GOBERNAR MEDIANTE EL ENEMIGO

Seguridad nacional, soberanía y fabricación del enemigo interno



Alberto Rubén Martínez

Gobernar mediante el enemigo

Seguridad nacional, soberanía y fabricación del enemigo interno

ALBERTO RUBÉN MARTÍNEZ

Edición del autor (2026)

Martínez, Alberto Rubén
Gobernar mediante el enemigo : seguridad nacional, soberanía y fabricación del enemigo interno / Alberto Rubén Martínez. - 1a ed.
Rosario : Alberto Rubén Martínez, 2026.
Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-01-9527-8
1. Seguridad. 2. Defensa. 3. Derechos Humanos. I. Título.
CDD 320

Gobernar mediante el enemigo - Seguridad nacional, soberanía y fabricación del enemigo interno
Alberto Rubén Martínez - Primera edición - Argentina, 2026
ISBN: 978-631-01-9527-8
DOI: 10.5281/zenodo.23889047
ORCID del autor: https://orcid.org/0009-0005-5935-879X
© Alberto Rubén Martínez, 2026.

Derechos de autor: Esta obra se encuentra protegida por la Ley N.º 11.723 de Propiedad Intelectual de la República Argentina y por los tratados internacionales vigentes. Se prohíbe su utilización con fines comerciales sin autorización previa y por escrito del autor.
Licencia: Esta obra se distribuye bajo la licencia Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0). Se permite copiar, compartir, distribuir, reproducir y adaptar el contenido en cualquier medio o formato, siempre que se reconozca adecuadamente la autoría, se cite el título de la obra, el año y el DOI, se indiquen las modificaciones realizadas y no se utilice el material con fines comerciales.

Sitio oficial del proyecto: https://confianzasoberana.ar
Sitio del autor: https://tematicaseguridad.blogspot.com/

“La guerra es cuando el gobierno te dice quién es tu enemigo. La revolución es cuando lo descubres por ti mismo.”

— *atribuido a Napoleón Bonaparte (1769 - 1821)*

“Mi enemigo no es el que piensa de otra forma, el que tiene otra piel o el que vive en otro lugar. Es, simplemente, aquel que no permite que yo exista.”

— Alejandro “Gallego” Álvarez (1936-2016)

Tesis central

Este libro analiza cómo una causa legítima —la soberanía argentina sobre Malvinas y el proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional de 2026— puede transferir parte de su legitimidad hacia instrumentos de seguridad cuyo alcance requiere una discusión independiente. No cuestiona la necesidad de proteger el territorio, los recursos estratégicos ni las instituciones frente a amenazas reales. Examina qué ocurre cuando el concepto de seguridad se amplía, la intervención estatal se adelanta respecto del hecho consumado y determinadas conductas, relaciones o pertenencias comienzan a ser interpretadas mediante categorías de riesgo, sospecha o amenaza.

El objeto de este ensayo no es demostrar que el proyecto analizado haya producido ya una configuración consumada de gobierno mediante el enemigo. Mientras continúe sometido al proceso legislativo, constituye ante todo una propuesta de diseño institucional susceptible de modificaciones, límites o incluso rechazo. Su interés analítico reside en permitir examinar qué capacidades fueron consideradas deseables por el Poder Ejecutivo, qué relaciones propone entre soberanía, seguridad, inteligencia, prevención y administración, y bajo qué condiciones esas capacidades podrían aproximarse a la configuración que aquí intentamos delimitar.

Definición operativa: Gobernar mediante el enemigo no describe cualquier expansión del campo de la seguridad ni supone que toda facultad preventiva esconda una intención autoritaria. Designa una configuración político-institucional más específica: aquella en la que la ampliación del campo de seguridad y la anticipación de la intervención estatal convergen con una diferenciación sustantiva del sujeto o con una insuficiencia relativa de los controles respecto de las facultades creadas, de modo que la respuesta del poder comienza a depender progresivamente no sólo de conductas comprobadas, sino también de la posición, pertenencia, relaciones, identidad o riesgo atribuido a quien queda bajo observación.

El análisis incorporará además una cuestión transversal que no constituye una nueva dimensión autónoma del modelo, pero puede modificar la manera en que algunas de sus dimensiones se manifiestan: **la capacidad diferencial de los actores para resistir las consecuencias que una arquitectura de seguridad pretende imponerles**. Una norma puede clasificar formalmente conductas, relaciones o actividades mediante criterios generales y, sin embargo, encontrar capacidades muy diferentes para hacer efectivas sus consecuencias cuando alcanza a individuos, organizaciones, empresas, fondos de inversión o incluso Estados dotados de recursos económicos, políticos, institucionales o geopolíticos desiguales. Por esa razón, no preguntaremos solamente quién puede ser observado, clasificado o definido como amenaza, sino también **frente a quién conserva efectivamente el Estado la capacidad de actuar una vez realizada esa clasificación**.

Prólogo

Hay momentos en que aquello que permanece debajo de las disputas cotidianas emerge y revela vínculos, memorias y sentimientos capaces de sobrevivir a la fragmentación. Durante 2026, en una Argentina atravesada por tensiones económicas, políticas y sociales, una bandera desplegada en un escenario deportivo internacional volvió a recordar que Malvinas continúa siendo una causa nacional capaz de atravesar generaciones y producir una identificación colectiva que excede cualquier pertenencia partidaria.

Muchos de quienes participaron de aquel gesto no habían nacido en 1982. Sin embargo, comprendían perfectamente lo que representaba. La soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos correspondientes constituye una reivindicación histórica, jurídica y constitucional que no pertenece a ningún gobierno ni partido. Su continuidad tampoco exige que todos los argentinos piensen del mismo modo acerca de los instrumentos, estrategias o caminos utilizados para defenderla.

La ocupación británica de 1833 interrumpió mediante un acto de fuerza el ejercicio argentino sobre las islas. Desde entonces, nuestro país sostuvo su protesta y reclamó la recuperación de la soberanía por distintas vías y bajo gobiernos de signos políticos diversos. La Constitución Nacional ratificó ese reclamo como legítimo e imprescriptible. Tampoco el

resultado de la guerra de 1982 extinguió la controversia, que continuó siendo reconocida internacionalmente como una disputa pendiente.

Este ensayo no cuestiona la legitimidad de la causa Malvinas. La reivindica como una de las expresiones más profundas de nuestra continuidad histórica y de nuestra aspiración soberana. Pero reconocerla como causa nacional no significa confundir consenso con unanimidad. Una causa nacional no debería definirse porque nadie pueda disentir alrededor de ella, sino porque puede continuar siendo común incluso cuando existan desacuerdos profundos acerca de cómo interpretarla, defenderla o proyectarla políticamente. Su carácter nacional no depende de eliminar la controversia interna, sino de impedir que esa controversia expulse a quienes participan de ella del espacio común.

Tampoco ponemos en discusión el derecho del Estado argentino a proteger sus recursos naturales, impedir explotaciones realizadas sin autorización nacional, enfrentar operaciones extranjeras que lesionen concretamente sus intereses o desarrollar instrumentos adecuados para defender su integridad y autodeterminación. Una comunidad política que renunciara a esas responsabilidades estaría resignando una dimensión esencial de su propia soberanía.

La pregunta analítica aparece cuando una causa de legitimidad ampliamente reconocida se presenta vinculada con mecanismos, categorías y facultades cuyo alcance puede exceder aquello que se señala inicialmente como objeto de

protección. Nos interesa identificar cómo se formula esa relación y qué capacidades propone; también observar de qué manera nociones como seguridad, amenaza, terrorismo, desinformación, influencia extranjera u orden pueden ampliar su campo de aplicación. La identificación de ese encuadre no permite presumir, por sí sola, que haya producido aceptación social ni que haya modificado efectivamente la relación entre ciudadanía y poder.

El proceso que intentamos comprender no comienza necesariamente cuando alguien es declarado enemigo. Las democracias contemporáneas rara vez utilizan semejante lenguaje de manera abierta. Puede comenzar mucho antes, cuando determinadas personas, actividades, relaciones o discursos dejan de ser observados exclusivamente por aquello que efectivamente hacen y empiezan a ser interpretados por aquello que podrían representar. La intervención estatal puede desplazarse entonces desde el hecho concreto hacia la anticipación, desde la conducta hacia la condición, desde la responsabilidad demostrada hacia la sospecha sobre vínculos, financiamientos, pertenencias o capacidades potenciales.

Pero esa secuencia tampoco debe presuponerse de antemano. Una sospecha puede ser descartada, una clasificación puede revisarse y una herramienta preventiva puede permanecer adecuadamente delimitada sin transformar al sujeto observado en enemigo. Precisamente por eso este libro intentará seguir cada desplazamiento y exigir evidencia antes de afirmar que una transición efectivamente se produjo.

La fabricación de amenazas internas posee además una dimensión social y cultural que excede el proyecto legislativo que motiva parte de esta investigación. En la vida cotidiana, personas socialmente vulnerables pueden dejar de ser vistas desde las condiciones que explican su existencia y comenzar a ser definidas principalmente por la incomodidad que producen. El jubilado que protesta puede dejar de ser un ciudadano que reclama derechos después de una vida de trabajo para convertirse en un obstáculo para la circulación. Cuando esa transformación se produce, la frontera que empieza a levantarse ya no es territorial sino moral: divide a quienes conservan plenamente su condición de integrantes reconocidos de la comunidad de aquellos cuya presencia empieza a ser considerada innecesaria, incómoda o peligrosa.

Para que semejante proceso prospere hace falta un clima social particular: una comunidad debilitada, una trama de vínculos suficientemente erosionada como para que cada persona sienta que su destino depende exclusivamente de sí misma y que aquello que padece constituye un fracaso estrictamente individual. Preferimos llamar a este mecanismo ***individualización del fracaso***. Si cada fracaso es estrictamente individual, ninguna estructura fracasa; si cada excluido es responsable de su exclusión, nadie tiene que preguntarse demasiado por las condiciones que produjeron esa exclusión. Allí aparece una forma de soledad que no consiste simplemente en carecer de compañía, sino en sentirse expulsado de cualquier experiencia común del sufrimiento.

Esta transformación posee consecuencias políticas profundas. Una comunidad cuyos integrantes han sido convencidos de que cada uno debe salvarse por su cuenta también puede aprender con mayor facilidad que los problemas ajenos no le conciernen. El sufrimiento común, cuando no logra reconocerse como experiencia compartida, puede convertirse en hostilidad horizontal. Cuando dejamos de reconocer al otro como alguien atravesado por problemas semejantes a los nuestros, se activa un proceso de construcción de la otredad que puede adquirir una dimensión excluyente cuando la diferencia comienza a asociarse con sospecha, peligrosidad o amenaza.

Por esa razón, este libro deberá ocuparse necesariamente de algo más que normas jurídicas. La construcción del enemigo necesita también discursos, imágenes y categorías culturales que preparen el terreno sobre el cual las decisiones estatales pueden desplegarse. Antes de intervenir sobre determinadas personas, es frecuente que se produzca una modificación en la manera de nombrarlas. El pobre puede convertirse en carga, el manifestante en perturbador, el crítico en desinformador, el extranjero en agente y el adversario en amenaza.

En trabajos anteriores hemos observado mecanismos semejantes alrededor de otras causas legítimas. La lucha contra el odio, la violencia, el terrorismo, la inseguridad o la desinformación puede responder a problemas reales que una democracia no debería ignorar. Pero precisamente porque esas finalidades poseen legitimidad, resulta indispensable examinar cuidadosamente los instrumentos construidos en su nombre. Algunas restricciones pueden presentarse como protección de

aquello que nadie quiere perder. De allí surge una pregunta que atravesará estas páginas: **¿quién podría estar contra Malvinas, contra la democracia, contra la seguridad, contra la paz o contra la verdad?**

La pregunta parece ingenua, pero puede ordenar el debate de un modo que vuelva más difícil distinguir entre la finalidad invocada y los instrumentos propuestos. Cuando cuestionar una herramienta puede presentarse como un rechazo del valor que esa herramienta dice proteger, se configura una estructura discursiva de transferencia de legitimidad. A ese fenómeno analítico proponemos denominarlo ***captura del consenso***.

La categoría identifica una relación entre el marco de legitimación de una iniciativa y el alcance de los instrumentos que incorpora. En el caso que aquí analizamos, la comparación entre el mensaje de elevación y los 133 artículos del proyecto permite reconocer esa estructura discursiva. No demuestra, por sí sola, que la sociedad haya aceptado esos instrumentos, que la opinión pública haya cambiado ni que el debate legislativo se haya reducido. Para sostener afirmaciones sobre esos efectos serían necesarias evidencias específicas sobre la recepción pública y la discusión política.

Malvinas constituye un caso especialmente relevante para este análisis por la legitimidad histórica y constitucional de la causa. Esa legitimidad justifica examinar cómo aparece vinculada con una iniciativa legislativa de alcance más amplio; no autoriza a presumir qué efecto produjo esa vinculación.

Defender la soberanía frente a amenazas externas y preservar las libertades internas no son objetivos contrapuestos. Una soberanía que debilitara los derechos de quienes integran la comunidad terminaría perdiendo parte de aquello mismo que dice defender. La soberanía no puede medirse solamente por la cantidad de poder que el Estado acumula. También debe ser examinada por su capacidad para sostener decisiones frente a centros de poder externos, por la igualdad con que aplica las reglas que proclama y por los mecanismos mediante los cuales la comunidad controla aquello que se hace en su nombre.

Gobernar mediante el enemigo es, en definitiva, una reflexión sobre aquello que sucede cuando una comunidad comienza a olvidar que quienes caen siguen siendo parte de ella, pero también sobre la posibilidad de reconstruir el vínculo antes de que la sospecha termine ocupando el lugar de la solidaridad. La razón última de este trabajo está en la defensa de una comunidad donde nadie necesite demostrar permanentemente que merece pertenecer, donde el fracaso de muchos no pueda seguir siendo reducido a culpa individual, donde la capacidad del poder para actuar sea sometida a controles proporcionales y donde los tiempos difíciles encuentren como respuesta una mayor capacidad de acompañarnos en lugar de una nueva oportunidad para dividirnos.

Quizás allí se encuentre también la diferencia esencial entre una política fundada en el miedo y una comunidad fundada en la pertenencia: **no enfrentamos esta lógica por odio a quienes**

la impulsan, sino por amor a quienes terminan padeciendo sus consecuencias.

Índice

Tesis central....9
Prólogo....11
Nota metodológica....25
Definición operativa....26
Las cinco dimensiones del test....27
Dimensión A. Expansión del objeto de seguridad....28
Dimensión B. Anticipación temporal....28
Dimensión C. Producción de consecuencias antes de una decisión definitiva....29
Dimensión D. Diferenciación del sujeto....29
Dimensión E. Insuficiencia relativa de controles....30
Presunción de pertenencia plena....31
Condición de convergencia....32
Arquitectura de posibilidad....33
Estándares externos de contraste....35
Niveles de evidencia....36
Prueba inversa....37
Criterio de agrupación del material empírico....38
Reglas cualitativas de codificación....39
Criterios de interpretación....41
Fecha de corte documental....42

PRIMERA PARTE
La causa legítima y la transferencia de legitimidad

CAPÍTULO 1
La captura del consenso

CAPÍTULO 2
Malvinas como vehículo y el proyecto de 2026

SEGUNDA PARTE
Marco teórico y genealogía del enemigo interno

CAPÍTULO 3
Marco teórico

CAPÍTULO 4
La genealogía argentina del enemigo interno

TERCERA PARTE
El proyecto de 2026 y la arquitectura de posibilidad

CAPÍTULO 5
El Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional

El alcance del proyecto original.....81
Del debate al dictamen.....82
Las objeciones que permanecieron.....84
Malvinas y la captura del consenso.....85
La dimensión geopolítica.....87
El caso y el test metodológico.....88

CAPÍTULO 6
La arquitectura institucional preexistente

CAPÍTULO 7
El articulado frente al test

Alcance y nivel de evidencia.....95
Bloque 1. El Consejo de Seguridad Nacional y su régimen sancionatorio
(títulos II, III, capítulo 3, IV y V).....97
Expansión del objeto de seguridad (A).....97

Anticipación temporal (B).....98
Consecuencias antes de una decisión definitiva (C).....99
Diferenciación del sujeto (D).....100
Insuficiencia relativa de controles (E).....101
La frontera con la Defensa (título V).....103
Resultado del bloque.....103
Contraste externo del bloque 1: legalidad, proporcionalidad y control.....104
Bloque 2. Influencia extranjera y delitos contra el Estado (título VI).....108
Expansión del objeto de seguridad y anticipación temporal (A y B).....108
Consecuencias antes de una decisión definitiva (C).....109
Diferenciación del sujeto (D).....110
Insuficiencia relativa de controles (E).....111
Resultado del bloque.....111
Bloque 3. El Registro de Personas y Entidades vinculadas a actos de terrorismo (título VII).....111
Expansión del objeto y anticipación temporal (A y B). 111
Consecuencias antes de una decisión definitiva (C).....112
Diferenciación del sujeto (D).....113
Insuficiencia relativa de controles (E).....113
Contraste externo del bloque 3: prevención financiera, listas y reversibilidad.....114
Resultado del bloque.....118
Convergencia parcial.....118
Bloque 4. Los recursos naturales (título I).....119
Expansión y anticipación (A y B).....119
Consecuencias antes de una decisión definitiva (C).....119
Diferenciación del sujeto (D).....120
Insuficiencia relativa de controles (E).....121
Resultado del bloque.....122
Bloque 5. El caso de control: protección marítima y aeroespacial (título III, capítulos 1 y 2).....122

Expansión y anticipación (A y B).....122
Consecuencias antes de una decisión definitiva (C).....123
Diferenciación del sujeto (D).....123
Insuficiencia relativa de controles (E).....124
Resultado del bloque.....125
Síntesis de los resultados.....126
Condiciones de activación y seguimiento.....128
Qué cambios modificarían el resultado.....130

CUARTA PARTE
Del adversario al enemigo
y el disciplinamiento preventivo

CAPÍTULO 8
La secuencia: del adversario al enemigo

Del desacuerdo a la observación diferencial.....139
De la observación a la sospecha.....140
De la sospecha al riesgo atribuido.....142
Del riesgo a la amenaza.....143
La Vara: cuando cambia la intensidad de la respuesta..144
De la amenaza a la modificación de la pertenencia.....145
La enemización como proceso.....146
El enemigo como resultado posible, no como premisa 147

CAPÍTULO 9
Consecuencias preventivas, efecto inhibitorio
y reversibilidad

La provisionalidad como forma de poder.....152
La sanción material.....153
El procedimiento como disciplinamiento.....155
El efecto inhibitorio.....156

Cuando la consecuencia se distribuye.....157
Principio de Reciprocidad Institucional.....158
El problema de la salida.....160
Memoria estatal asimétrica.....161
El derecho a la depuración institucional.....162
Reversibilidad institucional.....162
Trazabilidad ascendente del poder.....164
La salida como criterio democrático.....165

CONCLUSIÓN Soberanía sin enemigo interno.....167
Glosario.....179
Referencias Bibliográficas.....185
Trabajos propios del autor citados.....186
Fuentes normativas, jurisprudenciales y documentales.....187

Nota metodológica

La expresión gobernar mediante el enemigo no debe utilizarse como sinónimo de política de seguridad intensa, legislación preventiva, producción de inteligencia ni ampliación de capacidades estatales. Una democracia puede necesitar todas esas herramientas frente a amenazas reales y, sin embargo, conservar una relación constitucionalmente legítima entre autoridad y ciudadanía. Si la categoría sirviera para describir indistintamente cualquier incremento de las facultades estatales, perdería toda capacidad explicativa.

El propósito de este trabajo es construir y poner a prueba una categoría de análisis capaz de identificar una configuración político-institucional específica. No se parte de la premisa de que toda política preventiva produzca ***enemización*** ni de que toda expansión de las capacidades estatales implique necesariamente un deterioro democrático. El problema consiste en determinar bajo qué condiciones determinadas transformaciones comienzan a modificar no sólo la intensidad de la intervención estatal, sino también la posición que ocupa el sujeto frente al poder y, finalmente, su condición de participante pleno del espacio común.

La investigación adopta un enfoque cualitativo y exploratorio. El test que se desarrolla a continuación no pretende funcionar como una escala matemática ni producir una

medición universal de intensidad democrática. Su finalidad consiste en ordenar la observación, hacer explícitos los criterios utilizados, distinguir niveles diferentes de evidencia y permitir que las conclusiones puedan ser discutidas, contrastadas e incluso refutadas a partir del mismo material documental.

Definición operativa

Gobernar mediante el enemigo designa una configuración político-institucional en la que la ampliación del campo de seguridad y la anticipación de la intervención estatal convergen con una diferenciación sustantiva del sujeto o con una insuficiencia relativa de los controles respecto de las facultades creadas, de modo que la respuesta del poder comienza a depender progresivamente no sólo de conductas comprobadas, sino también de la posición, pertenencia, relaciones, identidad o riesgo atribuido a quien queda bajo observación.

Esta definición no presupone que toda sospecha desemboque en enemización ni que toda política preventiva produzca necesariamente una degradación de garantías. Tampoco supone que la existencia de amenazas reales resulte incompatible con el modelo. Una democracia puede identificar, investigar, neutralizar y sancionar amenazas efectivas sin modificar la condición de pertenencia de quienes permanecen dentro del orden jurídico. El recorrido hacia la configuración que aquí se analiza debe ser demostrado en cada caso.

La secuencia posible puede expresarse como:

adversario → observación diferencial → sospecha → atribución preventiva de riesgo → amenaza → modificación de garantías o pertenencia → enemigo.

Ninguna de esas transiciones debe considerarse automática. Cada desplazamiento necesita evidencia propia. La presencia de una etapa no autoriza a presumir la siguiente.

Debe admitirse, asimismo, el recorrido inverso:

corroboración negativa → cierre de la hipótesis → revisión → depuración de información → levantamiento de consecuencias → restauración de la presunción de pertenencia plena.

Si el sistema permite esa reversibilidad de manera efectiva, la evidencia favorable a la hipótesis se debilita. Si, por el contrario, la sospecha persiste aun después de haber perdido sustento, la clasificación comienza a adquirir una autonomía institucional que merece especial atención.

Las cinco dimensiones del test

Ninguna dimensión, considerada aisladamente, resulta suficiente. Lo relevante es su convergencia, la intensidad con que se manifiestan y el modo en que, combinadas, pueden modificar la relación entre poder, conducta, pertenencia y garantías.

Dimensión A. Expansión del objeto de seguridad

Examina qué cambia institucionalmente cuando una cuestión comienza a ser tratada como un problema de seguridad. Existe evidencia favorable cuando ese cambio de categoría habilita autoridades diferentes, procedimientos especiales, inteligencia, secreto, medidas preventivas, mecanismos extraordinarios de coordinación o restricciones más intensas.

La ampliación temática, por sí sola, no constituye evidencia suficiente. Lo decisivo es determinar si el cambio de categoría produce una modificación real de las herramientas disponibles, las autoridades competentes, los estándares de intervención o los mecanismos de control.

Dimensión B. Anticipación temporal

Examina el desplazamiento desde el hecho comprobado hacia el riesgo futuro. La pregunta no es si el Estado previene —toda política de seguridad contiene necesariamente una dimensión preventiva—, sino cuánto puede alejarse del hecho antes de intervenir, qué inferencias utiliza y qué garantías compensan la incertidumbre propia de ese momento.

