



## **MATERIA: TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

### **TEMA:**

**Planeamiento y ejecución del G20 2018 en el nivel operacional**

### **TÍTULO:**

Las experiencias en el planeamiento y ejecución del evento G202018 en el nivel operacional como base para la participación en conflictos y eventos.

**My FAEDO, MARCOS ULISES**

**Año 2019**

## RESUMEN

La participación de las Fuerzas Armadas en el planeamiento y ejecución del G202018 se tradujo en una operación conjunta, siendo la primera del nivel operacional planificada y ejecutada en un ambiente complejo que contemplaba a nuevas amenazas y el trabajo interagencial en un marco especial del uso de la fuerza, características distintivas de los conflictos modernos.

Argentina como integrante del G20 y actor geopolítico importante en la región podría participar en conflictos y eventos en el mediano plazo, en ambientes de guerras híbridas o de cuarta generación en un ambiente operacional combinado, conjunto y con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

En este trabajo se describen y analizan las relaciones del nivel operacional en un ambiente multidominio, con las otras agencias participantes y con los otros niveles de la conducción. Las Fuerzas Armadas se desempeñaron como una agencia más donde las operaciones militares no fueron protagónicas, pero sí las determinantes para enfrentar las posibles amenazas de alto riesgo. Este análisis está referido a la conformación del estado mayor, el trabajo en equipo, el uso de enlaces interagenciales, el proceso de toma de decisiones y el sistema de comando y control. El objetivo de esta investigación es identificar las capacidades y sus factores generadores existentes o adquiridos por las Fuerzas Armadas para planificar y ejecutar en el nivel operacional el evento G202018 a partir de las experiencias obtenidas para determinar la factibilidad para una participación eficiente de Argentina en conflictos y eventos en el mediano plazo. Por último, se destaca la corroboración de la hipótesis, determinándose una serie de factores generadores de capacidades observado en el planeamiento del G202018 que contribuyen para la participación del Nivel Operacional en situaciones de crisis, conflictos o eventos estratégicos en el mediano plazo.

- 1.1 **Palabras clave.** Evento Argentina G202018 - Conflictos y eventos modernos - Inteligencia operacional - Operaciones - Operaciones interagenciales - Multidominio.

## INDICE DE CONTENIDO

RESUMEN.....	I
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: El nivel operacional en los conflictos modernos.....	7
1.1 Los niveles de la guerra y una nueva forma de ver sus interacciones.....	7
1.2 El concepto de multidominio.....	10
1.3 Las operaciones interagenciales.....	11
CAPÍTULO 2: Las experiencias del G202018 en el nivel operacional.....	14
2.1 La recepción de la misión y el análisis de las tareas asignadas.....	14
2.2 La organización del estado mayor operacional para el G202018.....	17
2.3 El marco legal y las reglas de empeñamiento como el principal desafío.....	19
2.4 Las experiencias multidominio del G202018.....	24
2.5 Las experiencias interagenciales del G202018.....	25
CONCLUSIONES.....	28
BIBLIOGRAFÍA.....	32

### **Índice de Figuras y Tablas**

Grafico 1: Concepción teórica de los niveles de la guerra.....	8
Grafico 2: Los niveles de la guerra en los conflictos modernos ....	9
Grafico 3: Organización del Comando Operacional para el G202018.....	19

### **Anexos**

Anexo 1. Entrevista al Comandante Operacional del G202018.....	34
Anexo 2. Entrevista al Doctor Rosendo Fraga.....	42

## INTRODUCCIÓN

Durante la década de 1970 el incremento de amenazas terroristas en Europa generó la necesidad del uso del poder militar para asegurar eventos de importancia nacional e internacional y se comenzaron a vislumbrar operaciones militares como parte de la seguridad interior. Un ejemplo claro de ello es el atentado en la Villa Olímpica de Múnich en 1972 y sus consecuencias. Después de estos eventos, los Estados y sus fuerzas militares comenzaron a desarrollar doctrina dual aplicable en guerras convencionales como para contribuir a la seguridad interior.

La doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) describía dos modalidades del uso del factor militar en eventos y situaciones en el marco de la seguridad interior. La primera era el control monopólico de las Fuerzas Armadas en objetivos designados como estratégicos considerando las operaciones eminentemente como militares. La segunda era el refuerzo con elementos de combate a las fuerzas de seguridad en casos donde se requerían otras capacidades. En ambas posibilidades de empleo no se contemplaba que las fuerzas militares sean conducidas por un estado mayor de nivel operacional, existía una división muy clara entre operaciones militares y tareas llevadas a cabo por otras agencias.

Iniciada la revolución en asuntos militares en la década de 1990 con el salto tecnológico, el nivel operacional cobró relevancia como articulador y generador de condiciones. También, surgió la necesidad de la sincronización de los efectos en un ambiente operacional que abarcaba los dominios terrestre, naval, aéreo y electromagnético como pudo observarse en la Guerra del Golfo y en las operaciones ejecutadas por Estados Unidos en Panamá. Sin embargo, en ambos casos, las doctrinas de diferentes fuerzas armadas –Estados Unidos con el *Reglamento de Planeamiento operacional* del año 1986– y la OTAN con su *Manual de Operaciones Conjuntas* del año 1987– no abarcaban la problemática generada con el manejo de la población en áreas densamente urbanizadas y el trabajo con otras agencias pertenecientes o no al Estado una vez finalizadas las operaciones de los elementos de combate con misiones directas contra un enemigo identificado.

Con la finalización de la Guerra Fría aumentó la violencia y la peligrosidad de las amenazas en las misiones de organizaciones militares de las Naciones Unidas. Esto exigió que a los participantes estuvieran preparados para garantizar la seguridad de eventos en ciudades densamente pobladas y con alto riesgo de amenaza. Después de

la publicación de dos informes en 1999 que pusieron de manifiesto el fracaso de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio en Rwanda en 1994 y para proteger a los habitantes de Srebrenica (Bosnia y Herzegovina) en 1995, el Secretario General, Kofi Annan, nombró un Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. La finalidad de este Grupo Especial fue evaluar las deficiencias del sistema de las operaciones de paz existentes en ese momento y hacer recomendaciones específicas y realistas para el cambio. El resultado fue el Informe Brahimi que, en términos políticos, determinó la necesidad de mayor compromiso de las naciones participantes y, en términos ejecutivos, derivó en resoluciones, doctrina y procedimientos que daban mayor responsabilidad y participación al nivel operacional en la coordinación y sincronización en operaciones y eventos.

El atentado a las Torres Gemelas en 2001 produjo una evolución en la naturaleza de la guerra que exigió que el nivel operacional fuera utilizado en operaciones donde los teatros de operaciones eran no lineales y en operaciones de seguridad interior con alto grado de empeñamiento del poder militar. Las Fuerzas Armadas de los países integrantes de la OTAN aumentaron el uso de fuerzas militares dentro de su territorio y las exigencias de las capacidades necesarias requirieron la conformación de comandos operacionales de naturaleza conjunta combinada e interagencial dependientes de comités de crisis. Las investigaciones y su doctrina derivada resultaron en el *Reglamento de operaciones conjuntas* del año 2004 que incluyó la idea rectora que las acciones militares en el marco de la defensa y la seguridad estaban integradas con otras agencias y la coordinación era el nivel operacional. Como principios para la conducción de operaciones se identificaron la flexibilidad, multiculturalidad y unidad de comando.

Es en este contexto, los Estados desarrollaron un marco legal que se ajustó para enfrentar las amenazas y sus fuerzas armadas desarrollaron doctrinas con un alto grado de flexibilidad para adaptarse a las necesidades del poder político en un problema complejo. La creciente amenaza de atentados terroristas en múltiples dominios aumentó el uso del poder militar y la necesidad de crear comandos operacionales que planifiquen y ejecuten operaciones con otras agencias en conflictos y eventos nacionales e internacionales.

Las Fuerzas Armadas argentinas no habían participado de operaciones que requieran el uso del nivel operacional en eventos de implicancias internacionales con características y amenazas de los conflictos modernos hasta el G202018.

El marco legal argentino separa el concepto de seguridad interior del de defensa. Cuando fue reglamentada la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, el uso del poder militar fue limitado a enfrentar solo enemigos estatales externos. Esto eximía al poder militar de enfrentar a las amenazas que son externas no estatales con un origen difícil de identificar, características sobresalientes de los nuevos conflictos. Esta reglamentación de la ley dio por resultado la inexistencia de doctrina que permita enfrentar situaciones de las guerras modernas.

La modificación de la reglamentación de la mencionada ley eliminó la estatalidad de la amenaza por lo que abrió una gama de oportunidades y desafíos al poder militar. Los aspectos acerca de la responsabilidad de los militares expresados en la Ley de seguridad interior N° 24.059 abarca situaciones donde el empleo de las Fuerzas Armadas queda limitado a las operaciones de apoyo logístico sin el empleo de elementos de combate, siendo este reservado solo a situaciones donde se declare el estado de sitio.

En Argentina en los últimos años ha aumentado la cantidad de operaciones interagenciales con la participación de elementos de las Fuerzas Armadas argentinas en el marco del apoyo logístico a la seguridad interior donde no se requirió por estar prohibido el uso de elementos de combate para la ejecución de alguna operación.

El G202018 fue la primera experiencia por lo que se carecía de antecedentes propios sobre el planeamiento y ejecución de este moderno tipo de operaciones donde se utilizaran fuerzas letales en múltiples dominios en territorio argentino. No hay una doctrina específica ni conjunta sobre operaciones interagenciales en el marco de la seguridad interior referidos a las capacidades multidominio que deben desarrollarse y la organización y funciones del estado mayor del nivel operacional.

Estados Unidos y sus socios de la OTAN son quienes están más avanzados en el tema. El *Reglamento de asistencia interagencial* abarca la problemática de la coordinación de las diferentes agencias en operaciones. Por otro lado, desarrollaron el concepto y doctrina sobre operaciones multidominio. Este concepto no solo permite ver las nuevas dimensiones de los conflictos como también lo hizo el Ejército Chino en la obra *Guerra irrestricta*, sino que añade espacios al nivel físicos al nivel operacional. Los rusos han desarrollado la doctrina *Gerasimov* donde exponen las capacidades interagenciales, tanto ofensivas como defensivas, del nivel operacional en ambientes de Guerra Híbrida considerando su proyección a otros Estados o dentro de su propio territorio.

Como guía para el siguiente trabajo, la pregunta que orienta la investigación es ¿Cómo la capacidad adquirida de las Fuerzas Armadas para planificar y ejecutar en el nivel operacional el evento G202018 puede contribuir en la participación de Argentina en conflictos y eventos en el mediano plazo? Este trabajo podría aportar las bases para la determinación de la posible participación del factor militar en eventos y operaciones interagenciales. También, podría ser una guía para la conformación de estados mayores de nivel operacional para participar en conflictos modernos y eventos nacionales e internacionales. Asimismo, brinda una idea de cómo gestionar soluciones a algunas cuestiones sensibles del planeamiento y ejecución de las áreas de la conducción de operaciones e inteligencia.

Teniendo en cuenta el problema por resolver, se estableció como objetivo general identificar las capacidades de las Fuerzas Armadas para planificar y ejecutar en el nivel operacional el evento G202018 a partir de las experiencias adquiridas de su planeamiento y ejecución para la participación de Argentina en conflictos y eventos en el mediano plazo. De este objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos. En primer lugar, desarrollar un marco referencial para arribar a conceptos utilizados en los conflictos y eventos estratégicos actuales y que no están aún en la doctrina argentina y que caracterizaron el G202018, como lo son: la evolución de la relación de los niveles de la guerra, el multidominio y las operaciones interagenciales. En segundo lugar identificar los factores generadores de capacidades para participar de operaciones interagenciales multidominio. Por último lugar, describir los factores generadores de capacidades y describir las oportunidades y desafíos para el nivel operacional en conflictos en el mediano plazo.

