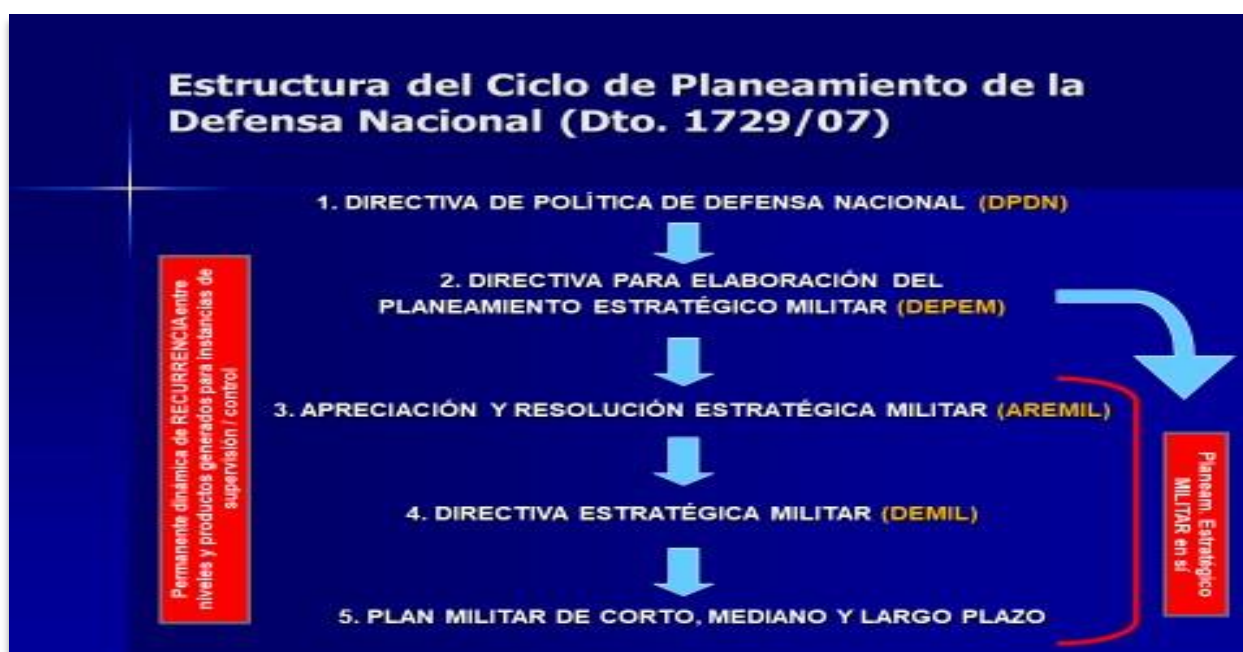


En cuanto a la estructura de diseño y planeamiento de la Defensa Nacional, el Decreto 1729/07, que dispone el establecimiento del “**Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional**”, señala en su Anexo I:

*“El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional se iniciará con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), suscrita por el Presidente de la Nación a propuesta del Ministerio de Defensa, a partir de la cual el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas formulará el Planeamiento Estratégico Militar correspondiente, el que se materializará en los documentos a) Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), b) Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), c) Directiva Estratégica Militar (DEMIL), d) Plan Militar de Corto, Mediano y Largo Plazo. Los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas serán responsables de la elaboración del planeamiento contribuyente correspondiente.”*

El Planeamiento militar está configurado e integrado por las siguientes instancias:

<b>PRODUCTOS (Planeamiento Militar)</b>	<b>NIVEL (PEN)</b>
Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN)	Presidencia – MINDEF
Directiva para Elaboración de Planeamiento Estr. Militar (DEPEM)	MINDEF – EMCOFA
Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)	MINDEF – EMCOFA
Directiva Estratégica Militar (DEMIL)	MINDEF – EMCOFA
Planes Militares: corto / mediano / largo De estos dos últimos surgirá el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL) y el subsecuente Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL)	EA, ARA, FAA





### Pirámide normativa del Sistema de Defensa Argentino



## **Cronología y jerarquía de la normativa que regula al Sistema de Defensa Nacional argentino**

1) **Constitución Nacional** (1853, Ref. 1994)

2) **Leyes:**

Ley de Defensa Nacional N° 23.554 (1988)

Ley de Seguridad Interior N° 24.059 (1992)

Ley del Servicio Militar Voluntario N° 24.439 (1994)

Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 (1998)

Ley de Inteligencia Nacional N° 25.520 (2002)



Cabe también mencionar a la Ley para el Personal Militar N° 19.101 (1971), que establece criterios administrativos para la carrera castrense y aspectos organizativos de las FFAA.

3) **Decretos principales:**

Decreto N° 545/03 – el PEN convoca al proyecto “*La Defensa Nacional en la Agenda Democrática*” para un debate plural, público y multidisciplinario para la actualización de la política sectorial de Defensa, integrado por académicos, universidades, ONG, funcionarios civiles y militares.

Decreto N° 727/06 – Reglamentación de la Ley 23.554

Decreto N° 1168/06 – Creación del Consejo de Defensa Nacional (CODENA)

Decreto N° 1691/06 - Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FFAA

Decreto N° 1729/07 – Ciclo de Planeamiento de la DN

Decreto N° 1714/09 – Directiva de Política de DN

Decreto N° 2645/14 – Directiva de Política de DN

Decreto N° 703/18 – Directiva de Política de DN

Decreto N° 457/21 – Directiva de Política de DN (última actualización)

## **Constitución de la Nación Argentina**

El Preámbulo de la Constitución Nacional se refiere a “consolidar la paz interior” (órbita de la Seguridad) y de “proveer a la defensa común” (órbita de la Defensa Nacional) en atención a las crisis recientes que había atravesado la naciente Confederación Argentina en términos de luchas intestinas y de algunos conflictos externos mantenidos con Brasil (guerra de 1826), Bolivia (disputa territorial por la Provincia de Tarija) y el enfrentamiento con Francia y Gran Bretaña (1845-1850).

El texto constitucional dispone atribuciones y facultades para dos de los tres Poderes de la República – el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo- en materia de Defensa Nacional.

## **Poder Legislativo Nacional**

El Artículo 75 y siguientes incisos:

(...)

25. Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz;





26. Facultar al Poder Ejecutivo para ordenar represalias, y establecer reglamentos para las presas;
27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno;
28. Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

### **Poder Ejecutivo Nacional**

(...)

El Art. 99 y los siguientes incisos:

12. (El Presidente de la Nación) Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación;

13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas; y por sí solo en el campo de batalla;

14. Dispone de las Fuerzas Armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación;



15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.

### **Ley 23.554 de Defensa Nacional**

La Ley 23.544 de Defensa Nacional (1988) dispone en su artículo 2°:

*“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.”*

QUÉ	PARA QUÉ
<b>Art. 2:</b> 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.
<b>Integración – Acción coordinada</b> (Instancia política / Estrategia Nacional / Conducción)	<u>Intereses vitales:</u>
<b>Todas las fuerzas de la Nación</b> (Estrategia Nacional / ppio. complejo / holístico)	<b>Soberanía</b>
<b>Solución de conflictos</b> (nivel estratégico – conflicto / dialéctica de voluntades)	<b>Independencia</b>
<b>Empleo de las FFAA</b> (Instrumento militar / especificidad del Sist. de Def. Nac.)	<b>Integridad territorial</b>
<b>Forma disuasiva / efectiva</b> (Dimensiones y modalidades de la Defensa)	<b>Capacidad de autodeterminación</b>
<b>Agresiones de origen externo</b> (Definición ONU y en razón del actor o del ámbito de origen)	<b>Vida y libertad de habitantes</b>

## Sistema de DN argentino – Bases Ley 23.554

**Art. 2°:** "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 (...)"

**Todas las fuerzas de la Nación:**

- Instancia superior al IM (FFAA)
- Estrategia Nacional; todos los recursos de poder en apoyo de objetivos políticos en paz y guerra.

**Conflicto:**

- El estado normal de las relaciones humanas y sociales.
- Objeto de la Estrategia como desacuerdo intencional de actores en torno a intereses c/s violencia.

**Disuasión:**

- Desaliento hacia actor que busca evitar su accionar dañino sobre intereses propios.
- Amenaza de imponer daño como costo inaceptable. Capacidad + Comunicación x Credibilidad.

