



TEMA:

OPERACIONES INTERAGENCIALES

TÍTULO:

**MARCO INTERAGENCIAL COORDINADO Y SOSTENIDO PARA
EL PLANEAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS OPERACIONES
MILITARES EN LOS ESTADIOS DE CRISIS Y GUERRA**

AUTOR: MAYOR (EA) ÁNGEL DAMIÁN CABRERA

TUTOR: MAYOR (R) FERNANDO ANDRÉS DOMINGUEZ

Año 2025

RESUMEN

Una operación interagencial de carácter militar es un conjunto de acciones que se ejecutarán sustentadas en un planeamiento previo, en donde participan variados sistemas militares, pudiendo integrar y complementarse con gubernamentales o no, y cuyo objetivo es la solución de problemas militares en entornos complejos, dinámicos, hostiles, y que requieren de la interacción de diversos entes altamente especializados para intervenir convenientemente en las áreas afines a sus competencias, sin embargo, las áreas de interacción normalmente se superpondrán lo que exigirá un alto grado de consenso, adecuación, adaptabilidad, interoperabilidad, etc., basado en una eficiente coordinación y control.

Para lograr lo mencionado anteriormente, se requiere poseer en primera medida el marco legal que habilite y legitime el accionar integrado de los sistemas necesarios que deban intervenir para dar solución al problema que se presente. Posteriormente, la reglamentación que permite establecer y definir los procedimientos, métodos, técnicas, etc., que regulen la instrucción y adiestramiento de los medios de las distintas fuerzas a los fines de poseer las competencias suficientes para que con poco tiempo de preaviso pueden conformarse módulos de fuerzas (elementos de comando, de combate y logísticos) adaptables y flexibles a las exigencias que demande la orden preparatoria. Por último, y luego de un proceso de planeamiento adecuado al nivel de la conducción y problema militar a resolver, organizar los medios bajo conceptos de cooperación, colaboración mutua, intercomunicados, es decir, conformados sinérgicamente en pro de alcanzar y resolver objetivos comunes.

En el presente trabajo se pretende obtener información variada (leyes, decretos, reglamentaciones, estudios efectuados con anterioridad y relacionados con el tema en cuestión, y otros documentos derivados), analizarla, integrarla y determinar cuáles son las capacidades actuales que poseen los integrantes del sistema de defensa nacional para operar como sistema integrado gestionando múltiples interacciones, particularizando sobre la actual fuerza de seguridad, la “Gendarmería Nacional”.

Palabras Clave.

Operaciones interagenciales – Gendarmería Nacional – Relaciones de comando y funcionales – Capacidades – Integración

ÍNDICE

RESUMEN	II
Palabras Clave.	II
ÍNDICE DE TABLAS.....	IV
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: Integración de la gendarmería nacional al sistema de defensa nacional.....	6
1.1 Marco legal.....	6
1.2 Antecedente Histórico	11
1.3 Capacidades de Gendarmería Nacional vinculadas a la Defensa Nacional e Intervención Interagencial.....	14
1.4 Desafíos actuales en la integración operativa y doctrinal	15
CAPÍTULO II: Relaciones de Comando y Funcionales en el Nivel Operacional: Criterios para la integración efectiva de la Gendarmería Nacional al Sistema de Defensa	17
2.1 Fundamentos doctrinarios del nivel operacional	17
2.2 Relaciones de comando	20
2.2.1 Relaciones de comando integrando a la GNA, en base a lo ya establecido en la doctrina conjunta argentina:	21
2.2.2 Aplicación a la integración de la Gendarmería Nacional y casos reales: .	23
2.3 Relaciones funcionales	24
2.3.1 Relaciones funcionales integrando a la GNA, en base a lo ya establecido en la doctrina conjunta argentina:	25
2.3.2 Aplicación a la integración de la Gendarmería Nacional y casos reales: .	28
2.4 El rol del Estado Mayor Conjunto en la articulación interagencial.....	29
CONCLUSIONES	31
BIBLIOGRAFÍA.....	34

ÍNDICE DE TABLAS

Gráfico 1 Tabla Resumen de Operaciones Militares de Paz que participó la Gendarmería Nacional.....	13
Gráfico 2 Tabla Relaciones de comando integrando a la GNA.....	23
Gráfico 3 Tabla Relaciones funcionales integrando a la GNA.....	26

INTRODUCCIÓN

La Defensa Nacional en la República Argentina no es solo un concepto abstracto sino todo lo contrario es una función elemental para la existencia de la soberanía nacional y de la estabilidad del país. Dicha defensa no solo es importante respecto de salvaguardar el territorio nacional sino también de la estabilidad política y económica, y esto es fundamental para el desarrollo de la nación.

La defensa nacional implica la integración y acción coordinada de diversas fuerzas, esto incluyen las Fuerzas Armadas (FFAA) y la Gendarmería Nacional (GN), que deben operar juntas para enfrentar diversas y variadas amenazas tanto de en el orden interno como externo. Las vulnerabilidades de un estado en el marco de la Defensa Nacional pueden tener un impacto considerable en la percepción internacional del país.

Es así que, una imagen de debilidad podría ser interpretada por otros estados o actores no estatales como una oportunidad para explotar estas debilidades, poniendo en riesgo la seguridad y la estabilidad nacional. Por lo tanto, la defensa nacional no solo protege la integridad territorial, sino que también refuerza la posición de Argentina en el escenario global, asegurando que el país pueda actuar de manera soberana y efectiva en un mundo cada vez más interconectado.

En este sentido en el mundo actual, las instituciones, sociedades y estados están sumergidos en una dinámica de interacción constante y creciente. Esta interacción se caracteriza por la interconexión de múltiples nodos que son dinámicos y complejos, reflejando la naturaleza globalizada de la sociedad moderna. Las amenazas a la seguridad en este entorno pueden surgir de múltiples frentes y dominios al mismo tiempo, lo que dificulta la capacidad de los estados para responder de manera efectiva.

Entre estas amenazas se encuentran el terrorismo internacional, que ha evolucionado para utilizar tecnologías avanzadas en la coordinación de ataques y la difusión de propaganda extremista. El tráfico de drogas y el crimen organizado transnacional han expandido sus redes, utilizando la globalización para traficar drogas, armas y personas.

Además, las ciberamenazas han emergido como una preocupación crítica, con actores estatales y no estatales que realizan ataques cibernéticos para robar

información, desestabilizar infraestructuras críticas y manipular procesos democráticos. Estas amenazas complejas y de diversa índole requieren una respuesta integrada que combine esfuerzos militares y no militares, asegurando que los estados puedan proteger sus intereses nacionales y mantener la estabilidad interna.

Por lo tanto, la integración efectiva de las Fuerzas Armadas y la Gendarmería Nacional se presenta como un componente esencial de la estrategia de defensa nacional. La vasta extensión territorial de Argentina, con sus fronteras porosas y diversas condiciones geográficas, exige una cooperación estrecha entre estas agencias del estado para proteger eficazmente la soberanía nacional.

Cabe mencionar algunos antecedentes donde ambas fuerzas han intervenido de manera conjunta tales como durante el conflicto del Atlántico Sur en la recuperación de las Malvinas Argentinas, operaciones de misiones de paz en el marco de las Organizaciones Naciones Unidas, operativo frontera segura en el norte del país, como así también durante los procesos electorales entre otros, demostrando la importancia de una acción conjunta. Sin embargo, esta colaboración enfrenta desafíos persistentes en términos de integración doctrinal y operativa, que deben ser abordados para mejorar la eficacia en la defensa del país.

En este sentido la Directiva de Política de Defensa Nacional 2021(DPDN 2021), la cual se encuentra vigente actualmente, es la que da inicio al Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) de la cual se van desprendiendo los diferentes documentos que rigen el planeamiento de las FFAA, esta directiva, promueve el proceso de capacitación conjunta, combinada e interagencial, potenciando las capacidades duales o específicas del instrumento militar para apoyo ante emergencias, eventos adversos y desastres, siguiendo criterios generales de eficacia, eficiencia y transparencia en todas las etapas. (Ministerio de Defensa , 2021)

En relación con lo descripto anteriormente el resultado de esta investigación, pretende arribar a una aproximación del concepto de empleo interagencial de las Fuerzas Armadas en combinación con las Fuerzas de Seguridad, particularmente la Gendarmería Nacional en el nivel operacional en los estadios del conflicto que participará interactuando con mayor intensidad, en una especie de concepto de acción militar conjunta ampliada. Complementariamente, distinguir las capacidades y probabilidades de integración su empleo dentro del diseño operacional para alcanzar

los objetivos impuestos, pretendiendo la optimización de los recursos que posee el estado nacional, partícipes del sistema de defensa nacional.

La investigación busca determinar aspectos que deberán ser considerados durante el planeamiento de las operaciones militares, particularmente durante la organización de los medios puestos a disposición del Comandante Operacional dentro del Teatro de Operaciones, estableciendo sus vinculaciones de comando y funcionales respetando los criterios de organización con sus requisitos de proporcionalidad y configuración, es decir respetando las finalidades y capacidades que poseen los medios¹.