Cuanto más anticipadamente pretenda actuar el poder, mayor será la importancia de indicios, probabilidades, antecedentes, vínculos, perfiles, patrones y evaluaciones de riesgo. La anticipación no resulta ilegítima por sí misma, pero aumenta la necesidad de corroboración, revisión y control.

Dimensión C. Producción de consecuencias antes de una decisión definitiva

Estudia si las medidas adoptadas conservan verdaderamente un carácter cautelar o si, por su intensidad, duración, acumulación o dificultad de reversión, comienzan a funcionar materialmente como sanciones anteriores a una determinación definitiva de responsabilidad.

Deben observarse sus efectos concretos sobre la posición jurídica, económica, institucional, profesional, reputacional o social del sujeto alcanzado. Una medida formalmente provisional puede adquirir efectos materialmente sancionatorios cuando sus consecuencias resultan intensas, prolongadas o difíciles de reparar.

Dimensión D. Diferenciación del sujeto

Aquí adquiere una función específica la **Teoría del Foco y la Vara**. El foco permite observar quién ingresa con mayor facilidad en el campo de atención institucional; la vara permite analizar si conductas comparables son interpretadas mediante estándares diferentes una vez que el sujeto fue previamente clasificado.

La pregunta central es si se controla principalmente aquello que una persona hace o si comienza a controlarse también aquello que institucionalmente se considera que esa persona es, representa, pertenece o podría llegar a hacer.

La diferenciación puede manifestarse en dos momentos. El primero corresponde a la selección: quién ingresa con mayor facilidad al campo de observación por identidad, pertenencia, posición, vínculos o relaciones. El segundo corresponde a la intensidad de las consecuencias: si la capacidad económica, política, institucional o geopolítica del actor modifica materialmente la respuesta estatal una vez incorporado al mismo régimen.

La pregunta operativa complementaria será, por lo tanto: ante conductas o relaciones comparables, ¿la capacidad de resistencia del actor modifica materialmente la respuesta estatal?

Esta última cuestión no constituye una sexta dimensión del test. Profundiza el análisis de la diferenciación del sujeto y permite observar la posible existencia de una asimetría entre la amenaza formalmente atribuida y la capacidad efectiva del Estado para imponer sus consecuencias.

Dimensión E. Insuficiencia relativa de controles

Examina si los mecanismos de control existentes resultan proporcionales a la intensidad, alcance, opacidad, anticipación, automatización, duración y potencial irreversibilidad de las facultades concedidas al Estado.

La existencia formal de controles judiciales, administrativos o parlamentarios no resulta suficiente por sí sola. Una capacidad intensa, secreta, preventiva, automatizada o difícilmente

reversible requiere mecanismos de supervisión proporcionalmente más densos, independientes y eficaces.

El parámetro de insuficiencia relativa observa, al menos, cinco elementos: la independencia del órgano de control respecto de quien ejerce la facultad; la oportunidad temporal de la revisión; el acceso suficiente a la información necesaria para reconstruir la decisión; la capacidad real de modificar, suspender o dejar sin efecto sus consecuencias; y la posibilidad de corregir, depurar o reparar los efectos producidos por una decisión errónea.

La insuficiencia relativa aparece cuando las capacidades estatales crecen en intensidad, anticipación o alcance sin que los mecanismos destinados a supervisarlas evolucionen de manera equivalente. El criterio es relacional: una misma estructura de control puede resultar suficiente frente a una facultad limitada e insuficiente frente a otra que incorpore mayores niveles de secreto, automatización o afectación de derechos.

El Principio de Reciprocidad Institucional articula estas exigencias: cuanto mayor sea la capacidad estatal creada, mayor debe ser la densidad institucional destinada a justificarla, supervisarla, corregirla y, cuando corresponda, desmontarla.

Presunción de pertenencia plena

Se adopta como principio metodológico que toda persona sometida al orden jurídico debe ser considerada integrante ordinaria y plena del espacio político común mientras no exista

evidencia suficiente, individualizada y revisable que justifique un tratamiento excepcional.

La crítica, la protesta, la oposición política, la actividad periodística, sindical, académica o asociativa, los vínculos internacionales, el origen de un financiamiento o determinadas relaciones sociales no deben modificar por sí mismos la condición jurídica o política del sujeto ni trasladarle preventivamente la carga de demostrar que continúa perteneciendo al espacio común.

La carga de fundamentar el tránsito desde la pertenencia ordinaria hacia un tratamiento excepcional corresponde al Estado. Su reverso metodológico es igualmente importante: cuando la hipótesis que justificó una intervención no es corroborada, el sistema debe poder restaurar la posición anterior del sujeto, depurar la información incorrecta y evitar que una sospecha descartada continúe produciendo consecuencias.

Condición de convergencia

No se utilizará la categoría gobernar mediante el enemigo cuando sólo existan ampliación temática, prevención o medidas intensas si el régimen continúa concentrándose en conductas definidas, mantiene la presunción de pertenencia plena y dispone de controles proporcionales, independientes y efectivos.

La diferenciación del sujeto —Dimensión D— o la insuficiencia relativa de los controles —Dimensión E— deberán ocupar un lugar sustantivo dentro del conjunto. Sin embargo, tampoco la presencia aislada de D o de E resultará

suficiente para afirmar convergencia. Será necesario demostrar su interacción relevante con una o más de las dimensiones A, B o C, de modo que esa combinación modifique materialmente la relación entre intervención, conducta, garantías y pertenencia.

La existencia de una o varias dimensiones, por lo tanto, no basta. Debe observarse si su combinación produce un desplazamiento suficientemente significativo como para que la respuesta estatal comience a depender progresivamente no sólo de hechos comprobados, sino también de categorías relativas a posición, pertenencia, vínculos, identidad o riesgo atribuido.

Esta exigencia impide confundir expansión securitaria con gobierno mediante el enemigo. Una política puede ser preventiva, tecnológicamente sofisticada e incluso disponer de capacidades extraordinarias sin alcanzar la configuración aquí analizada, siempre que mantenga suficientemente delimitado su objeto, preserve la distinción entre hipótesis y responsabilidad, someta sus consecuencias a controles adecuados y no transforme la posición o pertenencia del sujeto en fundamento sustantivo de un tratamiento diferencial.

Arquitectura de posibilidad

Cuando la evidencia disponible no permita demostrar una configuración consumada, pero revele una combinación suficientemente concreta de facultades, procedimientos, umbrales de intervención, mecanismos de clasificación y capacidades institucionales compatibles con el modelo, se utilizará la expresión arquitectura de posibilidad.

Una arquitectura de posibilidad no describe cualquier capacidad estatal susceptible de ser utilizada incorrectamente. Tampoco equivale a afirmar que el resultado problemático vaya a producirse. Designa una configuración normativa o institucional en la que ya pueden identificarse condiciones estructurales que, si determinadas variables se verificaran en la reglamentación o en la práctica, podrían favorecer una mayor convergencia de las dimensiones del test.

Debe distinguirse, por lo tanto, posibilidad de probabilidad. La identificación de una arquitectura de posibilidad no constituye una predicción acerca de la conducta futura de los organismos estatales ni permite atribuir intenciones a quienes diseñaron las facultades. Señala que existen condiciones institucionalmente observables cuyo desarrollo posterior deberá ser seguido para determinar si la convergencia aumenta, disminuye o se mantiene estable.

Entre las condiciones de activación que pueden modificar el resultado deberán observarse, según el caso: la ampliación reglamentaria de conceptos o umbrales de intervención; la reiteración o prolongación de medidas preventivas; la producción de consecuencias antes de una revisión efectiva; la utilización de vínculos, pertenencias o relaciones como fundamento creciente de decisiones; la circulación de clasificaciones o sospechas entre organismos; la ausencia o debilitamiento de controles externos contemporáneos; la pérdida de mecanismos efectivos de reversión; y la persistencia de consecuencias después de que la hipótesis originaria haya perdido fundamento.

Estas condiciones no constituyen una nueva dimensión ni una lista cerrada. Funcionan como indicadores de seguimiento entre diferentes niveles de evidencia y permiten transformar la noción de posibilidad en una hipótesis verificable mediante acontecimientos posteriores.

Estándares externos de contraste

El test no pretende funcionar como un sistema autorreferencial. Cuando corresponda, sus resultados serán contrastados con estándares externos relativos a legalidad, finalidad legítima, necesidad, proporcionalidad, supervisión independiente y revisión efectiva, particularmente aquellos desarrollados en el derecho internacional de los derechos humanos, el sistema interamericano, los Principios de Siracusa, la Comisión de Venecia y los estándares internacionales aplicables a la prevención financiera y otras materias específicas.

Estos parámetros no poseen idéntica naturaleza jurídica ni operan como una escala mecánica. Su función es ofrecer puntos externos de contraste capaces de disciplinar la interpretación y evitar que la categoría dependa exclusivamente de los criterios construidos por este propio trabajo.

Su utilización tampoco implica que todo apartamiento respecto de alguno de esos parámetros demuestre por sí mismo la existencia de gobierno mediante el enemigo. Los estándares externos cumplen una función de contraste: permiten evaluar si determinadas capacidades poseen delimitaciones, garantías y

mecanismos de control compatibles con criterios jurídicos e institucionales desarrollados fuera del modelo propuesto.

Debe distinguirse, además, entre funciones diferentes del control. La proporcionalidad examina la relación entre el riesgo y la intensidad de la intervención; la independencia pregunta quién controla a quien ejerce la facultad; la trazabilidad permite reconstruir cómo se produjo la decisión; y la reversibilidad determina si sus efectos pueden corregirse cuando desaparece el fundamento que los justificaba.

Niveles de evidencia

La investigación distingue cuatro niveles de evidencia que no deben confundirse:

1. **Proyecto legislativo**. Permite conocer facultades propuestas, categorías utilizadas y orientaciones institucionales, pero no demuestra utilización efectiva.

2. **Ley sancionada**. Permite establecer qué capacidades quedaron jurídicamente habilitadas.

3. **Arquitectura institucional**. Permite determinar si existen organismos, procedimientos, tecnologías, recursos y capacidades materiales que hagan posible el despliegue de una determinada facultad.

4. **Práctica documentada**. Permite estudiar quién fue efectivamente alcanzado, cómo se utilizó la

herramienta, mediante qué decisiones y qué consecuencias concretas produjo.

Esta distinción resulta indispensable para evitar confundir voluntad política, habilitación jurídica, capacidad institucional y práctica consolidada.

El nivel de evidencia limita también el tipo de conclusión admisible. Una inferencia obtenida en el nivel de proyecto no puede presentarse como resultado demostrado en el nivel de práctica, del mismo modo que la existencia formal de una facultad no permite afirmar que haya sido utilizada ni anticipar necesariamente la forma en que será aplicada.

Cuando el objeto examinado sea un proyecto todavía sometido al trámite legislativo, las conclusiones deberán expresarse en términos acordes con ese nivel de evidencia. Se hablará, por ejemplo, de capacidades que pueden habilitar, podrían favorecer o crean condiciones para determinados efectos, y no de consecuencias que todavía no pueden atribuirse a una aplicación inexistente.

Prueba inversa

El test exige buscar deliberadamente evidencia capaz de contradecir la hipótesis. No bastará con localizar artículos, procedimientos o decisiones que parezcan confirmarla. También deberán identificarse salvaguardias, definiciones restrictivas, autorizaciones previas, umbrales de corroboración, controles independientes, mecanismos de revisión, temporalidad,

trazabilidad, depuración de información y posibilidades reales de reversión.

Esta prueba inversa resulta metodológicamente necesaria porque el modelo debe ser capaz de producir resultados negativos. Si toda ampliación preventiva terminara siendo interpretada como confirmación de la hipótesis, la categoría se volvería infalsable y perdería utilidad analítica.

La prueba inversa deberá aplicarse en cada bloque y no únicamente a aquellos que inicialmente aparezcan como contraejemplos. Una disposición que amplíe capacidades puede contener simultáneamente mecanismos de contención relevantes; del mismo modo, una garantía formal puede resultar insuficiente frente a la intensidad efectiva de la facultad que pretende controlar. Ambas direcciones deben ser examinadas.

Una arquitectura democrática no debería limitarse a producir sospechas, clasificaciones y alertas. Debe disponer también de procedimientos capaces de cerrar hipótesis que no fueron corroboradas, revisar decisiones, depurar información incorrecta, levantar consecuencias y restaurar la presunción de pertenencia plena.

La capacidad de corregir una sospecha resulta tan importante como la capacidad de producirla.

Criterio de agrupación del material empírico

La aplicación del test al Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional no seguirá necesariamente el orden formal

de sus títulos. Las disposiciones serán agrupadas en bloques funcionales cuando compartan objeto, autoridades, procedimientos o consecuencias relevantes para las cinco dimensiones.

Los bloques no se seleccionarán en función de que ofrezcan resultados favorables a la hipótesis. Su propósito será abarcar las disposiciones sustantivas del proyecto que resulten relevantes para el test y permitir comparar, dentro del mismo texto normativo, configuraciones institucionales diferentes, incluidas aquellas capaces de producir resultados negativos.

Esta organización permite observar que un mismo proyecto puede contener densidades distintas de anticipación, diferenciación, control y reversibilidad. La unidad de análisis no será, por lo tanto, una disposición aislada ni el proyecto considerado como un bloque homogéneo, sino conjuntos funcionales suficientemente definidos para permitir una comparación razonada.

Reglas cualitativas de codificación

La matriz no se aplicará mediante una suma mecánica de dimensiones ni mediante un sistema de puntajes. La calificación de una dimensión como presente, parcial, ausente o insuficientemente acreditada se determinará mediante la correspondencia razonada entre los indicadores definidos para esa dimensión y la evidencia disponible.

En cada caso deberán explicitarse tres elementos: la evidencia favorable a la hipótesis, la evidencia contraria y el

nivel documental en el que se formula la conclusión. También se considerarán, cuando resulten pertinentes, la intensidad, duración, alcance, acumulación, reversibilidad y densidad de los controles asociados a la facultad examinada.

Una dimensión se considerará presente cuando exista evidencia directa y suficientemente consistente de los rasgos que la definen.

Se considerará parcial cuando existan algunos de esos rasgos, pero convivan con límites, salvaguardias, ambigüedades o evidencia contraria que impidan afirmar su manifestación plena.

Se considerará ausente cuando la evidencia disponible muestre que los rasgos definitorios de la dimensión no se encuentran presentes o cuando existan salvaguardias suficientemente densas para impedir que produzca el efecto analizado.

Se utilizará la categoría **evidencia insuficiente** cuando el nivel documental disponible no permita adoptar razonablemente ninguna de las conclusiones anteriores, particularmente cuando elementos decisivos dependan de reglamentaciones, decisiones posteriores o prácticas todavía inexistentes.

Estas categorías no expresan intensidades matemáticas. Constituyen decisiones analíticas justificadas que deben poder ser reconstruidas por el lector a partir de la evidencia expuesta.

Criterios de interpretación

A partir de las dimensiones, las reglas de codificación y la condición de convergencia, los resultados generales podrán adoptar cuatro formas:

- **Convergencia alta**. Las dimensiones relevantes aparecen de manera consistente, la diferenciación del sujeto o la insuficiencia relativa de controles ocupan un lugar sustantivo y existe evidencia suficiente de que su interacción modifica materialmente la relación entre intervención, conducta, garantías y pertenencia. Cuando el objeto se encuentre únicamente en el nivel de proyecto legislativo, esta categoría deberá utilizarse con especial cautela, porque determinadas consecuencias sólo pueden verificarse mediante niveles posteriores de evidencia.

- **Convergencia parcial**. Algunas dimensiones aparecen con claridad y existe interacción relevante entre ellas, pero faltan elementos suficientes para afirmar una configuración completa o el nivel de evidencia disponible no permite observar sus efectos en la práctica.

- **Ausencia de configuración**. Existen capacidades preventivas o intensas, pero la intervención permanece concentrada en conductas definidas, conserva controles proporcionales y no modifica sustantivamente la pertenencia del sujeto.

- **Evidencia insuficiente**. La información disponible no permite determinar con un grado razonable de certeza si las dimensiones convergen.

La finalidad del test no es demostrar que toda expansión estatal constituye una forma de gobierno mediante el enemigo, sino establecer cuándo una combinación específica de capacidades, anticipación, consecuencias, diferenciación y controles comienza a modificar sustantivamente la relación entre ciudadanía, pertenencia y poder.

El test debe poder confirmar, debilitar o rechazar la hipótesis. Su utilidad depende precisamente de que conserve la posibilidad de producir cualquiera de esos resultados.

Fecha de corte documental

La presente obra adopta como fecha de corte documental el 31 de octubre de 2026. Con posterioridad al envío del proyecto original, el plenario de comisiones de la Cámara de Diputados emitió dictamen con modificaciones el 27 de octubre de 2026; esas modificaciones se consignan específicamente en el Capítulo 5. Los desarrollos posteriores no integran el objeto documental ordinario de esta edición, salvo aquellos expresamente identificados como indispensables para comprender procesos ya examinados.

PRIMERA PARTE
La causa legítima y la transferencia de legitimidad

CAPÍTULO 1
La captura del consenso

Hay causas cuya fuerza política no depende de la propaganda ni de la habilidad de un gobierno, porque su legitimidad fue construida durante décadas o generaciones hasta incorporarse a la memoria profunda de una comunidad. Malvinas pertenece a ese reducido conjunto de cuestiones alrededor de las cuales puede reconocerse una identificación transversal, capaz de sobrevivir a los cambios de gobierno y a las disputas coyunturales. Esa legitimidad previa puede convertir a una causa semejante en un terreno especialmente propicio para examinar cómo se presentan los instrumentos propuestos en su nombre.

Llamamos ***captura del consenso*** a la estructura discursiva mediante la cual la legitimidad acumulada alrededor de una finalidad ampliamente compartida se proyecta sobre herramientas cuya justificación requiere un examen propio. Esa relación puede favorecer la aceptación de los instrumentos, pero el concepto no presupone que ese efecto se haya producido. No supone necesariamente engaño ni requiere una operación clandestina: puede identificarse en discursos y procedimientos institucionales visibles. Tampoco exige que la causa invocada sea falsa. Por el contrario, una causa verdadera, profundamente arraigada y capaz de despertar una adhesión legítima puede

proporcionar un marco especialmente potente para presentar medidas que deben evaluarse por sus propios méritos.

Ese marco puede alterar las condiciones del debate. Quien cuestiona una herramienta corre el riesgo de ser situado fuera del consenso originario, aunque nunca haya cuestionado la causa que le dio nacimiento. En vez de discutir necesidad, proporcionalidad, eficacia, controles o garantías, la controversia puede desplazarse hacia una pregunta más elemental: si todos estamos de acuerdo con aquello que se quiere defender, ¿por qué alguien se opondría a los instrumentos diseñados para hacerlo? La pregunta parece razonable, pero una finalidad legítima no convierte automáticamente en legítimo cualquier medio utilizado para alcanzarla.

Una democracia puede reconocer la necesidad de perseguir el terrorismo sin aceptar cualquier definición de terrorismo; puede proteger la integridad de sus procesos electorales sin criminalizar toda forma de influencia exterior; puede enfrentar operaciones organizadas de desinformación sin transformar al Estado en árbitro general de la verdad pública; y puede defender la soberanía argentina sobre Malvinas y sus recursos sin considerar por ello que toda ampliación de las capacidades de seguridad, inteligencia o administración resulte necesariamente adecuada.

La distinción entre finalidad e instrumento parece evidente cuando se formula en abstracto, pero puede resultar más difícil de sostener cuando la finalidad está cargada de identidad, memoria, dolor y pertenencia. En esas circunstancias, el

cuestionamiento de un medio puede recibir un costo simbólico adicional o ser presentado como una reserva frente al propio fin. Esta es una posibilidad analítica del mecanismo, no una conclusión que pueda atribuirse automáticamente a cualquier iniciativa ni a quienes la discuten.

El proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional remitido al Congreso en septiembre de 2026 constituye un caso útil para examinar esa estructura. El mensaje de elevación vinculó expresamente la iniciativa con la protección de los derechos soberanos argentinos y con la cuestión de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, además de la defensa de los recursos y la necesidad de desarrollar nuevas herramientas frente a amenazas externas. La reivindicación argentina sobre Malvinas posee una legitimidad que precede ampliamente a la administración que impulsa el proyecto. Esa legitimidad constituye el contexto en el que debe leerse el mensaje, pero no permite inferir por sí sola qué efecto tuvo sobre legisladores, medios de comunicación o ciudadanía.

La comparación entre el mensaje de elevación y el articulado ofrece un dato documental concreto. El proyecto original contiene 133 artículos. Los artículos 1 a 40 regulan las actividades no habilitadas en las islas, sus espacios marítimos y la Plataforma Continental, y **proponían la derogación de la Ley 26.659 de Condiciones para la exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental Argentina**. Los 93 artículos restantes organizan un sistema general de seguridad nacional, un régimen sancionatorio, reformas a la Ley

de Defensa Nacional, delitos vinculados con la influencia extranjera y un registro de terrorismo y su financiamiento.

En los títulos II a VIII, las islas no aparecen como presupuesto de aplicación. El mensaje, en cambio, presenta la iniciativa bajo la referencia a Malvinas como un **"hito en la recuperación"** y como materialización del mandato constitucional.

Esa distancia entre el marco de legitimación y el alcance del articulado permite identificar una estructura discursiva de transferencia de legitimidad: una causa histórica y constitucionalmente reconocida aparece vinculada con una iniciativa que comprende materias más amplias y heterogéneas. Esto es lo que el material analizado demuestra. No demuestra que la causa haya producido aceptación de cada herramienta, que la opinión pública haya cambiado, que el debate legislativo haya sido inhibido ni que existiera una intención deliberada de provocar esos efectos.

El alcance de la iniciativa tampoco se limita a la explotación ilegítima de recursos en el Atlántico Sur. Incorpora cuestiones vinculadas con seguridad nacional, coordinación institucional, inteligencia, reformas penales, mecanismos administrativos, financiamiento extranjero, procesos electorales e información, entre otras materias cuya relación con la soberanía debe examinarse de manera específica. Esa amplitud no constituye por sí misma una irregularidad: las amenazas contemporáneas pueden atravesar dimensiones territoriales, financieras, tecnológicas, informacionales y estratégicas. Precisamente por

la diversidad de las materias incluidas, es necesario analizar cada facultad por separado y no derivar su legitimidad únicamente de la causa invocada para presentar el proyecto.

El consenso no es un cheque en blanco. Existe un acuerdo muy amplio alrededor de la soberanía argentina sobre Malvinas, pero de ese consenso no se desprende automáticamente otro consenso idéntico respecto de cada reforma penal, administrativa, financiera, informacional o de inteligencia que pueda incorporarse dentro de una iniciativa presentada bajo esa bandera. Confundir ambos planos puede convertir una causa colectiva en una autorización general.

En términos conceptuales, la captura del consenso aparece cuando comienza a desdibujarse la diferencia entre la causa y los instrumentos que se presentan en su nombre. El marco de una iniciativa puede invitar a evaluar sus disposiciones bajo una valoración general de la causa, en lugar de someter cada una a un examen independiente. Pero identificar esa posibilidad en el discurso no autoriza a afirmar que los ciudadanos hayan aceptado las medidas sin examinarlas, ni que sus objeciones hayan sido desalentadas.

Algo semejante debe decirse sobre el cierre del debate. Puede producirse sin censura formal si formular una reserva adquiere un costo social alto, si determinadas preguntas dejan de plantearse o si quien introduce un matiz debe dedicar más esfuerzo a demostrar su pertenencia que a explicar su argumento. Estos son efectos posibles que la categoría permite

investigar; no son hechos demostrados en el caso del proyecto analizado.

