



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

**TEMA:**

**LA EVOLUCIÓN DE LAS AMENAZAS Y EL DISEÑO DE  
FUERZAS**

**TÍTULO:**

**CARACTERÍSTICAS DE UNA FUERZA CONJUNTA ARGENTINA  
CAPAZ DE OPERAR DE MANERA INTERAGENCIAL PARA  
ENFRENTAR LAS EXIGENCIAS ACTUALES DE UN AMBIENTE  
OPERACIONAL COMPLEJO**

**CLEMENT, Néstor Luis**

**Año 2020**

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación define los aspectos necesarios e insoslayables que una organización conjunta debe tener para poder operar de forma armónica junto a distintos actores, en un trabajo interagencial, en el marco de las amenazas actuales.

Para ello, se describen las complejas y diversas amenazas que enfrenta Argentina, comparándolas con las situaciones particulares de países en los cuales sus Fuerzas Armadas lograron convertirse en partícipes activas de organizaciones interagenciales. A partir de este análisis, se determinaron las características estructurales de las relaciones de comando, educativas y legales entre otras, que necesariamente deberían adaptarse a las nuevas necesidades.

En última instancia, conforme con las lecciones aprendidas por esas Fuerzas Armadas, derivadas en doctrinas o métodos procedimentales, se analiza la factibilidad de que sean aplicables en las Fuerzas argentinas, en busca de determinar el marco estructural más acorde.

El objetivo de este trabajo es identificar y analizar cuáles son las características que deberían considerarse en la estructura de planeamiento de una fuerza conjunta argentina para actuar acorde a las necesidades de trabajo interagencial que requiere el complejo ambiente operacional.

Por último, el análisis de las particularidades de las operaciones interagenciales efectuado en el presente trabajo permite confirmar la hipótesis de investigación; por lo cual, se considera que una estructura de planeamiento de una fuerza conjunta argentina debe poseer las características distintivas de flexibilidad y heterogeneidad.

### **Palabras claves**

Fuerzas - Trabajo interagencial - Amenazas - Adaptación - Características estructurales.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	I
Palabras claves.....	I
INDICE DE FIGURAS .....	III
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1: Experiencias de operaciones interagenciales en países de la región .....	7
Las operaciones interagenciales .....	8
Los cambios en la naturaleza de los conflictos y su influencia en la región .....	8
Experiencias interagenciales en Brasil .....	10
Experiencias interagenciales en Chile .....	15
Conclusiones.....	17
CAPÍTULO 2: Aspectos organizacionales necesarios para que un estado mayor participe en el marco de operaciones interagenciales.....	18
La cultura organizacional .....	18
La conducción de la organización .....	19
Interacciones de las Fuerzas Armadas junto a otros actores .....	21
Proyecciones de empleo interagencial de las Fuerzas Armadas.....	25
Los estados mayores y el planeamiento interagencial.....	26
Conclusiones.....	27
CONCLUSIONES FINALES .....	29
BIBLIOGRAFÍA .....	A

## **INDICE DE FIGURAS**

Figura 1. Niveles de planificación estructural .....	12
Figura 2. Principios interagenciales.....	13
Figura 3. Características de los mecanismos .....	20
Figura 4. Jurisdicciones territoriales de los CCZE .....	23
Figura 5. Estructura de responsabilidades .....	24

## INTRODUCCIÓN

La evolución de los conflictos armados, en particular durante las últimas cuatro décadas, generó un cambio de paradigma en todos los niveles de la conducción, requiriendo que quienes conducen posean una formación integral y una capacidad de interacción que excede el marco específico de su ámbito, ya que deben vincularse con otros actores para obtener una sinergia que potencie las capacidades del conjunto.

El propósito de este trabajo es precisar las características distintivas por considerar para conformar una estructura de planeamiento de una organización conjunta argentina.

En relación con la principal línea de pensamiento, el sociólogo alemán Maximilian Karl Emil Weber quien es considerado como uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública, desarrolla las teorías de las organizaciones e interpreta la burocracia como una forma de organización humana. Weber entiende que un sistema burocrático se basa en normas impersonales y métodos propios del pensamiento racional, garantizando así la máxima eficiencia posible en el logro de sus objetivos. En ese sentido, interpreta que la burocracia consta de normas preestablecidas por escrito, una división sistemática del trabajo, una jerarquía de autoridad y seguimiento de rutinas, y procedimientos estandarizados. En definitiva, expresa que el resultado final será el óptimo rendimiento de cada componente del sistema y la organización será quién se ocupe de unir los esfuerzos de los distintos elementos (Weber, 2019).

Por su parte, el canadiense Henry Mintzberg, quien representa a la otra línea de pensamiento a través de la autoría de diversas publicaciones relacionadas a la gestión y los negocios, plantea lo siguiente:

Para que una estructura funcione de forma efectiva y como un sistema debidamente integrado, la organización debe ser estructurada para adaptarse al entorno que la rodea; asimismo, previo análisis de otros investigadores, Mintzberg arriba a la conclusión de que para lograr esa efectividad estructural se deben cumplir las hipótesis de congruencia y de configuración (Mintzberg, 1991, pág. 103).

Estas hipótesis destacan la necesidad de una adecuada relación entre fines y medios, así como las variables externas e independientes de la organización. Asimismo, al ser observadas en el marco del ambiente operacional donde interactúan los elementos de las Fuerzas Armadas, adquieren una consideración superlativa sobre el conjunto de la organización y, en menor medida, en lo individual. Para ello, deben analizarse las características que posee el ambiente operacional al momento de determinar las estructuras organizacionales. En el ambiente operacional es donde interactúa la

organización y se establecen los objetivos. Con esto, se determinan las magnitudes de fuerzas, estructuras de comando y necesidades de medios para su movilidad (Ejército Argentino, 2015).

Análogamente a lo descrito por Weber y Mintzberg, y bajo la óptica de un ambiente operacional cada vez más complejo, el trabajo interagencial de una fuerza militar conjunta junto a otros organismos del Estado requiere de idénticas características. Como consecuencia de ello, la conformación de su estructura debe desarrollarse en función de los objetivos perseguidos, las capacidades específicas de cada integrante de la organización y la oportunidad en la cual se emplearían los medios a disposición.

Durante los últimos años, Brasil y Chile se consolidaron como precursores del trabajo interagencial en la región. Para ello, debieron enfrentar situaciones de emergencia, conflictos o crisis propias de un marco operacional complejo con todos los medios que el Estado tiene a disposición. En ese sentido, los mecanismos de coordinación y control facilitaron la interacción coordinada de acciones permitiendo optimizar los recursos y esfuerzos para coadyuvar al logro de objetivos comunes. Asimismo, las experiencias resultaron fundamentales para la determinación de las ventajas y desventajas de las posibles estructuras, contemplando la posibilidad de sentar precedentes para su inclusión en la doctrina. (Varela Savando y Borges da Silva, 2016).

En relación con las interacciones cívico-militares propias de los conflictos, emergencias o crisis actuales, donde deben converger esfuerzos y se deben adoptar resoluciones que involucren elementos en común, surge la importancia de la formación profesional que el comandante posea para afrontar eficientemente la conducción de medios y la coordinación interdisciplinaria. En ese sentido, diferentes estudios arriban a la conclusión de la necesidad de esa preparación previa, basada en la experiencia y el manejo de crisis, aspectos que repercuten fundamentalmente en la toma de decisiones (Herger, 2017).

Por su parte, el proceso de toma de decisiones involucra la etapa de asesoramiento y posterior asistencia por parte de un *staff* o estado mayor, cuya finalidad es proporcionar las herramientas técnicas u operativas más precisas para la adopción de la decisión más adecuada. Para ello, sus integrantes deben estar imbuidos de las competencias que les permitan una interacción no solo dentro de ámbito particular sino en un marco interagencial, donde lo heterogéneo de las individualidades potencie el conjunto transformándolo en una fortaleza.

Para lograr la interacción entre actores heterogéneos, es fundamental entender que allí deben convivir diferencias culturales que convenientemente combinadas podrán arribar a una coexistencia que supere el desafío actual de generar nuevas capacidades. Asimismo, doctrinas extranjeras exponen cómo las experiencias obtenidas de lecciones aprendidas permitieron determinar otras capacidades a partir del agregado de nuevos actores durante el proceso de planeamiento (Soldad, 2018).

En la actualidad, las características de las amenazas revisten una complejidad cada vez mayor al extremo de dificultar la distinción de los actores involucrados. Es por esta razón que los países enmarcados en normas y convenios internacionales, en ocasiones, afrontan luchas desiguales ante amenazas de tipo híbridas que no reconocen fronteras y aprovechan situaciones de vacío de poder.

En ese sentido, la recientemente derogada Directiva Política de Defensa Nacional 2018 (DPDN)<sup>1</sup> contenía conceptos que en el contexto internacional actual continúan vigentes siendo afines al desarrollo del presente trabajo, entre ellos los que se enuncian a continuación:

Si bien Argentina no percibe amenazas con relación a sus países vecinos, y está plenamente comprometida con la promoción de los valores de la paz y la seguridad internacional, reconoce la incertidumbre del contexto global y la existencia de riesgos. La necesidad de resguardar la soberanía e independencia de la REPUBLICA ARGENTINA, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación, la protección de la vida y la libertad de sus habitantes ante agresiones de origen externo constituyen una función permanente del Sistema de Defensa Nacional (Poder Ejecutivo Nacional, 2018, pág. 3).

