

Facultad del Ejército
Escuela Superior de Guerra
“Te Grl Luis María Campos”



TRABAJO FINAL INTEGRADOR

Título: “Operaciones de estabilización de la Gran Unidad de Batalla para proporcionar seguridad y control en su área de responsabilidad”.

Que para acceder al título de Especialista en Conducción Superior de OOMMTT presenta el Mayor FERNANDO GONZALO ARICHULUAGA.

Director del Trabajo Integrador Final: TC DIEGO RUBÉN NUÑEZ.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 29 de abril de 2022

ABSTRAC

AUTOR	MY Fernando Gonzalo ARICHULUAGA
TIPO DE ACTIVIDAD	Trabajo Integrador Final
TITULO	Operaciones de estabilización de la Gran Unidad de Batalla para proporcionar seguridad y control en su área de responsabilidad
LUGAR	Escuela Superior de Guerra
OPORTUNIDAD	abril 2022

ABSTRACTO: Las operaciones de estabilización son un término poco empleado, incluso curioso desde el punto de vista militar en el país. De hecho, la palabra estabilización se halla escrita en la doctrina, pero no se encuentra debidamente desarrollada. Los nuevos conflictos –surgidos a partir de la guerra del Golfo Pérsico y su evolución, así como sus características difusas y asimétricas– requieren que las fuerzas militares en su conjunto tengan una particular preparación y determinadas capacidades para equilibrar un área de responsabilidad en el marco de una situación modificada por las diversas circunstancias del entorno de un enfrentamiento. Estos escenarios se caracterizan por intervención de múltiples actores en el conflicto, la complejidad e interacción de los ámbitos de operación y los factores del ambiente operacional.

Producto de lo expuesto anteriormente, sobre la problemática que dicta la necesidad de incrementar la doctrina, respecto a las operaciones de estabilización en el Ejército Argentino, es posible apreciar que es necesario tener una doctrina definida y desarrollada de dichas operaciones. La necesidad de la ejecución de las operaciones de estabilización para proporcionar seguridad y control en el área de responsabilidad de la Gran Unidad de Batalla es un proceso de responsabilidad para los comandantes de esos elementos y sus comandos subordinados.

Este trabajo de investigación tiene por objetivo identificar las bases por considerar para proponer la generación de una doctrina de operaciones de estabilización en el marco de la Gran Unidad de Batalla, y que pueda ser empleada por el Ejército Argentino. De esta manera surge la hipótesis.

Lo expresado anteriormente, confirma parcialmente la hipótesis planteada en el presente trabajo. Esta consiste en que poseer una doctrina de operaciones de estabilización en el Ejército Argentino contribuye a su accionar eficaz en los conflictos modernos. Teniendo en cuenta que las bases por considerar son el factor geográfico, político, militar, ambiental y el legal. Que ya se encuentran escritos en la doctrina y que hay que actualizarlos. Generando que se cumpla parcialmente la hipótesis planteada.

PALABRAS CLAVES

Operaciones de estabilización, doctrina, escenarios, estabilizar, nuevos conflictos.

RESUMEN

Las operaciones de estabilización son un término poco empleado, incluso curioso desde el punto de vista militar en el país. De hecho, la palabra estabilización se halla escrita en la doctrina, pero no se encuentra debidamente desarrollada. Los nuevos conflictos –surgidos a partir de la guerra del Golfo Pérsico y su evolución, así como sus características difusas y asimétricas– requieren que las fuerzas militares en su conjunto tengan una particular preparación y determinadas capacidades para equilibrar un área de responsabilidad en el marco de una situación modificada por las diversas circunstancias del entorno de un enfrentamiento. Estos escenarios se caracterizan por intervención de múltiples actores en el conflicto, la complejidad e interacción de los ámbitos de operación y los factores del ambiente operacional.

Producto de lo expuesto anteriormente, sobre la problemática que dicta la necesidad de incrementar la doctrina, respecto a las operaciones de estabilización en el Ejército Argentino, es posible apreciar que es necesario tener una doctrina definida y desarrollada de dichas operaciones. La necesidad de la ejecución de las operaciones de estabilización para proporcionar seguridad y control en el área de responsabilidad de la Gran Unidad de Batalla es un proceso de responsabilidad para los comandantes de esos elementos y sus comandos subordinados.