**Agresiones de origen externo:**

- Resolución 3314 de ONU (1974) y Dlosw. 727/06 y 1691/06 (AEME) y contra Intereses vitales: soberanía, independencia, Integridad territorial, Autodeterminación, Vida y libertad de habitantes.

**Art. 2° (seg. párr.):** "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."

## Sistema de DN argentino – Bases Ley 23.554

Ley 23.554. Intereses garantizados por la función Defensa Nacional	Conceptos en el marco de la Teoría del Estado y entre los Principios Internacionales
Soberanía	Fundamento político del Estado. Interna / Externa.
Independencia	Situación política del Estado en relación a demás actores del sistema internacional. Dado que existe interdependencia sistémica, se trata de una forma de ésta pero asimétrica y favorable en la relación del Estado con sus pares.
Integridad territorial	Indivisibilidad del territorio –atributo físico y material del Estado- para ejercer <i>imperium</i> (interno) y soberanía (externa).
Autodeterminación	Capacidad de un pueblo para definir la forma de Estado y de gobierno que desea adoptar; para escoger su régimen de convivencia social.
Vida y libertad de habitantes	Población, atributo del Estado.

## Sistema de DN argentino – Bases Ley 23.554



## Sistema de DN argentino – Bases Ley 23.554

**Art. 3:** "La Defensa Nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda."

**Planes y Acciones:** Planeamiento, actualmente en el marco del CPDN (Dto. 1729/07)

**Tiempo de paz como de guerra:** en un marco de Estrategia Nacional en relación a prevenir y superar conflictos (ámbito estratégico – dialéctica de voluntades; colisión de intereses)

**Conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante hecho bélico:** funciones políticas de la DN (sectorial) en el marco de una Estrategia Nacional.

**Art. 4:** "Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la **diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior**. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial."

La separación conceptual y funcional entre la órbita de la Seguridad Interior y la Defensa Nacional es taxativa y dispuesta por el plexo legal: "Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial." (Ley 23.554, Art. 4°).

**Defensa Nacional.** Ámbito. Es internacional e implica una capacidad de respuesta determinada ante la eventualidad de que el Estado deba proteger el patrimonio nacional y la vida y derechos de los habitantes ante el ataque de otra unidad estatal (intereses vitales ante agresión convencional) Esto puede requerir el uso de violencia en grado significativo y un alto poder de fuego; una A.E.M.E (Agresión Externa Militar Estatal) constituye el mayor riesgo al que puede verse confrontado un Estado.

Intereses a proteger: 1) soberanía; 2) independencia; 3) integridad territorial; 4) autodeterminación; 5) vida y libertad de habitantes.

**Seguridad Interior.** Ámbito. Todo el territorio nacional (ámbito interno) rige un orden legal único (*imperium*). Esta función del Estado previene y procura evitar la comisión de delitos; el quebranto de ese orden. Si estos suceden, identifica, persigue y somete al autor/es; acusa, y juzga en el marco de las garantías constitucionales y conforme al orden jurídico, condena o absuelve si ello es pertinente. El proceso de gestión de la Seguridad Interior involucra capacidad de investigación, conocimiento cabal de la ley penal de fondo y del procedimiento penal, la aplicación de fuerza mínima imprescindible bajo criterios de racionalidad, gradualidad, estricta adecuación de medios a fines y protegiendo especialmente la vida e integridad física.

Intereses a proteger: 1) derechos, garantías, vida, patrimonio y libertades de habitantes; 2) sistema político (representativo, republicano y federal)



El Estado nacional reconoce la compleja dinámica de fenómenos criminales transnacionales y prevé en el ordenamiento jurídico la complementación de ambos sistemas y funciones. La regla general es la exclusión de las FFAA en materia de Seguridad Interior, salvo en casos específicos y excepcionales fijados por la normativa vigente (Ley 23.554, ley 240.59 y reglamentos)

La reafirmación política de estas disposiciones analizadas, que luego se expresaran a nivel doctrinario y en la dinámica del Sistema de Defensa argentino, se reflejan –como un antecedente a considerar- en la intervención de la exministra de Defensa de la República Argentina, Dra. Nilda Garré, en momentos previos al dictado de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, a través del Decreto 727/06, y en oportunidad de desarrollarse la “VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas” en Managua (Nicaragua) en octubre de 2006.

Entre los conceptos más relevantes vertidos por la funcionaria, se destacaron entonces:

- 1) El Concepto de Seguridad Multidimensional acordado en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de México (octubre de 2003), acoge los problemas de desarrollo como fuente de inseguridad. Se necesita un debate más amplio y profundo sobre vínculos entre seguridad, defensa, desarrollo, democracia y paz;
- 2) El Sistema de Defensa Nacional argentino cuenta con un esquema clásico: la DN actúa frente a un eventual Agresor Externo Militar Estatal (AEME).
- 3) La DN es considerada como expresión del posicionamiento estratégico -cómo se concibe así mismo y a los demás actores en relación a escenarios conflictivos- que adopta el país.
- 4) La DN es absolutamente defensiva; evita actitudes amenazantes y a la vez procura garantizar un Sistema de Defensa Nacional que asegure el ejercicio de legítima defensa, reconocido por la comunidad internacional (Carta de ONU; Cap. VII, Art.º 51);
- 5) Clara diferenciación entre responsabilidades de la Defensa Nacional y el Sistema de Seguridad Interior.

### **Ley 23.554 de Defensa Nacional. Ámbitos de actuación.**

Art. 5º: *“La Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación esto sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 28 de la presente Ley en cuanto a las atribuciones de que dispone el Presidente de la Nación para establecer teatros de operaciones para casos de la guerra o conflicto armado.*

*Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y espacios aéreos internacional.”*

### **Conceptos vinculados:**

- a) Mención de espacios geográficos de valor estratégico en términos de interés soberano y de integridad territorial de la Nación (Cuestión Malvinas);
- b) Relevancia geopolítica de territorios del Atlántico Sur y Sector Antártico Argentino;
- c) Reconocimiento y acatamiento del orden jurídico internacional (normas, tratados)
- d) Criterio de responsabilidad en ámbito territorial y de nacionalidad (último párrafo).

En el sistema argentino la **Seguridad Interior** se rige por normas específicas –Ley de Seguridad Interior 24.059, Decretos y normas inferiores–, y está vinculada a la garantía del *imperium* legal: su objeto es resguardar la vigencia de los derechos y del orden político (Ley 24.059, Art. 2°).

## **a.2. Hacia una definición de la Defensa Nacional:**

En virtud de los elementos analizados, estimamos útil contar con una definición lo más ajustada y sintética posible, que pueda reunir los aspectos principales del objeto en cuestión:

*La Defensa Nacional es el conjunto de criterios, principios y actividades gubernamentales, en el marco institucional del Estado, que incluye al instrumento militar como componente funcional principal, específico, distintivo, aunque no excluyente, cuyo objeto son la preservación de los intereses vitales de la Nación ante desafíos, riesgos y amenazas inherentes a escenarios estratégicos y el cumplimiento de diversas misiones impuestas por su gobierno político.*

\*\*\*

## **b. La Seguridad Estratégica del Estado. Riesgo, amenaza y agresión.**

La Seguridad Estratégica del Estado es una construcción conceptual que incluye a la función de Defensa y al Instrumento Militar (IM) como elemento específico y característico, en el marco del monopolio legítimo de la fuerza y de su empleo por parte del Estado, pero que excede a la Defensa Nacional, entendida como Seguridad Militar, a la Seguridad Interior y a la Seguridad Institucional que opera en un nivel superior, en términos de una globalidad de funciones estatales que tienen por objeto una omincomensiva garantía de derechos.

El concepto de Seguridad Estratégica del Estado fue desarrollado por dos teóricos argentinos, Marcelo Acuña y Ricardo Runza, en su obra “*Hacia la Modernización del Sistema de Defensa Argentino*” (Altamira; Buenos Aires, 2005), como un aporte válido desde un enfoque sistémico de la Defensa.

En relación al desarrollo histórico e institucional de la Defensa Nacional y su organización, ambos teóricos advierten que, tradicionalmente, esta esfera respondía a las amenazas de tenor estatal y militar en sentido clausewitziano; clásico, con la excepción de que en tiempos de gobiernos de facto, la Defensa Nacional (y preponderantemente la actividad del IM) tendían a abarcar la totalidad de la Seguridad Estratégica del Estado, generando las posteriores reacciones y rechazo mayoritario de la sociedad con vocación democrática.

