



**ESPECIALIZACIÓN EN ESTRATEGIA OPERACIONAL Y
PLANEAMIENTO MILITAR CONJUNTO**

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

TEMA:
Operaciones Interagenciales

TÍTULO:
**Particularidades de las operaciones en ambiente interagencial que el comandante
operacional debe que tener en cuenta en su planeamiento.**

AUTOR: Romina Lorena Carolina Soldad

Año 2018

RESUMEN

La realidad mundial actual presenta conflictos, tanto armados como producto de catástrofes naturales o antrópicas, de características muy diversas. Ante esto, el accionar de las fuerzas armadas, se verá integrado al de otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados. Es en este ámbito, en que las fuerzas armadas deben prepararse para el trabajo integrado al de otras agencias, propiciando el entendimiento común, la coherencia en el manejo de la información y respetando la cultura organizacional de cada ente que participa de las operaciones. Es éste un ámbito que presenta particularidades muy específicas que difieren sustancialmente de la dinámica de trabajo en ambientes exclusivamente militares.

Este documento analiza las características del ambiente interagencial y evalúa cuáles son los aspectos que pueden afectar el trabajo de un estado mayor de nivel operacional, para concluir cuáles son los aspectos fundamentales que un comandante operacional debe considerar al momento de desempeñarse en operaciones de este tipo. El estudio realizado, basado fundamentalmente en doctrina extranjera y lecciones aprendidas, logra determinar la complejidad de este ambiente. Dicha complejidad, no se da exclusivamente en el nivel estratégico, sino que repercute y se intensifica en el nivel operacional. Por cuanto, su comandante, debe dirigir sus esfuerzos a la inclusión, la comunicación y, principalmente a la unidad de esfuerzo, para incorporar actores otrora ajenos a su proceso de planeamiento, pero de gran relevancia para la resolución de las crisis actuales de todo tipo.

Palabras clave.

Operaciones Interagenciales – Ambiente Interagencial – Comandante Operacional – Operaciones Cívico–Militares.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	5
Marco normativo de las Fuerzas Armadas	5
1. Legitimidad del accionar de las Fuerzas Armadas	5
2. Alcances y limitaciones de la normativa de política de Defensa en Argentina.....	7
3. Exigencias de nuevos escenarios.....	11
4. Conclusiones parciales	15
CAPÍTULO II.....	16
El ambiente interagencial.....	16
1. Caracterización del ambiente interagencial.....	17
2. El trabajo de estado mayor de nivel operacional en un ambiente interagencial..	21
3. Particularidades que debe considerar el comandante operacional.	26
4. Conclusiones parciales	28
CONCLUSIONES	29
BIBLIOGRAFÍA	31

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Esquema de la DPDN	12
Tabla 2: Operaciones militares en tiempo de paz	14
Tabla 3: Desafíos para el comandante operacional en el ambiente interagencial	22
Tabla 4: Técnicas de colaboración y coordinación.....	25
Tabla 5: Particularidades de las operaciones interagenciales	27

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Integración del Sistema de Defensa Nacional.....	8
Figura 2: Características del ambiente interagencial	19
Figura 3: Enfoque comprensivo.....	22
Figura 4: Relaciones de coordinación.....	24

INTRODUCCIÓN

Con el fin de los conflictos armados convencionales, los Estados hacen frente hoy a situaciones de crisis mucho más complejas, en las cuales la vía diplomática y el poder militar son insuficientes para dar una solución. Esta solución ya no está dada por la imposición coercitiva de la propia voluntad.

Los conflictos y crisis actuales han cambiado sustancialmente en su desarrollo y características. Estos cambios se sustentan en las causas más variadas: desde el aumento poblacional concentrado en centros urbanos, el creciente interés por el control de recursos naturales, la concientización global sobre los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la rápida difusión –y consumo– de los hechos a través de medios de comunicación y redes sociales, hasta el desarrollo de tecnología con múltiples aplicaciones al alcance de todo tipo de actores.

Con este escenario, las fuerzas armadas, actúan –tanto en el marco de un conflicto armado como en la asistencia a situaciones de crisis– indefectiblemente integradas a otros entes gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados.

En este ámbito de trabajo con otros organismos tan heterogéneos, es importante propiciar el entendimiento común, la coherencia en el manejo de la información y el respeto a la cultura organizacional de cada agencia que participa en las operaciones. Todo ello para cumplir la misión beneficiándose de la característica básica del trabajo interagencial, la cual es evitar la duplicidad de acciones y optimizar el empleo de los recursos.

Si bien el origen mismo del trabajo interagencial se da en el nivel estratégico, no cabe duda de que el accionar de las distintas agencias *en el terreno* incidirá y afectará sensiblemente el desarrollo de los planes del nivel operacional, obligándolo a una necesaria e ineludible relación del factor militar con otros entes.

En esta realidad compleja, el liderazgo del comandante operacional adquiere nuevos desafíos. Es él quien debe identificar las fortalezas y debilidades que cada agente proporciona al sistema y explotarlas positivamente, en pos del cumplimiento de su misión. En el ejercicio del arte operacional, el comandante deberá *moverse* en un delicado equilibrio entre el comando de sus fuerzas, las relaciones con entidades civiles, el roce político y la exposición pública.

Esta forma de trabajo –marcada por la integración, en distinto grado, de entidades civiles y militares– es hoy aceptada e incorporada en todo el mundo. Desde ejércitos avanzados en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a otros ejércitos latinoamericanos, han dado cuenta de esta realidad.

Tal vez, la conciencia formal de la necesidad de este tipo de trabajo dentro de un teatro de operaciones comienza a plasmarse en distintos documentos de origen norteamericano y británicos a inicios del siglo XXI.

La Delegación del Reino Unido ante la OTAN señala en mayo de 2009: "La experiencia de las operaciones de la OTAN ha demostrado a los Aliados que la coordinación entre un amplio espectro de actores de la comunidad internacional, tanto militar como civil, es esencial para alcanzar objetivos clave de estabilidad y seguridad duraderas".¹ (Maj. DAVID, 2011, pág. 3)

Desde esas primeras experiencias se ha recorrido un largo camino hasta llegar, por ejemplo, a la ejecución del Ejercicio Integración 2017, llevado a cabo en Chile con 16 ejércitos participantes, entre ellos Argentina. Dicho ejercicio fue realizado en el mes de junio con el fin de entrenarse en la planificación, gestión y coordinación bajo un marco interagencial para prestar ayuda ante una situación de catástrofe. Se aprecia, entonces, que este camino recorrido ha ido ampliando en forma exponencial el alcance de las operaciones interagenciales.

Sin embargo, las fuerzas armadas argentinas, a pesar de contar con experiencia en el trabajo interagencial, en la asistencia a catástrofes y a través de su participación en misiones de paz, no ha logrado reunir los elementos necesarios para capacitar, en el marco institucional, a sus cuadros y tropa en las particularidades de estos escenarios actuales.

Cabe aclarar, que en la conformación de sistemas interagenciales, las capacidades que se pueden configurar son muy variadas. En otras palabras, dependiendo del momento del conflicto o catástrofe en que se esté actuando, la presencia o el accionar militar puede tener mayor o menor incidencia. Por ejemplo, el componente militar tiene un rol protagónico en las fases iniciales de las operaciones militares de paz en las cuales es necesario el restablecimiento del orden público. Sin embargo, al evolucionar la resolución del conflicto, cobra preponderancia el accionar de distintas organizaciones de carácter humanitario. Sin embargo, si bien el foco de los esfuerzos puede variar conforme se

¹ Traducción propia del original: The UK Delegation to NATO notes, "Experience from NATO operations has demonstrated to Allies that coordination between a wide spectrum of actors from the international community, both military and civilian, is essential to achieving key objectives of lasting stability and security."

desarrolla un conflicto o catástrofe, es altamente probable que sea el comandante operacional (entiéndase: la autoridad militar) quien tenga la responsabilidad de dirigir dichos esfuerzos a lo largo de todo el proceso.

Como se ha mencionado, no existe en la actualidad doctrina, ni específica ni conjunta, en esta materia en las fuerzas armadas argentinas. Para el análisis de esta temática se cuenta con doctrina proveniente de la OTAN y sus principales integrantes. Se cuenta también con doctrina desarrollada por países regionales como fuente de consulta y numerosas publicaciones informativas militares extranjeras enfocadas, principalmente, en lecciones aprendidas del trabajo interagencias y publicaciones locales abordando distintos aspectos salientes de este tipo de operaciones.

Esta investigación se enfocará en identificar aquellos aspectos salientes de la dinámica de trabajo en sistemas interagenciales que son muy diferentes a la dinámica de trabajo que se da en un estado mayor puramente militar. Por ejemplo, en las relaciones con organizaciones civiles no se presenta en forma tan clara la férrea cadena de comando a la que se sujeta el personal militar. Otro aspecto distintivo es el manejo de información. En este ámbito, la información se encuentra al alcance de todos, con restricciones mínimas, y su distribución será dada bajo criterios más laxos, con posibilidad de alcanzar redes sociales en un período muy corto.

Estos son algunos de los factores que se le presentarán al comandante operacional y que éste debe tener en cuenta a los efectos de alcanzar sus objetivos.

Las operaciones interagenciales, aún en los casos en los que no se las denomine como tales, se configurarán en acciones de nivel operacional no sólo en situaciones de conflicto armado, sino también ante emergencias, desastres naturales y en el marco de operaciones militares de paz.