Este trabajo de investigación tiene por objetivo identificar las bases por considerar para proponer la generación de una doctrina de operaciones de estabilización en el marco de la Gran Unidad de Batalla, y que pueda ser empleada por el Ejército Argentino. De esta manera surge la hipótesis.

Lo expresado anteriormente, confirma parcialmente la hipótesis planteada en el presente trabajo. Esta consiste en que poseer una doctrina de operaciones de estabilización en el

Ejército Argentino contribuye a su accionar eficaz en los conflictos modernos. Teniendo en cuenta que las bases por considerar son el factor geográfico, político, militar, ambiental y el legal. Que ya se encuentran escritos en la doctrina y que hay que actualizarlos. Generando que se cumpla parcialmente la hipótesis planteada.

PALABRAS CLAVES

Guerra Híbrida – División – Sistema – Artillería de Campaña

INDICE

RESUMEN	I
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. La Complejidad del ambiente operacional.....	8
Introducción	8
Operaciones de estabilización.....	10
Factores militares	13
Factores no militares	13
Factor social	14
Factor de los medios de información y la opinión pública	14
Factor geográfico y ambiental.....	16
Conclusiones Parciales	16
CAPÍTULO 2. El problema militar.....	18
Introducción.....	18
Estrategia de salida.....	18
Coordinación y control.....	19
Diseño operacional.....	20
Estado final deseado operacional.....	20

Líneas de operaciones.....	21
Conclusiones Parciales.....	22
CAPÍTULO 3. El marco legal de las operaciones de estabilización en nuestro país	23
Introducción.....	23
Ley de Defensa Nacional 23554.....	27
Reglamentación de la ley de Defensa Nacional (Decreto Nacional 727/2006).....	27
Decreto Nacional 683/2018.....	29
Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto Nacional 703/2018).....	29
Decreto Nacional 571/2020.....	31
Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto Nacional 457/2021).....	31
Relación entre la ley y los decretos.....	31
Ley de Seguridad Interior 24.059.....	32
Concepto Regional de Seguridad y Defensa.....	33
Conclusiones parciales.....	34
CONCLUSIONES.....	35
BIBLIOGRAFÍA	39

Introducción

El presente trabajo está relacionado con las operaciones de estabilización en el marco de la Gran Unidad de Batalla. Dichas operaciones tienen por finalidad restablecer o mantener un ambiente seguro y estable. Esto incluye reconstruir infraestructura y proporcionar servicios básicos a la población. Específicamente, lo que se investiga, es la manera en que la Gran Unidad de Batalla puede ejecutar este tipo de operaciones. Se debe tener en cuenta ciertos criterios para poder tener una doctrina desarrollada y pueda ser aplicada de manera práctica dentro del marco legal vigente.

Las operaciones de estabilización tienen sus comienzos en la guerra entre los Estados Unidos y México en los años 1846 a 1848. En este conflicto, luego de los combates iniciales en donde las tropas mexicanas fueron destruidas, los estadounidenses tuvieron que cumplir funciones policiales y de ayuda a la población civil de las localidades afectadas en coordinación con el gobierno mexicano.

Se puede tomar a la Guerra Civil Estadounidense (1861-1865) como un punto de partida del concepto moderno, de este tipo de operaciones. Allí, las tropas del norte a medida que iban avanzando hacia el sur tuvieron que reconstruir las ciudades destruidas. Esto incluso duró varios años después de finalizada la contienda. No solo tuvieron que reconstruir la infraestructura, sino que también tuvieron que recomponer la sociedad sureña e integrarla al resto del país. Además, fue necesario incluir a la población negra al resto de la sociedad. Para este trabajo se utilizó al ejército del norte.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, una estabilización a gran escala, fue el Plan Marshall. Este consistió en la reconstrucción de Europa luego de haber quedado destruida por la guerra. Lo que implicó un esfuerzo económico y militar que hasta la actualidad no tiene comparación alguna.

Se puede apreciar que luego no hubo operaciones de estabilización hasta que se conforma un organismo internacional denominado Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este organismo tiene en su carta distintos mandatos. Los capítulos VI y VII son los que más hacen referencia a este tipo de operaciones, las cuales pueden estar enmarcadas dentro de operaciones militares de mantenimiento de la paz o imposición de la paz. A mediados de la Guerra Fría hubo un mayor auge de este tipo de operaciones, tal fuera el caso de la misión en el Congo. Dicha misión se llevó a cabo entre los años 1960 y 1964 y fue la primera a gran escala en la cual la Organización de las Naciones Unidas llegó a desplegar un máximo de 20.000 soldados. Esta misión puso de manifiesto lo difícil y los riesgos que conlleva tratar de estabilizar una zona azorada por la guerra.