Para ambos autores, los efectos de esta distorsión se traducen en la rigidez y obsolescencia del sistema de Defensa, tema axial en su obra, que también reconoce una necesaria reorientación de una política de Defensa y del diseño del IM con sustento en los objetivos nacionales y en la política exterior; lo cual no está lejos de una comprensión del concepto de Estrategia Nacional que se verá a posteriori, a fin de lograr la condición de Seguridad Estratégica.

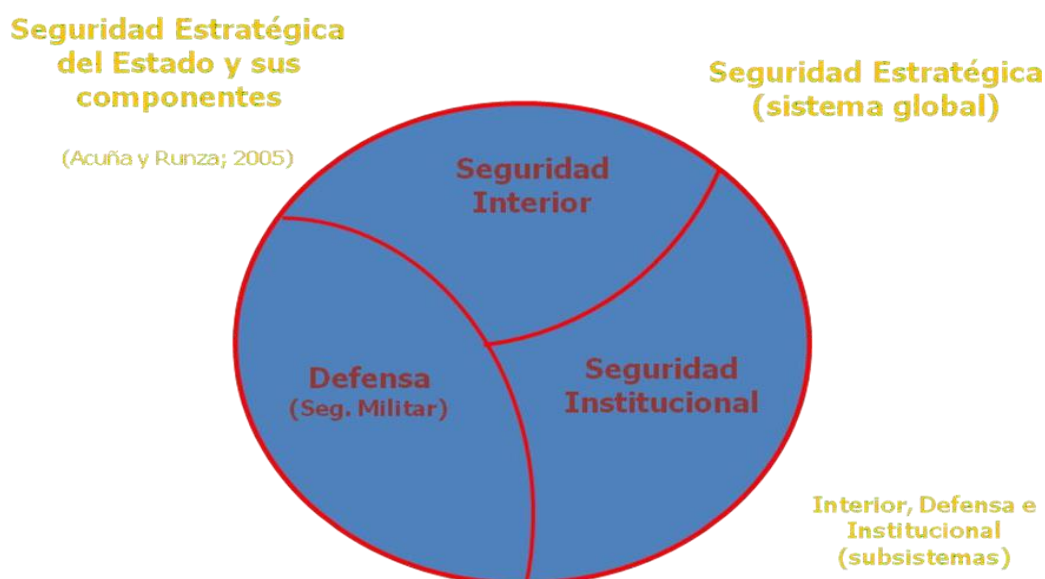
Ambos recalcan la necesidad del funcionamiento del Estado como una globalidad; instancia sistémica y conjunto funcional en donde la Defensa es un componente con una tarea específica, que forma parte de un todo, que persigue un fin general.

La “seguridad militar” no sería entonces el elemento rector de la Seguridad Estratégica del Estado sino un componente *inter-pares* junto al subsistema de seguridad interior y a la seguridad institucional. La seguridad militar es un subsistema dentro de un sistema mayor que se identifica con la Seguridad Estratégica, en tanto conjunto de funciones para lograr una condición deseable.

La gravitación y efectividad de los componentes de la seguridad militar en un ámbito estratégico dependen del tipo de amenazas y de la clase de respuestas seleccionadas por el Estado para mitigarlas o neutralizarlas.

Desde el enfoque de la Seguridad Estratégica se define a la **Defensa** como “*organización del poder armado y no armado de un país para ser empleado en caso de amenaza potencial o efectiva, de agresión al Estado.*” (Acuña y Runza; 2005)

Así la Defensa se plantea a partir de la existencia de amenazas, mientras que la Seguridad abarca la definición y control de riesgos.



### b.1. Riesgo, Amenaza y Agresión

En sentido lato, tomamos la definición del General Aníbal Laiño en su obra “*Una aproximación teórica al concepto de Defensa*” (AGORA, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1991) sobre el concepto de amenaza como el “*conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas condiciones puede producirse.*”

Junto a la amenaza existen otros conceptos vinculados dentro de un universo conflictivo con implicancias estratégicas: la **incertidumbre** y el **riesgo**.

La **incertidumbre** significa “*ausencia de certidumbre (conocimiento seguro, claro y evidente de las cosas) Implica en consecuencia, falta de información sobre un hecho pasado, presente o futuro.*” (Ganeau; 2017) mientras que el **riesgo** “*es la medición o valoración de una situación de peligro que genera una amenaza. Es la expresión alusiva a una posible pérdida que guarda*

*relación con la “severidad” del daño eventual y la “probabilidad” de su ocurrencia”* (Ganeau; 2017) Por otro lado, el **riesgo** puede reducirse si se entiende como el resultado de relacionar la **amenaza**, o probabilidad de ocurrencia de un evento (potencialmente dañino) junto con la **vulnerabilidad** de los elementos expuestos, considerando a la vulnerabilidad como el grado de pérdida de elemento/s bajo riesgo, resultado de la probable ocurrencia de una amenaza. (Cardona; 1993)

En el marco normativo nacional, la Ley 27.287 establece y regula al Sistema Nacional de Gestión Integral del Riesgo (SINAGIR), el cual se encuentra integrado de forma multi e inter-agencial por gran cantidad de órganos estatales, incluyendo entre ellos al Ministerio de Defensa, su Secretaría de Coordinación Militar en Emergencias, el Estado Mayor Conjunto de las FFAA y cada una de las Fuerzas.

Esta norma define al riesgo y la amenaza, y si bien ambas no están orientadas hacia la “seguridad militar” en sentido clásico y externo (amenaza militar desde otras unidades estatales), son útiles para comprender los conceptos que nos interesan. Cabe decir que el Sistema de Defensa integra al SINAGIR y que, dentro de las operaciones militares, el plexo normativo considera al apoyo a la comunidad nacional como una de ellas.<sup>4</sup>

Según la Ley 27.287 (Art. 2°) *“riesgo significa una probabilidad que una amenaza produzca daños al actuar sobre una población vulnerable, mientras que la amenaza es un factor externo representado por la posibilidad que ocurra un fenómeno o un evento adverso, en un momento, lugar específico, con una magnitud determinada y que podría ocasionar daños a las personas, a la propiedad; la pérdida de medios de vida; trastornos sociales, económicos y ambientales.”*

La Seguridad –en sentido estatal-estratégico- abarca a la actividad de Defensa, cuyo instrumento característico, aunque no excluyente son las FFAA. Desde el enfoque de la Seguridad Estratégica del Estado se define a la Defensa Nacional como *“organización del poder armado y no armado de un país para ser empleado en caso de amenaza potencial o efectiva, de agresión al Estado.”* (Acuña Runza, 2005)

Como ya se dijo, la relación entre Seguridad y Defensa, en este caso, se puede observar en términos de que la Defensa se plantea a partir de la existencia de amenazas, mientras la Seguridad abarca la definición y control de riesgos. La Defensa es entonces una acción derivada de la concepción de la Seguridad Estratégica del Estado, dentro de un esquema jerarquizado.

---

<sup>4</sup> Prioritariamente diseñadas, alistadas, adiestradas, dispuestas y orientadas a la protección de los intereses vitales de la Nación –soberanía, independencia, integridad territorial, autodeterminación y vida y libertad de los habitantes (Art. 2, Ley 23.554 de Defensa Nacional)- las Fuerzas Armadas incluyen como modalidad y operación el **apoyo a la Comunidad Nacional** en tiempos de paz. Así lo dispone el plexo normativo en la materia: ley 24.948 de Reestructuración y Modernización de las FFAA (Art. 6, Inc. 5°); Decreto 727/06 de Reglamentación de la Ley 23.544 de Defensa Nacional (Art. 3, reformado por el Art. 2 del Dto. 683/18) y la última Directiva Política de Defensa Nacional (Dto. 457/2021, Cap. II, Pto. 2; III).





El nivel de Seguridad de un actor es la resultante de la combinación de tres (3) parámetros:

- 1) La identificación del agente hostil (determinación del riesgo o amenaza);
- 2) La definición de bienes jurídicos y valores a proteger;
- 3) El grado de invulnerabilidad deseable.