Establecidas las vinculaciones necesarias, es pertinente definir los mecanismos de coordinación y pautas de control que permitan y faciliten las operaciones integradas buscando la eficiencia del empleo de los medios, conciliando los intereses y convergiendo en el objetivo común. Como así también, evitando superposición de esfuerzos, interferencias en las cadenas de comando, y/o vulneraciones de la unidad de comando.

Es así que actualmente la Gendarmería Nacional forma parte del sistema de la Defensa Nacional de acuerdo a la Ley Nro 24.554 (Ley de Defensa Nacional), sin embargo, existen ambigüedades producto de leyes asociadas (Ley de Seguridad Interior, etc.), y vacíos legales respecto a la falta de reglamentación de otras (Ej: Ley de Movilización). Es importante destacar, que la fuerza de seguridad considerada, históricamente dependió del Ejército Argentino, y con las actualizaciones legales promulgadas pasó a depender del Sistema de Seguridad.

Sin embargo, desde el punto de vista de las operaciones militares, sigue formando parte del Sistema de Defensa Nacional, por ende, en caso de conformarse un Teatro

¹ **Proporcionalidad:** Es requisito que la conformación de la estructura orgánica deba ajustarse a la tarea a cumplir. Necesariamente, deberá prevalecer la idea de proporción entre los fines perseguidos y los medios asignados.

La ausencia de esta relación de equivalencia provocará la carencia de factibilidad en el planeamiento de los comandos dependientes. Otra consecuencia negativa será la formulación de requerimientos sobre nuevas asignaciones y/o cambios de objetivos y la consiguiente demora en la formulación de los planes definitivos.

Debe haber una proporción razonable entre la tarea que se asigna y la capacidad del elemento para llevarla a cabo.

Configuración: Es requisito que la conformación interna de la organización posea equilibrio y flexibilidad. Se debe lograr una organización de medios tal, que más allá de la estructura orgánica que reúne las partes del conjunto, conforme un sistema integral, armónicamente balanceado, flexible en su composición, apto para el empleo previsto y con probabilidad de alcanzar el éxito, a un aceptable costo en medios y esfuerzos.

Debe recordarse que, al organizar una fuerza, variando su estructura orgánica, se modifican los vínculos sistémicos (su composición interna y sus enlaces externos de pertenencia a un sistema mayor). Por ello, la búsqueda de la flexibilidad debe compensarse con adecuado equilibrio.

de Operaciones, la Gendarmería Nacional podrá ser empleada activamente para el cumplimiento de objetivos operacionales decisivos, cooperantes o contribuyentes, etc., en las que deberá utilizarse de acuerdo a las capacidades y misiones específicas, evitando con ello arquetipos sistémicos/consecuencias no deseadas.

También se puede mencionar otros trabajos que investigaron esta temática como (Clement, 2020), este trabajo tuvo como finalidad identificar y analizar las características necesarias para que una fuerza conjunta argentina opere de manera efectiva en un entorno interagencial, adaptándose a las complejas amenazas actuales. A través de un análisis comparativo con países cuyas Fuerzas Armadas han integrado exitosamente estas dinámicas, buscando determinar un marco estructural que contemple aspectos, educativas y legales, así como la flexibilidad y heterogeneidad requeridos en la planificación.

Del mismo modo se destaca el trabajo de (Soldad, 2018), quien abordó las particularidades de las operaciones en ambiente interagencial desde la perspectiva del comandante operacional. Su investigación, basada principalmente en doctrina extranjera y en lecciones aprendidas de experiencias internacionales, analizó los desafíos que surgen al integrar fuerzas armadas con organismos civiles y no gubernamentales en escenarios complejos.

En torno a lo expuesto hasta aquí, cabe preguntarse ¿Cuáles son las capacidades de integración y el concepto de empleo adecuado de la Gendarmería Nacional como Fuerza de Seguridad en el marco de la acción militar conjunta ampliada durante operaciones militares en los distintos estadios o niveles de un conflicto?

Este interrogante es el que guía la presente investigación cuyo objetivo principal es cómo lograr una coordinación efectiva entre las Fuerzas Armadas y la Gendarmería Nacional para mejorar la respuesta del país ante los estadios de crisis y guerra. Para abordar esta problemática, la investigación se propone dos objetivos específicos. Primero, analizar las capacidades actuales de la Gendarmería Nacional dentro del marco normativo legal vigente, lo que permitirá comprender las fortalezas y limitaciones de esta fuerza en el contexto de la Defensa Nacional. Este análisis es crucial para identificar las áreas donde la Gendarmería puede mejorar su efectividad operativa y su integración con las Fuerzas Armadas. Segundo, evaluar las relaciones de comando y funcionales más adecuadas para la integración de la Gendarmería Nacional en el diseño y ejecución de campañas operacionales.

La hipótesis de trabajo sostiene que una integración efectiva en operaciones conjuntas permite optimizar el uso de las capacidades y recursos disponibles, mejorando significativamente la respuesta ante situaciones de crisis, siempre y cuando se establezcan relaciones de comando y funcionales claras basadas en el marco normativo vigente.

La metodología de la investigación sigue un enfoque deductivo y descriptivo, utilizando técnicas de análisis bibliográfico, documental y lógico. Se revisarán documentos legales vigentes, doctrinas y estudios previos provenientes de fuentes abiertas para poder comprender y analizar el tema en profundidad. Este enfoque permitirá una comprensión integral de las dinámicas actuales y proporcionará una base sólida para las recomendaciones propuestas.

Finalmente, esta investigación busca contribuir al desarrollo doctrinario y operativo del sistema de defensa argentino, aportando una reflexión sistematizada sobre los desafíos y oportunidades que implica la cooperación interagencial. La integración efectiva de la Gendarmería Nacional al Sistema de Defensa Nacional no solo fortalecerá la soberanía y la seguridad territorial, sino que también consolidará una cultura de defensa moderna, flexible y adaptada a las amenazas actuales, en sintonía con las mejores prácticas internacionales y las necesidades estratégicas del país.

CAPÍTULO 1: Integración de la gendarmería nacional al sistema de defensa nacional

Este capítulo tiene por finalidad analizar cómo la Gendarmería Nacional, en su carácter de fuerza intermedia² y naturaleza militar, se integra al Sistema de Defensa Nacional mediante funciones específicas de vigilancia de fronteras y custodia de objetivos estratégicos, en cumplimiento de la Ley 23.554. Para lograr lo anteriormente mencionado se estudiará el marco legal, la evolución histórica y las capacidades operativas que respaldan su rol particular entre las fuerzas federales, así como los desafíos doctrinarios y operativos para articular su accionar con las Fuerzas Armadas.

1.1 Marco legal

La Ley de Defensa Nacional 23.554, la cual fue sancionada en 1988, desarrolla y reglamenta este mandato constitucional. En su artículo 2°, definiendo al "Sistema de Defensa Nacional" como "el conjunto de principios, normas, organizaciones, recursos y procedimientos que, en forma coordinada y complementaria, desarrollan las Fuerzas Armadas de la Nación, bajo la dirección del Poder Ejecutivo Nacional, para la defensa de la soberanía, la integridad territorial y los intereses vitales de la Nación". Dentro de este sistema, la Ley de Defensa Nacional contempla la participación de otras fuerzas y organismos, entre los que se encuentra la Gendarmería Nacional. (Ley 23.544 - DEFENSA NACIONAL, 1988)

El Sistema de Defensa Nacional, según lo establecido en el artículo 9° de la Ley de Defensa Nacional, está integrado por los siguientes elementos: el presidente de la Nación, el Consejo de Defensa Nacional, el Congreso de la Nación a través de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras, el Ministro de Defensa, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina. Cabe destacar que la Ley de Defensa Nacional también incluye expresamente a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina como integrantes del Sistema de Defensa Nacional y por último al pueblo de la nación

² Fuerza intermedia: Es aquella organización con estado militar y capacidades para disuadir y responder en forma flexible a amenazas, crisis, contingencias e incidentes en el marco de la seguridad interior y de la defensa nacional, generando además aptitudes para su empañamiento en operaciones de apoyo a la política exterior de la Nación. (GENDARMERÍA, 2000)

mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la Defensa, tanto en la paz como en la guerra.