Así y ante la ausencia de doctrina vigente que contemple estas nuevas circunstancias, este trabajo se centrará en proporcionar a la máxima autoridad del nivel operacional ciertas herramientas que le permitan ver la complejidad del total del sistema humano con que trabaja y puntualizar aquellas características críticas para generar un ámbito de trabajo responsable, positivo y dirigido a la resolución del problema.

De esta forma, y en pos de lograr determinar los aspectos en un ambiente interagencial que el Comandante Operacional debe considerar y capitalizar para el mejor cumplimiento de su misión, es que se estructurará el presente trabajo en dos capítulos. En el primero, se

pretende analizar el encuadramiento normativo en el que las fuerzas armadas argentinas ejecutan sus actividades. A su vez, y a la luz de recientes modificaciones en las normas legales y en la intención política respecto del empleo de sus fuerzas en materia de Defensa y Seguridad Interior, se analizarán los alcances y limitaciones propuestos y cómo este hecho incide en el trabajo de los elementos militares en un ambiente interagencial.

En el segundo capítulo, completamente abocado al ambiente interagencial, se caracteriza dicho ambiente para contrastarlo con el trabajo en un estado mayor de exclusiva constitución militar. Asimismo, y apoyado en distintas lecciones aprendidas, se pone énfasis en las particularidades de la interacción con otras agencias que suscitarán situaciones posibles que comandante operacional pueda enfrentar. Finalmente, a modo de resultado, se plasma en una guía, los distintos aspectos que deba considerar el nivel operacional en la figura de su comandante al momento de desarrollar operaciones en cooperación con otras agencias.

Se plantea como hipótesis que las particularidades del ambiente interagencial estarán relacionadas con los siguientes conceptos: la optimización en el empleo de los recursos al eliminar la duplicidad de esfuerzos; la identificación de las capacidades y limitaciones de cada agencia y de las propias fuerzas; la gestión de la información; la capacitación en trabajo interagencial; y también en los pilares de las operaciones interagenciales reunidos en el postulado de las “seis ‘C’”: comprensión, coordinación, cooperación, compromiso, consenso y comunicación.

La elaboración de este trabajo se basará en una investigación de tipo cualitativa, en la que se analizarán fuentes primarias y secundarias. El diseño será descriptivo porque se procura analizar y caracterizar el proceso de toma de decisiones en un ámbito en el que conviven organizaciones militares y civiles para la solución de un determinado problema. A lo largo de este estudio, se buscará identificar aquellos rasgos que particularicen el funcionamiento o desempeño del sistema y que permitan al comandante operacional arribar a una resolución eficiente.

En conclusión, es intención de este trabajo volcar la mirada hacia una nueva forma en que los militares de todo el planeta toman parte en la resolución de conflictos y asistencia en emergencias. En este análisis, que pretende ser un punto de partida para el tratamiento del tema en el plano institucional, se persigue identificar las particularidades que surgen del trabajo en el ambiente interagencial y que no pueden ser ignoradas por el comandante operacional para alcanzar su Estado Final Operacional Deseado.

CAPÍTULO I

Marco normativo de las Fuerzas Armadas

El marco normativo que define el empleo de las fuerzas armadas en la República Argentina ha sido objeto de diversas interpretaciones a lo largo de las últimas décadas. Dichas interpretaciones, han motivado modificaciones variadas de las normas complementarias al plexo legal en materia de defensa, tales como la reglamentación de la Ley Nro. 23.554 –Ley de Defensa Nacional– y la Directiva de Política para la Defensa Nacional (DPDN), las que han restringido y ampliado en forma aleatoria el espectro del accionar de las fuerzas destinadas a la defensa nacional.

Es pertinente aclarar, que nuestro país, marca una clara separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior. Esta distinción, marca límites muy específicos al accionar de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad. Sin embargo, la Ley Nro. 24.059 –Ley de Seguridad Interior– establece circunstancias particulares, bajo condiciones específicas, en las que las fuerzas armadas pueden desempeñar funciones propias de la Seguridad Interior. A su vez, la Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, tratada en el Decreto Nro. 727/2006, y previa a las modificaciones introducidas por el Decreto Nro. 683/2018, reducía el radio de acción de las fuerzas armadas a situaciones muy concretas de agresión militar externa de origen exclusivamente estatal militar.

En este capítulo, se pretende aclarar los alcances y limitaciones del marco normativo actual, particularmente con los recientes cambios en la visión política respecto del empleo de las fuerzas armadas en contribución a tareas de seguridad interior. De la misma manera, se busca analizar las modificaciones insertas al Decreto Nro. 727/2006, y el nuevo enfoque que establece la actual DPDN, reactivando el ciclo de planeamiento para la defensa con una mirada más actual de la región, del mundo y del rol de la defensa en la protección de los intereses vitales de la Nación. Por último, se procura evaluar cómo esta perspectiva de defensa se ve involucrada en ambientes interagenciales.

1. Legitimidad del accionar de las Fuerzas Armadas

El accionar de las fuerzas armadas de la República Argentina está habilitado, en primer lugar, por la Constitución Nacional. En esta carta madre de la Nación, ya desde su

preámbulo, al establecer como uno de sus objetivos “proveer a la defensa común”², se determina la intención de que la Nación tenga la capacidad para defenderse de agresiones de origen indistinto, que atenten contra su soberanía, y contra la paz y la libertad de sus habitantes.

Ya en el cuerpo de la Constitución Nacional, el artículo 21 establece:

“Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo Nacional. Los ciudadanos por naturalización, son libres de prestar o no este servicio por el término de diez años contados desde el día en que obtengan su carta de ciudadanía.” (ORIHUELA, 2008, pág. 67)

Es éste el primer razonamiento respecto de los recursos humanos que serán abocados a la defensa nacional, dándole un carácter de obligatorio para todos los ciudadanos argentinos cuando, de acuerdo a las leyes y decretos existentes, se determine necesario armarse con ese fin.

Al avanzar en el texto, el artículo 75 de la Constitución Nacional, fija las atribuciones del Poder Legislativo. Entre las atribuciones relacionadas al sistema de defensa de la Nación, se encuentra la potestad de autorizar al Poder Ejecutivo Nacional para declarar la guerra o hacer la paz³; la capacidad para determinar la organización y composición de las fuerzas armadas⁴; permitir la entrada y salida de fuerzas armadas tanto propias como extranjeras⁵; y la facultad de declarar el estado de sitio en caso de conmoción interior⁶.

Finalmente, complementando lo estipulado en el artículo 75, el artículo 99, al referirse a las atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional, lista entre sus competencias la de desempeñarse como comandante en jefe de las fuerzas armadas⁷; la de nombrar oficiales superiores⁸; la de disponer, organizar y distribuir las fuerzas militares⁹; la de declarar la guerra con acuerdo del Congreso¹⁰; y, finalmente, la de declarar el estado de sitio en caso de ataque exterior, con acuerdo del Senado¹¹. Vale subrayar, que declarar el estado de sitio en caso de conmoción interior, como fue explicado

² Preámbulo de la Constitución Nacional de la República Argentina.

³ Art. 75, Inc 25 de la Constitución Nacional.

⁴ Art. 75, Inc 27 de la Constitución Nacional.

⁵ Art 75, Inc 28 de la Constitución Nacional.

⁶ Art 75, Inc 29 de la Constitución Nacional.

⁷ Art 99, Inc 12 de la Constitución Nacional.

⁸ Art 99, Inc 13 de la Constitución Nacional.

⁹ Art 99, Inc 14 de la Constitución Nacional.

¹⁰ Art 99, Inc 15 de la Constitución Nacional.

¹¹ Art 99, Inc 16 de la Constitución Nacional.

precedentemente, es una atribución del Congreso. Sin embargo, el Poder Ejecutivo podrá hacerlo en este último caso, cuando el Congreso se encuentre en receso.

De esta forma, el documento rector de la organización de la Nación Argentina, estipula las bases para la ejecución del sistema de defensa nacional y legitima el accionar de sus fuerzas armadas. Lo marcado en su contenido se complementa, esencialmente, con la Ley Nro. 23.554 –Ley de Defensa Nacional–, la Ley Nro. 24.059 –Ley de Seguridad Interior–, Ley Nro. 24.948 –Ley de Restructuración de las Fuerzas Armadas– y la Ley Nro. 25.520 –Ley de Inteligencia Nacional–. A los efectos del interés de este trabajo, sólo se analiza la Ley de Defensa Nacional, su reglamentación y el decreto Nro. 703/2018 que actualiza la Directiva de Política para la Defensa Nacional, lo que se pretende ayude a comprender el alcance de las tareas que pueden ejecutar las fuerzas armadas, y cómo su desempeño se ve afectado por el trabajo de otras agencias.

2. Alcances y limitaciones de la normativa de política de Defensa en Argentina

La primera norma que comienza a detallar la amplitud del empleo de las fuerzas armadas, es la Ley de Defensa Nacional, Nro. 23.554. Esta ley fue sancionada el 13 de abril de 1988; y constituye la base jurídica, orgánica y funcional sobre la que se erige todo el sistema de defensa nacional.

En el primer título, donde se señalan los principios básicos de la norma, se determina en su artículo 2do que la defensa nacional “es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación” a efectos de solucionar conflictos que requieran la acción disuasoria o efectiva de las fuerzas armadas, ante “agresiones de origen externo”. Esta última expresión, si bien en el espíritu original de la ley fue amplio y claro; luego, al redactarse su reglamentación, se torna restrictivo, como se analiza más adelante. Reforzando la idea de los claros límites del accionar militar, se enfatiza dentro del mismo título, en la diferencia entre Defensa Nacional y Seguridad Interior.