La hipótesis de trabajo que se plantea como respuesta conjetural al interrogante de la investigación es que las capacidades de las Fuerzas Armadas para planificar y ejecutar en el nivel operacional operaciones interagenciales y multidominio podrían estar referidas a fortalezas previas potenciadas durante el desarrollo de la preparación y realización del G202018 que se relacionan con el trabajo en equipo, la flexibilidad para la adaptación al cambio e innovación para solucionar problemas complejos grupales e individuales, el uso de un proceso de toma de decisiones apoyado por un sistema de comando y control. Todas estas herramientas permitirían coordinar y sincronizar efectos de las agencias intervinientes y el uso creativo de los principios de la conducción en el planeamiento de los aspectos que requerían la intervención de

más de una agencia y uno o más dominios. También existirían ciertas debilidades que deberían ser resueltas en un proceso de mejoras continuas relacionadas con la articulación práctica entre los diferentes niveles y factores de poder nacional producto de la complejidad y poca experiencia previa de operaciones de las fuerzas armadas que exigen operaciones multidominio interagenciales en el nivel operacional.

La presente investigación abarca la descripción conceptual de cómo las Fuerzas Armadas argentinas planificaron, coordinaron, sincronizaron y ejecutaron del G202018 en el nivel operacional. Este estudio trata de identificar, a través de las experiencias adquiridas en el nivel operacional, las capacidades para participar en operaciones y eventos en el marco de la seguridad, la defensa nacional y el apoyo a la política internacional argentina en el mediano plazo. Se describen y analizan algunas características aplicables al problema militar G202018 de los conflictos modernos como son las operaciones interagenciales y operaciones multidominio. Se desarrolla el trabajo en equipo y la conformación del estado mayor operacional en una operación en el marco de la Ley de Seguridad Interior que incluye el uso el posible uso de la fuerza y algunas cuestiones particulares de las áreas de la conducción de operaciones e inteligencia que requirieron un tratamiento especial.

Si bien se describen aspectos de otras áreas de la conducción que requirieron coordinación interagencial y que influyeron en el área de operaciones e inteligencia, no se profundizará en el análisis del planeamiento y ejecución de la logística operacional del G202018. Para el desarrollo de la investigación se utilizó un enfoque metodológico cualitativo y descriptivo. Se utilizan fuentes primarias como documentos producidos para el G202018, entrevistas a los miembros del estado mayor, observación no participativa del Comando Operacional en la operación del Comando General Electoral en las elecciones generales de octubre 2019 y bibliografía argentina y de otros países. También serán consultadas y analizadas fuentes secundarias como artículos de revistas especializadas en temas de defensa e informes estadísticos producidos a partir del ingreso del país al G202018.

Se prevé realizar un análisis documental y bibliográfico acerca de operaciones militares ejecutadas en ambientes operacionales complejos en el contexto mundial y se procura identificar las características de un ambiente interagencial multidominio así como las capacidades necesarias del nivel operacional para participar en

operaciones en estos ambientes. Todo ello para lograr un marco teórico actualizado. Luego, se relevan datos a partir de entrevistas a los integrantes del estado mayor operacional y a participantes de operaciones militares complejas realizadas recientemente o en ejecución para, posteriormente, identificar los factores generadores y sus características sobre las capacidades adquiridas.

La estructura del trabajo está conformada por dos capítulos y las conclusiones. El primer capítulo busca establecer un marco referencial necesario para los siguientes capítulos y abarca: las características de los niveles de la guerra haciendo hincapié en el Operacional, la doctrina del multidominio y las operaciones interagenciales. El segundo capítulo describe las principales experiencias del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas en el planeamiento y ejecución del evento estratégico G202018. Finalmente, en las conclusiones se analiza el cumplimiento de cada uno de los objetivos—tanto los específicos como el general— para corroborar la hipótesis planteada procurando identificar los factores generadores de capacidades y hacer una aproximación sobre las oportunidades y desafíos del COFFA como nivel operacional para el mediano plazo.

## **CAPÍTULO 1: El nivel operacional en los conflictos modernos**

Este capítulo tiene la finalidad de establecer un marco teórico que permita comprender la complejidad y el desafío que genera un evento estratégico como lo fue el G202018. Se pretende analizar y describir algunos conceptos y herramientas de los conflictos modernos y el ambiente donde se llevan a cabo. Se busca dar una visión de los niveles de la guerra y cómo interactúan en la actualidad. También, se desarrollan las operaciones multidominio como una capacidad multiplicadora del poder militar tanto en la guerra como en la paz y, por último, en estrecha relación con el término anterior, se analizan las operaciones interagenciales como búsqueda de usar todo el potencial del Estado para encontrar una solución a un problema.

### ***1.1 Los niveles de la guerra y la nueva visión de sus interacciones***

La doctrina argentina define claramente los niveles de la guerra en estratégico, operacional y táctico con una subdivisión llamada niveles de la conducción. El primero de ellos, el estratégico, a su vez se subdivide en nacional y sectorial (Ejercito Argentino, 2015). Esta división determina cuál es la naturaleza del problema que enfrenta cada nivel, sin embargo hoy la interacción entre cada nivel no sería tan lineal y jerárquica como indica el gráfico 1 sino que existiría una relación más compleja entre los niveles. El objetivo de la división en niveles segmenta la toma de decisiones permitiendo observar la abstracción necesaria de un mismo problema y poder ir alinear a través de una cadena de objetivos desde los niveles superiores a los inferiores; es decir, una cadena de causas, efectos y estados finales establecidos desde el nivel estratégico al nivel táctico, y cuyo cumplimiento en este último permite en forma sinérgica contribuir a los objetivos y estados finales de los niveles superiores.

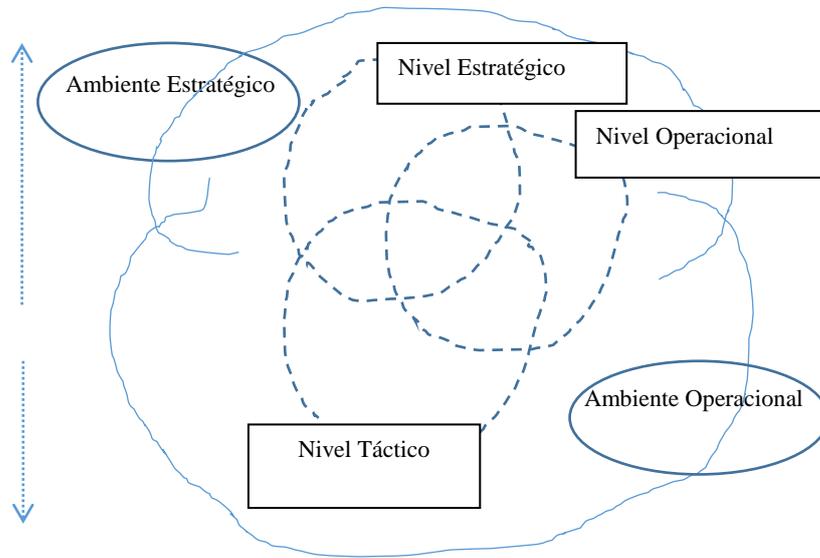
Gráfico 1 Concepción teórica de los niveles de la guerra



Fuente: Ejército Argentino, Reglamento de Conducción de las Fuerzas Terrestres 2015

La otra finalidad de los niveles es generar todas las condiciones necesarias a los niveles inferiores para que puedan alcanzar sus objetivos y asegurar el enlace de las diferentes relaciones etiológicas que permitan cumplir con la cadena de objetivos. Esta última puede verse como una cadena de objetivos observándose al nivel operacional como articulador de dos niveles de funciones diferentes, el estratégico que es de conducción y el táctico que es de ejecución (Ejército Argentino, 2015). Doctrinariamente, se acepta que hay un límite difuso y permeable entre los niveles y que existe una superposición entre ellos. Esta característica confiere identidad diferente a cada nivel en los escenarios modernos. La imposibilidad de determinar periodos de paz y periodos de guerra, sumados a la multiplicidad de las amenazas con las consecuencias que estas pueden producir por el desarrollo de nuevas tecnologías de la información, hace que la interacción y el ordenamiento de los niveles se vean profundamente perturbados de la concepción teórica. Para entender esta nueva dinámica, se puede citar la teoría del cabo estratégico de Kevin D. Stringer según la cual las acciones realizadas y decisiones tomadas en el menor nivel pueden provocar consecuencias decisivas en los niveles superiores. A esta teoría se suman dos nuevas variables; la primera son las consecuencias desproporcionadas que se pueden provocar en relación con el oponente y la segunda es que en un sistema de interacciones complejas como lo es el escenario moderno es difícil determinar si una misma causa va a producir siempre el mismo efecto.

Gráfico 2: Los niveles de la guerra en los conflictos modernos



Fuente: Elaboración propia

Este gráfico explica la dinámica de los niveles de la guerra, donde no solo el límite es difuso, sino que influyen directamente entre sí. Lo mismo ocurre con el ambiente estratégico y operacional. Este cambio de paradigma, sumado a la globalización de las amenazas que explotan las tecnologías de información, vuelve más difícil una guerra y se multiplican las variables e interacciones en el planeamiento y ejecución de mega eventos de carácter internacional como lo fue el G202018 en Argentina. En la realización de esta reunión participaron 25 líderes de Estados, siete organizaciones mundiales y siete organizaciones regionales. Cada participante tenía su propio sistema cercano de seguridad y algunos de ellos también tenían elementos de las fuerzas armadas con capacidad para intervenir en todos los dominios.

En contra partida, cada Estado u organización tenía amenazas de diferentes niveles de peligrosidad, desde manifestantes que buscaban visibilidad internacional hasta organizaciones terroristas o de crimen organizado intraestatales, regionales o de carácter mundial. Todas estas amenazas podían actuar solas, coordinadas o la máxima expresión de peligrosidad que era la posibilidad de sincronización de sus efectos.

Con la evolución en la naturaleza de la guerra y el conflicto y la posibilidad que una amenaza pueda influir en varias dimensiones nace el concepto de operaciones multidominio (US Army, 2018) donde se incluyen a los ya conocidos dominios

terrestre, aéreo, naval y electromagnético, el dominio espacial y el ciberespacio. Esta nueva manera de pensar las operaciones abarca nuevas dimensiones y nuevos espacios y no diferencia si las operaciones en estos son en la paz o en la guerra; la competencia por controlar tanto espacios como dominios es permanente y cobra relevancia para asegurar eventos donde se reúnen los líderes mundiales y se presentan fuerzas oponentes con capacidad para operar en estas dimensiones. Esta es una de las razones para que en un evento de magnitud internacional se utilicen a las Fuerzas Armadas.

Una consecuencia derivada de lo descrito anteriormente es que exige la generación de ciertas capacidades donde la seguridad y defensa estén integradas más allá del marco legal del país. Para esto, ha surgido la necesidad de realizar, cada vez con mayor grado de coordinación y sincronización, operaciones interagenciales las cuales reúnen el uso de Fuerzas de Seguridad, Fuerzas Armadas, otras agencias del Estado, organizaciones supraestatales, no estatales y empresas privadas con diferentes fines. Se considera importante para entender la participación de las Fuerzas Armadas en el nivel operacional en el G202018 profundizar en los conceptos de operaciones multidominio e interagenciales.

### ***1.2 El concepto de multimominio, una nueva manera de entender y operar en el ambiente operacional***

El Ejército de Estados Unidos, teniendo en cuenta la evolución de los conflictos y las experiencias adquiridas de la observación del instrumento militar chino y ruso, ha desarrollado una nueva doctrina denominada operaciones multidominio (US Army, 2018, pág. 6). Esta doctrina tiene tres ejes centrales. El primero es que, dado el factor tecnológico, debe haber un salto cualitativo y cuantitativo de la doctrina de batalla aeroterrestre. El segundo es el concepto de espacio que ya no debe estar atado a un concepto físico. El tercero es el de la competencia en efectos en vez de la confrontación como aspecto relativo al enemigo. La batalla aeroterrestre se basaba en la capacidad de las fuerzas terrestres de ejecutar operaciones apoyadas sistémicamente y sinérgicamente con el componente aéreo y los espacios eran tierra, aire y mar. La teoría de multidominio no solo aumenta la cantidad y dimensión de los espacios, sino que el concepto es más amplio ya que, al perderse los límites de los teatros de operaciones en cuanto a la generación de efectos, se extiende la dimensión de lo cercano, profundo y retaguardia. Los nuevos dominios son: aéreo, terrestre,

naval, electromagnético, ciberespacio y espacio. Lograr la superioridad en un dominio no solo es muy difícil y cuesta mantenerlo en el tiempo, sino que la clave para el manejo sistémico de un dominio es competir con el enemigo en el sentido de poder determinar cuáles son sus capacidades en ese dominio y desintegrarlas o desincronizarlas. Por ello, los preceptos de esta doctrina son: competir para ganar la iniciativa e imponer un ciclo de inteligencia más rápido y eficiente para derrotar las acciones híbridas; penetrar para permitir la maniobra propia en todos los dominios y en todos los espacios físicos; desintegrar desde el punto de vista de desincronizar, impidiendo la maniobra y derrotando los sistemas en capacidad de producir efectos profundos y buscar en forma permanente engañarlo; explotar derrotando los sistemas de mediano y corto alcance, en otras palabras, aislarlo para derrotar su maniobra; y por último, re-competir para asegurar el dominio, proteger las alianzas, fijar las bases de condiciones sustentables que aseguren entre otras cosas una capacidad de disuasión durable y mantener la iniciativa (US Army, 2018).

