

Ministerio de Defensa
Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Universidad de la Defensa Nacional
Facultad Militar Conjunta
Escuela Superior de Guerra Conjunta



MAESTRÍA EN ESTRATEGIA MILITAR
PROYECTO DE INTERVENCION

TEMA

Cooperación e integración interagencial

TITULO

La vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales, ante un conflicto armado en ambiente complejo.

Autor: Coronel Carlos Gastón CORREA
Director de Tesis: CR (R) VGM Dr. Héctor Rodolfo FLORES

Año 2025

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	5
RESUMEN	5
PALABRAS CLAVE.....	6
GLOSARIO	7
INTRODUCCIÓN.....	9
ALCANCE Y LIMITACIONES.....	14
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	
1.1 EL ESTADO Y LOS NUEVOS ACTORES	
Definiendo al Estado	15
El orden internacional de post guerra fría.....	15
Los nuevos actores del sistema internacional.....	18
1.2 LOS DESAFÍOS DEL ESTADO ANTE LAS AMENAZAS COMPLEJAS	
Los desafíos del Estado actual.....	20
Las amenazas complejas	21
1.3 LA VINCULACIÓN INTERAGENCIAL ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD	
La literatura de seguridad multidimensional en Latinoamérica	24
Definiendo vinculación y vinculación interagencial.....	24
Las operaciones interagenciales en Brasil – Marco legal	25
Marco legal para las operaciones interagenciales en Argentina.....	26
CAPITULO II: ESTUDIO DE CASOS DE AMENAZAS COMPLEJAS	
2.1 La segunda guerra del Líbano	28
2.2 Ciberataques a la República de Estonia	30
2.3 El conflicto de Colombia contra el narcotráfico y el crimen organizado	32

2.4 La anexión de Crimea a la Federación Rusa	37
 CAPITULO III: IMPLEMENTACION DE OP(S) INTERAGENCIALES EN BRASIL	
3.1 Operaciones Ágata – Curare y Acogida.....	42
3.2 Operación San Francisco	44
3.3 Operaciones Hileia Patria – Arco Verde.....	45
 ANALISIS FODA	47
PROPUESTAS DEL PROYECTO DE INTERVENSION	50
CONCLUSIONES	57
 ANEXO 1: ENTREVISTA A EXPERTOS	
Matriz de análisis de entrevista.....	62
Consideraciones de las entrevistas a expertos	64
 BIBLIOGRAFIA.....	67

AGRADECIMIENTOS:

Agradezco al director de la Maestría en Estrategia Militar, Brigadier Mayor (R) Alejandro Moresi, por su compromiso con el perfeccionamiento profesional de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.

A mi director de tesis, el Coronel (R) Dr. VGM Héctor Flores, por sus valiosas consideraciones y su guía constante.

A la Lic. Natalia Doulian, profesora de metodología, por su orientación académica en la estructura del trabajo.

RESUMEN:

Diversos analistas del ámbito político, académico y de instituciones especializadas en estudios estratégicos y relaciones internacionales, coinciden en señalar la existencia de una crisis estructural del Estado en el siglo XXI, resultado de los efectos multidimensionales de la globalización. Este proceso ha debilitado las fronteras tradicionales de la soberanía y ha generado escenarios de gobernanza difusa y conflictividad asimétrica.

En este entorno estratégico, caracterizado por la incertidumbre, interactúan actores estatales y no estatales; consolidándose la violencia como herramienta de transformación y disputa del poder frente al propio Estado.

La resolución de conflictos originados por amenazas complejas, generalmente exige al Estado la integración de organizaciones heterogéneas, fuerzas armadas, de seguridad, de inteligencia, agencias impositivas, aduaneras, humanitarias, entre otras, lo que incrementa la complejidad de la vinculación interagencial.

Este trabajo analiza cuatro conflictos del pasado próximo, que permiten acceder a información verificable, a diferencia de los conflictos aún en desarrollo, cuya dinámica cambiante dificulta el análisis objetivo. Los casos seleccionados aportan lecciones aprendidas para la República Argentina, protagonista de este trabajo.

Asimismo, sin constituir metodológicamente un estudio de caso, se describe el marco legal interagencial de Brasil, este análisis permite observar la vinculación interagencial entre sus fuerzas armadas y otras agencias federales, estatales, y civiles contrastándola con la

realidad argentina, desde la Ley 23.554 de Defensa Nacional hasta los decretos 1107 y 1112 de diciembre de 2024.

Considerando que el marco legal argentino establece una disociación entre defensa y seguridad; se identificó como problema no abordado en su totalidad la necesidad de contar con una herramienta que facilite la vinculación estratégica entre las fuerzas armadas y de seguridad federales.

Por ello el objetivo general fue proponer las pautas básicas para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad a fin de ser aplicadas en conflictos armados en ambiente complejos.

PALABRAS CLAVE

ESTRATEGIA - AMENAZAS COMPLEJA - ACCIÓN INTERAGENCIAL.

GLOSARIO

Término

Definición

Amenaza compleja:

Se considera una amenaza compleja a los intereses vitales del Estado, a la combinación de diferentes tácticas y estrategias en un conflicto, integrando tanto métodos convencionales como no convencionales que puede incluir el uso de fuerzas militares regulares, pero también incorpora guerra irregular, ciberataques, propaganda, desinformación y otras formas de presión política y económica.

Donde un actor del sistema internacional (Estado o nuevos actores) en pos de alcanzar sus intereses, utiliza una variedad de herramientas para desestabilizar a un oponente y alcanzar sus objetivos estratégicos.

Áreas sin Ley:

Porción del territorio al margen de la aplicación e imposición de las leyes del Estado donde la autoridad del gobierno es débil o inexistente, lo que puede llevar a situaciones de anarquía o descontrol. En estas áreas, a menudo prevalecen grupos armados, bandas criminales o milicias que ejercen su propia forma de control. Las consecuencias pueden ser graves, incluyendo violencia, violaciones de derechos humanos y un entorno inseguro para los residentes.

Estado

Se considera que los Estados son actores principales en el sistema internacional, con autoridad sobre su territorio y población, aunque también ha surgido un debate sobre la influencia de actores no estatales, organizaciones internacionales y la interdependencia global en la política actual. Este concepto es fundamental para entender las relaciones internacionales contemporáneas y la dinámica de poder entre naciones.

Asimismo, se emplea en este trabajo de investigación el concepto de Estado que se desarrolló tras la paz de Wesfalia en 1648. Esta paz estableció principios clave, como la soberanía estatal, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y el reconocimiento de la igualdad entre naciones.

Disociación:

Se aplica para este estudio la conceptualización de la Real Academia Española: separación, desunión, desintegración, disgregación.

Nuevos actores / actores no estatales:

Los actores no estatales en el sistema internacional son aquellos que no representan a un Estado soberano, pero que influyen en las relaciones internacionales y en las políticas públicas o agendas de un Estado, entre ellos los siguientes: Organizaciones Internacionales, (ONU-OMS-FMI, etc) Organizaciones No Gubernamentales, (Amnistía Internacional, Greenpeace, etc) Empresas/Compañías multinacionales (Google, Shell, Coca-Cola, Space X, etc) Sociedades Civiles, Actores Armados No Estatales, (Grupos insurgentes, milicias y organizaciones terroristas) Medios de Comunicaciones, Fundaciones y Think Tanks, Redes Criminales (narcotráfico, crimen organizado, organizaciones mafiosas).

Organizaciones Supraestatales:

Una organización supraestatal es una entidad que trasciende las fronteras de un solo Estado y opera a nivel internacional o regional. Estas organizaciones suelen estar compuestas por varios países y tienen como objetivo abordar cuestiones que afectan a múltiples naciones, como la seguridad, el comercio, el medio ambiente y los derechos humanos. (Unión Europea, Comunidad de Estados Independientes, etc). Estas organizaciones pueden tener diferentes grados de autoridad sobre los Estados miembros, dependiendo de los acuerdos y tratados.

INTRODUCCION:

Durante el presente siglo, la globalización ha transformado el escenario mundial, generando una crisis en los Estados y propiciando la actuación de diversos actores, incluyendo aquellos que emplean el uso de la violencia para alcanzar sus fines. En este nuevo escenario, las amenazas complejas demandan respuestas casi inmediatas de las fuerzas armadas y otras agencias del Estado.

En este sentido algunos Estados de la región han adaptado o incorporado leyes que permitieron el uso del Instrumento Militar en su territorio, aunque con diferentes niveles de restricción y propósitos; podemos mencionar el caso de Estados Unidos que desde el año 2001, facultó el empleo de sus fuerzas armadas contra el terrorismo y sus colaboradores en todo el mundo sin declaración de guerra (Resolución 107- 40/Congreso EUA). Perú autorizó la intervención militar en apoyo a las fuerzas policiales ante nuevas amenazas internas (Decreto Legislativo 1095/2010). Brasil permitió que sus fuerzas armadas puedan actuar para garantizar la ley y el orden como así también ante delitos de impacto nacional e internacional y en operaciones interagenciales con otras agencias del Estado u ONG, (Carta Federal 1988 y las leyes complementarias Nro 97/ y 117).

En la República Argentina la política de defensa mantiene un enfoque restrictivo, desde la sanción de la Ley 23.554 de Defensa Nacional del año 1988, elaborada con la realidad geopolítica de ese momento, hasta la Directiva de Política de Defensa Nacional 2021, (vigente actualmente) que circunscriben la acción del instrumento militar a agresiones militares estatales externas y por ende corresponde a las fuerzas de seguridad federales enfrentar los conflictos armados en ambientes complejos.

Si bien el nuevo Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional N°1112/24 redefine el rol del Instrumento Militar hacia amenazas y agresiones de origen externas y el Decreto 1107/24; específico para la protección de objetivos de valor estratégico define que *“las amenazas y agresiones pueden proceder de fuerzas, organismos o actores estatales, paraestatales o criminales de origen transfronterizo o nacional, durante periodo de paz, guerra o conflicto armado y situaciones de conmoción exterior”*.

Por su parte la Ley 24.059 de Seguridad Interior de Argentina, sancionada en el año 1991, en los artículos 31 y 32 impone los lineamientos para el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior en forma excepcional, restringidas ante situaciones de extrema gravedad, impide su incidencia en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas.

Es pertinente considerar que si bien no se ha alterado la separación estructural entre defensa y seguridad derivada de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interior; se debe destacar que esta nueva Reglamentación (Decreto 1112/24) impone una visión distinta a la preexistente sobre las amenazas. Así también puede ser considerada un instrumento de la política de defensa para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad federales. En este sentido establece un precedente legal significativo, al mencionar en el artículo tercero *“las operaciones que requieran la cooperación y complementación de las fuerzas armadas y de seguridad serán coordinadas por el Ministerio de Defensa y Seguridad...”*

Por su parte el Ministerio de Defensa se encuentra en la confección de la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) que materializara los lineamientos y el alcance de estos decretos a la vez que remplazaría la directiva vigente del año 2021 compatible con el enfoque anterior del Poder Ejecutivo Nacional.

El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas se encuentra actualmente en la etapa de asesoramiento al Ministerio de Defensa y a la espera de la emisión de la Directiva Política de Defensa Nacional por parte del nivel político, instrumento que constituye el principal lineamiento estratégico para orientar la planificación y conducción de las operaciones conjuntas, como así para la definición de prioridades en materia de adquisición de sistemas de armas.

La separación normativa entre Defensa y Seguridad sumada a la inexistencia de una doctrina interagencial dificultan la preparación del Instrumento Militar para estos conflictos armados en ambientes complejos que requieren adecuar los mecanismos de vinculación para fortalecer la respuesta interagencial del Estado:

Por lo que queda enunciado el siguiente problema de investigación:

¿Cuáles son las pautas básicas necesarias para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales que favorezcan una respuesta eficaz del Estado ante un conflicto armado en ambiente complejo?

El presente proyecto de intervención pretende ser una herramienta útil y pertinente para facilitar la vinculación interagencial, respetando el marco legal vigente y aportando a cubrir una necesidad doctrinaria que permita optimizar la respuesta del Estado. Su importancia radica en que contribuirá al fortalecimiento Institucional, siendo un aporte a la doctrina vigente y será una respuesta estatal más eficaz ante conflictos armados en ambientes complejos.

Para este trabajo de investigación el concepto recientemente incorporado a la doctrina conjunta argentina “conflicto armado en ambiente híbrido” se empleará como sinónimo del preexistente y aplicado por la dirección de la maestría, conflicto armado en ambiente complejo.

Aporta también justificación al proyecto lo expresado en la Declaración de Mendoza (16 de octubre de 2024) por los ministros de Defensa de las Américas, reconociendo que:

“las amenazas presentes son de carácter multidimensional y que obligan a una dinámica interagencial entre defensa y seguridad, trabajando de forma integrada, en el ámbito de las competencias de los Estados miembros las causas y efectos que las amenazas generan”.

La información sobre operaciones interagenciales en la estrategia militar argentina es escasa y relacionada a una visión política previa al decreto reglamentario 1112/24 que materializaba claramente la separación entre defensa y seguridad.

Los casos existentes son de apoyo a fuerzas de seguridad federales u organismos provinciales y/o municipales conforme a las misiones complementarias establecidas en la DPDN 2021. También existe la Operación de seguridad a los comicios nacionales, a cargo del Comando Operacional Conjunto (designado por decreto y de vigencia temporaria), que dispone bajo control operacional las fuerzas federales y provinciales necesarias; tarea que se realiza coordinada con la Justicia Federal y el Correo Argentino. Otro caso es la operación de vigilancia y control del aerospacio que realiza el Comando Conjunto Aeroespacial, con enlaces de las Fuerzas de Seguridad Federales los que se comunican con los Juzgados Federales, basado en los Decretos 228/16 y su prorroga 50/2017 que establecían la emergencia de seguridad pública, contra el delito complejo y el crimen organizado; todas estas operaciones basadas en la visión preexistente a la nueva reglamentación de la Ley de Defensa Nacional son consideradas aportes valiosos para la vinculación interagencial.

Objetivo general del proyecto de intervención:

Este proyecto de intervención tiene como objetivo general proponer las pautas básicas para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales a fin de ser aplicadas ante un caso de conflicto armado en ambiente complejo.

Para alcanzar dicho objetivo, los objetivos específicos son:

- Describir las características actuales del sistema internacional globalizado y la crisis del Estado, donde los nuevos actores accionan en base a sus propios intereses incluyendo como herramienta el conflicto.

- Describir el pensamiento de académicos y asesores militares sobre los conflictos emergentes de las amenazas complejas utilizando cuatro conflictos retenidos del pasado con la finalidad de identificar elementos relevantes para temática.
- Describir e identificar las características y dificultades propias de las operaciones interagenciales en Brasil a fin de extraer lecciones aprendidas de las mismas.
- Describir e identificar la influencia de los Decretos 1112/24 y 1107/24 en la separación entre defensa y seguridad como así también en la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y de seguridad federales.
- Identificar las pautas básicas de vinculación estratégica interagencial entre las fuerzas de armadas y fuerzas seguridad federales ante un conflicto armado en ambiente complejo.

La hipótesis de la investigación expresa:

Que la limitación legal y la inexistencia de una doctrina interagencial en Argentina, producto de la disociación normativa entre Defensa y Seguridad, dificulta una respuesta eficaz de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales ante un conflicto armado complejo lo que evidencia la necesidad de establecer pautas básicas para su vinculación interagencial

En cuanto a la metodología para realizar esta propuesta se adoptó el enfoque cualitativo (Hernández Sampieri, 2010) realizando una descripción sobre los aspectos de la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad federales.

La recolección de datos se llevó a cabo mediante un proceso de análisis y selección de fuentes bibliográficas primarias y secundarias centradas en la doctrina militar vigente de la República Argentina y de la República Federativa de Brasil. Asimismo, se examinaron en profundidad los casos presentados en el taller de los nuevos conflictos correspondiente al plan de estudios de la Maestría en Estrategia Militar. A partir de ello se seleccionaron cuatro casos representativos en su mayoría perteneciente al presente siglo, pertinentes y aplicables a la problemática investigada. También fueron incorporados como insumos relevantes, documentos digitales, publicaciones militares especializadas, nacionales como extranjera y contenidos académicos del programa de la maestría.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos del ámbito académico, de planeamiento estratégico, de alistamiento y adiestramiento con lo que se elaboró una matriz de análisis para sistematizar e interpretar sus aportes al fenómeno estudiado.

Los aportes teóricos conceptuales del proyecto fueron presentados en tres capítulos que exploran la temática de investigación. En el Capítulo I se expuso el marco teórico, las fuentes utilizadas, la escuela epistemológica adoptada y los conceptos que sustentan el

estudio, desarrollando el marco legal argentino y dentro de este un análisis en profundidad sobre los recientes decretos 1112/24 y 1107/24, su implicancia en la disociación entre defensa y seguridad como así en la identificación de las amenazas. También fueron consideradas las operaciones con las fuerzas de seguridad federales y otras agencias preexistentes al decreto reglamentario 1112/24.

En el Capítulo II se realizó un análisis cualitativo de cuatro casos representativos de amenazas complejas de las últimas dos décadas: la Segunda Guerra del Líbano, los ciberataques a Estonia, la anexión de Crimea y el narcoterrorismo en Colombia. La selección respondió a un muestreo teórico intencional (Hernández Sampieri, 2014), considerando su relevancia y diversidad geopolítica. Con el objetivo de identificar patrones comunes, divergencias estratégicas y manifestaciones específicas del fenómeno en cuestión.

Se empleó el estudio de caso múltiple como estrategia metodológica, con enfoque comparativo, para identificar patrones y contrastes entre los fenómenos. Los hallazgos fueron confrontados con los criterios de corroboración de Popper (2002), desarrollados y sistematizados durante esta maestría, esta lógica permitió someter las proposiciones teóricas a pruebas empíricas rigurosas, para evaluar su resistencia ante posibles refutaciones.