Para lograr comprender acabadamente el rol de las fuerzas armadas y las formas en que estas son empleadas, es pertinente mencionar la estructura del sistema de defensa nacional establecida por la ley. Como se aprecia en la Figura 1, las fuerzas armadas – coordinadas en el accionar militar conjunto por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas– son sólo un componente del sistema encabezado por el Presidente de la Nación. Otros actores que intervienen son el Consejo de Defensa Nacional

(CODENA); el Congreso de la Nación; el Ministro de Defensa; la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina; y el Pueblo de la Nación.

Figura 1: Integración del Sistema de Defensa Nacional



Fuente: Elaboración propia

En este esquema, el Presidente de la Nación ejercerá la dirección de la defensa nacional y la conducción de las fuerzas armadas. Le compete a él, por un lado, la conducción integral de la guerra, asesorado y asistido por el CODENA y, por el otro, la conducción militar de la guerra, con el asesoramiento y asistencia del Ministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Jefes de los Estados Mayores Generales de cada una de las fuerzas armadas, quienes constituyen para la ocasión un comité de crisis.

Es importante mencionar en esta estructura la función que cumple el CODENA, el cual sirve al presidente de la Nación en lo relativo a hipótesis de conflictos y de guerra, adopción de estrategias, preparación de planes y coordinación de acciones necesarias. Dicho órgano está integrado por el Vicepresidente de la Nación; los Ministros; y el responsable del organismo de inteligencia de mayor nivel. A su vez, de forma opcional, pueden participar el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y los Jefes de los Estados Mayores Generales; así como también presidentes e integrantes de las comisiones de defensa de ambas cámaras del Congreso. De la misma forma, el

Presidente puede requerir la presencia de personalidades cuya competencia o conocimientos sean considerados de utilidad.

La ley, a su vez, señala los aspectos básicos para la organización de las fuerzas armadas, las cuales son el Ejército Argentino, la Armada de la República Argentina y la Fuerza Aérea Argentina. Asimismo, complementa estas disposiciones marcando las pautas para servicio de defensa nacional (aplicable a todas las personas sujetas a las leyes argentinas), la organización territorial en caso de guerra o conflicto armado; y aspectos relativos a planes de movilización.

Si bien la Ley de Defensa Nacional fue sancionada en el año 1988, no fue sino hasta 2006 que se obtuvo la reglamentación de la misma. Esta reglamentación introdujo un carácter más restrictivo que la ley original al espectro de aplicación de las fuerzas armadas. Sin embargo, y en el marco de una visión política más actual que impulsa una reforma en el sistema de defensa nacional, no sólo motivada por una necesidad de renovación, sino también por urgencias de índole institucional y económica, se elaboró un decreto que modifica algunos aspectos de esta reglamentación. El decreto Nro. 683/2018, tal como lo expresa en sus considerandos, observa un exceso reglamentario y estima que “no resulta adecuado restringir las potencialidades para la Defensa Nacional”, sin que esto implique clausurar los límites existentes entre los ámbitos de Defensa Nacional y Seguridad Interior.

A continuación, se puntualizan los aspectos centrales de la norma ya modificada, marcando las diferencias con la original en los aspectos de interés de este capítulo, que es determinar el rol efectivo de las fuerzas armadas y cómo éste se puede ver inserto en un marco interagencial. En este sentido, no se aprecia conveniente distraer esfuerzos en análisis sobre el marco e intencionalidad de las modificaciones y del proceso de reforma en ejecución que, si bien pueden resultar enriquecedores, no contribuyen al objetivo de este trabajo.

Los considerandos del decreto Nro. 683/2018 enumeran de manera enfática los aspectos de la norma modificada que resultan extemporáneos y, por ende, necesaria su revisión. Entre dichos aspectos, además del exceso reglamentario ya mencionado, destaca la limitación de la reglamentación original al determinar que el empleo de las fuerzas armadas sólo era admisible ante “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros estados”. En esa línea, considera que las agresiones externas que puedan afectar los intereses vitales de la Nación no son, en la

actualidad, exclusivamente de carácter estatal militar, sino que se manifiestan de otras formas y, sin dejar de ser de origen externo, pueden desarrollarse dentro del territorio y/o tener efectos en él.

Por otro lado, también resalta lo ya establecido en Ley Nro. 24.948 –Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas– de priorizar “el accionar conjunto y la integración operativa de sus fuerzas, así como con las fuerzas de seguridad en sus funciones de apoyo y con fuerzas del ámbito regional y las de los países que integren contingentes de paz por mandato de las Naciones Unidas”.

Finalmente, explica la necesidad de corregir misiones asignadas por la Ley de Defensa a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en función de no pertenecer a la órbita del Ministerio de Defensa. De este modo, la protección de objetivos estratégicos para la defensa nacional, pasa a ser responsabilidad de las fuerzas armadas, hecho que queda plasmado con la introducción en la reglamentación del artículo 14 bis.

El cuerpo del decreto Nro. 683/2018 se centra en la sustitución de cuatro artículos de la norma original; dos de ellos referidos al Título I, de principios básicos; y los restantes referidos a las fuerzas armadas. Los relacionados a los principios básicos guardan directa relación con la modificación de la expresión “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros estados”, por la de “agresiones de origen externo”, esta última más compatible con lo regulado por la Ley Nro. 23.554. Asimismo, aclara que el cumplimiento de esta función primaria no afecta lo ya establecido en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, ni en la Ley Nro. 24.059 en relación con Operaciones de Apoyo a la Seguridad Interior. Dentro del mismo Título I, y sustituyendo el artículo 3° con un texto sustancialmente distinto, determina los tipos de operaciones en los que se enmarcará el planeamiento y empleo de las fuerzas armadas de la siguiente manera:

“Operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación; Operaciones dispuestas en el Marco de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (O.N.U.) u otros organismos internacionales; Operaciones encuadradas en la Ley N° 24.059 y Operaciones en Apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional. A tales efectos, ajustarán su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios de conformidad a las previsiones de la Ley N° 23.554, con las limitaciones previstas en las Leyes N° 24.059 y N° 25.520.

En el caso de las misiones establecidas en la Ley N° 24.059, el MINISTERIO DE DEFENSA considerará como criterio para las previsiones estratégicas, la

organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento de las FUERZAS ARMADAS, a la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las FUERZAS DE SEGURIDAD.” (Decreto Nro 683/2018)

Por último, se reemplazan los artículos 23 y 24 de la norma original. En el primero se remarca que “la misión primaria fundamental del Instrumento Militar consiste en asegurar la defensa nacional ante situaciones de agresión externa”. Y en el segundo, se elimina un párrafo del original en el que la responsabilidad del diseño del Instrumento Militar recaía sobre el Estado Mayor Conjunto.

Conforme lo expuesto hasta el momento, y en base a las modificaciones recientemente implementadas, se contempla un carácter más integral de participación de las fuerzas armadas en la defensa nacional, así como también se consideran insoslayables la relación de las fuerzas armadas con otras fuerzas en cumplimiento de misiones de distinta índole. Todo esto, sin perjuicio de la distinción que realiza la legislación argentina entre defensa nacional y seguridad interior.

3. Exigencias de nuevos escenarios

Establecido el marco legal principal, resta analizar la Directiva de Planeamiento para la Defensa Nacional (DPDN), la que de manera cuatrienal debe renovarse reiniciando el ciclo de planeamiento de la defensa. Esta directiva, suscrita por el Presidente de la Nación a propuesta del ministro de defensa, es el punto de partida de Planeamiento Estratégico Militar.

La actual DPDN fue aprobada en el año 2018 mediante el decreto Nro. 703/2018 y marcó, a tono con los cambios introducidos recientemente en materia de defensa, una clara diferencia con su predecesora en cuanto a su contenido. En ésta, las apreciaciones vertidas muestran una visión tanto global, como regional muy distinta, lo que repercute en su tercer capítulo, abocado a las prioridades y lineamientos para la reforma del sistema de defensa nacional.

Como se observa en la Tabla 1, la estructura de la DPDN registra desde las particularidades del escenario global y un diagnóstico regional, pasando por la enumeración de riesgos y desafíos para determinar el posicionamiento estratégico de la República Argentina en materia de defensa. Finalmente, aborda los lineamientos específicos para el sistema de defensa nacional.

Tabla 1: Esquema de la DPDN

CAPITULO	TEMA	CONTENIDO
INTRODUCCIÓN		Planteo de la necesidad de actualizar el documento.
CAPÍTULO I	Apreciación del escenario global	Estados Unidos encuentra un contrapeso en las capacidades militares de la REPÚBLICA POPULAR CHINA y la FEDERACIÓN RUSA. Actores estatales y no estatales capaces de disputar el monopolio de la violencia estatal. Modernización militar: tecnologías de la información, flexibilidad e interoperabilidad. Terrorismo internacional, gran problema del siglo XXI.
	Diagnóstico regional	América del Sur: zona de paz. Crisis de VENEZUELA. Preocupación por refugiados y el impacto en las economías limítrofes. Soberanía de los RRNN debido al aumento de demanda mundial. Crimen organizado en la región.
CAPÍTULO II	Riesgos	Competencia por recursos naturales. Ataque externos a objetivo estratégicos. Utilización del ciberespacio con fines militares. Impacto de la Criminalidad Transnacional.
	Desafíos	Utilización del espacio exterior con fines militares. Debilitamiento del multilateralismo. El atlántico Sur, Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.
CAPÍTULO III	Prioridad y lineamientos para la reforma del Sistema de Defensa Nacional	Operaciones militares.
		Instrucciones para la reforma.