La Seguridad es inversamente proporcional al alcance de la amenaza:

$$A = P \times D$$

A = Alcance de riesgo/amenaza

P = Probabilidad de sufrir agresión

D = Daños previsibles en caso de producirse agresión

En el ámbito internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció en Sesión Plenaria del año 1974 el concepto de agresión, mediante la **Resolución 3314 (XXIX)** en los siguientes términos y con estos alcances:

- La agresión constituye **la forma más grave y peligrosa del uso ilegítimo de la fuerza;**
- Se reafirma el deber de los Estados de abstenerse de hacer uso de la fuerza armada para privar a los pueblos de su derecho a la libre determinación, libertad e independencia, o para alterar su integridad territorial,
- El territorio de un Estado es inviolable y no podrá ser objeto, ni siquiera transitoriamente, de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado en contravención de la Carta, y que no podrá ser objeto de adquisición por otro Estado como resultado de tales medidas o de la amenaza de recurrir a ellas,
- La adopción de una definición de la agresión debería producir el efecto de disuadir a un agresor potencial,

- La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado (ya sea miembro o no de ONU) contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición.

Cualquiera de los actos siguientes, independientemente de que haya o no declaración de guerra, se 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;
- 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.

Este último punto incluye un concepto que ya en 1974, cuando fue aprobada la Resolución 3314 (XXIX), delinea escenarios propios de la post Guerra Fría que surgirían a partir de la década de 1990, con la expansión y variedad de actores violentos no estatales, en un renovado marco de no convencionalidad<sup>5</sup> e irregularidad de fuerzas intervinientes en los conflictos. En ese momento se los incluyó considerando el marco de “tercerización” de escenarios estratégicos, de teatros operacionales y guerras de proxys (*proxy wars*)<sup>6</sup> en el marco de la Guerra Fría; principalmente en los conflictos de baja intensidad en América Latina, Asia y África y en contextos de guerras revolucionarias, insurgencia y contrainsurgencia.

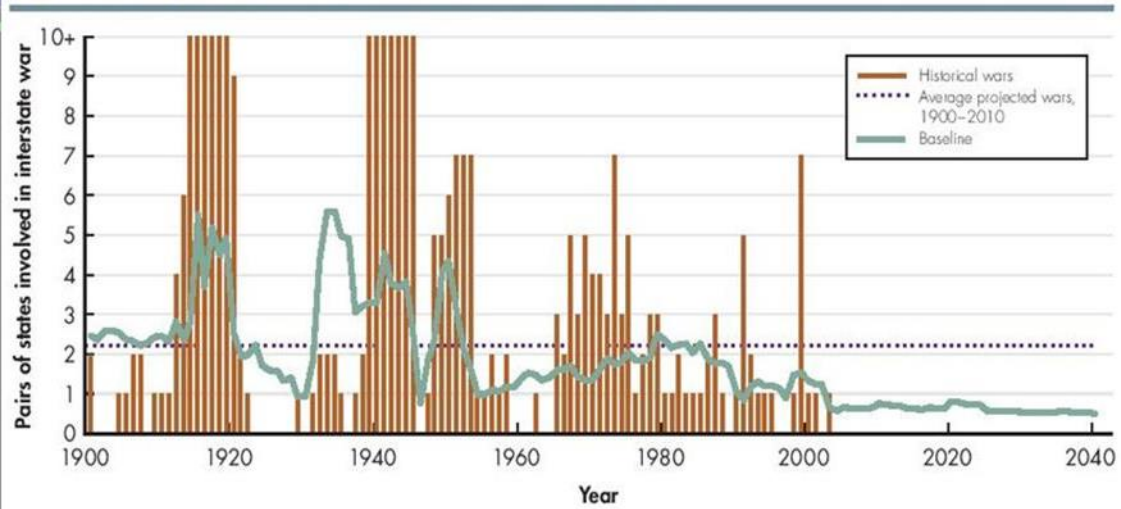
---

<sup>5</sup> “*Unconventional warfare*” (guerra no convencional) significa “actividades realizadas para permitir un movimiento de resistencia o insurgencia para forzar, interrumpir, o derrocar a un gobierno o una potencia ocupante operando a través de o con una fuerza clandestina, auxiliar y guerrillera en un área negada.” de acuerdo al U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, JOINT PUBLICATION 3-05, DOCTRINE FOR JOINT, SPECIAL OPERATIONS FORCES GL-13 (April 18, 2011), citado por WALL, Andru en “*Demystifying the Title 10-Title 50 Debate: Distinguishing Military Operations, Intelligence Activities & Covert Action*” (Harvard, 2011), pág. 26.

<sup>6</sup> “Una guerra de proxys ocurre cuando una gran potencia crea o desempeña un papel importante en el apoyo y la dirección de la lucha en otro país, pero solo hace una pequeña parte de la lucha en sí. La guerra de proxys contrasta no solo con una guerra tradicional cuando un Estado asume la carga de su propia defensa (u ofensa), sino también con una alianza, cuando las potencias grandes y pequeñas trabajan juntas, haciendo importantes contribuciones de acuerdo con sus medios.”, BYMAN, Daniel, “*Why States are turning to Proxy Wars?*”; The National Interest, 26 de agosto de 2018. Enlace: <https://nationalinterest.org/feature/why-states-are-turning-proxy-war-29677>

☐ Proyección de tendencia a guerras interestatales en el periodo 1900-2005 (RAND Corp., 2017)

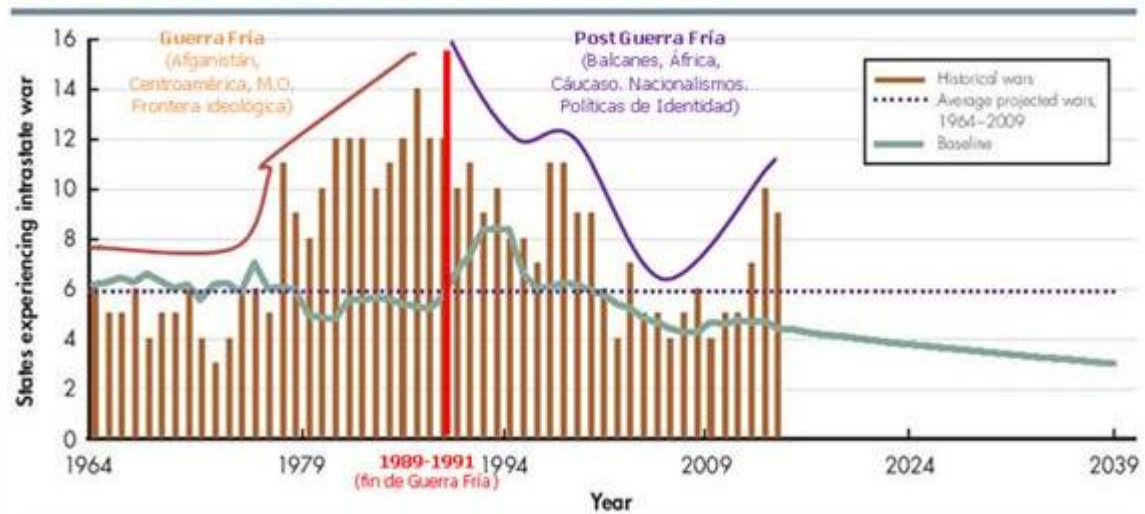
**Figure 3. Projected baseline trends in interstate wars**



SOURCE: Sarkees and Wayman, 2010. Trend line is RAND analysis.

☐ Proyección de tendencia a guerras intraestatales en el periodo 1900-2005 (RAND Corp., 2017)

**Figure 4. Projected baseline trends in intrastate wars**



SOURCE: Sarkees and Wayman, 2010. Trend line is RAND analysis.

### c. La relación entre Defensa Nacional, Seguridad Internacional y Estrategia

En el campo de las Relaciones Internacionales y de los estudios de la Defensa, el debate sobre el concepto y alcances de la seguridad no se encuentra agotado. La principal dificultad para lograr una definición, sino unívoca al menos consensuada, tiene que ver con el carácter relacional de la seguridad, porque ella atañe a un objeto.

A priori, la seguridad se presenta (o no) como un interés, ya sea como un medio o un fin. Y como una situación deseable o no. Pero adquiere sentido como condición de un objeto; si éste está o no seguro. Es una condición que el objeto puede querer lograr, en tanto que es una situación que el objeto debe (o no) alcanzar dentro de un contexto sistémico y ante otros objetos con los cuales se vincula.

Cabe recordar que las explicaciones conceptuales intentan especificar la estructura lógica de una expresión dada (Hempel; 1952). Tarea que se vuelve más compleja al momento de definir el objeto ligado a la condición de seguridad.

¿Cuál es el objeto? ¿El Estado, en un nivel total? ¿su población en un nivel colectivo o a la persona, en nivel individual? ¿Sus activos estratégicos? ¿Sus intereses vitales?