Hay preguntas que parecen no admitir una respuesta negativa porque han sido formuladas de tal manera que oponerse a ellas equivale, al menos en apariencia, a colocarse fuera de aquello que una comunidad considera razonable, legítimo o moralmente aceptable. **¿Quién podría estar contra la soberanía nacional, la protección de los niños, la lucha frente al terrorismo, el combate al narcotráfico, el rechazo de la discriminación, la defensa de la democracia o la prevención de operaciones deliberadas de manipulación informativa?** Planteadas de ese modo, todas remiten a bienes cuya protección resulta, en términos generales, deseable.

El problema analítico aparece cuando la respuesta afirmativa respecto del objetivo se proyecta sobre los medios y reduce la atención dedicada a su necesidad, proporcionalidad, eficacia o constitucionalidad. En ese movimiento, la controversia sobre una política pública puede desplazarse hacia quien formula la objeción: ya no se pregunta solamente si determinada facultad estatal resulta adecuada, sino también si quien la cuestiona comparte realmente el valor que dice defender. La captura del consenso designa esa estructura posible; para establecer si operó efectivamente en un debate concreto se necesita analizar ese debate.

El mecanismo tampoco requiere censurar formalmente ninguna opinión. Podría bastarle con aumentar el costo simbólico de formularla. Quien objeta la amplitud de una

legislación antiterrorista podría ser presentado como alguien incapaz de comprender la gravedad del terrorismo; quien discute una medida extrema contra el narcotráfico podría terminar asociado con quienes protegen delincuentes; quien reclama precisión en una norma destinada a enfrentar expresiones discriminatorias podría ser acusado de relativizar el odio; quien exige límites frente a mecanismos destinados a combatir operaciones de desinformación podría ser señalado como defensor de las noticias falsas. Estos ejemplos describen riesgos discursivos posibles, no respuestas que deban darse por ocurridas sin evidencia.

Esta distinción importa porque muchas de las amenazas que aparecen en esos debates son reales. Existen organizaciones terroristas, estructuras narcocriminales, explotación infantil, campañas deliberadas de manipulación y operaciones extranjeras clandestinas. Negar esos fenómenos sería tan poco serio como aceptar sin examen cualquier herramienta propuesta para enfrentarlos. Precisamente porque los peligros pueden ser reales, generan una demanda legítima de protección; cada capacidad estatal creada para responder a ellos requiere, sin embargo, una justificación específica y controles adecuados.

Allí aparece una tensión característica de las democracias contemporáneas: cuanto mayor es la gravedad atribuida a un peligro, mayor puede ser la disposición a aceptar restricciones que, en circunstancias ordinarias, exigirían una justificación más exigente. El miedo, la indignación o la sensación de vulnerabilidad no eliminan la racionalidad política, pero pueden alterar sus prioridades. La urgencia de ser protegido puede

desplazar temporalmente la pregunta acerca de quién controla a quien promete proteger. Determinar si eso ocurrió en un caso concreto requiere evidencia sobre las discusiones y decisiones efectivas.

Las instituciones poseen memoria. Una competencia nueva puede crear procedimientos, personal especializado, sistemas de información, presupuesto, prácticas administrativas y expectativas de continuidad. Incluso cuando la amenaza que justificó inicialmente una herramienta disminuye o cambia de forma, la capacidad construida puede permanecer disponible para otros objetos. Esto no exige imaginar una conspiración ni atribuir necesariamente mala fe a quienes administran esas facultades. Basta reconocer que resulta más sencillo crear una capacidad institucional en un momento de urgencia que desmontarla cuando el contexto que facilitó su aceptación deja de existir.

Por eso la pregunta **"¿quién podría estar en contra?"** puede cumplir una función política que excede la búsqueda de acuerdo. Puede contribuir a formar un marco en el que una objeción parezca moralmente sospechosa antes de que sus argumentos sean examinados. Si todos rechazamos el terrorismo, una reserva frente a una medida antiterrorista podría aparecer como debilitamiento de esa lucha; si todos defendemos Malvinas, un cuestionamiento a los instrumentos presentados en su nombre podría ser interpretado como debilidad frente a la causa. Para determinar si esas interpretaciones se produjeron, y qué consecuencias tuvieron, hace falta analizar fuentes específicas.

Una comunidad que conserva vitalidad democrática debería poder escuchar objeciones incómodas sin transformarlas automáticamente en amenazas, porque el derecho a discutir los medios forma parte del consentimiento respecto de los fines. Si adherir a una causa exigiera renunciar a esa facultad, el consenso perdería su naturaleza deliberativa y adquiriría una función disciplinaria. En este libro, esa afirmación opera como advertencia conceptual, no como descripción de un efecto social ya comprobado.

La captura del consenso puede reconocerse, en el plano discursivo, cuando dejamos de distinguir la causa del instrumento. En el caso analizado, la comparación entre el mensaje de elevación y el alcance de los 133 artículos del proyecto original permite identificar esa estructura.

El posterior tratamiento parlamentario permitió avanzar parcialmente sobre una de las preguntas que este capítulo dejaba inicialmente abiertas. Como se examina en el Capítulo 5, el plenario del 27 de octubre documentó objeciones explícitas respecto de la vinculación entre Malvinas y el alcance más amplio de la iniciativa. Esa evidencia demuestra que la estructura de legitimación fue percibida y discutida dentro del Congreso.

No permite afirmar, sin embargo, que haya producido por sí misma una reducción efectiva del debate, que la opinión pública haya sido condicionada o que el disenso social haya quedado inhibido. Para avanzar sobre esos planos sería necesario ampliar el análisis de la cobertura periodística, las respuestas públicas y,

cuando corresponda, recurrir a entrevistas o estudios de recepción.

La pregunta que guía este ensayo permanece abierta: **¿será una comunidad capaz de defender sus valores compartidos sin entregar, junto con ellos, las libertades que también forman parte de aquello que pretende defender?**

CAPÍTULO 2
Malvinas como vehículo y el proyecto de 2026

El proyecto de **Ley de Defensa de la Soberanía Nacional** se presenta como un instrumento al servicio de la defensa de los derechos soberanos argentinos, con especial referencia a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos correspondientes. Esa vinculación explícita forma parte del marco de legitimación con el que el Poder Ejecutivo presentó la iniciativa. Por sí sola, no permite afirmar qué intención tuvo esa presentación ni qué efecto produjo en la discusión pública o legislativa.

El mensaje de elevación vincula la defensa de la soberanía sobre Malvinas con la necesidad de desarrollar herramientas más amplias. El articulado, por su parte, incluye materias que exceden la protección de los recursos naturales en el Atlántico Sur: seguridad nacional, inteligencia, infraestructuras críticas, financiamiento de origen extranjero, procesos electorales, información y coordinación interinstitucional. La comparación entre ambos documentos permite examinar cómo se relacionan el marco político de presentación y el alcance de las facultades propuestas.

El proyecto original contiene 133 artículos. Los artículos 1 a 40 regulan actividades no habilitadas en las islas, sus espacios marítimos y la Plataforma Continental. Los 93 restantes se ocupan de otras materias, entre ellas la organización de un sistema general de seguridad nacional, un régimen sancionatorio, reformas a la Ley de Defensa Nacional, delitos vinculados con la influencia extranjera y un registro de terrorismo y su financiamiento. En los títulos II a VIII, las islas no aparecen como presupuesto de aplicación. El mensaje de elevación, en cambio, presenta la iniciativa como un "hito en la recuperación" de Malvinas y como materialización del mandato constitucional.

Esta diferencia constituye el dato empírico central para el análisis de la captura del consenso: la causa Malvinas ofrece el marco de legitimación de una iniciativa cuyo alcance es más amplio. La comparación permite identificar una **estructura discursiva de transferencia de legitimidad**. No demuestra que esa transferencia haya producido aceptación social, que haya reducido el margen de discusión ni que existiera una intención deliberada de inhibir las objeciones.

La vinculación no es ilegítima por sí misma. Un Estado puede argumentar que la defensa de la soberanía requiere capacidades modernas, coordinación y prevención. La cuestión analítica consiste en examinar si cada facultad propuesta cuenta, además, con una justificación propia y suficiente, y si sus controles y garantías resultan adecuados. El análisis del mensaje y del articulado permite formular esa pregunta; por sí solo, no

basta para establecer cómo incidió la presentación del proyecto sobre quienes lo debatieron o recibieron.

El proyecto original incorpora o refuerza categorías y facultades que afectan zonas sensibles del orden democrático: la definición de amenazas a la seguridad nacional, el alcance de la inteligencia, el tratamiento de actores extranjeros y de sus financiamientos, la protección de infraestructuras críticas y la coordinación institucional bajo un Consejo de Seguridad Nacional con amplias atribuciones. Cada una de estas medidas debe evaluarse por su necesidad, proporcionalidad, controles y posibles efectos sobre la posición del ciudadano frente al poder. La legitimidad de la causa invocada no resuelve por sí sola ese examen.

El posterior tratamiento parlamentario permite avanzar parcialmente sobre una de las preguntas que este capítulo dejaba abiertas. Como se analiza con mayor detalle en el Capítulo 5, el plenario de comisiones del 27 de octubre de 2026 documentó objeciones explícitas respecto de la vinculación entre Malvinas y el alcance más amplio de la iniciativa. También puso en evidencia que el proyecto no permaneció inalterado: se incorporaron controles, se reformularon disposiciones y algunas de las previsiones más discutidas fueron modificadas o eliminadas.

Ese dato obliga a distinguir entre dos niveles. Por un lado, el **proyecto original**, que constituye el objeto principal de análisis de esta parte del libro y permite examinar las capacidades inicialmente propuestas por el Poder Ejecutivo. Por otro, el

dictamen de mayoría, que representa una etapa posterior del proceso legislativo y demuestra que esas capacidades fueron sometidas a discusión, negociación y corrección institucional.

La existencia de ese debate no permite afirmar, sin embargo, que la captura del consenso se haya producido efectivamente en la opinión pública ni que la invocación de Malvinas haya inhibido el disenso social. Tampoco permite sostener que todos los legisladores hayan interpretado de la misma manera la relación entre la causa Malvinas y el resto de la iniciativa.

Lo que sí puede afirmarse es algo más acotado y documentalmente verificable: la utilización de Malvinas como marco de presentación de un proyecto normativo de alcance más amplio fue percibida y cuestionada dentro del propio debate parlamentario.

Ese hallazgo resulta relevante porque permite precisar la categoría de captura del consenso. Ya no se trata solamente de una relación reconstruida mediante la comparación entre el mensaje de elevación y el articulado, sino de una estructura de legitimación cuya existencia fue también problematizada por algunos de los participantes del proceso legislativo.

La evidencia disponible sigue siendo insuficiente, sin embargo, para trasladar ese hallazgo al conjunto de la sociedad. Para sostener que la opinión pública fue efectivamente influida, que determinadas críticas fueron inhibidas o que se produjo un efecto disciplinario sobre el disenso sería necesario contar con

evidencia específica sobre recepción pública, cobertura periodística, circulación de argumentos y respuestas sociales.

Este capítulo establece, entonces, un punto de partida preciso: el mensaje de elevación y el articulado original muestran una relación entre la causa Malvinas y una iniciativa de alcance considerablemente más amplio. Esa relación permite identificar una estructura discursiva de transferencia de legitimidad. El posterior debate parlamentario demuestra, además, que esa articulación fue efectivamente objeto de controversia y que el proyecto sufrió modificaciones relevantes durante su tratamiento.

Nada de ello permite afirmar que sus efectos sociales hayan sido demostrados.

El examen de las facultades concretas, de las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo y de su posible convergencia con las dimensiones del test metodológico se desarrollará en las partes siguientes.

SEGUNDA PARTE
Marco teórico y genealogía del enemigo interno

CAPÍTULO 3
Marco teórico

Este trabajo no parte de un terreno vacío. La relación entre seguridad, amenaza, excepcionalidad, enemigo, prevención y pertenencia política ha sido abordada desde tradiciones diferentes que, aun partiendo de problemas y lenguajes propios, permiten reconstruir algunas de las operaciones mediante las cuales una comunidad política identifica riesgos, clasifica sujetos, anticipa intervenciones y define los límites de pertenencia al espacio común.

Carl Schmitt sostuvo que la distinción específicamente política puede formularse mediante la oposición entre amigo y enemigo. Su enemigo no es un adversario privado ni un sujeto moralmente malvado, sino aquel que aparece como suficientemente extraño o incompatible para que resulte posible una confrontación existencial. Nuestro problema se encuentra cerca de esa formulación, pero no coincide con ella. No intenta determinar cuál es la esencia de lo político ni asumir que toda comunidad necesita constituirse mediante la oposición amigo-enemigo. Pregunta, en cambio, cómo puede llegarse hasta esa condición y mediante qué operaciones institucionales, discursivas y administrativas un sujeto que todavía es adversario comienza a ser reclasificado como amenaza.

Chantal Mouffe ayuda a preservar la diferencia entre enemigo y adversario legítimo. Su propuesta agonista busca transformar la relación entre enemigos en una disputa entre adversarios capaces de sostener proyectos incompatibles mientras continúan reconociéndose como participantes legítimos de un espacio democrático. Una democracia no necesita ausencia de confrontación. Lo decisivo es conservar una frontera: el adversario pretende transformar el espacio compartido; el enemigo aparece cuando uno de los actores comienza a ser situado fuera de las condiciones ordinarias de pertenencia.

Günther Jakobs y **Eugenio Raúl Zaffaroni** desarrollaron la noción de ***derecho penal del enemigo*** para describir regímenes en los que determinadas personas, por la amenaza que se les atribuye o por su alejamiento persistente del orden jurídico, dejan de ser tratadas exclusivamente como ciudadanos responsables por hechos cometidos y comienzan a ser objeto de una lógica orientada prioritariamente hacia la neutralización de peligros. Nuestra investigación comparte esa preocupación, pero se mueve sobre un terreno más amplio que el penal. Gobernar mediante el enemigo no equivale al derecho penal del enemigo. Puede existir una dinámica de enemización mucho antes de que aparezca una pena, una imputación criminal o incluso una prohibición jurídica explícita. Registros administrativos, sistemas de clasificación, inteligencia, controles financieros, restricciones preventivas, decisiones migratorias, evaluaciones de riesgo o mecanismos de protección de infraestructura pueden producir consecuencias relevantes sin ingresar inmediatamente en el terreno penal.

La **Escuela de Copenhague** desarrolló el concepto de ***securitización*** para describir el proceso mediante el cual un asunto es presentado como una amenaza existencial que requiere medidas extraordinarias. Economía, migraciones, identidad, información o infraestructura pueden convertirse en objetos securitizados. La seguridad deja de ser un campo fijo y comienza a ser también una forma de construir políticamente la relevancia de determinados problemas. Existe una relación evidente entre securitización y captura del consenso, pero no son conceptos equivalentes. La securitización se concentra principalmente en el desplazamiento de un asunto hacia el lenguaje y las prácticas de seguridad. La captura del consenso observa otra operación: cómo la legitimidad acumulada alrededor de una causa ampliamente compartida puede extenderse hacia instrumentos que necesitan una justificación independiente. La diferencia más importante aparece en el lugar que ocupa el sujeto. Puede existir securitización sin fabricación del enemigo. Gobernar mediante el enemigo requiere algo adicional: que la securitización comience a producir una diferenciación relevante del sujeto.

Michel Foucault desplaza la atención desde las instituciones formales hacia las racionalidades y tecnologías mediante las cuales se gobiernan conductas, poblaciones y riesgos. El poder moderno no se agota en la prohibición ni en el castigo. También clasifica, normaliza, calcula probabilidades, administra circulaciones, organiza información y actúa sobre condiciones futuras. Nuestra distancia respecto de una lectura foucaultiana estricta reside en el objeto específico. Si toda clasificación, normalización o administración de riesgo fuera suficiente para

producir un enemigo, nuestra categoría perdería capacidad discriminante. La cuestión comienza cuando esas tecnologías dejan de limitarse a organizar conductas o administrar riesgos y contribuyen a modificar la presunción de pertenencia plena del sujeto dentro del espacio común.

Didier Bigo permite profundizar esa zona. Su noción de ***gubernamentalidad de la inquietud*** resulta especialmente relevante porque desplaza el análisis desde la existencia objetiva o inexistencia de una amenaza hacia la manera en que determinados profesionales, saberes y dispositivos producen continuamente mapas de riesgo. La seguridad no se limita a responder frente a peligros ya definidos; participa también en la producción institucional de aquello que resulta visible como peligro. Esta perspectiva se aproxima a nuestra ***Teoría del Foco y la Vara***, en tanto permite observar quién ingresa con mayor facilidad en el campo de atención y bajo qué criterios ese ingreso modifica posteriormente la interpretación de sus conductas.

El marco teórico de este libro se construye, por lo tanto, en diálogo con estas tradiciones, pero no se identifica con ninguna de ellas. Toma de Schmitt la potencia de la distinción amigo-enemigo, de Mouffe la necesidad de preservar la frontera entre adversario y enemigo, del derecho penal del enemigo la preocupación por el tratamiento diferencial, de la securitización el análisis del desplazamiento de asuntos hacia el campo de la seguridad, de Foucault las tecnologías de gobierno y de Bigo la producción institucional de la inquietud. A partir de ese diálogo elabora una categoría propia —*gobernar mediante el enemigo*

— centrada en la convergencia entre expansión del objeto de seguridad, anticipación, diferenciación del sujeto e insuficiencia relativa de controles.

CAPÍTULO 4
La genealogía argentina del enemigo interno

La construcción del enemigo interno en la Argentina no comienza con la **Doctrina de Seguridad Nacional** de las décadas de 1960 y 1970. Aquella doctrina constituyó una etapa de sistematización, militarización y articulación internacional de una lógica anterior, pero no su punto de origen. La identificación de sujetos internos como amenaza para el orden político, social o económico puede rastrearse desde etapas más tempranas de la construcción estatal y adopta formas diferentes según el conflicto dominante de cada período.

A comienzos del siglo XX, una de las primeras figuras claramente identificables fue la del inmigrante politizado, particularmente militantes anarquistas y sectores vinculados con la organización obrera. **La Ley de Residencia de 1902** y, posteriormente, la legislación de defensa social permitieron que determinadas pertenencias ideológicas, vínculos o actividades fueran tratadas como indicadores de peligrosidad política. Allí aparece tempranamente un problema que atraviesa este libro: el desplazamiento desde la evaluación de una conducta comprobada hacia la clasificación preventiva del sujeto.

La conflictividad obrera de las décadas siguientes profundizó ese mecanismo. **La Semana Trágica de 1919**, las

huelgas patagónicas y otros episodios de represión social mostraron cómo determinadas demandas laborales podían ser progresivamente reinterpretadas como problemas de orden y seguridad. Incluso la protesta policial de Rosario de 1918, vinculada con organizaciones anarquistas y sindicalistas, fue reprimida mediante la intervención del Ejército, en un episodio que permite observar tempranamente la transformación de un conflicto laboral e institucional en una cuestión de seguridad.

El **golpe de Estado de 1930** inauguró un ciclo de interrupciones institucionales en el que la persecución política, la proscripción y el empleo de mecanismos excepcionales adquirieron una presencia recurrente. A lo largo de las décadas siguientes, distintas figuras —el comunista, el peronista proscripto, el subversivo, el terrorista— ocuparon sucesivamente el lugar del sujeto cuya peligrosidad podía justificar tratamientos diferenciales, restricciones preventivas y, en los momentos más extremos, la suspensión abierta de garantías.

Uno de los momentos más significativos de esa genealogía se produjo alrededor de 1955. **El 16 de junio de ese año, unidades militares bombardearon Plaza de Mayo y otros sectores del centro de Buenos Aires** con el propósito de atacar al gobierno constitucional y provocar la caída del presidente Juan Domingo Perón. El episodio constituye un caso extremo de empleo del poder militar contra autoridades y población del propio Estado y permite advertir hasta qué punto la frontera entre enemigo exterior y enemigo interior puede alterarse cuando una parte de la comunidad política es representada

como obstáculo cuya eliminación aparece como condición para reorganizar el orden.

Después del golpe de septiembre de 1955, esa lógica adquirió además una dimensión institucional explícita mediante la proscripción del peronismo. El **Decreto-Ley 4161/56** prohibió símbolos, expresiones y formas de propaganda asociadas al movimiento peronista, mientras una parte sustantiva de la ciudadanía quedó excluida de la competencia política ordinaria. La pertenencia política dejó entonces de constituir únicamente una posición dentro de la disputa democrática y pudo convertirse en fundamento de prohibición, persecución o exclusión.

Los fusilamientos de 1956 y, posteriormente, el **Plan CONINTES** forman parte de una secuencia en la que conflictos políticos, sindicales y sociales fueron crecientemente interpretados mediante categorías propias de la seguridad y la defensa. El problema no era solamente la intensidad de la respuesta estatal, sino la progresiva reubicación del conflicto interno dentro de una gramática de amenaza.

Recién en ese contexto adquiere toda su relevancia la **Doctrina de Seguridad Nacional**. Desde fines de la década de 1950 y especialmente durante los años sesenta y setenta, la frontera territorial de la defensa comenzó a ser sustituida progresivamente por una frontera ideológica. El enemigo podía encontrarse dentro del territorio nacional, participar de instituciones, organizaciones políticas, sindicatos, universidades

o movimientos sociales y, sin embargo, ser representado como exterior a la comunidad que formalmente integraba.

La dictadura iniciada en 1976 llevó esa lógica a su forma más extrema mediante el terrorismo de Estado, pero no debe interpretarse como un fenómeno surgido repentinamente. Antes de ella ya se habían acumulado categorías, doctrinas, dispositivos de inteligencia, experiencias represivas y representaciones acerca de quién podía ser considerado enemigo dentro de la comunidad política.

Esta genealogía no pretende establecer equivalencias mecánicas entre períodos históricos distintos. El anarquista de comienzos del siglo XX, el huelguista, el peronista proscripto después de 1955, el militante clasificado como subversivo durante la Guerra Fría y los sujetos contemporáneamente incluidos en categorías de riesgo pertenecen a contextos jurídicos, políticos e institucionales diferentes.

La continuidad propuesta no es institucional, normativa ni ideológica. Es una continuidad analítica de ciertas operaciones mediante las cuales determinados conflictos sociales, políticos o ideológicos son desplazados hacia categorías de seguridad y determinados sujetos comienzan a ser interpretados no sólo por sus conductas, sino también por su pertenencia, identidad, vínculos o posición.

La secuencia histórica puede expresarse, por lo tanto, únicamente como una representación analítica y no como una continuidad lineal:

extranjero agitador → anarquista → huelguista o subversivo social → opositor político proscripto → enemigo ideológico → subversivo → sujeto de riesgo.

Cada figura pertenece a condiciones históricas diferentes. Lo que permanece como problema analítico es la posibilidad de que el Estado transforme determinadas diferencias políticas, sociales o culturales en criterios de sospecha y que esa sospecha termine modificando la manera en que el sujeto participa del espacio común.

La frontera democrática entre defensa, seguridad interior e inteligencia

La experiencia histórica argentina permite comprender por qué la recuperación democrática procuró reconstruir jurídicamente las fronteras entre Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia. Esa diferenciación no fue solamente administrativa. Constituyó también una respuesta institucional frente a una experiencia histórica en la que la confusión entre defensa exterior y conflicto interno había permitido trasladar categorías militares de enemistad hacia la propia ciudadanía.