Las operaciones multidominio no solo revolucionan y amplían la cantidad de espacios donde se producen efectos sincronizados, también lo hacen por la capacidad de generar efectos de cualquier tipo de fuerza dentro y fuera de los ya cuestionados límites de un teatro de operaciones. Esto significa que estas operaciones pueden afectar desde las tropas que están en la zona de combate hasta sus familias y la población que representan y por la cual luchan a miles de kilómetros. A los ya conocidos espacios físicos de la batalla aeroterrestre, área cercana, área profunda y aérea de retaguardia se le suman el área de apoyo operacional, y el área de apoyo estratégico. En cuanto a la generación de efectos en el enemigo, se agrega también el área de fuegos profundos.

### ***1.3 Las operaciones interagenciales.***

Las operaciones interagenciales serían la solución a problemas complejos y a desafíos que requieren la integración de todos los instrumentos del poder nacional que tienen capacidades. La planificación y ejecución del evento G202018 fue una operación interagencial de gran magnitud y fue su característica esencial.

El *FM 34 – 1 Joined, Combined, and interagency operations* define a las operaciones interagenciales como “aquellas que se planifican y se ejecutan entre las Fuerzas Armadas y fuerzas federales, agencias locales e internacionales ya sea por una crisis

o una operación. En estas operaciones, las Fuerzas Armadas participantes pueden estar bajo la dirección de agencias gubernamentales o civiles” (United State Armed Forces, 2015, pág. 134). Para Brasil, las operaciones interagenciales se definen como la interacción de las Fuerzas Armadas y otras agencias con la finalidad de conciliar intereses comunes y coordinar esfuerzos para la consecución de objetivos convergentes que atiendan el bien común evitando duplicidad de acciones, la dispersión de recursos y la divergencia de soluciones con eficacia y menores costos. Finalmente, la definición chilena, complementaria y similar a la brasileña, afirma que las operaciones que involucran múltiples agencias deben considerar aspectos relativos al entrenamiento y empleo de bases rutinarias.

El *Manual de operaciones interagenciales de nivel operacional y estratégico de Estados Unidos* determina tres tipos de planeamientos de estas operaciones. El primero es el planeamiento preventivo, cuya principal característica es el tiempo de planeamiento disponible y la profundidad del mismo. Este planeamiento tiene como finalidad la prevención y se hace con tiempo disponible, la situación está prevista, va a suceder en un futuro. El segundo es el planeamiento de contingencia el cual responde a futuras situaciones que pueden o no ocurrir y para los cuales no existían planes preventivos y se dispone de cierto tiempo disponible. El tercer tipo de planeamiento es el de crisis el cual se inicia una ante una situación sorpresiva y no prevista para la cual el tiempo disponible es escaso y factor importante para la resolución (United States Department of State, 2008).

Las características principales que deben satisfacer este tipo de operaciones son: el concepto de cooperación, coordinación, intercambio e integración de la inteligencia, el desarrollo de una cultura interagencial que contemple valores, políticas, procedimientos y un sistema de toma de decisiones. La estructura de estas organizaciones puede ser de dos tipos. El primero es una estructura jerárquica y tiene como principal ventaja favorecer una rápida toma de decisiones gracias a la concentración del comando y control; la desventaja es su poca capacidad de adaptación y necesidad de información. El segundo es una organización tipo red y tiene como ventaja más sobresaliente la capacidad de adaptarse a nuevas situaciones y favorece las coordinaciones laterales; su desventaja es que necesita que sus integrantes tengan experiencia y formación en este tipo de organizaciones ya que requiere para la toma de decisiones consenso y debate (Pedro Varela Sabando y

Francisco José Borges Da Silva, 2016). Un aspecto importante a tener en cuenta en las operaciones interagenciales es que todos los niveles de las organizaciones que participan entiendan en profundidad cómo y cuándo las otras agencias proveen apoyo tanta en la ejecución como en el planeamiento (United State Armed Forces, 2015, pág. 7). Argentina no tendría una doctrina específica que contemple las operaciones interagenciales. Sin embargo, la Directiva de Planeamiento de Defensa Nacional emanada del poder ejecutivo en el año 2018 determina como una de las misiones de la Defensa Nacional la protección de eventos de interés estratégico estableciendo que:

El MINISTERIO DE DEFENSA deberá incluir como criterio para el planeamiento estratégico la prevención y disuasión de eventuales agresiones de origen externo que pudieran poner en riesgo la seguridad de aquellos eventos definidos como de interés estratégico por el PODER EJECUTIVO NACIONAL. El MINISTERIO DE DEFENSA, en coordinación con el MINISTERIO DE SEGURIDAD, será responsable de formular las reglas de empeñamiento y los mecanismos de articulación institucional que resulten necesarios para el cumplimiento de esta función. (Decreto 703/2018, 2018, pág. 29; mayúsculas del original).

La misma Directiva abarca conceptos esenciales de las operaciones interagenciales definidas por la doctrina de Estados Unidos con respecto a que las Fuerzas Armadas pueden estar bajo la dirección de otra agencia en ciertas operaciones al afirmar que las responsabilidades asignadas al Ministerio de Defensa variarán en función de la naturaleza de los problemas. Mientras que algunos escenarios el instrumento militar debe cumplir un papel protagónico e indelegable, en otros cumplirá un rol de interacción, coordinación o apoyo a otras agencias u organismos del Estado (Decreto 703/2018, 2018, pág. 2). Como conclusión parcial se puede arribar a que tanto el Decreto 638/2018 publicado el día 23 de julio de 2018 y el Decreto 703/2018 Directiva Planeamiento de Defensa Nacional, publicado el día 23 de julio tuvieron, entre otras, la finalidad de permitir al instrumento militar participar en el evento estratégico del G202018. Se podría deducir también que la característica principal de esta operación fue la necesidad de coordinación en todos los niveles de la conducción. Por el nivel de complejidad, se manifestó imprescindible un nivel operacional esencialmente conjunto, así como un planeamiento y una ejecución que contemplen enfrentar amenazas en todos los dominios y exijan la realización de operaciones interagenciales

## **CAPÍTULO 2: Las experiencias del G202018 del nivel operacional**

Este capítulo tiene la finalidad de describir las principales experiencias, los problemas identificados durante el planeamiento del evento y las soluciones encontradas en el nivel operacional. Se abarca el estudio de la legalidad de las operaciones de las Fuerzas Armadas, y la operacionalización por parte del Estado Mayor Operacional generando requerimientos para el nivel estratégico y en reglas de empeñamiento para el nivel táctico. Se desarrollan las principales lecciones aprendidas de operaciones multidominio y aquellas surgidas de la necesidad del trabajo con otros organismos nacionales e internacionales.

### ***2.1 La recepción de la misión y su análisis por el nivel operacional***

El Comando Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA) tiene la misión de:

“Dirigir y Coordinar las actividades operacionales que realicen las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, proponer y desarrollar el planeamiento operacional, conducir las operaciones militares en situación de crisis y conflicto hasta tanto se cree el Comando Estratégico Operacional particular, a fin de contribuir con el cumplimiento de las responsabilidades operacionales en tiempo de paz asignadas al JEMCFFAA y las responsabilidades del ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS con respecto al Planeamiento Militar Conjunto y la eficacia del accionar conjunto” (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2012); mayúsculas del original)

En noviembre de 2017, el Comandante Operacional recibe en forma verbal a modo de orden preparatoria del Ministro de Defensa sobre la participación de las Fuerzas Armadas a través del COFFAA en el evento estratégico G202018. En el mes diciembre, por medio de una resolución secreta del Ministerio de Defensa, se inicia el proceso de planeamiento. En el mes de enero de 2018, el Comandante del Comando Operacional de la Fuerzas Armadas, General de División Carlos Pérez Aquino, quien llevaba dos años en ese cargo, recibe una directiva de planeamiento del Jefe del Estado Mayor Conjunto (Aquino, 16/10/19). En esa directiva se asignaban dos tareas al COFFAA. La primera fue el control y vigilancia del espacio aeroespacial. La segunda fue la protección y reacción ante una amenaza química bacteriológica y nuclear (QBN).

En los primeros días del mes de noviembre de 2018, a solo 30 días del evento principal del G202018, el Ministro de Defensa le ordena al COFFAA

una tercera tarea. Esta implicaba la conformación de una reserva en capacidad de reaccionar ante el caso que las fuerzas de seguridad sean sobrepasadas y los mandatarios con sus delegaciones corran peligro. Esta última tarea cambiaba radicalmente la naturaleza de la misión ya que incluía el concepto del uso de la fuerza de elementos de combate.

En la identificación del problema y el análisis de la misión del Comandante y su estado mayor llegaron a las siguientes conclusiones: debían asegurar un marco legal integral que autorice y proteja al personal que participa de la operación; que las tres tareas implicaban la utilización del concepto de operaciones multidominio y que el G202018 era una operación conjunta por la necesidad de competir en todos los dominios; que era una operación intergencial por depender de las coordinaciones con otras agencias que tenían misiones particulares en esas dimensiones; y que se trataba de una operación combinada por la participación de organizaciones militares de otros países que contribuirían en la competencia por los dominios con el COFFAA y otras agencias.

En ese análisis se llegaron a las siguientes conclusiones sobre las tareas impuestas. Para la primera tarea, el control y vigilancia del espacio aéreo, se tenía amplia experiencia por ser una misión que el Comando Aeroespacial dependiente del COFFAA hacía todos los días. Además, había participado en eventos estratégicos y operaciones en curso durante ese año, como la Operación Integración Norte; sin embargo, esta tarea exigía muchas más coordinaciones, sumar agencias y requerir medios (Aquino, 16/10/19). Este último punto era un limitante por no disponer de aeronaves de caza interceptora; el tiempo para el planeamiento era adecuado, pero se dependía de decisiones de la Estrategia Nacional sobre adquisición de sistemas de armas.

Para la segunda tarea, las Fuerzas Armadas eran las que tenían mayor capacidad en el país por disponer de los recursos humanos y materiales para una guerra QBN, pero los medios al ser limitados debían priorizarse solo al personal afectado del evento estratégico, un ejemplo de ello es que solo se contaba con un vehículo blindado mecanizado apto QBN, que fue destinado a la evacuación del Presidente de la Nación. El tiempo disponible era el

adecuado pero requería adiestramiento conjunto, coordinaciones interagenciales de mucho detalle por exigencias técnicas de la tarea y se necesitaba desplegar el sistema antes para ensayar su funcionamiento en un evento similar (Aquino, 16/10/19).