La conceptualización de la seguridad en el ámbito internacional también se ha ido complejizando de acuerdo a la evolución de las relaciones internacionales; entre Estados y con demás actores del sistema dentro del proceso histórico.

Desde la idea de la “Seguridad Interestatal” vinculada a los Estados como actores exclusivos del sistema internacional, se produjo un tránsito hasta su expansión conceptual como “Seguridad Humana”, al despuntar el presente milenio. Las modificaciones estructurales reflejadas en los diferentes momentos del sistema internacional (Layne; 1993) y en las modalidades que adquirió la distribución del poder entre actores, fueron gravitantes en el desarrollo de esa mutación o transición.

En lo teórico, la dimensión humana de la seguridad -propuesta y elaborada por los organismos internacionales- no dista de proposiciones correspondientes a los enfoques *reflectivistas* que tienen su expresión en teorías y abordajes críticos en el ámbito de las Relaciones Internacionales (constructivismo, neomarxismo, postmodernismo, etc.) En cambio, es lejana de los enfoques clásicos, sobre todo de aquellos de corte realista y neorrealista. No es ya el Estado el actor excluyente y exclusivo, como lo postulan estas dos teorías, al quien le atañe la “seguridad”, sino múltiples y diversos actores ya no particularmente estatales, los que aspiran a esa condición.

Realistas y neorrealistas interpretan la cuestión de la seguridad en términos de un “campeonato” (*championship*) en el cual los Estados, cual competidores, deben lograr como objetivo el mayor grado de seguridad deseable/posible (Gallie; 1956). Los Estados que logren un mayor grado de seguridad serán mejores jugadores (más eficientes) que aquellos que no lo hagan, en el campo de juego internacional.

La importancia de la seguridad es capital para el enfoque neorrealista en la Teoría de las Relaciones Internacionales. A diferencia del realismo clásico, el cual se concentra sobre el poder como interés de primer orden, en tanto fin y medio; el neorrealismo lo hace sobre la seguridad.

**Kenneth Waltz**, principal exponente del neorrealismo o realismo estructural, afirma que, en la anarquía (entendida como ausencia de autoridad central y como principio ordenador del sistema internacional), la seguridad es el interés (como fin) más elevado. En un sistema anárquico, carente de una autoridad mundial suprema, sólo si la supervivencia está asegurada, pueden los Estados intentar lograr otros objetivos como la tranquilidad, el provecho económico y el incremento de su poder (Waltz; 1979).

Por su parte, **Arnold Wolfers**, uno de los más destacados teóricos en el estudio de la seguridad internacional durante el siglo pasado, discrepa con Waltz y los neorrealistas y sostiene que los estados varían ampliamente en cuanto al valor que otorgan a la seguridad y que algunos incluso pueden estar



tan insatisfechos con el *statu quo*, al punto de estar más interesados en adquirir nuevos valores (intereses) que en asegurar los que ya tienen (Wolfers; 1952). El teórico avanza en el terreno conceptual proponiendo que la seguridad significa la **ausencia de amenazas a los valores adquiridos**, lo cual puede ser reformulado en términos de existencia de una baja probabilidad de daños, más que de una “ausencia” cabal sobre dichos valores (Baldwin; 1997).

Wolfers también hace una distinción entre las dimensiones objetivas y subjetivas de la seguridad. Su propósito era permitir la posibilidad de que los estados pudieran sobreestimar o subestimar la probabilidad real de daño sobre los valores adquiridos.

En el primer caso, reducir los temores injustificados podría ser el objetivo de la política de seguridad; mientras que, en el último caso, un estado podría percibirse a sí mismo como seguro cuando no lo estuviera.

La definición propuesta anteriormente incluye claramente la dimensión objetiva, y la dimensión subjetiva puede acomodarse designando a la 'paz mental' o 'ausencia de miedo' como valores que pueden especificarse. Las dos dimensiones de Wolfers -para quien la seguridad es una “situación deseable a obtener”- tiene dos significaciones básicas: por un lado, la libertad de riesgos y peligros (dimensión objetiva); y la libertad de incertidumbre y miedos (dimensión subjetiva).

Otro destacado teórico contemporáneo, **Barry Buzan**, critica la simplificación de ligar la noción de seguridad a un objeto en forma de especificación. El Estado o el individuo no serían suficientes, en razón de que hay muchos Estados e individuos, y dado que su seguridad es interdependiente, argumenta que la búsqueda de un “objeto de seguridad referente” debe ir de la mano con ello para sus condiciones necesarias (Buzan; 1991). La intención de Buzan radica en unir la definición del objeto (conceptualización) con la experiencia práctica; la dimensión empírica.

El debate continúa abierto y se revela actual y válido el planteo de Baldwin (1997) como aporte para resolver el vínculo entre seguridad y el objeto a ser asegurado: ¿Seguridad para quién? ¿Sobre cuáles valores (intereses)? ¿Cuánta seguridad y a qué costo? ¿Ante cuáles riesgos y amenazas? ¿Por cuánto tiempo?

En paralelo, tendremos en cuenta tres acepciones de la Seguridad útiles para el análisis:

1) **Histórica y normativa** para el Sistema de Defensa Nacional argentino. Implementación de la doctrina de “Seguridad Nacional” mediante la ley 16.970 vigente entre 1966 y 1988 en el marco del conflicto estratégico Este-Oeste (bipolaridad; Guerra Fría) y en una dimensión doméstica en la cual fue ejercida una política represiva y contrainsurgente; que incluso adquirió carácter de “Terrorismo de Estado” particularmente durante la sucesión de gobiernos militares en el período 1976-1982.

2) **Conceptual genérica** que define a la Seguridad como “ausencia de amenaza para los valores adquiridos” (Wolfers; 1952) En el caso imputable a los valores que atañen a la actividad de Defensa Nacional, se trata de los intereses a ser garantidos, y que están así dispuestos por el marco normativo vigente (Ley 23.554 y reglamentación) y por la apreciación estratégica pertinente elaborada por los máximos niveles de conducción política. En todo caso, la seguridad se trata de una “meta negativa a alcanzar por parte del Estado” (Nye; 1977).

3) **Conceptual específica** en el marco del concepto de “Seguridad Estratégica del Estado” como construcción integradora entre la Seguridad Militar (Defensa; Instrumento Militar), la Seguridad Institucional (omnicomprensiva) y la Seguridad Interior (Fuerzas de Seguridad y Policiales) que se obtiene –como situación deseable- a través de acciones del Estado para asegurar la ausencia de

amenazas o su menor probabilidad de ocurrencia a nivel estratégico; o sea, de aquellas amenazas que pueden comprometer la supervivencia y viabilidad del actor estatal (Acuña y Runza; 2005).

### c.1. Evolución de la Seguridad Internacional

Nos hemos referido a la evolución del concepto de seguridad internacional en el proceso histórico. A lo largo de las últimas tres décadas y entre el siglo XX y XXI, las mutaciones producidas en el entorno internacional y en la estructura sistémica reflejan también modificaciones el concepto de la seguridad.

La definición provista por las Naciones Unidas (Documento A/40/553, 1986) sobre una base teórica elaborada por un grupo de expertos internacionales convocados por la Asamblea General (Resolución 38/188H) sostiene que la **seguridad interestatal** es “*una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar; presión política ni coerción económica, por lo que puedan proseguir libremente su desarrollo y progreso propios.*”

La Resolución del organismo internacional se refiere a seguridad “interestatal”; aquella inherente a los Estados, en tanto principales actores sistémicos. Y coincide con un momento del sistema internacional en el cual el desarrollo de la agenda de seguridad -en un sentido mucho más abarcador respecto de los objetos a ser alcanzados- no había evolucionado aún como lo hiciera añosdespués, estimulado por los cambios en la estructura sistémica.

Desde los enfoques clásicos y estado-céntricos, esto es: abordajes sobre la seguridad que parten de un análisis centrado en el Estado como unidad política originaria y exclusiva del sistema internacional, surgen con notoria fuerza para su apreciación los elementos de *poder duro* -capacidad militar- y de *poder blando*: factor económico, científico-técnico, desarrollo social, madurez política del Estado, calidad de su diplomacia, capacidad de irradiación cultural, etc.

La evolución y dinámica del sistema internacional desde el fin de la Guerra Fría (período de bipolaridad) interpelan y problematizan la forma de concebir y abordar la Seguridad Internacional.