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta al escenario global, destaca como ideas centrales que la preeminencia del poder militar de Estados Unidos encuentra de manera creciente un contrapeso en el aumento de las capacidades militares de la República Popular China y la Federación Rusa. También, posiciona a actores estatales y no estatales con la capacidad de disputar el monopolio de la violencia estatal. Destaca la preponderancia de las tecnologías de la información, las comunicaciones, el comando y control, la acción militar conjunta, las fuerzas de despliegue rápido, y el empleo de los conceptos de flexibilidad e interoperatividad. Asimismo, resalta al terrorismo internacional como uno de los principales problemas del siglo XXI.

En el marco regional, señala a América del Sur como una zona de paz consolidada donde se promueven los sistemas democráticos y las controversias se han solucionado vía ONU/OEA. Sin embargo, subraya la crisis que tiene lugar en Venezuela, en la que un gobierno dictatorial y las consecuentes violaciones a los derechos humanos atentan contra paz establecida. En sintonía con esta problemática, expresa preocupación por los refugiados y el impacto en las economías limítrofes, y en la generación de condiciones para el crimen organizado y narcotráfico. Por estas situaciones, reclama una cooperación internacional para combatirlos. Finalmente, no es ajena al creciente interés por el ejercicio de la soberanía de los recursos naturales debido al aumento de demanda mundial de hidrocarburos, agua dulce y alimentos, entre otros; lo que lleva a pensar en un escenario problemático a futuro.

El capítulo siguiente introduce una novedad. Establece los conceptos de “riesgos” y “desafíos”, distinguiendo a ambos del concepto de amenaza.

“La falta de identificación de amenazas convencionales directas no implica que la REPÚBLICA ARGENTINA carezca de riesgos y desafíos para la Defensa Nacional. A diferencia de las amenazas –en las que se aprecian indicios de una voluntad de daño–, los riesgos constituyen situaciones cuya probable evolución podría afectar los intereses nacionales en materia de Defensa. (...) Los desafíos, por su parte, configuran fenómenos que, sin apreciarse como problemas específicamente militares, podrían suscitar la emergencia de conflictos interestatales, provocar situaciones de inestabilidad o la aparición de nuevos riesgos.” (Decreto Nro 703/2018)

Entre los riesgos que identifica se encuentra la competencia por los recursos estratégicos; los ataques a objetivos estratégicos, la utilización del ciberespacio con fines militares; y el impacto de la criminalidad transnacional. La competencia que se avecina por los recursos estratégicos llama al estado a fortalecer su capacidad de vigilancia y control, situación para la cual el sistema de defensa es clave. En cuanto al riesgo que corren los objetivos estratégicos, es menester, a través del sistema de defensa, planificar y proteger, fundamentalmente, las estructuras críticas que afecten funciones vitales del estado. También, se reconoce un nuevo tipo de riesgo en el empleo del ciberespacio con fines militares. A tal efecto se debe adecuar la política de ciberdefensa orientándola a la reducción gradual de vulnerabilidades derivadas de la informatización de activos estratégicos de interés nacional. Finalmente, si bien la lucha contra el crimen organizado es responsabilidad de los órganos de seguridad pública, la participación del sistema de defensa se ajustará al apoyo logístico señalado en la Ley de Seguridad Interior.

Al apreciar los desafíos que se configuran, destaca tres. Primero, la utilización del espacio exterior con fines militares, en el que se insta a participar de procesos de explotación del espacio para la producción de inteligencia que apoye la toma de decisiones en defensa. Luego, señala el debilitamiento del multilateralismo que, a causa de intereses individuales, dificulta el logro de consensos en temas como el cambio climático, la lucha contra el crimen organizado y los fenómenos de cambios demográficos. Por último, remarca la situación que se presenta en el Atlántico Sur y Antártida, área no sólo de vital importancia estratégica y científica, si no de considerable riqueza de recursos pesqueros e hidrocarburíferos. En el mismo apartado, reafirma el reclamo de soberanía sobre Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur.

Esta caracterización del escenario global y regional y del posicionamiento estratégico

de la Argentina frente al mundo, lleva a determinar los lineamientos en materia de defensa nacional. En esa línea, reafirma las misiones de la defensa nacional y las fuerzas armadas como las siguientes:

“La misión primaria del Sistema de Defensa Nacional consiste en asegurar la defensa nacional ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. Abarca también la protección de los ciudadanos argentinos y bienes nacionales en terceros países, aguas y espacios aéreos internacionales.

La misión de las FUERZAS ARMADAS, Instrumento Militar del Sistema de Defensa Nacional, consiste en alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, como así también el cumplimiento de las funciones y responsabilidades asignadas por el plexo legal vigente, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.” (Decreto Nro 703/2018)

Para ello, determina que el instrumento militar independientemente de su preparación para repeler agresiones de origen, externo, podrá, durante la paz desarrollar las misiones que se listan en la Tabla 2.

Tabla 2: Operaciones militares en tiempo de paz

OPERACIONES MILITARES EN TIEMPO DE PAZ	
Vigilancia y control de espacios soberanos.	Marítimos, terrestres, aeroespacial, ciberespacio.
Protección de objetivos estratégicos.	El Ministerio de Defensa incluirá como parte del planeamiento estratégico militar, el adiestramiento y la adquisición de bienes para la <u>protección de los objetivos estratégicos asignados a su custodia.</u>
Apoyo a la política exterior.	Participar ONU, OEA; ejercicios combinados; cooperación militar regional; participación antártica; racionalización de agregadurías militares.
Apoyo al sistema de seguridad interior.	Apoyo logístico en las zonas de frontera; y protección eventos estratégicos.
Apoyo a la comunidad ante desastres naturales.	
Operaciones de apoyo a la generación de conocimiento científico.	

Fuente: Elaboración propia

Por esto, la DPDN arriba a la conclusión de la necesidad de una reforma del Instrumento Militar y brinda los ejes y una orientación sobre cada uno de ellos. Los ejes en los que la reforma se centrará serán el despliegue militar –relacionado con la distribución de sus unidades en el territorio nacional–; el accionar militar conjunto –al que se dará máxima prioridad–; la revisión y actualización de la doctrina militar; el planeamiento de recursos; su equipamiento; aspectos de investigación y desarrollo; la revisión y actualización de la Ley Nro 19.101 –Ley para el Personal Militar– y la concreción de un sistema de reservas tangible; así como también revisión y adecuación

de las estructuras del Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las fuerzas armadas.

4. Conclusiones parciales

El análisis de los cambios significativos en la concepción e interpretación del escenario mundial y regional actual, y la consecuente contribución de las fuerzas armadas a la defensa nacional, habla de situaciones mucho más complejas, con afectación de múltiples intereses. Estos últimos, no están centrados en la defensa territorial por el territorio mismo, sino que involucrarán objetivos estratégicos y la disponibilidad de recursos naturales que cobran importancia conforme corre el tiempo y, por supuesto, inciden indefectiblemente en el factor humano, en la población.

En este contexto, el accionar militar está lejos de ser exclusivamente específico. Indudablemente, el cumplimiento de su misión estará ligado a la cooperación con otras agencias, no sólo de raíz estatal, sino también privada. La intervención de variados y heterogéneos actores en la resolución de conflictos y situaciones de crisis que se presenten demanda hoy una detallada coordinación consensuando acciones que, de no ejecutarse adecuadamente, pueden tener consecuencias negativas en niveles superiores de manera impensada. Una acción negligente en el nivel táctico, puede tener consecuencias nefastas a nivel estratégico.

CAPÍTULO II

El ambiente interagencial

El término de operación interagencial ha cobrado relevancia en las últimas décadas a raíz de las exigencias que plantean los escenarios en los que se desarrollan los conflictos recientes. Pero, ¿qué involucra el término en sí?

A nivel regional, el ejército de la República Federativa de Brasil aclara, en su doctrina, su entendimiento del término y otros relacionados de la siguiente manera:

“**Agencia:** organización o institución con una estructura formalmente incorporado y competencia, sean gubernamentales o no gubernamentales, militares o civiles, nacionales o internacionales.

Operaciones Interagencias: interacción de las fuerzas armadas con otras agencias con el fin de conciliar intereses y coordinar los esfuerzos para el logro de objetivos o fines convergentes que cumplen con el bienestar común, evitando la duplicidad de acciones, la dispersión de recursos y la divergencia de las soluciones con eficiencia, eficacia, efectividad y costos menores.

Operaciones en un ambiente interagencial: la comprensión atribuida a las operaciones interagenciales en esta publicación doctrinal es de una operación llevada a cabo en un ambiente interagencial. (...) Por lo tanto, los términos de Operaciones interagenciales y Operaciones en un ambiente interagencial son tratados iguales en este Manual de campaña.” (Operaciones Interagencias (MD33-M-12), 2017, págs. 1-2)

“La “**cooperación interagencial**” es la cooperación y coordinación en la dinámica de interacción entre las agencias, poniendo el primero como una condición para el segundo. Para que la coordinación produzca sus efectos, es necesario que haya un mínimo grado de cooperación entre todos los vectores involucrados.” (Operaciones Interagencias (MD33-M-12), 2017, págs. 3-10)

Mientras tanto, la doctrina estadounidense amplía el vocabulario en estos escenarios distinguiendo el término “coordinación interagencial” del de “cooperación interorganizacional”:

“**Interagencial:** de o perteneciente a agencias y departamentos del gobierno de Estados Unidos, incluyendo al Departamento de Defensa.