Para las conclusiones de la tercera tarea, el ambiente operacional<sup>1</sup> era más complejo. Se tuvo en cuenta que Buenos Aires es una ciudad densamente poblada bañada en su costa por un río de importante magnitud y que para el evento se iban a utilizar varios espacios de diferente naturaleza y características como el Teatro Colon, el Centro de Convenciones de Costa Salguero, el Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires, la Villa Ocampo y gran cantidad de hoteles y embajadas. A estos factores analizados sistemáticamente se agregó la dificultad del oponente por enfrentar que podía desarrollar gran cantidad de amenazas sincronizadas en poco tiempo con efectos de diferente magnitud sin poder identificar su origen. Esto generaba que aunque se utilicen sistemas de armas y organización de gran precisión podría haber daños colaterales. (Estado Mayor de la Fuerza de Tarea Buenos Aires, 2018). Tras el análisis de estos factores del ambiente operacional para esta tarea, se concluyó sobre la importancia del factor legal para el empleo y para la protección de los participantes. Surgió la necesidad del uso de organizaciones que compitan en todos los dominios y sean móviles, ligeras, rápidas y quirúrgicas para una rápida reacción y organizaciones robustas desplegadas cerca de los objetivos para poder apoyar y contribuir a la evacuación de mandatarios y sus delegaciones. Se determinó que no era una operación de apoyo a las fuerzas de seguridad sino una operación militar que comenzaría cuando las fuerzas policiales hayan sido sobrepasadas, situación prevista en la Ley de Seguridad interior en sus artículos 31 y 32; por lo que, en primer lugar, se requería de la declaración

---

<sup>1</sup> Se entiende por ambiente operacional: “al conjunto de factores de diversa naturaleza que existen en forma estable y semi estable en una determinada región, Además de ocasionar un marcado efecto sobre la aplicación práctica de los conceptos doctrinarios, podrá imponer ciertas limitaciones a la conducción de las fuerzas (cualquiera sea su nivel), las cuales incidirán esencialmente sobre la libertad de acción. Tales restricciones serán normales y ocurrirán en mayor o menor grado en el desarrollo de todas las operaciones militares. El estudio es sistémico e incluye: La influencia de la política y la estrategia nacional y militar, El ambiente geográfico, los factores militares, las características de la lucha, los sistemas de armas que pueden emplearse, Factores sociales, Los medios de información y su influencia en la opinión pública”. (Ejercito Argentino, 2015, pág. 6)

del estado de sitio por parte del Presidente de la Nación. Se concluyó que el Comando Operacional no estaría en la cadena de comando del Ministerio de Seguridad (MinSeg). Esto fue aceptado por todas las agencias y se dejó claro en el Puesto Comando Integrado del MinSeg cuando la Ministra de esa cartera en la reunión previa le aclaró a sus jefes subordinados “en caso de no poder cumplir nuestra misión, el Comandante Operacional se hará cargo “ (Aquino, 16/10/19, pág. 2 ). Para el planeamiento de esta tarea, el tiempo era escaso producto de la gran cantidad de tareas previas a coordinar y de la necesidad de pensar soluciones creativas a los problemas que imponía el ambiente operacional.

## ***2.2 La organización del Estado Mayor Operacional para el G202018***

Las tareas asignadas y el tiempo disponible impusieron al Comandante Operacional organizar su estado mayor para darle solución a este problema particular (Aquino, 16/10/19). Eso no fue una complicación gracias a seis factores.

El primer factor fue que, por las múltiples misiones de operaciones en desarrollo al mismo tiempo que implicaban la solución de problemas de naturaleza tan distinta, estaban acostumbrados a buscar soluciones nuevas y creativas a problemas complejos como lo fue el G202018. La idea para tener como guía en la forma de encarar nuevas misiones que orientó el Comandante en base a su experiencia se fundamentó en ser una organización equilibrada en cuanto a eficiencia y adaptación (McChrystal, 2015).

El segundo factor fue la conformación conjunta del estado mayor, lo cual facilitó la coordinación entre los componentes necesarios para competir por los dominios y con las organizaciones específicas. A su vez, esta característica conjunta también ampliaba el horizonte de conocimiento con representantes de otras agencias.

El tercer factor, relacionado con el anterior, fue que los miembros del estado mayor estaban acostumbrados al trabajo interagencial y normalmente podían amalgamar las culturas organizacionales para obtener la sinergia que este tipo de operaciones requiere.

El cuarto factor contemplaba disponer de un método de toma de decisiones conocido por todos los niveles dependientes capaz de analizar y sintetizar el problema hasta llegar a una mejor solución e implementarla en un plan. Este método tenía la ventaja de ser abierto y permitir incluir a otras agencias. Incluía la desventaja de necesitar un periodo de ajuste para ser comprendido por personal no militar de todas las agencias, por incluir terminología técnica militar. Este proceso lógico de toma de decisiones, llamado método de planeamiento operacional, estaba apoyado en un sistema de comando y control innovador basado en tecnología de datos abierto llamado Sistema Integral de Información del Estado Mayor Conjunto. Este sistema que permitía la conducción y dirección de las acciones tiene la capacidad de adecuarse al problema a solucionar y puede integrarse a otras bases de datos de otras agencias.

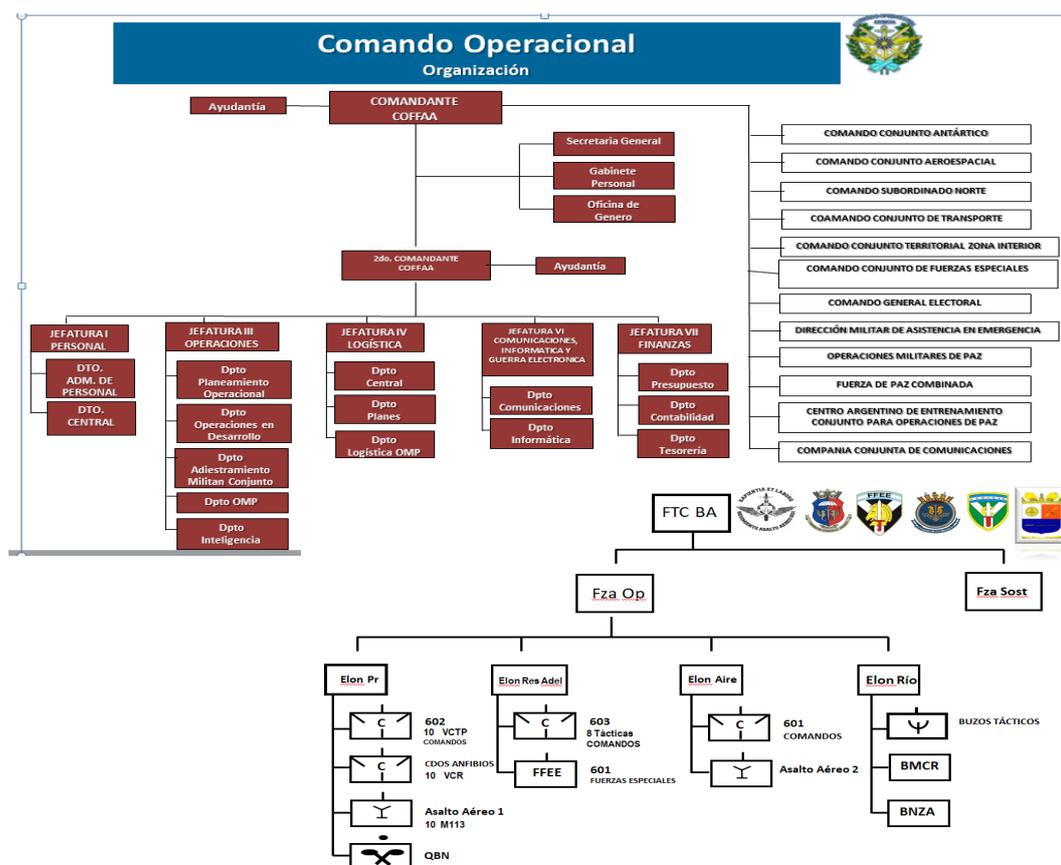
El sexto factor y de vital importancia en situaciones donde el tiempo es escaso y el problema es complejo, fue que el estado mayor podía adoptar una organización adaptativa con los estados mayores de otros niveles o miembros de otras agencias nacionales e internacionales y poder realizar un planeamiento simultáneo<sup>2</sup> y concurrente<sup>3</sup> (Aquino, 16/10/19)

---

<sup>2</sup> El concepto de Planeamiento simultáneo se refiere a cuando: “los niveles inferiores comienzan a desarrollar su proceso de planeamiento, basándose en decisiones parciales y/o preliminares del nivel superior. En este caso el comandante tendrá la opción de incorporar tempranamente a equipos de los elementos subordinados que sean necesarios, a fin de ganar tiempo en el proceso de planeamiento hasta la emisión de los planes”. (Ejército Argentino, 2015, pág. 15)

<sup>3</sup> El concepto de Planeamiento concurrente se refiere a cuando: “la complejidad, perentoriedad o necesidad de velar las operaciones lo justifiquen, el comandante podrá requerir el apoyo de los niveles inferiores y estos concurrir a brindar su asesoramiento para el análisis, diseño y concreción del plan de campana y elaborar sus planes”. (Ejército Argentino, 2015, pág. 15)

Grafico 3: Organización del Comando Operacional para el G202018



Fuente: (Aquino, Entrevista del 16 de Octubre, 2019)

Puede observarse en este gráfico la organización del COFFAA y la naturaleza diferente de las organizaciones y operaciones que diseña y conduce. Estas van desde control y vigilancia del espacio aéreo espacial en forma permanente, el seguimiento de las operaciones de paz en todo el mundo, las actividades en la Antártida y la asistencia a emergencias. Nótese que mientras se planificaba y ejecutaba el G202018 el resto de las operaciones mencionadas seguían en desarrollo.

### 2.3 El marco legal y las reglas de empeñamiento para el G202018 como principal desafío del planeamiento del Nivel Operacional

Rosendo Fraga<sup>4</sup>, al ser entrevistado para este trabajo y ante la pregunta de cuál fue su principal observación sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el G202018 expreso:

<sup>4</sup> Rosendo Fraga es abogado, egresado de la Universidad Católica Argentina de Buenos Aires. Analista político, periodista e historiador. Ha ejercido la docencia en las cátedras de Historia del Derecho y Derecho Laboral en dicha Universidad, de Historia Argentina en el Colegio Militar. Es colaborador de diversos medios periodísticos, entre ellos los diarios La Nación, Clarín, La Prensa, Cronista, Página 12 y Ámbito Financiero y consultor de distintas entidades, entre otras: Fundación Mediterránea, Asociación de Bancos Argentinos, Instituto de

“Yo participé de la revista del Comandante Operacional a la Fuerza de Tarea Buenos Aires y cuando se le preguntó a las tropas formadas si alguien tenía alguna duda sobre la misión que debían cumplir o sobre las reglas de empeñamiento, nadie tenía alguna duda. En mi opinión eso fue posible gracias al compromiso de los diferentes actores y el trabajo de un comandante y un estado mayor que generó la condición más importante de los conflictos modernos, la legitimidad, sustentada por la legalidad, el adiestramiento y la confianza mutua de tropas, mandos y decisores políticos”. (Fraga, 15/5/2019)

El marco legal y su observancia es uno de los principales fundamentos de la legitimidad del uso de las Fuerzas Armadas ya sea en operaciones en el propio territorio como en el exterior. El marco legal es interpretado de acuerdo al contexto y la misión y se traduce en forma práctica en las reglas de empeñamiento (RDE) para el uso de la fuerza. Las reglas de empeñamiento, según la doctrina conjunta de la OTAN “son directivas diseñadas por una autoridad militar competente con cierta especificidad que cubra las circunstancias y limitaciones bajo las cuales las fuerzas que planifican y ejecutan operaciones puedan iniciar o continuar el combate” (Organización del Tratado del Atlántico Norte, 2004, pág. 65). La doctrina conjunta argentina en el *Glosario de términos de empleo militar para la acción militar conjunta* define a las RDE en los términos que siguen.

“... instrucciones establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional, que determinan con precisión y claridad los criterios relativos al uso efectivo del instrumento Militar, en consonancia con las normas del derecho internacional y nacional. Las mismas constituyen una interrelación entre la política nacional, el derecho y los requerimientos propios de las operaciones militares”. (Gustavo Trama, Evergisto de Vergara, Lucía Destro, 2013, pág. 13)

El plexo legal para la participación de las fuerzas armadas en el nivel operacional en el G202018 fue uno de los desafíos más grandes a superar. Este problema tiene su raíz en la separación del concepto de seguridad del de defensa en dos leyes diferentes. La Ley de Seguridad Interior en su título V de la complementación con otros organismos del Estado dispone cómo las Fuerzas Armadas pueden participar en la seguridad interior brindando apoyo logístico o en caso de un atentado a la jurisdicción militar. En el título VI sobre empleo subsidiario de elementos de combate de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior determina las condiciones necesarias para su uso. El primer lugar, el sistema de seguridad interior

---

Ejecutivos de la Argentina. Miembro de Número de la Academia Argentina de la Historia y del Instituto de Historia Militar Argentino. Miembro Consejero del CARI. Es Presidente y Coordinador General de Nueva Mayoría.com.

debe resultar insuficiente y se requiere la previa declaración del estado de sitio. (Ley N° 24.059, 1992 Título V y VI). Estas limitaciones sumadas al decreto N° 727/2006 que reglamenta de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 donde en su artículo 1° restringían el uso de las Fuerzas Armadas solo para enfrentar amenazas de origen extranjero y estatal (Decreto N° 727, 2006, pág. 2).