Específicamente, se encuentran bajo crítica los enfoques estrictamente “trinitarios” y la tradición clausewitziana que se enfoca sobre los elementos típicos: Estado-Fuerzas Armadas-Comunidad, y el marco realista que pone el acento en que las Relaciones Internacionales se gestionan exclusivamente por y entre los Estados, considerando sus intereses en términos de poder y dando mayor preponderancia al poder militar para resolver conflictos.

**Chitrapu Uday Bhaskar**, teórico indio en asuntos militares internacionales, define en su clásico trabajo “*Post-Cold War Security*” (*Strategic Analysis*, nov. 1997) tres (3) niveles de la Seguridad Internacional que coexisten en el período de la post-Guerra Fría:

- a. **Nivel Macro** que concierne a la distribución de poder traducido en capacidades en el nivel sistémico (concepto del enfoque neorrealista), centrándose en los principales polos de poder, sus capacidades e influencia política, militare, económica, diplomática y cultural como expresión de poder duro y blando. Se trata del ámbito de los principales actores internacionales.
- b. **Nivel Tradicional** que remite al poder duro; específicamente militar, su forma y grado de empleo real o potencial por parte de los Estados en el marco de arquitecturas de seguridad.
- c. **Nivel Micro**: cuestiones no esencialmente militares o de poder duro que afectan a la Seguridad del Estado y/o a sus sociedades-individuos, incluyéndose factores transnacionales sobre cuya dinámica los Estados padecen limitaciones y déficits para gestionarlos y resolverlos. Es el caso de las “Nuevas Guerras”: conflictos híbridos, asimétricos, guerras de cuarta generación, etc .

## **c.2. De la Seguridad Interestatal a la Seguridad Humana**

Vista ya la definición de la Asamblea General de las Naciones Unidas acerca de la Seguridad Interestatal y su sustento, se exhibe un contexto inequívoco: el período final de la Guerra Fría; la compulsa estratégica bipolar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, en un sistema internacional en el cual los Estados, con exclusividad, percibían y generaban seguridad e inseguridad; gestionaban riesgos, amenazas y sus alineamiento y posicionamientos ante el conflicto Este-Oeste. Los actores no estatales –desde movimientos sociales a grupos armados- adquirían relevancia prácticamente en orden de vinculación (o subordinación, si se quiere) con las necesidades estratégicas de los dos polos principales de poder.

Apelando a un ejemplo lúdico: eran “fichas” con diversa jerarquía dentro del tablero de juego de los principales contendientes. Sin embargo, un gradual proceso de relevancia y de impacto sobre el sistema internacional iba despuntando a cargo de nuevos actores en su vasta diversidad, obligando al conocimiento teórico a replantearse la cuestión de la seguridad internacional.

El trabajo de conceptualización de la “Seguridad Humana” data desde las ediciones del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondiente a 1993-1994. Ese período –los inicios y mediados de la década de 1990- exhibe cambios en la estructura internacional: fin de la Guerra Fría, redistribución del poder en formato unipolar y surgimiento de actores no estatales, lo que condicionaría al diseño de nuevas agendas de seguridad.

El concepto nuclear de la Seguridad Humana es la mutación de su objeto de análisis, que se traslada desde la exclusividad de los Estados hacia los individuos y grupos sociales, en las dimensiones, por ejemplo, de la Seguridad Alimentaria, la Seguridad Económica, la Seguridad Política (por ejemplo, en cuanto al respeto y ejercicio de los derechos), la Seguridad Comunitaria (resguardo de poblaciones en razón de su etnia, cultura, religión, idioma.), la Seguridad Energética, etc.

La Seguridad Humana implica la más amplia manifestación de los procesos de *securitización* hasta ahora ocurridos en el ámbito de la Seguridad Internacional.

En el año 2000, la Comisión sobre Seguridad Humana de la ONU en el marco de la Cumbre del Milenio, definió a la Seguridad Humana como: *“La protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de manera que se amplíen las libertades y se promueve la realización humana. La Seguridad Humana significa proteger las libertades fundamentales; aquellas que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de amenazas generalizadas o invasivas; utilizar procesos que parten de las fortalezas y aspiraciones de las personas; crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto les aporten a las personas los elementos para su supervivencia, su bienestar y su dignidad.”*

## **c.3. Seguridad Democrática**

Esta concepción de la seguridad tiene un origen regional sustentado en las experiencias políticas de finales de la década de 1980 en América Central y en paralelo a los procesos de estabilización y apertura democrática de diversos países de esa región, que estuvieron sometidos a la violencia militar y guerrillera en el marco de insurgencia/contrainsurgencia y conflictos de baja intensidad.

La Seguridad Democrática parte de la observación de que, en la medida en que aumenten o persistan altas tasas de violencia estructural en las sociedades, disminuyen los niveles de gobernabilidad de las democracias continentales, debilitándose y retrocediendo el Estado.

En 1991, se firmó el “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de los Estados Centroamericanos”, que impulsa: *“Concretar un nuevo modelo de Seguridad Regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.”*

En 1995 esto se plasmó en el “Tratado Marco de Seguridad Democrática”, constituyendo luego, por ejemplo, el marco referencial de la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” adoptada por el entonces Presidente colombiano Álvaro Uribe en el 2003.

La multi-dimensionalidad del concepto, así como de los riesgos, amenazas y peligros a encarar, exceden la separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.



El fin de la Guerra Fría trajo aparejado la consecuente redistribución del poder en forma unipolar, y se requirieron nuevos enfoques teóricos sobre la seguridad internacional, que tendieron a superar al abordaje clásico centrado en el análisis de las capacidades de poder duro -militar- tanto aquellas de tenor convencional como nuclear, de las que disponían los actores. Los enfoques que surgieron incluyeron aspectos no militares, dentro de un nuevo paradigma de seguridad mucho más amplio, lidiando con problemáticas que afectan a los Estados, pero también a sociedades, comunidades e individuos en términos transnacionales e intermésticos (Mannings; 1977), en contraste con los déficits estatales para gestionarlos (Zurutuza; 2019).

El escenario estratégico global post-11S (2001) reconocía a los Estados como actores sistémicos principales en paralelo a actores difícilmente identificables, ubicuos, descentralizados, celulares y moleculares que desplegaban un accionar desafiante, peligroso y dañino en contra de los primeros, a través de una gestión de riesgos, amenazas y daños multiformes. El siguiente cuadro expresa la evolución de la seguridad internacional entre el momento bipolar y el unipolar/multipolar de la post-Guerra Fría.

### **Evolución de la Seguridad Internacional**

<b>Complejidad de la Seguridad Internacional</b>	<b>Guerra Fría (1947-1991)</b>	<b>Post Guerra Fría (1991...)</b>
<b>Sujeto</b>	<b>Estado</b>	<b>Estado / actores no estatales</b>
<b>Objeto</b>	<b>Estado</b>	<b>Estado / sociedad / individuos</b>
<b>Tipo de relación</b>	<b>Interestatal</b>	<b>Interestatal / transnacional / intergubernamental</b>
<b>Poder asociado</b>	<b>Poder duro</b> (capacidad militar, económica, industrial, tecnológica)	<b>Poder duro / poder blando</b> (capacidades políticas, culturales, diplomáticas)

(Fuente: BARTOLOMÉ, Mariano, *La Seguridad Internacional Post 11-S*, IPN Editores, Buenos Aires, 2006, pág. 144)

Desde el inicio de la post-Guerra Fría, la estatalidad, más de allá de formas y matices de tipo político, institucional, ideológico y cultural asumidos por cada actor, enfrentaba un estrés bajo la constelación de situaciones potencialmente perjudiciales a través de diversos desafíos, riesgos, amenazas y daños, desde niveles sub-estatales, paraestatales y supraestatales, atravesada en paralelo por problemáticas de índole domésticas y externas. Los dispositivos y organismos de seguridad estratégica del Estado –Inteligencia, Seguridad Interior y Defensa Nacional- recibieron los impactos y consecuencias del entorno e intentaron adaptarse en materia de concepción, diseño, doctrina y capacidades.



#### c.4. La relación entre Defensa Nacional y Estrategia

El sustrato de todo **conflicto** es algún tipo de **problema**; por un lado, un cambio de situación al ocurrir un suceso o fenómeno extraordinario. Por otro, la voluntad de al menos un actor para modificar una situación ordinaria que le es insatisfactoria.