La **Ley 23.554 de Defensa Nacional** estableció un marco específico para el sistema de defensa y consagró como principio la diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Esa distinción posee una importancia que excede la distribución burocrática de competencias: delimita objetos, autoridades, medios y condiciones de intervención y procura evitar que las herramientas propias de la defensa frente a agresiones externas

sean trasladadas automáticamente al tratamiento ordinario de conflictos internos.

La **Ley 24.059 de Seguridad Interior** organizó posteriormente un sistema específico destinado a la protección de la seguridad interior y reguló las relaciones entre fuerzas policiales, fuerzas de seguridad y demás organismos participantes. La existencia de mecanismos de cooperación o de intervención excepcional de elementos pertenecientes al sistema de defensa no elimina la distinción estructural entre ambos campos, sino que confirma precisamente la necesidad de establecer condiciones específicas para cualquier desplazamiento entre ellos.

La **Ley 25.520 de Inteligencia Nacional** incorporó un tercer plano institucional. La inteligencia posee por definición una lógica anticipatoria: produce conocimiento sobre hechos, riesgos, conflictos y amenazas antes de que necesariamente se materialicen. Esa capacidad resulta indispensable para el Estado, pero también exige límites particularmente densos porque trabaja con información, inferencias, relaciones y probabilidades que pueden producir consecuencias sobre sujetos antes de que exista una determinación definitiva acerca de sus conductas.

Estas tres áreas —defensa, seguridad interior e inteligencia — no constituyen compartimentos absolutamente aislados. Las amenazas contemporáneas pueden atravesar fronteras, combinar dimensiones militares, criminales, financieras, tecnológicas e informacionales y exigir mecanismos de coordinación que no

estaban presentes cuando se diseñaron originalmente esas instituciones. Sin embargo, reconocer esa transformación no vuelve irrelevantes las fronteras construidas durante la recuperación democrática. Por el contrario, obliga a examinar con mayor precisión qué sucede cuando esas fronteras comienzan a desplazarse.

Para el modelo propuesto en este libro, el problema no reside en la coordinación institucional por sí misma. Una amenaza compleja puede justificar legítimamente la cooperación entre organismos. La cuestión aparece cuando esa integración modifica autoridades competentes, amplía capacidades preventivas, incrementa niveles de secreto, permite nuevas formas de circulación de información o produce consecuencias sobre sujetos sin que los mecanismos de control evolucionen con una densidad equivalente.

La frontera entre defensa, seguridad interior e inteligencia debe ser comprendida, entonces, como una construcción democrática históricamente situada. No pretende impedir que el Estado se adapte a amenazas nuevas, sino evitar que la necesidad de adaptación borre, sin justificación suficiente, distinciones institucionales construidas precisamente a partir de la experiencia histórica del enemigo interno.

La genealogía argentina permite advertir que la figura del enemigo interno no responde a una única ideología, doctrina o período histórico. Cambian los sujetos, los lenguajes, los dispositivos y las justificaciones, pero puede persistir una operación recurrente: transformar determinadas diferencias

políticas, sociales o institucionales en categorías de amenaza y desplazar progresivamente la evaluación desde las conductas hacia la pertenencia o identidad del sujeto.

TERCERA PARTE

El proyecto de 2026 y la arquitectura de posibilidad

CAPÍTULO 5
El Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional

El **Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional, remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso en septiembre de 2026 (expediente 0010-PE-2026)**, constituye el principal objeto empírico de este libro. Al cierre documental de esta edición, el **31 de octubre de 2026**, la iniciativa había obtenido dictamen de mayoría en un plenario de comisiones de la Cámara de Diputados, con modificaciones respecto del texto original, pero todavía no había sido aprobada por el recinto ni convertida en ley. También hay varios dictámenes de minorías.

Su relevancia analítica reside, por tanto, tanto en las capacidades originalmente propuestas como en el proceso mediante el cual esas capacidades comenzaron a ser discutidas, impugnadas, delimitadas y reformuladas dentro del Congreso.

El mensaje de elevación vincula expresamente la iniciativa con la defensa de los derechos soberanos argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos correspondientes. También presenta la propuesta como un ***"hito en la recuperación"*** de Malvinas y como materialización del mandato constitucional.

Esa referencia constituye un dato verificable del marco discursivo oficial. Por sí sola, sin embargo, no permite determinar la intención de sus autores ni demostrar los efectos que pudo producir sobre legisladores, medios de comunicación o ciudadanía.

El proyecto original contenía 133 artículos. Los artículos 1 a 40 regulaban actividades no habilitadas en las islas, sus espacios marítimos y la Plataforma Continental, y disponían la derogación de la Ley 26.659. Los 93 artículos restantes comprendían, entre otras materias, la organización de un sistema general de seguridad nacional, un régimen sancionatorio, reformas a la Ley de Defensa Nacional, delitos vinculados con la influencia extranjera y un registro relacionado con terrorismo y su financiamiento.

En los títulos II a VIII, las islas dejaban de constituir el presupuesto directo de aplicación de buena parte de las disposiciones. Esta descripción corresponde al texto presentado originalmente por el Poder Ejecutivo. El dictamen de mayoría del 27 de octubre introdujo modificaciones relevantes que deben considerarse como una etapa posterior de la iniciativa.

La comparación entre el mensaje de elevación y el alcance del articulado original permite identificar una estructura discursiva de transferencia de legitimidad: la causa Malvinas aparece como marco de presentación de una iniciativa que comprende materias considerablemente más amplias y heterogéneas.

Esto es lo que la evidencia documental permite sostener. No demuestra que la causa haya producido por sí misma aceptación de cada facultad, que haya reducido efectivamente el debate público ni que existiera una intención deliberada de inhibir objeciones.

El alcance del proyecto original

Entre las zonas más relevantes del articulado presentado por el Poder Ejecutivo se encontraban:

- la reorganización del sistema de seguridad nacional y la creación o fortalecimiento de instancias de coordinación de alto nivel, particularmente un Consejo de Seguridad Nacional;
- la ampliación y sistematización de capacidades de inteligencia y su articulación con otros ámbitos de la administración pública;
- un régimen de protección de infraestructuras críticas;
- disposiciones relativas a actores extranjeros, financiamientos de origen externo y posibles interferencias en procesos políticos, económicos o informacionales;
- mecanismos relacionados con información, desinformación y operaciones de influencia;

- categorías preventivas en el ámbito marítimo —como buques de interés y anomalías— cuya lógica de anticipación resulta pertinente para el análisis desarrollado en esta obra.

Ninguna de estas herramientas es, por sí misma, ilegítima. Un Estado puede necesitar coordinar capacidades, proteger infraestructuras estratégicas, conocer flujos de financiamiento relevantes para su soberanía y anticipar amenazas complejas.

El problema analítico no reside en la mera existencia de esas facultades, sino en cómo se articulan, qué umbrales de evidencia requieren, qué categorías de sujetos producen, qué consecuencias pueden generar antes de una decisión definitiva y qué controles acompañan su ejercicio.

Del debate al dictamen

El tratamiento parlamentario permite observar cómo la propuesta fue presentada, cuestionada y modificada.

El plenario de las comisiones de Defensa Nacional, Legislación Penal y Relaciones Exteriores y Culto comenzó su estudio el 30 de septiembre. Durante las reuniones posteriores participaron funcionarios, especialistas y legisladores, y fueron planteadas objeciones relacionadas con el **Consejo de Seguridad Nacional**, la separación entre defensa y seguridad interior, las figuras penales propuestas, los mecanismos de control y el alcance de las capacidades estatales previstas.

El 27 de octubre, el plenario emitió los correspondientes despachos. El dictamen de mayoría reunió 60 firmas sobre 104 diputados presentes. También fueron presentados cuatro dictámenes de minoría, uno de ellos de rechazo.

La existencia de posiciones diferentes documenta un dato importante para este trabajo: el proyecto avanzó institucionalmente, pero su contenido y orientación permanecieron en disputa.

El diputado **Damián Arabia**, al explicar públicamente las modificaciones introducidas en el dictamen de mayoría, señaló que se habían delimitado aspectos del régimen sancionatorio, modificado figuras penales, incorporado al ministro de Seguridad Nacional al **Consejo de Seguridad Nacional**, creado una **Comisión Bicameral de Seguimiento** y precisado disposiciones sobre infraestructuras críticas y competencias provinciales.

Uno de los cambios más significativos fue la **eliminación del artículo original referido a la desinformación** y su reemplazo por una disposición destinada a campañas clandestinas de injerencia extranjera. La nueva formulación excluyó expresamente el ejercicio periodístico, la investigación académica, la actividad diplomática legítima y determinadas formas de expresión pública.

El cambio resulta particularmente relevante porque demuestra que algunas de las zonas que generaron objeciones durante el debate fueron posteriormente revisadas.

El Congreso, por lo tanto, no actuó simplemente como instancia de ratificación del texto remitido por el Ejecutivo. Hubo discusión, negociación, incorporación de controles y eliminación o reformulación de disposiciones.

Las objeciones que permanecieron

Las modificaciones no clausuraron el debate.

Durante el plenario del 27 de octubre, **Martín D'Alessandro, de Poder Ciudadano**, cuestionó la amplitud de determinadas definiciones vinculadas con las campañas de injerencia extranjera y advirtió sobre los problemas que los tipos penales abiertos pueden generar para el principio de legalidad.

Su intervención resulta especialmente significativa para el objeto de este libro porque introdujo una dimensión que excede la eventual condena penal: el costo que puede generar el propio sometimiento a un proceso y el posible efecto inhibitorio sobre conductas lícitas.

Esta observación permite formular una cuestión central para nuestra hipótesis: determinadas estructuras de sospecha pueden comenzar a producir consecuencias antes de que exista una condena definitiva. Investigación, proceso, exposición pública, incertidumbre y costos personales pueden convertirse en efectos relevantes del dispositivo aun cuando posteriormente no se imponga una pena.

Esto no significa identificar todo proceso penal con un castigo ni presumir que toda figura abierta produce necesariamente autocensura. Señala, más modestamente, un riesgo institucional que merece atención cuando las categorías jurídicas son amplias y los costos del sometimiento al proceso son elevados.

Otros legisladores continuaron cuestionando aspectos del diseño institucional. **Jorge Taiana** planteó reparos respecto del carácter operativo del Consejo de Seguridad Nacional, la concentración de facultades y la relación entre defensa, seguridad e inteligencia. **Pablo Farías** sostuvo que el proyecto todavía requería mayor discusión y modificaciones. **Juan Marino** cuestionó que el dictamen estuviera circulando para la firma mientras algunos diputados afirmaban no disponer todavía de su texto definitivo. **Germán Martínez** apunto a la falta de dialogo que no permitió el consenso necesario para un dictamen amplio.

Estas intervenciones no demuestran por sí mismas la existencia de una irregularidad parlamentaria ni resuelven las controversias jurídicas planteadas. Sí documentan que el contenido del proyecto y las condiciones de su deliberación fueron objeto de controversia dentro del propio plenario.

Malvinas y la captura del consenso

El debate del 27 de octubre permite también precisar uno de los conceptos centrales utilizados en este trabajo.

Agustín Rossi sostuvo, desde su posición política, que la vinculación entre Malvinas y el resto del proyecto generaba una disyuntiva mediante la cual el apoyo a la causa podía trasladarse hacia un conjunto mucho más amplio de instrumentos de seguridad nacional. Su caracterización constituye una interpretación política y debe ser considerada como tal.

Sin embargo, su intervención permite documentar algo que hasta ahora podía reconstruirse solamente mediante el análisis del mensaje y del articulado: dentro del propio debate parlamentario fue cuestionada explícitamente la utilización de Malvinas como marco de legitimación de un proyecto que excedía ampliamente la cuestión territorial.

Esto permite precisar lo que en esta obra denominamos **captura del consenso**.

No afirmamos que el consenso social haya sido efectivamente capturado ni que la invocación de Malvinas haya inhibido el disenso ciudadano. La evidencia disponible no permite demostrar semejante efecto.

Lo observable es una estructura política de legitimación: una causa caracterizada por un consenso histórico y una elevada densidad simbólica funciona como marco de presentación de un conjunto más extenso de capacidades estatales relativas a seguridad nacional, inteligencia, infraestructura crítica, sanciones e injerencia extranjera.

La captura del consenso debe entenderse, entonces, como una **estructura potencial de transferencia de legitimidad**,

cuyos efectos concretos deben ser demostrados y no simplemente presumidos.

La dimensión geopolítica

El proceso incorporó además una dimensión geopolítica.

Durante el tratamiento parlamentario circularon versiones periodísticas sobre objeciones de Estados Unidos al alcance de determinadas sanciones que podían afectar indirectamente a empresas o inversores vinculados con proyectos en el Atlántico Sur.

En el plenario, **Juan Grabois** preguntó expresamente por la existencia de pedidos estadounidenses de modificación. La respuesta del presidente de la comisión no permitió acreditar que esas presiones hubieran existido.

Por ello, la eventual incidencia directa de Estados Unidos debe permanecer formulada como hipótesis de investigación y no como hecho comprobado.

La pregunta, sin embargo, conserva relevancia: cómo se relaciona una política presentada en nombre de la soberanía nacional con condicionamientos, intereses y relaciones de poder provenientes del sistema internacional.

Determinar si existió efectivamente influencia externa, a través de qué canales y con qué consecuencias sobre el texto requiere evidencia adicional que excede el alcance documental de esta edición.

El caso y el test metodológico

El Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional ofrece un caso pertinente para aplicar el test metodológico desarrollado en este libro.

Permite observar la ampliación del objeto de seguridad, la anticipación temporal, la diferenciación de sujetos, la producción potencial de consecuencias antes de decisiones definitivas y la densidad de los controles institucionales.

La comparación entre el proyecto original y el dictamen agrega ahora una dimensión particularmente relevante: permite observar también los límites y resistencias que operan sobre la construcción del dispositivo.

Algunas capacidades inicialmente propuestas fueron cuestionadas. Algunas fueron delimitadas. Otras fueron reformuladas o eliminadas. Se incorporaron mecanismos de control parlamentario y continuaron existiendo objeciones respecto de aspectos centrales del proyecto.

La fabricación política e institucional del enemigo, por lo tanto, no debe concebirse como un proceso lineal ni irresistible. Se desarrolla dentro de instituciones, encuentra resistencias, atraviesa negociaciones y puede ser limitada por mecanismos republicanos de deliberación y control.

Este dato no debilita la hipótesis de este libro. La vuelve más precisa.

El objeto de análisis deja de ser una fotografía inmóvil de un proyecto legislativo para convertirse en el estudio de un proceso: qué amenazas son definidas, qué capacidades estatales se proponen frente a ellas, mediante qué narrativas se procura legitimarlas, qué resistencias aparecen y qué límites consiguen incorporarse.

Al 31 de octubre de 2026, el proyecto había obtenido dictamen de comisión y se encontraba en condiciones de ser tratado por el recinto de la Cámara de Diputados, pero aún no había obtenido media sanción.

El proceso legislativo permanecía abierto.

Por ello, esta obra no sostiene que todas las capacidades previstas originalmente hayan sobrevivido al trámite parlamentario ni anticipa cuál será el contenido de una eventual ley.

Analiza un momento determinado de su construcción institucional.

Y precisamente por encontrarse ese proceso todavía abierto, el caso adquiere una relevancia especial para **Gobernar mediante el enemigo**: permite observar, mientras ocurre, cómo una narrativa de amenaza intenta traducirse en capacidades estatales, cómo esas capacidades son discutidas y qué mecanismos institucionales pueden ampliarlas, corregirlas o limitarlas.

CAPÍTULO 6
La arquitectura institucional preexistente

El Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional de 2026 no opera en el vacío. Se inserta en una arquitectura institucional ya existente que incluye servicios de inteligencia, capacidades de ciberinteligencia, regímenes de protección de infraestructuras críticas, mecanismos de control de inversiones estratégicas, herramientas de prevención financiera y sistemas de coordinación entre distintos organismos del Estado.

Esta arquitectura preexistente es relevante por dos razones. En primer lugar, porque muestra que varias de las lógicas que el proyecto pretende reforzar o sistematizar ya se encuentran, en distinto grado, en funcionamiento. En segundo lugar, porque permite observar el riesgo de convergencia: cuando un nuevo marco normativo se suma a capacidades ya desplegadas, el efecto conjunto puede ser mayor que la suma de las partes.

El análisis no debe confundir, sin embargo, la existencia de capacidades con su utilización efectiva sobre sujetos concretos en los términos del modelo. La presencia de inteligencia, de regímenes de infraestructura crítica o de controles sobre financiamientos extranjeros no demuestra por sí sola que se esté

gobernando mediante el enemigo. Demuestra que existen herramientas que, bajo determinadas condiciones de diseño, aplicación y control, podrían aproximarse a esa configuración.

Uno de los hallazgos más importantes de este libro es precisamente el carácter diferenciado de los resultados según el ámbito examinado. El régimen marítimo ofrece un caso de resultado negativo especialmente útil: existen allí prevención, clasificación, gradualidad coercitiva e incluso capacidades de gran intensidad, pero la intervención superior depende de corroboraciones adicionales, diferenciación de conductas, autorizaciones y documentación. Ese contraste permite mostrar que el modelo no fue construido para confirmar de antemano aquello que buscaba.

La arquitectura institucional preexistente funciona, por lo tanto, como un multiplicador potencial. El proyecto de 2026 no inventa desde cero la mayoría de las lógicas que propone; las organiza, las amplía y las coloca bajo un nuevo marco de legitimación política. Esa operación de sistematización y articulación es lo que convierte al proyecto en un objeto analítico particularmente interesante: no solo por lo que agrega, sino por la forma en que puede reordenar y potenciar capacidades que ya se encontraban disponibles.

El problema, en consecuencia, no se limita a preguntar qué nuevas facultades se crean. También consiste en examinar cómo un nuevo diseño institucional puede modificar el umbral de activación, el grado de coordinación y el alcance práctico de

herramientas que, por separado, podían permanecer más limitadas o fragmentadas.

CAPÍTULO 7
El articulado frente al test

Alcance y nivel de evidencia

Los capítulos anteriores presentaron el proyecto como objeto de análisis y lo ubicaron dentro de la arquitectura institucional preexistente. Corresponde ahora leerlo desde adentro. El texto sometido al test en este capítulo es específicamente el remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso el 17 de septiembre de 2026, junto con su mensaje de elevación (MEN-2026-275-APN-PTE): ocho títulos y 133 artículos. Las modificaciones incorporadas posteriormente durante el trámite parlamentario se examinan en el Capítulo 5, pero no alteran retrospectivamente este test, cuyo objeto consiste en evaluar las capacidades contenidas en el diseño originariamente propuesto por el Poder Ejecutivo.

De los cuatro niveles de evidencia, este capítulo opera en el primero: el proyecto. Permite establecer qué facultades se proponen, qué umbrales se exigen, qué órganos las ejercerían y qué controles se prevén. No permite afirmar que esas facultades vayan a ejercerse ni de qué modo. Los resultados que siguen describen, por lo tanto, un diseño y no una práctica. La eventual reglamentación, a la que el propio texto remite en puntos decisivos, constituye evidencia todavía inexistente.

Una observación de estructura precede al examen. Los artículos 1 a 40 regulan las actividades no habilitadas en las islas, sus espacios marítimos y la Plataforma Continental, y proponían la derogación de la Ley 26.659 (art. 40). Los 93 artículos restantes organizan un sistema general de seguridad nacional, un régimen sancionatorio, reformas a la Ley de Defensa Nacional, delitos vinculados con la influencia extranjera y un registro de terrorismo y su financiamiento. En los títulos II a VIII no encontramos referencia a las islas como presupuesto de aplicación. El mensaje de elevación, en cambio, presenta la iniciativa como un "hito en la recuperación" de Malvinas y como materialización del mandato constitucional.

La diferencia entre ese marco de legitimación y el alcance del articulado constituye el dato documental que permite identificar una **estructura discursiva de transferencia de legitimidad**, analizada en el capítulo 1. Esto demuestra una relación observable entre el discurso mediante el cual se presenta la iniciativa y el alcance material de sus disposiciones. No demuestra que el consenso alrededor de Malvinas haya producido una reducción del debate legislativo o social, ni permite atribuir una intención específica a los autores del proyecto. La captura del consenso funciona aquí como una categoría interpretativa de esa estructura, no como un efecto social cuya existencia se haya comprobado.

El examen se organiza por bloques funcionales y no por el orden de los títulos. Esta agrupación no responde a la intensidad de los resultados obtenidos, sino a la necesidad de reunir disposiciones que comparten objetos, autoridades,

procedimientos o consecuencias relevantes para las cinco dimensiones del test. Los cinco bloques abarcan las zonas sustantivas del proyecto pertinentes para la aplicación del modelo y permiten comparar, dentro de un mismo texto normativo, diseños que producen convergencias parciales con otros que ofrecen resultados negativos.

Cada bloque se somete a las cinco dimensiones, se identifica la evidencia favorable y la evidencia contraria y se formula un resultado utilizando las reglas cualitativas de codificación establecidas en la Nota metodológica.

Bloque 1. El Consejo de Seguridad Nacional y su régimen sancionatorio (títulos II, III, capítulo 3, IV y V)

Expansión del objeto de seguridad (A)

El artículo 41 define la Seguridad Nacional como una **"situación de hecho"** en la que se encuentran protegidos, a la vez, la vida, la libertad, la propiedad, los derechos y garantías de los habitantes, las instituciones representativas, la soberanía y los intereses vitales y estratégicos de la Nación, **además de la contribución a la seguridad internacional junto con socios y aliados**. El artículo 42 integra en un solo sistema las funciones diplomática, económica, cibernética, de defensa, jurídica y de inteligencia, junto con la protección de infraestructuras críticas. Estas se definen en el artículo 77 como estructuras, redes o sistemas, públicos o privados, indispensables para los servicios

esenciales, la economía y el funcionamiento del Estado, cuya afectación total o parcial los impacte significativamente.

Corresponde al Consejo identificar las infraestructuras críticas de interés nacional y ordenar "la actuación de los órganos y organismos que sea necesaria" (art. 84), mientras que la reforma de la Ley 23.554 prevé la preparación de las Fuerzas Armadas para protegerlas (art. 104).

La evidencia favorable es clara: una categoría de contornos amplios, cuyo ámbito depende en buena medida de determinaciones posteriores del Consejo, modifica autoridades, procedimientos, regímenes de información clasificada y facultades disponibles. La evidencia contraria consiste en los principios de legalidad, necesidad, adecuación y proporcionalidad establecidos por el artículo 45, y en que los informes de las jurisdicciones locales se clasifican conforme a la Ley 25.520 (art. 81), lo que no amplía por sí mismo la intervención.

Resultado: dimensión presente.

Anticipación temporal (B)

La infracción administrativa se configura cuando un acto "afecte o amenace" la Seguridad Nacional (art. 87) y la conducta tenga "por objeto o efecto" alguno de los resultados enumerados en el artículo 88. El artículo 45 d) incorpora la "anticipación estratégica" como principio rector.

El procedimiento se inicia cuando existen "elementos objetivos suficientes que permitan presumir razonablemente" una conducta prohibida (art. 91), y las medidas urgentes proceden ante un riesgo o amenaza "grave e inminente", incluso antes de abrir el procedimiento (art. 97).

La evidencia contraria está en la exigencia de elementos objetivos y en la inminencia como requisito de las medidas urgentes. El texto no habilita formalmente una intervención basada únicamente en intuiciones o sospechas indeterminadas.

Resultado: dimensión presente. El umbral efectivo dependerá del contenido que la reglamentación y, eventualmente, la práctica otorguen a la expresión "presumir razonablemente".