Estas características del conflicto determinado por este decreto no coincidirían con las amenazas modernas, las que podían ser las que se enfrentarían en el G202018, donde es muy difícil determinar su origen en cuanto a interno y externo y si es estatal o no con anterioridad o mientras se produce (Estado Mayor de la Fuerza de Tarea Buenos Aires, 2018, pág. 3 a 20). Esta cuestión fue solucionada con la modificación del decreto N°727 por el nuevo decreto N° 638 sancionado el 27 de julio de 2018, cinco meses antes del evento principal del G202018 disminuyendo la restricción de amenaza externa de origen estatal a solo a amenaza externa.

Con esta modificación y la Directiva de Planeamiento de Defensa Nacional emanada del Ministerio de Defensa aprobada el 30 de julio de 2018, tres días después del Decreto N° 638/2018 sumado a la Resolución Ministerial del Ministerio de Defensa secreta de Diciembre de 2017, el problema sobre la participación de las Fuerzas Armadas en todos los dominios y sincronizados por el nivel operacional, en general, estaba solucionado. La principal prioridad y preocupación del Comandante Operacional y su estado mayor fue generar las condiciones en la dimensión legal del problema (Aquino, 16/10/19) y, pese a los decretos y resoluciones mencionados, quedaron tres problemas sistémicos legales por solucionar.

El primero fue la necesidad del establecimiento del estado del sitio por parte del Presidente de la Nación. Esta situación fue expresada por el Comandante Operacional como requerimiento obligatorio para autorizar el uso de la fuerza en las reuniones de coordinación con el Ministro de Defensa y del Gabinete de Ministros, llegándose a la elevación al Jefe de Gabinete de Ministros de una propuesta de documento que debía incluirse en el Decreto Ley del Estado de Sitio que abarcaba todos los aspectos necesarios para la conformación del Teatro de Operaciones Buenos Aires (Aquino, 16/10/19).

El segundo problema fue que para la ejecución de operaciones en el nivel operacional en eventos estratégicos como fue considerado el G202018 era prioritario

determinar contra quién y cómo se debía competir en todos los dominios (Estado Mayor de la Fuerza de Tarea Buenos Aires, 2018), y para esto se requiere inteligencia. La ley de Inteligencia Nacional con sus modificaciones y la Ley de Defensa Nacional limitan la obtención de inteligencia a las Fuerzas Armadas en el ámbito interno. La naturaleza no convencional de las amenazas que podían enfrentarse en el G202018 requería información detallada y pertinente de la cual disponer en tiempo y oportunidad. El posible oponente identificado para actuar en el G202018 era esencialmente de origen externo, pero en su forma de operar normalmente necesita dentro de su sistema para poder funcionar de apoyos locales (Estado Mayor de la Fuerza de Tarea Buenos Aires, 2018). Este problema fue solucionado con una operación interagencial. Esta operación exigió el diseño de un sistema que permita, sin vulnerar la Ley de Inteligencia Nacional, dotar al nivel operacional de información relacionada a la amenaza a enfrentar. La búsqueda, procesamiento y diseminación de información de carácter interno fue coordinada y sincronizada por la Agencia Federal de Inteligencia para la cual se destinó un enlace del Estado Mayor Operacional y de la Fuerza de Tarea Buenos Aires.

La coordinación interagencial sobre inteligencia, la modificación del nuevo decreto, la directiva de planeamiento de defensa nacional y la contemplación de la Ley de Seguridad Interior en su título VI generaban las condiciones suficientes para el uso de elementos de combate en forma defensiva u ofensiva en los diferentes dominios. Sin embargo, todavía faltaba el detalle que ampare legalmente a los integrantes de fracciones o tripulaciones, cuando al usar sus armas no puedan determinar con precisión la naturaleza y origen de la amenaza o produzcan daños colaterales necesarios para el cumplimiento de la misión.

Tanto la resolución ministerial secreta del Ministerio de Defensa como la Directiva de Planeamiento del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para el G202018 dispusieron unas reglas de empeñamiento para la operación, similares a las utilizadas en Operaciones Militares de Naciones Unidas. Al ser analizadas por el COFFA y los representantes de los estados mayores del nivel táctico dependientes del Comando Operacional, se concluyó que no eran acordes al tipo de la amenaza a enfrentar (Estado Mayor Fuerza de Tarea Buenos Aires, 2018).

La propuesta de solución fue producto del trabajo de estado mayor concurrente y simultaneo del comando operacional y de los componentes tácticos. El dominio

aeroespacial tuvo la ventaja de tener experiencias previas en eventos estratégicos anteriores desde el año 2004, como la IV Cumbre de las Américas y al menos otros nueve eventos estratégicos. La seguridad jurídica se vio reforzada por el Decreto 1054/2018 aprobado y publicado el 11 de noviembre de 2018. En cuanto a las reglas de empeñamiento que involucraban el uso de la fuerza efectiva de los sistemas de armas contra un objetivo, la dificultad radicaba en la necesidad del uso de la fuerza con el principio de proporcionalidad complejizado por la imposibilidad de una fácil identificación de la amenaza.

En ese contexto, la propuesta de las RDE se construyó primero sobre el artículo 2 de la Ley de Defensa Nacional. Este artículo establece que los conflictos que requieran el empleo de Fuerzas Armadas, se rigen por las normas del Derecho Internacional Humanitario, constituido por cuatro Convenciones de Ginebra, el Protocolo Adicional I y los Convenios de La Haya, cuyos principales instrumentos han sido ratificados por la Ley 14.442 y la Ley 23.379 (Estado Mayor Fuerza de Tarea Buenos Aires, 2018). También fue utilizado como jurisprudencia el Informe 55/97 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos referido al Caso Abella y el ataque a los cuarteles de La Tablada en el año 1989. Este último establece que en el caso de La Tablada "... la Comisión concluye que el choque violento entre los atacantes y los miembros de las fuerzas armadas argentinas, a pesar de su corta duración, activó la aplicación de las disposiciones del artículo 3 común..." (Estado Mayor Fuerza de Tarea Buenos Aires, 2018, pág. 2). La propuesta entonces determinaba que una vez decretado el estado de sitio por parte del Poder Ejecutivo, la amenaza sería enfrentada teniendo en cuenta el artículo 3 común a los protocolos de Ginebra que dice:

En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones: Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo. (Comite Internacional de la Cruz Roja, 1986, pág. 88)

El proceso de aprobación de las RDE fue uno de los aspectos más innovadores del planeamiento por haber recurrido al consenso de los diferentes niveles y poderes del Estado, incluyendo al estratégico y al Poder Judicial, como una manera creativa de

gestionar y mitigar riesgos de nivel operacional y generar condiciones al nivel táctico. Otro aspecto interesante es la explotación de las relaciones interagenciales establecidas en otras operaciones realizadas. De esta manera, el proyecto de RDE fue elevado al Juez Federal de turno, el Doctor Claudio Bonadio, quien las aprobó. El Comandante Operacional por su participación en procesos electorales con uno de sus Comandos dependientes, el Comando General Electoral, tenía relación con el Fiscal Federal Jorge Di Lello quien también tomó conocimiento de las reglas de empeñamiento y facilitó la participación como observadores de los dos fiscales de turno en las operaciones militares durante el G202018 en caso necesario aumentando la cobertura legal y disminuyendo el riesgo de las tropas. Previa autorización del Ministro de Defensa por ser el representante del Poder Ejecutivo, el Comandante Operacional invito al Juez Claudio Bonadio a participar de la visita a las fuerzas de la Reserva Operacional y a la exposición de su plan de empleo de la. El Juez Claudio Bonadio le expresó a todos los participantes que las ROE protegían legalmente en la ejecución todas las tareas y acciones contenidas en el plan.

Que cada jefe de la menor fracción y sus integrantes puedan ver al Ministro de Defensa y al Juez Federal, que representaban a dos poderes del Estado en esa revista y en la exposición, consolido la confianza, la motivación y aseguro la legitimidad de la operación (Aquino, 16/10/19, pág. 5)

#### ***2.4 Las experiencias multidominio del G202018 desde el punto de vista de las operaciones.***

La doctrina de operaciones multidominio fue ampliamente tenida en cuenta en el planeamiento y ejecución de la operación. Se procuró coordinar y sincronizar efectos en todos los dominios y espacios para cumplir la misión y generar condiciones al nivel táctico. También pudo observarse una característica particular en la aplicación de estos conceptos: todos los componentes participan generando sincronía en todos los dominios donde ya no existe el monopolio de uno de ellos.

De esta manera, se puede observar cómo la tarea del control y vigilancia del espacio aéreo a cargo del Comando Aeroespacial contó con aeronaves del tipo caza bombardero del componente aéreo y con las unidades de artillería de defensa aérea del componente terrestre que complementaban el sistema y suplían la falta de aeronaves de caza interceptora. Se reubicaron radares de vigilancia en tierra y en el destructor ARA “La Argentina” del componente naval para extender la vigilancia.

Esta tarea contó con el apoyo de aeronaves de alerta y control aerotransportado tipo AWACS pertenecientes a los Estados Unidos.

En el dominio naval se dispuso del destructor ARA “La Argentina” con capacidad de proyección aérea y un multipropósito también de la Armada Argentina que dependía de la Fuerza de Tareas Conjunta Buenos Aires. Esta embarcación transportaba a los comandos anfibios con capacidad de actuar en los dominios terrestre y naval. Este elemento de comandos anfibios al mismo tiempo contribuía con el dominio aeroespacial a la búsqueda y rescate de tripulaciones derribadas en caso de ser necesario.

Para el dominio terrestre se organizaron elementos robustos modulares integrados por tropas de operaciones especiales y elementos ligeros con capacidad de proyectar por modo aéreo organizaciones de operaciones especiales apoyadas con tropas convencionales de asalto aéreo. En el ciberespacio se tuvo el apoyo directo del Comando de Ciberdefensa con la misión de la protección de los sistemas propios del Comando Operacional y de las agencias participantes.

### ***2.5 Las experiencias interagenciales del G202018 desde el punto de vista de operaciones***

En general, el logro de la sinergia entre organizaciones de distinta naturaleza fue uno de los grandes desafíos del COFFA y del G202018 porque por la naturaleza del problema, la solución era esencialmente interagencial (Aquino, 16/10/19). El COFFA contaba con amplia experiencia participando con variadas agencias, en una gama de diversificadas operaciones como la campaña Integración Norte y operaciones de apoyo a la emergencia. El comandante y el estado mayor tuvieron como factor de éxito el establecimiento del contacto personal para generar confianza, focalizando en la importancia de la aplicación de la teoría del soldado estratégico a lo interagencial, donde un malentendido o fricciones mal gestionadas en las menores fracciones pueden provocar el quiebre del trabajo entre agencias (Aquino, 16/10/19).

El trabajo entre diferentes órganos en la tarea del control y vigilancia del espacio aéreo fue el más complicado (Aquino, 16/10/19). Si bien en el día a día el Comando Aeroespacial coordinaba con los ministerios de Seguridad y Justicia, la Empresa de Navegación Aérea (EANA), la Administración Nacional de Aviación Civil, con los comandos aeroespaciales limítrofes de Brasil, Uruguay y Paraguay, la misión imponía aumentar el número de agencias e idiomas para establecer comunicaciones y

poder coordinar. Exigencia también establecer relaciones con organizaciones civiles y del Estado de naturaleza y finalidad muy diferentes a la defensa la seguridad porque la tarea requería cerrar el Aeroparque Jorge Newbery, el Aeropuerto de San Fernando y restringir el uso del Aeropuerto Ministro Pistarini.