En el Capítulo III se presentó la implementación de las operaciones interagenciales o interinstitucionales en Brasil, aplicadas a la defensa de fronteras, defensa de la ley y el orden, y de protección del medio ambiente; arribando a importantes lecciones aprendidas de la experiencia de este Estado.

Seguidamente se realizó un análisis de fortalezas, oportunidad, debilidades y amenazas (FODA) de la propuesta con aspectos de resiliencia política a reformas legales, aspectos organizacionales, financieros y doctrinales.

A continuación, se realizó la propuesta de pautas básicas para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales, ante un conflicto armado en ambiente complejo.

Por último, en las conclusiones se expusieron los resultados obtenidos, los cuales derivaron del análisis de casos, entrevistas a actores clave y revisión documental. Cerrando con un breve enunciado sobre posibles contribuciones al glosario de términos conjuntos y para futuros trabajos de investigación.

ALCANCE Y LIMITACIONES:

Esta investigación se delimita temporalmente desde la promulgación de la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554 (26 de abril de 1988) hasta los Decretos Reglamentarios N.º 1112/24 y 1107/24 (19 diciembre de 2024).

El enfoque se centra en la vinculación interagencial en el nivel estratégico militar, por ser el ámbito de aplicación de esta maestría y de los expertos entrevistados del ámbito militar ya que la propuesta aún es académica y no ha sido presentada al Estado Mayor Conjunto ni a otras agencias u organismos ministeriales.

En cuanto al alcance institucional, si bien para la Ley de Defensa Nacional, el término vinculación hace referencia a la obligación esencial e indelegable del Estado de articular todos los recursos necesarios para la preservación de los intereses vitales de la Nación; esta primera aproximación académica conforme lo reglamenta el Decreto 1112/24 estará limitada a los ministerios de Defensa y Seguridad. Investigaciones futuras podrán ampliar este enfoque hacia otras agencias del Estado como diplomáticas, económicas, judiciales, policiales, entre otras.

Respecto al tratamiento de los casos de amenazas complejas, se seleccionaron aquellos con suficiente desarrollo histórico y documental que permiten un análisis riguroso con fuentes académicas válidas. Se excluyeron conflictos actuales en curso debido a las dificultades inherentes en la obtención y verificación de fuentes primarias y secundarias

Sobre el ejemplo de aplicación de la doctrina interagencial en Brasil, esta investigación no busca realizar un estudio de caso, ya que las realidades geopolíticas difieren sustancialmente; pero sí describir las operaciones interagenciales realizadas y sus consecuencias para Estado Brasileiro.

CAPITULO I: MARCO TEORICO

1.1 El Estado y los Nuevos Actores

Definiendo al Estado

Los autores del derecho anglosajón de las relaciones internacionales del siglo XX, consideran al Estado como una organización política constituida por un conjunto de Instituciones burocráticas estables, a través de las cuales se ejerce el monopolio del uso de la fuerza (soberanía) aplicada a una población dentro de límites territoriales establecidos (Gordon, 2023) (Dubreuil, 2010).

Existen diversas acepciones del concepto Estado desde distintas corrientes teóricas (clásicas, funcionalistas, críticas, proscriticas) las cuales fueron revisadas y analizadas en la Maestría Estrategia Militar. Entre las más destacadas pueden mencionarse las posturas de Thomas Hobbes y Max Weber.

Thomas Hobbes (1651) define al Estado como una Institución *“cuyos actos por pactos realizados, son asumidos por todos, al objeto de que pueda utilizarse la fortaleza y medios de la comunidad, como se juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común”*. (pp. 147-153).

Max Weber en su obra “El político y el científico” (1921) consideraba al Estado como la coacción legítima y específica. *“Es la fuerza bruta legitimada como última ratio que mantiene el monopolio de la violencia”*. (pp. 83-84)

Actualmente la catedra de relaciones internacionales de la maestría en estrategia militar que conduce el Dr. Pablo Botta considera al Estado como la unidad política organizada que tiene un territorio geográfico, una población estable y un gobierno al cual la población rinde lealtad y que es legalmente reconocido por otros Estados.

Para este trabajo se considera la definición y caracterización del Estado de Max Weber porque ofrece una base teórica sólida para examinar cómo el Estado articula su poder y su legitimidad frente a amenazas complejas, especialmente cuando la respuesta requiere una vinculación eficaz entre diversas agencias estatales.

El orden internacional de post guerra fría

Si bien jurídicamente el sistema internacional a través de la ONU prioriza el dialogo antes que la imposición, la realidad de la etapa post caída del muro de Berlín (fines del siglo XX) y la imposibilidad de que Estados Unidos de América (EEUU) se

sostenga como única potencia hegemónica global ya que necesita de un sin número de aliados/socios (Estados) para imponer sus intereses. Ha generado un sistema multipolar donde cada actor tiene una asignación de poder.

El Dr Borrel¹ (2022) presenta un abordaje académico para el análisis de “*El Gran Tablero Mundial*” de Brzezinski, (1998, pp 67,68,273) sobre la óptica norteamericana del orden internacional de post guerra fría.

“Expresa que existe una dimensión espacial simétrica: relativamente horizontal de mutua proyección de fuerzas entre potencias mundiales, son Estados de primer orden con las capacidades y ambiciones para expandir su influencia más allá de las regiones en las que se sitúan (según el autor Estados Unidos, Rusia, China, Alemania y Japón) donde la competencia por empleo del poder militar para la adquisición de recursos naturales es improbable y EEUU mantiene su supremacía más allá de la actual superioridad absoluta de todos los factores del poder (militar, tecnológico, cultura demográfico, económico) su estrategia se enfoca a evitar la escalada de las demás potencias al nivel de disputar la hegemonía unipolar”.

Una dimensión espacial asimétrica, donde se encuentran las potencias regionales, son Estados de segundo orden en competencia con las grandes potencias y su alcance geopolítico está regionalmente confinado (por ejemplo, Francia, Reino Unido, India, Brasil, Irán, Turquía y Australia), la relación de poder es relativamente vertical y de proyección de fuerzas desde potencias mundiales y regionales hacia los países periféricos.

Estados de tercer orden, tienen sólo un único tipo de capacidad para influir sobre sus vecinos como Ucrania, Corea del Norte, Colombia, Chile y Argentina.

Estados de cuarto orden, en general son incapaces de aplicar presiones sobre sus vecinos (como Marruecos, Túnez o Ecuador) y por último se encuentran los Estados de quinto orden, que dependen de la ayuda exterior para su supervivencia.

El final de la guerra fría y la caída de la URSS producida en 1991 generaron un cambio en el tablero mundial que se ha extendido hasta nuestros días, para Morton Kaplan, el sistema internacional es un “*sistema político, sin fuerza legal*” (1997, pp 3-20).

¹ **Juan José Borrel:** Doctor en Humanidades y profesor de la cátedra de RRII y geopolítica de la Maestría en Estrategia Militar ESGC-UNDEF.

Dallanegra Pedraza en su libro “Reformulación del orden mundial” fundamenta: *No es el “fin de la historia”, pero si el fin de la “macro-etapa” correspondiente al Estado-Nación. Este, ha entrado en declive desde hace un tiempo, perdiendo sus cualidades originales, y será reemplazado por otro tipo de Estado –status organizativo”. “Es por ello que considero, que estaríamos asistiendo al fin de una “macro-etapa”, ya que el Estado - Nación ha dejado de ser el actor monopolístico del sistema y a la vez, está perdiendo sus cualidades originarias, transformándose en un nuevo tipo de Estado-status-cuyas características son diferentes a las del Estado- Nación”* (2003, pp 4-5).

El asesor de seguridad nacional Henry Kissinger en su obra “Orden Mundial” considera que los principios westfalianos están siendo cuestionados desde todos los flancos a veces en nombre del propio orden mundial, como es el caso de Europa y la soberanía compartida de la Unión Europea. Los años por venir serán de desorden, competencia y conflictividad porque las organizaciones internacionales no serán capaces de resolver problemas como en antaño y además EEUU ya no está en posición de poner orden, autoridad y armonía debido a su proceso de debilitamiento de poder global. (2016, pp 11-12).

Hal Brands publicó recientemente en Foreign Affairs, un artículo en el que expresaba:

“Europa está experimentando el conflicto militar más devastador en generaciones. Una lucha brutal entre Israel y Hamás está sembrando la violencia y la inestabilidad en todo Oriente Próximo. Asia Oriental, afortunadamente, no está en guerra. Pero tampoco es precisamente pacífica, ya que China coacciona a sus vecinos y acumula poder militar a un ritmo histórico. Si muchos estadounidenses no se dan cuenta de lo cerca que está el mundo de ser asolado por feroces conflictos interrelacionados, quizá sea porque han olvidado cómo se produjo la última guerra global” (Brands, 2024).

Pardo de Santayana en el XXIII Curso de altos estudios estratégicos para oficiales superiores Iberoamericanos (Ministerio de Defensa de España) plantea que existe una crisis del sistema mundial de inspiración occidental donde se está desplazando el centro de gravedad del poder del Atlántico hacia el Indo Pacífico por la influencia de China y otras potencias de segundo orden como India, Japón, Australia y Corea del Sur.

Así también influyen las nuevas aspiraciones de Estados Unidos sobre

Groenlandia, canal de Panamá y Canadá como también el no subsidio económico a la defensa de Europa. En el mismo sentido la relación China - Rusia y la influencia política militar de Rusia sobre Corea del Norte, Irán, Nigeria, Mali y Burkina Faso, Sudan, Libia, República Centro Africana. (Pardo de Santayana, 2025)

José Antonio Sanahuja, académico de la Universidad Complutense de Madrid, advierte que el modelo occidental enfrenta una crisis, de globalización y orden mundial; en un contexto marcado por más de cincuenta conflictos armados por debajo del nivel de guerra. La globalización prácticamente agotada por límites sociales (pobreza y desigualdad crecientes), políticos (regionalismos frente a la integración) y legales, con el debilitamiento de normas e instituciones clave como sindicatos, convenios colectivos y políticas sociales. (2025)

Los nuevos actores del sistema internacional:

Toffler considera que las naciones de la “Tercera Ola” son:

“Aquellas que están en capacidad de vender al mundo información e innovación, cultura popular, tecnología de punta, programas informáticos, servicios financieros y de otro tipo donde la producción en serie es ya antigua; se acelera el ritmo del cambio tecnológico afectando a la vida cotidiana de las personas y penetrando esta globalización empresarial financiera por sobre las soberanías nacionales”. (1979, p 32).

Sobre los nuevos actores del sistema internacional Dellanegra Pedraza considera: *“El sistema actual, a diferencia de los anteriores, está conformado por una diversidad de actores en cantidad y miembros, representados de esta manera: por un lado el Estado-Nación, que progresivamente ha ido abandonando y/o perdiendo su rol de actor para transformarse en gestor; por otro los actores transnacionales con fines de lucro que han crecido en poder de decisión y finalmente la sociedad civil que comienza a tomar en sus propias manos su propio destino. Estos constituyen los miembros del nuevo sistema mundial, heterogéneo, pero del que saldrán las nuevas pautas de orden mundial”.* (2003, p. 9).

Cabe señalar que, en el actual sistema internacional coexisten, además de los Estados, las organizaciones no gubernamentales, las supra estatales y empresas privadas, que en algunos casos poseen mayor influencia y poder político, económico cultural, religioso, tecnológico y hasta en aspectos de defensa que algunos “Estados de

tercer cuarto y quinto orden (Brzezinski, 1998, p. 17).

El Consejo Económico y Social (ECOSOR) de la ONU "Conference on Environment and Development" Agenda 21, 1992) clasifica a las ONG(s) en: legales y reconocidas de carácter consultivo por la ONU (Greenpeace, Amnistía internacional, WikiLeaks, entre otras dos mil más). Así también debemos considerar para este trabajo de investigación a las organizaciones ilegales que comprenden el crimen organizado (narcotráfico), organizaciones mafiosas (Mafia China, Mafia Rusa, Maras, etc), y del terrorismo (FARC - Al Qaeda -ISIS).

El concepto de organización no gubernamental internacional² (ONG) se expresa en el ámbito internacional en la resolución 288 del consejo económico y social (ECOSOR) de la ONU donde se la define como *“cualquier organización privada independiente de la administración del Gobierno, puede ser llamada ONG siempre y cuando no tenga fines de lucro, y no sea un grupo criminal o un partido político”* (2022).

El Doctor Pablo Botta en su cátedra de relaciones internacionales presenta la opinión de Pearson y Rochester en el libro “Relaciones Internacionales. Situación global en el siglo XXI” que consideran a las ONG *“compuesta por grupos privados de individuos o entidades que comparten a través de las fronteras nacionales y sobre las bases regionales y globales los mismos intereses”*. (2000, p.16)

Los ámbitos de las ONG normalmente son derechos humanos, medio ambiente, salud, desarrollo o religiosas. Entre las ONG existen de alcance local, regional e internacional como podemos mencionar Cruz Roja, Save the Children, Amnistía Internacional, CARE, Greenpeace, Caritas y otras más de dos mil acreditadas ante el ECOSOR de la ONU, como referentes consultivos en cada área. En cuanto a su financiación estas organizaciones pueden recibir apoyo o subsidios gubernamentales o no, aunque si pueden aceptar donaciones personales de políticos.

El concepto de empresas o compañías multinacionales podemos considerar que surgió a finales del siglo XIX, cuando un grupo de empresas decidieron construir fábricas fuera de sus países de origen. De este modo reducían los costes de transporte y evitaban los fuertes aranceles establecidos a la importación de sus productos. (Huerta, 2010, p. 350)

Mauro Guillen, decano del Cambridge Judge Business School en su libro “El Auge

² **Organización No Gubernamental internacional**, para este trabajo se empleará ONG.

de la empresa multinacional española” conceptualiza a la empresa multinacional o internacional como aquella que fue creada y registrada en un país, pero que cuenta con filiales en diferentes países del mundo, y aunque crea ofertas de trabajo en esos lugares, la mayor parte de las ganancias regresan al país de origen. Una empresa doméstica se convierte en multinacional cuando realiza inversión directa en el exterior que organiza jurídica y económicamente a través de unidades empresariales que denominamos filiales o subsidiarias (2006, p. 20).

En relación a sus capacidades las considera:

“un poderoso agente de globalización. Comprendiéndose como la creación de un grupo de empresas en el nivel internacional implantadas a través de la economía, la tecnología y la comunicación, cuya finalidad es la captación de nuevos clientes, creando una nueva cultura de comercialización de productos de reconocimiento a nivel universal” (2006, p. 20).

Estas empresas potencializan la agenda de la OMC procurando suprimir todas las barreras arancelarias y lograr la libre circulación del capital financiero, comercial y productivo a través de las fronteras de los Estados. Este modelo tiene como objetivo la libre movilidad del capital a través de las transacciones económicas mundiales en tiempo real y la creación de un solo mercado mundial que influye en todas las sociedades a nivel político, social, cultural, y psicológico sobre las vidas de las personas.

Entre ellas se destaca el nuevo perfil de las mega empresas globales, donde las nuevas tecnologías han realizado una reingeniería de sus formas organizacionales, así como su despliegue operativo, transformando la dinámica de los negocios.

1.2 LOS DESAFÍOS DEL ESTADO ANTE LAS AMENAZAS COMPLEJAS

Los desafíos del Estado actual

En relación a la competencia entre las organizaciones políticas y económicas del mundo, Kissinger (2014) considera que están en desacuerdo; el sistema económico internacional se ha vuelto global, mientras que la estructura política del mundo continúa basándose en el Estado. El ímpetu económico global es eliminar los obstáculos al flujo de bienes y capital.

Sobre el sistema político sostiene, que el sistema internacional todavía está en su mayoría basado en ideas contrastantes de orden mundial y en la reconciliación de

conceptos de interés nacional. La globalización económica, en esencia, ignora las fronteras nacionales. Se han inventado instrumentos financieros que oscurecen la naturaleza de las transacciones relevantes. A los prestamistas les resulta difícil estimar el alcance de sus compromisos y a los prestatarios, incluidas algunas naciones importantes, les cuesta comprender las implicaciones de su deuda.

El orden internacional se enfrenta así a una paradoja: su prosperidad depende del éxito de la globalización, pero el proceso produce una reacción política que a menudo conspira contra sus aspiraciones. En estas condiciones, el desafío pasa a ser la misma capacidad de gobierno. Estos están sujetos a presiones que buscan orientar el proceso de globalización en la dirección de la ventaja nacional o el mercantilismo. (Orden Mundial, p. 425).

En este contexto Eric de la Maissoneuve, (1998) en su libro “La Metamorfosis de la Violencia” pone el centro de gravedad en el “*debilitamiento del Estado*” por la falta de respuestas, la constitución de zonas grises, la creación de nichos de excluidos, el incremento de la violencia y miserias, “*las áreas sin ley*”. (p. 188)

Podemos asegurar en la actualidad que el Estado como soberano necesario, pero no excluyente de las relaciones internacionales se encuentra en crisis, en otra palabra su toma de decisión, su soberanía, es sometida a las presiones de las numerosas ONG y empresas multinacionales como así también por otro lado las internas propias.

Asimismo, los Estados buscan disminuir algunos de los efectos de la globalización tales como la pobreza, la exclusión, las enfermedades, los delitos del narcotráfico, la expansión de las mafias u organizaciones del crimen organizado y la lucha por preservar el medio ambiente.

Desde el inicio del siglo XXI se observa que las declaraciones formales de guerra, son difíciles de encontrar en la mayoría de los conflictos armados, aunque resulta complejo hablar de paz. Brands Hall denomina “*gray zone*”, (Paradoxes of the Grey Zone, 2016, p.32) a estas zonas y espacios, donde el marco jurídico internacional no genera garantías para estos conflictos armados complejos.