Del mismo modo, la DPDN promulgada mediante el Decreto 2645/2014 y puesta nuevamente en vigencia por el actual gobierno nacional mediante el Decreto 571/2020, hasta la elaboración de una nueva Directiva que actualice los lineamientos políticos para la Defensa, asigna al instrumento militar la misión principal de “asegurar la Defensa Nacional ante agresiones de origen externo, perpetradas por Fuerzas Armadas de otros Estados” (Poder Ejecutivo Nacional, 2020, pág. 15). Entendiendo al Sistema de Defensa Nacional como la “acción coordinada de todos los medios disponibles de la Nación para la solución de conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas...” (Poder Ejecutivo Nacional, 1988, pág. 2) se requiere la colaboración con las otras áreas del Estado, tanto ante las mencionadas agresiones externas como así también ante la

---

<sup>1</sup> Al momento del desarrollo del presente trabajo todavía se encontraba vigente el Decreto 703/2018. Durante el trabajo se efectuarán algunas consideraciones respecto del marco legal vigente.

necesidad de apoyar a la comunidad en las diferentes contingencias que requieran su planificación y operaciones en tiempos de paz.

En relación con lo expuesto en la Directiva vigente como también en la derogada, se propone que los niveles estratégico y operacional inicien un proceso de actualización de la doctrina militar. El efecto que puedan causar las nuevas amenazas o los desafíos sobre el sistema de Defensa Nacional fundamenta esa necesidad de actualización doctrinaria. Por ello, ante la necesidad de priorizar el concepto de interoperabilidad del Sistema de Defensa, el instrumento militar busca fortalecer el mecanismo de trabajo interagencial (Poder Ejecutivo Nacional, 2018; Poder Ejecutivo Nacional 2020).

De acuerdo con el criterio establecido por las Directivas, el desafío que impone en Argentina la posibilidad del desarrollo de conflictos complejos requiere de una interacción coordinada entre los diferentes Ministerios de Defensa y Seguridad de manera tal que, al momento de un eventual empleo, su conducción pueda articular los esfuerzos y delimitar sus responsabilidades.

Para ello es conveniente definir a la capacidad de conducción como la acción de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y supervisar el accionar de los medios puestos a disposición, a efectos del logro de un objetivo (Ministerio de Defensa, 2015, pág. 55).

El análisis de lo expresado, presupone que el ejercicio de la conducción en el marco de una actividad interagencial desconocida puede representar cierta complejidad para quien conduce. Por ello, surge la necesidad de que el conductor exhiba características adaptativas, apoyándose en un elemento de asesoramiento que facilite su interacción. La importante función de ese *staff* o estado mayor requiere de un proceso de instrucción y entrenamiento que derive en un adecuado cumplimiento de sus funciones.

El instrumento militar en Argentina posee un Comando Operacional (COPERAL), que se encarga de atender la problemática descrita. Pese a la función que desarrolla, carece de una doctrina actualizada a tal fin. Como elemento perteneciente al Estado Mayor Conjunto, el COPERAL posee una estructura que le permite desarrollar actividades de planeamiento junto a otros organismos a disposición del Estado Nacional. A propósito de ello, se constituye como un elemento de conducción y coordinación del instrumento militar para aportar soluciones a las necesidades originadas por las situaciones de emergencia o crisis que se sucedan.



En torno a lo expuesto hasta aquí, cabe preguntarse ¿cuáles son las características que deberían considerarse en la estructura de planeamiento de una fuerza conjunta argentina para actuar acorde a las necesidades de trabajo interagencial que requiere el complejo ambiente operacional? Este interrogante es el que guía la presente investigación, la cual tiene como objetivos particulares la extracción de elementos distintivos de las experiencias de operaciones interagenciales desarrolladas por Fuerzas Armadas de países de la región y la comprensión de los aspectos de tipo organizacional y cultural argentinos requeridos por el Estado Mayor de una fuerza conjunta para actuar en un marco interagencial. El cumplimiento de los mencionados objetivos particulares, permite alcanzar el objetivo general de identificar y analizar las características que deben considerarse en la estructura de planeamiento de una organización conjunta argentina para actuar acorde a las necesidades de trabajo interagencial que requiere el complejo ambiente operacional.

La hipótesis de trabajo que se plantea para responder el interrogante de la investigación es que las particularidades propias de las operaciones interagenciales, diferenciadas de las convencionales por la multiplicidad de factores y agencias involucradas, imponen que las características distintivas de una estructura de planeamiento de una fuerza conjunta argentina sean la flexibilidad y la heterogeneidad.

Respecto al alcance del trabajo, este se centra en especificar las características que deben reunir quienes forman parte de un órgano de planeamiento e interactuar en el marco de un trabajo con las distintas áreas de los organismos del Estado. A tal fin, se profundiza sobre los aspectos relacionados a la organización y las técnicas metodológicas que realiza un estado mayor, tanto en la paz como durante un conflicto. Para ello y con la finalidad de direccionarlos hacia un objetivo común, se pretende facilitar la interacción y combinación de los medios humanos y materiales.

Asimismo, la investigación pretende contribuir académicamente a futuros estudios de la temática, mediante conclusiones que faciliten la aproximación a las necesidades de adecuación doctrinaria. En ese sentido, se busca aportar el análisis de experiencias surgidas sobre la base de lecciones aprendidas por Fuerzas Armadas de países de la región, de modo que pueda estudiarse la posibilidad de incorporar esas técnicas, métodos o procedimientos en un órgano de planeamiento conjunto de Argentina. Por último, se procura dimensionar la importancia que los trabajos en ambientes interagenciales suponen para el proceso de formación y perfeccionamiento de los oficiales, quienes

deberían llegar al momento de ejercer la conducción con el cúmulo de experiencias necesarias.

Respecto a la metodología de trabajo, se utiliza un enfoque metodológico cualitativo desde un diseño descriptivo. Para cumplir los objetivos perseguidos se desarrolla un análisis documental y se recurre a fuentes primarias como la Directiva Política de Defensa Nacional, reglamentos de empleo en el ámbito conjunto como también en el específico, entre ellos, el de Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta y el de Conducción de las Fuerzas Terrestres. El análisis de las fuentes primarias se completa con el desarrollo de los aspectos que refieren a la temática del diseño de las organizaciones expuestas en los textos de Mintzberg y Weber. Asimismo, se emplean fuentes secundarias entre las cuales se pueden citar Trabajos Finales Integradores desarrollados por cursantes argentinos y extranjeros de la Especialización de Estrategia Operacional y Planeamiento Militar Conjunto. Para complementar la información obtenida, se analizan artículos de internet que aportan aspectos de interés para la temática en cuestión.

En el primer capítulo se analizan las experiencias de operaciones interagenciales desarrolladas por Brasil y Chile, y se extraen aquellos elementos distintivos que se puedan aplicar en el instrumento militar argentino. Se observan los conceptos generales del sistema empleado, los principales empleos operacionales, su organización y los marcos normativos que regulan el accionar de sus Fuerzas Armadas. El segundo capítulo comprende el estudio de los aspectos de tipo organizacional y cultural argentinos que un estado mayor de una fuerza conjunta requiere para actuar en un marco interagencial. Para ello, en primer lugar, se analizan las interacciones que las Fuerzas Armadas vienen desarrollando con diferentes agencias o actores estatales o privados. Posteriormente, se hace una proyección de los posibles empleos de elementos de asesoramiento y asistencia de las Fuerzas Armadas en el marco de conflictos o crisis. Finalmente, se identifican y analizan el marco legal, los roles y las funciones específicas que los integrantes de un estado mayor deberían cumplir para conformar una organización de planeamiento que esté en capacidad de actuar en el marco de un trabajo interagencial. De esta manera se arriba a la conclusión que responde al interrogante inicial, permitiendo detallar las principales características que debe atender una organización que planifique de manera interagencial ante las distintas contingencias que se puedan presentar en un ambiente operacional complejo.

## **CAPÍTULO 1: EXPERIENCIAS DE OPERACIONES INTERAGENCIALES EN PAÍSES DE LA REGIÓN**

En este capítulo inicial se aborda el concepto de interagencialidad. Luego, se analizan las experiencias de operaciones interagenciales desarrolladas por países regionales, determinando aquellas características de posible aplicación en el instrumento militar argentino. En ese sentido, se contemplan los conceptos generales considerados para establecer las organizaciones, los mecanismos de coordinación y control utilizados, los

empleos operacionales y aquellos marcos normativos sobre los cuales las Fuerzas Armadas basan su accionar.

### **Las operaciones interagenciales**

En primer lugar, es importante destacar que el trabajo interagencial no aspira a sustituir o eliminar las capacidades propias de los distintos actores, sino más bien reforzarlas mediante la integración de esfuerzos que posibiliten una sinergia. Asimismo, es pertinente indicar que el espacio de interés contemplado para el presente trabajo es el ámbito estatal constituido por las diferentes agencias, organismos o similares que el Estado dispone y del cual forman parte sus Fuerzas Armadas, que como órgano de planeamiento, coordinación y ejecución permiten aportar sus capacidades al sistema constituyéndose en parte de la solución a diversas problemáticas.

En ese sentido, el Estado argentino está conformado por diferentes organismos que a modo organizacional se dividen en áreas de gobierno, siendo algunos de ellos los Ministerios de Economía, del Interior, de Defensa, Seguridad, Educación y Salud. Del mismo modo, en situaciones que así lo requieran, hay diversos organismos no gubernamentales como también organizaciones privadas que pueden formar parte de un comité de trabajo interagencial.

En conclusión, el trabajo interagencial será aquel en el cual interactúen diferentes actores, agencias u organismos del Estado, privados o no estatales, bajo una dirección que regule y ejerza autoridad de coordinación para llevar adelante las acciones necesarias que permitan dar solución a las contingencias y alcanzar los objetivos perseguidos.