Consecuencias antes de una decisión definitiva (C)

El artículo 97 faculta al Consejo a restringir operaciones de cambio, transferencias, pagos y operaciones financieras; suspender autorizaciones, permisos, concesiones y contratos; limitar la contratación con el Estado y el acceso a créditos y beneficios; disponer la "inmovilización o bloqueo temporal de fondos y activos"; y elevar hasta el 75 % los derechos de importación y exportación aplicables al Estado extranjero involucrado.

Estas medidas pueden adoptarse antes de iniciar el procedimiento, que deberá comenzar dentro de los cinco días hábiles siguientes. Los recursos judiciales contra las sanciones y contra las medidas urgentes no suspenden sus efectos (arts. 96 y 100).

El artículo 98 exige finalidad legítima, relación directa con la amenaza, plazo o condición de término y cese cuando desaparezcan las circunstancias. Sin embargo, el Consejo puede extender el plazo mediante acto fundado y el vencimiento "no limitará" su facultad de disponer una nueva medida (art. 99).

El mensaje de elevación describe estas medidas como de aplicación bajo "condiciones estrictas y por tiempo acotado". El articulado, sin embargo, no fija un límite máximo acumulado para su reiteración.

Resultado: dimensión presente.

Diferenciación del sujeto (D)

La infracción exige un vínculo: el acto debe provenir de un Estado u organización extranjeros o ser realizado por una persona que actúe "por cuenta, orden, bajo el control, con financiamiento o en beneficio" de ellos (art. 88).

Las nociones de financiamiento y beneficio permiten que las relaciones del sujeto integren la definición de la infracción y no solamente su conducta inmediata. La redacción del primer supuesto admite, además, dos lecturas: que el actor deba encontrarse siempre vinculado con un Estado u organización extranjeros, o que baste con que actúe "en su propio beneficio", interpretación que eliminaría el requisito de conexión externa. La reglamentación o el debate parlamentario deberían despejar esa ambigüedad.

Como evidencia contraria, la infracción requiere en todos los casos alguna de las conductas definidas por el artículo 88: atentar contra la integridad territorial, interferir por medios clandestinos, engañosos o coercitivos en el proceso decisorio, atentar contra infraestructuras críticas declaradas o financiar con conocimiento. Las sanciones solo alcanzan directamente a quienes tengan responsabilidad acreditada (art. 89, último párrafo), y el artículo 95 obliga a ponderar proporcionalidad, alternativas menos restrictivas y efectos sobre terceros ajenos.

Resultado: dimensión parcial. La relación importa en la construcción normativa, pero la conducta continúa ocupando un lugar central. En términos de la ***Teoría del Foco y la Vara***, el proyecto permite identificar normativamente determinados focos de atención; la existencia de una vara diferencial solo podría observarse con evidencia de aplicación.

Insuficiencia relativa de controles (E)

El Consejo está presidido por el Presidente de la Nación e integrado, como miembros permanentes, por el Jefe de Gabinete, los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Economía, el Secretario de Inteligencia de Estado y la Secretaria Legal y Técnica (art. 49).

Ese mismo órgano actúa como Autoridad de Aplicación (art. 90), abre el procedimiento (art. 91), puede diferir la comunicación al presunto infractor mediante decisión fundada (art. 92), aplica las sanciones (art. 94) y dispone medidas urgentes (art. 97). Elabora su propio reglamento (art. 50), puede requerir información obligatoria a cualquier organismo del

sector público nacional (art. 48) y sus integrantes quedan sujetos al régimen de confidencialidad de la Ley 25.520 (art. 49).

Aplicando los cinco elementos del parámetro metodológico, no existe dentro de la instancia administrativa una separación orgánica entre quien ejerce las facultades centrales y quien revisa inicialmente su ejercicio, porque el Consejo concentra apertura, tramitación, sanción y adopción de medidas urgentes. La revisión judicial es posterior y no suspensiva, dentro de los plazos previstos en los artículos 96 y 100. El acceso a la información queda sujeto a límites por razones de clasificación y a lo que establezca la reglamentación (art. 93). Los tribunales poseen capacidad para revisar la actuación, pero el recurso no suspende mientras tanto los efectos impugnados.

Tampoco encontramos en el texto un mecanismo específico de reparación y depuración equivalente a los procedimientos de exclusión previstos para el registro de terrorismo. No aparece, asimismo, un mecanismo específico de control parlamentario sobre la actuación del Consejo de Seguridad Nacional. La revisión independiente prevista para sus decisiones se concentra principalmente en el control judicial posterior, en los términos establecidos por los artículos 96 y 100.

La evidencia contraria es real: el artículo 92 impide que el diferimiento de la comunicación suprima el derecho de defensa antes del acto definitivo; el artículo 93 exige debida defensa y decisión fundada; el artículo 95 incorpora proporcionalidad y

alternativas menos restrictivas; y el artículo 98 establece condiciones para las medidas urgentes.

Resultado: insuficiencia relativa sustantiva en el diseño. Respecto de algunos aspectos procedimentales remitidos a reglamentación, la evidencia continúa siendo insuficiente hasta conocer su desarrollo normativo.

La frontera con la Defensa (título V)

El proyecto redefine la Defensa Nacional como la función orientada a proteger los intereses nacionales frente a "riesgos, amenazas y desafíos de origen externo, de carácter estatal o no estatal, sean cinéticos o no cinéticos" (art. 102) y faculta el empleo de las Fuerzas Armadas en la protección de infraestructuras críticas identificadas por el Consejo y en apoyo a la comunidad nacional "cuando fuere conveniente para los objetivos de la Seguridad Nacional" (art. 104).

El criterio del origen externo se conserva, y el artículo 69 mantiene la remisión a las leyes 23.554 y 24.059 para el ámbito marítimo. Esto no demuestra por sí mismo una confusión entre Defensa y Seguridad Interior. Sí desplaza el punto en el que esa frontera deberá sostenerse: desde la naturaleza militar de una agresión hacia la determinación de qué puede ser considerado un riesgo externo no cinético dirigido contra una infraestructura situada dentro del territorio nacional.

Resultado del bloque

Las dimensiones A, B y C están presentes con evidencia textual directa. La dimensión D opera de manera parcial. La dimensión E ocupa un lugar sustantivo y se relaciona directamente con las facultades anticipatorias y materialmente intensas identificadas en B y C. De acuerdo con la condición de convergencia establecida en la Nota metodológica, esa interacción permite calificar el resultado como convergencia parcial de diseño.

El nivel de proyecto impide afirmar que las capacidades hayan producido una modificación efectiva de la posición de sujetos concretos. No existe, por lo tanto, evidencia suficiente para elevar el resultado a una configuración consumada.

Contraste externo del bloque 1: legalidad, proporcionalidad y control

El resultado obtenido mediante el test puede contrastarse con estándares externos que no forman parte del modelo desarrollado en este libro. Su función no consiste en determinar mecánicamente la constitucionalidad o convencionalidad de cada disposición, sino en comprobar si los problemas identificados por las dimensiones C y E encuentran correspondencia con criterios elaborados independientemente acerca de legalidad, necesidad, proporcionalidad y revisión efectiva.

Los Principios de Siracusa constituyen un primer punto de contraste. Elaborados para interpretar las disposiciones de

limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que las restricciones a los derechos no se justifican únicamente por la invocación de una finalidad legítima. Deben encontrarse previstas por ley, responder a una finalidad admitida, resultar necesarias dentro de una sociedad democrática y conservar proporcionalidad respecto del objetivo perseguido.[1]

Los Principios asignan, además, especial importancia, en situaciones de emergencia, a la intensidad, duración y alcance de las medidas y a que estas permanezcan estrictamente vinculadas con las exigencias que justificaron su adopción. Esa referencia no convierte al régimen previsto en el proyecto en un estado de excepción ni autoriza a equiparar ambas situaciones. Su utilidad es más limitada: permite observar cómo la anticipación y la intensidad de una restricción aumentan la necesidad de delimitar su duración, necesidad y mecanismos de revisión.

Desde esa perspectiva, los artículos 95 y 98 contienen elementos compatibles con el estándar: finalidad legítima, proporcionalidad, consideración de alternativas menos restrictivas, relación directa con la amenaza y cese cuando desaparecen las circunstancias justificantes.

La dificultad aparece en su interacción con el artículo 99. Las medidas pueden ser extendidas mediante acto fundado y el vencimiento de una medida no impide disponer otra. El texto no

1 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (1984). Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Documento E/CN.4/1985/4, Anexo.

establece un límite acumulativo. La pregunta no consiste entonces únicamente en si la medida nació legítimamente, sino en cómo se verifica que necesidad y proporcionalidad continúen presentes cuando sus efectos se prolongan o reiteran.

El sistema interamericano ofrece un segundo criterio. En ***Baena Ricardo y otros vs. Panamá***, la **Corte Interamericana** sostuvo que las garantías del debido proceso deben respetarse también cuando la Administración ejerce potestades sancionatorias capaces de afectar derechos.[2] La relevancia de este precedente para el proyecto no consiste en equiparar las medidas del Consejo con el supuesto fáctico de aquel caso, sino en recordar que la ubicación administrativa de una potestad no elimina las exigencias de defensa, motivación, legalidad y revisión.

El punto central tampoco es que un órgano administrativo se encuentre impedido de adoptar medidas intensas. La pregunta continúa siendo relacional: qué densidad de garantías debe acompañar a la capacidad creada.

La jurisprudencia interamericana proporciona, asimismo, un parámetro relevante respecto de los efectos patrimoniales. En ***Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador***, la Corte examinó medidas aplicadas sobre bienes antes de una determinación definitiva de responsabilidad y sometió sus efectos al análisis de necesidad y proporcionalidad.[3] Se trata de

2 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N.º 72.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y

un contexto penal distinto del régimen administrativo aquí analizado, por lo que la comparación no puede operar como equivalencia jurídica. Su utilidad reside en un criterio transversal: el carácter cautelar o preventivo de una medida no vuelve irrelevante la intensidad de sus consecuencias materiales.

La Comisión de Venecia aporta un tercer plano. Su ***Rule of Law Checklist*** identifica, entre otros elementos, legalidad, seguridad jurídica, prevención del abuso de poder y acceso a mecanismos efectivos de control como componentes centrales del Estado de Derecho.[4] En su informe sobre supervisión democrática de los servicios de seguridad desarrolla, además, la importancia de mecanismos de responsabilidad y control que no queden limitados exclusivamente al ámbito de quienes ejercen las facultades supervisadas, incluyendo dimensiones parlamentarias, judiciales y de supervisión especializada.[5]

Estos documentos no poseen naturaleza vinculante para la República Argentina y no son utilizados aquí como fuente directa de invalidez jurídica. Funcionan como contraste institucional externo.

Bajo ese contraste adquiere especial relevancia que el Consejo previsto en el proyecto concentre dirección, iniciación del procedimiento, decisión sancionatoria y adopción de

Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C N.º 170.

4 Comisión Europea para la Democracia por el Derecho —Comisión de Venecia—. (2016). Rule of Law Checklist. CDL-AD(2016)007.

5 Comisión Europea para la Democracia por el Derecho —Comisión de Venecia—. (2015). Report on the Democratic Oversight of the Security Services. CDL-AD(2015)010.

medidas urgentes, mientras que el principal control independiente aparece posteriormente mediante revisión judicial.

El resultado externo es, por lo tanto, mixto.

El proyecto contiene legalidad, defensa, motivación, proporcionalidad, alternativas menos restrictivas, límites para las medidas urgentes y revisión judicial. Esos elementos constituyen evidencia contraria y deben ser incorporados al análisis.

Al mismo tiempo, la capacidad de producir consecuencias intensas antes de la decisión definitiva, la revisión posterior y no suspensiva, la posibilidad de reiterar medidas sin un límite acumulado expresamente establecido y la concentración administrativa de funciones mantienen abierta la cuestión de si la densidad del control resulta proporcional a la capacidad creada.

Los estándares externos no transforman la convergencia parcial del bloque 1 en una declaración de invalidez jurídica. Refuerzan una conclusión más acotada: existen fundamentos independientes para considerar sustantiva la pregunta formulada por la dimensión E.

Bloque 2. Influencia extranjera y delitos contra el Estado (título VI)

Expansión del objeto de seguridad y anticipación temporal (A y B)

El proyecto prohíbe las contribuciones de personas humanas extranjeras sin residencia permanente y de personas jurídicas extranjeras a partidos políticos, y veta su participación en el financiamiento, organización, dirección o ejecución de campañas y propaganda electoral (arts. 105 y 106).

Incorpora, además, delitos de espionaje (art. 222 bis del Código Penal, art. 109), apoyo material a operaciones clandestinas de inteligencia extranjera (art. 222 ter, art. 110) y actividades realizadas por cuenta o con financiamiento parcial de un Estado, organización o agente extranjero que "procuren alterar procesos electorales o manipular la opinión pública mediante campañas coordinadas de desinformación masiva", o promuevan o financien violencia o sabotaje (art. 225 bis, art. 111), con las penas allí previstas.

La información, el financiamiento político y la formación de la opinión pública ingresan al campo de la seguridad, mientras que la finalidad expresada mediante el verbo "procuren" adelanta la intervención respecto de la producción efectiva del resultado.

Resultado: dimensiones A y B presentes.

Consecuencias antes de una decisión definitiva (C)

Las consecuencias penales requieren sentencia, y el artículo 106 prevé una multa por financiamiento electoral prohibido sin acompañarla, en el texto examinado, de medidas previas a la sanción.

No identificamos dentro de este bloque una arquitectura específica de medidas que produzca efectos materiales equivalentes antes de la decisión definitiva.

Resultado: dimensión ausente.

Diferenciación del sujeto (D)

La diferenciación existe explícitamente a través del vínculo externo. El residente permanente y el extranjero sin residencia reciben tratamientos distintos, mientras que el sujeto previsto por el artículo 225 bis queda definido también por su relación con un Estado, organización o agente extranjero.

Las restricciones al financiamiento político extranjero no resultan desconocidas en el derecho comparado y su legitimidad general no constituye el objeto de este test. Lo relevante es que la construcción típica incorpora expresiones no definidas, entre ellas “desinformación masiva”, “manipular la opinión pública” y “agente extranjero”, y admite que un financiamiento “parcial” configure el vínculo.

Si esas expresiones no reciben una delimitación normativa suficiente, puede aumentar el peso de la posición y de las

relaciones del sujeto dentro de la construcción típica. Ello no significa que el vínculo reemplace necesariamente a la conducta, porque el texto continúa exigiendo acciones y finalidades determinadas.

Resultado: dimensión presente, vinculada con la conexión externa y con tipos que conservan zonas de apertura interpretativa. Su intensidad dependerá de la precisión que adopte el texto definitivo y, eventualmente, de su interpretación judicial.

Insuficiencia relativa de controles (E)

Los delitos incorporados serán juzgados por tribunales penales bajo las garantías del proceso ordinario. Desde la perspectiva institucional, el control presenta una densidad significativamente mayor que en otros bloques.

La cuestión problemática se desplaza principalmente hacia el principio de legalidad y la precisión de los tipos: cuanto más abiertas sean las expresiones utilizadas por la ley penal, mayor peso adquiere la interpretación posterior.

Resultado: control suficiente en términos institucionales; evidencia mixta respecto de la precisión típica.

Resultado del bloque

Convergencia parcial, centrada en las dimensiones A, B y D y condicionada por la precisión normativa de los tipos.

La ausencia de C y la existencia de control penal ordinario impiden equiparar este bloque con el régimen sancionatorio del Consejo o con el RePET.

Bloque 3. El Registro de Personas y Entidades vinculadas a actos de terrorismo (título VII)

Expansión del objeto y anticipación temporal (A y B)

El proyecto eleva a rango legal el RePET en el ámbito de la Unidad de Información Financiera (art. 113).

La inscripción requiere "motivos razonables para sospechar" una vinculación con los delitos de terrorismo, su financiamiento o la proliferación de armas de destrucción masiva, o una designación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y "no estará condicionada a la existencia de una acción penal" (art. 114).

La decisión se adopta mediante resolución fundada de la UIF con intervención de la Cancillería, el Ministerio de Seguridad, la Secretaría de Inteligencia y el Ministerio de Justicia.

La figura preexistía en el plano administrativo, de modo que el proyecto no crea desde cero esta arquitectura, sino que la incorpora a una regulación legislativa. La sospecha razonable, y no una decisión penal definitiva, constituye el umbral de ingreso.

Resultado: dimensiones A y B presentes.

Consecuencias antes de una decisión definitiva (C)

La inscripción produce consecuencias inmediatas: inmovilización de bienes "pertenecientes, controlados directa o indirectamente, o respecto de los cuales posean un interés económico" (art. 118); prohibición de operaciones económicas y financieras con la persona inscripta (art. 120); veda de contratar con el Estado y recibir subsidios o beneficios (art. 121); extensión de la inmovilización a entidades en las que la persona inscripta tenga participación "aun cuando dicha participación no implique su control" (art. 124); y publicidad del registro (art. 113).

Los bienes permanecen inmovilizados hasta que la autoridad competente disponga el levantamiento en los términos del artículo 119. La medida no depende de la existencia previa de una condena penal.

Resultado: dimensión presente con intensidad alta.

Diferenciación del sujeto (D)

La respuesta puede extenderse hacia terceros en función de la relación con la persona inscripta: titularidad, control indirecto, interés económico o participación sin control.

Una persona o entidad puede, por lo tanto, soportar consecuencias materiales debido a un vínculo y no necesariamente por un hecho propio.

La evidencia contraria es igualmente importante. El artículo 122 contempla excepciones expresas para necesidades básicas, gastos de defensa, obligaciones judiciales, asistencia humanitaria y derechos de terceros de buena fe. El artículo 126 protege a quienes apliquen las medidas de buena fe.

Resultado: dimensión parcial.

Insuficiencia relativa de controles (E)

Este es el bloque donde la prueba inversa ofrece evidencia contraria especialmente relevante.

La UIF debe comunicar la inmovilización al Ministerio Público Fiscal y a un juez federal para que este pueda ratificar, rectificar o revocar la medida (art. 119). El inscripto puede solicitar su exclusión y acceder a los fundamentos de las medidas, aunque con limitaciones derivadas del secreto o de investigaciones en curso (art. 125).

No se trata, por lo tanto, de un sistema administrativo completamente cerrado: existe intervención judicial expresamente prevista.

Persisten, sin embargo, cuestiones relevantes para el parámetro de control. La solicitud de exclusión se dirige inicialmente a la propia UIF; la inmovilización mantiene sus efectos durante la revisión; no aparece en el texto un plazo máximo general de permanencia aplicable a todas las hipótesis; y el acceso a determinada información puede estar limitado.

Resultado: dimensión mixta.

Contraste externo del bloque 3: prevención financiera, listas y reversibilidad

El contraste externo resulta particularmente importante en este bloque porque las sanciones financieras dirigidas vinculadas con terrorismo y financiamiento del terrorismo forman parte de una arquitectura internacional específica.

La Recomendación 6 del **Grupo de Acción Financiera Internacional —GAFI/FATF—** exige que los Estados implementen sanciones financieras dirigidas para cumplir las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a terrorismo y financiamiento del terrorismo.[6]

Este punto obliga a introducir una precisión fundamental para la prueba inversa: los estándares internacionales no condicionan necesariamente toda inmovilización preventiva de activos a la existencia de una condena penal previa. La arquitectura internacional procura precisamente impedir que determinados fondos permanezcan disponibles durante el tiempo que demandaría un proceso penal ordinario.

Por ello, el hecho de que el artículo 114 permita una inscripción sin acción penal previa no constituye, considerado

6 Financial Action Task Force —FATF/GAFI—. (2026). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations. Recommendation 6 and Interpretive Note. Versión actualizada a junio de 2026.

aisladamente, evidencia suficiente de gobierno mediante el enemigo.

La comparación modifica la pregunta.

El problema ya no consiste simplemente en determinar si existe una medida anterior a la condena, sino en analizar qué criterios habilitan la designación, qué salvaguardias acompañan sus efectos, qué mecanismos permiten revisar la decisión y de qué manera puede producirse la exclusión y el descongelamiento cuando dejan de reunirse las condiciones que justificaban la medida.

La Nota Interpretativa de la Recomendación 6 incorpora procedimientos de exclusión y descongelamiento cuando las personas o entidades dejan de cumplir los criterios de designación, así como mecanismos destinados a proteger derechos de terceros y atender determinadas necesidades.

Las buenas prácticas desarrolladas por el GAFI profundizan esa exigencia mediante procedimientos de revisión, exclusión de listas y descongelamiento. La dimensión preventiva de las sanciones financieras no elimina, por lo tanto, la necesidad de un camino institucional de retorno.[7]

La actualización de la Recomendación 6 aprobada por el GAFI en junio de 2026 reforzó, además, las excepciones destinadas a impedir que los regímenes de sanciones bloqueen

7 Financial Action Task Force —FATF/GAFI—. International Best Practices: Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing (Recommendation 6).

fondos, activos, bienes o servicios necesarios para asistencia humanitaria y satisfacción de necesidades básicas, en consonancia con resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.[8]

Este dato constituye evidencia contraria relevante para el análisis del proyecto argentino. El artículo 122 contempla precisamente excepciones vinculadas con necesidades básicas, asistencia humanitaria, gastos de defensa, obligaciones judiciales y terceros de buena fe. En esta materia, el proyecto contiene una salvaguardia que coincide materialmente con una preocupación explícita del estándar internacional actualizado.

La arquitectura propuesta incorpora también intervención judicial para ratificar, rectificar o revocar la inmovilización y un procedimiento para solicitar la exclusión del registro.

Las preguntas permanecen, sin embargo, en la oportunidad y efectividad de esos mecanismos: cuánto tiempo puede mantenerse una inmovilización mientras se revisa, qué densidad posee el acceso a los fundamentos, qué ocurre cuando parte de la información permanece clasificada y qué mecanismos garantizan que la exclusión produzca efectivamente el cese de las consecuencias derivadas de la inscripción.

El sistema interamericano ofrece un punto complementario. En ***Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador***, además de examinar afectaciones patrimoniales, la Corte Interamericana

8 Financial Action Task Force —FATF/GAFI—. (2026). The FATF strengthens its standards to help ensure access to financial services for humanitarian assistance. Actualización de la Recomendación 6, 23 de junio de 2026.

abordó la necesidad de reparar consecuencias institucionales persistentes vinculadas con registros derivados de actuaciones estatales. El caso no versó sobre una lista antiterrorista y no puede trasladarse mecánicamente al **RePET**. Su utilidad reside en mostrar que la restauración de derechos puede requerir no solamente el levantamiento del acto originario, sino también la corrección de efectos posteriores cuando una clasificación dejó de tener fundamento.

Este criterio se conecta con la reversibilidad desarrollada en la Nota metodológica y en los capítulos siguientes. Un sistema preventivo no se evalúa únicamente por la rapidez con que puede incorporar a una persona dentro de una clasificación de riesgo. También debe evaluarse por su capacidad para excluirla, corregir información, levantar medidas y evitar que una hipótesis descartada continúe produciendo efectos.

El contraste externo produce así un resultado equilibrado.

Por una parte, debilita cualquier argumento según el cual la ausencia de una acción penal previa convertiría por sí misma al RePET en una arquitectura ilegítima: la prevención financiera internacional admite sanciones dirigidas de carácter preventivo.

Por otra, confirma la importancia de la revisión, exclusión, descongelamiento, protección de terceros y excepciones humanitarias como componentes inseparables de esa misma arquitectura.

Resultado del bloque

Convergencia parcial

Las dimensiones A, B y C aparecen con claridad. D opera parcialmente debido a la extensión de consecuencias mediante relaciones económicas y societarias. E es mixta porque existe intervención judicial real y procedimiento de exclusión, pero permanecen interrogantes acerca de duración, acceso a fundamentos y efectividad temporal de la revisión.