A su vez, la Constitución Nacional también establece los principios fundamentales sobre los cuales se estructura el sistema de defensa de la República Argentina. En particular, el artículo 99 inciso 12, el cual le otorga al presidente de la Nación el carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, con facultad para disponer de su empleo conforme a la ley. Este mandato constitucional permite al Poder Ejecutivo organizar y coordinar los medios necesarios para la Defensa de la Nación, incluyendo la utilización de fuerzas de seguridad de carácter militar, como es el caso de la Gendarmería Nacional, en los términos que establezca la legislación vigente. Por su parte, el artículo 100 inciso 1 determina que el Jefe de Gabinete de Ministros ejerce la administración general del país, lo cual comprende la articulación entre los distintos ministerios que intervienen en la defensa y seguridad nacional, favoreciendo un enfoque interministerial e interagencial. (Ley 23.544 - DEFENSA NACIONAL, 1988)

A esto se le suma el artículo 21 de la Constitución, que declara que "todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución", lo que refleja un principio rector de participación ciudadana en la Defensa Nacional y el deber de las instituciones del Estado de organizar dicha defensa. En este contexto, la Gendarmería Nacional, en tanto fuerza de seguridad con estructura, disciplina y formación militar, cumple funciones estratégicas que la colocan en una posición intermedia entre las fuerzas armadas y las fuerzas policiales civiles. Su rol en la custodia de las fronteras, la protección de objetivos estratégicos y su posible integración al componente terrestre del sistema de defensa en tiempo de guerra, conforme a la Ley de Defensa Nacional N.º 23.554 y su propia ley orgánica N.º 19.349, refuerzan su condición de actor institucional plenamente alineado con el mandato constitucional de defensa integral de la Nación.

De este modo, se puede afirmar que la Constitución Nacional no solo habilita la integración de Gendarmería al sistema de defensa, sino que además la sustenta normativamente, otorgando al Poder Ejecutivo las herramientas necesarias para organizar una respuesta nacional frente a amenazas externas o emergencias estratégicas, bajo los principios del Estado de Derecho y con respeto a las atribuciones civiles de control y conducción de la Defensa Nacional.

La integración de la Gendarmería Nacional al sistema de defensa nacional se fundamenta en su carácter militar y en sus funciones específicas. La ley de Gendarmería Nacional Nro 19.349, en su artículo 1, define a esta fuerza como "una fuerza de seguridad de carácter militarizada, dependiente del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, que tiene por misión la custodia y vigilancia de las fronteras, la prevención e investigación de los delitos, y la ejecución de las órdenes que le encomienden las autoridades judiciales y administrativas competentes". Esta definición legal, le otorga a la Gendarmería Nacional un carácter militar, reforzando su integración al sistema de defensa nacional. (Ley 19.394 - GENDARMERÍA NACIONAL, 1971)

Las operaciones que lleva a cabo en el ámbito de la Seguridad Interior difieren fundamentalmente de las que ejecutan las Fuerzas Armadas. Mientras que estas últimas están encargadas de emplear la violencia en su forma más extrema contra un enemigo específico, la gendarmería debe aplicar la mínima violencia posible, siempre en conformidad con la ley, en cada intervención que realice.

A su vez el reglamento (RCG-2-04) "Bases para la conducción de operaciones en Gendarmería Nacional", estipula que esta es una Fuerza de Seguridad de naturaleza militar que actúa como una fuerza intermedia. Su misión abarca aspectos de Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la política exterior del país. (GENDARMERÍA, 2000)

Como fuerza intermedia, la gendarmería cuenta con un estado militar y la capacidad de disuadir y responder de manera flexible ante amenazas, crisis y contingencias, así como en incidentes relacionados con la seguridad interior y la defensa nacional. Además, posee aptitudes para participar en operaciones que respalden la política exterior de la Nación.

Esta dualidad en su función, que combina funciones policiales y militares, es lo que distingue a la gendarmería de otras instituciones armadas y policiales del Estado, otorgándole un rol esencial al actuar en el espacio intermedio entre el mantenimiento del orden público, que corresponde a las fuerzas policiales, y los conflictos bélicos, que son de índole de las Fuerzas Armadas.

El estado militar al cual está sometido la gendarmería implica también su sujeción a las leyes militares en cuestiones disciplinarias. Esto requiere que sus miembros practiquen y vivan valores y principios fundamentales como el patriotismo, la honestidad, la moralidad, la lealtad, la disciplina, el respeto, la subordinación, la

justicia y el espíritu de cuerpo, los cuales deben reflejarse en la conducta diaria de cada gendarme.

Es importante destacar que, si bien la Gendarmería Nacional forma parte del Sistema de Defensa Nacional, su participación en operaciones militares de defensa de la soberanía y la integridad territorial está sujeta a las disposiciones y procedimientos establecidos en la Ley de Defensa Nacional y en las normativas específicas. En este sentido, la Gendarmería Nacional puede ser convocada y empleada por el Poder Ejecutivo Nacional en situaciones de crisis o conflicto, en coordinación y complementariedad con las Fuerzas Armadas, pero siempre respetando su naturaleza y misión específica como fuerza de seguridad de carácter militar.

La Ley de Seguridad Interior N.º 24.059, sancionada en el año 1992, establece el marco legal que regula las acciones destinadas a garantizar el orden público, la paz social y el normal funcionamiento de las instituciones republicanas en el territorio nacional. Esta ley consagra una división funcional entre la seguridad interior y la defensa nacional, disponiendo que las Fuerzas Armadas no participarán en cuestiones de seguridad interior, salvo en casos excepcionales expresamente autorizados por el presidente de la Nación mediante decreto fundado, y bajo los procedimientos estipulados en la legislación correspondiente. (INTERIOR, 1992)

En este esquema, la Gendarmería Nacional Argentina se configura como una fuerza intermedia entre las policías civiles y las Fuerzas Armadas, debido a su naturaleza militarizada, su estructura jerárquica y su capacidad operativa para actuar tanto en contextos de seguridad interior como en apoyo subsidiario a la defensa nacional. Esta particularidad le permite cumplir misiones complejas en zonas de frontera, espacios rurales y áreas críticas donde las amenazas superan la capacidad de respuesta de las fuerzas policiales tradicionales. De hecho, el artículo 22³ de la Ley de Seguridad Interior reconoce expresamente a la Gendarmería y a la Prefectura Naval como fuerzas de seguridad federales, y les asigna funciones en el ámbito del sistema de seguridad interior, en coordinación con otras agencias nacionales y provinciales.

³ ARTICULO 22. — Los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad que integran el sistema de seguridad interior no podrán ser empeñados en acciones u operaciones no previstas en las leyes de la Nación. Por otra parte, los aludidos cuerpos y fuerzas deberán incorporar a sus reglamentos las recomendaciones del Código de Ética Profesional establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El accionar de la Gendarmería se ha ido adaptando progresivamente a escenarios cada vez más complejos y difusos, como el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el terrorismo y otras formas de violencia sistémica que requieren una respuesta multidimensional e interagencial. En este sentido, la Gendarmería ha desarrollado un perfil operativo flexible, con capacidad para integrarse a planes estratégicos nacionales e internacionales, respetando siempre los límites normativos que regulan su intervención.

Complementariamente, la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) constituye el instrumento fundamental mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional establece las prioridades, objetivos y lineamientos estratégicos de la política de defensa. En su versión más reciente aprobada mediante el Decreto N.º 457/2021, la DPDN promueve un enfoque integral de la defensa que trasciende la visión clásica centrada exclusivamente en el empleo de las Fuerzas Armadas, reconociendo la necesidad de articular acciones con otros organismos estatales y actores relevantes del sistema nacional. (Decreto 457/2021 DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL, 2021)

Este documento introduce con claridad el concepto de interagencialidad, entendida como la cooperación estructurada entre diversas agencias del Estado incluyendo ministerios, fuerzas de seguridad, organismos de inteligencia, protección civil, salud, logística, entre otros para enfrentar de manera coordinada las amenazas a la soberanía, la integridad territorial y los intereses vitales de la Nación. Dentro de este enfoque, la Gendarmería Nacional se perfila como un actor central, dada su doble condición de fuerza de seguridad con capacidades militares, su experiencia en zonas de frontera y su intervención en operaciones conjuntas nacionales e internacionales.

La DPDN también remarca la importancia de desarrollar capacidades duales y de implementar mecanismos de planificación conjunta, lo cual requiere avanzar en ejercicios combinados, interoperabilidad de medios y protocolos comunes de actuación. De este modo, se fortalece la sinergia entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad, sin vulnerar los principios de diferenciación funcional establecidos por la legislación vigente.

Cabe destacar que el enfoque interagencial no implica militarizar la seguridad interior, sino establecer mecanismos de cooperación complementaria frente a situaciones complejas como catástrofes naturales, emergencias sanitarias, ciberamenazas o conflictos híbridos que trascienden las capacidades específicas de

una sola institución. En estos contextos, la Gendarmería puede ser convocada no sólo por sus capacidades tácticas, sino también por su experiencia en la gestión del territorio, el trabajo con comunidades locales, y su preparación para actuar en entornos de alta sensibilidad política y social.

Por último, tanto la Ley de Seguridad Interior como la Directiva de Política de Defensa Nacional contribuyen a delinear un marco doctrinario y normativo en el que la Gendarmería Nacional se afirma como una fuerza versátil y estratégica, capaz de operar en la interfaz entre seguridad y defensa, y de integrarse funcionalmente a esquemas interagenciales modernos. Su rol en este entramado institucional es clave para garantizar una respuesta estatal coherente, eficiente y respetuosa del Estado de Derecho ante los desafíos de seguridad del siglo XXI.