En relación con el logro de metas, teniendo en cuenta los principios que rigen las organizaciones eficientes, puede aseverarse que los resultados óptimos provienen del trabajo coordinado de diferentes organismos bajo una dirección que sea capaz de obtener los mejores desempeños individuales y colectivos. En ese sentido, tiene un gran desafío quien cumple la función de diseñar y dirigir operaciones donde interactúan diversas culturas organizacionales.

### **Los cambios en la naturaleza de los conflictos y su influencia en la región**

La vertiginosidad con la cual se fueron desarrollando los conceptos de amenazas a nivel mundial, donde se pasó de los clásicos conflictos interestatales a las denominadas

amenazas híbridas, requirió una adaptación igualmente vertiginosa para aquellos elementos involucrados como fuerzas de respuesta. Lo cierto es que las nuevas formas de conflictos, con escenarios como el ciberespacio y actores de difícil identificación, requirieron actualizar conceptos que permitan dar una solución factible a un problema complejo.

Es en ese sentido que los máximos niveles de la conducción tanto política como militar de la región debieron llevar adelante un proceso de actualización de sus instrumentos militares de manera tal que puedan involucrarse y formar parte de la solución que requiere la problemática planteada.

Argentina, que participó del último enfrentamiento armado convencional por la soberanía territorial de las islas Malvinas enfrentando al Reino Unido de Gran Bretaña (RUGB) en el año 1982, no fue la excepción. En ese país, a raíz de las experiencias surgidas producto de la guerra, se sucedieron diferentes etapas de actualización procedimental y doctrinarias posteriores al conflicto. La primera priorizó dar solución a las fallas de integración conjunta del instrumento militar analizadas como parte de las lecciones aprendidas de la guerra, aspecto que requirió la actualización y desarrollo de nuevos conceptos doctrinarios. Además, se crearon nuevos elementos tanto de conducción y planeamiento, como educativos con la intención de promover el pensamiento y la acción conjunta de los integrantes de sus Fuerzas. Al mismo tiempo y producto de la necesidad de enfrentar problemáticas de diversas índoles, se hizo cada vez más común la integración de sus Fuerzas Armadas como parte del Sistema de Defensa Nacional. En ese sentido, la interacción más cercana se materializa en la vigente Operación Belgrano desarrollada para paliar los efectos del COVID 19 en la población más vulnerable.

Por su parte, otros países de la región también afrontaron tareas que requirieron trabajos interagenciales. Los casos puntuales de Brasil y Chile son abordados posteriormente con mayor grado de detalle ya que conforman un ejemplo de cómo las Fuerzas Armadas de esos países debieron adaptar sus capacidades de respuesta para estar en condiciones de ser parte de la solución a las necesidades que la sociedad requería. Es así que, más allá de sus clásicas concepciones de empleo en defensa de la patria, fueron extendiendo su accionar en función a los criterios y normas fijadas por sus gobiernos para interactuar con otros actores estatales, no estatales o privados.

## **Experiencias interagenciales en Brasil**

En el afán de generar una unidad de criterio, el Ministerio de Defensa dio origen a una doctrina que prevé el empleo interagencial de su instrumento militar en función de las directivas y lineamientos establecidos por su gobierno nacional. Así pues, se buscó mantener una coherencia que parta desde el respeto hacia las diferentes culturas organizacionales de las agencias presentes.

Para ello, en primer término define agencia y operaciones interagenciales de la siguiente manera:

Agencia: organización o institución con estructura formal y competencia, pudiendo ser gubernamental o no, civil, nacional o internacional. Por lo tanto, dentro del alcance de esta publicación, las agencias son organizaciones, instituciones y entidades con la especificación mencionada, que poseen base en instrumentos legales y/o normas que tienen competencias específicas y ejercen alguna injerencia, teniendo interés o pudiendo ser instrumentos, actores o partes en la prevención de amenazas, manejo de crisis y/o resolución de conflictos... (Ministerio de Defensa de Brasil, 2013, págs. 1.3.2.1. - Traducción propia)<sup>2</sup>

Operaciones interagenciales: interacción de las Fuerzas Armadas con otras agencias con el propósito de conciliar intereses y coordinar esfuerzos para lograr objetivos o propósitos convergentes que sirvan al bien común, evitando la duplicación de acciones, la dispersión de recursos y la divergencia de soluciones con eficiencia, eficacia, efectividad y menores costos. (Ministerio de Defensa de Brasil, 2013, pág. 1.3.2.2. Traducción propia)<sup>3</sup>

A saber, estas definiciones emanadas del máximo nivel de la conducción del instrumento militar sientan las bases sobre las cuales deben regirse los accionares, propiciando el entendimiento y clarificándose la finalidad que persigue la interacción con los diferentes medios.

En cuanto al contexto, Brasil afronta los desafíos que la revolución tecnológica impone a la naturaleza de los conflictos. En ese sentido, contextualiza como agentes de inestabilidad a actores predominantemente no estatales y a menudo transnacionales. Además, hace hincapié en la complejidad en la cual se halla inmersa la intervención de

---

<sup>2</sup> Traducción del original: Agência: organização ou instituição com estrutura e competência formalmente constituídas, podendo ser governamental ou não, militar ou civil, nacional ou internacional. Portanto, no âmbito desta publicação, Agências são organizações, instituições e entidades, governamentais ou não, civis ou militares, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, fundamentadas em instrumentos legais e/ou normativos que têm competências específicas e que exerçam alguma interferência, possuam interesse ou possam ser instrumentos, atores ou partes na prevenção de ameaças, no gerenciamento de crises e/ou na solução de conflitos...

<sup>3</sup> Traducción del original: Operações Interagências: interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos.

las fuerzas militares, producto de la concentración de los conflictos sobre centros urbanos que dificultan la tipificación de las amenazas. Al respecto, precisa que se genera una exigencia aún mayor para quienes deben restablecer las condiciones de habitabilidad sin generar daños colaterales.

Como consecuencia de lo expuesto, se presenta un contexto en el cual los medios de comunicación adquieren significativa importancia e influyen sobre la toma de decisiones, aspecto por el cual se produce un aplanamiento de los niveles de la conducción del conflicto y acerca la política a la táctica. Entre otras características, se dificulta el establecimiento de las líneas de contacto, tendiendo así al desarrollo de conflictos de difícil resolución y prolongados en el tiempo. Además, ello influye en la baja aceptación de la opinión pública al tener que arribar a la instancia del empleo de la fuerza como factor de decisión (Ministerio de Defensa de Brasil, 2013).

En función de ello, Brasil busca afrontar las complejidades descritas mediante un esfuerzo aunado de todos los instrumentos del poder nacional, por lo que considera esencial la integración de las estructuras civiles y militares. Asimismo, determina un entorno en el cual se puedan aprovechar las capacidades de cada actor interviniente, respetando sus características organizacionales propias y generando un ámbito que promueva la consecución de objetivos colectivos.

En lo que concierne a las estructuras de planeamiento para este tipo de operaciones, Brasil posee los niveles estratégico, operacional y táctico, representados por diferentes elementos de las Fuerzas Armadas, Ministerios, gobernantes y distintos organismos del ámbito no estatal o civil.

Figura 1. Niveles de planificación estructural

NIVELES DE PLANIFICACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS Y AGENCIAS ORGANIZATIVAS DEL PAÍS			
ESTRATÉGICO	Ministerio de Defensa.	Ministerios, Secretarías, Consejos, Agencias reguladoras, Autarquías, Dirección de la ABIN (Agencia de Inteligencia), DPF (Policía Federal), IBAMA (Instituto Nacional de Medio Ambiente), DPRF (Policía Rodoviaria Federal - Carreteras y autopistas), FUNAI (Fundación Nacional del Indio), SENASP (Secretaría Nacional de Seguridad Pública), FNSP (Fuerza Nacional de Seguridad Pública), CONESP (Consejo Nacional de Investigación Ética), entre otros.	Gobernadores de Estados, Alcaldes y CONDEC (Consejo Nacional de Defensa Civil), entre otros.
	EMCFA		
	Comandos de Marina, Ejército y Aeronáutica.		
	COMDABRA (Comando Aeronáutico Espacial).		
	DECEA (Departamento de Control del Espacio Aéreo).		
OPERACIONAL	Comandante del Teatro de Operaciones.	Superintendencias de ABIN, DPF, IBAMA, DPRF, FUNAI, DRF, Agencias reguladoras y otros.	Secretarios de Estados y Municipios.
	Comandante Conjunto.		SEDEC (Secretaría Nacional de Defensa Civil)
	Estado Mayor del Comando Conjunto.		Otros.
TÁCTICO	Fuerzas Navales, Terrestres y Aéreas.	Órganos, agencias e instituciones ejecutoras del SISBIN (Sistema Brasileño de Inteligencia).	CEDEC (Centro de Estudios de Cultura Contemporánea).
	Fuerzas Conjuntas.	Fracciones de FNSP.	OSP (Observatorio Social Brasileño).
	Fuerzas de Tareas Conjuntas.	Otros.	Guardias Municipales.
	Otras Fuerzas de nivel táctico.		Otros.

Fuente: Ministerio de Defensa, Operaciones en ambientes interagenciales, Año 2013, p. 2-5 (Traducción propia).

Por otra parte, el poder político debe determinar las condiciones que permitan el empleo de las Fuerzas Armadas como parte de operaciones interagenciales. Es en ese sentido que debe originarse un proyecto, contrato de objetivos o término de compromiso inicial en el ámbito del Ministerio de Defensa, que determine las directrices a seguir y habilite la ejecución de coordinaciones inter institucionales. Para ello, el documento debe precisar las atribuciones y responsabilidades asignadas, los plazos y prioridades a contemplar, los procedimientos a seguir para las coordinaciones y los medios y presupuestos disponibles para afrontar las tareas impuestas (Ministerio de Defensa de Brasil, 2013).