Las amenazas complejas

Sobre las amenazas complejas que afectan a la conducción política del Estado se expone la opinión de distintos analistas políticos y militares, tales como:

El español Sánchez Herráez, que considera como hito de nacimiento de la guerra híbrida el conflicto que en 2006 enfrentó a Israel y Hezbollah, guerra en la cual esta formación islámica no pudo ser derrotada o salió vencedora, según sean las fuentes consultadas, frente a las poderosas y bien adiestradas Fuerzas de Defensa Israelíes. En dicho conflicto, Hezbollah empleó una mezcla de milicianos, fuerzas con adiestramiento especial, equipos de misiles contra carro, inteligencia de señales, empleo táctico y operacional de fuego de cohetes, vehículos aéreos no tripulados y misiles antibuque, siendo equipo y armamento de última generación en muchos casos. (El Líbano: ¿Viejos enemigos? Nuevos procedimientos, 2007, p.14).

El Dr Hoffman, de la Universidad de Defensa Nacional (Estados Unidos) quien es considerado uno de los principales analistas en el campo de los conflictos complejos define la amenaza híbrida como “cualquier adversario que de manera simultánea y adaptativa emplea una mezcla de armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y comportamiento criminal en el espacio de batalla para alcanzar sus objetivos políticos”. (2009, p. 3).

Así mismo el politólogo estadounidense Andrew Korybko³ (Guerra Híbrida, 2019, p.51) “sostiene que son los Estados Unidos, cuya estrategia está guiada por la geopolítica, pretende extender su dominio político en una zona geográfica determinada o para derrocar a gobiernos afines a Rusia”. Las revoluciones de colores que se dieron durante las últimas dos décadas en países de Europa del este donde como resultado se produjeron seis cambios de gobiernos.

En la obra “Guerra más allá de los límites”, los coroneles del Ejército Popular de Liberación China Qiao y Wang; expresan sobre el ambiente complejo que, en un mundo donde todas las cosas son interdependientes, el significado de límites y fronteras es algo simplemente relativo, y que, por tanto, es preciso combinar en un “gran método de guerra” todas las dimensiones y métodos tanto militares como no militares para llevar a cabo la guerra. (1999, pp. 99-100)

Las opiniones de los académicos, analistas políticos y militares de distintos países coinciden sobre las amenazas complejas que deben afrontar los Estados de distinto orden, provenientes de nuevos actores que no incluyen declaración de guerra y que si bien pueden poseer o no inferioridad de medios y recursos, emplean una combinación de tácticas regulares e irregulares, terrorismo y delincuencia en el espacio normalmente

³ **Korybko, Andrew:** Analista político nacido en EEUU y radicado en Moscú, forma parte del consejo de expertos del Instituto de Estudios Estratégicos y Predicciones de la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos.

restringido, donde se producen gran cantidad de bajas civiles que debe afrontar el Estado y en ocasiones han producido una derrota diplomática y política ante la comunidad Internacional.

En relación a este punto del trabajo de investigación el Estado Mayor Conjunto de las FFAA Argentina en su publicación Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta Proyecto (2024, p.36) define Conflicto Armado en Ambientes Híbridos:

“Tipo de conflicto que se caracteriza por incorporar una serie de combinación de medios convencionales, tácticas y formaciones irregulares, atentados terroristas, incluyendo violencia, coerción indiscriminada, y desorden criminal, pudiendo incluso tener conexiones con el crimen organizado, utilizando los diferentes ámbitos para su accionar. La combinación de acciones tradicionales con “acciones híbridas” es una característica general de los conflictos armados contemporáneos. Su esencia consiste en la consecución de los fines políticos ejerciendo una presión militar mínima sobre el enemigo. Sobre todo, a cuenta del debilitamiento de su potencial militar y económico, mediante la presión informativa, psicológica y el apoyo activo a la oposición interna, combinando de acciones irregulares y operaciones especiales. Las acciones militares tradicionales se ejecutan según las reglas del arte militar, su carácter y consecuencias pueden, en principio, preverse. Los resultados del uso de métodos indirectos pueden tan solo suponerse. Un Estado que es víctima de una agresión híbrida, en general, cae en una situación de caos completo, de crisis política interna y de colapso económico”.

En el glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta – Proyecto (2023, p.18) la definición de Ambientes Complejos considerando que son aquellos ambientes operacionales definidos por una o más de las siguientes características:

- Dificultad de discriminar combatientes de no combatientes y de civiles que toman parte activa de las hostilidades.
- Alta probabilidad de escalada.
- Dificultad de acceso al área de operaciones.
- Necesidad de discreción en el área de operaciones.
- Altas probabilidades que la operación tenga repercusiones que provoquen efectos negativos a nivel estratégico.

1.3 LA VINCULACION INTERAGENCIAL ENTRE DEFENSA Y SEGURIDAD

La literatura de seguridad multidimensional en Latinoamérica.

La literatura de seguridad multidimensional es un cuerpo de estudios académicos, doctrinarios y políticos que propone una visión amplia e integrada de la seguridad, sobre la tradicional centrada en la defensa del territorio y la soberanía nacional frente a amenazas externas para incluir múltiples dimensiones, como la militar, seguridad pública, tecnología, ambiental, sanitaria, económica y política siendo una respuesta a las nuevas amenazas globales como el terrorismo, el narcotráfico, los desastres naturales, las pandemias, la migración masiva, el cambio climático, entre otros. (OEA, 2003) (Derbez, 2006)

La seguridad multidimensional se caracteriza por su enfoque multidisciplinario, integrando perspectivas políticas, de seguridad y defensa, sociales, económicas y ambientales. Supera el paradigma estado céntrico, priorizando la protección de las personas. Reconoce la participación de múltiples actores (estatales y no estatales) y aborda amenazas interconectadas, requiriendo respuestas interagenciales. Su finalidad es orientar políticas públicas integrales que enfrenten los desafíos de seguridad de forma transversal. (Rivera Vélez, 2008) (Celi, 2015, pp. 13-30) (Díaz, 2016, pp. 100-113)

Definiendo vinculación y vinculación interagencial

El diccionario de la Real Academia Española define la vinculación como sujetar a una obligación. (2024)

El Glosario Militar Conjunto del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Argentinas (PC 00-02 – Proyecto) no posee definición de vinculación. (2023)

Para este trabajo de investigación el empleo del término vinculación comprende según la ley de Defensa Nacional (Ley Nro 23.554) la obligación esencial e indelegable del Estado, donde deben converger todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la República Argentina (la soberanía y la independencia, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación).

Es meritorio destacar que la nueva visión del Decreto Reglamentario (1112/24) de la Ley de Defensa Nacional impone en su articulado *“las operaciones que requieran la cooperación y complementación de las fuerzas armadas y de seguridad serán coordinadas por los Ministerios de Defensa y Seguridad”*.

Como una instrumentación en el sentido de la cooperación y complementación del decreto reglamentario y para avanzar en el desarrollo de las acciones necesarias, se propone como contribución desde este aporte académico el concepto del término vinculación interagencial:

La vinculación interagencial es un proceso entre distintas agencias e instituciones del Estado, militares, policiales y civiles orientados a enfrentar amenazas complejas que superan la capacidad de respuesta individual de cada organismo. Esta articulación busca integrar planificación, comunicación efectiva, objetivos compartidos, todo en un mismo marco legal claro. La vinculación interagencial refuerza la legitimidad de las acciones del Estado.

Esta vinculación interagencial debe considerarse más que un procedimiento entre agencias sino y principalmente es un proceso político porque lo que está en juego son los intereses vitales del Estado o la continuidad del gobierno.

Las operaciones interagenciales en Brasil - El marco Legal.

Como fue analizado en el Módulo 1 de la Maestría en Estrategia Militar durante la comparación de las Directivas Políticas de Defensa Nacional (Argentina, Brasil, Chile, Francia, Reino Unido y EEUU), podemos considerar en nuestra región a Brasil como un país que lleva casi dos décadas en operaciones interagenciales o interinstitucionales.

En Brasil la cooperación interagencial esta normado y reglamentado desde leyes nacionales que complementan las facultades de la carta orgánica, como la ley complementaria 97 (Diario oficial da Uniao, 1999) Art 17ª III. Que establece, *“cooperar con los organismos federales, cuando sea necesario, en la represión de delitos de repercusión nacional e internacional, en el territorio nacional, en forma de apoyo logístico, de inteligencia, de comunicaciones y de instrucción”*.

Mientras que el IV punto describe la facultad de las fuerzas armadas para operar en las franjas de fronteras: actuar, a través de acciones preventivas y represivas, en la franja fronteriza terrestre, contra los delitos transfronterizos y ambientales, solo o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo, ejerciendo, entre otras, las acciones de: a) patrullaje; b) registro de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves, c) las detenciones en flagrancia”.

La ley complementaria 117 (Diario Oficial da Uniao, 2004) expresa en el Art 5 que una vez determinada la utilización de las fuerzas armadas para garantizar el orden

público, corresponderá a la autoridad competente, por medio de acto formal, transferir el control operativo de los órganos de seguridad pública necesarios para el desarrollo de acciones para la autoridad a cargo de las operaciones, la cual deberá constituir un centro de coordinación de operaciones, integrado por representantes de los organismos públicos bajo su control operativo o con intereses similares.

En el nivel estratégico militar, el Ministerio de Defensa emitió el manual MD33-M-12, (2012) operaciones interagenciales, así mismo el Estado Mayor Conjunto publicó el reglamento MD30-M-01, Doctrina de Operaciones Conjuntas (2020), que establece la secuencia para planificar y ejecutar una operación interagencial entre agencias estatales y privadas, sociales, humanitarias u organizaciones no gubernamentales. En el nivel operacional el Comando del Ejército, posee el Manual de Campaña de Operaciones Interinstitucionales (2020).

Marco legal para las operaciones interagenciales en Argentina.

Al respecto la Constitución de la República Argentina no contempla una diferenciación entre las cuestiones de Seguridad Interior y las de la Defensa Nacional, ni contiene limitaciones, reparos o divisiones con respecto a la actuación de las fuerzas armadas.

Esta diferenciación normativa se implementó a fines de la década del ochenta mediante la ley de Defensa Nacional (Ley Nro 23.554/1988) y reglamentada a través del decreto reglamentario 727/2006 generando un marco legal que solo permite el empleo de las fuerzas armadas ante una agresión militar estatal externa y que no permite expresamente la preparación del instrumento militar para enfrentar los conflictos armados en ambientes híbridos o complejos complejas que afectan directamente al nivel político del Estado.

La Ley de Seguridad Interior de Argentina (Ley 24.059/1991) en los art 31 y 32 expresa los lineamientos para el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior, aunque al ser considerados de una forma excepcional, que será desarrollada únicamente en situaciones de extrema gravedad, la misma no incidirá en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas.

En relación a la Ley de Seguridad Interior, en el mes de agosto de 2024 el gobierno envió al Congreso de la Nación una iniciativa conjunta del Ministerio de Defensa y Ministerio de Seguridad (GDE NO-2024-81665354-APN-DNRPA#JGM (02 de agosto de

2024)) a fin de que se habilite a que las fuerzas armadas sean capacitadas para las acciones aquí previstas, obteniendo así las aptitudes técnico-legales para intervenir, contar con el equipamiento correspondiente a las necesidades operativas de la misión y con las reglas de empeñamiento conforme al requerimiento efectuado para el caso.

Este proyecto de ley es considerado por los que suscriben un avance en el combate al terrorismo, cabe destacar que esta propuesta no suspende las garantías constitucionales, como sí sucede en el estado de sitio, lo que significa que los ciudadanos no verán afectados ninguno de sus derechos fundamentales, sino que, por el contrario, se encontrarán protegidos por el accionar de las fuerzas armadas, mientras continúan en el ejercicio de sus derechos sin ningún tipo de restricción o afectación.

En este sentido cabe mencionar algunos puntos de la “Declaración de Mendoza”, en el marco de la XVI Conferencia de ministros de defensa de las Américas (16 de octubre de 2024) donde los ministros de defensa de las Américas reunidos en sesión plenaria declaran:

3. Reconocer que existe un ambiente complejo de paz y seguridad internacional que tiene efectos en nuestro hemisferio y manifestar su preocupación por los conflictos armados a nivel global.

8. Su reconocimiento a que las amenazas presentes son de carácter multidimensional y que obligan a una dinámica interagencial entre defensa y seguridad, trabajando de forma integrada, en el ámbito de las competencias de los Estados miembros las causas y efectos que las amenazas generan.

Relacionados con estas amenazas el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa Nacional N°1112/24 (deroga el Decreto 727/06) redefine el rol del Instrumento Militar hacia amenazas y agresiones de origen externas y el Decreto 1107/24 Especifico para la protección de objetivos de valor estratégico define que *“las amenazas y agresiones pueden proceder de fuerzas, organismos o actores estatales, paraestatales o criminales de origen transfronterizo o nacional, durante periodo de paz, guerra o conflicto armado y situaciones de conmoción exterior”*.

Es meritorio destacar que esta nueva reglamentación impone una visión distinta a la preexistente sobre las amenazas y puede ser considerada un instrumento de la política de defensa para fortalecer la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales. En este sentido, se establece un precedente legal significativo en el artículo tercero, al señalar que *“las operaciones que requieran la cooperación y complementación de las fuerzas armadas y de seguridad serán*

coordinadas por el Ministerio de Defensa y Seguridad". No obstante, es pertinente considerar que no se ha alterado la separación estructural entre defensa y seguridad derivada de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interior

Por su parte el Ministerio de Defensa se encuentra en la confección de la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) que materializara los lineamientos y el alcance de estos decretos a la vez que remplazaría la directiva vigente del año 2021 compatible con el enfoque anterior del Poder Ejecutivo Nacional.

El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas se encuentra actualmente en la etapa de asesoramiento al Ministerio de Defensa y a la espera de la emisión de la Directiva Política de Defensa Nacional por parte del nivel político, instrumento que constituye el principal lineamiento estratégico para orientar la planificación y conducción de las operaciones conjuntas, como así para la definición de prioridades en materia de adquisición de sistemas de armas.

La estrategia militar argentina aún no ha desarrollado un plexo normativo interagencial que establezca pautas básicas y/o procedimientos operativos para interactuar con las fuerzas de seguridad federales.

La información disponible sobre operaciones de las fuerzas armadas con las fuerzas de seguridad federales en el ámbito de la estrategia militar argentina es escasa, basada en la visión restrictiva que imponía el Decreto Reglamentario anterior 727/06 y mayormente referidos a casos de la aplicación de la relación funcional de apoyo a las fuerzas de seguridad federales u organismos provinciales en acciones de emergencia contra incendios forestales, inundaciones, pandemia COVID-19 y otras emergencias de carácter humanitaria de acuerdo a las misiones complementarias previstas en la Directiva Política de Defensa Nacional 2021 aún vigente.

Otro caso es el que conduce el Comando Operacional Conjunto para la preservación de la seguridad de los comicios Nacionales. Mediante un Decreto, el Poder Ejecutivo Nacional constituye un Comando General Electoral para la ejecución de todas las actividades que implica cumplirla misión asignada en el decreto presidencial. Esta misión implica el control operacional de efectivos de las fuerzas de seguridad federal y provinciales y coordinación con la justicia federal y provinciales como así también con el correo argentino. (Boletín Oficial, 2021)

Una aproximación a las operaciones interagenciales puede considerarse la que conduce el Comando Conjunto Aeroespacial (creado por la Resolución Ministerial - MD

230/14) con la finalidad de realizar la vigilancia y control del aerospacio argentino, tarea que realiza en forma coordinada de la Gendarmería Nacional Argentina y la Justicia Federal. En este sentido el Decreto Presidencial 1054/18 estableció las Reglas de Protección Aeroespacial (RPA), que definen los procedimientos para la defensa del espacio aéreo argentino. Estas reglas permiten, bajo ciertas condiciones, el uso de la fuerza contra aeronaves que representen una amenaza, incluyendo el derribo de vectores aéreos declarados "hostiles".

Por último, se puede considerar el caso de los despliegues de contingentes militares como parte de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas, cumpliendo misiones bajo el paraguas legal la carta de las Naciones Unidas expresadas en el Capítulo VI (mantenimiento de la paz) o Capítulo VII (acción en caso de amenazas a la Paz).

Estos contingentes son adiestrados en Técnicas Operativas de las Naciones Unidas, siendo entre otros temas el control de población, instalación y operación de puestos de control fijos y móviles para vehículos y personas en los cuales serán evaluados y certificados por otros integrantes de la organización.

La complejidad de los conflictos armados en ambientes complejos requiere la integración de organizaciones heterogéneas, tanto de origen militar como de las fuerzas de seguridad. Esta situación incrementa la complejidad de la vinculación interagencial que impacta directamente en las operaciones y en la consecución del objetivo político; por ello, se considera necesario disponer de pautas básicas para la vinculación interagencial.

CAPITULO II: ESTUDIO DE CASOS DE AMENAZAS COMPLEJAS

En este capítulo, mediante el estudio de cuatro casos de amenazas complejas, como son la segunda guerra del Líbano, los ciberataques a la República de Estonia, el conflicto de Colombia contra el narcoterrorismo y la anexión de Crimea a la Federación Rusa se buscará describir la crisis actual del Estado y como los nuevos actores accionan en base a sus propios intereses incluyendo como herramienta el conflicto.

2. La segunda guerra del Líbano (2006)

Las Naciones Unidas delimitaron en el año 2000 la frontera entre los Estados de Israel y el Líbano con la denominada línea azul. En julio de 2006, mientras una patrulla israelí vigilaba la frontera cerca de la ciudad libanesa de Aitaa al - Chabb, fue atacada por una célula de Hezbollah, esta acción, considerada un éxito para Hezbollah tuvo como resultado la captura de dos soldados israelíes y la muerte de tres efectivos. A la vez, Hezbollah inició el bombardeo con cohetes katyusha sobre los civiles que habitaban los asentamientos fronterizos israelíes.