1.2 Antecedente Histórico

En el año 1982 durante el conflicto del Atlántico Sur, la GNA destacó efectivos de diversas unidades del interior del país a las Islas Malvinas, integrándose a la compañía de Comandos 601 del Ejército Argentino. Por iniciativa de sus miembros, se autodenominaron Escuadrón "Alacrán", los cuales estaban especializados en operaciones de tipo comando.

El Escuadrón "Alacrán", asumió la responsabilidad de un sector de defensa específico junto al Regimiento de Infantería 25. El 26 de mayo, el Comandante José Ricardo Spadaro recibió la orden de desplazar a los gendarmes, quienes se reunieron en Comodoro Rivadavia y, al día siguiente, partieron hacia las islas en un avión Hércules C-130. El 28 de mayo, aterrizaron en las Malvinas y al día siguiente, el Comandante Spadaro se reunió con el General Mario Benjamín Menéndez, informándole sobre la organización y capacidades del Escuadrón.

El 29 de mayo, se coordinó una operación conjunta con los comandos del Ejército. El 30 de mayo, durante el desplazamiento hacia su objetivo, el helicóptero que transportaba a los gendarmes fue alcanzado por un misil enemigo, varios gendarmes perdieron la vida en este incidente, los sobrevivientes se replegaron a Puerto Argentino, donde continuaron con nuevas misiones, incluyendo brindar seguridad a ingenieros de la Infantería de Marina. Tras el cese de fuego el 14 de junio, el Escuadrón se preparó para regresar al continente. Finalmente, el Escuadrón

"Alacrán" fue embarcado en el buque Canberra, regresando a Puerto Madryn el 14 de julio. (Argentina.gob.ar, s.f.)

A su vez también ha participado en el marco de Naciones Unidas realizando operaciones de carácter conjunto, lo cual las hace ser unas fuerzas sumamente flexibles y versátiles para diversas operaciones y preparadas para el trabajo interagencial, algunas de las misiones en las que participo se detallan a continuación:

1. Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH):

- Año: 2004
- Descripción: La Gendarmería formó parte de esta misión con el objetivo de estabilizar el país tras la crisis política y humanitaria que atravesaba. Los efectivos argentinos se encargaron de tareas de seguridad, apoyo a la policía local y asistencia humanitaria.
- Marco Legal: La participación fue avalada por la Resolución 1542 del Consejo de Seguridad de la ONU y el Decreto 868/2004 del Poder Ejecutivo Nacional.

2. Misión de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUSCO):

- Año: 2009
- Descripción: La Gendarmería participó en esta misión con el fin de proteger a la población civil y apoyar el proceso de paz en un contexto de conflicto armado. Las fuerzas argentinas colaboraron en la capacitación de las fuerzas de seguridad congoleñas.
- Marco Legal: La participación se sustentó en la Resolución 1856 del Consejo de Seguridad de la ONU y el Decreto 1438/2009.

3. Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS):

- Año: 2011
- Descripción: La Gendarmería formó parte de esta misión destinada a proteger a los civiles, facilitar la entrega de ayuda humanitaria y apoyar la implementación del acuerdo de paz. Los gendarmes argentinos realizaron tareas de patrullaje y monitoreo de derechos humanos.

- Marco Legal: La participación fue autorizada por la Resolución 1996 del Consejo de Seguridad de la ONU y el Decreto 1260/2011.

4. Operación de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP):

- Año: Desde 2013
- Descripción: La Gendarmería ha contribuido a esta misión enfocada en mantener la paz y la seguridad en la isla, después del conflicto entre las comunidades griega y turca. Los gendarmes realizan tareas de patrullaje y supervisión de la línea de separación.
- Marco Legal: La participación está respaldada por la Resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad de la ONU y el Decreto 157/2013.

Tabla 1 Tabla Resumen de Operaciones Militares de Paz que participó la Gendarmería Nacional.

Misión	Año	Descripción	Marco Legal
Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH)	2004	Estabilizar el país tras crisis política y humanitaria; seguridad, apoyo a policía local y asistencia humanitaria.	Resolución 1542 ONU Decreto 868/2004 PEN
Misión de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUSCO)	2009	Proteger población civil y apoyar proceso de paz; capacitación a fuerzas de seguridad congoleñas.	Resolución 1856 ONU / Decreto 1438/2009 PEN
Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS)	2011	Proteger civiles, facilitar ayuda humanitaria y monitorear derechos humanos.	Resolución 1996 ONU / Decreto 1260/2011 PEN
Operación de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP)	Desde 2013	Mantener paz y seguridad; patrullaje y	Resolución 186 ONU / Decreto 157/2013 PEN

		supervisión de la línea de separación.	
--	--	---	--

Tabla de elaboración propia

1.3 Capacidades de Gendarmería Nacional vinculadas a la Defensa Nacional e Intervención Interagencial

En el marco del Plan Estratégico Institucional 2020–2023 de la Gendarmería Nacional, ha delineado un conjunto de capacidades fundamentales que la posicionan como una fuerza clave en el entramado interinstitucional de la seguridad nacional. Estas capacidades no solo se vinculan con su rol tradicional en la seguridad interior, sino que también refuerzan su potencial de integración con el Sistema de Defensa Nacional, particularmente en contextos donde se requiere una acción interagencial o conjunta con las Fuerzas Armadas. (Nacional, 2020)

Entre las capacidades más destacadas se encuentra el permanente control y vigilancia de las fronteras, función estratégica que incide directamente en la defensa de la soberanía y la integridad territorial, conforme lo estipula la Ley de Defensa Nacional. Esta función se ve reforzada por una distribución operativa adecuada en zonas de frontera, con unidades desplegadas en puntos clave de intersección vial y corredores logísticos, lo que permite una respuesta efectiva ante amenazas transnacionales como el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas.

En este sentido, la Gendarmería ha desarrollado capacidades avanzadas en inteligencia criminal y ciberseguridad, lo que la convierte en un actor relevante dentro del Sistema de Inteligencia Nacional, especialmente en el plano de la ciberdefensa, una dimensión creciente en los conflictos modernos. La existencia de un Centro de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Informática (CSIRT-GNA) y su personal capacitado en delitos informáticos y financieros representan un activo de valor para operaciones conjuntas y coordinadas.

Otro aspecto relevante es su capacidad para operar en entornos complejos mediante Grupos de Investigación de Delitos Económicos, fuerzas especiales, y medios aéreos propios, como las Secciones Operativas de Vuelo, que facilitan el reconocimiento aéreo y el control de pistas clandestinas. Estos recursos amplían su margen de maniobra operativa y la hacen apta para integrarse en misiones de seguridad y defensa de carácter mixto o interagencial.

La participación activa de la Gendarmería en misiones de mantenimiento de la paz y operaciones internacionales bajo el mandato de la ONU ha consolidado su perfil profesional en el ámbito de la cooperación internacional y el despliegue conjunto. Esta experiencia la habilita no solo para operaciones externas sino también para contribuir en esquemas regionales de seguridad cooperativa, conforme lo plantean tanto la Directiva de Política de Defensa Nacional como las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

1.4 Desafíos actuales en la integración operativa y doctrinal

La integración efectiva de la Gendarmería Nacional al Sistema de Defensa Nacional no sólo requiere voluntad política y adecuación normativa, sino también el abordaje de una serie de desafíos concretos en el marco operativo y doctrinal, que condicionan su participación articulada con las Fuerzas Armadas y con el resto de los organismos estatales implicados en la defensa nacional.

En primer lugar, persisten diferencias doctrinarias entre las fuerzas militares y las fuerzas de seguridad, producto de sus tradiciones institucionales, marcos legales específicos, y objetivos estratégicos. Mientras que las Fuerzas Armadas se orientan al conflicto bélico externo y emplean medios letales para neutralizar amenazas convencionales, la Gendarmería opera bajo una lógica de mínima coerción y con un enfoque predominantemente preventivo, centrado en el respeto a los derechos y garantías constitucionales, especialmente en el contexto de la seguridad interior. Esta diferencia, aunque funcional, puede obstaculizar la interoperabilidad doctrinaria, especialmente en escenarios donde ambas fuerzas deben actuar de manera conjunta o complementaria.

A nivel operacional, uno de los principales desafíos es la falta de protocolos estandarizados y ejercicios conjuntos que permitan consolidar una doctrina compartida. Si bien existen antecedentes positivos, como las misiones internacionales bajo mandato de Naciones Unidas o la participación en operaciones conjuntas de seguridad de fronteras, aún se requiere avanzar en la creación de espacios de capacitación integrada, adiestramiento combinado y planificación coordinada entre las fuerzas. La DPDN reconoce este aspecto al promover la articulación interagencial, pero su implementación práctica exige superar limitaciones presupuestarias, logísticas y organizativas.