Asimismo, sienta las bases procedimentales en principios de empleo que son producto de la experiencia y contribuyen a la consecución de los fines perseguidos. Es así que en el



marco de las operaciones interagenciales de Brasil se emplean las siguientes pautas procedimentales:

Figura 2. Principios interagenciales

<b>COOPERACIÓN</b>	Búsqueda de la <b>unión de esfuerzos</b> para el logro de los objetivos. Facilita la coordinación de acciones, maximiza resultados y refuerza el respeto mutuo entre agencias.
<b>INTEGRACIÓN</b>	Proceso que <b>permite organizar un conjunto</b> de actores <b>transformándolo en un todo lógico</b> . Se resume en el concepto de <b>sinergia</b> .
<b>COMPLEMENTARIEDAD</b>	Empleo <b>eficaz y eficiente</b> de las capacidades de cada una de las partes del todo.
<b>LEGALIDAD</b>	<b>Principio legal fundamental</b> que establece que el Estado para que quienes participen de las operaciones lo hagan en el marco obligatorio de la ley. Debe ser revisado para cada operación que se ejecute.
<b>ADAPTABILIDAD</b>	Capacidad que debe presentar cada actor para <b>acoplarse a cambios constantes</b> sin perder características propias.
<b>FLEXIBILIDAD</b>	Capacidad que debe poseer un actor para <b>adaptar sus características de empleo</b> , pudiendo dentro de sus especificidades, afrontar las exigencias de la operación de manera exitosa.
<b>ELASTICIDAD</b>	Capacidad de una organización para mediante la <b>agregación de nuevos actores, reponer capacidades</b> tras un esfuerzo sin perder el ímpetu.
<b>MODULARIDAD</b>	<b>División</b> de un <b>sistema en componentes</b> , denominados módulos, que se forman por separado, con características comunes y capacidad de operar de forma independiente en relación a los demás.
<b>SELECTIVIDAD</b>	Característica que debe poseer la organización designada, en función de la <b>asignación de actores</b> (civiles y militares) y <b>recursos</b> , propios de una <b>cuidadosa selección</b> que cubra las necesidades.
<b>SENCILLEZ</b>	Característica que debe poseer la <b>planificación y concepción</b> del empleo de los medios, de modo que <b>asegure la completa comprensión</b> de quienes deban ejecutar las acciones.
<b>SOSTENIBILIDAD</b>	Condición que <b>permite la permanencia operacional</b> de los actores por un período específico, asegurando el logro de los objetivos perseguidos por las operaciones.
<b>UNIDAD DE ESFUERZOS</b>	Implica la <b>colaboración</b> mediante la <b>coordinación</b> de las acciones y los esfuerzos. La coordinación interinstitucional requiere el desarrollo de mecanismos de planificación y colaboración, que fortalezcan la confianza entre la diversidad de actores. El <b>principal mecanismo</b> para lograr este principio está dado por la existencia de <b>reglas de empeñamiento claras</b> que prevean las diferentes acciones en el marco de las operaciones.

Fuente: Ministerio de Defensa, Operaciones en ambientes interagenciales, Año 2013, p. 3-5 (Elaboración y traducción propia).

Concerniente al alcance del concepto de seguridad del Estado, la Política de Defensa Nacional emitida por el Ministerio de Defensa (2013) define a la *seguridad* como “la condición que permite al Estado brasileño preservar la soberanía y la integridad territorial, la promoción de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas, garantizando a sus ciudadanos el ejercicio de derechos y deberes constitucionales” (pág. 3.1.1.).

Cabe aclarar que el concepto de seguridad en Brasil abarca no solo a los conflictos externos, sino que lo hace extensivo a cuestiones de seguridad pública, de defensa civil, de sanidad y los impactos de tipo ambiental entre otros, incluyendo en el esquema de responsabilidades y funciones a sus Fuerzas Armadas. En ese sentido, amplían su enfoque a todo el aparato a disposición del Estado, generando de esta manera una unidad de esfuerzo sobre la cual converjan todas las capacidades necesarias sobre las que se puedan aplicar las políticas y estrategias.

En lo que concierne al empleo del aparato estatal para afrontar o prevenir amenazas, durante el año 2011 se generó el Plan Estratégico de Fronteras cuya finalidad era fortalecer la prevención, el control y la represión de los ilícitos que acontezcan a lo largo de los 16.886 kilómetros de extensión de las fronteras brasileñas, razón por la cual se integrarían las acciones de diversos ministerios y actores del estrato público. Además, en función de la importancia estratégica asignada, se consideró la necesidad de involucrar acciones con implicancia económica y social que coadyuven a la solución de la problemática en cuestión.

Lo mismo ocurrió entre abril de 2014 y junio de 2015, durante la ocupación del *Complexo da Maré* en la ciudad de Río de Janeiro. A raíz de ello, es que el gobierno de esa localidad solicita al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) el empleo de las Fuerzas Armadas de manera que contribuyan a pacificar un área donde la ley y el orden se encontraban colapsados. Así pues, mediante la autorización del PEN es que el Ministerio de Defensa emite una Directiva Ministerial designando como comandante de la operación al Comandante del Ejército, asignándole los recursos operacionales militares necesarios para que, en el marco de lo que establece y garantiza la ley, cumpla con la finalidad de restablecer la paz social en la región. Además, establece la posibilidad de requerir medios de las otras Fuerzas a través de la coordinación del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. En consecuencia, se originó una operación interagencial de pacificación que incluía medios y recursos de distintos actores. A medida que se fue desarrollando, se convino la necesidad de crear una Fuerza de Pacificación con agencias que permitieran afrontar tareas sociales de inclusión como ser la educación, la sanidad y la mano de obra, contribuyendo de esta manera al centro de gravedad perseguido constituido por el apoyo a la población. En conclusión, el resultado obtenido a lo largo del proceso de pacificación produjo importantes consecuencias, logrando disminuir estadísticas criminales y de

narcotráfico, aspectos que permitieron inferir la importancia del trabajo interagencial desarrollado. (Varela Savando y Borges da Silva, 2016).

### **Experiencias interagenciales en Chile**

El país trasandino de Chile fue acrecentando la participación de sus Fuerzas Armadas como parte del Sistema de Defensa Nacional y en coordinación junto a otros organismos pertenecientes al Estado o ámbito civil. Ello fue producto de las características geomorfológicas de su territorio, sumadas a los efectos medioambientales cuya generación de eventos desencadenados por la naturaleza afectaron directamente a su población y recursos. La decisión adoptada por el poder político chileno tuvo la finalidad de apoyar la recuperación de capacidades que permitan retomar las actividades normales en aquellos territorios afectados.

Ante la situación descrita, en enero del año 2018 se dicta la Resolución Ministerial Número 21 del Ministerio de la Defensa Nacional, mediante la cual se dispone el marco normativo y político de la planificación nacional. El mencionado documento define capacidad como la “habilidad que se obtiene de la interdependencia y ponderación de diversos factores de capacidad para cumplir las misiones asignadas a la Defensa Nacional...” (Ministerio de Defensa de Chile, 2018, pág. 24). Además, señala que dicha planificación debe establecerse en función de la Defensa, la Cooperación Internacional, la Emergencia Nacional y Protección Civil, la contribución al Desarrollo Nacional y la Acción del Estado y la Seguridad e Intereses Territoriales, constituyendo de ese modo las cinco áreas de incumbencia. Asimismo, dispone que los factores especificados deban estar en consonancia al material, el entrenamiento, los recursos humanos, la organización, la doctrina, la infraestructura, el sostenimiento y las características de las informaciones que constituyan las características de las operaciones a desarrollar.

Como se mencionó anteriormente, las situaciones de emergencias por causas naturales a las cuales Chile se ve sometido posicionan a las Fuerzas Armadas como un elemento esencial al momento de proporcionar el apoyo a la población. Ello no pone duda que la esencia de la Defensa Nacional es enfrentar amenazas de naturaleza militar; sin embargo, precisa el establecimiento de directivas claras por parte del Estado Nacional. Es en ese sentido que, ante la disposición de un plan de trabajo interagencial emanado del poder político, el instrumento militar debe afrontar un desafío que le permita cumplir la misión asignada sin desnaturalizar su función principal.

Asimismo, las Fuerzas Armadas de Chile proporcionaron su apoyo a diversas situaciones de emergencia. Entre las más recientes, puede citarse el inusual y devastante ciclo de lluvias que afectó la región norte de Chile durante marzo del 2015. En ese entonces, las normalmente áridas localidades de Antofagasta, Atacama y Coquimbo debieron ser evacuadas producto de las alertas meteorológicas generadas, aspecto que no pudo apaciguar las consecuencias de incontenibles aludes que arrasaron todo en su camino.

Ante la situación planteada, el gobierno resolvió decretar el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe en la región, anunciándolo a través de su Ministerio del Interior. Por su parte, el Ministerio de Defensa dispuso todos sus recursos humanos y materiales al servicio de la Nación. En ese contexto, el Ministro de Defensa junto a otras autoridades y bajo las directivas del PEN conformó el Comité Nacional de Operaciones de Emergencia y definieron los cursos de acción a seguir en lo inmediato y el corto plazo. La situación de Excepción establecida por el PEN permitió el despliegue de las Fuerzas Armadas para ejecutar tareas de rescate, salvamento, orden y seguridad, actuando a órdenes de oficiales del Ejército designados por el Ministerio de Defensa como jefes de las zonas en emergencia (Ministerio de Defensa, 2015).