El informe de Amnistía Internacional (Reuter, 2006) incluye datos que indican claramente que Hezbollah disparó unos 900 cohetes Katyusha inherentemente inadecuados contra zonas urbanas del norte de Israel, en clara violación del principio de distinción establecido por el derecho internacional entre objetivos civiles y militares.

La respuesta del Estado de Israel fue el inicio de una campaña aérea sobre la infraestructura del Líbano con dos objetivos principales, uno, destruir las plataformas de lanzamiento y depósito de cohetes de Hezbollah, el otro obligar al Líbano a colaborar en la lucha contra el desarme de la organización islamita.

Los ataques de la Fuerza Aérea Israelí ocasionaron una numerosa cantidad de bajas civiles, según las fuentes, entre 1190/1300 (Fisk, 2006) como así también aprecian casi un millón de personas desplazadas del lado del Líbano y cerca de 300.000 del lado israelí. (Human Rights Watch, 2024.) Que causo el inmediato rechazo al Estado de Israel y su Fuerzas de Defensa, debiendo ocupar la parte sur del Líbano sin alcanzar los objetivos planificados.

Como así también se debe mencionar el bombardeo de un puesto observatorio de la Fuerza de paz de la ONU (UNIFIL) donde perdieron la vida cuatro observadores

militares, ocasionando el repudio y la desaprobación diplomática de la comunidad Internacional sobre Israel.

El Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, declaró después del ataque lo siguiente: *“nadie duda del derecho de Israel a la legítima defensa, pero la manera en que actúa está causando muertes y sufrimiento en proporciones inaceptables”*. (2006)

La intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de la resolución 1701, exigió un brusco cese del fuego y el fin de las hostilidades, obligando al Estado de Israel a finalizar el conflicto después de solo treinta y cuatro días

El primer ministro israelí, Ehud Olmert, aseguró:

Que la guerra contra la milicia chií Hezbolá en el Líbano fue un éxito, que ha convertido a Israel en un país más seguro. Contradiciendo aún más la percepción popular de que la guerra fue un fracaso para Israel, afirmó que el país es hoy mejor que cuando comenzaron los enfrentamientos. (20Minutos.es, 2008)

El gobierno israelí creó una comisión que debió investigar los acontecimientos del conflicto armado, la que encontró: *“varios fallos en la gestión del conflicto por parte de Olmert y considero que se apresuró a acudir a la guerra sin un plan amplio y no muy meditado”*. (Europapress.es, 2007)

Como consecuencia de los errores puestos de manifiesto por la comisión Winograd, el entonces Jefe del Estado Mayor, Dan Halutz y el ministro de Defensa, Amir Peretz tuvieron que abandonar sus puestos.

En el mismo sentido el informe del supervisor del Estado Micha Lindenstrauss expresaba: *“El primer ministro israelí, Ehud Olmert, y el entonces ministro de Defensa, Amir Peretz, y jefe del Estado Mayor, Dan Halutz, “fracasaron de forma dramática” en la gestión de la guerra del pasado año contra Hizbulá”*.

El Foreign Policy Research Institute, publicó “Lessons from Lebanon: Hezbollah and Hybrid Wars” (2006) donde expresa que Hezbollah, una fuerza inferior combinó tácticas regulares e irregulares, terrorismo y delincuencia en el espacio de batalla para alcanzar sus objetivos políticos.

Siendo un hito de estas amenazas complejas al Estado, donde existen conflictos violentos que no incluyen declaración de guerra y a pesar de la superioridad de medios y recursos de las fuerzas de defensa israelíes, fueron derrotados diplomática y políticamente ante la comunidad internacional.

Del estudio de este caso se puede considerar la dificultad de los Estados, para enfrentar con sus Fuerzas convencionales a grupos no estatales con tácticas irregulares, como así también el impacto del conflicto en la población civil, lo que genera la necesidad de incluir los efectos humanitarios en la planificación de las operaciones militares.

2.2 Ciberataques a la República de Estonia:

En 2007 el Gobierno de Estonia que ya formaba parte de la Unión Europea lanzo medidas tendientes a profundizar su inserción europea. Entre las múltiples medidas dispuestas por las autoridades, en el mes de abril, decidieron mover de la plaza principal de Tallin a un cementerio de veteranos la estatua del soldado ruso de la 2da Guerra Mundial (para algunos, símbolo de la opresión soviética y para otros, símbolo del heroísmo ruso contra el nazismo. (Ganuza Artiles, 2011, p.174)

El anuncio de cambiar la ubicación de la estatua generó que simultáneamente entidades gubernamentales, centros financieros y de comunicación del país fueron blanco de ataques cibernéticos (DDoS masivos) durante casi treinta días; generando numerosas manifestaciones con más de 1.000 arrestados, más de 150 heridos y un muerto. (Rubbi, 2020, pp. 4 y 6)

Con la agudización del conflicto que generó una parálisis a nivel Estatal la reacción automática del gobierno Estonio fue culpar a Rusia, el ministro de Justicia de Estonia, Rein Lang afirmó que los ataques habían podido ser rastreados a direcciones IP en Moscú de propiedad del gobierno de Rusia, acusación que siempre fue desestimada por los principales dirigentes de este país. Frente a esto, Rusia comenzó a desviar su negocio de cargas del puerto de Talín a los puertos de Letonia y Lituania como castigo frente a tales acusaciones. (Schmidt, 2013, p.17)

En el 2009, Konstantin Goloskokov, un activista del grupo juvenil Nashi de Rusia y asistente de un miembro parlamentario pro-Kremlin, se responsabilizó por el ciberataque del 2007. Justificó su accionar entendiendo que fue un modo de protesta contra el desmantelamiento del monumento del soldado de bronce y que desde su perspectiva, el ciberataque no fue ilegal, sino más bien fue un acto de desobediencia civil (Lowe, 2009).

Fue el primer ciberataque conocido contra la totalidad de un país, exponiendo las vulnerabilidades del país báltico a las interrupciones cibernéticas y a su vez poniendo en relieve las capacidades ofensivas de Rusia en el campo ciberespacial que dieron lugar a otros ataques posteriores como el de Georgia en 2008 y Ucrania en 2014. Previo al incidente de Estonia, los ataques cibernéticos no habían sido considerados como una amenaza inminente para el Estado y/o sus ciudadanos.

La importancia del ciberespacio como quinta dimensión a proteger por los Estados tomó mayor relevancia a nivel internacional principalmente a partir de los acontecimientos del caso de Estonia en 2007 y el de Stuxnet en 2010 (Carlini, 2016, p.66)

El ciberataque a Estonia ofrece un ejemplo de la naturaleza de la ciberguerra. Existentes dentro de la comunidad internacional distintos enfoques jurídicos sobre cómo responder a esta clase de ataques. (Barletta, 2017, p.481)

Esta amenaza requiere que los gobiernos puedan definir legalmente que se considera un ciber ataque a un Estado y sus ciudadanos para generar las estrategias defensivas a fin de evitar convertirse en objetivos de otros Estados, del crimen organizado, narcotráfico, etc.

En este sentido cabe mencionar que estas operaciones generan menos daños colaterales que una bomba o un misil y que el atacante tiene menos riesgo de recibir una respuesta de una fuerza militar física que si lo hace con una operación convencional. A modo de síntesis podemos considerar que se ha abierto la posibilidad de un acto ofensivo de bajo costo y altos beneficios.

Del caso del Ciberataque a Estonia podemos considerar que las operaciones en el ciberespacio son una realidad desde hace décadas, que su alcance puede ser de la magnitud de un Estado pequeño o peor aún alcanzar a una mega ciudad, afectando la forma de vida de todos sus ciudadanos y generando un número importante de víctimas en su mayoría civiles.

2.3 El conflicto de Colombia contra el narcotráfico y el crimen organizado:

El conflicto del Estado de Colombia contra el narcotráfico y el crimen organizado se relaciona con la producción y distribución de pasta base de coca que, según las estadísticas del Departamento de Estado de Estados Unidos, las organizaciones colombianas son consideradas responsables del 70 % del cultivo mundial de coca y del 90 % de la producción mundial. (usinfo.state.gov, 2024)

Este negocio “narcotráfico” de magnitud mundial está íntimamente ligado a la evolución histórica de la actividad económica colombiana y atraviesa transversalmente toda su sociedad, afectando desde el cultivador de coca en el sur y centro del territorio hasta el máximo nivel de conducción del Estado, expandiéndose en las últimas décadas a través de organizaciones criminales a todo el mundo.

El narcotráfico ha expandido el conflicto armado interno a todos los sectores de la vida misma de la sociedad colombiana, a lo largo de su derrotero interminable, involucra organizaciones paramilitares, delictivas, guerrillas, carteles de las drogas y organizaciones del crimen organizado mundial que necesitan cubrir sus demandas de producto, del cual emergen ganancias multimillonarias a la vez de un movimiento financiero ilegal y de lavado de dinero que genera más corrupción en el ámbito privado y de funcionarios públicos de nivel nacional.

El Estado Colombiano comienza la denominada guerra contra el narcotráfico el 30 de abril de 1984, día del asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla; ordenado por el líder del Cártel de Medellín, Pablo Escobar Gaviria.

En ese momento el contexto interno de Colombia se encontraba compuesto por un marco de violencia a causa de la falta de institucionalidad y legitimidad de las instituciones estatales, ausencia de los controles del Estado en el sur y centro de su territorio (principalmente departamentos de Nariño, Putumayo y Santander), elevados índices de corrupción, incremento de la violencia armada y el aumento de la pobreza convirtieron a Colombia en un país ideal para que el crimen organizado pueda realizar sus actividades al menor costo.

En relación al crimen organizado la oficina de las Naciones Unidas contra las drogas y el crimen (UNODC) expresa; *la delincuencia organizada transnacional no queda estancada; antes bien, es una industria siempre cambiante que se adapta a los mercados*

y crea nuevas formas de delincuencia. En resumen, es un negocio ilícito que trasciende las fronteras culturales, sociales, lingüísticas y geográficas y que no conoce fronteras ni reglas. (Naciones Unidas, 2024)

Omar Alberto Locatelli menciona entre las fortalezas del crimen organizado:

La capacidad de cruzar las fronteras nacionales crea varias ventajas para las redes criminales, les permite proveer a los mercados donde los márgenes de ganancia son mayores, operar desde y en los países donde los riesgos son menores, complicar la acción de las fuerzas del orden que están tratando de luchar contra ellos, cometer delitos que cruzan las jurisdicciones y por lo tanto, aumentar la complejidad y adaptar su comportamiento para contrarrestar o neutralizar las iniciativas de aplicación de la ley... (LOCATELLI, 2017)

El tráfico de drogas sigue siendo la forma más lucrativa de negocio para los delincuentes, ya que tiene un valor anual estimado en 320.000 millones de dólares. En 2009 la UNODC calculó que el valor anual aproximado de los mercados mundiales de cocaína y opiáceos ascendía a 85.000 millones de dólares y 68.000 millones de dólares, respectivamente. (UNODC, 2011)

El especialista sobre organizaciones criminales transnacionales y su efecto en el Estado, Douglas Farah,⁴ se refiere a la capacidad del Crimen organizado transnacional, expresada en términos de generación de dinero por hora, por ejemplo, que sólo en sobornos (coimas) a nivel mundial, los especialistas calculan 114 millones de dólares por hora aproximadamente.

Sobre el negocio de la cocaína, tomando en cuenta solamente el mercado de Estados Unidos y Europa, supera los 10 millones de dólares por hora, mientras que el narcotráfico en general y a nivel mundial supera los 86 millones de dólares por hora. (Farah, 2012)

En este sentido la *“Ndrangheta, que se ha instalado como la mayor proveedora de cocaína en Europa proveniente de las producciones en Sudamérica, estaría recaudando la misma cantidad de dinero que la empresa Fiat. Según el artículo, el narcotráfico en Italia aporta 34.700 millones de dólares por año al Crimen Organizado Transnacional”*. (Arrambide, 2016)

⁴ **Douglas Farah:** Se especializa en investigación, redacción y capacitación sobre organizaciones criminales transnacionales y grupos armados y su efecto sobre los Estados

Este crecimiento exponencial del narcotráfico al finalizar el siglo XX sobre el Estado de Colombia afectó directamente los intereses de los Estados Unidos, por dos razones, la primera que necesitaba evitar el envío intenso de ese producto a su propio territorio y por otro lado afectaba la estabilidad y seguridad regional; debiendo intervenir y cooperar con el Estado colombiano a través del Plan Colombia.

Esta iniciativa aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en el año 2000 presentada como un plan antidrogas para proteger a la sociedad norteamericana del flagelo de las drogas y evitar mayores gastos públicos en el propio Estado producto de las consecuencias del consumo. Fue más que eso, fue un Plan estratégico con dos objetivos específicos; el de generar una revitalización social y económica; por otro lado, terminar el conflicto armado interno en Colombia y crear una estrategia antinarcótica. (Congress, 2005)

Relacionado con este objetivo de la estrategia, la cooperación bilateral se materializó por la ayuda militar a Colombia a través de equipamiento, adiestramiento de sus fuerzas armadas y policiales, la vinculación interagencial con las agencias involucradas en la lucha contra la droga, acompañado del plexo legal correspondiente como las leyes de extradición de los responsables de los carteles y guerrillas.

Se generó una superioridad de medios del Estado colombiano en cuanto al conflicto armado interno contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que los obligó a considerar como la mejor alternativa de supervivencia, la negociación de un proceso de paz.

El presidente de Colombia Juan Manuel Santos⁵ estimaba que, en el año 2002, las FARC contaban con un total de alrededor de 17.000 efectivos; mientras que para fines del 2010 el total de efectivos dentro de esta organización se estimaba en cerca de los 8.000.

El conflicto armado en Colombia ha durado entre cinco y seis décadas y ha dejado un saldo de 200.000 muertos y seis millones de víctimas, entre desaparecidos, viudas, incapacitados, huérfanos, ex secuestrados y desplazados. (Santos, 2015)

Sobre las 144.000 hectáreas existentes en los últimos años de la década del 90, se aprecia que los efectos de la fumigación y destrucción de los campos de coca las redujeron a 48.000 hectáreas cultivadas en el año 2013. (Weber, 2015)

⁵ **Juan Manuel Santos:** Presidente de Colombia 2010-2014 y 2014-2017. Premio Nobel de la Paz 2016.

Otro indicador importante sobre la intensidad de estos conflictos violentos armados es el indicador de los homicidios intencionales cada 100.000 habitantes, las estadísticas del Banco Mundial respecto a Colombia, indica que descendió de 66 asesinatos intencionales en el año 2000 a 28 asesinatos intencionales cada 100.000 habitantes en el año 2014. (Banco Mundial, 2017)

Ahora sobre el otro objetivo del plan Colombia, el de mejorar el crecimiento y desarrollo económico los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) calculan que el producto interno bruto (PIB) generó un crecimiento del orden del 4,4% anual durante el período 2000 - 2014. (Banco Mundial, 2017)

Otro indicador, en este caso del FMI relacionado con el periodo 2000/2015, considera que Colombia ha tenido un crecimiento de 52% per cápita por paridad de poder adquisitivo. (Report for Selected Countries and Subjects, 2017)

Como resultante de las acciones implementadas por el Plan Colombia se iniciaron las negociaciones por la Paz entre el Estado de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), para poner fin al conflicto armado interno que comenzó en la década del sesenta.

Las rondas de negociaciones que se llevaron a cabo en Oslo y La Habana finalizaron con la firma del “Acuerdo del Teatro Colón” el 29 y 30 de noviembre de 2016. (El País, 2016) (Humanas.org, 2016) Así mismo se debe destacar que se le otorgó el premio nobel de la Paz al presidente de Colombia Juan Manuel Santos por finalizar con más de cincuenta años de conflicto armado en Colombia.

Las Naciones Unidas junto al Estado colombiano y los garantes del acuerdo fueron los responsables del proceso de desarme e inserción de los combatientes a la sociedad colombiana de manera segura; esta tarea debía realizarse en un plazo de 180 días. (ONU, 2017).

Cumplido el desarme de las organizaciones guerrilleras, el Estado colombiano a la vez que se destruía las plantaciones de coca debía generar las condiciones económicas para que los cultivadores desarrollen alternativas regionales, las cuales no fueron suficientes ni eficaces en muchas regiones; afianzando el resentimiento contra el Estado.

El lugar de las guerrillas fue ocupado por carteles de las drogas y por organizaciones del crimen organizado de menos magnitud. El número de hectáreas

cultivadas, después de caer a un mínimo estimado de 48.000 en 2012, se incrementó a 154.000 en 2019. (Crisis Group, 2021)

La ONG Internacional Crisis Group⁶, dedicada a la resolución y prevención de conflictos armados; fuente de consulta de las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco mundial, considera que en Colombia “la fuerza, las amenazas y los pesticidas se han vuelto cada vez más ineficaces en tener un impacto en la cadena mundial de suministro de cocaína. Enfocar el poder punitivo del Estado en un cultivo ilícito está destinado a fracasar hasta que los campesinos tengan una mejor opción económica”.

La solución del conflicto entre el narcotráfico y el gobierno de Colombia dependerá de poder regular la oferta y la demanda de droga, de que las instituciones del Estado sean cada vez más creíbles y que puedan garantizar a sus ciudadanos la seguridad y prosperidad económica a largo plazo.

Gustavo Petro, el actual presidente de Colombia, ha manifestado el lunes 21 de setiembre de este año, ante la Asamblea de las Naciones Unidas, una visión crítica y diferente sobre la solución del problema del narcotráfico en Colombia. Su enfoque se centra en varias ideas claves, siendo el cambio de paradigma del conflicto la legalización y regulación de la producción.