Otro obstáculo operativo importante es la compatibilidad tecnológica y de sistemas de información. La integración requiere que las distintas fuerzas compartan bases de datos, redes de comunicaciones y sistemas de comando y control interoperables, algo que actualmente se encuentra en estado incipiente. La fragmentación de plataformas y la falta de conectividad en tiempo real entre estructuras de Gendarmería y Defensa dificultan la toma de decisiones conjuntas y la respuesta rápida ante situaciones de crisis o amenazas híbridas.

Desde una perspectiva doctrinaria, también se observa la necesidad de revisar los planes curriculares de formación de oficiales y suboficiales para incorporar una visión más amplia sobre la defensa nacional, el trabajo interagencial, el análisis estratégico y la conducción en escenarios de operaciones de multidominio⁴. La formación en la Gendarmería ha avanzado hacia un modelo más integral, pero aún debe consolidar conocimientos específicos en doctrina conjunta y normas de derecho internacional humanitario, particularmente si se prevé su empleo en escenarios de conflicto armado u operaciones conjuntas.

⁴ Operaciones Multidominio: Son operaciones tácticas planificadas y conducidas por el nivel operacional, donde determinadas capacidades de organizaciones normalmente modulares que actúan en ámbitos físicos y no físicos se conjugan en un espacio multidimensional a través de un enlace operacional, generando efectos sincronizados en momentos del ritmo operacional relacionados con a la identificación de vulnerabilidades críticas y disponibilidad de recursos.

CAPÍTULO II: Relaciones de Comando y Funcionales en el Nivel Operacional: Criterios para la integración efectiva de la Gendarmería Nacional al Sistema de Defensa

Este capítulo propone explorar, en profundidad y de forma clara, cómo se construyen las relaciones de comando y funcionales entre las Fuerzas Armadas y la Gendarmería Nacional en el contexto de una operación conjunta. El análisis de estos lazos no sólo permite delimitar con precisión los distintos grados de autoridad, coordinación y apoyo imprescindibles en un Teatro de Operaciones, sino que además contribuye a fortalecer la unidad de mando y a evitar solapamientos, duplicidades o vacíos de responsabilidad que podrían afectar la conducción efectiva de la misión.

Al mismo tiempo, el estudio apunta a mostrar de qué manera, en el nivel operacional, estas relaciones se traducen en una integración legítima de la Gendarmería Nacional dentro del Sistema de Defensa Nacional. De esta manera, se potencian todos los esfuerzos y se incrementa la cohesión frente a escenarios cada vez más exigentes, marcados por la incertidumbre, la complejidad y la aparición de amenazas híbridas.

2.1 Fundamentos doctrinarios del nivel operacional

La doctrina propia de la Gendarmería Nacional reconoce a la Institución como parte integrante del Sistema de Defensa Nacional, lo que le otorga un papel claramente definido tanto en la paz como en la guerra. El RCG 2-04 señala que, en tiempo de paz, las funciones de control y vigilancia de frontera, protección de objetivos estratégicos y otras actividades derivadas de la seguridad interior se desarrollan dentro del marco administrativo y judicial vigente, pero siempre vinculadas a la preservación de la soberanía y la integridad territorial. Esta proyección dual de seguridad en su forma, estratégica en su finalidad, constituye uno de los rasgos más distintivos de Gendarmería respecto de las demás fuerzas de seguridad.

A su vez, el reglamento mencionado anteriormente establece que, ante la existencia de una amenaza externa o en un contexto de guerra, los elementos de Gendarmería pueden integrar el instrumento militar terrestre como fuerza contribuyente, ejecutando operaciones tácticas militares de acuerdo con lo previsto por el reglamento ROB 00-01 “Conducción de las fuerzas terrestres – 2015” del

Ejército Argentino y las directivas estratégicas vigentes. Este cambio de modalidad, previsto legalmente mediante la Ley de Defensa Nacional y las disposiciones del Poder Ejecutivo, no implica una alteración en la identidad institucional, sino la incorporación de capacidades ya contempladas para actuar junto a las Fuerzas Armadas bajo un Comando Conjunto.

En este sentido, la caracterización de Gendarmería como fuerza intermedia cobra especial relevancia en el nivel operacional. Su despliegue permanente, en lugares estratégicos a lo largo y ancho del territorio nacional sumado a la experiencia para actuar en fenómenos complejos la posicionan como un actor con valor agregado en la toma de decisiones, la conducción de fuerzas conjuntas y la administración de escenarios donde convergen dinámicas policiales y militares. Por lo tanto, su integración en el nivel operacional no es algo excepcional ni improvisado, sino la consecuencia lógica de sus misiones legales, su doctrina y el lugar que ocupa dentro del sistema de defensa.

En relación a lo anteriormente mencionado el nivel operacional representa el punto de conexión entre la estrategia y la táctica dentro de la conducción militar conjunta. Es, en términos sencillos, el espacio donde las decisiones políticas se transforman en acciones concretas que buscan alcanzar los objetivos nacionales de defensa. En la doctrina militar argentina conjunta el PC 00- 01 “Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta – 2023”, menciona que este nivel es considerado esencial para articular los esfuerzos de las distintas fuerzas y organismos del Estado, garantizando la coherencia entre la conducción superior y la ejecución en el terreno, el resultado del planeamiento del nivel operacional es el Plan de Campaña⁵.

Cabe destacar que, según lo establecido en la Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta, el nivel operacional planifica, conduce y sostiene las campañas y operaciones que integran el empleo conjunto de los medios, orientados al cumplimiento de los objetivos estratégicos establecidos por la conducción político-militar. Esta definición refleja que no se trata únicamente de un nivel intermedio, sino de una verdadera instancia de convergencia entre los fines políticos y los medios militares. En este sentido, el nivel operacional actúa como un puente funcional que

⁵ Plan de Campaña: Plan correspondiente al nivel de conducción operacional para el desarrollo de una campaña, destinado a prever todas las exigencias y medidas necesarias para afrontarlas y a proporcionar una orientación relativamente detallada para la conducción y coordinación por parte de los componentes de las fuerzas del teatro de operaciones, a fin de asegurar la unidad de esfuerzo. (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2015)

traduce la voluntad política en directivas ejecutables, asegurando la unidad de esfuerzo y la coordinación de todos los componentes involucrados. (EMCFFAA, 2023)

La Directiva Estratégica Militar (DEMIL⁶), emanada del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, complementa esta visión al definir las responsabilidades de planificación y conducción operacional. Allí se establece que las operaciones de este nivel deben concebirse como un conjunto de acciones sincronizadas que, integradas en tiempo, espacio y propósito, permitan alcanzar los resultados estratégicos definidos por la política de defensa nacional. Así, el nivel operacional no solo dirige campañas o maniobras, sino que además coordina recursos humanos, logísticos y tecnológicos de manera integral, en estrecha vinculación con los otros niveles de conducción.

En los escenarios actuales, marcados por la complejidad y la simultaneidad de amenazas, el nivel operacional adquiere un papel aún más trascendental. Las guerras o conflictos de esta última década ya no se limitan al enfrentamiento directo entre fuerzas armadas convencionales, sino que incluyen dimensiones híbridas que abarcan lo político, lo informativo, lo económico, lo cibernético e incluso el impacto ambiental. Estas nuevas formas de enfrentamientos demandan una conducción integral del poder nacional, donde las respuestas del Estado sean coordinadas, rápidas y flexibles. En consecuencia, el nivel operacional se convierte en el ámbito natural para la integración interagencial, ya que en él confluyen las decisiones sobre el empleo conjunto de medios militares, fuerzas de seguridad y otras agencias gubernamentales.

En este marco, la participación de la Gendarmería Nacional cobra una relevancia particular. Su carácter de fuerza de seguridad de naturaleza militar le permite desempeñar un papel estratégico dentro de las operaciones conjuntas. Posee una estructura jerárquica similar a la de las Fuerzas Armadas, una amplia presencia territorial en zonas de frontera y una reconocida experiencia en misiones internacionales bajo mandato de Naciones Unidas.

Es así que estas características la convierten en un elemento de enlace entre el sistema de seguridad interior y el sistema de defensa nacional. Integrar a la

⁶ Directiva de Estrategia Militar: Documento que materializa la Resolución Estratégica Militar previamente adoptada y, a partir de las definiciones que ello implique, orientará el desarrollo del modelo de fuerzas en las sucesivas etapas de planeamiento de mediano y largo plazo y las del empleo en el corto plazo. (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2015)

Gendarmería en el nivel operacional permite aprovechar su conocimiento del terreno, su capacidad logística y su experiencia en escenarios complejos, contribuyendo a la eficiencia del instrumento militar sin alterar el equilibrio doctrinario establecido por la ley.