Con respecto al proceso donde interactuaron las diferentes agencias del gobierno, pudieron observarse actividades bien definidas y organizadas, facilitando la convivencia y la eficiencia en el logro de los resultados. Como muestra de ello, se observaban actividades de ayuda humanitaria y viviendas sociales cuya responsabilidad recaía sobre los organismos del gobierno, considerando el apoyo de las Fuerzas Armadas junto a diferentes agrupaciones civiles que permitían un trabajo continuado en la construcción y restauración de las viviendas afectadas.

En resumen, los resultados de estas operaciones permitieron identificar los aspectos que deberían corregirse en futuros eventos. Entre ellos, se destacan homologar procedimientos entre las instituciones que deben mantener el orden, dejando estipuladas las responsabilidades y alcances que posee cada una de ellas. En ese sentido, se considera conveniente la posibilidad de que la Justicia Nacional sea quien intervenga en la resolución de los mencionados procedimientos.

Para finalizar, en función de la preponderancia que los Asuntos Civiles y la Administración territorial tienen sobre las acciones a desarrollar por las Fuerzas Armadas, sería prudente considerar la conformación de un Departamento de Asuntos Civiles. Ello contribuiría a dar solución a las múltiples tareas y actividades generadas a raíz de las

necesidades suscitadas por los desastres naturales a los cuales periódicamente se ve afectado Chile.

### **Conclusiones**

El resultado de los análisis de las experiencias de operaciones desarrolladas por Brasil y Chile, donde integran a sus Fuerzas Armadas con otras agencias, los posiciona como países de referencia en la región. Así lo evidencian las acciones interagenciales en las problemáticas de fronteras o de inseguridad interna ejemplificada en los casos expuestos de Brasil, como también lo observado en las respuestas de Chile a los efectos que la naturaleza y la geomorfología provocan sobre su territorio.

En lo que concierne a los mencionados países, puede afirmarse que las Fuerzas Armadas les proveen características que permiten el desarrollo de capacidades que sus Sistemas de Defensa Nacional requieren y difícilmente pueden conseguir mediante el empleo de otros medios

De la misma forma, las capacidades que disponen los instrumentos militares, sumado a la mano de obra calificada y probada que poseen sus integrantes, hace que al agregar características diferentes de otros actores o agencias se genere la sinergia necesaria para alcanzar los resultados más óptimos.

Sin embargo, al momento de determinar las capacidades que el instrumento militar debe poseer para conformar idóneamente el Sistema de Defensa Nacional, debe tenerse en cuenta la misión principal para la cual las Fuerzas forman a sus integrantes, evitando que se prioricen funciones secundarias en desmedro de aquellas trascendentales. En ese sentido, es fundamental que el poder político instrumente directivas claras y concretas que guíen el accionar de los diferentes medios que confluyan para el accionar interagencial.

## **CAPÍTULO 2: ASPECTOS ORGANIZACIONALES NECESARIOS PARA QUE UN ESTADO MAYOR PARTICIPE EN EL MARCO DE OPERACIONES INTERAGENCIALES**

En este segundo capítulo se analizan los aspectos culturales característicos de organizaciones heterogéneas y los mecanismos de coordinación y control necesarios para armonizar y optimizar los procesos. También son consideradas las interacciones desarrolladas por distintos elementos del instrumento militar argentino para extraer conclusiones y definir procedimientos frente a nuevos escenarios. Finalmente, se concluye respecto a la necesidad de readaptar o incluir nuevos roles dentro de una estructura de planeamiento cuyas funciones requieran de una especificidad que lo justifique.

### **La cultura organizacional**

En el ámbito de las operaciones interagenciales confluyen diferentes organizaciones con capacidades, procedimientos y experiencias propias que deben ser puestas a disposición de la nueva estructura que integran. En consecuencia, el responsable de la conducción es quien debe combinar las distintas características culturales de los medios que recibe para generar nuevas normas que promuevan la identificación del sistema como un todo.

Es en ese sentido, que la cultura cumple la función de propender a la adaptación y supervivencia de los sujetos en su entorno. Por lo tanto, la cultura entendida como un modo de vida, cuyas costumbres y conjuntos de conocimientos permiten el desarrollo de un juicio crítico (Real Academia Española, 2020, págs. 1-2) será el vínculo que permita el logro de una identidad.

En lo que respecta a la cultura organizacional, los autores que la definen coinciden en que el aspecto fundamental que debe orientar a una organización es la búsqueda de la plena identificación de sus individuos con los fines perseguidos. Así entonces, la cultura organizacional puede analizarse desde un ámbito interno, donde convive el personal en general bajo la órbita laboral de la institución, y desde uno externo, que se enmarcará en la comunidad donde la organización esté inserta. El contexto mencionado encuadrará las reglas y generará parte de las condiciones a las que la organización y sus miembros deberán adaptarse.

Finalmente, Chiavenato (2006) describe a la cultura organizacional como algo no palpable, que si bien posee partes superficiales que pueden ser cambiadas sin ningún inconveniente, a medida que se interioriza en sus aspectos más profundos se hace dificultoso su análisis.

### **La conducción de la organización**

Además de los aspectos relacionados a la cultura organizacional referidos precedentemente, la participación de diferentes actores también requiere el empleo de herramientas que permitan gestionar la estructura. En ese aspecto, Mintzberg (1991) determina que los mecanismos de coordinación y control son instrumentos útiles para mantener la cohesión de la organización. Surgen entonces los conceptos de adaptación mutua, de supervisión directa, y las estandarizaciones de los procesos de trabajo, de los resultados, de las habilidades y de las reglas. Para el autor, la utilización de los citados mecanismos responde a un cierto orden el cual estará en función de la complejidad que revista la tarea.

El siguiente cuadro expone las características de los distintos mecanismos de coordinación y control. En él se buscan ejemplificar las variantes de empleo que ofrecen en función de las necesidades de control sobre los subsistemas. En tal sentido, se observa cómo a partir de las diferentes exigencias se producen las normas que tienden a profesionalizar las tareas. Además, cabe señalar cómo las continuas interacciones a las que es sometido el sistema requieren de un proceso de adaptación que permita alcanzar la eficiencia.

Figura 3. Características de los mecanismos

M C y C	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLIFICACIÓN
ADAPTACIÓN MUTUA	Se logra con la comunicación informal. Se usa en organizaciones sencillas o muy complejas.	Dos hombres coordinando sus movimientos en una canoa.
SUPERVISIÓN DIRECTA	Una persona coordina y es responsable por la tarea de otros. La comunicación es formal desde arriba hacia abajo e informal entre quienes ejecutan la tarea.	Dar instrucciones para ejecutar una tarea y luego controlar el cumplimiento.
ESTANDARIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE TRABAJO	Las normas son establecidas por la tecnoestructura. Se especifica que y como se debe hacer la tarea. Escasa supervisión directa y nula comunicación informal.	Procedimientos estandarizados. Normalización de tareas.
ESTANDARIZACIÓN DE LOS DE LOS RESULTADOS	Las normas son establecidas por la tecnoestructura. Se especifican los resultados a obtener. Libertad de acción respecto del como hacer la tarea.	Se deben incrementar los resultados en un 15 %.
ESTANDARIZACIÓN DE LAS HABILIDADES	Profesionalización de la tarea. Normalmente se produce la capacitación fuera de la organización y se aplica en la organización. Búsqueda del perfil a cubrir.	Se estandariza al trabajador. Médico anestesista.
ESTANDARIZACIÓN DE LAS REGLAS	Se produce por creencias y valores compartidos. Mantiene a la organización unida.	Ideologías. Sentido de pertenencia a una institución.

Fuente: Elaboración propia en base a Mintzberg, Diseño de organizaciones eficientes, Año 1991, p. 7-10

Por último, Mintzberg destaca que las organizaciones medianamente desarrolladas deben emplear todos los mecanismos descritos ya que los mismos le permitirán, a quien conduzca la estructura, disponer de un elemento de asesoramiento que le facilite la correcta adopción de decisiones, fundamental para mantener el adecuado equilibrio del sistema.

En cuanto a la conformación de la estructura, Mintzberg (1991) expresa que su efectividad dependerá de la interrelación de los factores de contingencia y los parámetros de diseño empleados. Para ello, considera la denominada hipótesis sobre la efectividad estructural, cuyo estudio abarca conceptualmente a la congruencia y la configuración.

En primer lugar, cuando hace referencia a la hipótesis de congruencia, advierte la necesidad de una adecuada relación entre los fines y los medios. En su análisis, al referirse a los factores de contingencia –la edad y dimensión, el sistema técnico, el poder y el ambiente– los considera como variables independientes que son ajenas a la organización. Por otra parte, al describir los parámetros de diseño –diseño de puestos, de vínculos



laterales, de la súper estructura y de los sistemas decisorios– los analiza como variables dependientes. Es en ese sentido que, mediante la hipótesis de configuración, determina que los parámetros de diseño proporcionan el equilibrio de la estructura. En consecuencia, toda organización requiere una armonía de medios que le permita lograr la finalidad que persigue.

A su vez, Weber (2019) entiende que el óptimo rendimiento se dará en un ámbito burocrático y cada componente será fundamental para alcanzar los objetivos. Así pues, precisa que en un ámbito con rutinas y procesos estandarizados se pueden lograr resultados eficientes a través de la idoneidad y capacidad de sus miembros para adoptar rápidas resoluciones.

Por otra parte, entendiendo al ambiente como el conjunto de condiciones que rodean a las organizaciones, se requieren de estructuras flexibles que permitan dar respuestas a la diversidad de factores que se presenten. En otras palabras, el diseño debe permitir que el sistema no se altere pese a que deba intervenir ante situaciones disímiles. Por lo expuesto, será preciso que las estructuras de conducción, las operativas y los medios respondan a los objetivos fijados.