Ha planteado la discusión sobre la posible regulación y legalización de algunas drogas, su propuesta de corte liberal (oferta y demanda, regulación del mercado), podría ayudar a reducir el poder del narcotráfico y sus efectos nocivos en la sociedad.

¿Qué es más venenoso para la humanidad, la cocaína, el carbón o el petróleo? El dictamen del poder ha ordenado que la cocaína es el veneno y debe ser perseguida, así ella solo cause mínimas muertes por sobredosis, y más por las mezclas que provoca su clandestinidad dictaminada, pero, en cambio, el carbón y el petróleo deben ser protegidos, así su uso pueda extinguir a toda la humanidad, declaró el jefe de Estado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. (Naciones Unidas, 2022)

Esta propuesta de una estrategia alejada de la militarización y la erradicación forzada de cultivos que lleva décadas de implementación y que según la óptica del

⁶ **International Crisis Group:** Es reconocido hoy en día como la principal fuente independiente y no partidista de análisis y asesoramiento a gobiernos y organismos intergubernamentales como las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial sobre la prevención y resolución de conflictos letales.

mandatario, los fracasos se miden en un millón de muertos, asesinados en toda América Latina, en millones de presos. En una juventud que aquí, en este lugar, se está destruyendo con una serie de drogas duras que son cien veces más mortales que lo que era la marihuana y la cocaína de antaño.

Eso es lo que hay que evaluar; sostiene, que ahí se mide el fracaso, la destrucción democrática, organizaciones criminales que son 20 veces más poderosas que la que tenía Pablo Escobar. Una destrucción incluso de naciones como Haití, de subregiones donde la población está bajo control de este tipo de organizaciones”. (Petro, 2022)

Complementariamente la estrategia comprende el dialogo con los grupos armados violentos involucrados en el narcotráfico para alcanzar el camino de la paz en lugar de la confrontación militar. Así mismo considera que la política antidrogas impuesta desde los Estados Unidos, ha fracasado.

Como cierre del caso expuesto podemos considerar que el conflicto entre el narcotráfico y el crimen organizado contra el Estado Colombiano sigue siendo un tema vigente y complejo, que sigue afectando la seguridad, la economía y el tejido social del país.

2.4 La anexión de Crimea a la Federación Rusa (2014)

El inicio del año 2014, tiene como protagonista una crisis entre Ucrania y Rusia focalizada en la península de Crimea, enclave estratégico para los intereses económicos y militares del Estado Ruso.

La población ucraniana se encontraba polarizada, por un lado, los pro Rusos y por el otro los que apoyaban una mayor integración a Europa, quienes generaron una serie de protestas europeístas (*Euromaidán*),⁷ durante varias semanas ocasionando fuertes enfrentamientos con las Fuerzas de Seguridad que dejaron un centenar de muertos y obligaron al presidente proruso Viktor Yanukóvich a dejar el Gobierno, el 22 de febrero de 2014. (BBC, 2022)

El Dr Sanchez Herraiz sobre el conflicto menciona:

“Durante la crisis de Ucrania, en un determinado momento se desplegaron cerca de

⁷ **Euromaidán:** Protestas contra el régimen en la Plaza Maidan, (plaza de la independencia) de miles de manifestantes independientes que querían una mayor integración de Ucrania a europea.

40.000 efectivos rusos en la frontera..., las reiteradas declaraciones de Putin sobre el empleo de la fuerza para proteger a las poblaciones rusas en su entorno próximo, (The Washington Post, 2014) la proliferación de los llamados “hombres verdes,”⁸ ocupando puntos sensibles o combatiendo en pequeños grupos, el bloqueo de la señal de la televisión ucraniana en Crimea, reemplazada por la de la televisión estatal rusa, (Russia Today), los comunicados relativos a ayudas económicas, ayuda humanitaria y cortes o mantenimiento del suministro de gas... finalmente, lo cierto es que, hasta el momento, se ha anexo Crimea, y dos provincias orientales de Ucrania se encuentran bajo control de fuerzas pro rusas, a cambio de sufrir unas sanciones económicas que podrían tener un breve recorrido”.

Sobre Anexión de Crimea los principales medios británicos como la BBC, publicaron: “Durante gran parte de febrero de 2014, el presidente ruso había ido enviando silenciosamente a miles de soldados adicionales a las bases que Rusia tenía en Crimea. Muchos voluntarios civiles también se trasladaron a la península para concluir un plan que se llevó a cabo en secreto y se completó con éxito. (BBC, News)

En Crimea, El 16 de marzo se organizó un referéndum de independencia y de unificación con la Federación de Rusia. Según funcionarios locales, el 96 % de los votantes en Crimea (UNLP, 2019) apoyaron la opción de unirse a Rusia en el controvertido referéndum que se llevó a cabo sin ningún observador internacional.

El 18 de marzo, dos días después de la publicación de los resultados, Putin oficializó la anexión firmando un proyecto de ley en el que Crimea se incorporaba a la Federación Rusa como Estado independiente con el nombre de República Autónoma de Crimea y Sebastopol como ciudad Federal. (Elmundo.es, 2014)

El ministerio de asuntos europeos y extranjero de Francia expresaba: “Empezó una operación de desestabilización en el este de Ucrania. En mayo de 2014, grupos armados sin distintivos bajo control ruso empezaron a dar apoyo a manifestantes que llamaban a la independencia de estas regiones. El 11 de mayo, las entidades de facto autodenominadas “República Popular de Donetsk” y de la “República Popular de Luhansk” proclamaron su independencia tras sendos “referendos”. (Francia, 2024)

El 27 de marzo de 2014 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la

⁸ **Hombres verdes:** Personas con uniformes de combate y perfectamente equipadas, a la manera de las fuerzas especiales rusas, sin distintos identificativos

resolución 68/262, (Naciones Unidas, 2018) conocida como de la integridad territorial de Ucrania, como respuesta a la crisis de Crimea. Fue aprobada por un centenar de estados miembros y expresa el compromiso de la comunidad internacional por reconocer a Crimea como parte de Ucrania. rechazando el referéndum sobre el estatus político.

Los recientes acontecimientos en Ucrania han hecho saltar las alarmas en determinados ámbitos ante el paradigma de conflicto empleado por Rusia. La real o aparente combinación de diferentes medios, militares o no, de manera abierta o encubierta, en el marco de un plan bien orquestado, han incrementado las voces que señalan que nos encontramos –una vez más- en una era que presenta una nueva tipología de conflictos. (Sanchez Herraiez, 2014)

La Asamblea General de la ONU aprobó, (el 12 de octubre de 2022) por mayoría una resolución en la que pide a los países que no reconozcan las cuatro regiones de Ucrania que Rusia ha reclamado, tras los llamados referendos celebrados a finales del mes pasado, y exige a Moscú que dé marcha atrás en su anexión ilegal. (ONU, 2022)

La resolución, que "defiende los principios" de la Carta de la ONU, señala que las regiones de Donetsk, Kherson, Luhansk y Zaporizhzhia están temporalmente ocupadas por Rusia como resultado de una agresión, violando la integridad territorial, la soberanía y la independencia política de Ucrania.

La anexión de Crimea a Rusia, en aproximadamente veinticinco días constituye un ejemplo de los casos de análisis de amenazas complejas que afectan el nivel político de la conducción, coincidiendo con los analistas políticos y académicos citados, puede servir como ejemplo de las amenazas complejas que actualmente deben estar en capacidad de afrontar los Estados y que exigen respuestas integrales y adaptativas a esta nueva realidad.

Algunas características de este caso pueden ser:

- La negación de la guerra fue más poderosa que el poder de fuego, las Naciones Unidas no pudieron comprobar nada sobre agresión alguna a Ucrania; recién ocho años después de la anexión la Asamblea General repudio el conflicto.
- La sorpresa, fue determinante en la acción solo un oficial ucraniano muerto y uno herido en una base militar de Crimea.
- La acción estuvo en la supremacía de la información, aislamiento y confusión

permanente, incertidumbre constante, generación de noticias falsas creadas por una fábrica o granja de trolls desde San Petersburgo.

- El engaño estuvo en vencer sin luchar.
- Las leyes de la guerra fueron obsoletas en este caso.

De este caso podemos considerar la fragilidad de las fronteras nacionales y la necesidad de respetar la soberanía de los Estados, como así también las consecuencias de la falta de respuesta unificada de la comunidad internacional respecto a cómo responder en oportunidad a este tipo de amenaza compleja que puede alentar a otros países a actuar de manera similar.

Como cierre del Capítulo II podemos expresar las siguientes consideraciones de aplicación para la temática de investigación. Los conflictos emergentes de amenazas complejas, imponen a los Estados varios desafíos y responsabilidades, mencionando los siguientes aspectos:

Legislación y Regulación: Es una necesidad disponer de leyes y regulaciones para abordar los nuevos tipos de amenazas complejas; como así también generar normativas para la vinculación interagenciales desde el nivel político de la conducción.

Estrategias adecuadas: Los estados necesitan ajustar sus estrategias de defensa y seguridad para enfrentar una combinación de tácticas convencionales y no convencionales, como ciberataques, operaciones de información y acciones encubiertas. Estas estrategias necesitan incluir inversiones en capacidades tecnológicas para contrarrestar ciber amenazas y proteger la infraestructura crítica se vuelve fundamental.

Vinculación Interagencial: Se observa la necesidad de los estados de mejorar la vinculación interagencial, debido a que los conflictos emergentes de las amenazas complejas requieren la integración de organizaciones heterogéneas, tanto de origen militar como de fuerzas de seguridad, de inteligencia y agencias civiles; esto vuelve más compleja la vinculación interagencial que tienen impacto directo en el desenlace de las operaciones.

Resiliencia Social: Se considera necesario promover la resiliencia en la población frente a la desinformación y la manipulación, fomentando el pensamiento crítico y la cohesión social.

Diplomacia y Alianzas: Se considera necesario que los Estados fortalezcan sus relaciones internacionales y alianzas, ya que las amenazas complejas a menudo trascienden fronteras y requieren respuestas coordinadas.

CAPITULO III: IMPLEMENTACION DE OP(S) INTERAGENCIALES EN BRASIL

En este capítulo será expuesta la implementación de las operaciones interagenciales en Brasil, entre agencias Federales, Estatales (provinciales) Municipales, privadas y organizaciones no gubernamentales, en sus tres ámbitos de competencia principales que son, la defensa de frontera, (Operaciones Ágata – Curare - Acogida) imposición de la ley y el orden (Operación San Francisco) y de protección del medio ambiente, (Operaciones Hileia Patria y Arco Verde) como referente regional en operaciones interagenciales desde más de una década.

Brasil se encuentra en consolidando una doctrina interagencial con marco legal que tiene su origen en la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988, las leyes complementarias Nro 97, 117 y 136. Los Decretos 3897, 5484, 6703, 7496, 7638; y el manual de campaña de operaciones interinstitucionales (EB70-MC-10.248, 2.^a edición, 2020) que derogo al anterior “Manual de Operaciones en ambientes interagenciales” EB20MC10.201.

Todo este plexo normativo interagencial o interinstitucional como lo denomina su actual doctrina, se ha desarrollado durante más de una década (año 2011) permitiendo la ejecución de las operaciones interinstitucionales generando las condiciones para lograr una cultura interagencial.

3.1 Operaciones Ágata – Curare - Acogida: (Defensa de Frontera):

En un breve análisis geopolítico podemos establecer que Brasil, es el quinto país más grande del mundo en extensión territorial y posee frontera con Argentina, Bolivia, Colombia, Guyana, Guyana Francesa, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela a lo largo de 16.886 kilómetros de extensión, lo que hace extremadamente necesario que el Estado Brasileño adopte políticas que permitan enfrentar las múltiples amenazas sobre el área de frontera.

En ese sentido en junio de 20 11, el Gobierno Federal Brasileño implemento el *“Plan Estratégico de Fronteras, (Diario Oficial da Uniao B, 2011) cuyo objetivo principal fue integrar las acciones de diversos ministerios y poderes públicos locales para fortalecer la prevención, control, fiscalización y represión de los crímenes transfronterizos y ambientales, dentro de la “franja de frontera brasileña”⁹.*

⁹ **Franja de Frontera:** Se refiere al área de 150 kilómetros de largo, partiendo de la línea de frontera propiamente dita, en toda extensión de la frontera terrestre brasileña. Constitución Federal de Brasil; 1988; §2º; artículo 20.

Las “Operaciones Ágata y Curare” comprenden acciones desarrolladas bajo el concepto de Operaciones interagenciales contra ilícitos, pero así también importantes, acciones de cuidado sanitario y de acción social, de ayuda a indígenas, entre otras.

La Operación Ágata (Defensa, 2014) *tiene como objetivo principal de prevenir y reprimir los ilícitos transnacionales. Además de reducir la incidencia de los delitos transfronterizos, ambientales y las acciones del crimen organizado, la operación Ágata tiene también el objetivo de intensificar la presencia del Estado brasileño en la frontera e incrementar el apoyo para la población local.*

En la operación interagencial “Ágata 5” participaron 30 agencias gubernamentales permitiendo a las fuerzas armadas la vinculación a diversos ministerios, secretarías de Estado y agencias gubernamentales como la Policía Federal, la Policía Rodoviaria Federal, la Aduana, la Agencia de Inteligencia Brasileira, el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Abastecimiento, el Ministerio de Integración Nacional, la Fundación Nacional del Indio, el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad, Policías de las provincias y numerosas ONG civiles. (Infobae.com, 2012)

Las acciones, coordinadas por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA), consisten en vigilancia del espacio aéreo y las operaciones de patrulla e inspección en grandes ríos y las carreteras que dan acceso al país. (Infobae.com, 2012)

Hasta ahora, se llevaron a cabo ocho ediciones de Ágata. Los resultados de los combates a los ilícitos son abarcadores e incluyen destrucción de pistas de aterrizaje clandestinas; desactivación de minas ilegales en las tierras indígenas; y las siguientes incautaciones: troncos de madera extraída ilegalmente; buques con documentación irregular; armas, municiones y explosivos; marihuana, cocaína y pasta base; y valores en efectivo por cargos de contrabando o malversación de fondos

La Operación Acogida, fue el plan estratégico del Gobierno de Brasil, que permitió el accionar vinculado de las fuerzas armadas, con los demás ministerios, secretarías de Estado, agencias gubernamentales, agencias de Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales (ONG) para afrontar el problema surgido por el movimiento migratorio de más de 260.000 refugiados, (abril de 2018 y diciembre 2019) solicitantes de asilo y

migrantes temporarios Venezolanos, que abandonaban su país en busca de mejores condiciones de vida.(ACNUR, 2020)

El plan posee tres ejes directores, que son el ordenamiento de frontera, acogimiento e interiorización. Estos ejes comprenden una cantidad de acciones y seguimientos entre ellas a saber, emisión de documentos nacionales, permisos de trabajo, entrega de kits de comida e higiene, clases de portugués, provisión telefónica, inserción laboral, acceso a la educación pública y asistencia social. (ACNUR, 2024).

Gracias a esta herramienta interagencial el Gobierno de Brasil logro agrupar cerca del 70% de los refugiados en los siguientes Estados: Sao Paulo, Amazonas, Santa Catarina, Rio Grande del Sur y Paraná.

3.2 Operación San Francisco (Garantía de la ley y el Orden):

Es el caso de imposición de la ley y el orden a través de la ocupación hecha por las fuerzas armadas y una importante cantidad de agencias del Estado en el “Complejo da Maré”¹⁰, (Decreto 7980) situado en las principales vías de acceso a Río de Janeiro, (entre abril de 2014 y junio de 2015). Su finalidad fue la de contribuir a la preservación del orden público y la seguridad de las personas y propiedad privada en el Complejo da Maré (MD33-M-10. 2014).

Con la autorización del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Defensa emitió la Directiva Ministerial No 9/2014, en la que establece que:

El Comandante del Ejército es designado comandante de la operación y se le asigna “el empleo de recursos operacionales militares necesarios (personal y material) para actuaren acciones para garantizar la ley y el orden, con el objetivo de preservar el orden público y seguridad de las personas y del patrimonio, en el área delimitada, con el objetivo de restablecer la paz social en esa región.

Las operaciones interagenciales en el “Complejo da Maré”, concretaros múltiples tareas de ayuda humanitaria e impusieron la ley y el orden a través del monopolio de la fuerza incrementando notablemente la presencia y acción del Estado en un asentamiento

¹⁰ **El complejo de Maré:** Alberga a unas 132.000 personas, es un grupo de barrios marginales y asentamientos informales, con escaso acceso a servicios públicos. Sus residentes comparten el espacio con grupos de delincuentes organizados y las denominadas “milicias”: bandas criminales...

dominado por las bandas delictivas y milicias.

Entre las acciones de ayuda a la población; podemos mencionar, atención sanitaria, la celebración de matrimonios, emisión de certificados, recolección de basura, movimientos de obstáculos, construcción de colegios, mejoras en la red eléctrica, ampliación de la red cloacal, apoyo para la búsqueda de empleo, capacitación personal y profesional, entre otras.

Después de catorce meses de operaciones, la venta de drogas disminuyó alrededor de 79% y las estadísticas de homicidios, que antes de la ocupación militar alcanzaba 21 muertes por 100 mil de personas, se redujo a 5 por 100 mil. (Borges Da Silva, 2016) “La Operación San Francisco” finalizó al ser reemplazada la Fuerza de Pacificación por la Policía Militar de Rio de Janeiro.

3.3 Operaciones Hileia Patria y Arco Verde: (Preservación del medio ambiente).

Las operaciones interagenciales para la preservación del medio ambiente y dentro de esa gama, las del cuidado del Amazona son una prioridad del Estado Brasileño y sus relaciones exteriores.