El contraste externo no modifica esa calificación, pero sí precisa sus fundamentos. La falta de condena penal previa no constituye el problema determinante. La cuestión relevante es la relación entre el bajo umbral preventivo de ingreso, la intensidad inmediata de las consecuencias y la capacidad efectiva del sistema para revisar y desmontar la clasificación cuando desaparecen sus fundamentos.

Bloque 4. Los recursos naturales (título I)

Expansión y anticipación (A y B)

El proyecto amplía el régimen de la Ley 26.659, hasta ahora centrado en hidrocarburos, a toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales, renovables o no, realizada sin habilitación de autoridad argentina (art. 3 a).

La prohibición alcanza, además, a quienes celebren actos jurídicos “esenciales e indispensables” para la viabilidad del proyecto (art. 3 b), a quienes sean socios, accionistas o

participantes directos de un sujeto que realice la actividad prohibida (art. 3 c) y a sus controlantes (art. 3 d).

La responsabilidad se proyecta, por lo tanto, hacia sujetos que habilitan o se relacionan estructuralmente con la conducta principal.

Resultado: A presente y B parcial. La anticipación es moderada porque el hecho central —la actividad realizada sin habilitación argentina— permanece definido y verificable.

Consecuencias antes de una decisión definitiva (C)

Las sanciones administrativas, impuestas previo sumario, incluyen multas de 4.000 a 500.000 barriles de petróleo, suspensión o cancelación de habilitaciones e inhabilitación de cinco a veinte años (art. 4).

Los sancionados se inscriben en un registro público (art. 8), y está prohibido contratar con ellos tanto al Estado en sus distintos niveles como a determinadas personas con actividad económica habitual en el país, bajo las consecuencias previstas por el régimen (art. 9).

La inhabilitación implica cese de actividades dentro del plazo establecido, rescisión de contratos y pérdida de exenciones (arts. 11 y 12). Los recursos poseen efecto devolutivo (art. 10).

Una lectura conjunta de los artículos 4, 8, 9 y 10 sugiere que la inscripción y determinadas consecuencias podrían producirse

mientras la sanción se encuentra recurrida, salvo que la reglamentación o una interpretación posterior establezcan otra secuencia.

La evidencia contraria incluye el control judicial de las medidas cautelares previsto por el artículo 7.

Resultado: dimensión presente.

Diferenciación del sujeto (D)

La responsabilidad por la condición de socio, accionista o controlante prevista en los artículos 3 c) y d) no incorpora expresamente en su redacción un requisito de conocimiento o participación efectiva en la conducta principal.

La graduación del artículo 6 d) permite distinguir entre quien desarrolla directamente la actividad y quienes incurren en otros supuestos, pero no elimina la responsabilidad.

La imposibilidad de reclamar por determinados contratos rescindidos (art. 16), la transmisión de responsabilidad a una sociedad continuadora incluso cuando la reorganización sea "meramente aparente" y se mantenga "la identidad sustancial de los clientes, proveedores y empleados" (art. 27), y la extensión de determinadas consecuencias hacia terceros muestran que la posición societaria y las relaciones pueden adquirir relevancia propia.

En sentido contrario, los delitos previstos por los artículos 18 a 22 exigen conducta personal y el artículo 18 incorpora

expresamente el conocimiento mediante la fórmula "a sabiendas".

Resultado: dimensión parcial a presente, con intensidad concentrada en la relación societaria.

Insuficiencia relativa de controles (E)

El esquema combina sanción administrativa con revisión judicial posterior y devolutiva y un procedimiento penal ordinario para las conductas criminalizadas.

El régimen de desistimiento y regularización previsto en los artículos 30 a 38 ofrece, además, una vía de salida mediante pago de multa o reconversión de la inversión, con los efectos previstos sobre sumarios y acciones penales.

Resultado: dimensión mixta.

Resultado del bloque

Convergencia parcial, con especial relevancia de la dimensión D y de las consecuencias previstas por C, pero con una conducta central que permanece definida y objetiva.

Bloque 5. El caso de control: protección marítima y aeroespacial (título III, capítulos 1 y 2)

Este bloque cumple la función de resultado negativo exigida por la prueba inversa. Existen prevención, clasificación, gradualidad coercitiva y capacidades de enorme intensidad. El

análisis busca establecer por qué, pese a ello, el test no converge.

Expansión y anticipación (A y B)

El artículo 70 crea las categorías de "Buque de Interés" y "Anomalía", definidas a partir de patrones de navegación, antecedentes, omisión de reportes o ubicación en áreas sensibles, es decir, mediante indicios anteriores a un hecho consumado.

En el ámbito aéreo, el artículo 60 distingue el vector incursor, el Tránsito Aéreo Irregular y el Tránsito Aéreo Hostil.

Resultado: A y B presentes.

Consecuencias antes de una decisión definitiva (C)

La respuesta es gradual.

En el ámbito marítimo, el procedimiento establecido en el artículo 73 es secuencial y progresivo: identificación, orden de detención, persecución, inspección, disparos de advertencia, inutilización y, únicamente bajo las condiciones previstas para una medida estrictamente militar, hundimiento de un buque hostil.

En el ámbito aeroespacial, el uso de la fuerza constituye un último recurso y requiere la orden expresa e inequívoca del Presidente, con la delegación admitida por el artículo 62.

Las consecuencias de mayor intensidad dependen de umbrales sucesivos y de una progresión de la respuesta.

Resultado: dimensión limitada.

Diferenciación del sujeto (D)

La clasificación inicial no atribuye por sí misma una condición hostil al sujeto.

Según el artículo 70 a), la condición de Buque de Interés no implica por sí misma "la comisión de una infracción, la existencia de hostilidad ni la autorización para emplear medidas coercitivas".

La intención hostil no se configura por "la mera sospecha, anomalía, evasión, desobediencia o resistencia" (art. 70 f), y un buque civil no adquiere condición hostil simplemente por cometer delitos o infracciones (art. 70 g).

La persecución tampoco puede fundarse exclusivamente en la condición de Buque de Interés ni en una anomalía no corroborada (art. 73 c).

El diseño diferencia expresamente entre indicador, corroboración y condición habilitante de una respuesta superior.

Resultado: dimensión ausente.

Insuficiencia relativa de controles (E)

La inutilización exige las autorizaciones expresamente previstas por el artículo 74, mientras que el hundimiento requiere autorización expresa, previa e inequívoca del Presidente.

El artículo 73 h) prohíbe el hundimiento de buques civiles como sanción, respuesta a una infracción o medio para impedir su fuga.

Toda actividad debe registrarse de manera que permita "reconstruir íntegramente lo actuado", con intervención judicial inmediata cuando existe detención, secuestro o uso de fuerza susceptible de causar lesiones (art. 75).

El diseño combina intensidad con corroboración, autorización diferenciada, trazabilidad y control judicial.

Resultado: controles suficientes en términos relativos.

Persisten observaciones menores que no modifican la calificación: la amplitud de la definición de "Anomalía", la incorporación en el artículo 71 de "cualesquiera otras actividades no directamente relacionadas con el paso" y la previsión de una base de datos respecto de tránsitos aéreos irregulares individualizados (art. 65).

Resultado del bloque

Ausencia de configuración.

El hallazgo principal es comparativo. El régimen marítimo y aeroespacial demuestra que el proyecto contempla técnicas destinadas a impedir que una clasificación preventiva se transforme automáticamente en habilitación de consecuencias superiores: corroboración, umbrales sucesivos, cadena de autorización, proporcionalidad y registro reconstruible.

Esas técnicas no aparecen con la misma densidad en el procedimiento sancionatorio del Consejo ni en el RePET.

El caso negativo cumple así una función metodológica central: confirma que la intensidad de una capacidad preventiva no basta para identificar gobierno mediante el enemigo. Lo decisivo es cómo esa capacidad interactúa con diferenciación, controles, corroboración y reversibilidad.

Síntesis de los resultados

Bloque	A	B	C	D	E	Resultado
1. Consejo y régimen sanciona-torio	Pres-ente	Pre-sente	Pre-sente	Par-cial	Insuficien-cia relativa sustantiva	Conver-gencia parcial de diseño
2. Influen-cia extranje-ra y	Pre-sente	Pre-sente	Au-sente	Pre-sente: víncu lo exter-no y	Suficiente institucional -mente; mixta en legalidad	Conver-gencia parcial

Bloque	A	B	C	D	E	Resultado
delitos				tipos abier-tos		
3. RePET	Pre-sente	Pre-sente	Pre-sente, inten-sidad alta	Parci al	Mixta	Conver-gencia parcial
4. Recursos naturales	Pre-sente	Par-cial	Pre-sente	Par-cial a pre-sente	Mixta	Conver-gencia parcial
5. Protec-ción marítima y aeroespa-cial	Pre-sente	Pre-sente	Limi-tada	Ause nte	Suficiente	Ausencia de configurac ión

La tabla debe leerse con cuatro cautelas.

Primero, todos los resultados corresponden al nivel de proyecto. Ninguno demuestra por sí mismo una práctica estatal consumada.

Segundo, ninguna calificación surge de sumar dimensiones. En los bloques donde existe convergencia parcial, D o E ocupan un lugar sustantivo y se relacionan con A, B o C en los términos exigidos por la condición de convergencia.

Tercero, el bloque 5 demuestra que la existencia simultánea de expansión, anticipación y capacidad coercitiva intensa no basta cuando la clasificación permanece separada de la hostilidad, las consecuencias dependen de corroboraciones adicionales y los controles acompañan proporcionalmente a la intensidad de la intervención.

Cuarto, la aplicación de estándares externos a los bloques 1 y 3 no constituye una sexta dimensión ni una segunda matriz de decisión. Funciona como contraste independiente del resultado producido por el test.

El balance agregado es de convergencia parcial. Esa convergencia se concentra especialmente en el bloque 1, donde las facultades anticipatorias y materialmente intensas interactúan con una estructura de control predominantemente posterior, y en los bloques 3 y 4, donde determinadas consecuencias pueden proyectarse mediante relaciones económicas, financieras o societarias y no únicamente a partir de hechos propios.

Este resultado permite hablar de una arquitectura de posibilidad en el sentido definido por la Nota metodológica. No se trata de afirmar que toda capacidad allí identificada vaya a ser utilizada de modo expansivo ni que exista una probabilidad demostrada de enemización. Significa que ya pueden observarse combinaciones normativas suficientemente concretas de capacidades, umbrales, procedimientos y controles cuyo desarrollo reglamentario o práctico podría aumentar, reducir o neutralizar la convergencia.

Condiciones de activación y seguimiento

La noción de arquitectura de posibilidad exige identificar qué acontecimientos futuros podrían modificar el resultado.

En el bloque 1, la convergencia aumentaría si la reglamentación ampliara los conceptos habilitantes, si las medidas urgentes fueran reiteradas sucesivamente sin límites materiales efectivos, si la revisión judicial operara después de que las consecuencias fueran difícilmente reparables o si la información clasificada impidiera una contradicción suficiente. Por el contrario, disminuiría si se establecieran límites acumulativos, revisión independiente temprana, acceso suficiente a los fundamentos y mecanismos específicos de reparación.

En el bloque 2, el punto decisivo será la precisión normativa y jurisprudencial de expresiones como “desinformación masiva”, “manipular la opinión pública” y “agente extranjero”. Una interpretación estrechamente vinculada con conductas comprobables debilitaría la convergencia. Una interpretación que permitiera trasladar el peso desde la conducta hacia el vínculo, origen o posición del sujeto la incrementaría.

En el RePET, la variable principal será la reversibilidad: tiempo de permanencia, rapidez de la revisión judicial, efectividad de la exclusión, acceso a fundamentos, depuración de información y levantamiento completo de consecuencias cuando desaparecen los presupuestos de la inscripción.

En el régimen de recursos naturales, deberá observarse especialmente cómo se interpretan las responsabilidades derivadas de la condición de socio, accionista o controlante y si la reglamentación exige conocimiento, participación efectiva o alguna forma suficiente de atribución individual.

El caso marítimo y aeroespacial proporciona, finalmente, un indicador de signo contrario: si en la práctica se mantienen la diferencia entre clasificación y hostilidad, la corroboración previa, los umbrales sucesivos, las autorizaciones y la trazabilidad, el resultado negativo debería conservarse.

La arquitectura de posibilidad queda así vinculada con hechos observables. No constituye una predicción, sino una hipótesis de seguimiento.

Qué cambios modificarían el resultado

Según el **Principio de Reciprocidad Institucional**, el resultado del test no es fijo. Depende de la relación entre las capacidades creadas y las garantías que las acompañan.

Sin proponer una redacción legislativa alternativa, el análisis permite identificar algunas disposiciones cuya modificación, precisión o reglamentación alteraría directamente la evaluación:

- **Artículos 88 y 89.** Precisar si quien actúa “en su propio beneficio” requiere conexión con un Estado u organización extranjeros y definir los “sectores intrínsecamente vinculados a la Seguridad Nacional”

alcanzados por las inhabilitaciones. La precisión reduciría incertidumbres en las dimensiones A y D.

- **Artículos 97 a 100.** Establecer un límite a la duración acumulada y a la reiteración sucesiva de medidas urgentes y prever una revisión independiente suficientemente temprana de los bloqueos y restricciones de mayor intensidad. El cambio incidiría directamente sobre C y E.

- **Artículos 47 a 50 y 90.** Incorporar mecanismos externos de supervisión sobre el Consejo que complementen la revisión judicial posterior, particularmente frente a facultades urgentes, información clasificada y decisiones capaces de producir consecuencias inmediatas. Incidiría sobre E.

- **Artículo 93.** Determinar legalmente, y no únicamente mediante reglamentación, el alcance básico del acceso a las actuaciones, las excepciones justificadas y las instancias capaces de revisar medidas urgentes. Incidiría sobre E.

- **Artículos 3 c) y d).** Incorporar un elemento de conocimiento, participación efectiva u otro criterio de atribución suficientemente individualizado para los supuestos de socios, accionistas y controlantes. Incidiría sobre D.

- **Artículo 111 del proyecto original.** El test identificó como problemática la necesidad de precisar expresiones

como “desinformación masiva”, “manipular la opinión pública” y “agente extranjero”, así como el grado y relevancia del financiamiento exigido para configurar el vínculo. El dictamen de mayoría del 27 de octubre eliminó posteriormente esta formulación y la sustituyó por una disposición más acotada sobre campañas clandestinas de injerencia extranjera, incorporando además exclusiones expresas para determinadas actividades legítimas. La modificación constituye evidencia posterior relevante para el análisis, porque interviene precisamente sobre uno de los puntos que afectaban la dimensión D y el principio de legalidad.

- **Artículos 8 a 10.** Aclarar expresamente cuándo adquieren efectos la inscripción en el registro de sancionados y la prohibición de contratar y cómo se relacionan esos efectos con la revisión de la sanción. Incidiría sobre C.

- **Artículos 113 a 125.** Precisar la temporalidad de las inscripciones y medidas del RePET, asegurar procedimientos efectivos de exclusión y descongelamiento y establecer mecanismos que garanticen la corrección o depuración de información cuando desaparezcan los fundamentos de la inscripción. Incidiría sobre C y E.

La lista no pretende ser exhaustiva ni prescribe un único diseño institucional. Expresa una conclusión más general: la defensa de la soberanía, la prevención de amenazas reales y la

protección de la condición de participante pleno del espacio común no son objetivos incompatibles. El problema democrático consiste precisamente en diseñar instituciones capaces de satisfacer simultáneamente esas exigencias.

El proyecto examinado demuestra que esa compatibilidad no es meramente teórica. El propio régimen marítimo y aeroespacial ofrece un ejemplo interno de capacidades preventivas intensas acompañadas por corroboración, gradualidad, autorización y trazabilidad.

La cuestión no es, por lo tanto, cuánto poder puede acumular el Estado en abstracto.

Es qué condiciones deben acompañar ese poder para que la anticipación siga siendo prevención y no comience a transformar la sospecha en una condición política permanente.

CUARTA PARTE

Del adversario al enemigo y el disciplinamiento preventivo

CAPÍTULO 8
La secuencia: del adversario al enemigo

Una democracia no se caracteriza por la ausencia de conflicto, sino por su capacidad para sostenerlo sin que quienes participan de él dejen de reconocerse recíprocamente como integrantes legítimos de una misma comunidad política. Las sociedades contienen intereses contrapuestos, proyectos incompatibles, desigualdades, identidades diferentes y disputas acerca de la distribución del poder. Nada de eso constituye una anomalía democrática. Buena parte de la política existe precisamente porque esas diferencias no pueden ser eliminadas y requieren instituciones capaces de procesarlas sin convertir cada enfrentamiento en una discusión acerca de quién conserva el derecho a seguir perteneciendo.

Esta condición permite distinguir dos figuras que suelen confundirse cuando aumenta la intensidad de la confrontación: el adversario y el enemigo. La distinción no es solamente semántica. Define dos maneras diferentes de organizar el conflicto político.

El adversario puede cuestionar nuestras ideas, organizarse contra nuestras decisiones, intentar derrotarnos electoralmente, movilizarse, denunciar nuestras políticas e incluso proponer un

proyecto de sociedad que consideramos profundamente equivocado. Mientras reconozca nuestro derecho a existir políticamente y nosotros reconozcamos el suyo, continúa formando parte del mismo espacio común. El conflicto puede ser áspero, intenso e incluso irreconciliable en determinadas materias, pero conserva un presupuesto fundamental: ninguno necesita desaparecer para que el otro pueda participar.

Esta distinción se aproxima al esfuerzo de **Chantal Mouffe** por preservar una política agonista en la que los contendientes puedan enfrentarse intensamente sin dejar de reconocerse como participantes legítimos del mismo espacio democrático.[9] También permite establecer una distancia respecto de **Carl Schmitt**. La oposición amigo-enemigo muestra la potencia política de una frontera construida alrededor de una amenaza existencial, pero el problema que interesa aquí no consiste en asumir esa frontera como esencia inevitable de lo político. Consiste en reconstruir cómo puede producirse el desplazamiento desde la condición de adversario hacia la de enemigo.[10]

El enemigo ocupa una posición cualitativamente distinta. Deja de ser solamente alguien con quien se disputa la orientación del espacio común y comienza a ser interpretado como alguien cuya presencia, actividad o pertenencia amenaza la continuidad de ese espacio o la existencia de quienes lo integran. Frente al adversario se argumenta, se compite, se

9 Mouffe, C. (2007). En torno a lo político. Fondo de Cultura Económica; Mouffe, C. (2014). Agonística: Pensar el mundo políticamente. Fondo de Cultura Económica.

10 Schmitt, C. (2009). El concepto de lo político. Alianza Editorial.

protesta, se legisla y se intenta construir una mayoría capaz de derrotarlo dentro de reglas compartidas. Frente al enemigo aparece otra lógica: vigilancia intensificada, contención, neutralización, exclusión o reducción de garantías.

La diferencia fundamental no reside, por lo tanto, en el grado de desacuerdo. Dos adversarios pueden sostener posiciones radicalmente incompatibles y continuar reconociéndose como integrantes legítimos de una misma comunidad. El desplazamiento comienza cuando el desacuerdo deja de ser interpretado primordialmente como una disputa entre posiciones y empieza a funcionar como indicio sobre aquello que el sujeto es, representa, pertenece o podría llegar a hacer.

Allí aparece el problema que este libro intenta delimitar.

Del desacuerdo a la observación diferencial

El primer desplazamiento no necesita adoptar la forma de una prohibición. Puede comenzar simplemente mediante una distribución desigual de la atención institucional.

La **Teoría del Foco y la Vara** permite observar este momento.[11] El foco pregunta quién ingresa con mayor facilidad en el campo de observación estatal, qué relaciones, posiciones, actividades o pertenencias concentran atención adicional y bajo qué criterios se produce esa selección. El foco no demuestra por sí mismo arbitrariedad ni enemización. Todo Estado selecciona

11 Martínez, A. R. (2026). La teoría del foco y la vara: Arbitrariedad estatal y castigo selectivo en la administración pública argentina. SSRN.

objetos de atención y toda política pública establece prioridades. El problema comienza cuando esa selección deja de depender suficientemente de hechos o conductas y empieza a organizarse alrededor de categorías vinculadas con identidad, origen, relaciones, financiamiento, pertenencia o posición.

El sujeto todavía pertenece plenamente al espacio común. No ha sido condenado, excluido ni necesariamente restringido. Pero comienza a ser observado bajo una intensidad diferente.

Esta etapa debe distinguirse cuidadosamente de las que siguen. La observación diferencial no equivale a sospecha ilegítima. Puede estar fundada en riesgos objetivos, antecedentes verificables o características relevantes para una investigación. El test desarrollado en este libro exige, precisamente, que cada transición sea demostrada y que la existencia de una etapa no permita presumir automáticamente la siguiente.

De la observación a la sospecha

La sospecha introduce una transformación adicional. El sujeto ya no es solamente observado porque pertenece a una categoría relevante; comienza a existir una hipótesis acerca de aquello que su conducta, sus vínculos o su posición podrían significar.

La **Doctrina de la Sospecha Permanente** permite identificar cuándo esa hipótesis deja de funcionar como herramienta provisional y comienza a adquirir estabilidad

institucional.[12] La sospecha es una herramienta legítima de cualquier sistema preventivo cuando posee fundamentos suficientes, objeto delimitado y mecanismos capaces de corroborarla o descartarla. El problema aparece cuando comienza a circular entre organismos, incorporarse a registros, orientar nuevas observaciones o condicionar la interpretación de conductas posteriores sin necesidad de una corroboración equivalente.

En ese momento puede producirse un fenómeno acumulativo. Una relación previamente considerada neutra adquiere un significado nuevo porque el sujeto ya se encuentra bajo sospecha; una actividad ordinaria comienza a interpretarse de manera diferente porque existe una clasificación previa; una nueva información no se evalúa desde cero, sino desde la hipótesis acumulada acerca de quién es el sujeto.

La sospecha empieza entonces a producir información sobre sí misma.

Esto no significa que toda persistencia de una hipótesis sea ilegítima. Algunas investigaciones requieren tiempo, acumulación de datos y contrastación de fuentes. La cuestión metodológica es otra: si el sistema conserva mecanismos reales para distinguir entre indicio y corroboración, entre hipótesis y responsabilidad, y entre una clasificación provisional y una condición permanente.

12 Martínez, A. R. (2026). La doctrina de la sospecha permanente: Desconfianza institucional y transformación del poder público (Versión 1). Zenodo.

De la sospecha al riesgo atribuido

La siguiente transición ocurre cuando la hipótesis comienza a adquirir una traducción preventiva. El sujeto ya no es sólo alguien sobre quien existen preguntas; comienza a ser interpretado como portador de un riesgo que habilita determinadas formas de intervención.

Este desplazamiento resulta especialmente importante porque modifica la temporalidad del poder. La respuesta estatal deja de organizarse exclusivamente alrededor de aquello que ocurrió y comienza a hacerlo también alrededor de aquello que podría ocurrir.

El riesgo no es una ficción por definición. Las democracias necesitan anticipar atentados, sabotajes, operaciones de inteligencia, delitos complejos, ataques contra infraestructuras críticas y otras conductas cuyos daños pueden resultar irreversibles si el Estado sólo interviene después de su consumación. El problema no reside en anticipar, sino en determinar cuánto puede alejarse la intervención del hecho comprobado, con qué evidencia, bajo qué controles y con qué consecuencias.