### **Interacciones de las Fuerzas Armadas junto a otros actores**

Las situaciones expuestas en países de la región, donde la conformación de fuerzas interagenciales se erigió como la mejor respuesta a problemas complejos, también se viene desarrollando en Argentina. En ese sentido, la necesidad de afrontar diversas problemáticas, requirió el accionar de un Sistema de Defensa Nacional totalmente integrado.

Para ello, el Ministerio de Defensa mantiene en apresto el instrumento militar promoviendo las ejercitaciones y la disposición de los medios para estar en capacidad de actuar cuando la situación lo requiera. A propósito de ello, las Fuerzas Armadas junto a otros actores del ámbito tanto nacional como internacional participaron en ejercitaciones y contribuyen a la actual lucha contra el COVID-19.

Como parte del intercambio de experiencias entre países de la región, Ministerio de Defensa (2019) organizó un ejercicio de operaciones interagenciales de protección del medio ambiente y recursos naturales. En la actividad llevada a cabo en la provincia de Misiones, participaron diferentes elementos de las Fuerzas Armadas junto a los Ministerios de Seguridad y de Relaciones Exteriores y Culto. Asimismo, estuvieron

presentes otras agencias como el Organismo Regulador de Seguridad de Presas, el Servicio Meteorológico Nacional, la Comisión Nacional de Asuntos Espaciales, las Administraciones de Parques Nacionales y de Aduanas, además de entes provinciales relacionados a la protección civil y cuidados forestales. También se hicieron presentes los oficiales de enlace de catorce países miembros de la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), quienes colaboraron en la confección de un plan de contingencia para la adopción de potenciales medidas preventivas.

La ejercitación en cuestión partió de un supuesto y potencial desastre natural provocado por el incremento y desborde de dos cursos de agua propios de la zona. Ante las circunstancias especificadas, se generó una situación de emergencia afectando vías de comunicación, empresas prestadoras de energía y población en general, razón por la cual el Poder Ejecutivo Nacional resolvió la participación de los actores en cuestión. Entre otras situaciones hipotéticas, se plantearon rescates en zonas de difícil acceso, naufragios de embarcaciones y el derrame de sustancias peligrosas causadas por el accidente de un camión de transporte. Como resultado de las interacciones, pudo observarse cómo los participantes aportaron sus conocimientos y experiencias de acuerdo a la agencia que representaban, pudiendo comprobarse la importancia de la adecuada coordinación para actuar en esta clase de eventos.

Asimismo, las instalaciones y medios desplegados del Comando de Operaciones de Emergencia permitieron la observación de las actividades en tiempo real posibilitando la pertinente adopción de medidas.

Como resultado de la experiencia obtenida, el teniente general Pasqualini (2019), por entonces jefe del Ejército Argentino, destacó que las respuestas en caso de emergencias deben ser interagenciales. Además, expresó que las coordinaciones previas y los planes de contingencia son la mejor manera de prevenir, agilizando los tiempos y respuestas ante situaciones reales.

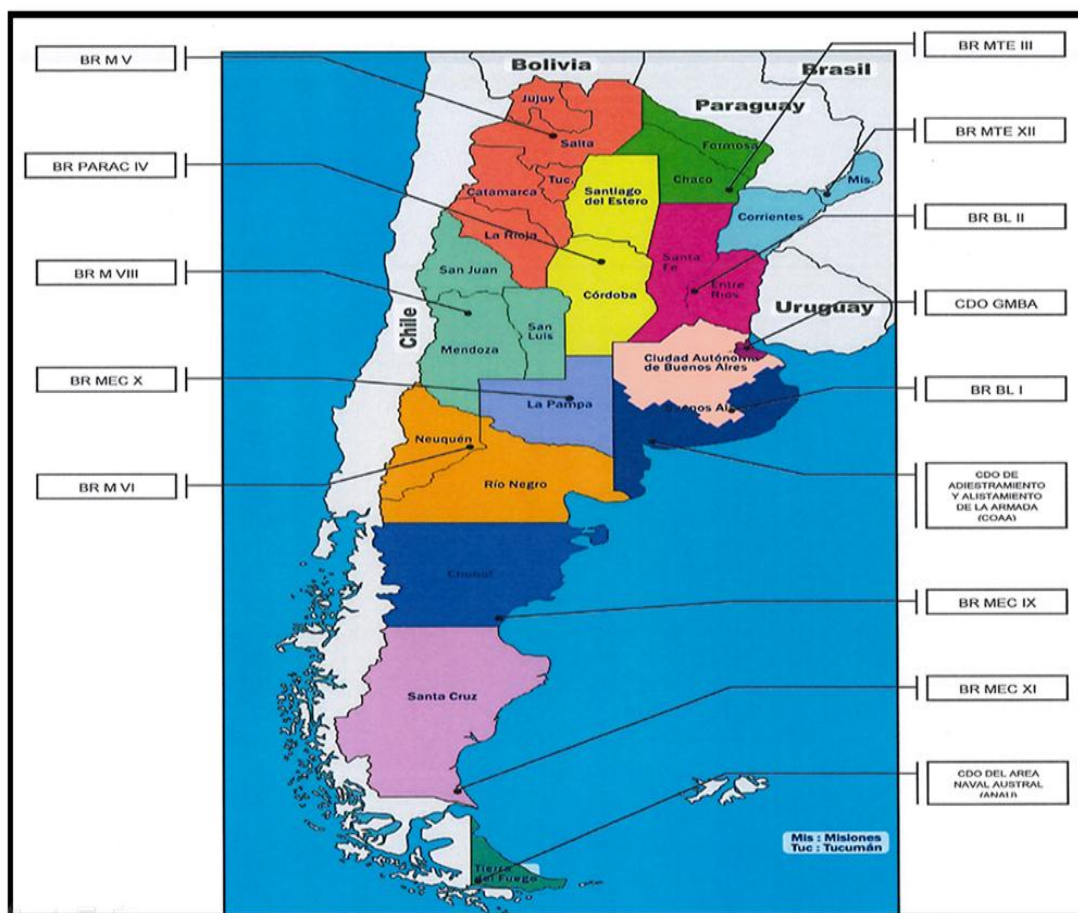
En cuanto a la pandemia generada por el COVID-19, las Fuerzas Armadas se encuentran participando activamente desde un primer momento e interactúan con otros organismos del Estado Nacional. En ese sentido, durante el mes de marzo y en respuesta a la Resolución RESOL-2020-88-APN-MD del (Ministerio de Defensa, 2020), el jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas emitió una directiva en apoyo al plan operativo de preparación y respuesta a la pandemia. En su resolución, orienta las

actividades de planeamiento y las tareas de ayuda humanitaria que los medios militares deban desarrollar. Para ello, determina la siguiente misión:

El instrumento militar de la Nación dispondrá, a orden, de elementos organizados, equipados e instruidos para realizar tareas de apoyo a la comunidad y ayuda humanitaria a fin de contribuir a los esfuerzos de contención y mitigación del COVID-19 que realice el Estado Nacional (Ministerio de Defensa, 2020, pág. 2).

A propósito, dispone que el Comandante Operacional de las Fuerzas Armadas (COPERAL) elabore un plan contribuyente que coordine la actividad de los distintos responsables jurisdiccionales. Para ello, se conforman catorce Comandos Conjuntos de Zona de Emergencia (CCZZE), sobre la base organizativa de los comandos de brigada desplegados en todo el territorio argentino (Figura 4), de acuerdo al siguiente gráfico:

Figura 4. Jurisdicciones territoriales de los CCZE



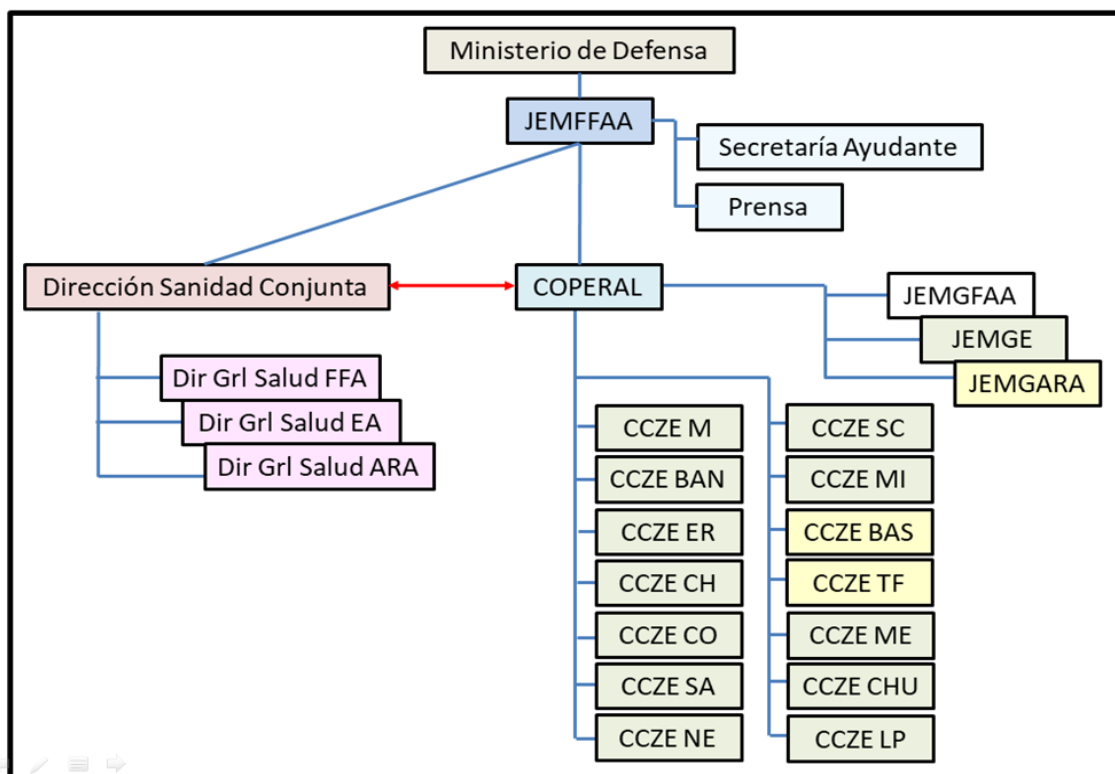
Fuente: Ministerio de Defensa, Apoyo al Plan operativo de preparación y respuesta al COVID -19, Año 2020, p. A2 9-9.