En esta línea, Perondi sostiene que la efectividad del accionar conjunto depende directamente de la claridad con que se definan las relaciones de comando, las responsabilidades de coordinación y los límites de autoridad entre las fuerzas participantes. Parafraseando su planteo, puede decirse que el nivel operacional es el ámbito donde esa claridad resulta indispensable, porque de él depende la unidad de mando y la coherencia institucional que hacen posible el éxito de las operaciones conjuntas. (Perondi, 2013)

Del mismo modo, Soldad advierte que los comandantes operacionales deben comprender que las operaciones modernas se desarrollan en entornos interagenciales, donde la coordinación, la comunicación y el consenso entre diferentes organismos son tan importantes como la maniobra militar misma. La autora destaca que la comprensión mutua y la cooperación sostenida entre fuerzas constituyen factores determinantes para la eficacia del esfuerzo conjunto. (Soldat, 2018)

Así, el nivel operacional se presenta como el espacio donde la integración de la Gendarmería Nacional al Sistema de Defensa puede concretarse de manera real y funcional. Es en este nivel donde se determinan las relaciones de comando, los mecanismos de enlace y los procedimientos que permiten el empleo conjunto de medios sin vulnerar las dependencias orgánicas.

2.2 Relaciones de comando⁷

Las relaciones de comando, en el contexto actual del nivel operacional argentino, deben entenderse como el sistema nervioso central de toda operación conjunta, combinada e interagencial. Su razón de ser excede la asignación jerárquica formal: constituyen la arquitectura misma que hace viable la unidad de esfuerzo, el control eficiente de los medios y la sinergia indispensable para cumplir objetivos nacionales en escenarios complejos y cambiantes. Según Perondi, una correcta relación entre

⁷ Relación de comando: Vinculación que otorga autoridad a un comandante respecto de los elementos puestos a su disposición para el cumplimiento de una misión. (Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, 2015)

las partes componentes del Sistema de Defensa es imprescindible para lograr la coherencia operativa y la concatenación de objetivos estratégicos, operacionales y tácticos. (Perondi, 2013)

El vínculo de autoridad precisa entre comandante y fuerzas asignadas no es sólo una exigencia normativa; es el resultado de décadas de lecciones-operacionales, debates conceptuales y desafíos reales en la práctica militar argentina, latinoamericana e internacional. Los trabajos finales integradores más recientes y la doctrina conjunta revelan que la especificación escrita de la relación de comando, su control y su adaptación flexible durante el ciclo de la operación resultan críticos para evitar fricciones institucionales, superposición de tareas y pérdida de eficacia operacional. (Policante, 2019)

Desde el punto de vista del pensamiento estratégico, la tendencia internacional apunta a que la relación de comando sea vista en términos de “autoridad relativa” (según objetivo, tiempo, espacio, recursos) y combinada con figuras flexibles, como el control operacional, coordinación, apoyo y control administrativo. Esto responde a escenarios donde no siempre es deseable ni posible imponer mando vertical absoluto: las misiones interagenciales, asistencia a la comunidad, operaciones de apoyo ante catástrofes y la respuesta a amenazas híbridas exigen combinar dirección central y autonomía regulada para cada actor. (Brasilero, 2017)

Estos marcos aseguran que la conducción militar argentina mantenga su especificidad y capacidad de adaptación, sin perder de vista la legalidad y la subordinación al poder político establecido en la ley de defensa nacional, y al mismo tiempo incorporar otras agencias como es el caso de la GNA.

2.2.1 Relaciones de comando integrando a la GNA, en base a lo ya establecido en la doctrina conjunta argentina:

Tabla 2 Tabla Relaciones de comando integrando a la GNA

Comando Operacional (CNO)	Es la autoridad que se otorga a un comandante de nivel operacional para ejercer la conducción de las fuerzas puestas a su disposición para el cumplimiento de una misión que imponga la ejecución de una serie de operaciones militares relacionadas entre sí, y destinadas a obtener un objetivo fundamental. No incluye el ejercicio de las funciones administrativas de personal, como así tampoco la ejecución del apoyo logístico de material,
---------------------------	---

	aunque si la coordinación de dicho apoyo en el teatro de operaciones y la determinación de necesidades logísticas en el nivel estratégico militar. Tampoco incluye el adiestramiento específico, que continuará siendo responsabilidad de los comandos orgánicos. Constituye el grado de autoridad más amplio a ser conferido en la acción conjunta o combinada, sin implicar modificaciones en las vinculaciones administrativas. Involucra la capacidad para organizar y emplear comandos dependientes militares (por ejemplo, conformar comandos conjuntos subordinados) y fuerzas asignadas al teatro de operaciones, así como imponer tareas y efectuar designaciones. Esto incluye desde la agregación hasta el apoyo de organizaciones de la gendarmería nacional, que podrán disponerse según las necesidades del planeamiento del nivel operacional. Dicho nivel de conducción estará en condiciones de establecer las coordinaciones respectivas con la fuerza de seguridad para el cumplimiento de objetivos comunes.
Control Operacional	Es la autoridad delegada por el comandante de nivel operacional a un comandante subordinado. Esta se otorga en forma limitada sobre las fuerzas puestas a su disposición para el cumplimiento de una determinada misión que imponga la ejecución de una operación restringida en tiempo, espacio y/ u objetivo. Implica planificar, organizar, y emplear comandos y fuerzas, asignar relaciones de comando a elementos subordinados y establecer requerimientos. No incluye el ejercicio de las funciones administrativas, logísticas y de adiestramiento específicas, las que continuarán siendo una responsabilidad de sus comandos orgánicos. (Para el caso de las fuerzas de seguridad como por ejemplo la GNA, las mismas continuarán siendo responsabilidad de su canal de comando orgánico)

	Esta autoridad está limitada en virtud de restricciones en el cumplimiento de determinadas funciones, por cuanto quien la ejerce fija solamente el objetivo a lograr y el elemento puesto bajo su control Operacional es responsable de cómo obtenerlo. En el marco de operaciones conjuntas, el control operacional implica operar en un entorno plenamente interagencial, permitiendo integrar capacidades específicas de las fuerzas de seguridad sin necesidad de alterar su dependencia administrativa ni su estructura institucional. De este modo, estos elementos pueden aportar sus capacidades propias al sistema de defensa, manteniendo coherencia organizacional, doctrinaria, de capacitación y equipamiento, y evitando desnaturalizar el cumplimiento de sus funciones esenciales como fuerza de seguridad.
Comando Táctico	En el caso de la gendarmería nacional, este tipo de relación difícilmente resulte aplicable en el marco de una operación conjunta con las fuerzas armadas. Esto se debe a que implicaría delegar sobre una fuerza militar un nivel de conducción directa respecto de actividades que pertenecen a la competencia específica de la gendarmería y que, además, no forman parte del adiestramiento, de la organización operativa ni de las funciones naturales del personal militar.
Control Táctico	Por lo tanto, el empleo de la GNA bajo comando táctico o control táctico podría generar fricciones doctrinarias, sobrecarga funcional y una disminución de la eficiencia en tareas que exigen procedimientos, capacidades técnicas y marcos normativos propios de la fuerza intermedia.

Tabla de elaboración propia

2.2.2 Aplicación a la integración de la Gendarmería Nacional y casos reales:

El desafío y la oportunidad doctrinaria que implica integrar a la Gendarmería Nacional al esfuerzo de defensa, reside en cómo utilizar selectivamente la relación de comando más apropiada según la operación y contexto, estableciendo el vínculo en órdenes claras acordes con la Ley 23.554 y la cultura específica de cada organización.

A diferencia de las Fuerzas Armadas, la GNA mantiene siempre una función dual: fuerza de seguridad y fuerza militarizada. Esto hace que su empleo en operaciones conjuntas requiera mecanismos flexibles de autoridad y coordinación. Como muestran los análisis de Clement y Policante, la experiencia más exitosa en ejercicios combinados y emergencias reales se da allí donde se ha implementado un control operacional para la GN (es decir, delimitando dónde y cuándo obedece al comandante del Teatro y cuándo permanece bajo su cadena administrativa original), sumado a la presencia continua de enlaces y células mixtas de planificación.

En Operaciones de Frontera, la GNA se ha integrado bajo control operacional para tareas de patrullaje y logística, bajo coordinación para inteligencia y seguridad territorial, y en situaciones concretas, ha asumido autoridad de apoyo por ejemplo en incidentes ambientales o protección de infraestructuras críticas, siempre resguardando la autonomía de sus recursos humanos, disciplina y reglamentación específica.

El modelo comparado evidencia las mejores prácticas: la convergencia de autoridad clara, autonomía relativa, canales de coordinación orgánica y roles de enlace permanentes. Como señala Perondi esto debe complementarse con capacitación específica para cuadros, protocolos de traspaso de mando y la revisión periódica de lecciones aprendidas, evitando el doble comando, la disgregación institucional y las lagunas de responsabilidad. (Perondi, 2013)

2.3 Relaciones funcionales⁸

Las relaciones funcionales ocupan, dentro de la doctrina militar argentina, un espacio absolutamente central para la integración conjunta, combinada e interagencial de medios y capacidades estatales. A diferencia de las relaciones de comando que se centran en la definición del vínculo jerárquico y la delegación de autoridad vertical, las relaciones funcionales se constituyen en la herramienta flexible y polivalente que permite la coordinación efectiva, el uso compartido de recursos y la integración respetuosa de competencias en operaciones donde participan instituciones autónomas con misiones, culturas y naturalezas jurídicas diferentes.