Cooperación Interorganizacional: La interacción que se produce entre los elementos del Departamento de Defensa; con la participación de agencias y departamentos del gobierno de Estados Unidos; agencias estatales, territoriales, locales y tribales; agencias de gobiernos y fuerzas militares extranjeras; organizaciones internacionales; organizaciones no gubernamentales; y el sector privado.”¹² (Interorganizational Cooperation (JP 3-08), 2017, págs. I-3)

¹² Traducción propia del original: “**Interagency**—Of or pertaining to United States Government agencies and departments, including the Department of Defense. **Interorganizational cooperation**—The interaction that occurs among elements of the Department of Defense; participating United States

A los efectos del tratamiento en este trabajo, se interpretará como “**operación interagencial**” u “**operación en ambiente interagencial**” a aquellas que ejecuten las fuerzas armadas argentinas en interacción otras agencias del estado nacional; entes territoriales, locales y tribales; agencias de gobiernos y fuerzas militares extranjeras; organizaciones internacionales; organizaciones no gubernamentales; y del sector privado; con la finalidad de alcanzar objetivos fijados por el estado nacional en cumplimiento misiones que le son propias, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Nacional, leyes nacionales y decretos emanados del Poder Ejecutivo Nacional.

Seguidamente, se caracteriza el ambiente interagencial para luego analizar cómo el trabajo de un estado mayor de nivel operacional se ve afectado en estos ámbitos para, finalmente, determinar los aspectos relevantes que el comandante operacional debe considerar en el ejercicio de sus funciones al interactuar con otras agencias en el cumplimiento de una misión.

1. Caracterización del ambiente interagencial

En la introducción de este documento, se marcó distintos factores que dan un nuevo matiz a los conflictos actuales. Entre los más relevantes, los cambios demográficos, concentrando los grupos poblacionales en grandes centros urbanos, modifica la fisonomía del terreno sobre el cual se concretarán las acciones, agregando esfuerzos y capacidades adicionales para proteger a la población afectada. Asimismo, a nivel global, es creciente el interés por los recursos naturales, cuyo control permite garantizar un posicionamiento ventajoso frente a otros actores al disponer de facilidades de distinta índole para el propio sostenimiento. Otro factor preocupante, no sólo en la disputa de conflictos, sino en el desarrollo de la vida cotidiana, es la protección del medio ambiente y cómo las conductas humanas diarias afectan el desarrollo de la vida futura en el planeta. Por consiguiente, al producirse un conflicto armado, los efectos ambientales se vuelven considerables.

Por otro lado, la tecnología, ha copado la vida de todos los seres humanos en múltiples planos, al punto que la tecnología más sofisticada puede estar al alcance de cualquiera

Government departments and agencies; state, territorial, local, and tribal agencies; foreign military forces and government agencies; international organizations; nongovernmental organizations; and the private sector.”

con la capacidad y determinación suficiente para obtenerla. Al respecto, un campo de gran desarrollo reciente, es el de las comunicaciones. Tanto en la celeridad en la transmisión de información como en la facilidad para disponer de ella, las comunicaciones han revolucionado los últimos años, favoreciendo el consumo y diseminación de datos de todo tipo con consecuencias insospechadas para los involucrados.

Por otro lado, los conflictos contemporáneos manifiestan una clara dificultad para poder distinguir las líneas de contacto entre las partes beligerantes. Estas líneas no sólo se vuelven borrosas, sino que además hay una tendencia de los conflictos actuales a prolongarse en el tiempo con la presencia de grupos no estatales que operan desde las sombras en un tiempo indefinido.

El espacio en que se desarrollan las acciones militares se ve, también, afectado por la presencia de medios de comunicación que influyen –con su propia perspectiva– la opinión pública, la toma de decisiones y las operaciones mismas. A estos últimos, se suma la presencia de organizaciones no gubernamentales (ONGs), las que, si su trabajo no es debidamente coordinado, puede conducir a dificultades mayores en la ejecución de las operaciones.

Estas características sumadas a factores de inestabilidad ambiental, económica y social generan incertidumbre, propiciando la gestación de conflictos locales y regionales, que incluyen actores no estatales. Las fuerzas armadas no son ajenas a esta realidad, y su accionar, se ve condicionado por estos factores. Si bien, los conflictos ya no tienen el carácter convencional de antaño, el uso de la violencia como medio de coerción, protección y asistencia sigue siendo una opción de los estados en la resolución de mismos. Por ende, la participación militar no se ha tornado obsoleta, cuando sí mucho más compleja.

Entonces, al reflexionar sobre la complejidad de los escenarios actuales se comprende la necesidad de combinar esfuerzos en su resolución. Ahora bien, combinar esfuerzos puede parecer algo simple, considerando que las diferentes agencias reunidas para resolver un conflicto se congregaron con esa finalidad. Sin embargo, es una tarea extremadamente difícil, en la cual países con mucha experiencia acumulada, una cantidad interminable de documentos en lecciones aprendidas, directivas y trabajos de grupo, no ha podido dominar acabadamente. Esta dificultad está dada, fundamentalmente, por el desconocimiento mutuo y las diferentes culturas

organizacionales de cada ente.

Es pertinente resaltar que los obstáculos en la ejecución de este tipo de operaciones cobran mayor dimensión a medida que se desciende en los niveles organizacionales. En las fuerzas armadas, están claramente definidas las responsabilidades tanto para el nivel estratégico, el operacional y el táctico. Y cada integrante se sitúa en un único nivel, pudiendo –dependiendo de su posición– interactuar con otro nivel; pero siempre tiene claro en qué nivel le corresponde desenvolverse. En cambio, en las organizaciones civiles tanto estatales como privadas, esto no se da exclusivamente. Muchos de estos agentes civiles se mueven aleatoriamente entre un nivel y otro, situación que puede traer confusión si los canales de enlace no son debidamente especificados. A su vez, si bien la interacción de agencias inicia en el nivel estratégico, el nivel operacional –y luego el táctico también– encuentra que dentro de su planeamiento debe considerar la actividad de otras organizaciones y, ergo, hacerlas partícipes de su proceso.

Pero, para comenzar, y con el auxilio de la Figura 2, es conveniente analizar aquellos principios que, idealmente, son deseables en un ambiente interagencial. Estados Unidos, en sus múltiples publicaciones al respecto, hace hincapié en un objetivo principal: la *unidad de esfuerzos*. Pero, ¿qué significa buscar esta unidad?

Figura 2: Características del ambiente interagencial



Fuente: Elaboración propia.

En principio, está definida como “la cooperación y coordinación hacia objetivos comunes, aun cuando los participantes no formen parte de la misma organización, lo que produce una acción unificada exitosa” (JOINT STAFF J7, 2018). Esta unidad de

esfuerzos se construye a partir de un entendimiento mutuo de las metas respectivas. Mientras que la unidad de comando y el ejercicio del comando y control aplican exclusivamente a las fuerzas y operaciones militares; entre estos diferentes actores es necesaria la acción unificada que se menciona.

Atado a este concepto de unidad de esfuerzo se encuentra el de *cooperación*, actividad y actitud esencial en este ambiente. Se basa en entender, en principio, que la relación entre entes civiles y militares debe ser colaborativa antes que competitiva. Esa comprensión parte de los enfoques de cada agente sobre el conflicto. Las fuerzas militares, normalmente se enfocan en objetivos mensurables a concretar en tiempos establecidos bajo una estructura de comando y control. En cambio, las organizaciones civiles se concentran en el logro de objetivos políticos, económicos o sociales empleando la negociación, el diálogo y el consenso. Pueden apreciar mejor las situaciones de carácter social y proveer asistencia, con un gran conocimiento y experiencia en la función pública. Entender qué y quién puede aportar mejor a cada faceta del conflicto, marca el punto de partida para la cooperación interagencial.

En estrecha relación con los conceptos previos se encuentra el de *complementariedad*. La misma, interpreta que todos deben conocer las capacidades y habilidades de todos los involucrados, a efectos de su mejor aprovechamiento. Esta información permitirá explotar estas destrezas, ahorrando recursos, maximizando los resultados y, a la vez, respetando las particularidades de cada órgano.

Un principio no menor se relaciona con la *comunicación*. Ésta, acompañada de la predisposición a compartir información, asegura que ningún agente se encuentre en desventaja por falta de conocimiento de la situación. Este ejercicio posibilita reducir la incertidumbre a la vez que refuerza la capacidad del proceso de toma de decisiones interagencial al tener todos el mismo cuadro de la situación.

Por otra parte, la *flexibilidad* permite a cada agencia ajustar, respetando sus características específicas, sus recursos y medios para hacer frente a cambios en las operaciones. Este concepto se complementa con el de *simplicidad*, en el cual el resultado del planeamiento y diseño de las acciones deben ser directivas claras y comprensibles, asegurando su plena comprensión por todos los participantes.

Finalmente, dos aspectos no menos importantes se presentan. El primero es el de *selectividad*. Hablar de ser selectivos implica no traer a la zona de operaciones

agencias innecesarias, ni que las que ya estén permanezcan más tiempo del debido. Es por ello, que es necesario un estudio detallado de la situación y de las organizaciones intervinientes. El segundo de los conceptos finales es el de *legalidad*. La participación tanto de las fuerzas armadas como de cada organización civil que tome parte en las acciones debe estar respaldado por ley o decreto emanados del estado nacional respaldando el desarrollo de sus actividades.