Cuantificando y caracterizando el Amazona podemos decir que supera al 50 % del territorio de Brasil; se caracteriza por ser una región con escasa infraestructura, ambiente geográfico hostil, poca presencia de las Instituciones Estatales y una zona adecuada para la proliferación de los delitos transnacionales.

La denominada **operación Hileia Patria**¹¹ vinculo los Ministerios de Medio Ambiente y Defensa como parte del Plan Nacional Anual de Protección Ambiental 2013, que implemento el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales (IBAMA) con el apoyo del Ejército de Brasil, la Policía Ambiental, el Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) y la Fundación Nacional del indio (Funai).

El objetivo de la operación fue combatir la deforestación ilegal en áreas protegidas Federales en la Amazona, en los Estados de Pará, Rondonia, Mato Grosso, y Maranhão. El apoyo del Ejército fue determinante para el éxito de la operación, por el adiestramiento en ese ambiente geográfico, por la eficiencia táctica, la capacidad logística y operativa

¹¹ Naturais Renováveis (Ibama). <<http://www.ibama.gov.br/publicadas/operacao-hileia-patriado-ibama-combate-o-desmatamento-ilegal-em-areas-federais>> 06 de junio de 2024.

para hacer cumplir la ley.

En el año 2011 el Gobierno Federal de Brasil puso en desarrollo la **Operación Arco Verde**, (Revista digital Defesa Net, 2011) con el objetivo de reducir la deforestación indiscriminada e ilegal en la región sur de la Amazonia (principalmente en el Estado de Mato Grosso). Esta operación interagencial conducida por el Ejército, con participación del Ibama, la Policía Federal y la Fuerza Nacional de Seguridad Pública, permitió obtener entre otros los siguientes resultados: Embargos de grandes extensiones de tierras, confiscaciones de distintas maquinarias, detención de individuos, emisión de multas, interrupción de actividades ilegales de tala.

Como cierre de este capítulo, se puede considerar que el escenario global, presenta un incremento de conflictos violentos asociados a las nuevas amenazas. Esta realidad también impacta en Brasil, afectando la seguridad y el bienestar de su sociedad, fundamentales para el desarrollo social y económico del país que se ha posesionado recientemente como la sexta economía del mundo. (BBC, 2011)

Las lecciones aprendidas de las operaciones interagenciales o interinstitucionales han demostrado la importancia crítica de la coordinación entre los distintos niveles del Estado para enfrentar las amenazas complejas como el crimen organizado, amenazas ambientales y ayuda humanitarias. Otra lección aprendida es que la integración institucional cuando está basada en planificación común, comunicación efectiva y objetivos compartidos potencia la eficacia operativa y la legitimidad de las acciones del Estado.

Como tercera lección resaltar la importancia de tener un marco sólido legalmente y claro, reglas de empeñamiento (para garantía de la ley y el orden) bien definidas y mecanismos de evaluación que permitan medir el impacto real de las operaciones. El caso de Brasil evidencia que, más allá del uso de la fuerza, el éxito de las operaciones interagenciales radica en su capacidad de generar efectos sostenibles fortalecimiento de la gobernanza local y promoviendo en la población la confianza en las instituciones públicas.

ANÁLISIS DE FORTALEZA – OPORTUNIDAD – DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA):

En este punto de la investigación se realizó un Análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), centrado en la demostración de la hipótesis (la inexistencia de un marco doctrinario interagencial en Argentina entre las carteras de Defensa y Seguridad, dificultan la respuesta eficaz del Estado ante conflictos armados complejos) y considerando las pautas básicas de vinculación estratégica propuestas (Legislación y Regulación Interagencial - Diseño Interagencial - Capacitación Interagencial - Acción Interagencial).

Así mismo fueron incorporaron los siguientes factores: resiliencia política a reformas legales, aspectos organizacionales, financieros y doctrinales.

	FORTALEZAS (POSITIVO)	OPORTUNIDADES (POSITIVO)	
FACTORES INTERNOS	• Necesidad del empleo interagencial. • Fundamento doctrinal en desarrollo. • Interoperabilidad con estándares Internacionales. • Impulso académico e Institucional. • Capacidad existente en las FFAA y FSF.	• Reformas legales argentinas en debates. • Escenario de amenazas complejas y conflictos armados en incremento. • Cooperación internacional disponible. • Avance doctrinario y tecnológico. • Demanda ciudadana de eficacia Estatal.	FACTORES EXTERNOS
	DEBILIDADES (NEGATIVO) • Falta de marco legal correspondiente. • Resistencia Institucional al cambio. • Capacidad presupuestaria limitada. • Ausencia de doctrina interagencial. • Dificultad para la aprobación parlamentaria de leyes.	AMENAZAS (NEGATIVO) • Cambios políticos y falta de continuidad. • Rechazo social - Militarismo. • Presiones internas de grupos de poder. • Presiones internas / externas de nuevos actores y de otros Estados.	

1. Fortalezas:

Necesidad del empleo interagencial: Existe un consenso creciente sobre la necesidad de una mayor coordinación entre Defensa y Seguridad ante amenazas complejas (crimen organizado, ciberataques, terrorismo, etc).

Fundamento doctrinal en desarrollo: Hay bases doctrinarias en sectores académicos y militares que reconocen el carácter multidimensional de las amenazas actuales y la necesidad de respuestas interagenciales.

Interoperabilidad con estándares internacionales: La propuesta se alinea con modelos exitosos de operaciones interagenciales implementados en países de la OTAN y de la región.

Capacidad existente en las FFAA y FSF: Las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad federales ya cuentan con experiencia en tareas de apoyo restringidos por la legislación actual a la seguridad interior (emergencias naturales, pandemia, operaciones de vigilancia y control del aerospacio, etc), que puede ser capitalizado y optimizado para este caso particular.

Impulso académico e institucional: Desde la academia (carreras de grados y posgrados) y/o desde los centros de estudios estratégicos se pueden desarrollar los conceptos y lineamientos iniciales para una futura doctrina interagencial.

2. Oportunidades:

Reformas normativas en debate: El contexto político argentino plantea la posibilidad de revisar y modificar las leyes de Seguridad Interior, Defensa Nacional e Inteligencia, lo que abre una ventana para introducir marcos interagenciales.

Escenario de amenazas complejas y conflictos armados en incremento: La creciente sofisticación del crimen organizado y amenazas transnacionales e incremento de los conflictos armados crea presión para mejorar la respuesta estatal.

Disponibilidad de cooperación internacional: Organismos multilaterales y países aliados podrían financiar proyectos piloto o brindar asistencia técnica para el diseño de marcos interagenciales.

Avance doctrinario y tecnológico: La digitalización de la seguridad y la defensa facilita la creación de mecanismos de coordinación, interoperabilidad y capacitación interagencial dentro del Estado y con otros Estados.

Demanda ciudadana de eficacia estatal: La sociedad demanda respuestas rápidas y eficaces ante problemas de seguridad, lo que legitima propuestas de mejora organizacional.

3. Debilidades:

Falta de marco legal interagencial: La falta de leyes que permitan implementar las operaciones interagenciales como marco legal rector de la doctrina, equipamiento, capacitación interagencial, etc.

Resistencia Institucional: Pueden existir en Defensa como en Seguridad culturas organizacionales resistentes a compartir competencias o modificar doctrinas establecidas.

Capacidad presupuestaria limitada: El Estado enfrenta restricciones fiscales que dificultan implementar reformas (capacitación, equipamiento, adiestramiento, etc).

Ausencia de doctrina interagencial: No existen lineamientos doctrinales integradores que guíen la acción interagencial a nivel nacional.

Dificultad para la aprobación Parlamentaria de leyes: Existe una dificultad actual para que el gobierno logre la aprobación del senado de sus proyectos de ley.

4. Amenazas:

Cambios Políticos: La falta de continuidad política (cambio de partidos gobernantes) e Institucional puede frenar o revertir avances interagenciales iniciados por una gestión.

Rechazo social - Militarismo: La sociedad o ciertos actores podrían percibir las operaciones interagenciales como una militarización, generando rechazo.

Presiones internas de grupos de poder: Estos grupos de poder pueden ver sus propios intereses afectados por las operaciones interagenciales y pueden ejercer presión para mantener el statu quo normativo.

Presiones internas/externas de nuevos actores y otros Estados: Estos nuevos actores del sistema internacional con gran poder económico, corrompen funcionarios y compran voluntades para mantener su poder e influencia. También existen presiones de otros Estados que accionan en base a sus propios intereses.

5. Cierre del análisis FODA:

El análisis FODA permitió identificar los principales factores internos y externos que condicionan la viabilidad de implementar un marco legal interagencial en Argentina. Las fortalezas y oportunidades evidencian un marco técnico y contextual favorable, mientras que las debilidades y amenazas muestran los obstáculos normativos, políticos y doctrinales que mediante una estrategia gradual deben permitir gestionar las resistencias.

PROPUESTA DEL PROYECTO DE INTERVENSION:

Este proyecto de intervención tiene como objetivo general proponer las pautas básicas para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales a fin de ser aplicadas ante un caso de conflicto armado complejo.

La política de defensa redefinió el concepto de amenazas y agresiones en el Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa 1112/24 y el decreto 1107/24. Esta nueva reglamentación introduce una visión distinta a la preexistente respecto del rol de las fuerzas armadas y de seguridad federales, y puede ser considerada una norma para fortalecer la vinculación interagencial.

En este sentido, el artículo tercero del decreto 1112/24 establece un precedente legal significativo, al habilitar mecanismos de cooperación que no estaban contemplados en el marco previo. Sobre esta base normativa se sostiene la hipótesis del presente trabajo, al plantear la necesidad de determinar pautas básicas que faciliten la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y de seguridad federales ante conflictos armados en ambientes complejos.

La hipótesis fue comprobada por el estudio bibliográfico, el análisis de casos y las entrevistas a expertos; por lo de lo que se identifican y proponen las siguientes pautas básicas para la vinculación interagencial:

1. LEGISLACION INTERAGENCIAL:

La legislación interagencial será propuesta como una de las pautas básicas necesarias para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales cuando se enfrenten a amenazas complejas debido a varias razones que afectan tanto la eficacia como la legalidad de la acción interagencial y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados.

La legislación definirá claramente las competencias y los roles de cada una de las fuerzas a vincular con la finalidad de evitar conflictos de autoridad, duplicación de esfuerzos y excesos. Las leyes asignarán a cada institución una responsabilidad primaria en diferentes tipos de amenazas.

Asimismo la regulación establecerá los límites y marcos para su actuación interagencial, regulará la jurisdicción de cada agencia para evitar conflictos sobre quién tiene la autoridad para actuar, especialmente en situaciones en las que las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales desempeñen funciones semejantes.

La legislación deberá establecer que las acciones adoptadas sean las adecuadas al tipo y nivel de amenaza y que las acciones interagenciales no excedan los medios necesarios para lograr los objetivos.

La gestión en el uso de la fuerza deberá ser regulada por la normativa de manera que la fuerza utilizada por las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales será la mínima necesaria para lograr el objetivo de forma segura para los agentes y los ciudadanos víctimas de las amenazas complejas.

La legislación que regulará la acción interagencial frente a una amenaza compleja deberá ser integral, flexible y adaptativa, garantizando la vinculación efectiva entre las distintas agencias del Estado y asegurará el respeto al estado de derecho, la protección de los derechos de los ciudadanos y la supervisión política.

El marco legal necesario para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales deberá permitir respuestas rápidas y efectivas, dentro de los límites legales y la adecuada gestión en el uso de la fuerza, asimismo deberá garantizar la eficacia y la legitimidad de las acciones frente a amenazas complejas.

2. DISEÑO INTERAGENCIAL:

El diseño interagencial será considerado una de las pautas básicas debido a que las amenazas complejas necesitarán una respuesta multidimensional, flexible y adaptativa que permitirá la ejecución de operaciones interagenciales. En este sentido, los siguientes considerandos serán de aplicación para el diseño interagencial.

El diseño interagencial presentará la necesidad de combinar distintas capacidades, más allá de la tradicional estructura organizacional del sistema de Armas combinadas (normalmente empleado para operaciones militares convencionales); teniendo en cuenta una organización tipo red, que priorizará la descentralización paralela hacia todos los actores del sistema; aspecto que facilitará la anticipación, mientras que la centralización excesiva retardará la toma de decisiones.

Se buscará diseñar una estructura flexible que permitirá adaptarse rápidamente a las dinámicas cambiantes de las amenazas complejas, teniendo en cuenta que se deberán combinar dos sistemas de gestión distintos. Por un lado, la burocracia civil: caracterizada por una toma de decisiones lenta, ejecución a mediano y largo plazo, mayor carga administrativa y finalidades ulteriores como la recuperación o reorganización posconflicto; y por otro lado, la cadena de comando: con toma de decisiones rápida, estructura vertical, aplicación a corto plazo y orientada a la estabilización de escenarios.

Se deberá contar con un centro de operaciones interagenciales que centralizará la toma de decisiones (unidad de comando único) y coordinará acciones entre diferentes agencias. Asimismo, deberá tener representación de todas las entidades relevantes, tanto del gobierno como de organizaciones internacionales. El intercambio de información desde el centro hacia las células, y viceversa, deberá ser fluido, rápido y seguro, especialmente para contrarrestar ciberataques, y deberá asegurar que la desinformación no distorsione las acciones.

Deberá existir una vinculación interagencial fluida entre los equipos multidisciplinarios desde antes, durante y después del conflicto, entre diversas agencias involucradas, ya sean de Defensa y Seguridad Federales. Además, deberá tenerse presente que, para este tipo de amenazas complejas, será necesaria la inclusión de otras agencias (de inteligencia, ciberseguridad, diplomacia, finanzas e impuestos, salud pública y ayuda humanitaria).

Incluir la autosuficiencia logística en el diseño interagencial permitirá a las agencias involucradas seguir operando de manera independiente, sin interrupciones y sin depender exclusivamente de cadenas de suministro externas que pueden verse comprometidas o demoradas por coordinaciones de recursos compartidos. Esto facilitará que las agencias puedan ajustar más rápidamente sus operaciones y dirijan los esfuerzos a sus objetivos específicos, lo que, en última instancia, facilitará una respuesta interagencial rápida y efectiva.

La autosuficiencia logística permitirá a las agencias mantener el control sobre sus suministros y recursos, lo cual será determinante para proteger la seguridad tanto de los equipos como de la población afectada.

La autosuficiencia logística permitirá una mejor gestión de los recursos disponibles, debido a que las agencias podrán planificar, priorizar y gestionar sus necesidades logísticas de manera más eficiente; evitando la sobrecarga o la escasez de suministros, lo cual

adquirirá una importancia determinante en un contexto de alta demanda, escasez e incertidumbre.

3. CAPACITACION INTERAGENCIAL:

La capacitación interagencial, en todos los niveles de conducción y con contenidos comunes, será considerada una de las pautas básicas necesarias para la vinculación interagencial, ya que establecerá una base compartida de conocimientos, habilidades y valores entre las diversas agencias, organizaciones e instituciones involucradas.

La capacitación común facilitará el desarrollo de un mismo lenguaje interagencial, una comprensión compartida de conceptos, objetivos y procedimientos. Esto será esencial para la vinculación interagencial debido a que las diversas agencias alcanzarán una comunicación clara y eficiente, evitando malentendidos y errores.

A través de la capacitación interagencial común, los profesionales de diferentes agencias adquirirán habilidades y competencias que son relevantes para las estrategias. Estas habilidades incluyen el trabajo en equipo, la resolución de problemas, la gestión de proyectos y la toma de decisiones, todas necesarios para el éxito de la vinculación interagencial.

La capacitación común ayudará a crear una visión interagencial y alinear los objetivos entre las agencias. Las diferencias en la formación o enfoque entre organizaciones pueden generar choques de intereses o de estrategias. La educación común, al establecer un marco de conocimiento compartido, reduce estos riesgos y favorece una vinculación más armónica.

La educación común también facilitará la creación de relaciones de confianza entre las Fuerzas. Cuando los individuos comparten los mismos principios y normas, se establecerá un ámbito común en el que la vinculación se volverá más eficiente.

La educación común permitirá que los equipos multidisciplinarios comprendan los roles y responsabilidades de cada agencia. Esto mejorará la implementación de estrategias y procedimientos, ya que cada parte involucrada sabrá cómo y cuándo deben intervenir, basándose en un entendimiento común de los objetivos y procesos a ejecutar.

Cuando los profesionales de las distintas fuerzas reciban una capacitación interagencial común, será más fácil generar ideas innovadoras y soluciones creativas a problemas complejos. La diversidad de perspectivas, combinada con un marco educativo compartido, fomentará el pensamiento crítico y la vinculación interagencial.

Se considerará que esta capacitación interagencial sea impartida desde las carreras de postgrado (Oficiales superiores), como así también en las carreras de grado conjuntas y específicas (oficiales jefes), pasando por los cursos regulares de perfeccionamiento (oficiales subalternos y suboficiales), y necesariamente en los Institutos de formación (cadetes y aspirantes) de las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad federales. Además deberá formar parte de los conocimientos necesarios del plan de capacitación de soldados voluntarios y agentes (tropa).

Sintetizando, la capacitación interagencial permitirá un grado de conocimiento profundo sobre las capacidades, limitaciones, metodología y procedimientos de otras fuerzas, y facilitará el diseño de estrategias y la unificación de los procedimientos a ejecutar.

4. ACCION INTERAGENCIAL:

La acción interagencial será considerada una de las pautas básicas para la vinculación interagencial que deberá enfrentar una amenaza compleja porque la respuesta requerirá más que simplemente una buena estrategia. La confianza mutua, el objetivo común, el trabajo en equipo y la gestión de las relaciones civiles son elementos interdependientes que garantizarán una respuesta efectiva, coordinada y eficiente.