⁸ Relación funcional: Es aquella que se establece entre elementos e individuos, para el cumplimiento de misiones especiales, o para llevar a cabo actividades o tareas que impongan la conveniencia de adecuar las relaciones de comando existentes.

Según la doctrina argentina y parafraseando lo analizado por Perondi, las relaciones funcionales son el mecanismo que, al no implicar subordinación plena, posibilita articular con eficiencia los esfuerzos entre organismos militares, de seguridad y civiles, sin invadir la órbita de autoridad institucional ni provocar fricción innecesaria. El surgimiento de nuevas amenazas, la emergencia de escenarios multidominio y la tendencia mundial hacia la interagencialidad han hecho aún más imprescindible su dominio conceptual y práctico.

A su vez otros autores como Soldad destacan que el futuro de las operaciones conjuntas reside, en buena medida, en la capacidad de construir equipos, células, centros de operaciones y protocolos funcionales que integren lo mejor de cada actor estatal, sin subordinación forzada y bajo reglas claras de colaboración y evaluación de resultados. Estas relaciones, si están bien delineadas y formalizadas, son garantes de la flexibilidad, la adaptabilidad, la transparencia y la cohesión de esfuerzo.

2.3.1 Relaciones funcionales integrando a la GNA, en base a lo ya establecido en la doctrina conjunta argentina:

Gráfico 3 Tabla Relaciones funcionales integrando a la GNA

Control Funcional	Relación funcional que se establece por delegación a los efectos del control específico de un elemento por parte de una autoridad determinada. Esta relación otorga la facultad para fiscalizar el desarrollo de actividades, sin conferir autoridad para impartir órdenes, excepto que así lo haya establecido expresamente el comando superior. Es apropiada para la supervisión de planes, programas, instrucciones y, eventualmente para otras funciones específicas. Puede ser permanente, por un período determinado o aplicarse únicamente a una actividad en particular. En una operación conjunta que incluya a organizaciones de las fuerzas de seguridad como la gendarmería nacional, el control funcional adquiere una particularidad adicional: debe ejercerse como control funcional compartido, en la cual cada institución mantiene sus responsabilidades propias, pero actúa de manera articulada para alcanzar un objetivo común. Para que este mecanismo resulte efectivo, es conveniente conformar células integradoras para actividades de planeamiento y células funcionales para actividades de
-------------------	---

	ejecución de operaciones, integradas tanto por personal de las fuerzas armadas como de las fuerzas de seguridad. Esta vinculación permite que, en tiempos de paz, cada fuerza continúe con su capacitación y adiestramiento propios sin necesidad de formarse en procedimientos o especialidades ajenas para poder ejercer control. De este modo, cada organización conserva la capacidad de supervisar aquello que le es propio, evitando que un comandante asuma responsabilidades vinculadas a normativas, entrenamientos o procedimientos que no domina, incluso en entornos interagenciales. En consecuencia, el control funcional preserva la identidad institucional, garantiza la interoperabilidad y previene fricciones derivadas de la confusión de roles o de la asignación de tareas fuera del marco de responsabilidad natural de cada fuerza.
Autoridad de Coordinación	Es la autoridad otorgada a un oficial de las fuerzas armadas para requerir opinión, efectuar acuerdos y regular el trabajo en común. La misma dependerá del grado de autoridad delegado. Si la autoridad delegada así lo permite, puede incluir autoridad para imponer acuerdo u opinión y disponer tareas relacionadas con la actividad específica a desarrollar. En caso contrario será más limitada y cualquier discrepancia deberá ser informada al comando que la otorgó. En caso de que no se hubiera logrado establecer acuerdo, la autoridad de coordinación debe elevar a quien la designó, los antecedentes e informes correspondientes. La autoridad de coordinación es aplicable a cualquier actividad básica de la conducción (principalmente al planeamiento) según el grado de delegación establecido o a establecer. En el marco de una operación militar conjunta que incluya fuerzas de seguridad como la gendarmería nacional, la preponderancia en el ejercicio de la autoridad de coordinación recaerá de manera natural en las fuerzas armadas, en tanto que son quienes conducen las operaciones militares y determinan el marco general de empleo de los medios.

	Esto implica que el comandante de nivel operacional será quien requiera información, regule procedimientos, impulse acuerdos y asegure la coherencia entre las acciones de los distintos componentes, garantizando que la contribución de la GNA se integre de forma compatible con los objetivos operacionales. Todo ello deberá realizarse respetando la naturaleza institucional, el marco normativo propio y las responsabilidades orgánicas de la GNA.
Apoyo	Son las vinculaciones establecidas por la autoridad superior entre comandos subordinados, en las cuales uno de ellos (el comando que apoya) recibe la misión general de cooperar, proteger, complementar o sostener al otro (el comando apoyado). Esta relación se establece sin alterar la dependencia orgánica del comando que apoya, ni su asignación o agregación administrativa. El establecimiento de la vinculación de apoyo implica la ejecución de las siguientes actividades: 1) El comandante de las fuerzas apoyada debe informar en detalle al comandante de las que apoya acerca de los efectos deseados, así como del momento y lugar oportunos para alcanzarlos. 2) El comandante de la fuerza que apoya debe disponer que sus medios satisfagan los requerimientos del comandante de la fuerza apoyada, dentro de sus capacidades y limitaciones. 3) Ambos comandantes deben planificar las operaciones de sus fuerzas en la más estrecha coordinación, maximizando las capacidades disponibles. En el marco de una operación conjunta que incluya apoyos provenientes de fuerzas de seguridad como la gendarmería nacional, esta relación de apoyo será probablemente la más habitual. Esto se debe a que permite establecer un vínculo claro entre dos fuerzas en la cual una recibe la misión principal

	y la otra contribuye con sus capacidades específicas sin perder su dependencia orgánica. Bajo este esquema, los elementos de la GNA podrán integrarse bajo un comandante de nivel operacional para su empleo en operaciones militares en un teatro de operaciones o en el marco de operaciones subsidiarias, manteniendo su organización, normativa propia y cadena de comando administrativa.
Control Administrativo Autoridad de enlace	En el caso de la Gendarmería Nacional, no resulta factible establecer estas relaciones bajo comandantes militares, ya que delegar estas funciones de manera directa podría generar fricciones doctrinarias y una sobrecarga funcional impropia. Muchas de las actividades vinculadas con la administración de personal, la disciplina, los procedimientos técnicos o la coordinación institucional específica se rigen por marcos legales, reglamentos y prácticas propias de la fuerza intermedia, ajenos al adiestramiento, a la organización y a las competencias naturales de las fuerzas armadas. Por este motivo, en el marco de operaciones conjuntas, estas relaciones deben respetar estrictamente la identidad institucional de cada fuerza, evitando que una asuma responsabilidades, tareas de supervisión o funciones administrativas que pertenecen de manera exclusiva al ámbito profesional de la otra.

Tabla de elaboración propia

2.3.2 Aplicación a la integración de la Gendarmería Nacional y casos reales:

En la historia reciente argentina, la integración de la Gendarmería Nacional mediante relaciones funcionales ha demostrado ser determinante para el éxito de operaciones conjuntas en el norte del país, en protección de infraestructura, patrullaje interagencial y respuestas a situaciones de catástrofe. Bajo esquemas de apoyo, coordinación y control funcional, la GNA ha aportado su experiencia territorial, su capacidad logística y su posicionamiento como puente entre el sistema de defensa y

el de seguridad, sin tener que modificar su encuadre administrativo o vulnerar la especificidad de su función.

Las lecciones aprendidas y los estudios de Policante, Clement y la doctrina interagencial regional avalan que, frente a escenarios dinámicos y con diversidad de actores, solo instituciones que dominan estas relaciones funcionales pueden adaptarse, mantener cohesión y asegurar unidad de efecto, minimizando solapamientos, conflictos y riesgos de doble comando.

2.4 El rol del Estado Mayor Conjunto en la articulación interagencial

El Estado Mayor Conjunto (EMCO) asume un papel estratégico y de conducción indispensable dentro de la estructura de defensa argentina cuando se trata de operaciones conjuntas e interagenciales. Su función trasciende la mera coordinación entre las Fuerzas Armadas: el EMCO es el brazo ejecutor de la dirección superior en materia de articulación de medios, planificación, conducción, integración funcional y sinergia de capacidades nacionales en ambientes crecientemente complejos y multidominio.