Cada uno de estos principios o características debe estar inmerso en un ámbito de *comprensión común* –que permite identificar oportunidades de cooperación y operar eficientemente junto a otras agencias en el mismo espacio– y de *capitalización de la diversidad organizacional* –aprovechando las distintas culturas y filosofía para analizar el problema desde distintos ángulos–.

2. El trabajo de estado mayor de nivel operacional en un ambiente interagencial

Para los Estados Unidos, las lecciones aprendidas en Afganistán fueron fundamentales para entender que una nueva forma de resolver conflictos era necesaria. Cuando en 2003, Donald Rumsfeld, entonces Secretario de Defensa, manifestó que las actividades puramente de combate cambiaban por las de estabilización, marcó un nuevo rumbo en la ejecución de la Operación Libertad Duradera (Operation Enduring Freedom). En este flamante curso de acción, uno de los problemas que enfrentaron fue la coordinación política–militar, problema que se trasladó a los niveles inferiores luego. Con la creación del Comando de Fuerzas Combinadas–Afganistán, y realizando distintos ajustes en integración de acciones con otras agencias, obtuvieron un gran cúmulo de experiencia. (LTC (P) MANSAGER, 2011)

Sin embargo, en la actualidad, con una realidad cada vez más compleja en la resolución de conflictos, los problemas persisten, aunque también el trabajo para tratar de entender la dinámica interagencial, en todos los niveles, y lograr explotar sus beneficios.

Entonces, ¿cuáles son los desafíos que se le plantean a un comandante operacional en un ámbito de trabajo interagencias? Hay algunos aspectos básicos a considerar, que se desprenden, fundamentalmente de las características analizadas en el apartado anterior. Estos conceptos, se resumen en la Tabla 3, y conducen a un estudio más profundo de cada planteo.

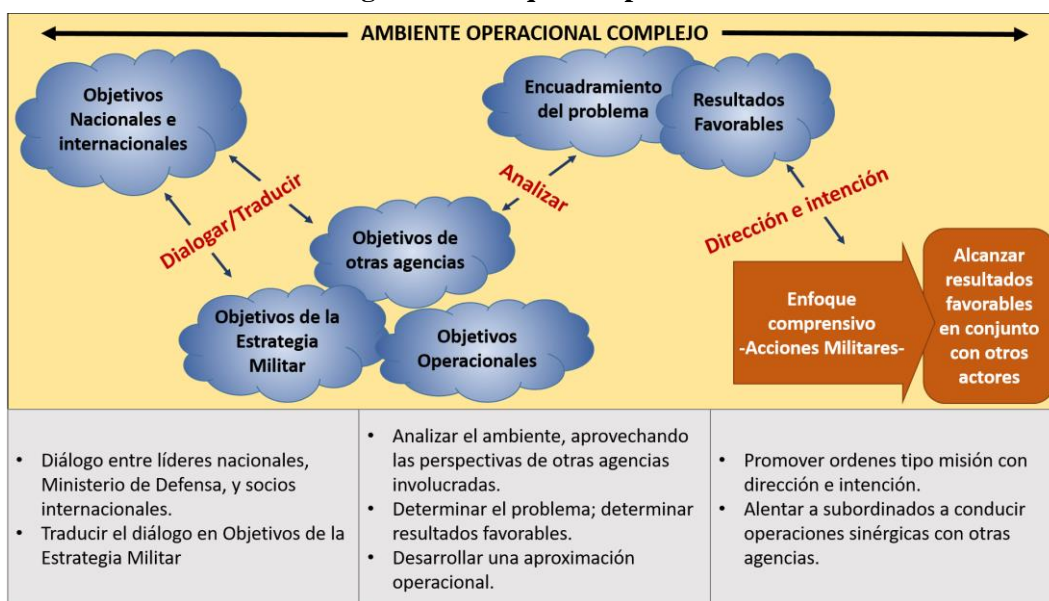
Tabla 3: Desafíos para el comandante operacional en el ambiente interagencial

DESAFIOS PARA EL COMANDANTE OPERACIONAL	
Dirigir un “enfoque comprensivo”	Una visión superadora, que mire el conjunto del problema y sus actores, y que alinee los objetivos y esfuerzos militares con los de otras entidades involucradas para alcanzar su Estado Final Deseado.
Ser inclusivo	En lugar de exclusivo. La inclusión de otras agencias en el proceso proporciona otras perspectivas y potencia en la obtención de soluciones posibles. A su vez, contribuye a la cooperación y unidad de esfuerzo, alcanzando objetivos de forma más rápida.
Desarrollar confianza	A través de relaciones cercanas con otras agencias y de transparencia en el trato, lo que hace posible el nivel de colaboración necesaria para el logro de metas.
Organizar su estado mayor	Prepararlo para incluir en su trabajo las perspectivas, capacidades, autoridad, y limitaciones en el planeamiento, asesoramiento y ejecución de otras agencias.

Fuente: Elaboración propia.

El *enfoque comprensivo* comienza por el entendimiento de que el factor militar es sólo uno de los instrumentos en la resolución de un conflicto. Es una manera de entender el entorno a través del diálogo, el análisis, la coordinación y la intención de conducir operaciones sinérgicas junto a otros agentes para el logro de los objetivos. En la Figura 3, la División de Entrenamiento para Despliegue en su documento de Visión y Mejores Prácticas sobre Cooperación Interorganizacional de abril de 2018, dedica un apartado a los puntos salientes para el logro del enfoque comprensivo.

Figura 3: Enfoque comprensivo



Fuente: JOINT STAFF J7, D. (2018). *Interorganizational Cooperation*. Pag 2

En este estudio, estipula que dicho enfoque se centra en tres premisas. La primera, el *diálogo* persistente entre los distintos actores a cada nivel ayuda a obtener una imagen

real del problema y permite aclarar y determinar objetivos, estados finales deseados, riesgos y un curso de acción factible. Luego, el *análisis*, sirve para reconocer las variables complejas, interconectadas e impredecibles de este ambiente. Para llevar a cabo este paso, la inclusión de otras agencias involucradas facilita el entendimiento, la visión compartida y la deseada unidad de esfuerzo. Por último, la tercera premisa, las *acciones*. Éstas deben estar coordinadas armónicamente entre sí, militares y civiles. Para ello, se recomienda el empleo de ordenes tipo misión, estableciendo una dirección y una intención a los comandos subordinados, otorgándoles la libertad de conducir operaciones descentralizadas en conjunto con otras organizaciones.

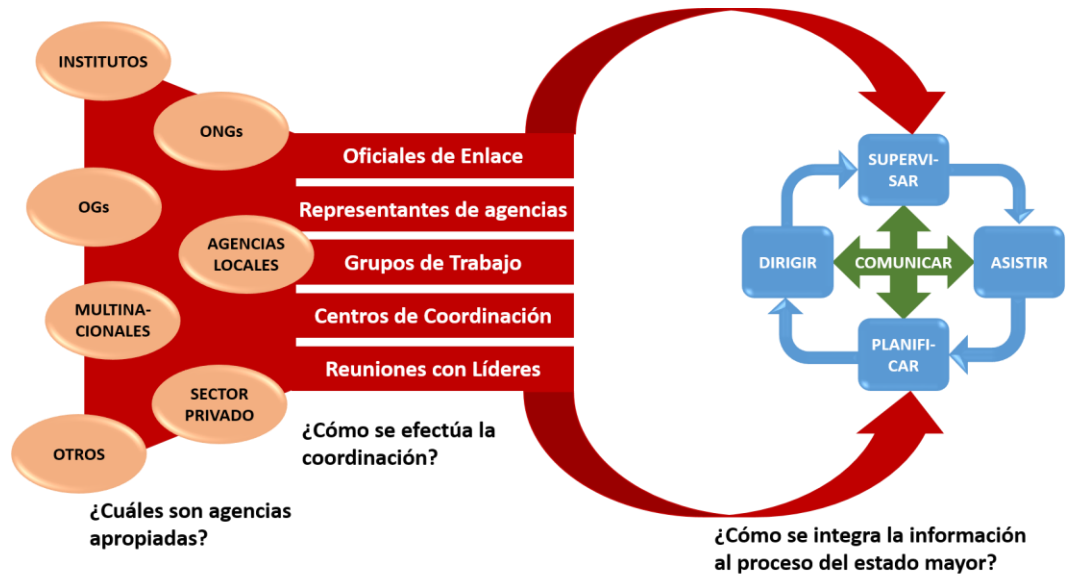
En este plano, se pueden ya discernir algunas claves para el trabajo del estado mayor. El ambiente operacional será dinámico, incierto, requiriendo la comunicación constante entre las partes interesadas en su resolución. Esa misma dinámica llevará a que la intención del comandante deba evolucionar para adaptarse a condiciones cambiantes. Por esto mismo, la interacción temprana en todos los niveles de los distintos entes, favorece la comprensión y la obtención de una mirada compartida sobre el conflicto.