Asimismo, el COPERAL es instruido para conducir las operaciones militares de protección civil y mantener el control operacional de las fuerzas empleadas. A su vez y previendo la complejidad de la situación, se acuerda la conformación de estados mayores

que efectúen los correspondientes planes de contingencia, designando para la tarea a oficiales de enlace de las distintas fuerzas.

A fin de exponer gráficamente las responsabilidades y coordinaciones entre los distintos elementos de las Fuerzas Armadas, se presenta el cuadro a continuación:

Figura 5. Estructura de responsabilidades



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Defensa, Apoyo al Plan operativo de preparación y respuesta al COVID -19, Año 2020, p. 3-5.

Es necesario recalcar que la operación en desarrollo, cuyas necesidades principales están representadas por el apoyo sanitario y acciones de contención social implican un sin número de coordinaciones con diferentes organizaciones que, en función de sus experiencias y capacidades, requieren complementarse con los medios que disponen las fuerzas. Esto se puede notar en las operaciones de apoyo realizadas día a día, donde una considerable cantidad de personal y medios se despliegan para llevar adelante lo planificado.

Por último, es importante destacar el marco normativo donde el Ministerio de Defensa encuadra las tareas a realizar por el instrumento militar. En principio, las directivas emanadas surgen como respuesta a la emergencia sanitaria dictada mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia Nro DECNU-2020-260-APN-PTE (Poder Ejecutivo Nacional,

2020). Luego, pueden citarse otras normas y leyes, entre las que se aluden artículos de la Constitución Nacional que manifiestan las atribuciones presidenciales de disponer de las Fuerzas Armadas para emplearlas como respuesta a las necesidades de la Nación. Además, se hace referencia a las distintas Leyes por las cuales las Fuerzas Armadas rigen su accionar, garantizando de esta manera un involucramiento amparado en lo legal y acorde a las capacidades que poseen.

### **Proyecciones de empleo interagencial de las Fuerzas Armadas**

Lo expresado hasta el momento, demuestra algunas de las posibles interacciones que el componente militar puede desarrollar junto a otros actores, sea ante catástrofes naturales como a raíz de situaciones de emergencias humanitarias que provengan de diversas causas. En ese sentido, la DPDN (2014) enuncia “que la Defensa Nacional es una obligación esencial e indelegable del Estado, donde deben coincidir todos los esfuerzos necesarios para preservar los intereses vitales de la Nación” (pág. 1). En efecto, la custodia y control de los recursos de valor estratégico que dispone Argentina materializan la defensa de los intereses vitales. Para ello, se promueve la adopción de una actitud estratégica de carácter defensiva.

En tal sentido y en el marco de las misiones complementarias que tienen las Fuerzas Armadas, se prevé la participación en un Sistema de Defensa Regional. Por ello, se contemplan apoyos interestatales de asistencia a la comunidad ante desastres naturales o causados por la intervención del hombre.

Considerando que el COPERAL es el responsable de la conducción y la coordinación de las operaciones que requieren de trabajos interagenciales, se identificaron tres escenarios estratégicos: uno norte, otro sur y otro central. En función de su ubicación y capacidad autónoma, este último escenario constituye el máximo caudal logístico a afectar en el empleo junto a otros actores.

Para todos los casos, la DPDN (2014) especifica que la participación del instrumento militar será coordinada bajo la conducción política de la Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias. Así pues, ésta dependencia será quien establezca los vínculos que permitan la interacción con los diferentes organismos, entre ellos las agencias que conforman el Sistema Nacional de Protección Civil.

## **Los estados mayores y el planeamiento interagencial**

En este apartado se analizan las estructuras de planeamiento que presentan los elementos del instrumento militar para determinar posibles variantes que faciliten la interacción con otros actores. Asimismo, se considera el empleo de los mecanismos de coordinación y control para ordenar acciones y esfuerzos individuales que coadyuven al logro de objetivos comunes del sistema.

En primer lugar, debe entenderse que la función principal de un estado mayor es contribuir al ejercicio de la conducción. En ese sentido, sus tareas se enmarcan en una etapa inicial de asesoramiento al planeamiento, otra posterior de asistencia a la resolución del comandante y una de supervisión de las acciones planificadas. Por ese motivo, su organización se constituye en los campos de la conducción que se consideren necesarios para llevar adelante la tarea impuesta, motivo por el cual la flexibilidad adquiere fundamental relevancia.

A propósito, el Ministerio de Defensa (2012, pág. 41) refiere que la toma de decisiones en un ambiente operacional complejo como el actual, requiere de fuentes de información precisas que permitan identificar y comprender el problema por resolver. A tal fin, agrega que deben emplearse todos los medios disponibles y procurar soluciones multidisciplinarias.

Ahora bien, el desarrollo de este trabajo intenta abordar una concepción ampliada de la interacción que necesitan llevar a cabo los miembros de un estado mayor. De igual manera y a la luz de las ejercitaciones y operaciones en desarrollo expuestas, se considera la estructuración de organizaciones de planeamiento permanentes para cada escenario estratégico. En consecuencia, allí pueden converger preventivamente los principales responsables de las agencias que cuentan con mayor experiencia e idoneidad en las temáticas de crisis y emergencias posibilitando con ello la adopción anticipada de medidas. Por lo tanto, su estructura debe facilitar la conducción centralizada y la ejecución descentralizada, con un flujo vertical y horizontal de la información.

Así pues el COPERAL, como elemento de comando, planeamiento y supervisión posee las características estructurales que permiten la confluencia de los recursos humanos militares y civiles. Además, producto de las lecciones aprendidas puede intervenir en la generación de un proceso doctrinario que posibilite el logro de una línea de pensamiento común y la estandarización de procedimientos.

En cuanto a la estructuración de los campos de la conducción, es conveniente analizar aquellas áreas específicas del planeamiento que necesariamente deban incorporar personal ajeno a las Fuerzas Armadas, procurando con ello una integración sinérgica que potencie capacidades.

Finalmente, conforme lo expresa Ministerio de Defensa (2012, pág. 69), los actores participantes del planeamiento precisan vincularse mediante relaciones de coordinación. Este vínculo de carácter funcional, permite establecer acuerdos y regular el trabajo en común, dependiendo para ello del grado de autoridad delegado.

### **Conclusiones**

El análisis de los aspectos culturales que presentan los componentes heterogéneos obliga a realizar una consideración holística que permita analizar los sistemas en conjunto por sobre las partes que lo componen. En ese sentido, lo indagado durante el desarrollo del presente capítulo permite considerar que las Fuerzas Armadas evolucionan hacia organizaciones flexibles con fuertes componentes tecnológicos, en contraste con las estructuras militares del siglo XX (Poder Ejecutivo Nacional, 2018, pág. 7 y 8). Ante tal situación, se torna fundamental la vinculación permanente entre fuerzas militares y otras agencias que en función a sus características particulares generen nuevas capacidades.

Con respecto a la convivencia en un ambiente de heterogeneidad, es necesario que las distintas culturas mantengan su esencia. No obstante, será deber de la organización generar las motivaciones y lazos que definan una identidad al conjunto. Así pues, la instrumentación de una conexión armónica entre quienes desarrollan una relación laboral, facilitará la construcción de vínculos basados en la confianza mediante una fluida comunicación tanto vertical como horizontal.

Por otra parte, del análisis de la participación de las Fuerzas Armadas en ejercitaciones y operaciones bajo condiciones interagenciales, pudo observarse la complementariedad de los medios y capacidades militares junto a otras agencias. Además, la implementación de una metodología de planeamiento en común redundó en significativas experiencias para los estados mayores, lo que permitió generar nuevos conocimientos que mediante el análisis de las lecciones aprendidas podrían derivar en la concreción de doctrinas procedimentales.

En otro orden de cosas, las ejercitaciones relacionadas a la temática de recursos naturales y protección del medio ambiente de desarrollo bianual en la provincia de Misiones,

aportan una gran experiencia y refuerzan lazos. Allí, el aporte de las Fuerzas Armadas argentinas junto a oficiales de enlace de otros países adquiere una dimensión aún mayor al producirse la interacción con agencias especialistas en apoyo a las contingencias. De esa manera, el elemento de planeamiento logra una versatilidad y flexibilidad que le permiten adaptarse sin perder las aptitudes que deben tener para llevar a cabo las funciones de asesoramiento y asistencia.

Finalmente, resulta fundamental que los medios participantes tengan un recíproco conocimiento de sus capacidades, fortalezas y debilidades, aspecto que les permite dimensionar y comprender la naturaleza de las tareas que pueden desarrollar como conjunto.



## CONCLUSIONES FINALES

Al iniciar el presente trabajo se plantea el siguiente interrogante: ¿cuáles son las características que deberían considerarse en la estructura de planeamiento de una fuerza conjunta argentina para actuar acorde a las necesidades de trabajo interagencial que requiere el complejo ambiente operacional? Para responderlo se desarrollan dos capítulos relacionados a dos objetivos específicos.