El **conflicto** es un desacuerdo o choque intencional, entre entes de una misma especie, planteado a propósito de un objetivo o de un derecho y en el que para lograr ese objetivo o preservar ese derecho, los actores intentan quebrar la resistencia del oponente, llegando eventualmente al uso de la violencia. El conflicto es el objeto del análisis estratégico. Una situación estratégica es conflictual, aunque el conflicto adquiriera diversas formas y manifestaciones.

El conflicto es un acontecimiento de naturaleza social y de carácter político, porque involucra relaciones de poder y su gestión y manipulación. Implica un estado relacional –entre entes/actores y en torno a intereses, que son objetos con valor asignado por ellos- en el cual *“cada actor interactúa con el/los otro/s actores en busca de resolver su situación a través de un proceso comunicativo (...)”*.<sup>7</sup>

Ontológicamente se trata del *“estado normal de las relaciones humanas”* (Frischknecht; 1998) Sobre este sustrato, la cooperación se vuelve una situación excepcional mientras que el conflicto, *lato sensu*, es la regla. El conflicto surge cuando no se logran satisfacer intereses ni se cumplen objetivos propios a causa de la voluntad y acción de, al menos, un actor que así lo impide.

El conflicto se encuentra ubicado en el nivel de los intereses de varios actores y es el resultado de la dialéctica de voluntades que se genera entre ellos, a través de sus respectivas maniobras. El nudo del conflicto es la trama de relaciones que se genera entre los actores –particularmente entre sus intereses- y es la que determina el diseño y ejecución de sus maniobras en busca de alcanzarlos o preservarlos. Las relaciones causales básicas en una situación estratégica se desarrollan en dos ejes:

**Vertical:** la relación intrínseca del actor con sus intereses, valorados por él ya sea como fines o medios y asumiendo las decisiones políticas y maniobras para lograrlos o protegerlos;

**Horizontal:** las relaciones entre los actores –relación entre sus intereses-, que forman una “trama” y que también condicionan la definición de políticas y el diseño y ejecución de maniobras.

*“El conflicto no es un fenómeno perverso sino **algo natural en las relaciones humanas**. Detectarlo y diseñar estrategias para resolverlo, a veces priorizando elementos de colaboración por sobre los de enfrentamientos o a veces eludiéndolo, difiriéndolo o solamente y cuando no existan alternativas, enfrentándolo en las mejores condiciones, es algo irrenunciable para que en el complejo mundo de la posguerra fría nuestro país pueda preservar con eficacia sus intereses fundamentales.”* (Definición del Cnel. (RE) Carlos José María Martínez, EDENA, ESGE; 2003)

Por su parte, una **situación estratégica** *“es una representación de lo que se denomina “conflicto”, y se define a partir de desentrañar una “trama” (madeja) de intereses que existe entre dos o más actores y el escenario en que actúan.”*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> ALONSO, Rodolfo, DELAMER, Guillermo, FRISCHKNECHT, Federico, LANZARINI, Mario y MOYA LATRUBESSE, Eulogio, Estrategia. Teoría y práctica, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, Argentina, 1998, pág. 64.

<sup>8</sup> Ibídem, pág. 61.

Cualquier actor que cuente con un conjunto de intereses a gestionar y objetivos a operacionalizar ante resistencias, oposiciones, amenazas y obstáculos, y que no avizore ni experimente conflictos, implica una *contradictio in terminis*: la gestión de intereses y objetivos muy rara vez implica la inexistencia de un conflicto, independiente de su carácter. La norma es el conflicto; su ausencia, es la excepción.

El conflicto puede manifestarse de forma **polemial** (violenta, incluyendo acciones de amenaza y grados de coacción) o **agonal** (no violenta) y puede ser susceptible de “*ser resuelto mediante la negociación o la compulsión (...) como objeto de la estrategia, ya que constituye el elemento al cual ella aplica sus razonamientos.*”<sup>9</sup> No hay Estado Moderno que gestione intereses –objetivos revestidos de valor por parte de los actores- y que se imponga objetivos, que no encuentre conflictos, ya sean de tenor polemial o agonal.

### c.5. Intereses

Los **intereses** son objetos ideales o reales revestidos de diverso valor otorgado por cada actor. Se relacionan entre sí por decisión de las voluntades y a partir de ellos se está en condiciones de ponderar el origen del conflicto como tal, ya que “*la relación que se genera entre los actores por controlar intereses relacionados es la causa de la existencia del conflicto.*”<sup>10</sup> Es así entonces como el conflicto “*se idealiza, se representa, se pinta en nuestras mentes a través de intereses.*”<sup>11</sup>

Todo conflicto involucra un **escenario** que abarca las acciones de los actores (**maniobras**) y las **reglas de juego**: conjunto de obligaciones y prohibiciones válidas que existen, incluso sin ser respetadas. En el contexto sistémico internacional, el Estado actúa como una unidad política racional y autónoma promoviendo intereses, estableciendo objetivos y articulando racionalmente esos fines con los medios disponibles para realizarlos. Este conduce al Estado a poder transformarse en un actor estratégico. Un escenario se vuelve dinámico en el tiempo en función del **campo de acción**, traducido en el grado de **control** que los actores desean ejercer sobre el mismo y el cual puede ser nulo, parcial o total.

#### Intereses del Estado:

- Objetos con valor asignado;
- Ideales; reales; futuros; actuales; etc.
- Se gestionan mediante imposición de objetivos que se deben operacionalizar.

#### Intereses Vitales:

- Objeto de la Defensa Nacional (a garantizar y proteger);
- Aquellos por los cuales los actores acceden a enfrentarse mediante la violencia;
- Permanentes y hacen a la supervivencia y viabilidad de la Nación; de su patrimonio material y cultural;
- Condicionan la existencia misma del Estado;
- Son fijados por la Nación en función de su supervivencia, con independencia de la existencia del valor, disvalor o no-valor que pueda asignarles otro actor;
- Art. 2° de la Ley de Defensa Nacional, 23.554;
- Dto. 727/06 (Reglamentación de la Ley 23.554)
- Dto. 1691/06 (Organización y funcionamiento de las FFAA)

---

<sup>9</sup> Ibídem, pág. 18.

<sup>10</sup> Ibídem, pág. 61

<sup>11</sup> Ibídem, pág. 63

- Dto. 457/2021 (Directiva de Política de Defensa Nacional, última actualización)

### **Intereses Estratégicos:**

- Conexos a los intereses vitales y contribuyentes para su realización;
  - Son estables, pero deben ser redefinidos y actualizados por la conducción política periódicamente y de acuerdo a diversos estímulos:
- a) Coyuntura política y escenarios estratégicos;
  - b) Relaciones internacionales y política exterior;
  - c) Cambios psicosociales y culturales.

Aquellos incluidos en las Directivas Políticas de Defensa Nacional y Libros Blancos de la Defensa

### **Intereses estratégicos nacionales deseables:**

- Paz y seguridad internacional
- Crecimiento económico nacional sobre base y desarrollo sustentable
- Educación y desarrollo social
- Preservación sustentable del ambiente y los recursos naturales (activos estratégicos)
- Desarrollo científico-técnico
- Promoción y defensa de procesos de cooperación e integración regional
- Fortalecimiento del control sobre espacios territoriales nacionales
- Preservación de presencia y posicionamiento nacional en el Sistema Antártico

### **c.2. Estrategia**

En el siglo XIX, el Mayor General **Carl von Clausewitz**, uno de los teóricos y pioneros más destacados en el estudio de la Estrategia en Occidente, reconoce a la guerra, en tanto expresión máxima de la violencia organizada, como un fenómeno político. Su concepción de la estrategia se vincula directamente con la conducción de las operaciones militares para lograr los objetivos de la política en el marco del evento bélico.

Estrategia significa, para el teórico prusiano, la utilización del uso de las batallas (encuentros) individuales para el propósito de la guerra, que es político, mientras que la táctica es el uso del instrumento militar en las batallas particulares.

Como se ha visto oportunamente, uno de los mayores aportes de Clausewitz a través de su clásica obra “De la Guerra” (*Vom Kriege*, 1832) es la concepción de la guerra como fenómeno e instrumento político, aunque por razones epocales y de experiencia personal en el arte y la ciencia militar, su concepto de estrategia esté vinculado estrictamente a los eventos bélicos y la conducción castrense.