Estas necesidades operacionales del cierre de terminales aéreas de transporte tan importantes tenían consecuencias económicas, sociales y políticas importantes e implicaban la coordinación de agencias, como el Ministerio de Transporte, que no estaban acostumbradas al trabajo interagencial y menos a funcionar en coordinación con la defensa. Los requerimientos de cerrar los principales aeropuertos debieron ser muy bien fundamentados y realizar un profundo análisis de riesgos, amenazas y del impacto integral en cada caso. La vigilancia se vio reforzada por aeronaves tipo AWACS de Estados Unidos lo que, si bien sumó capacidades, aumentó la cantidad de coordinaciones y las complejizó en su dimensión comunicacional al sumar un nuevo idioma, el inglés.

La tarea de protección y reacción ante una amenaza QBN tuvo sus problemas de coordinación interagencial en el nivel táctico, los que debían ser solucionados para no escalar al nivel estratégico. Esta tarea era especial porque las Fuerzas Armadas eran las que tenían más experiencia, recursos materiales y humanos capacitados. Además había sido practicada antes del evento en los Juegos Olímpicos de la Juventud desarrollados en octubre de 2018 en lugares similares a los del evento. El problema fue que la misión particular se encontraba liderada por otra agencia con personal capacitado en otro tipo de tareas. Esto generó un inconveniente con el principio de Unidad de Comando. Esta tarea también tenía muchos requerimientos técnicos como el despliegue cercano a los lugares dónde se realiza el evento provocando la necesidad de mayores acuerdos y la competencia por el poco espacio físico disponible. Esto produjo fricción entre agencias y problemas tácticos porque requirió de una eficiente seguridad al ser un blanco de alto a valor a ser neutralizado por el oponente para maximizar su empleo de las armas QBN.

La solución al problema de la Unidad de Comando vino de la mano de la nueva tarea de formar una reserva. Se hizo un ajuste a la organización y, de esta manera, el elemento QBN pasó de la órbita del Ministerio Seguridad al del Comando Operacional, como se observa en el gráfico 3 logrando con ello la generación de condiciones para su correcto empleo. También solucionó el problema de la seguridad

y se obtuvo una ventaja operacional importante al mismo tiempo, ya que se le asignó a tropas de operaciones especiales la seguridad del elemento QBN. Esto permitió estar en una posición relativa favorable a los comandos en caso de un incidente.

En cuanto a la necesidad de desplegar las instalaciones de descontaminación QBN cerca de los lugares donde se reunirían los mandatarios se buscó un consenso interagencial utilizando como principal fundamento la peligrosidad de la amenaza en un espacio cerrado como el Teatro Colón.

El nivel operacional en este tipo de situaciones debe abrir las puertas al nivel táctico para la coordinación interagencial. Esta es una manera óptima de generar condiciones y articular efectos.

## **CONCLUSIONES:**

Como se planteó inicialmente, este trabajo se propone identificar los factores generadores de capacidades observados en el G202018 para participar en operaciones interagenciales multidominio en el mediano plazo y hacer una aproximación al tipo de operaciones y posibles formas de empleo del nivel operacional en el mediano plazo.

El G20218 tuvo la particularidad de ser planificado y ejecutado como una operación militar donde se preveía el uso de la fuerza contemplada en el artículo 31 y 32 de la Ley de Seguridad Interior, siendo la primera de esta naturaleza desde el año 1982. Del análisis de los factores generadores de capacidades para participar de operaciones interagenciales multidominio, el segundo objetivo específico, se extrajeron algunas reflexiones.

En primer lugar, la conformación con anterioridad al G202018 de un Comando Operacional esencialmente conjunto e interagencial por parte de las Fuerzas Armadas les permitió ir desarrollando capacidades y ganar experiencia en ejecución de una multiplicidad de misiones. Esta organización pudo explotar las experiencias y contactos interagenciales que aseguraron eficiencia y máxima explotación del tiempo disponible.

En segundo lugar, la capacidad para organizar, coordinar y trabajar en equipo de naturaleza conjunta, combinada e interagencial es producto de dos cuestiones. La primera es que los puestos del estado mayor operacional fueron ocupados por personal con experiencia individual en múltiples tipos de misiones de diferente naturaleza. La segunda es la experiencia de conjunto producto de las exigencias impuestas al COFFA. Este último punto se relaciona con el tercer factor generador identificado; el Comando Operacional realiza al mismo tiempo tres tipos de planeamiento y conduce y supervisa las operaciones resultantes. El COFFA realiza el planeamiento preventivo, que se hace con tiempo disponible, donde la situación está prevista y va a suceder en un futuro. Este tipo de planeamiento se utiliza para problemas operacionales provenientes del ciclo de planeamiento de la defensa como la Operación Integración Norte, la operación anual de presencia Argentina en la Antártida, las operaciones relacionadas a los procesos electorales y el despliegue de tropas en el marco de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Dicho estado

mayor operacional también realiza los planes de contingencia, los cuales responden a futuras situaciones que pueden o no ocurrir y para los cuales no existían planes preventivos y se dispone de cierto tiempo disponible, un ejemplo de esto es el G202018. Finalmente, el tercer tipo de planeamiento que efectúa y conduce es el de crisis. Estos casos se inician una ante una situación sorpresiva y no prevista para la cual el tiempo disponible es escaso y factor importante para la resolución, como fueron las emergencias por desastres climáticos de Comodoro Rivadavia y las inundaciones en el Litoral y Norte de Argentina durante 2018. Todas estas operaciones fueron multidominio e interagenciales.

El cuarto factor es la relación sistémica entre un método de toma de decisiones para problemas complejos para el nivel operacional equilibrado en arte y ciencia, un sistema particular para comandar y controlar las resoluciones adoptadas de ese método e integrarse a los otros sistemas. A esta correlación se suma la adaptabilidad del comandante y su estado mayor para enfrentar problemas de diferente naturaleza y la adecuación a la cultura organizacional de otras agencias que facilita el alineamiento de intereses y objetivos para lograr sinergia. Esta relación sistémica de variables sincronizadas da por resultado una organización con capacidad de mejora continua, para identificar el problema en sus variables esenciales y gestionar su solución, como fue la determinación de acciones para lograr estar dentro del marco legal. En cuanto a las operaciones multidominio el factor de generación de capacidades viene de la mano de la necesidad de prevención contra amenazas multidimensionales globales. Cada vez resulta más necesaria la utilización de las Fuerzas Armadas con sus recursos para contribuir a operaciones de seguridad interior.

Respecto del segundo objetivo específico, se plantea la importancia de identificar y describir las oportunidades y desafíos que representa los conflictos actuales en el mediano plazo para el nivel operacional. En cuanto a las oportunidades la experiencia adquirida en el G202018 y las capacidades desarrolladas sentaron las bases para la participación en todos los eventos que sean considerados estratégicos. También se generó la posibilidad, observando los efectos del cambio climático, del desarrollo de planes de respuesta para desastres naturales de gran envergadura o pandemias a nivel nacional o regional. Asimismo, pueden ser útiles sus capacidades para la participación crisis sociales de magnitud como pueden ser los procesos de

Estados fallidos que generan grandes migraciones y en operaciones dentro del marco de la Organización de Estados Americanos que involucren la necesidad de una estabilización integral en Estados o regiones en crisis determinados. La DPDN actual en el apartado sobre apoyo a la política exterior determina como “prioridad estratégica que el Instrumento Militar participe en Operaciones de Paz en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y procura a futuro aumentar la participación y el esfuerzo” (Decreto 703/2018, 2018, pág. 27). La complejización de escenarios donde participan tropas de las Naciones Unidas produjo que se comiencen a requerir a través de un sistema que expone las necesidades de tropas para operaciones de la ONU y sus características llamado *Peacekeeping Capability Readiness System* (UNPCRS), organizaciones conjuntas con capacidades en todos los dominios; esto sería una oportunidad para que Argentina pueda como nación líder, participar con su Nivel Operacional. La combinación de un flexible manejo de los niveles de la guerra y el desarrollo de un sistema de información adaptable al problema y fácil de integrar con otras agencias permite al Comando Operacional ser líder interagencial, como fue observado en el Comando General Electoral 2019 más allá de quien sea la organización que tenga el mando.

Sobre los desafíos, el primero es que para que Argentina pueda participar en operaciones en el nivel operacional en conflictos modernos debería integrar estados mayores de ese nivel de las operaciones en desarrollo en otros países. El segundo es desarrollar la flexibilidad necesaria para trabajar no solo con agencias del Estado sino con organizaciones no gubernamentales que se caracterizan por tener estructuras y culturas organizacionales diversas. Se podría identificar como tercer desafío evolucionar en la habilidad del estado mayor en trabajar en organizaciones con estructura tipo en red donde la falta de unidad de comando es una de las características de los problemas complejos que enfrentan. El cuarto podría ser desarrollar la capacidad para integrar sistemas de nivel operacional que manejen otro idioma y otra doctrina; esto exige un salto cualitativo en la formación del potencial humano. El quinto desafío, teniendo en cuenta que las operaciones interagencias son el futuro para poder alcanzar objetivos estratégicos internos y externos del país, se considera necesaria la especialización de enlaces del nivel operacional en forma permanente en otras agencias que permita un entendimiento profundo de su

funcionamiento y de sus capacidades para lograr una sinergia eficiente al momento de desarrollar una operación interagencial.

De esta manera, el desarrollo de un marco referencial que incluye los conceptos de la interacción moderna de los niveles en ambientes no lineales, como lo fue el G202018, y una aproximación sobre los conceptos de operaciones multidominio e interagenciales permiten dimensionar las experiencias surgidas del G202018. Esas capacidades adquiridas y desarrolladas, antes y durante, el planeamiento y ejecución de este evento estratégico y otras operaciones de nivel operacional realizadas por el COFFA posibilitan identificar los factores generadores de capacidades. Esos factores son proyectados con un análisis del contexto actual y posible en el mediano plazo para describir futuras oportunidades y desafíos para la participación de Argentina en el nivel operacional.

Con respecto a la hipótesis queda corroborada. Las capacidades de las Fuerzas Armadas para planificar y ejecutar en el nivel operacional operaciones interagenciales y multidominio están referidas a fortalezas previas potenciadas durante el desarrollo de la preparación y realización del G202018 y de otras operaciones de nivel operacional previas que se relacionan con el trabajo en equipo, la flexibilidad para la adaptación al cambio e innovación para solucionar problemas complejos grupales e individuales, el uso de un proceso de toma de decisiones apoyado por un sistema de comando y control adaptado al problema y que permite la integración con otras organizaciones. Todas estas herramientas permiten coordinar y sincronizar efectos de las agencias intervinientes en uno o más dominios. También se confirmaron ciertas debilidades, que se son desafíos para el futuro y deberían ser resueltas en un proceso de mejoras continuas relacionadas con la articulación práctica entre las agencias de naturaleza diferente a la seguridad y la defensa y otras que requieren organizaciones de interacciones complejas del tipo en red.

## **Bibliografía**

- Ley N° 23.554. (26 de abril de 1986). *Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 24.059. (06 de enero de 1992). *Seguridad Interior*. Buenos Aires, Argentina.
- Decreto N° 727. (12 de junio de 2006). *Reglamentación Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina.
- Decreto 683/2018. (2018). Buenos Aires.
- Administración Nacional de Aeronáutica Civil. (01 de octubre de 2018). Circular de Información Aeronáutica. *Modificaciones temporarias en el espacio aéreo de la FIR ZEIZA y Restricciones de operación durante la realización de la Cumbre G-20*. Buenos Aires, Argentina.
- Aquino, C. P. (16/10/19). General de División, Comandante del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas. (M. Faedo, Entrevistador)
- Comite Internacional de la Cruz Roja. (1986). *Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales*. Ginebra: Comite Internacional de la Cruz Roja.
- Decreto 703/2018. (31 de 07 de 2018). Directiva de Planeamiento de Defensa Nacional 2018. *Decreto 703/2018*. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial.
- Ejército Argentino. (2015). *Conducción de las fuerzas terrestres*. Buenos Aires: Ejército Argentino.
- EMCFFAA. (2016). *Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas-Organización*. Obtenido de <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Organizacion>
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2010). PC 13-05. *Defensa Aeroespacial dentro de un Teatro de Operaciones*. Buenos Aires, Argentina.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2012). *fuerzas-armadas.mil.ar*. Recuperado el 19 de Octubre de 2019, de <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Dependencias-COPERAL.aspx>
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2016). *Organización del EMCFFAA*. Obtenido de <http://www.fuerzas-armadas.mil.ar/Organizacion>
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (Proyecto 2009). PC 23-05. *Procedimientos de Defensa Aeroespacial Directa para la Acción Militar Conjunta*. Buenos Aires, Argentina.
- Estado Mayor de la Fuerza de Tarea Buenos Aires. (Noviembre de 2018). Analisis de la Amenaza. *Documentos de planeamiento de la FT BS AS para el G202018*. Buenos Aires, Argentina.