Como se vislumbra en base al enfoque comprensivo, la *inclusión* será esencial en el proceso de planeamiento. Este aspecto puede presentar una cierta dificultad en el nivel operacional, que se transforma en un desafío para el comandante. El hecho presenta una coordinación desigual, relacionada a diferentes estructuras organizacionales, permisos para coordinaciones, capacidades y disponibilidad de presupuestos. Y es que, tanto en el nivel estratégico como en el táctico, las estructuras que favorecen la cooperación interagencial están más definidas. En cambio, el nivel operacional puede sufrir un vacío en este aspecto. En este punto, ante este posible obstáculo que impacta negativamente en el cumplimiento de la misión, el comandante bien puede tomar la iniciativa para asistir en un espectro más amplio de coordinación entre diversos entes, a la vez que reconoce sus respectivas líneas de autoridad. Esta actitud coadyuva a clarificar las líneas de coordinación y la forma en que pueden ser abordadas.

Un proceso útil en esta instancia, es contestar una serie de preguntas, independientemente de si la fuerza militar se constituye en fuerza de apoyo o fuerza apoyada en la resolución del conflicto. Por ejemplo: ¿con quién debo coordinar?; ¿cómo efectúo las coordinaciones?; ¿cómo esta información se integra al proceso que realiza el estado mayor? La Figura 4, trata de dar una idea gráfica de cómo se dan estas

relaciones de coordinación.

Figura 4: Relaciones de coordinación



Fuente: JOINT STAFF J7, D. (2018). *Interorganizational Cooperation*. Pag 6

Para el *desarrollo de confianza*, lo fundamental es un contacto estrecho con las distintas agencias. Para ello, lo primero es entender que la construcción de confianza mutua es más importante que las relaciones de comando formales. El aprovechamiento de estas relaciones puede superar dificultades potenciales de interoperabilidad técnica. También es válido, cuando la situación lo permite, la proximidad geográfica de los lugares de trabajo. Otra forma de contribuir a un acercamiento, consiste en emplear distintas técnicas de coordinación y colaboración. Éstas, son explicadas en la Tabla 4.

Tabla 4: Técnicas de colaboración y coordinación

TECNICAS DE COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN	
INFORMACIÓN COMPARTIDA	Compartir información está íntimamente ligado a crear confianza. Es necesario encontrar el equilibrio entre “necesidad de compartir” y “necesidad de saber”, ya que esta práctica contribuye al entendimiento común y a una toma de decisiones más precisa.
OFICIALES DE ENLACE	Son el método más empleado de coordinación. La clave consiste en seleccionar personal responsable y capacitado para operar independientemente. También es preciso determinar la extensión de su rol y autoridad, particularmente, si éstos están en condiciones de tomar decisiones en nombre de sus representados o simplemente aportar puntos de vista.
CENTROS DE COORDINACIÓN	Son medios muy efectivos que sirven particularmente en niveles inferiores. Pueden conectar al comandante operacional con agencias en el terreno.
GRUPOS DE TRABAJO	Han probado ser efectivos para coordinar, permitiendo compartir información y llegar a soluciones en una escala más pequeña y en ocasiones para casos particulares.
REUNIONES	Se ejecutan entre dos actores. Normalmente, preceden a la formación de grupos de trabajo y colaboran en la creación de confianza y entendimiento común entre las partes.
SITIOS WEB Y REDES DE INFORMACIÓN	Es una herramienta útil, que provee información actualizada a múltiples usuarios, independientemente de su ubicación, aportando conocimiento sobre la situación.
GRUPOS DE CONTACTO	Son menos formales, menos estructurados y creados ad-hoc para tratar un tema específico. Luego de resuelto el mismo, el grupo se desarma.
ACTIVIDADES DE COORDINACIÓN DE OTRAS AGENCIAS	Muchas agencias civiles cuentan con actividades que mejoran las coordinaciones, que realizan fuera de situaciones de conflicto con la finalidad de educar y establecer relaciones previo a una crisis. Un ejemplo puede ser el de el Comité Internacional de la Cruz Roja, que tiene programas y personal que dictan cursos a personal militar para educar sobre sus actividades.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, al incluir en el proceso de planeamiento que ejecuta el estado mayor a otras agencias, es pertinente analizar si su *estructura* es adecuada para la tarea, o será necesario efectuar ajustes. Cabe aclarar, que la participación de otras agencias en el planeamiento no afecta sólo a una célula del estado mayor, sino que interactúa con todas ellas. Es así, que en función a diversas actividades que realiza el estado mayor, se pueden responder algunas preguntas iniciales para considerar: (JOINT STAFF J7, 2018)

- Planeamiento: ¿están incluidas en el planeamiento otras agencias?; ¿está usted incluido en el planeamiento de ellas?; ¿Están estas agencias asistiendo en el diseño (entendiendo el ambiente de operaciones y el problema)?
- Asesoramiento: ¿cómo está usted incluyendo en su planeamiento las perspectivas de otras agencias?
- Operaciones: ¿están sus operaciones sincronizadas con las de otras agencias? ¿Consideró el ritmo y tiempos de otras agencias en relación al propio?
- Estrategia de comunicación: ¿Presentan todas las agencias un mensaje unificado?

- Asuntos Jurídicos: ¿entienden todas las partes su respectiva autoridad?

Luego, y en la idea de que todo el estado mayor se verá inserto en la interacción con otras agencias, puede ser útil establecer gráficamente cómo se relaciona cada célula con las organizaciones externas participantes. De esta forma, el comandante en su análisis inicial podrá evaluar rápidamente cómo las agencias afectarán la misión. Más aún, y teniendo en cuenta que no es una empresa menor, es conveniente redactar un documento con Términos de Referencia, que consolide roles y responsabilidades de coordinación a lo largo de todo el estado mayor.

Otras preguntas complementarias que asisten para determinar la necesidad o no de realizar modificaciones o adiciones a la estructura del estado mayor pueden ser las siguientes:

- ¿Cuál es el actual requerimiento para la cooperación interagencial?; ¿Con quién se está coordinando en este momento?; ¿Existen otras agencias con las que se debería estar coordinando?; ¿La coordinación actual es suficiente?; ¿Cómo ésta afecta el cumplimiento de la misión?; ¿En qué se puede mejorar la coordinación y en qué beneficia?
- ¿Es el esquema de coordinación actual, en la fase previa, adecuado para cuando se avance en las operaciones? ¿Está siendo efectivo el esquema de coordinación?
- ¿Es una solución modificar o adicionar una estructura al estado mayor? ¿o es suficiente adaptar la ya existente?

En conclusión, en este análisis que el comandante realiza sobre la situación de su estado mayor frente al trabajo en colaboración con otras agencias, resulta en tareas que el mismo debe considerar y poner en ejecución. Por ejemplo, establecer roles y relaciones claras entre su estado mayor y otras agencias; asegurarse de considerar e incluir las perspectivas de otras agencias en su planeamiento; propiciar la comunicación entre las partes; entender las capacidades de sus subordinados permitiéndoles coordinar con otros agentes; y mantener una relación estrecha con cada agencia propiciando el entendimiento común.

3. Particularidades que debe considerar el comandante operacional.

En la caracterización previa del ambiente interagencial, así como en las

particularidades del trabajo de estado mayor en este tipo de ambientes ya se fueron delineando los aspectos que el comandante operacional debe considerar. Para generar una vista general y grafica del resultado, estos conceptos están reunidos en la Tabla 5.

Tabla 5: Particularidades de las operaciones interagenciales

PARTICULARIDADES DE LAS OPERACIONES INTERAGENCIALES	
POSIBLES ESCENARIOS PARA OPERACIONES INTERAGENCIALES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflicto armado. ▪ Catástrofe natural o antrópica. ▪ Operación Militar de Paz.
CARACTERÍSTICAS DEL AMBIENTE INTERAGENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unidad de esfuerzo. ▪ Cooperación. ▪ Complementariedad. ▪ Comunicación. ▪ Simplicidad. ▪ Flexibilidad. ▪ Selectividad. ▪ Legalidad.
BASE DEL TRABAJO INTERAGENCIAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comprensión común. ▪ Capitalización de la diversidad organizacional.
EL COMANDANTE OPERACIONAL	
ENFOQUE COMPRENSIVO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diálogo. ▪ Análisis. ▪ Acción.
INCLUSIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hacer partícipes del planeamiento a otras agencias. ▪ Medios de coordinación.
CONFIANZA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trato cercano. ▪ Empleo de técnicas de coordinación.
ESTRUCTURA DEL ESTADO MAYOR	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preguntas básicas. ▪ Gráfico de relaciones. ▪ Documento de Términos de Referencia.
<p>Adicionalmente....</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Apertura mental para aceptar otros enfoques. ✓ Voluntad para “hacer funcionar el sistema”. ✓ Valorar prácticas y ejercicios previos con otros organismos. ✓ Contacto fluido y permanente con el escalón superior, aprovechando sus contactos interagenciales, que puedan aportar mayor información. ✓ No se compite – se coopera. ✓ Confianza en la propia experiencia y conocimientos. 	

Fuente: Elaboración propia.

Para complementar lo ya expresado, se agregan consideraciones para enriquecer el desempeño del comandante operacional. Los resultados positivos llegarán con mayor

celeridad si mantiene una actitud abierta y una voluntad para resolver inconvenientes y propiciar el avance en una sola dirección. Asimismo, capitalizar toda experiencia previa en trabajo interagencial, tanto del estado mayor como propia, incrementan la capacidad de trabajo del mismo.

4. Conclusiones parciales

El ambiente interagencial surge como respuesta a la forma que adquieren los conflictos armados y las catástrofes de distinta índole actuales. Se arriba a la conclusión de la necesidad de aunar esfuerzos para mitigar el impacto de un conflicto en variados aspectos.