Ya en el siglo XX, el General francés André Beaufre, en su clásica obra “*Introducción a la Estrategia*” (1963) define a ésta como “*la dialéctica de las voluntades opuestas respaldadas por la fuerza para la solución del conflicto*”. Desde luego, esta definición no supedita lo político al esfuerzo bélico (como el arte de conducir operaciones militares según una lectura clausewitziana) sino que admite a los demás campos del poder. El teórico francés destaca la aplicación de la estrategia en tiempo de paz y de guerra, considerando que su objetivo es la libertad de acción (Beaufre; 1958): aquella capacidad que permite contrarrestar la dependencia y el condicionamiento propios en el marco de la racionalidad estratégica, que es de carácter interdependiente.

La estrategia, como articulación racional entre intereses que busca lograr objetivos de índole política, se sostiene en una racionalidad interdependiente y relacional, más que estrictamente propia. Fines y

medios se interrelacionan, pero la realización de la propia voluntad, así como de los intereses y objetivos, dependerá y estará condicionada por al menos otro actor; por una voluntad e intencionalidad ajenas.

La praxis de la estrategia requiere “*concebir y atribuir correctamente los intereses (...) porque en ellos se basa exclusivamente todo el razonamiento estratégico que conduce finalmente a la maniobra*” la cual se presenta como conjunto de “*pautas para orientar la acción*”<sup>12</sup> y como formade utilización de instrumentos –expresiones, actitudes, gestos- que se ejercen en el proceso comunicativo y dialéctico que conlleva la gestión de un conflicto.

De esto se desprende que el objeto de la estrategia es el conflicto y que su objetivo es la libertad de acción: capacidad que permite contrarrestar la dependencia y el condicionamiento propios en el marco de esa racionalidad interdependiente. Afirmaba. Beaufre, que la “*esencia de la estrategia era la lucha por la libertad de acción*”.<sup>13</sup>

### **Algunas definiciones de Estrategia de diversos autores a lo largo del siglo XX:**

**Schelling:** “*La racionalidad interdependiente, aquello de relacionar los fines y los medios propios, enfrentando a los del otro actor, durante el desarrollo de un conflicto*”.

**Guitton:** “*La estrategia resulta del juego de las ilusiones reciprocas*”.

**Aron:** “*Por estrategia entiendo yo, a la vez, los objetivos de largo plazo y la representación del universo histórico que vuelve inteligible la opción*”.

**Liddell Hart:** “*El arte de distribuir y aplicar los medios militares para cumplir con los fines de la política.*”

**Gray:** “*estrategia es el único puente que relaciona el poder militar con el propósito político (...) el uso de la fuerza y de la amenaza de la fuerza para los fines de la política.*”

**Foster:** “*La estrategia, en última instancia, trata sobre el efectivo ejercicio del poder*”

El destacado teórico británico Colin S. Gray define en su obra “*The Future of Strategy*” (2015) a los siguientes “dictados” como elementos centrales al momento de elaborar una conceptualización sobre el objeto:

---

<sup>12</sup> Ibídem, pág. 40.

<sup>13</sup> BEAUFRE, André, “Introducción a la Estrategia”, Ed. Rioplatense, Buenos Aires, 1977, pág. 131.

❑ **Gran Estrategia:** dirección y el uso que se hace de cualquiera de los activos de una comunidad de seguridad, incluyendo su instrumento militar para los propósitos de las políticas (*policy*) decididos por la política (*politics*).

❑ **Estrategia:** único puente construido y sostenido para conectar propositivamente las políticas con lo militar y otros instrumentos de poder e influencia que tiene un actor.

❑ **Estrategia Militar:** dirección y uso que se hace de la fuerza y amenaza para los propósitos de políticas decididos por la política.

❑ **Instrumental:** sirve a la política mediante generación de una cadena de efectos estratégicos.

❑ **Adversarial:** funciona en guerra y paz; busca medida de control sobre enemigos, aliados y neutrales.

En el ámbito argentino, la Contribución Académica Nro. 20 de la Escuela de Guerra Naval de la Armada Argentina de 1988; año en que el Congreso de la Nación sancionara la actual Ley 23.544 de Defensa Nacional, señala dos acepciones para la estrategia general:

- 1) Como *abstracción teórica*;
- 2) Como *generalización práctica*.

"Como **abstracción teórica**, la estrategia general o pura es la esencia común a todas sus manifestaciones empíricas. A diferencia de éstas, la estrategia general separa del fenómeno estratégico todo el contenido situacional para dejar a la vista su estructura simbólica como sistema de información (...)"

"Como **generalización práctica**, la estrategia total o estrategia nacional es el punto de vista coordinador de las estrategias particulares que pautan el quehacer de la nación en sus diferentes ámbitos. En este sentido, la estrategia nacional define a los intereses comunes que le dan racionalidad y coherencia a las estrategias particulares de un estado (...)"

Asimismo, existen varias definiciones del objeto que se denomina **Estrategia Nacional** o *Grand Strategy* en el ámbito anglosajón:

"El arte de la combinación y conducción de los distintos factores del poder nacional para alcanzar la resolución de los conflictos y alcanzar objetivos políticos" (Gray; 1991)

"Empleo de todos los elementos del poder nacional para apoyar el logro de objetivos del país dentro de la amplia trama de interacciones que se dan entre los estados tanto en la guerra como en la paz." (Corbacho; 2011)

"Combinación de política exterior y política de defensa, presente en actores de importante gravitación" (Larocca; 2012)



*“El arte y la ciencia de desarrollar los poderes políticos, económicos, y psicológicos de una nación, junto con sus fuerzas armadas, durante la paz y la guerra, para asegurar sus objetivos nacionales.”*  
(Joint Chiefs of Staff, Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos de Norteamérica; 1972)

Independientemente del alcance y magnitud de la estrategia –si es nacional o sectorial- su objetivo supremo al ser ejecutada por un actor determinado radica en sobreponerse en un conflicto con el menor costo propio; logrando la mayor capacidad de maniobra, la reducción de la del oponente, y promover/preservar intereses, así como cumplir objetivos. En cuanto a los costos que impone la resolución de un conflicto, se debe tener presente la máxima del estratega chino Sun Tzu (*“El Arte de la Guerra”*, siglo IV a. C.): *“La mejor victoria es vencer sin combatir”*.

El proceso histórico y la mayor complejidad de las relaciones internacionales han llevado a acordar, en un nivel conceptual, que la **Defensa Nacional** es una capacidad, facultad y obligación a cargo del Estado, a través de la articulación de medios diversos y disponibles para lograr determinados fines, en relación con aquellos intereses contemplados por una **Estrategia Nacional**, que a su vez operacionaliza objetivos políticos.

La Defensa Nacional existe porque existe el Estado nacional; porque éste posee intereses (fines / medios; objetos con valor asignado) y porque ejerce relaciones de diversa identidad con sus pares, que pendulan entre la cooperación y la competencia (conflicto). Siendo el conflicto el estado normal de las relaciones entre los seres humanos como se ha visto, ello implica una situación que se produce cuando no se pueden realizar los fines propios por la existencia de otro actor que lo dificulta o impide.

El siguiente esquema de Decisión Estratégica elaborado en base al modelo de Frischknecht (1998) exhibe los elementos del proceso, su interrelación y la ubicación de la Política de Defensa Nacional en todo el conjunto.



La **Política de Defensa** (en su equivalente anglosajón de “*policy*” como política sectorial) se ubicará, de acuerdo al esquema, entre el nivel de la Política (“*politics*”; lo político) y la Maniobra, articulándose ambas en un marco de gestión del poder relativo a los intereses del actor.

Visto está que la tríada **conflicto-intereses-estrategia** es indisoluble. Cuando no se establecen intereses (algo que no es común ni propio de cualquier actor racional), el pensamiento estratégico es una imposibilidad y se encuentra negado, lo que no obsta a que “*aunque no hagamos nada, los otros sí lo harán y nos irán afectando en nuestra existencia*”.<sup>14</sup>

Es en este marco crítico que la estrategia se vuelve un elemento fundamental en relación al diseño de políticas de Estado y, particularmente, en vínculo con la política de Defensa, siendo que el objeto de la estrategia es el conflicto y que la Defensa Nacional implica un instrumento para su resolución en los casos más graves: aquellos que pueden comprometer intereses vitales de la nación y por los que un actor puede estar dispuesto a lanzarse a un enfrentamiento armado; a una situación polemica que podría imponerle fuertes costos.

\* \* \*

---

<sup>14</sup> ALEMANNO, Roberto, “*Complejidad y Estrategia*”, Boletín del Centro Naval N° 829, Enero / Abril de 2011, Buenos Aires, Argentina, pág. 68.