- Estado Mayor Fuerza de Tarea Buenos Aires. (27 de Noviembre de 2018). Análisis del Proyecto de Reglas de Empeñamiento de la FT Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Fraga, R. (15/5/2019). Entrevista. (M. Faedo, Entrevistador)
- Fuerza Aérea Argentina. (2010). RAC-1 Reglamento de Doctrina Básica. Buenos Aires.
- Fuerza Aérea Argentina. (2015). RAC-3 Reglamento de Conducción Operacional. Buenos Aires.
- Gustavo Trama, Evergisto de Vergara, Lucía Destro. (2013). *Reglas de empeñamiento*. Buenos Aires: Visión Conjunta.
- Kevin D. Stringer, P. (2010). Formação do Cabo Para o Desempenho de Atividades Estratégicas (“O Cabo Estratégico”). *Military Review*.
- McChrystal, S. (2015). *Team of teams*. New York: Penguin.
- Organización del Tratado del Atlantico Norte. (2004). *Doctrina Conjunta AJP 0.1 ( C )*. Bruselas: NATO Standardization Office.
- Pedro Varela Sabando y Francisco José Borges Da Silva. (2016). Operaciones Interagenciales en Brasil y Chile. *Visión Conjunta*, 29-39.
- Perkins, G. D. (2018). Impulsando el cambio para ganar en el futuro. *Military Review*, 44,45,46,47,48,49,50.
- United State Armed Forces. (2015). *FM 34 - 1 Joined, Combined, interagency operation´s*. Washington: Departament of defense.
- United States Department of State. (2008). *Interagency Conflcit Assesment Framework*. Washigton: Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization .
- US Army. (2018). *El Ejercito de Estados Unidos en las operaciones multidominio en 2028*. Newport: US Army TRADOC.

## ANEXO 1

### **Entrevista al Comandante Operacional General de División Carlos Alfredo Pérez Aquino realizada el 16 de octubre de 2019 por el Mayor Marcos Faedo**

1. ¿Cómo recibe la misión de la EM o EN?

La misión fue recibida unos diez meses antes del evento principal del G20. En primer lugar se recibió la orden verbal del Ministro de Defensa que luego se transformó en una decreto de carácter reservado, esto motivo una directiva de planeamiento del Jefe del Estado Mayor Conjunto para el planeamiento de mi estado mayor. Me fueron impartidas tres tareas específicas: la primera fue el control y vigilancia del espacio aéreo. La segunda es protección y reacción ante amenazas químicas biológicas y nucleares ( QBN ) y la tercera, que fue recibida treinta días antes del evento es la de disponer de un elemento que actué en caso que las fuerzas de seguridad se encuentren sobrepasadas o no puedan cumplir con su misión.

2. ¿Cómo era la vinculación y relación con la Estrategia Nacional y Militar con el Nivel operacional?

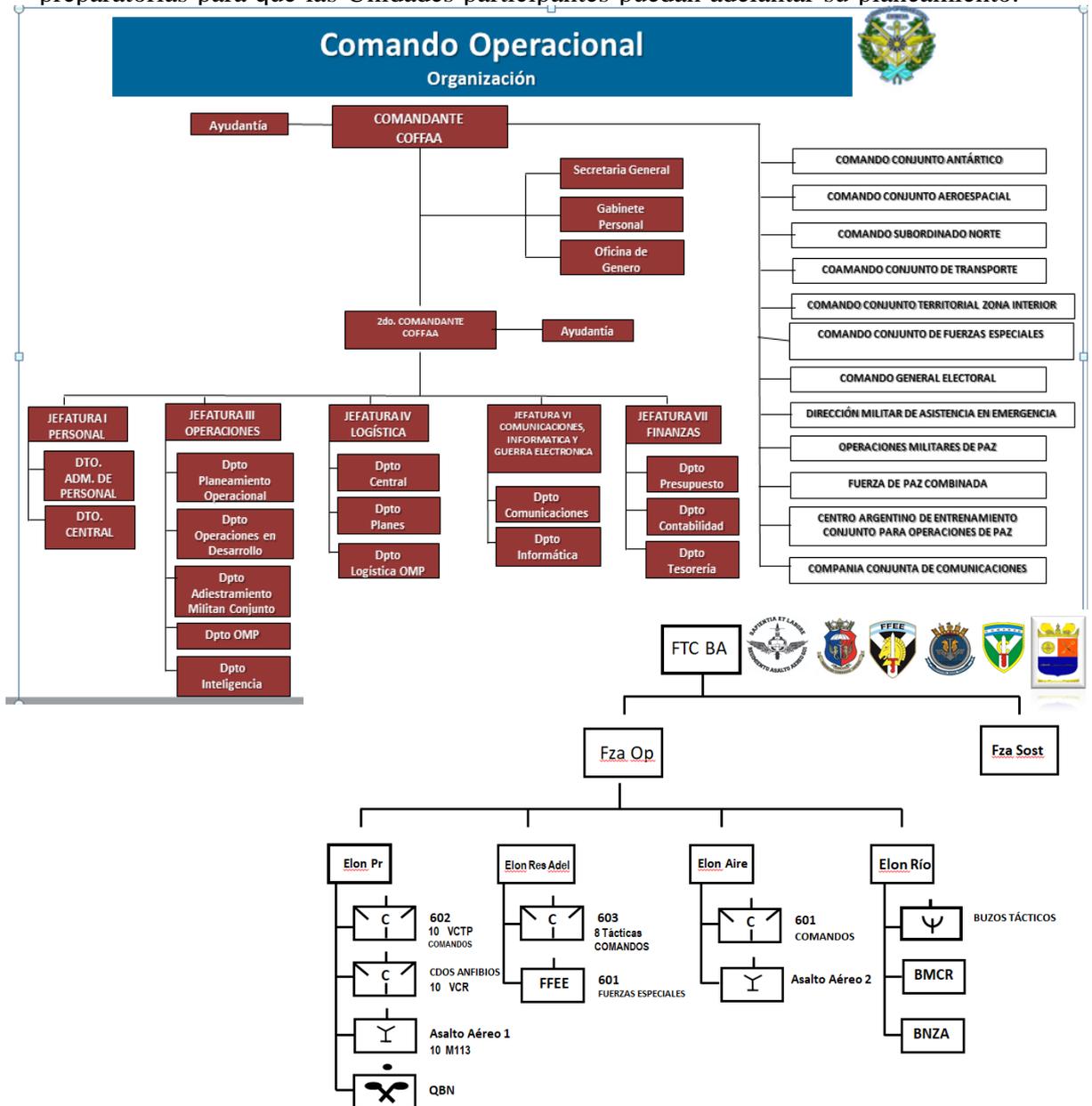
La estrategia Nacional estaba representada por el Ministro de Defensa, la Estrategia Militar por el Jefe del Estado Mayor Conjunto. Siempre existió plena disposición y coordinación entre los diferentes niveles. En estos niveles el Comandante Operacional tiene el desafío de explicar el empleo del poder militar a diferentes miembros del poder nacional no especializados en Defensa y de conseguir las primeras aproximaciones con las otras agencias. Otra tarea importante del Comandante Operacional y de todo su Estado Mayor es la de identificar riesgos, gestionarlos y comunicarlos claramente a los niveles superiores

3. ¿Cuáles fueron sus conclusiones sobre la identificación del problema?

Cuando realizamos con el estado mayor la misión y la asignación de misiones específicas para el evento estratégico, la principal conclusión fue que se debían generar las condiciones principalmente en el marco legal, debíamos asegurarnos que hasta el último soldado y recurso desplegado tenga la cobertura legal necesaria. Otra importante conclusión fue sobre los recursos disponibles para una de las misiones principales asignadas. Esta era el control y vigilancia del espacio aéreo y para cumplirla requería de una operación interagencial y recursos de los cuales no se disponía como aviones de caza interceptora.

4. ¿Cómo conformo el Estado Mayor?

Para la conformación de mi estado mayor para el G20 no recibí ni solicite ningún refuerzo. Lo que hicimos fue trabajar con enlaces con las organizaciones propias durante el planeamiento y adelantamos lo máximo posible las órdenes preparatorias para que las Unidades participantes puedan adelantar su planeamiento.



Solucionar. Además de los Jefes de departamento de Operaciones, Inteligencia, Logística y Personal asigne un responsable a cada tarea y un enlace para cada agencia propia o no con los que se necesitaba coordinación. De esta manera tuve para

la tarea del control y vigilancia del espacio aéreo a un enlace con el Comando Aeroespacial, el cual ya me dependía. Designe a un responsable de la tarea QBN y solicite a los Estados Mayores Generales medios para hacer una reserva conjunta.

5. ¿Cómo fue el proceso de planeamiento del G20 en el nivel Operacional?

El proceso fue el doctrinario con algunas particularidades. El G20 y la Campaña Integración Norte son esencialmente multidominio e interagenciales. Dependíamos del resultado de apreciaciones y decisiones de otras agencias para poder continuar con nuestro proceso. En cuanto al trabajo con los componentes y otras agencias la recurrencia era permanente y en muchos casos la apreciación o el producto se lograban entre todos los niveles. Conocer a las personas de otras operaciones y destinos fue una fortaleza del estado mayor como así también la experiencia previa en otros eventos y operaciones.

6. ¿Utilizaron los elementos del diseño operacional?

La campaña Integración Norte y el G20 fueron los primeros donde utilizamos diseño operacional. En ambientes tan complejos como los que se ven estas operaciones es necesario definir que elemento se necesita y redefinirlo si es necesario. Lo importante es que todos conozcan su significado.

7. ¿Cómo fue la cadena de comando para el G202018?

La cadena de comando para el G20 fue un inconveniente en los inicios. El no existir una cadena de comando clara y una aplicación del principio de unidad de comando dificultó las coordinaciones interagenciales pero fue solucionado faltando dos meses cuando la estrategia nacional designó un responsable que era supraministerial. El comando operacional no dependía del ministerio de seguridad como muchos suponen. Al estar claras las misiones de cada agencia se establecieron enlaces con autoridad delegada y capacidad de acceso a la información en tiempo real para poder compartirla y que las coordinaciones y sincronizaciones sean en lugar y oportunidad.

## 8. ¿Cómo fue la relación con otras agencias?

Este fue uno de los grandes desafíos del nivel operacional y del G20 porque por la naturaleza del problema a solucionar la solución era esencialmente interagencial. La experiencia previa en los procesos electorales y la campaña Integración Norte nos habían dado un contacto estrecho con algunas agencias, como el Ministerio de Seguridad. La personalidad de la Ministra y la disposición de los jefes de cada agencia facilitaron las coordinaciones. En una reunión en el Puesto Comando Integrado de las agencias de seguridad la Ministra dejó claro la cadena de comando en caso de verse sobrepasados expresando: “en caso de no poder cumplir nuestra misión el Comandante Operacional se hará cargo “, de esta manera el empleo de la reserva en caso de ser necesario contaba con el apoyo y coordinación necesarias. En cuanto al trabajo interagencial de la tarea del control y vigilancia del espacio aéreo fue más complicada. Esta tarea implicaba cerrar el Aeroparque Jorge Newbery y el Aeropuerto de San Fernando y restringir el uso del Aeropuerto Ministro Pistarini. Estas necesidades operacionales tenían consecuencias económicas, sociales y políticas importantes e implicaba la coordinación de agencias no acostumbradas al trabajo interagencial y menos en coordinación con la Defensa como lo es el Ministerio de Transporte. La tarea de protección y reacción ante una amenaza QBN tuvo sus problemas de coordinación interagencial en el nivel táctico, pero en esta clase de problemas operativos cualquier cosa de niveles más inferiores tiene consecuencias en el nivel estratégico. Esta tarea era especial porque las Fuerzas Armadas son las que más experiencia, recursos materiales y humanos tiene. También tuvo la ventaja que ya había sido ensayada en los juegos olímpicos de la juventud desarrollados en Octubre de 2018 en lugares similares a los del G20. Teniendo en cuenta estas dos variables, para el G20 se cambió la cadena de comando pasando a depender del ministerio de Seguridad que solo disponía de recursos humanos y materiales para el manejo de incidentes QBN, no para amenazas esto produjo que el comando de esta tarea estaba a cargo de una agencia que desconocía del tema. La solución vino de la mano de la conformación de una nueva tarea, la conformación de la reserva. De esta manera el elemento QBN paso de la órbita del Ministerio de Seguridad al del Comando Operacional logrando con ello la generación de condiciones para su correcto empleo el cual implicaba la necesidad de desplegar cerca de los lugares donde se reunirían los mandatarios. El nivel operacional en este

tipo de situaciones debe abrir las puertas al nivel táctico para la coordinación interagencial, es una manera de generar condiciones y articular efectos. Producto de la experiencia en la campaña Integración Norte, la teoría del soldado estratégico tiene otra dimensión. Un mal entendido, un error o disputa interagencial en los menores niveles puede ocasionar un problema mayor en las relaciones entre las agencias en los máximos niveles, esta es otra función de este nivel, gestionar que las pequeñas diferencias no dificulten el cumplimiento de la misión.