El primer objetivo fue analizar las experiencias de operaciones interagenciales desarrolladas por Brasil y Chile buscando extraer elementos distintivos que puedan aplicarse en el instrumento militar argentino. Para ello, en un primer momento se aborda el significado de la palabra interagencial, entendiendo que la misma no busca sustituir o eliminar capacidades, sino más bien reforzarlas para obtener una sinergia en el conjunto. Posteriormente, con la intención de delimitar el espacio de interés de la investigación, se establece el propósito de contemplar las diferentes agencias que conforman el ámbito estatal, analizando además los posibles aportes de otras organizaciones, inclusive del sector privado.

En otro orden de cosas, se hace una reseña respecto de la vertiginosidad con que fue mutando el concepto de amenazas a nivel mundial y lo que ello significó para los países al momento de dar respuestas. En ese sentido, pudo razonarse que las nuevas formas de conflictos requerían de la adaptación de conceptos y flexibilidad en las estructuras.

Consecuentemente, se produce el análisis de las operaciones desarrolladas en Brasil y Chile, donde puede observarse cómo los gobiernos nacionales de ambos países generaron las condiciones necesarias para que sus instrumentos militares adapten sus capacidades. Ello a su vez permite que logren ampliar sus conceptos operacionales facilitando las interacciones junto a otras agencias estatales como también no estatales y privadas.

Es de destacar que, a diferencia de Argentina, Brasil y Chile conciben un concepto más amplio de las amenazas extendiendo así el margen de acción de sus medios militares. Así pues, ambos poderes políticos, se encuentran llevando a cabo un proceso de actualización que incluye lineamientos, directivas y una readaptación doctrinaria donde se prevé el empleo interagencial de sus instrumentos militares.

También cabe señalar que producto del trabajo desarrollado, se lograron establecer conductas, procedimientos y la coexistencia necesaria para cumplir las exigencias que las distintas problemáticas requerían. De ese modo pudieron llevar a cabo múltiples

actividades haciendo un empleo razonable de los medios, economizando fuerzas y aprovechando la idoneidad de cada agencia.

Por último, se considera fundamental que los gobiernos de los países en cuestión supieran distinguir entre las misiones principales de las Fuerzas Armadas y aquellas que son complementarias. De esa manera, las fuerzas lograron disponer de los medios y recursos necesarios para afrontar las exigencias, a la vez que se evitaron superposiciones de medios, favoreciendo así el accionar interagencial del Sistema de Defensa Nacional.

El segundo objetivo del trabajo fue comprender los aspectos de tipo organizacional y cultural argentinos que el estado mayor de una fuerza conjunta requiere para actuar en un marco interagencial. Para ello, se desarrollaron los conceptos de cultura organizacional desde los puntos de vista de reconocidos autores. Además, se analizaron las características de los diferentes mecanismos de coordinación y control, valorizando la importancia de la función de asesoramiento para que quien conduzca la organización mantenga el equilibrio del sistema. Posteriormente, se expusieron las herramientas que inciden en la conformación de las organizaciones bajo las hipótesis de congruencia y configuración. Lo analizado determinó la importancia de desarrollar estructuras flexibles ante la heterogeneidad que requiere un complejo ambiente actual.

Seguidamente, se ejemplificaron las interacciones que el instrumento militar efectúa con otros actores, tanto en el marco de ejercitaciones como también la actual operación en desarrollo en apoyo a la lucha contra el COVID-19. De ambas experiencias, pudieron extraerse conceptos en común permitiendo identificar las necesidades y confirmar las fortalezas, entre ellas el método de planeamiento y su proceso de asesoramiento y asistencia. En otro orden de cosas, se logró dimensionar la importancia de la planificación preventiva y el desarrollo de planes de contingencia, los cuales permitieron agilizar tiempos y adoptar medidas que redundaron en menores daños o afectaciones sobre la población y los recursos.

En ese sentido y en función a la proyección de posibles empleos donde deba actuar el Sistema de Defensa Nacional, se considera que el COPERAL debe disponer de la capacidad para estructurar un elemento de planeamiento preventivo y permanente sobre el cual converjan distintas agencias. El citado elemento podría planificar entonces sobre tres escenarios estratégicos, conformando los respectivos planes de contingencia e interactuando junto a diferentes organismos o enlaces. De esa manera, se lograría un proceso sinérgico que alimente la toma de decisiones mediante fuentes de información

precisas. Asimismo, en función de las experiencias a que arriben los distintos campos de la conducción, se analizarían las áreas que verían potenciadas sus capacidades mediante la incorporación de personal ajeno a las Fuerzas Armadas. Finalmente, el desarrollo de un vínculo funcional mediante las relaciones de coordinación, evitaría la afectación directa sobre elementos de naturaleza diferente propendiendo así a mantener la armonía organizacional.

Por lo expuesto anteriormente, se corrobora la hipótesis de trabajo planteada para responder el interrogante de la investigación: las características distintivas para que una estructura de planeamiento de una fuerza conjunta argentina pueda actuar en el marco de operaciones interagenciales son la flexibilidad y la heterogeneidad. Ello se comprueba entre otros aspectos, a través de los casos ejemplificados tanto en otros países como los desarrollados en Argentina, donde la convergencia de medios heterogéneos logró potenciar capacidades y flexibilizar los procesos de toma de decisiones. Asimismo, permitió un mejor empleo de los medios y mediante el intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, promovió el desarrollo de nuevas técnicas procedimentales.

En definitiva, se considera necesario proyectar una continuidad del estudio de la temática, a los fines de determinar las necesidades estructurales y definir posibles modificaciones a implementar sobre aquellos campos de la conducción que así lo requieran. Ello posibilitaría una posterior experimentación cuya evaluación aportaría los elementos de juicio necesarios para determinar su conveniencia o la continuidad del proceso investigativo.

## **Bibliografía**

Chiavenato. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. DF. México: Editorial McGraw-Hill Interamericana.

Decreto N° 703. (31 de 07 de 2018). *Directiva de Política de Defensa Nacional DPDN*. República Argentina.

Decreto N° 727. (13 de 06 de 2006). *Reglamentación de la Ley 23554*. Republica Argentina.

Decreto N° 995. (28 de mayo de 1991). *Modificación del Decreto N° 157 / 2003*. República Argentina.

Ejército Argentino. (2015). *ROB 00-01. Conducción para las Fuerzas Terrestres*. Bs As.

gestiopolis.com. (s.f.).

Herger, R. G. (2017). El Comandante: aptitudes y formación profesional para alcanzar la eficiencia en las relaciones cívico-militares durante el desarrollo de la campaña. *Escuela Superior de Guerra Conjunta*.

Ley N° 27.208. (04 de 11 de 2015). Obtenido de Información Legislativa: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/254823/norma.htm>

Ministerio de Defensa. (2012). *PC-00-01 Doctrina básica para la acción militar conjunta*.

Ministerio de Defensa. (30 de Diciembre de 2014). Decreto 2645/2014. Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

Ministerio de Defensa. (2015). <https://www.resdal.org/>. Recuperado el Agosto de 2020, de <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/chile---cartilla-11---el-empleo-de-la---fuerza-terrestre-atacama.pdf>

Ministerio de Defensa. (2015). *PC 00 02 Glosario de terminos de empleo militar para la acción militar conjunta*. Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

Ministerio de Defensa. (2019). <https://www.argentina.gob.ar>. Recuperado el Setiembre de 2020, de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/ejercicio-de-operaciones-interagenciales-en-argentina>

Ministerio de Defensa. (13 de Marzo de 2020). *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado el Agosto de 2020, de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226867/20200317>

Ministerio de Defensa. (13 de Marzo de 2020). Directiva 01-20 EMCFFAA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Ministerio de Defensa de Brasil. (2013). *EB20-MC-10.201. Operaciones en ambientes interagenciales*.

Ministerio de Defensa de Chile. (2018). Resolución Ministerial Número 21. Actualización. Chile.

Mintzberg. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. Bs As: El Ateneo.

PC 00 - 01. (2012). Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta - Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. 113. República Argentina.

PC 10 - 01. (2010). Estado Mayor Conjunto de un Teatro de Operaciones - Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. 66. República Argentina.

PC 20 - 01. (2017). Planeamiento para la acción militar conjunta - Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. 180. República Argentina.

Poder Ejecutivo Nacional. (13 de Abril de 1988). Ley de Defensa Nacional. Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

Poder Ejecutivo Nacional. (30 de Julio de 2018). Decreto 703 - DPDN. Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

Poder Ejecutivo Nacional. (29 de Junio de 2020). Decreto 571. DPDN. Ciudad de Buenos Aires, República Argentina.

Poder Ejecutivo Nacional. (12 de Marzo de 2020). <https://www.argentina.gob.ar>. Recuperado el Agosto de 2020, de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-260-2020-335423/normas-modifican>

Real Academia Española. (2020). *Real Academia Española*. Recuperado el Setiembre de 2020, de <https://dle.rae.es/>

República Argentina (CN). (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Santa Fé, Santa Fé, Argentina.

Soldad, R. L. (2018). Romina Lorena Carolina Soldad. Particularidades de las operaciones en ambiente interagencial que el comandante operacional debe tener en cuenta para su planeamiento. *Escuela Superior de Guerra Conjunta*.

Varela Savando y Borges da Silva. (2016). Operaciones interagenciales en Brasil y Chile: Experiencias dentro de un ambiente operacional complejo. *Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas*.

Weber. (2019). *Modelo burocrático de organización de Max Weber desde un enfoque decidofóbico*. Obtenido de <https://gestiopolis.com/modelo-burocrático-max-weber-enfoque-decidofóbico/>