Cuanto mayor sea la distancia entre el hecho y la intervención, mayor será la importancia de las inferencias. Allí adquieren peso los perfiles, patrones, vínculos, antecedentes, financiamientos, relaciones y evaluaciones de probabilidad. El riesgo metodológico aparece cuando esos indicadores dejan de funcionar como señales que requieren corroboración y

comienzan a sustituir aquello que originalmente debían ayudar a investigar.

Del riesgo a la amenaza

La amenaza representa un cambio cualitativo. El sospechoso era alguien sobre quien existía una pregunta. El sujeto de riesgo es aquel respecto del cual se considera razonable anticipar determinados escenarios. La amenaza aparece cuando el poder estima que existe suficiente fundamento para organizar una respuesta frente al peligro atribuido.

Tampoco esta transición convierte automáticamente al sujeto en enemigo.

Un Estado puede identificar correctamente una amenaza real y responder frente a ella dentro del marco ordinario del derecho, manteniendo controles, proporcionalidad, revisión judicial y presunción de pertenencia plena. Una persona puede incluso cometer un delito grave sin dejar de ser tratada jurídicamente como integrante de la comunidad. El derecho penal democrático se construye precisamente sobre la posibilidad de sancionar conductas sin convertir necesariamente a quien las realiza en alguien situado fuera de la comunidad jurídica.

La frontera comienza a desplazarse cuando la amenaza deja de describir solamente aquello que el sujeto habría hecho o podría razonablemente hacer y empieza a reorganizar aquello que el sujeto es frente al Estado.

La Vara: cuando cambia la intensidad de la respuesta

En este punto reaparece la segunda dimensión de la Teoría del Foco y la Vara. Si el foco permite observar quién ingresa con mayor facilidad en el campo de atención, la vara permite examinar con qué intensidad se lo trata una vez incorporado.

La pregunta ya no es solamente quién es observado, sino si sujetos comparables reciben respuestas diferentes ante situaciones comparables.

La vara puede manifestarse mediante mayores controles, restricciones adicionales, exigencias probatorias diferentes, dificultades de acceso, prolongación de medidas preventivas, circulación ampliada de información, sanciones administrativas, afectaciones económicas o una menor capacidad práctica de obtener revisión y reparación.

También debe observarse aquí la capacidad diferencial de resistencia. Una misma norma puede proyectar formalmente idéntica intensidad sobre todos los sujetos y encontrar, en la práctica, capacidades muy distintas para imponer sus consecuencias. Una persona, una pequeña organización, una empresa transnacional o un Estado extranjero poseen recursos económicos, institucionales, diplomáticos y jurídicos diferentes para resistir una intervención.

Esta variable no constituye un tercer componente autónomo de la Teoría del Foco y la Vara. La resistencia no modifica quién fue seleccionado por el foco; condiciona materialmente cuánto de la vara puede hacerse efectivo.

De la amenaza a la modificación de la pertenencia

El punto decisivo del recorrido aparece cuando el tratamiento diferencial comienza a afectar la presunción de pertenencia plena.

Este libro adopta como principio que toda persona sometida al orden jurídico debe ser considerada integrante ordinaria y plena del espacio político común mientras no exista evidencia suficiente, individualizada y revisable que justifique un tratamiento excepcional.

La pertenencia plena no significa inmunidad frente a la investigación ni impunidad frente a conductas ilícitas. Significa algo más básico: que la crítica, la oposición, la actividad política, sindical, periodística o académica, los vínculos internacionales, determinadas relaciones o el origen de un financiamiento no deberían transformar por sí mismos la condición política o jurídica del sujeto ni trasladarle permanentemente la carga de demostrar que continúa perteneciendo.

Cuando esa presunción comienza a debilitarse, el sujeto puede conservar formalmente todos sus derechos y, sin embargo, ejercerlos bajo condiciones más gravosas, inciertas o restrictivas que otros integrantes comparables de la comunidad. Allí aparece la categoría de **Ciudadanía de Segunda Clase (CSC)**.[13]

13 Martínez, A. R. (2026). El Caso Rearte y la emergencia de la Ciudadanía de Segunda Clase (Versión 1). Zenodo.

La CSC no equivale todavía necesariamente a enemización consumada. Describe una posición intermedia en la que la igualdad formal subsiste, pero la experiencia concreta de pertenencia comienza a deteriorarse mediante controles, cargas, sospechas o restricciones diferenciales suficientemente estables.

Su importancia dentro de esta secuencia reside precisamente en mostrar que la frontera entre ciudadano y enemigo no necesita atravesarse de una sola vez.

La enemización como proceso

Podemos denominar ***enemización*** al proceso mediante el cual un actor deja progresivamente de ser tratado como adversario perteneciente al espacio común y comienza a ser interpretado y tratado como amenaza cuya posición modifica las condiciones ordinarias de pertenencia.

La secuencia analítica puede expresarse así:

adversario → observación diferencial → sospecha → atribución preventiva de riesgo → amenaza → modificación de garantías o pertenencia → enemigo.

Esta secuencia no describe una ley histórica ni un itinerario obligatorio. No todos los sujetos observados serán sospechosos; no todas las sospechas se convertirán en riesgos; no todo riesgo llegará a constituir una amenaza; y no toda amenaza justificará una modificación de la pertenencia.

Puede haber interrupciones, retrocesos y resultados negativos.

Por eso cada flecha necesita evidencia.

El valor del modelo reside tanto en aquello que permite observar como en aquello que impide afirmar precipitadamente. Si una clasificación inicial es corroborada negativamente, la hipótesis debe poder cerrarse. Si el riesgo no se confirma, las consecuencias deben levantarse. Si una información pierde fundamento, debe ser revisada o depurada. Una arquitectura democrática no se mide solamente por su capacidad para producir sospechas, sino también por su capacidad para descartarlas.

El enemigo como resultado posible, no como premisa

El enemigo interno contemporáneo puede no aparecer mediante proclamas espectaculares ni mediante una declaración abierta de exclusión. Puede construirse gradualmente mediante expedientes, clasificaciones, registros, discursos, restricciones, intercambios de información y decisiones administrativas que adquieren fuerza por acumulación.

La fabricación ocurre cuando esas piezas dejan de funcionar aisladamente y comienzan a producir una respuesta común acerca de quién es el sujeto observado.

Pero el enemigo no debe ser colocado al comienzo de la investigación. Debe aparecer, si aparece, como resultado.

Ésta es una diferencia metodológica central. Si comenzáramos suponiendo que el sujeto ya es enemigo, toda observación posterior confirmaría la hipótesis. El test perdería entonces su capacidad discriminante y se transformaría en una herramienta de ratificación.

Preguntar simplemente "quién es el enemigo" resulta, por lo tanto, insuficiente. Esa pregunta llega demasiado tarde.

Antes necesitamos reconstruir quién definió las categorías mediante las cuales un sujeto ingresó al campo de observación, qué información permitió formular una sospecha, qué indicadores fueron utilizados para atribuir riesgo, qué órgano convirtió ese riesgo en amenaza, qué consecuencias se produjeron, qué controles actuaron y qué posibilidades existieron de revisar la clasificación.

También necesitamos formular la pregunta inversa: qué ocurrió cuando la hipótesis no fue corroborada.

Ahí se encuentra uno de los límites más importantes entre una arquitectura preventiva y una arquitectura de enemización. La primera puede observar, sospechar, clasificar e intervenir, pero conserva suficientemente abierta la posibilidad de corregirse. La segunda comienza a cerrar progresivamente esa salida y permite que la sospecha sobreviva a las razones que inicialmente la justificaron.

Una democracia no necesita renunciar a identificar enemigos reales para preservar esa diferencia. Necesita, precisamente, disponer de criterios suficientemente rigurosos para no

confundirlos con adversarios, críticos, opositores o sujetos simplemente incómodos.

El problema no es que el Estado pueda llegar a identificar una amenaza. El problema comienza cuando la amenaza deja de describir una conducta o un riesgo suficientemente comprobado y empieza a definir la condición política de quien la porta.

Allí el adversario deja de ser alguien con quien todavía compartimos el espacio común.

Y allí comienza, propiamente, la **enemización**.

CAPÍTULO 9
Consecuencias preventivas, efecto inhibitorio y reversibilidad

La intervención estatal no comienza a producir efectos únicamente cuando existe una sanción definitiva. En los sistemas preventivos contemporáneos, una parte significativa de las consecuencias puede aparecer antes de que se determine de manera concluyente la responsabilidad del sujeto. Registros, inmovilizaciones, restricciones financieras, suspensiones, limitaciones administrativas, circulación de información, investigaciones prolongadas o medidas cautelares pueden alterar materialmente su posición aun cuando conserven formalmente un carácter provisional.

El problema no reside en la existencia misma de herramientas preventivas. Una democracia puede necesitarlas frente a riesgos reales que no admiten esperar siempre una decisión definitiva. La cuestión aparece cuando la intensidad, duración, acumulación o dificultad de reversión de esas medidas comienza a producir efectos equivalentes, o próximos, a los de una sanción, sin que existan todavía las garantías propias de una determinación final.

En ese punto conviene distinguir entre sanción jurídica y consecuencia material.

Una sanción jurídica aparece cuando el ordenamiento atribuye formalmente una consecuencia a una conducta comprobada mediante el procedimiento correspondiente. La consecuencia material puede surgir antes y adoptar formas menos visibles: pérdida de acceso a recursos, suspensión de actividades, deterioro reputacional, interrupción de vínculos económicos, dificultades profesionales, imposibilidad de contratar, vigilancia reforzada o incorporación persistente a circuitos institucionales de riesgo.

El hecho de que una medida sea provisoria no significa que sus efectos lo sean.

La provisionalidad como forma de poder

La temporalidad posee una importancia central. Una medida preventiva puede ser jurídicamente transitoria y, sin embargo, producir efectos que sobrevivan largamente a su levantamiento.

El nuevo análisis del **Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional** permite observar este problema con particular claridad. En el régimen sancionatorio del Consejo de Seguridad Nacional, por ejemplo, el artículo 97 permite adoptar medidas urgentes antes incluso de la apertura formal del procedimiento: restricciones sobre operaciones financieras, suspensión de autorizaciones, permisos o concesiones, limitaciones para contratar con el Estado, bloqueo temporal de fondos y otras medidas de impacto inmediato.

El proyecto contiene garantías: exige riesgo grave e inminente, relación directa con la amenaza, finalidad legítima y

cese cuando desaparezcan las circunstancias. Sin embargo, también admite la extensión de las medidas mediante acto fundado y permite la adopción de nuevas medidas una vez vencido el plazo anterior. Los recursos judiciales, además, no producen efecto suspensivo.

El problema metodológico no consiste en afirmar que estas facultades sean por sí mismas ilegítimas. Consiste en preguntar qué sucede con el sujeto durante el tiempo que transcurre entre la adopción de la medida y su revisión efectiva.

Esa pregunta resulta todavía más intensa en el Registro de Personas y Entidades vinculadas a actos de terrorismo. La inscripción en el RePET puede producir inmovilización de bienes, prohibición de operaciones económicas, imposibilidad de contratar con el Estado y extensión de consecuencias hacia entidades vinculadas, aun cuando la incorporación al registro se base en motivos razonables para sospechar y no dependa de la existencia previa de una acción penal.

En estos casos, la Dimensión C del test adquiere su sentido pleno: no pregunta solamente si existe una medida previa a la decisión definitiva, sino si esa medida produce una modificación material suficientemente intensa de la posición del sujeto.

La sanción material

Podemos llamar sanción material a la acumulación de consecuencias que, sin constituir formalmente una pena o

sanción definitiva, alteran de manera significativa la capacidad de una persona u organización para actuar.

Esta categoría no transforma automáticamente toda medida cautelar en castigo. Una inmovilización temporal, una suspensión administrativa o una restricción preventiva pueden ser legítimas y necesarias. La cuestión depende de su fundamento, intensidad, duración, control, proporcionalidad y reversibilidad.

La sanción material aparece como problema cuando la provisionalidad comienza a producir efectos que el cierre posterior del procedimiento no consigue reparar.

Una persona puede recuperar formalmente su posición y haber perdido entretanto una oportunidad económica, un vínculo contractual, una actividad profesional o una capacidad de intervención pública. Una organización puede obtener finalmente una decisión favorable y haber sufrido durante el procedimiento una interrupción de financiamiento o relaciones institucionales. Un medio, una asociación o un investigador pueden no ser sancionados y, sin embargo, modificar sus decisiones futuras debido al costo que tuvo atravesar el procedimiento.

La parte resolutiva de una decisión no siempre reconstruye aquello que ocurrió durante el proceso.

Por eso la evaluación democrática de una herramienta preventiva no puede limitarse a preguntar si existe una sanción final. Debe examinar también qué consecuencias se producen

antes, quién las soporta y hasta qué punto pueden ser efectivamente corregidas.

El procedimiento como disciplinamiento

El procedimiento puede adquirir, en determinadas condiciones, una función disciplinaria.

Esto no significa que toda investigación discipline ni que todo procedimiento administrativo o judicial busque modificar conductas. Significa que la experiencia de atravesar un proceso costoso, incierto o prolongado puede incorporarse al cálculo futuro de los sujetos.

Una persona que sabe que determinada actividad puede conducirla a registros, investigaciones, bloqueos, requerimientos o medidas de difícil revisión puede decidir modificar su conducta aun cuando esa actividad sea legítima.

La eficacia disciplinaria no necesita una orden explícita.

Puede operar mediante anticipación.

El sujeto comienza a preguntarse no solamente si una conducta está permitida, sino cuánto puede costarle ejercerla. Allí aparece una diferencia importante entre prohibición y desaliento. La primera excluye jurídicamente una conducta; el segundo puede conservarla formalmente disponible y volver materialmente más costoso su ejercicio.

Este fenómeno resulta especialmente relevante en ámbitos donde el ejercicio de derechos depende de la disposición

individual a asumir riesgos: libertad de expresión, actividad periodística, investigación, asociación, protesta, participación política o vinculación internacional.

El efecto inhibitorio

La literatura jurídica ha conceptualizado este fenómeno como ***chilling effect o efecto inhibitorio***.[14]

El efecto inhibitorio se produce cuando una persona u organización reduce, modifica o abandona el ejercicio de una actividad legítima debido al temor razonable de enfrentar consecuencias jurídicas, administrativas, económicas o reputacionales.

No exige una prohibición expresa.

Puede aparecer frente a normas vagas, procedimientos inciertos, sanciones intensas, sistemas de vigilancia o medidas cuyos costos resultan suficientemente elevados como para modificar el comportamiento antes de que el Estado intervenga efectivamente.

En este libro el efecto inhibitorio no se presenta como un hecho empírico demostrado respecto del Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional. Se utiliza como categoría teórica para identificar una consecuencia posible de arquitecturas preventivas en las que el costo de quedar bajo

14 Schauer, F. (1978). "Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the Chilling Effect". Boston University Law Review, 58, 685–732.

observación, investigación o restricción puede influir sobre decisiones futuras.

La distinción es importante.

No podemos afirmar, a partir del texto del proyecto, que periodistas, organizaciones, investigadores o actores políticos hayan dejado de actuar debido a esas facultades, porque esa práctica todavía no existe como evidencia documentada. Sí podemos observar si el diseño contiene capacidades cuya aplicación podría generar esas condiciones.

Por eso el efecto inhibitorio pertenece aquí al terreno de la posibilidad institucional y no al de la corroboración empírica.

Cuando la consecuencia se distribuye

Los efectos preventivos tampoco necesitan provenir de una única decisión.

Una clasificación puede producir consecuencias en diferentes ámbitos: una base de datos alimenta otro organismo; una medida administrativa modifica una relación bancaria; una restricción financiera afecta proveedores; una inscripción pública altera reputación; una decisión estatal induce respuestas privadas.

Cada consecuencia puede parecer limitada si se la observa aisladamente. El efecto acumulado puede ser mucho mayor.

Esta lógica puede comprenderse como sanción distribuida: una arquitectura en la que diversos actores producen

consecuencias parciales que, sumadas, modifican materialmente la posición del sujeto.

La distribución dificulta además la atribución de responsabilidad. Si el resultado final surge de una cadena de decisiones administrativas, judiciales, financieras, contractuales y reputacionales, puede resultar difícil identificar qué órgano debería reparar integralmente el daño cuando la hipótesis inicial es descartada.

Esta dificultad vuelve especialmente importante la trazabilidad de las decisiones y la capacidad institucional de corregir no solamente el acto originario, sino también los efectos que produjo en otros ámbitos.

Principio de Reciprocidad Institucional

Aquí adquiere nuevamente relevancia el Principio de Reciprocidad Institucional.[15]

El PRI parte de una regla sencilla: cuanto mayor sea la capacidad estatal para restringir, anticipar, clasificar o producir consecuencias, mayor debe ser la densidad institucional de las garantías que acompañan ese poder.

Aplicado a las medidas preventivas, esto significa que la intensidad de las garantías no debería depender únicamente de que una decisión sea formalmente definitiva.

15 Martínez, A. R. (2026). El principio de reciprocidad institucional: Restricción y compensación de derechos colectivos en el constitucionalismo argentino. SSRN.

Si una medida provisoria puede bloquear activos, impedir contrataciones, interrumpir actividades o producir efectos suficientemente graves sobre la posición del sujeto, las garantías correspondientes deben aparecer desde el momento en que esos efectos comienzan a producirse.

La reciprocidad no exige trasladar mecánicamente todas las garantías del proceso penal a cada procedimiento administrativo. Exige proporcionalidad institucional.

Cuanto mayor sea la capacidad de una medida para alterar derechos, recursos, reputación o participación, mayor deberá ser también la independencia del control, la rapidez de la revisión, la calidad de la motivación, el acceso a la información, la posibilidad de contradicción y la capacidad real de revertir sus consecuencias.

La comparación realizada en el Capítulo 7 muestra que el propio proyecto contiene modelos diferentes.

En el régimen marítimo y aeroespacial, las medidas de mayor intensidad están acompañadas por umbrales sucesivos, autorizaciones diferenciadas, documentación de lo actuado e intervención judicial. En otros bloques, especialmente el procedimiento sancionatorio del Consejo y el RePET, la intervención puede producir consecuencias relevantes en momentos más tempranos y bajo mecanismos de revisión menos inmediatos.

Esta diferencia permite observar el PRI no como principio abstracto, sino como herramienta comparativa: el mismo

proyecto demuestra que una capacidad intensa puede diseñarse con densidades diferentes de control.

El problema de la salida

Hasta aquí hemos observado cómo un sujeto puede ingresar en un circuito preventivo. Falta examinar una cuestión igualmente importante: cómo sale de él.

Una arquitectura democrática no debería disponer únicamente de mecanismos para producir sospechas, clasificaciones, alertas y restricciones. Debe contar también con procedimientos capaces de cerrar hipótesis que no fueron corroboradas.

La secuencia inversa puede expresarse del siguiente modo:

corroboración negativa → cierre de la hipótesis → revisión → depuración de información → levantamiento de consecuencias → restauración de la presunción de pertenencia plena.

Esta secuencia no constituye un gesto administrativo secundario.

Es una condición de legitimidad del sistema.

Si el Estado puede actuar anticipadamente sobre la base de hipótesis de riesgo, debe ser igualmente capaz de reconocer cuándo esas hipótesis pierden fundamento y corregir los efectos producidos.

La capacidad de sospechar necesita una capacidad equivalente de dejar de sospechar.

Memoria estatal asimétrica

El problema se vuelve especialmente grave cuando la sospecha posee una persistencia mayor que su refutación.

Un sistema puede conservar durante años que una persona estuvo bajo investigación, apareció en un registro, fue vinculada con determinada hipótesis o recibió una clasificación de riesgo. Si la posterior exclusión, absolución, rectificación o cierre no circula con igual intensidad, la información negativa conserva una capacidad decisoria desproporcionada.

A esta configuración la denominamos memoria estatal asimétrica.

La asimetría no depende necesariamente de mala fe. Puede surgir de bases de datos desconectadas, interoperabilidades imperfectas, procedimientos que incorporan alertas pero no sus rectificaciones, registros históricos desactualizados o sistemas en los que resulta más sencillo agregar una marca que eliminar su capacidad de producir consecuencias.

El resultado es una paradoja: la sospecha que debía ser provisional sobrevive al fundamento que la originó.

En ese punto una hipótesis deja de operar como instrumento temporal de investigación y comienza a transformarse en atributo persistente del sujeto.

El derecho a la depuración institucional

La reversibilidad exige algo más que una decisión formal que declare cerrada una investigación.

Cuando una clasificación incorrecta o superada circuló entre distintos organismos, produjo bloqueos, alimentó bases de datos o condicionó decisiones posteriores, corregir el acto originario puede resultar insuficiente.

De allí surge la necesidad de un derecho a la depuración institucional.

Este derecho no implica borrar automáticamente toda información ni destruir antecedentes cuya conservación sea legítima. Exige que la información que perdió fundamento suficiente sea rectificada, contextualizada, actualizada, degradada en su capacidad decisoria o eliminada cuando corresponda.

También exige que la corrección pueda propagarse hacia los lugares donde circuló la información original.

No alcanza con que un organismo sepa que una hipótesis fue descartada si otros continúan actuando sobre la base de la clasificación anterior.

Reversibilidad institucional

Podemos llamar reversibilidad institucional a la capacidad de una arquitectura estatal para revisar, reducir, suspender,

corregir o desmontar las consecuencias que produjo cuando desaparece el fundamento que las justificaba.

La reversibilidad no se agota en derogar una norma ni en revocar formalmente una medida.

Puede requerir:

- depurar registros;
- rectificar información;
- modificar protocolos;
- cancelar alertas;
- restablecer accesos;
- levantar bloqueos;
- comunicar correcciones a otros organismos;
- reparar efectos persistentes;
- y restaurar la presunción de pertenencia plena.

La pregunta fundamental es simple: **¿puede el sistema volver atrás?**

Cuanto más intensa y automatizada sea una arquitectura preventiva, más importante resulta esa pregunta.

Trazabilidad ascendente del poder

La reversibilidad exige saber cómo se produjo la decisión.

Por eso la trazabilidad no puede limitarse al funcionario que ejecutó materialmente una medida.

La trazabilidad ascendente del poder busca reconstruir la cadena institucional completa: quién produjo la información, quién definió la categoría, quién estableció el indicador, quién fijó el umbral, quién autorizó la intervención, quién recibió los resultados y quién decidió mantener sus consecuencias.

Esta reconstrucción resulta indispensable cuando las decisiones dependen de sistemas complejos de información, coordinación interinstitucional o procedimientos automatizados.

La responsabilidad democrática no debería terminar en el punto donde el poder se vuelve visible.

Si una medida fue adoptada porque un sistema clasificó a un sujeto como riesgo, debemos poder conocer qué reglas hicieron posible esa clasificación. Si un registro produjo consecuencias en varios organismos, debemos poder reconstruir cómo circuló esa información. Si una medida persistió después de desaparecer su fundamento, debemos poder saber quién tenía la capacidad de levantarla y por qué no lo hizo.

La trazabilidad ascendente permite, por lo tanto, conectar control, responsabilidad y reversibilidad.

La salida como criterio democrático

El modo en que una persona sale de un circuito preventivo puede decir tanto sobre una arquitectura institucional como el modo en que ingresó.

Un sistema que puede incorporar rápidamente sujetos a registros, restricciones o clasificaciones, pero carece de mecanismos igualmente eficaces para revisar, depurar y revertir esas decisiones, transforma la prevención en una experiencia potencialmente acumulativa.

La asimetría entre entrada y salida constituye entonces una señal importante.