9. ¿Fue utilizada la doctrina de operaciones multidominio?

Si fue utilizada esta doctrina. Tuvimos en cuenta para nuestras operaciones todos los dominios y todos los espacios. El aeroespacial con el control y vigilancia del espacio aéreo a cargo del Comando Aeroespacial y las Unidades de Artillería de defensa aérea del Ejército y radares de vigilancia en tierra en el Destructor ARA “LA ARGENTINA”. El dominio naval con el uso de El destructor ARA “LA ARGENTINA” y un multipropósito que dependía de la reserva y llevaba a los comandos anfibios con capacidad de actuar en los dominios terrestres y navales. En el terrestre estaba la Fuerza de Tarea Buenos Aires y el elemento QBN que para la ejecución ya le dependía. En el ciberespacio se tuvo el apoyo directo del Comando de Ciberdefensa con la misión de la protección de los sistemas propios.

10. ¿Cuáles eran los principales desafíos para el nivel operacional?

El principal desafío que exigió al máximo todas las capacidades individuales y de equipo del estado mayor fue el que surgió en mi análisis del problema: Generar las condiciones legales que iban desde lograr que en caso necesario el Presidente pueda decretar el Estado de Sitio, condición obligatoria para el accionar del Instrumento militar como lograr unas reglas de empañamiento que permitan la ejecución de las operaciones en forma eficiente y al mismo tiempo protejan legalmente al personal que las ejecute. El segundo desafío era encontrar soluciones creativas a problemas generados por la falta de recursos o sistemas de armas como lo fue la carencia de aeronaves de caza interceptora. El tercer desafío era lograr e integrar la unidad de esfuerzo y sinergia con las otras agencias, el cuarto era dar la suficiente libertad de acción a los componentes para el cumplimiento de su misión y gestionar los riesgos

asociados, el sexto era la integración y sincronización de los efectos de los componentes en tiempo y espacio

11. ¿Cuáles fueron las principales experiencias extraídas desde el punto de vista de operaciones?

Las principales experiencias fueron las de evaluar analizar, determinar, gestionar, mitigar y comunicar los riesgos a los niveles superiores e inferiores con claridad. El proceso para lograr un marco legal adecuado con reglas de empeñamiento acordes a la situación y la capacidad de recurrirlas tanto a los niveles superiores que habían determinado unas reglas de empeñamiento no adecuadas como a los inferiores para encontrar la mejor solución. Las nuevas reglas de empeñamiento basadas en jurisprudencia y en el derecho internacional humanitario fueron aprobadas por el Juez Federal de turno el Doctor Claudio Bonadio y conocidas por los fiscales de turno, gracias al conocimiento y trabajo previo de este comando con el Fiscal Di llelo en operaciones electorales, con los que se coordinó que en caso de empleo participen de la operación. El día de la impartición del Plan de Operaciones de la FT BS AS por parte de su Jefe y revista de la Fuerza de Tarea Buenos por parte del Comandante Operacional también participo el Juez Claudio Bonadio. En la exposición, el mismo Juez expreso que las reglas de empeñamiento fueron revisadas y aprobadas por el mismo y que eran oportunas e integrales. La participación del Juez en la exposición y en la revista le dio la legitimidad y confianza a cada uno de los integrantes que participaba en el G202018. “ Que cada jefe de la menor fracción y sus integrantes puedan ver al Ministro de Defensa y al Juez Federal, que representaban a dos poderes del estado en esa revista y en la exposición, consolido la confianza, la motivación y aseguro la legitimidad de la operación ”

Otra solución creativa fue la que se encontró para el control del espacio aéreo. Al carecer de aeronaves de caza interceptora y no tener el tiempo disponible para que la Estrategia Militar genere los medios obteniendo un nuevo sistema de armas se priorizo desde el nivel operacional el reforzamiento del sistema de defensa aérea. Se diseñó un sistema que explotaba los medios disponibles con la compra de directores de tiro para las baterías Oerlikon, se solicitó la compra de Misiles RBS 70, se adquirieron inhibidores de drones, los cuales fueron utilizados con éxito y se dispuso de patrullas de combate con Aeronaves IA 52 Pucarás y A4 con la finalidad de complementar el sistema y disuadir. Para la vigilancia del espacio aéreo se reforzó el

sistema existente en la ciudad con dos radares fabricados por INVAP de los cuales uno se instaló en el Destructor ARA “LA ARGENTINA”, convirtiéndose en una coordinación conjunta e interagencial al sumar a la ANAC y enlaces propios en los aeropuertos.

12. ¿Cuáles fueron las principales fortalezas y cuales las debilidades del nivel operacional y de las fuerzas armadas en el G20?

Las principales fortalezas que observe son la capacidad para organizar, planificar y trabajar en equipo. Esta fortaleza a su vez es sistémica porque también depende de nuestra cultura de manejar el problema en niveles y generar condiciones necesarias para los ellos dando libertad de acción. Todo ello sostenido por un subsistema de comando y control eficiente. Un ejemplo de ello es cuando visite el Comando Integrado del Ministerio de Seguridad, las pantallas y la información que recibían mostraban esquinas de la Ciudad, mi impresión fue que el nivel que se manejaba era el táctico, en cambio en el puesto comando operacional en sus pantallas mostraban la ciudad de Buenos Aires como área de responsabilidad.

Otra fortaleza vinculada con la anterior es la de tener un método de toma de decisiones para problemas complejos o no estandarizados. El método de planeamiento de nivel operacional es compatible con los de los componentes y puede recibir y adaptar el planeamiento de otras agencias. Esta fortaleza hace que el resto de las agencias busquen apoyarse en nuestro método y sistema de comando y control para llegar a un plan integral y sincronizado. Si la organización esta equilibrada, en funciones de combate, normalmente podemos disponer de las herramientas que posibiliten un rápido ciclo OODA.

En cuanto a las debilidades puedo mencionar que estos desafíos como el G20 exigen una sincronización y coordinación mayor que las operaciones convencionales entre los componentes y eso es algo en lo que estamos trabajando pero todavía cuesta. Lo mismo ocurre con las coordinaciones interagenciales al no existir desde antes de la necesidad un organismo que lo haga. Estas debilidades producen que se requiera un mayor esfuerzo y requiere de más tiempo para el planeamiento.

Una gran debilidad es la coordinación comunicación estratégica que facilite que tanto la población como las agencias conozcan cómo se trabaja en estos niveles. Pero estamos trabajando en ello.

13. ¿Cuáles son los aspectos principales de liderazgo y trabajo en equipo que considera importante para conducir un EM Nivel Operacional?

Considero de suma importancia y que a su vez nos da una fortaleza: La flexibilidad de adaptación al problema, la capacidad para ver el problema en forma holística, la capacidad de los integrantes de poder trabajar con otras culturas organizaciones desarrollando como método la negociación en búsqueda del consenso.

14. ¿Qué oportunidades ve en el futuro para las fuerzas armadas en el nivel operacional?

En mi opinión la participación como Instrumento Militar en una situación que requiere la aplicación del Artículo 31 y 32 de la Ley de Seguridad Interior y en un evento como lo fue el G202018 abre una gama de posibilidades a las Fuerzas Armadas. Hemos desarrollado soluciones que facilitan el empleo militar como lo fue la solución al problema legal. El G202018 estrecho las relaciones entre niveles, agencias y poderes de la nación, mejoro el trabajo en equipo y las experiencias adquiridas hoy son explotadas en las operaciones en desarrollo de este comando. Nuestras oportunidades se direccionan a la participación de eventos estratégicos nacionales y regionales a los que podemos ir como asesores o cooperar con medios. Tenemos oportunidades en Organizaciones Militares de Paz en el Marco de las Naciones Unidas con la participación de organizaciones conjuntas. También tenemos una especie de desafíos que son a su vez oportunidades. Estas vienen de la mano de las emergencias y conflictos sociales y de emergencias provocadas por desastres climáticos.

## ANEXO 2

### **Entrevista al Doctor Rosendo Fraga realizada el 15 de mayo de 2019 por el Mayor Marcos Faedo.**

1. ¿Cuál según su observación sobre la participación de las Fuerzas Armadas en el nivel operacional fue lo más importante?

Esta forma de participación de las Fuerzas Armadas fue muy diferente a todas las que vimos desde La Guerra de Malvinas, porque a diferencia de las otras operaciones que realizo en apoyo logístico a la seguridad interior, esta operación se basaba en el empleo de los elementos de combate. Ese fue el verdadero desafío teniendo en cuenta el marco legal. Yo participé de la revista del Comandante Operacional a la Fuerza de Tarea Buenos Aires y cuando se les preguntó a las tropas formadas si alguien tenía alguna duda sobre la misión que debían cumplir o sobre las reglas de empeñamiento, nadie tenía alguna duda. En mi opinión eso fue posible gracias al compromiso de los diferentes actores y el trabajo de un comandante y un estado mayor que generó la condición más importante de los conflictos modernos, la legitimidad, sustentada por la legalidad, el adiestramiento y la confianza mutua de tropas, mandos y decisores políticos.

2. Evaluando el contexto internacional y haciendo una proyección en el mediano plazo ¿Cuál es la importancia del nivel operacional en los conflictos modernos?

En primer lugar el nivel operacional es el que traduce lo que necesita la política a lo que debe hacerse para solucionarlo en el nivel táctico. Esto ahora ha cobrado relevancia por la rapidez de los cambios en los conflictos donde cobra relevancia el factor poblacional, no solo de la zona de conflicto sino a nivel global. El otro tema es que ese nivel es conjunto y ahora todo implica el manejo de todas las dimensiones. Hay que pensar todas las interacciones internacionales formando parte de coaliciones, el que desarrolla un nivel operacional con eficiencia va a ser el líder, y hoy ser líder tiene muchas ventajas.

3. ¿Cuáles son las oportunidades para la participación argentina en el nivel operacional en el mediano plazo?

En la región ya está el problema de Venezuela, donde exista o no intervención militar, va a necesitar el despliegue de fuerzas que ayuden a la estabilización. La debilidad de los procesos democráticos y conflictos multicausales en algunas zonas

del mundo están generando desequilibrios demográficos importantes donde las Fuerzas Armadas van a ser indiscutiblemente líderes por la capacidad de coordinar a otras organizaciones. El resultado de las elecciones en Bolivia en el mes de octubre puede generar algún conflicto que genere migraciones a nuestro país y puede exigir un reforzamiento de las fronteras para apoyar esta cuestión.

Por otro lado las operaciones de control fronteras como la Operación Agata que lidera las Fuerzas Armadas brasileras ahora tiene un aspecto especial a tener en cuenta y es que la conformación del gabinete de Bolsonaro con gran cantidad de ex militares hace que prefieran coordinar estas tareas que sin duda son de interés internacional con militares argentinos y no con fuerzas de seguridad.

4. ¿Cuáles son los desafíos del nivel operacional en el mediano plazo?

Sin duda las oportunidades están a la vista. Todos los Estados necesitan cada vez de todos sus recursos para solucionar problemas. El desafío es lograr un marco legal para que las Fuerzas Armadas puedan participar en toda clase de conflicto. Esto no es un problema de los militares, pero si lo es, poder producir reglas de empeñamiento que aseguren el apego a la ley y la protección de los participantes como lo hicieron en el G20.