La confianza mutua, el objetivo común, el trabajo en equipo y la gestión de las relaciones civiles serán factores esenciales en el éxito de una acción interagencial que deberá enfrentar una amenaza compleja, ya que influirán directamente en la coordinación, la eficacia y la resiliencia de las agencias involucradas. Asimismo, estos tres factores permitirán que la vinculación interagencial sea más efectiva, disminuyendo los efectos de las diferencias de las culturas organizacionales, estructuras, misiones y capacidades.

La confianza mutua, el objetivo común y el trabajo en equipo mejorarán la capacidad de las agencias para gestionar recursos y tomar decisiones rápidas, sino que también fortalecerán el compromiso mutuo y permitirán que las diversas entidades actúen de manera

interagencial para disminuir los efectos de la amenaza y alcanzar los objetivos establecidos.

Lograr la confianza mutua en una operación interagencial para enfrentar una amenaza compleja será un desafío determinante, ya que las agencias involucradas suelen tener diferentes misiones, culturas, prioridades y perspectivas. Sin embargo, la confianza será fundamental para asegurar que todos los actores colaboren de manera efectiva, sin fricciones, que podrían comprometer la respuesta ante la amenaza.

La confianza mutua en una operación interagencial se construirá con el tiempo, a través de la inteligencia compartida, el planeamiento común y el adiestramiento interagencial previo a las operaciones; mediante la comunicación constante, el trabajo interagencial, el respeto a las diferencias y la responsabilidad compartida. Se buscará generar un entorno de colaboración e integración, donde todas las agencias sientan que están trabajando hacia un objetivo común y que sus capacidades y esfuerzos son valorados.

El objetivo común implicará que todas las agencias deberán tener un entendimiento claro y común del objetivo de la operación. Además, requerirá no solo una alineación política y estratégica, sino también una comprensión de la naturaleza de la amenaza y el enfoque que se adoptará. Las amenazas complejas podrán involucrar aspectos militares, cibernéticos, informativos, económicos y sociales, por lo que cada agencia deberá conocer su papel en el marco de una estrategia interagencial.

Será fundamental definir metas concretas y medibles; estas deberán ser específicas, alcanzables y estar alineadas con la intención del nivel político de la operación. Esto reducirá los desacuerdos sobre prioridades y aumentará el sentido de unidad entre las agencias.

El trabajo en equipo será un factor determinante en esta acción interagencial que enfrentará una amenaza compleja, debido a que la respuesta requerirá la integración de diferentes habilidades, conocimientos y recursos. Las agencias deberán trabajar de manera cohesionada, aprovechando las fortalezas de cada una para abordar las distintas dimensiones de la amenaza.

En conflictos armados complejos, la diversidad de capacidades y perspectivas que aportarán las distintas agencias será un activo valioso para desarrollar soluciones innovadoras. El trabajo en equipo fomentará la creatividad, ya que las ideas de diferentes

actores se combinarán para encontrar la solución más eficaz.

El trabajo en equipo, apoyado por la confianza mutua y un objetivo común, generará un sentido de apoyo y compromiso entre los integrantes de las distintas agencias, lo que contribuirá a mejorar la moral y el desempeño en situaciones críticas.

La gestión de las relaciones civiles como parte de la acción interagencial, requerirá un enfoque centrado en la protección de la población, el uso eficiente de los recursos, la comunicación efectiva y la toma de decisiones transparentes y oportunas. Todo ello generará un impacto positivo y minimizará los efectos negativos sobre la población.

La adecuada gestión será determinante para mantener la legitimidad y el apoyo civil; aspectos que incidirán de manera directa y significativa en los objetivos políticos, y que podrán generar nuevas limitaciones o restricciones a la acción interagencial.

Esta gestión será dinámica, adaptativa y centrada en objetivos comunes, los cuales deberán abordar las necesidades urgentes de la población afectada por la amenaza compleja. Asimismo garantizará la seguridad, el orden y la recuperación posterior a mediano o largo plazo.

CONCLUSIONES:

El problema de esta investigación se enfoca en determinar ¿cuáles son las pautas básicas necesarias para la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales, que favorecen una respuesta eficaz del Estado ante un conflicto armado en ambiente complejo?

La hipótesis de esta investigación expresa que la limitación legal y la inexistencia de una doctrina interagencial en Argentina, producto de la disociación normativa entre Defensa y Seguridad, dificulta una respuesta eficaz de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales ante un conflicto armado complejo lo que evidencia la necesidad de establecer pautas básicas para su vinculación interagencial.

A continuación se expresan los objetivos parciales y sus conclusiones correspondientes.

1. Relacionado al objetivo específico:

Describir las características del sistema internacional y la crisis del Estado, donde los nuevos actores accionan en base a sus propios intereses incluyendo como herramienta el conflicto.

Sobre lo expresado en el capítulo I, el estudio de casos, la opinión de expertos y la Cumbre de Mendoza, se concluye que el sistema internacional presenta una creciente complejidad, caracterizada por la multipolaridad, la interdependencia global y la diversificación de actores. Esta transformación genera un entorno en el que los nuevos actores juegan un papel cada vez más relevante, y a menudo promueven o sostienen conflictos en función a sus propios intereses y estrategias, lo que origina nuevas dinámicas en las relaciones internacionales.

El sistema internacional se caracteriza por una creciente diversidad de actores, interconexión global y el uso cada vez más sofisticado del conflicto armado como herramienta estratégica. La crisis del Estado, frente a la aparición de los nuevos actores que desafían las normas tradicionales y afectan los intereses vitales, hace cada vez más compleja la resolución de los conflictos y la gestión de las relaciones internacionales. No obstante el Estado mantiene su rol de actor preminente, aunque no excluyente, en el ámbito internacional.

2. Relacionado al objetivo específico:

Describir el pensamiento de académicos y asesores militares sobre las amenazas emergentes de los conflictos armados complejos

En este sentido el pensamiento de académicos y asesores militares sobre las denominadas amenazas complejas coincide con la nueva visión de la política argentina establecida en diciembre del año 2024 mediante los Decretos 1112/24 y 1107/24.

Estas amenazas complejas se enmarcan en la necesidad de comprender y adaptarse a un panorama de seguridad multidimensional, caracterizado por la presencia de actores no estatales, redes criminales, ciberataques y campañas de desinformación. Estas nuevas formas de agresión desbordan los marcos tradicionales de defensa, y plantean múltiples desafíos para los Estados.

En consecuencia, se concluye que una respuesta estatal efectiva requiere una articulación interagencial que integre las capacidades de defensa, seguridad, inteligencia, diplomáticas, finanzas, salud, humanitarias y otras agencias. Cabe señalar que la vinculación interagencial no solo es una opción viable, sino que una condición necesaria para enfrentar eficazmente las amenazas complejas, garantizando al mismo tiempo la legitimidad democrática de la acción estatal.

3. Relacionado al objetivo específico:

Describir e identificar las características y dificultades propias de las operaciones interagenciales en Brasil.

En el caso del empleo de las Fuerzas Armadas de Brasil en las operaciones Interinstitucionales con otras agencias del Estado constituyen un componente esencial para enfrentar amenazas complejas como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la protección del medio ambiente.

La implementación de las operaciones interinstitucionales en Brasil, descritas en el Capítulo III, se realizan desde hace más de una década, indistinto de las ideologías políticas de los gobiernos de turno lo que ha permitido actualizar y adecuar el marco legal, durante sucesivos gobiernos, logrando estandarizar procedimientos y conductas favoreciendo el desarrollo de una cultura interagencial entre las organizaciones involucradas.

Las operaciones interinstitucionales en Brasil se caracterizan por una estrecha colaboración entre las Fuerzas Armadas y diversas agencias de seguridad, entidades gubernamentales, organizaciones civiles; y por la ejecución coordinada de acciones en el nivel estratégico, operacional y táctico. Estas operaciones permiten mejorar la eficiencia de las respuestas ante amenazas complejas que afectan transversalmente a toda la sociedad, aunque también plantean desafíos relacionados con el uso adecuado de la fuerza y la protección de los derechos humanos.

4. Relacionado al objetivo específico:

Describir e identificar la influencia de los Decretos 1112/24 y 1107/24 en la separación entre defensa y seguridad como así también en la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y de seguridad federales.

Se concluye que ambos decretos introducen una reinterpretación del marco normativo vigente. El Decreto Reglamentario 1112/24 redefine el rol del Instrumento Militar frente a amenazas y agresiones de origen externo, mientras que el Decreto 1107/24, orientado a la protección de objetivos de valor estratégicos, delimita con mayor precisión el tipo de amenazas a enfrentar.

Se considera necesario adecuar el marco legal argentino para garantizar el empleo interagencial de los medios del Estado ante un conflicto armado en ambiente complejo. En este sentido, el Decreto Reglamentario 1112/24 si bien representa un avance normativo significativo, no modifica la separación estructural entre defensa y seguridad establecida por la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interior, lo que evidencia la necesidad de una revisión de estas leyes para alcanzar una estructura legal más sólida.

La nueva reglamentación sienta un precedente legal relevante y se considera un instrumento de la política de defensa, al promover la cooperación y complementación entre las fuerzas armadas y de seguridad federales a través de ambos Ministerios. En este marco, se sustenta el presente proyecto de intervención como un aporte académico que contribuye a fortalecer la vinculación interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales ante un conflicto armado en ambiente complejo.

5. Relacionado al objetivo específico:

Identificar las pautas básicas de vinculación estratégica interagencial entre las fuerzas de armadas y fuerzas seguridad federales ante una amenaza compleja.

Se concluye que el análisis de casos, las entrevistas, la revisión documental y la normativa legal reciente evidencian la constatación de la necesidad de disponer de pautas básicas que permitan vincular estratégicamente la acción interagencial entre las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad federales frente a un conflicto armado complejo.

El presente proyecto de intervención se sustenta en una investigación integral, que incorpora revisión bibliográfica, análisis documental, estudio de casos y entrevistas a expertos. Estos insumos periten confirmar la hipótesis planteada y fundamentan la propuesta desarrollada.

Las pautas básicas identificadas en esta investigación son: **Legislación y Regulación Interagencial, Diseño Interagencial, Capacitación Interagencial y Acción Interagencial.**

Empleando los criterios de análisis de adecuación, factibilidad y aceptabilidad, se expresan las siguientes consideraciones:

Adecuación: La propuesta de estas pautas básicas se considera adecuada, ya que genera una respuesta rápida, coordinada, legal y eficaz ante los conflictos armados en ambientes complejos, y aborda las dificultades del contexto normativo argentino. Además adapta las estrategias de defensa y seguridad, y mejora la vinculación interagencial frente a la integración de organizaciones heterogéneas que demandan este tipo de conflicto.

Factibilidad: La propuesta resulta factible, en tanto existen antecedentes regionales como las operaciones interinstitucionales desarrolladas por las Fuerzas Armadas de Brasil, que demuestran la viabilidad del enfoque interagencial. Si bien se reconocen limitaciones legales y doctrinarias en el contexto argentino, la nueva reglamentación de la Ley de Defensa representa un primer paso. La actualización normativa es un proceso necesario y realizable, aunque implique reformas. La capacitación común y el diseño organizacional flexible son aspectos que pueden implementarse progresivamente.

Aceptabilidad: Las entrevistas a expertos, muestran opiniones diversas, e incluso en algún caso contradictorias, lo que refleja la complejidad de la necesidad de una doctrina interagencial. A pesar de estas diferencias, los entrevistados coinciden en la

necesidad de fortalecer la vinculación interagencial, aunque reconocen que la implementación de las pautas requiere consenso militar y político. Así mismo el énfasis en la protección ciudadana y la legitimidad de las acciones se identifica como un factor determinante para lograr la aceptación social y política. En síntesis, las multiplicidad de perspectivas expertas enriquecen el análisis.

Finalmente, se considera que las pautas básicas para la vinculación interagencial constituyen una herramienta necesaria para la respuesta del Estado frente a amenazas complejas. Su importancia radica en que contribuye al fortalecimiento Institucional, representan un aporte concreto a la doctrina vigente y promueven una respuesta estatal más eficaz ante conflictos armados en ambientes complejos.

Como cierre de esta investigación se identifican posibles temas de investigaciones, que complementarían esta contribución académica, entre ellos:

- Tipos de operaciones interagenciales
- Procedimientos interagenciales.
- Centro de operaciones interagenciales.
- Capacitación Interagencial.

Visto que los Decretos 1112/24 y 1107/24 han avanzado en un modelo de integración no contemplada con anterioridad; pongo en consideración para ser incluido en el Glosario de terminología militar para la acción militar conjunta el término:

Vinculación interagencial: Es un proceso entre distintas agencias e instituciones del Estado, militares, policiales y civiles orientados a enfrentar amenazas complejas que superan la capacidad de respuesta individual de cada organismo. Esta articulación busca integrar planificación, comunicación efectiva y objetivos compartidos, todo en un mismo marco legal. La vinculación interagencial refuerza la legitimidad de las acciones del Estado.

Esta vinculación interagencial debe considerarse más que un procedimiento entre agencias es un proceso político porque lo que está en juego son los intereses vitales del Estado o la continuidad del gobierno

ANEXO 1: ENTREVISTA A EXPERTOS

Matriz de análisis de entrevista a actores claves:

Si bien la vinculación interagencial, es un concepto que puede abarcar desde el nivel táctico hasta el estratégico nacional, el análisis de este proyecto de intervención se centrará a nivel estratégico militar, siendo este es el ámbito (militar) donde se realizaron las entrevistas a los expertos académicos, (Director de la Maestría en Estrategia Militar - Escuela Superior de Guerra Conjunta – UNDEF) de planeamiento, (al Director General de Planeamiento Estratégico del Estado Mayor Conjunto de las FFAA) y de adiestramiento (al Comandante de Adiestramiento y Alistamiento del Ejército) ya que esta propuesta es académica y no ha sido presentada a las autoridades del Estado Mayor Conjunto y consecuentemente de otros Ministerios y Agencias.

Con las respuestas de los expertos se elaboró la siguiente matriz de análisis y las consideraciones posteriores son tenidas en cuenta para las conclusiones de este trabajo de investigación.

Ámbito/Pregunta	PREGUNTA Nro 1 ¿Cuáles considera usted que serían los nuevos actores que pueden accionar en nuestro país en base a sus propios intereses incluyendo como herramienta el conflicto?
ACADEMICO	Estos aspectos hacen que actores como potencias internacionales (China, EE.UU., Inglaterra, puedan promover acciones de zona gris por debajo del conflicto formal, evitando el empleo de las FFAA y desarticulando el sistema de defensa de la soberanía nacional. Por otro lado, existen otros actores como el narcotráfico, el crimen organizado y compañías con potencial económico para poder llevar adelante acciones diversas que también atentan contra la soberanía e institucionalidad del Estado.
PLANEAMIENTO CONJUNTO	Es en este marco en donde surgen nuevos actores, y otros no tan nuevos, como el terrorismo internacional, el narcotráfico, el crimen organizado, grupos especialistas en ciberataques y operaciones de información, grupos que reclaman concesiones territoriales en reclamo de pueblos originarios, organizaciones que recurren a la violencia para el logro de sus propios objetivos. El Estado Argentino posee bienes y ciudadanos en distintas zonas de conflictos que deban ser repatriados, entre otros.
ADIENT Y ALIST OPERACIONAL	En particular, a nivel regional, podríamos identificar en la frontera con Brasil y Paraguay al Comando Bermello y el Primer Comando de la Capital. Así también, estos grupos ligados al narcotráfico se encuentran vinculados en red con individuos que sirven al Hezbollah y con empresas o individuos dedicados al lavado de activos, tráfico de armas y de personas.
Contradicciones / Sesgos	No se manifestaron – No se observaron

Ámbito/Pregunta	PREGUNTA Nro 2 ¿Qué consideración puede realizar sobre como las amenazas complejas pueden afectar al nivel político de conducción del Estado?
ACADEMICO	Su principal objetivo es desestabilizar la sociedad, a través de la creación de la desunión y la separación empleando acciones de guerra legal, operaciones de influencia, operaciones psicológicas, operaciones de información, acciones violentas promoción de la rebelión contra el poder formal y fundamentalmente desvalorizando el valor del Estado y las tradiciones para reducir la autoestima de la sociedad a prácticamente a cero.
PLANEAMIENTO CONJUNTO	El abordaje de la problemática debe ser integral, integrando todas las herramientas del Estado en donde las capacidades del Instrumento Militar juegan un rol preponderante en el caso de la Misión principal y de valiosa contribución en apoyo a otras agencias del Estado, en donde se requiere disponer de información de Inteligencia en oportunidad para alcanzar resultados óptimos.
ADIENT Y ALIST OPERACIONAL	Dadas las circunstancias de inestabilidad política y económica con la que asumió el gobierno actual y con la aparición de actores, de difícil identificación, que operan amparados en una compleja red delictiva, donde llegada la oportunidad podrían socavar el liderazgo del gobierno a través del levantamiento de masas, al igual como ocurriera en el año 2001.
Contradicciones / Sesgos	El experto en planeamiento Mil Conjunto se limita en su expresión a lo estrictamente vigente en la Ley de Defensa: Amenaza Estatal externa y las misiones subsidiarias de apoyo a fuerzas de Seguridad Federales.
Ámbito/Pregunta	PREGUNTA Nro 3 ¿Qué opinión puede expresar sobre la necesidad de una respuesta interagencial ante un conflicto emergente de amenazas complejas?
ACADEMICO	La única solución para la defensa del estado es la acción interagencial, nuestro país ha orientado la cuestión de la defensa en un aspecto sectorial, exclusivo del Min Def, de manera completamente contraria a lo que establece la Ley de Defensa Nacional, de esta manera el poder político quitó capacidad defensiva al estado que está cada vez más débil frente a las diferentes amenazas complejas que lo aquejan. Ante esta situación las operaciones interagenciales son el camino para redimir los daños causados.
PLANEAMIENTO CONJUNTO	El marco legal vigente es determinante al momento de brindar una respuesta interagencial, ya que el establece los límites del accionar, los derechos y las responsabilidades de cada una de las Agencias que intervienen.
ADIENT Y ALIST OPERACIONAL	En relación a la pregunta y hasta tanto la actual legislación, en materia de Defensa y Seguridad, no tenga una aprobación distinta al espíritu que reglamentan ambas leyes, la respuesta interagencial por parte de las fuerzas armadas se encuentra limitada al apoyo logístico de las fuerzas de seguridad, a excepción del derecho al uso de la Fuerza, por parte del Estado, ante una situación de estado de sitio o a la legítima defensa de las Fuerzas Armadas ante agresión externa a la jurisdicción militar.
Contradicciones / Sesgos	No se formularon -