Este ambiente se destaca por la multiplicidad de actores intervinientes con un mismo objetivo final. Sin embargo, y pese a la meta general común, lograr la sintonía de todos los esfuerzos en una misma dirección plantea desafíos organizacionales para todas las partes, particularmente para el factor militar, cuya cultura organizacional debe adaptarse para incluir el aporte de otros agentes.

Se pueden sugerir ocho características principales: unidad de esfuerzo, cooperación, complementariedad, comunicación, simplicidad, flexibilidad, selectividad y legalidad. Las mismas se aplican bajo la premisa de la comprensión común y la voluntad de capitalizar la diversidad organizacional.

Luego, a los efectos de potenciar el trabajo de un estado mayor bajo estas condiciones, se proponen una serie de conceptos a considerar por el comandante operacional. En primer lugar, el enfoque comprensivo, lo lleva a contemplar el problema en su conjunto unido a los organismos convocados para su resolución. La inclusión, es un aspecto que permitirá ampliar las perspectivas en la toma de decisiones con posibilidad de lograr objetivos en forma más rápida e integral. La confianza, asegura la voluntaria cooperación y el desarrollo de un trabajo que ataque todos los aspectos del problema. Por último, el comandante operacional debe evaluar hasta qué punto el trabajo de su estado mayor se ve influenciado por este ambiente y adoptar las medidas para ajustarlo en pos de los objetivos impuestos.

CONCLUSIONES

Al iniciar este trabajo se estableció como objetivo determinar particularidades que se suscitan en el ambiente interagencial y que, al afectar el trabajo del estado mayor, el comandante operacional debe tener en cuenta. Como hipótesis, se consideró aspectos tales como la optimización en el empleo de los recursos; la identificación de las capacidades y limitaciones de cada agencia y de las propias fuerzas; la gestión de la información; la capacitación en trabajo interagencial; y el postulado de las “seis ‘C’”: comprensión, coordinación, cooperación, compromiso, consenso y comunicación.

En la primera parte de este trabajo se analizó el plexo normativo actual de las fuerzas armadas. El mismo ha sido objeto de modificaciones en el marco de una reforma impulsada por las actuales autoridades nacionales. Estas rectificaciones contribuyeron a ampliar el ámbito de acción de las fuerzas armadas, tomando conciencia de la realidad global y regional, y de cómo las fuerzas armadas pueden contribuir en el cumplimiento de su misión principal y de las subsidiarias. En esta nueva visión respecto del empleo del instrumento militar, su accionar está ligado a la cooperación con otras agencias.

En el segundo capítulo se evaluó las características del ambiente interagencial y el grado de impacto en el trabajo de un estado mayor de nivel operacional. Se dimensionó la complejidad de este ambiente donde la unidad de esfuerzo es el objetivo buscado. A su vez, en este ambiente debe predominar el espíritu de cooperación; la comunicación honesta y oportuna; la noción de que las capacidades de un agente complementan las limitaciones de otro; y la flexibilidad y la simplicidad de los planes, entre otros.

En este contexto, el comandante debe abordar su trabajo con un enfoque comprensivo, que le permita observar la totalidad de la situación, las capacidades de todos los actores y el posible aporte de cada uno a la solución del conflicto. Para ello debe fomentar la confianza entre los distintos órganos externos involucrados mediante la inclusión de los mismos en su proceso de planeamiento. Al mismo tiempo, debe sopesar la conveniencia o no de efectuar modificaciones a la estructura de su estado mayor, por medio de un análisis de distintas variables, a efectos de obtener la mejor solución a su problema militar.

Se puede concluir que el objetivo se ha cumplido, aunque los resultados difieren de la hipótesis inicial. Esta diferencia entre hipótesis y resultado se produce, en principio,

porque el problema es mucho más complejo de lo juzgado inicialmente. Las variables que afectan el desarrollo del trabajo de un estado mayor de nivel operacional son mayores y diversas. El comandante operacional debe hacer un trabajo muy grande de análisis y luego de amalgamamiento de las diferentes culturas para lograr dirigir las voluntades en una única dirección, manteniendo una visión global del conflicto y las acciones que se efectúan para resolverlo.

Existe una realidad innegable, y consiste en que la cooperación interagencial no es optativa en el tratamiento de distintos conflictos actuales, basados en la gran variedad de elementos afectados a lo largo de su desarrollo. También es una realidad que es necesario efectuar un mejor aprovechamiento de las capacidades de las fuerzas armadas en contribución a la construcción de un país, no sólo abocado a su propio crecimiento, sino también interesado en los acontecimientos de su región y el mundo. Ante estas realidades, es menester ser proactivos buscando anticipar las exigencias inmediatas y futuras. Esta anticipación comienza con el reconocimiento de la necesidad de un trabajo colaborativo y la necesidad de preparar a las fuerzas para desenvolverse adecuadamente en este ambiente.

Las fuerzas armadas argentinas ya cuentan con un cúmulo de experiencia en el trabajo interagencial. Las operaciones militares de paz y la asistencia en catástrofes naturales a nivel local le han proporcionado vivencias ricas en lecciones para obtener sus propias conclusiones e impulsar la elaboración de doctrina propia. Tal vez, la más reciente y significativa experiencia interagencial pueda atribuirse a la búsqueda del ARA “San Juan”, en la cual unieron esfuerzos 18 países con 28 buques, 9 aeronaves y más de 4.000 hombres. Gran parte de esas acciones fueron coordinadas desde la Base Naval Mar del Plata.

Es pertinente sugerir, a partir de los resultados obtenidos, desarrollar líneas de investigación que profundicen en la problemática de las relaciones interagenciales en la República Argentina y, particularmente, que definan el posicionamiento del nivel operacional en dichas relaciones.

Finalmente, puede que muchos conceptos vertidos en este documento parezcan ajenos, e incluso contrarios, al ámbito militar; pero en la capacidad de adaptación de las fuerzas armadas para cumplir misiones en el ambiente interagencial, reside la clave para obtener el éxito en las operaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- BG BUCHANAN, J., Capt DAVIS, M., & Col WIGHT, L. (2011). Death of the Combatant Command? Toward a Joint Interagency Approach. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 17–24.
- CF SEGURA, E. (2016). Comando y control en operaciones cívico–militares. *Visión Conjunta – Nro 14*, 58–68.
- Cnl (Ej Chile) VARELA SABANDO, P., & Tcnl (Ej Brasil) BORGES DA SILVA, F. (2016). Operaciones Interagenciales en Brasil y Chile: Experiencias dentro de un ambiente operacional complejo. *Visión Conjunta – Nro 14*, 29–39.
- CPT GIBB, B. (2011). Working Relationships: Interagency Exchange Program Improves Army’s Relationship with Whole of Government. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 75–76.
- Dr. CERAMI, J. (2011). What is to be Done? Aligning and Integrating the Interagency Process in Support and Stability Operations. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 9–16.
- Dr. SCHNAUBELT, C. (2011). Complex Operations and Interagency Operational Art. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 49–62.
- EJÉRCITO BRASILEIRO. (2013). *Operaciones en el ambiente interagencias (EB20–MC–10.201)*. Brasilia.
- JOINT STAFF J7, D. (2018). *Interorganizational Cooperation*. Suffolk – Virginia.
- LTC (P) MANSAGER, T. (2011). Interagency Lessons Learned in Afghanistan. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 81–86.
- MAJ SPENCER, D. (2011). Afghanistan’s Nangarhar Inc: A Model for Interagency Success. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 87–93.
- Maj. DAVID, G. (2011). The Interagency Abroad: The New Paradigm’s Progress. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 3–8.
- MINISTERIO DE DEFENSA DE BRASIL. (2017). *Operaciones Interagencias (MD33–M–12)*. Brasilia.
- NATO. (2013). *Allied joint doctrine for operational–level plannig (AJP–5)*. Bruselas.
- ORIHUELA, A. (2008). *Constitución Nacional Comentada*. Buenos Aires: Editorial Estudio.
- PhD Col IRWIN, L. (2011). Filling Irregular Warfare’s Interagency Gaps. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 25–36.
- PhD DAVIS, W. (2011). The Challenge of Leadership in the Interagency Environment. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 77–80.
- PhD. STRINGER, K. (2011). Interagency Command and Control at the Operational Level: A Challenge in Stability Operations. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 37–48.
- República Argentina. (13 de Abril de 1988). Ley Nro 23.554 – Ley de Defensa Nacional. Buenos Aires, Argentina.

- República Argentina. (18 de Diciembre de 1991). Ley Nro 24.059 – Ley de Seguridad Interior. Buenos Aires, Argentina.
- República Argentina. (12 de Junio de 2006). Decreto Reglamentario Nro 727/2006. *Reglamentación de la Ley de Defensa*. Buenos Aires, Argentina.
- República Argentina. (23 de Julio de 2018). Decreto Nro 683/2018. *Modificación Decreto 727/2006*. Buenos Aires, Argentina.
- República Argentina. (30 de Julio de 2018). Decreto Nro 703/2018. *Directiva de Política de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina.
- SFC PRUETT, J. (2011). The Interagency Future Embedded Provincial Reconstruction Teams in Task Force Marne. *The Army in Interagency Operations Newsletter*, 63–74.
- STAFF, U. J. (2017). *Interorganizational Cooperation (JP 3–08)*.
- UK MINISTRY OF DEFENCE. (2008). *Campaigning (JDP 01)*. Wiltshire.