La democracia no se protege renunciando a la prevención. Se protege asegurando que la anticipación no se convierta en irreversibilidad.

Una sospecha debe poder ser descartada.

Una medida debe poder ser levantada.

Un registro debe poder ser corregido.

Una clasificación debe poder perder fuerza.

Y una persona que no fue finalmente alcanzada por la hipótesis que justificó la intervención debe poder recuperar plenamente su posición dentro del espacio común.

Por eso el recorrido inverso no constituye un apéndice del modelo.

Es parte del modelo.

Si el Capítulo 8 mostró cómo puede producirse el desplazamiento desde el adversario hacia el enemigo, este capítulo muestra el movimiento que una arquitectura democrática debe conservar siempre disponible en sentido contrario.

Gobernar preventivamente puede ser necesario.

Gobernar mediante una sospecha que nunca termina de desaparecer es otra cosa.

La diferencia entre ambas configuraciones reside, en buena medida, en la capacidad institucional para corregirse.

CONCLUSIÓN
Soberanía sin enemigo interno

Este libro comenzó allí donde la palabra soberanía conserva en la Argentina una de sus resonancias históricas y políticas más profundas: Malvinas. No porque la cuestión de las islas agote el problema de la soberanía ni porque todo debate sobre seguridad nacional pueda reducirirse a ella, sino porque pocas causas permiten advertir con tanta claridad que existen conflictos internacionales reales, ocupaciones territoriales concretas, disputas por recursos naturales, intereses estratégicos y relaciones de poder que ningún Estado responsable puede ignorar. La soberanía no constituye una abstracción retórica y la defensa nacional tampoco puede pensarse como una categoría vacía.

Precisamente por eso el recorrido de estas páginas no intentó debilitar la idea de soberanía, sino preservarla frente a una deformación posible. La cuestión nunca consistió en preguntarnos si la Argentina debe protegerse, porque esa obligación forma parte elemental de la existencia estatal, sino en determinar qué significa protegerla, mediante qué instrumentos, bajo qué controles y hasta qué punto una política concebida para defender a la comunidad puede comenzar a transformar la relación entre el poder y quienes integran esa misma comunidad.

Una concepción exclusivamente territorial de la soberanía puede resultar insuficiente frente a amenazas financieras, tecnológicas, informacionales, cibernéticas o transnacionales. Pero una concepción ilimitadamente expansiva puede producir el problema inverso: permitir que el lenguaje de la seguridad avance sobre campos cada vez más amplios hasta convertir conflictos políticos, relaciones internacionales, circulación de información, movimientos económicos o disputas sociales en objetos potenciales de intervención securitaria.

Entre ambos extremos se encuentra el problema que recorrió todo este libro: quién define la amenaza, mediante qué criterios, con qué evidencia, bajo qué controles y con qué consecuencias para quien queda incluido dentro de esa definición.

A lo largo de estas páginas examinamos una secuencia posible de transformaciones. Una finalidad ampliamente compartida puede transferir parte de su legitimidad hacia instrumentos que necesitan una justificación propia; la soberanía puede expandirse desde la protección territorial hacia la información, la economía, la tecnología, los procesos electorales y las infraestructuras críticas; la agresión comprobable puede ser acompañada por categorías más anticipatorias como riesgo, interferencia, influencia o amenaza potencial; y el Estado puede comenzar a intervenir en momentos donde todavía no existe un daño consumado.

Ese adelantamiento no es necesariamente ilegítimo. Buena parte de la prevención moderna depende precisamente de actuar antes de que aquello que se intenta evitar haya ocurrido. Pero

cuanto más temprana sea la intervención, mayor será el peso de las inferencias, relaciones, antecedentes, perfiles, probabilidades y clasificaciones mediante las cuales el Estado intenta anticipar aquello que todavía no puede conocer con certeza.

Allí aparece el punto de inflexión que este libro intentó identificar.

Gobernar mediante el enemigo no equivale a prevenir, clasificar, investigar o utilizar capacidades intensas de seguridad. Tampoco significa que las amenazas sean imaginarias ni que toda facultad preventiva esconda necesariamente una intención autoritaria.

Designa una configuración político-institucional más específica: aquella en la que la expansión del campo de seguridad y la anticipación de la intervención convergen con una diferenciación sustantiva del sujeto o con una insuficiencia relativa de los controles respecto de las capacidades creadas, de modo que la respuesta estatal comienza a depender progresivamente no sólo de conductas comprobadas, sino también de la posición, pertenencia, relaciones, identidad o riesgo atribuido a quien queda bajo observación.

La diferencia es decisiva porque permite conservar un criterio negativo. Hemos encontrado dispositivos intensos que no cumplen el modelo. El régimen marítimo examinado a lo largo del libro constituye el ejemplo más claro: existen allí prevención, clasificación, gradualidad coercitiva e incluso capacidades de gran intensidad, pero la intervención superior

depende de corroboraciones adicionales, diferenciación de conductas, autorizaciones y documentación.

La existencia de resultados negativos importa metodológicamente porque demuestra que el modelo no fue construido para confirmar de antemano aquello que buscaba.

El balance realizado obliga a introducir una precisión que no deberíamos esconder al cerrar el libro. El modelo mostró consistencia como instrumento de diagnóstico, mientras que la hipótesis empírica sólo encontró corroboración parcial.

El Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional presenta ampliación del objeto securitario, anticipación preventiva, coordinación institucional y zonas donde vínculos, financiamientos, información o posiciones pueden adquirir relevancia estratégica. Al colocarlo junto con capacidades ya vigentes —inteligencia, ciberinteligencia, protección de infraestructura crítica, coordinación en torno a inversiones estratégicas y otros dispositivos— aparece una arquitectura institucional más amplia que la contenida en el proyecto considerado aisladamente.

Pero esa convergencia no autoriza a afirmar que exista actualmente un régimen general y consumado de gobierno mediante el enemigo.

En diferentes bloques encontramos convergencias parciales; otros ofrecieron resultados negativos y en algunos puntos la evidencia disponible continúa siendo insuficiente para demostrar que una capacidad institucional haya producido

efectivamente la transformación del adversario, del crítico, del periodista, del sindicalista o del ciudadano en sujeto tratado como enemigo por su posición o pertenencia.

El propio trámite parlamentario obliga a introducir otra precisión.

Al cierre documental de esta edición, el 31 de octubre de 2026, el proyecto había obtenido dictamen de comisión con modificaciones, pero todavía no había sido aprobado por el recinto de la Cámara de Diputados. Durante su tratamiento fueron reformuladas disposiciones, incorporados controles y eliminadas algunas previsiones que habían generado objeciones.

El Congreso no aparece, por lo tanto, como un mero receptor pasivo de la propuesta del Poder Ejecutivo. La deliberación produjo resistencias, negociaciones y límites.

Ese dato es importante para el modelo desarrollado en estas páginas. La construcción de capacidades estatales frente a una amenaza no constituye necesariamente un movimiento lineal ni irreversible. Puede ser impugnada, corregida y limitada por mecanismos institucionales.

Precisamente allí reside una de las defensas más importantes de una democracia constitucional: no sólo en controlar las capacidades una vez creadas, sino también en discutir su necesidad, su alcance y sus límites antes de incorporarlas definitivamente al orden jurídico.

Esta distinción no debilita la investigación. Define sus límites.

Una hipótesis que sólo admite confirmaciones no constituye una herramienta de conocimiento, sino un mecanismo de ratificación. El test desarrollado en estas páginas adquiere utilidad precisamente porque obliga a distinguir entre convergencia alta, convergencia parcial, ausencia de configuración y evidencia insuficiente.

El resultado general no es, por lo tanto, la demostración de que la Argentina gobierne hoy mediante el enemigo como forma total de organización política.

Es la identificación de una **arquitectura de posibilidad**: determinados umbrales y puntos de convergencia donde la ampliación securitaria podría modificar la condición práctica del sujeto si las garantías y los controles no crecen al mismo tiempo que las capacidades.

La secuencia que sintetizó el modelo puede expresarse nuevamente:

adversario → observación diferencial → sospecha → atribución preventiva de riesgo → amenaza → modificación de garantías o pertenencia → enemigo.

El valor de esa secuencia reside tanto en lo que muestra como en aquello que prohíbe inferir automáticamente.

La observación no prueba sospecha.

La sospecha no demuestra riesgo.

El riesgo no equivale a amenaza.

La existencia de una amenaza atribuida tampoco habilita por sí misma a modificar la condición política del sujeto.

Cada flecha necesita evidencia.

Esta exigencia resulta especialmente importante porque los enemigos reales existen.

Un Estado extranjero puede realizar operaciones clandestinas; una organización criminal puede intentar penetrar instituciones; determinados actores económicos pueden participar conscientemente en maniobras orientadas a vulnerar la soberanía; una estructura informacional puede formar parte de una operación coordinada y una infraestructura crítica puede sufrir sabotaje o ataques provenientes de actores capaces de producir daños reales.

Reconocer esos escenarios no obliga, sin embargo, a aceptar que toda relación extranjera implique subordinación, que todo financiamiento internacional constituya interferencia, que toda información falsa forme parte de una operación, que toda protesta alrededor de una infraestructura estratégica sea sabotaje o que toda crítica intensa revele hostilidad.

Precisamente porque las amenazas existen, distinguirlas correctamente constituye una responsabilidad de seguridad y no solamente una exigencia garantista.

Una arquitectura que multiplica falsos positivos, mezcla relaciones con subordinación, interpreta coincidencias como coordinación o trata posiciones políticas como indicadores autónomos de amenaza puede terminar reduciendo su propia capacidad para localizar aquello que realmente debería preocuparla.

El recorrido también mostró que el problema no consiste solamente en cómo ingresa una persona a un circuito preventivo, sino en cómo consigue salir de él cuando la hipótesis inicial no se confirma.

Una democracia necesita poder reconstruir una secuencia inversa:

corroboración negativa → cierre de la hipótesis → revisión → depuración de información → levantamiento de consecuencias → restauración de la presunción de pertenencia plena.

Este movimiento resulta tan importante como el anterior.

Un sistema capaz de recordar durante años que una persona estuvo bajo sospecha, pero incapaz de registrar con la misma intensidad que aquella hipótesis fue descartada, acumula una forma de memoria estatal profundamente asimétrica.

La sospecha debe ser reversible.

De lo contrario, aquello que comenzó como hipótesis preventiva puede convertirse en una marca persistente capaz de influir sobre decisiones futuras.

Por eso una de las consecuencias centrales del recorrido fue la necesidad de invertir parcialmente la mirada.

La expansión de la capacidad estatal para conocer, anticipar, clasificar y seguir conductas necesita ser acompañada por una expansión equivalente de la capacidad democrática para reconstruir cómo se producen esas decisiones.

De allí surge la exigencia de **trazabilidad ascendente del poder**: no basta con identificar al funcionario que ejecutó una medida; también necesitamos saber quién diseñó la herramienta, quién definió las variables, quién estableció las categorías de riesgo y quién fijó los umbrales de intervención.

La misma cautela debe aplicarse a otra de las hipótesis examinadas en estas páginas: la **captura del consenso**.

El caso estudiado permite observar una estructura potencial de transferencia de legitimidad: Malvinas, como causa dotada de una extraordinaria densidad histórica y simbólica, funciona como marco de presentación de una iniciativa que comprende materias mucho más amplias relacionadas con seguridad nacional, inteligencia, infraestructura crítica, sanciones e injerencia extranjera.

El debate parlamentario mostró que esa articulación fue percibida y cuestionada por algunos de sus participantes.

Pero ello no permite afirmar, sin evidencia adicional, que el consenso social haya sido efectivamente capturado, que el disenso haya sido inhibido o que la invocación de Malvinas

haya determinado por sí misma el comportamiento de legisladores, medios de comunicación o ciudadanía.

La captura del consenso debe ser entendida, en consecuencia, como una **estructura potencial de legitimación cuyos efectos necesitan ser demostrados**.

Algo semejante ocurre con la figura del enemigo.

La construcción política de una amenaza puede funcionar como mecanismo de cohesión porque simplifica conflictos, delimita pertenencias y organiza posiciones alrededor de aquello que se presenta como un riesgo común.

Pero el problema democrático aparece cuando esa frontera comienza a expandirse y la comunidad necesita colocar fuera de lo común a una cantidad creciente de sujetos para organizar a quienes permanecen dentro.

Cuantos más enemigos necesita una comunidad para reconocerse, menos adversarios puede tolerar.

Preservar el espacio común exige, por ello, mantener un umbral elevado antes de convertir adversarios en enemigos.

La discrepancia, la crítica, la incomodidad y la oposición no deberían bastar para atravesar esa frontera.

La enemistad sólo conserva utilidad para la defensa democrática cuando permanece vinculada con conductas capaces de negar efectivamente las condiciones de coexistencia

bajo reglas compartidas, y no con la mera existencia del conflicto político.

Una democracia fuerte no necesita negar la existencia de enemigos reales ni renunciar a defenderse.

Necesita algo más difícil: conservar suficiente precisión conceptual, jurídica e institucional para impedir que adversarios legítimos sean transformados en enemigos por comodidad política, urgencia administrativa o utilidad coyuntural.

La defensa del espacio común no consiste en exigir menos conflicto.

Consiste en impedir que la existencia del conflicto sea utilizada como prueba suficiente de enemistad.

Sólo una democracia capaz de mantener esa diferencia puede defenderse de amenazas verdaderas sin terminar reorganizando su propia vida política mediante la producción permanente de enemigos.

Glosario

- **Asimetría de la amenaza:** Diferencia entre la clasificación de un actor, relación o actividad como riesgo o amenaza y la capacidad efectiva del Estado para imponer las consecuencias asociadas a esa clasificación cuando dicha capacidad varía según el poder económico, político, institucional o geopolítico del sujeto alcanzado. No constituye una dimensión autónoma del test. Profundiza la Dimensión D y permite observar si, ante situaciones comparables, la capacidad de resistencia del actor modifica materialmente la intensidad efectiva de la respuesta estatal.

- **Captura del consenso:** Categoría analítica para describir una estructura discursiva en la que la legitimidad de una causa ampliamente compartida se vincula con instrumentos o políticas que requieren una justificación independiente. Su identificación permite reconocer una posible transferencia de legitimidad en el modo de presentar una iniciativa; no prueba, por sí sola, aceptación social, inhibición del disenso ni reducción efectiva del debate.

- **Ciudadanía de Segunda Clase — CSC:** Categoría que describe situaciones en las que una persona conserva

formalmente su condición jurídica y sus derechos, pero los ejerce bajo condiciones materialmente más débiles, inciertas o gravosas que otros integrantes comparables de la misma comunidad. La categoría resulta especialmente relevante cuando controles, sospechas, cargas o restricciones diferenciales adquieren suficiente estabilidad como para modificar de manera persistente la experiencia concreta de ciudadanía.

- **Doctrina de la Sospecha Permanente — DSP:** Categoría analítica que describe una racionalidad preventiva en la que determinados sujetos, relaciones o actividades dejan de ser evaluados exclusivamente a partir de hechos comprobados y comienzan a ser observados mediante hipótesis anticipatorias de riesgo. Su interés reside en determinar cuándo la sospecha deja de funcionar como hipótesis provisional y comienza a adquirir estabilidad institucional, circular entre organismos o condicionar la interpretación posterior de las conductas del sujeto.

- **Efecto inhibitorio — chilling effect:** Fenómeno mediante el cual una persona u organización reduce, modifica o abandona el ejercicio de una actividad legítima debido a la expectativa de sufrir consecuencias jurídicas, administrativas, económicas, profesionales o reputacionales. No requiere una prohibición expresa. Puede producirse mediante incertidumbre normativa,

vigilancia, procedimientos costosos o expectativas de intervención capaces de inducir autocensura.

- **Enemización:** Proceso mediante el cual un actor deja progresivamente de ser tratado como adversario perteneciente al espacio común y comienza a ser interpretado y tratado como amenaza. En este libro la enemización no se presume. Debe reconstruirse mediante la secuencia: adversario → observación diferencial → sospecha → atribución preventiva de riesgo → amenaza → modificación de garantías o pertenencia → enemigo.

- **Individualización del fracaso:** Mecanismo cultural mediante el cual problemas de origen estructural, económico, institucional o colectivo son reinterpretados predominantemente como déficits personales. Resulta relevante para esta obra cuando desplaza la explicación desde las condiciones que producen determinados conflictos hacia las características atribuidas a quienes los padecen, favoreciendo su transformación de sujetos vulnerables en sujetos moralmente problemáticos.

- **Insuficiencia relativa de controles:** Situación en la que los mecanismos de supervisión, revisión y corrección existentes resultan materialmente insuficientes en relación con la intensidad, alcance, secreto, anticipación, duración o dificultad de reversión de las facultades estatales disponibles. No equivale a

ausencia de controles. El criterio es relacional: un control formalmente existente puede resultar insuficiente cuando las capacidades sometidas a su supervisión crecen sin un fortalecimiento equivalente de las garantías.

- **Memoria estatal asimétrica:** Configuración institucional en la que el Estado conserva con mayor intensidad o duración una sospecha, clasificación o antecedente negativo que su posterior refutación, rectificación o cierre. La asimetría aparece cuando una hipótesis descartada continúa influyendo sobre decisiones futuras porque el sistema recuerda con mayor eficacia la sospecha que su corrección.

- **Presunción de pertenencia plena:** Principio según el cual toda persona sometida al orden jurídico debe ser considerada integrante ordinaria y plena del espacio político común mientras no exista evidencia suficiente, individualizada y revisable que justifique un tratamiento excepcional. La pertenencia plena no implica inmunidad frente al control estatal. Significa que identidad, posición, relaciones, actividad política, periodística, sindical, académica o asociativa no deben modificar por sí mismas la condición jurídica o política del sujeto.

- **Principio de Reciprocidad Institucional — PRI:** Principio según el cual una ampliación significativa de

las capacidades estatales debe estar acompañada por un fortalecimiento proporcional de los mecanismos de control, revisión, responsabilidad y garantía. Aplicado a este libro: cuanto mayor sea la capacidad estatal para observar, clasificar, anticipar o producir consecuencias, mayor deberá ser también la densidad institucional destinada a justificar, controlar, corregir y, cuando corresponda, revertir ese poder.

- **Securitización:** Proceso mediante el cual un problema inicialmente situado en el campo político, social, económico o administrativo es presentado y tratado como una cuestión de seguridad. En este libro interesa especialmente qué cambia después de esa clasificación: autoridades competentes, procedimientos, secreto, inteligencia, anticipación, coordinación y restricciones. La securitización no equivale por sí misma a enemización. El propio marco teórico distingue expresamente ambas categorías.

- **Teoría del Foco y la Vara — FyV:** Herramienta analítica destinada a examinar la distribución diferencial de la atención y de la intensidad del poder. El foco permite observar quién ingresa con mayor facilidad en el campo de atención institucional; la vara permite analizar con qué estándar o intensidad se interpretan posteriormente sus conductas. La capacidad de resistencia del sujeto puede modificar la intensidad

efectiva de la vara, pero no constituye un tercer componente autónomo.

- **Trazabilidad ascendente del poder:** Capacidad institucional para reconstruir hacia arriba la cadena y las redes de decisión que preceden a una intervención concreta. No basta con identificar al funcionario que ejecutó una medida: también debe poder conocerse quién produjo la información, diseñó la herramienta, definió categorías, estableció indicadores, fijó umbrales y autorizó la intervención. En la conclusión esta categoría ya cumple expresamente esa función.

- **Reversibilidad institucional:** Capacidad de una arquitectura estatal para revisar, reducir, suspender, rectificar o desmontar clasificaciones, medidas y consecuencias cuando desaparece o pierde fundamento la razón que justificó su adopción. Incluye la posibilidad de cerrar hipótesis, corregir registros, depurar información, levantar consecuencias y restaurar la presunción de pertenencia plena.

Referencias Bibliográficas

- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives, 27*(Supplement), 63–92.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Foucault, M. (2002). *Defender la sociedad: Curso en el Collège de France (1975-1976)*. Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica.
- Jakobs, G., & Cancio Meliá, M. (2003). *Derecho penal del enemigo*. Civitas.
- Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2014). *Agonística: Pensar el mundo políticamente*. Fondo de Cultura Económica.
- Schauer, F. (1978). Fear, risk and the First Amendment: Unraveling the chilling effect. *Boston University Law Review, 58*, 685 –732.
- Schmitt, C. (2009). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial.
- Wæver, O. (1995). Securitization and desecuritization. En R. D. Lipschutz (Ed.), *On security* (pp. 46–86). Columbia University Press.
- Zaffaroni, E. R. (2005). *En busca de las penas perdidas: Legitimidad del sistema penal*. Ediar.

Trabajos propios del autor citados

• Martínez, A. R. (2026a). *El Caso Rearte y la emergencia de la Ciudadanía de Segunda Clase* (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.18257143

• Martínez, A. R. (2026b). *El principio de reciprocidad institucional: Restricción y compensación de derechos colectivos en el constitucionalismo argentino*. SSRN. https://ssrn.com/abstract=6692738

• Martínez, A. R. (2026c). *La doctrina de la sospecha permanente: Desconfianza institucional y transformación del poder público* (Versión 1). Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.20237764

• Martínez, A. R. (2026d). *La teoría del foco y la vara: Arbitrariedad estatal y castigo selectivo en la administración pública argentina*. SSRN. https://ssrn.com/abstract=6339780

Fuentes normativas, jurisprudenciales y documentales

• Argentina. Congreso de la Nación. Proyecto de Ley de Defensa de la Soberanía Nacional, expediente 0010-PE-2026.

• Poder Ejecutivo Nacional. (2026). Mensaje de elevación MEN-2026-275-APN-PTE.

• Argentina. Ley 23.554 de Defensa Nacional.

• Argentina. Ley 24.059 de Seguridad Interior.

• Argentina. Ley 25.520 de Inteligencia Nacional.

• Argentina. Ley 26.659. Condiciones para la exploración y explotación de hidrocarburos en la Plataforma Continental Argentina.

• Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (1984). *Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Documento E/CN.4/1985/4, Anexo.

• Comisión Europea para la Democracia por el Derecho —Comisión de Venecia—. (2015). *Report on the Democratic Oversight of the Security Services*. CDL-AD(2015)010.

- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho —Comisión de Venecia—. (2016). *Rule of Law Checklist*. CDL-AD(2016)007.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N.º 72.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C N.º 170.
- Financial Action Task Force —FATF/GAFI—. (2026). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*. Recomendación 6 y Nota Interpretativa. Versión actualizada a junio de 2026.
- Financial Action Task Force —FATF/GAFI—. *International Best Practices: Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing (Recommendation 6)*.
- Financial Action Task Force —FATF/GAFI—. (2026). *The FATF strengthens its standards to help ensure access to financial services for humanitarian assistance*. Actualización de la Recomendación 6, 23 de junio de 2026.

Primera edición concluida en octubre de 2026
Rosario, Santa Fe, Argentina

¿En qué momento un adversario político deja de ser reconocido como interlocutor legítimo y comienza a ser presentado como sospechoso, amenaza o enemigo?

Gobernar mediante el enemigo analiza los mecanismos políticos, jurídicos e institucionales por los cuales la invocación de causas legítimas —la soberanía, la seguridad nacional, la defensa de la democracia o la protección frente a amenazas reales— puede conferir legitimidad a instrumentos que amplían la vigilancia, justifican intervenciones estatales anticipadas y pueden reconfigurar la relación entre ciudadania y poder.

GRUPO DE ESTUDIOS
CONFIANZA SOBERANA
(TEORÍA POLÍTICA EN DESARROLLO)

ISBN 978-631-01-9527-8