Considerar a la Gendarmería Nacional como fuerza contribuyente al instrumento militar terrestre supone necesariamente reconocer la centralidad del Estado Mayor Conjunto (EMCFFAA) poner el nombre del órgano del estado mayor del nivel operacional como órgano articulador entre las Fuerzas Armadas, la GNA y el resto de los organismos relevantes del Estado. La doctrina del RCG 2-04 establece que, ante la constitución de un Teatro de Operaciones, los elementos de Gendarmería pueden ser asignados al Componente Ejército, quedando bajo el control operacional de los comandos militares designados. Esta disposición normativa crea un puente directo entre la estructura orgánica de GNA y el sistema de conducción conjunto, lo que exige una coordinación doctrinaria previa, estable y sostenida. (GENDARMERÍA, 2000)

En ese marco, el EMCFFAA constituye el espacio donde se compatibilizan los criterios de empleo, las capacidades institucionales y las limitaciones operativas de cada fuerza, garantizando la unidad de comando necesaria para escenarios complejos. La integración de Gendarmería al planeamiento conjunto implica también incorporar su experiencia en control territorial, inteligencia operacional, operaciones bajo marcos legales restrictivos y trabajo con poblaciones civiles, aspectos que suelen ser críticos en operaciones multinivel o en situaciones de crisis no lineal. El

EMCFFAA, por su papel constitucional y doctrinario, es el ámbito privilegiado para traducir esas capacidades en planes, directivas y órdenes coherentes con la lógica conjunta.

CONCLUSIONES

Este trabajo final integrador ha tenido como objetivo central analizar el modo en que la Gendarmería Nacional puede integrarse de manera efectiva y eficiente al Sistema de Defensa Nacional, bajo un marco de modelo de acción militar conjunta ampliada e interagencial. A través del mismo y a lo largo de la investigación se buscó determinar, en base a la evidencia doctrinaria, y el contexto legal actual, cuales son las capacidades, limitaciones y relaciones de comando y funcionales que mejor se adaptan para articular su empleo con las Fuerzas Armadas durante los estadios de crisis y guerra.

La pregunta de investigación que guio este estudio se basó en el siguiente interrogante ¿cuáles son las capacidades de integración y el empleo adecuado de la Gendarmería Nacional en el nivel operacional y en el marco de operaciones conjuntas interagenciales?, mediante este se orientó la revisión del marco legal, la reconstrucción de antecedentes históricos y la identificación doctrinaria de los posibles vínculos entre ambas fuerzas.

Inicialmente el capítulo I, permitió comprender el rol que ocupa la Gendarmería Nacional dentro del Sistema de Defensa, sustentado en su naturaleza de fuerza intermedia, su estructura militarizada y su extenso despliegue territorial. En el análisis del marco legal vigente se evidencio que la GNA es un integrante formal del sistema, tanto para Ley de Defensa Nacional como par su propia ley orgánica, aunque su empleo efectivo en operaciones militares debe estar dentro de los límites que estipula la Ley de Seguridad Interior. Esta dualidad jurídica fundamenta su valor estratégico, pero al mismo tiempo impone la necesidad de contar con criterios normativos claros para su integración en operaciones militares o ante la eventual conformación de un Teatro de Operaciones. Por otra parte, la muestra de antecedentes históricos, misiones en el marco de la ONU, operaciones de protección civil, demuestra que la Gendarmería posee experiencia fehaciente en contextos donde confluyen dinámicas cívico – militar, lo que reafirma su capacidad para operar en entornos de multidominio.

En este sentido, se identificaron las capacidades institucionales de la fuerza tales como: control territorial, inteligencia criminal y cibernética, despliegue flexible, logística terrestre y aérea, y la experiencia y marco legal para interactuar con la población civil, reforzándola como una agencia estratégica dentro del sistema de Defensa Nacional.

Posteriormente en el capítulo II, abordó de manera detallada las relaciones de comando y funcionales necesarias para integrar a la GNA dentro de operaciones conjuntas. Este estudio permitió distinguir que relaciones son compatibles con la fuerza y cuales deben evitarse para preservar su identidad institucional, su naturaleza jurídica y su eficiencia operativa sin alterar los parámetros de proporcionalidad y configuración. Dicho análisis confirmó que el Control Operacional es la relación funcional que más adecuada para el empleo de la Gendarmería en el nivel operacional, ya que permite integrarla sin modificar su estructura natural y al mismo tiempo sin tener que delegar sobre mandos militares funciones que no le son propias ni para las cuales tampoco están concebidas.

Por otro lado, en lo que respecta a las relaciones funcionales se identificó que las relaciones de autoridad de coordinación, apoyo y control funcional son las más compatibles con la Gendarmería, ya que permiten sincronizar esfuerzos y articular capacidades sin vulnerar la esfera de competencia de cada fuerza.

A su vez también se puso de relieve la figura del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas como órgano articulador de la interagencialidad. Se comprobó que, en un Teatro de Operaciones o ante una operación subsidiaria, la correcta integración de la GNA depende tanto del establecimiento de enlaces y células mixtas como de la planificación compartida y coordinación sostenida bajo la conducción militar.

En relación con la hipótesis planteada, los resultados alcanzados permiten corroborar la misma en su totalidad, ya que, la investigación demostró que la integración efectiva entre las Fuerzas Armadas y la Gendarmería Nacional permite optimizar los recursos disponibles, fortalecer la capacidad de respuesta nacional, siempre y cuando se establezcan relaciones de comando y funcionales claras, las cuales deberán estar plasmadas en el Plan de Campaña. Asimismo, quedo demostrado que la cooperación interagencial facilita enfrentar con mayor eficiencia escenarios de crisis, amenazas híbridas y contingencias complejas donde convergen diversos factores del ambiente operacional.

En este sentido, un proceso de integración permite evitar zonas grises en la conducción del Nivel Operacional, especialmente en contextos interagenciales donde convergen diversas agencias de diferente índole y cultura organizacional. Por lo tanto, la superación de los desafíos identificados permitirá fortalecer el rol estratégico de la Gendarmería Nacional en la defensa de la soberanía, la integridad territorial y los intereses vitales de la Nación.

Por otro lado, esta investigación podría beneficiarse de futuras investigaciones, como los son considerar a la Gendarmería Nacional como una línea de operación en el diseño operacional, como así también la evolución del marco legal argentino hacia una mayor precisión sobre los límites y capacidades en escenarios híbridos.

Finalmente, la integración doctrinaria y legal de la Gendarmería Nacional al sistema de Defensa Nacional, se presenta como una oportunidad estratégica en el nivel operacional, acorde a las exigencias actuales. Donde su doble naturaleza, condición de fuerza intermedia, su despliegue territorial permanente y su experiencia en entornos interagenciales la posicionan como un actor clave para enfrentar los desafíos complejos del siglo XXI. Por ende, avanzar hacia una doctrina común, un planeamiento conjunto unificado y un sistema de cooperación sostenido permitirá alcanzar una defensa nacional más sólida, eficaz y completamente adaptada al entorno geopolítico actual.

BIBLIOGRAFÍA

- Argentina.gob.ar. (s.f.). *Argentina.gob.ar.* Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/gendarmeria-nacional-en-la-guerra-de-malvinas>
- Brasileiro, E. (2017). *Operaciones Interagenciales*. Ejército Brasileiro.
- Clement, N. L. (2020). *Características de una Fuerza Conjunta Argentina capaz de operar de manera interagencial para enfrentar las exigencias actuales de un ambiente operacional complejo*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Decreto 457/2021 DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL. (14 de Julio de 2021). *Boletín Oficial República Argentina*. Obtenido de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>
- Ejército Argentino. (2015). *ROB 00 - 01 Conducción de las fuerzas terrestres*. Buenos aires.
- EMCFFAA. (2023). *Doctrina Básica para la acción militar conjunta* (2023 ed.). Buenos Aires: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2015). *PC 00 - 02 Glosario De Términos De Empleo Militar Para La Acción Militar Conjunta*. Buenos Aires.
- GENDARMERÍA, D. N. (2000). *RCG-2-04 BASES PARA LA CONDUCCIÓN DE OPERACIONES EN GENDARMERÍA NACIONAL*. Buenos Aires.
- INTERIOR, L. 2.-S. (6 de Enero de 1992). *Info Leg*. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/norma.htm>
- Ley 19.394 - GENDARMERÍA NACIONAL. (11 de 25 de 1971). *Info Leg*. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38871/texact.htm>
- Ley 23.544 - DEFENSA NACIONAL. (26 de Abril de 1988). *Info Leg*. Obtenido de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>
- Ministerio de Defensa . (2021). *ANEXO - DIRECTIVA DE POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL (DPDN 2021)*. Ministerio de Defensa.
- Nacional, P. E.-2. (21 de Julio de 2020). *Arentina.gob.ar*. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan-estrategico-20-23.pdf>
- Perondi, E. F. (2013). *Las relaciones de comando conjuntas y combinadas en un teatro de operaciones*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
- Policante. (2019). *El desarrollo de operaciones interagenciales dentro del nivel operacional en un contexto de guerra híbrida en el conflicto de Ucrania durante el 2014*. Buenos Aires: ESGCFFA.

Soldat, R. L. (2018). *Particularidades de las operaciones en ambiente interagencial que el comandante operacional debe que tener en cuenta en su planeamiento*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.