Ámbito/Pregunta	PREGUNTA Nro 4 ¿Qué aspectos considera usted necesarios para lograr una vinculación interagencial eficiente entre las Fuerzas Armadas y de Seguridad ante la necesidad de enfrentar un conflicto de amenaza compleja en nuestro país?
ACADEMICO	El primer paso que debe lograrse es una estrategia de defensa nacional integral en lo horizontal e integradora en el sentido vertical, a partir de la cual se debieran establecer las coordinaciones y obligaciones de tareas coordinadas entre las diferentes agencias en mesas especializadas para cada uno de las amenazas complejas que se encuentran afectando el país.
PLANEAMIENTO ESTRATEGICO MILITAR	Es lógico considerar que una óptima vinculación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad se da desde el más alto nivel, debe venir de los lineamientos y criterios emanados de la Jefatura de Gabinete de Ministros que es el organismo que coordina el accionar de los Ministerios en función de las directivas del Presidente de la Nación.
ADIENT Y ALIST OPERACIONAL	Considero necesario y prioritario el establecimiento del marco legal adecuado, tiempo prudencial para el reordenamiento del instrumento militar en cuanto al equipamiento, la organización y su adiestramiento; la posibilidad de compartir información criminal proveniente de las Fuerzas de Seguridad; la posibilidad de realizar inteligencia interior y la organización, designación de jueces militares y el funcionamiento de tribunales militares que juzguen hechos delictivos como consecuencia de acciones militares ordenadas por quien ejerza u ostente la potestad para ordenar el empleo del instrumento militar.
Contradicciones / Sesgos	No se formularon -

Consideraciones de las entrevistas a expertos:

Pregunta Nro 1:

Las opiniones de los expertos reflejan la diversidad de perspectivas sobre las características del sistema internacional y la influencia de los nuevos actores sobre el Estado, del análisis se identifican amenazas no convencionales que ponen en riesgo la soberanía, como el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, y reconocen la interconexión de actores internacionales y locales.

Cada respuesta tiene un enfoque distinto; la académica esta más centrada en los actores globales y económicos que operan en la zona gris, la de planeamiento conjunto se enfoca en estrategias integradas y la de adiestramiento se centra en la capacitación práctica frente a actores regionales y locales.

Aunque las respuestas se diferencian, se complementan eficazmente al abordar distintas dimensiones de la misma problemática. La combinación de estas tres perspectivas proporciona una visión más completa de los nuevos actores que pueden accionar en nuestro país en base a sus propios intereses incluyendo el conflicto como herramienta.

Pregunta Nro 2:

Las tres respuestas comparten un enfoque común al reconocer las amenazas complejas que afectan al estado a través de acciones que buscan socavar la autoridad y la cohesión social del mismo.

Aunque las respuestas tratan sobre las mismas amenazas, cada una tiene un enfoque particular, tanto en su naturaleza como en las estrategias sugeridas para abordarlas.

El enfoque del experto en planeamiento militar conjunto plantea una contradicción y una visión sesgada sobre las amenazas al Estado, este se limita a lo estrictamente vigente en la Ley de Defensa: Amenaza Estatal externa y las misiones subsidiarias de apoyo a fuerzas de Seguridad Federales. No abre la puerta a una estrategia interagencial, sino que considera solo las relaciones actuales de comando, funcionales y de apoyo.

Los enfoques académicos y de adiestramiento militar son considerados complementarios desde su comprensión teórica, pasando por la estrategia de respuesta coordinada del Estado, hasta la preparación operativa para el empleo de los medios ante posibles crisis.

Pregunta Nro 3:

Sobre las características y dificultades del trabajo interagencial para enfrentar amenazas complejas; podemos identificar que todas coinciden en la necesidad de una acción interagencial entre diferentes agencias del estado, y todas mencionan las limitaciones legales que afectan la capacidad de intervención de las fuerzas armadas.

La opinión académica propone una reforma estructural de la defensa del estado, el planeamiento estratégico conjunto se enfoca en cómo trabajar dentro del marco legal actual, y desde el adiestramiento y alistamiento se centra en la preparación táctica y las restricciones operacionales de las fuerzas armadas.

Las respuestas ofrecen un enfoque integral, desde la visión crítica y normativa de la respuesta académica, pasando por la estrategia y coordinación interagencial del planeamiento estratégico conjunto, hasta la preparación operativa detallada por parte del adiestramiento y alistamiento.

Pregunta Nro 4:

Sobre los aspectos necesarios para una vinculación interagencial eficiente, los expertos coinciden en que una defensa integral implica la coordinación interagencial entre diversas agencias y ministerios, así mismo es necesario reordenar y reorganizar los esfuerzos de defensa y seguridad del estado para hacer frente a las amenazas complejas.

La respuesta académica propone una estrategia holística de integración interagencial, el planeamiento estratégico conjunto enfatiza la coordinación política y estructural desde el más alto nivel del gobierno, y el adiestramiento y alistamiento se enfoca en la preparación operativa y el marco legal que habilite a las fuerzas armadas a actuar dentro de los límites establecidos.

BIBLIOGRAFIA:

ACNUR. (2019). *Operación de Acogida celebra su primer aniversario integrando venezolanos y brasileños*. ACNUR. <https://www.acnur.org/noticias/historias/operacion-de-acogida-celebra-su-primer-aniversario-integrando-venezolanos-y>

Amnistía Internacional. (2024, 12 de marzo). Reuter. http://www.reuters.es/news/newsArticle.aspx?type=topNews&storyID=2006-09-14T143054Z_01_SAN451998_RTRIDST_0_OESTP-LIBANO-AMNISTIAHEZBOLA.XML

Annan, K. (2006, agosto). El ataque en Qana fue una violación del DICA. <http://www.20minutos.es/noticia/146565/0/Annan/Qana/declaraciones/>

Arrambide, J. (2016, 4 de marzo). La poderosa 'Ndrangheta, la organización criminal italiana que expande sus negocios en el mundo. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/la-ndrangheta-nueva-reina-de-la-mafia-italiana-nid571653/>

Banco Mundial. (2017). Indicador VC.IHR.PSRC.P5 (2000–2014). <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?end=2014&locations=CO&page=3&start=2000>

Banco Mundial. (2017). Indicador NY.GDP.MKTP.KD.ZG (2000–2015). <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2015&locations=CO&page=3&start=2000>

Banco Mundial & ACNUR. (2021). *Estudo sobre integração de refugiados e migrantes da Venezuela no Brasil* [PDF]. ACNUR Brasil. https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2021-integracao-venezuelanos-brasil-banco-mundial_2.pdf

BBC News. (2022). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020>

BBC News. (2011, 26 de diciembre). Brasil sexta economía del mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/12/111226_economia_brasil_sexta_economia_mundo#:~:text=En%20una%20nueva%20muestra%20del,mundo%20superando%20a%20Reino%20Unido

Boletín Oficial de la República Argentina. (2023, 27 de septiembre). Legislación y avisos oficiales. Comando General Electoral. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/243781/20210430>

Brands, H. (2016). *Paradoxes of the Grey Zone*. Philadelphia: Freing Research Institute.

Brands, H. (2024, 26 de enero). The next global war: How today's regional conflicts resemble... *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/next-global-war>

Brasil. (2014). *Forças Armadas são autorizadas a atuar em operação no Rio*. Recuperado de <http://www.brasil.gov.br/defesa-eseguranca/2014/04/forcas-armadas-sao-autorizadas-a-atuar-em-operacao-no-rio>

Brasil, Ministerio de Defensa. (2014, 1 de enero). Operaciones Ágata. <http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/operacoes-agata.html>

Brzezinski, Z. (1998). *El Gran Tablero Mundial*. Barcelona: Paidós.

- Celi, P. (2015). *La seguridad multifuncional en la región*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia; Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Chossudovsky, M. (2002). *Globalización de la pobreza y el nuevo orden*. Montreal: Centro de Investigación de la Globalización.
- Comando del Ejército, Brasil. (2013). *Operaciones en ambientes interagenciales*. Brasilia: Ejército de Brasil.
- Crisis Group International. (2021, 20 de febrero). Raíces profundas: coca, erradicación y violencia en Colombia. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia>
- Dallanegra Pedraza, I. (2003). *Reformulación del orden mundial*. Buenos Aires: Apple Books.
- Defesa Net. (2011, 8 de septiembre). <http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/2687/eb-em-revista---noticias-do-exercito>
- Derbez, L. (2006). *La perspectiva mexicana frente a la seguridad multidimensional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Diario Oficial da União [Brasil]. (1999, 10 de junio). Ley Complementaria nro 97. Diario Oficial.
- Diario Oficial da União [Brasil]. (2004, 2 de septiembre). Ley Complementaria nro 117. Diario Oficial.
- Diario Oficial da União [Brasil]. (2011, 9 de junio). Decreto N° 7496. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_
- Díaz, J. (2016). Del diagnóstico a la acción, una mirada a la seguridad multidimensional desde el Perú. *Hemisferio. Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, pp. 100–113.
- Dubreuil, B. (2010, 16 de mayo). *Human evolution and the origin of Hierarchies: The State of Nature*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Estado Mayor Conjunto [Argentina]. (2023). *Glosario de términos de empleo para la AMC – PC 00-02* [Proyecto]. Buenos Aires: EMCO.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas (Argentina). (2024) *Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta PC 00-01*(Proyecto). Buenos Aires: EMCO
- Estado Mayor Conjunto [Brasil]. (2020). *Doctrina de Operaciones Conjuntas*. Brasilia.
- Europapress.es. (2007, 13 de junio). [http\(s\)://...olmert-asegura-guerra-hezbollah-fue-exito-20070713000129.html](http(s)://...olmert-asegura-guerra-hezbollah-fue-exito-20070713000129.html)
- Farah, D. (2012). *Transnational Organized Crime, Terrorism and Criminalized States in Latin America: An Emerging Tier-One National Security Priority*. Washington, DC: U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA, EE. UU.
- Fisk, R. (2006, 17 de agosto). Lebanon death toll hits 1,300. The Independent. Recuperado de <https://www.countercurrents.org/leb-fisk170806.htm>

- FMI. (2017). Report for Selected Countries and Subjects.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.spx?sy=2000&ey=2015&ssm=1&ss>
- Francia, M. de. (2024, 29 de marzo). Situación en Ucrania desde 2014.
<https://www.diplomatie.gouv.fr/es/fichas-de-paises/ucrania/situacion-en-ucrania-que-hace/la-situacion-en-ucrania-desde-2014/>
- Gordon, S. (2023, 3 de mayo). *Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today*. Cambridge: Harvard University Press, p. 4.
- Guillén, M. (2006). *El auge de la empresa multinacional española*. Indianapolis: Marcial Pons.
- Hernández Sampieri, R. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw Hill.
- Hobbes, T. (1978). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. San Juan de Puerto Rico: Editorial Universidad de Puerto Rico.
- Hoffman, F. (2009). Hybrid vs Compound War. *Armed Forces Journal*.
- Huerta, B. T. (2010). *Estructura económica internacional*. Madrid: Alianza.
- Human Rights Watch. (2024, 12 de abril). Israel/Lebanon: Qana death toll at 28.
<https://www.hrw.org/news/2024/04/12/israel/lebanon-qana-death-toll-28>
- Humanas.org. (2016, 2 de octubre). Cronología de los acuerdos por la paz, Colombia.
<https://web.archive.org/web/20161002094951/http://www.humanas.org.co/pagina.php?p=82>
- Infobae.com. (2012, 21 de agosto). Un mega operativo Brasil desnudezó el descontrol en la triple frontera.
<https://www.infobae.com/2012/08/21/665936-un-megaoperativo-brasil-desnudo-el-descontrol-l-a-triple-frontera/>
- Kaplan, M. (1997). *System and Process in International Politics*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial*. Barcelona: Debate.
- Korybko, A. (2019). *Guerra Híbrida*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Locatelli, O. (2017, diciembre). https://www.undef.edu.ar/fmc/pdf/ESGCFFAA-2016_pdf-46.pdf
- Maissoneuve, E. (1998). *La metamorfosis de la violencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ministerio de Defensa [Brasil]. (2012). *Operaciones Interagenciales*. Brasilia: Ministerio de Defensa.
- Mundo.es. (2014, 18 de marzo). Putin sentencia que Crimea es parte fundamental de Rusia.
<https://www.elmundo.es/internacional/2014/03/18/53282b93268e3e122a8b4570.html>
- OEA. (2003, 27–28 de octubre). Organization of American States.
https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.p

ONU. (1992). United Nations Conference on Environment and Development: Agenda 21. Río de Janeiro.

ONU. (2011). *Informe Mundial sobre las Drogas 2011*. www.unodc.org/wdr

ONU. (2018, 7 de diciembre). https://digitallibrary.un.org/record/767883/files/A_RES_68_262-ES.pdf.

ONU. (2022, 28 de mayo). <http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/esa/faq.htm>

ONU. (2022). <https://news.un.org/es/story/2022/10/1516097>

ONU. (2022, 20 de septiembre). ¿Qué es más venenoso para la humanidad, la cocaína, el carbón o el petróleo? Pregunta Gustavo Petro. <https://news.un.org/es/story/2022/09/1514801>

ONU, o. c. (2024, junio). UNODC. <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

ONU. (2017). La ONU da por terminada la dejación de armas de las FARC. <https://news.un.org/es/story/2017/09/1386501>

U.S. Department of State. (s.f.). usinfo.state.gov. Recuperado el 15 de abril de 2024, de <https://usinfo.state.gov>

Pardo de Santayana, J. (2025). *XXIII Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos. Panorama Geopolítico de los Conflictos*. Madrid: CESEDEN – XXII CAEEOSI.

El País. (2016). Gobierno y FARC firmaron nuevo acuerdo de paz en Bogotá. <https://elpais.com/america-colombia/2024-11-27/>

Petro, G. (2022, 21 de septiembre). Gustavo Petro justificó/aclaró su posición sobre la legalización de las drogas: es una enfermedad. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/21>

Qiao, L. (1999). *Guerra más allá de los límites*. Beijing: La Casa de Publicaciones de Arte y Literatura del EPL (Traducción ESGC-UNDEF).

Real Academia Española. (2022, 19 de octubre). Diccionario de la RAE. <https://dle.rae.es/estado>

Reuters. (2006, 14 de septiembre). *Amnistía Internacional*. http://www.reuters.es/news/newsArticle.aspx?type=topNews&storyID=2006-09-14T143054Z_01_SAN451998_RTRIDST_0_OESTP-LIBANO-AMNISTIAHEZBOLA.XML

Rivera Vélez, F. (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLASCO-Ecuador.

Rochester, F. (2000). *Relaciones Internacionales. Situación Global en el Siglo XXI*. Nueva York: McGraw Hill.

Rubbi, L. & colaboradores. (2020, abril). Revista electrónica (ISSN: 1390-938x). https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/168596/CONICET_Digital_Nro.92c9435c-fff2-4c46-92a9-ff0c4e1812f7_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Sanahuja, J. (2025). *Cambios globales en las estructuras de poder: crisis de globalización, orden internacional e interregno*. Madrid: CESEDEN – XXIII CAEEOSI.

Sánchez-Herráez, P. (2014). Instituto Español de Estudios Estratégicos.
<https://produccioncientifica.ucm.es/investigadores/142261/colaboracion>

Sánchez-Herráez, P. (2007). *El Líbano: ¿Viejos enemigos, nuevos procedimientos?* Madrid: Revista Ejército N° 792.

Santos, J. (2015, septiembre). Colombie: L'adieu aux armes. *Politique Internationale*, pp. 147, 161–170.

The Washington Post. (2014, 18 de marzo). Putin says Russia will protect the rights of Russians abroad. https://www.washingtonpost.com/world/transcript-putin-says-russia-will-protect-the-rights-of-russians-abroad/2014/03/18/432a1e60-ae99-11e3-a49e-76adc9210f19_story.html

Toffler, A. (1979). *Tercera ola*. Barcelona: Plaza & Janés.

Universidad Nacional de La Plata (UNLP). (2019, julio). Instituto de RR. II.
<https://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2019/07/efem%C3%A9rides-hassan-marzo.pdf>

U.S. Department of State (archivado). (2005). usinfo.state.gov.
<https://web.archive.org/web/20080419060744/http://usinfo.state.gov/esp/Archive/2005/Mar/04-844929.html>

U.S. Congress. (2005, 22 de junio). Report for Congress—Plan Colombia: A Progress Report.
<https://sgp.fas.org/crs/row/RL32774.pdf>

Visión Conjunta. (2016, septiembre). *Visión Conjunta*, Año 8 (Nro 14), p. 39.
<http://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/733>

Weber, M. (2009). *El Político y el Científico* (5.ª ed.). Madrid: Editorial Alianza.

Weber, K. (2015). *Country Risk Report*. Londres: BMI Research.