Con la caída de la Unión Soviética se incrementaron estas operaciones que demandan a la ONU una mayor cooperación entre sus divisiones o agencias no militares y otros tipos de organizaciones no gubernamentales o de seguridad en cada una de sus misiones. Por eso, este organismo cuenta con un elemento llamado el Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz. Este tiene como misión principal la de garantizar que las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales permanezcan fuertes y efectivas en un contexto situacional de cambio global permanente. Esto se lleva a cabo a través del monitoreo constante de las operaciones en curso, confección y divulgación de informes periódicos y visitas rutinarias a las distintas misiones. De esta manera, se busca no solo mejorar las operaciones en curso, sino también, prevenir los futuros conflictos, aumentar la eficiencia de las operaciones y consolidar aquellos Estados débiles en donde se está o pueda desarrollarse el conflicto.

En el plano netamente militar, se puede mencionar que la Primera Guerra del Golfo fue la primera operación de estabilización como se la conoce actualmente. Una vez finalizados los combates principales, fue necesario coordinar la vuelta a la calma del país con otras fuerzas

armadas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Esto implicaba volver a estabilizarlo en su vida diaria, en otras palabras, recuperar la infraestructura, servicios, autoridad estatal y a la sociedad.

Ya adentrados en el siglo XXI se puede alegar que las operaciones de estabilización son casi la totalidad de las acciones que se están llevando a cabo en el mundo. Como ejemplos concretos se pueden mencionar el conflicto en Siria, Afganistán y más actualmente Crimea y a futuro inmediato Ucrania. En donde el planeamiento a este nivel táctico, incluye distintos factores del ambiente operacional. Estos factores son el: “factor militar, no militar, geográfico y ambiental” (MC20-01, 2013, pág. 98). Como ícono de ello, se tiene la intervención de los Estados Unidos en Afganistán e Irak, la cual una vez finalizadas las acciones principales de combate tradicional, continuaron en ejecución las operaciones de estabilización. Estas dos operaciones llevaron más de diez años siendo ejecutadas tanto por las fuerzas armadas como por otros organismos, empresas y Estados.

Tanta relevancia tienen estas operaciones que el Ejército de los Estados Unidos en su *Manual de Campaña (FM) del Ejército de EUA 3-0, Operations – edición 2008*, define, describe y determina procedimientos para ejecutarlas. Como este caso, hay muchos otros países que tienen en su doctrina este tipo de operaciones. Otros ejemplos pueden ser el Ejército de la República Federativa de Brasil, que en el año 2015 editó su reglamento *Operações de Pacificação. EB 20- MC 10.217*. También se puede mencionar al Ejército de Chile que en el año 2001 incluyó este tipo de operaciones en su reglamento *Operaciones RDO-2001*.

En el Ejército Argentino los únicos antecedentes que existen sobre esta temática se remontan a operaciones militares de paz en el marco de la ONU. Por ejemplo, la misión de UNPROFOR (ex Yugoslavia) en el año 1992 o la misión UNIMAK (Kosovo) en el año 1999.

Más recientemente se puede mencionar la misión de estabilización en Haití (MINUSTAH) en donde las fuerzas argentinas estuvieron por diez años.

Dentro del marco doctrinario se puede citar muy brevemente algo sobre operaciones de estabilización en el reglamento *Conducción del Instrumento Militar Terrestre ROB 00-01 – edición 2015*. Si bien, no figuran con ese nombre, la doctrina las llama operaciones subsidiarias.

Son aquellas que tienen por finalidad última el restablecimiento de las condiciones de vida preexistentes, alteradas por un conflicto armado, alguna catástrofe natural o producida por el hombre, o por la existencia de una situación de vulnerabilidad de las fuerzas de seguridad ante hechos delictivos en gran escala. (ROB 00-01 Conducción de las Fuerzas Terrestres 2015, Cap. IV pag.1)

Además, dentro de las funciones de logística de material, se encuentra Asuntos Civiles. Esta función tiene como finalidad la de apoyar las operaciones militares respetando las normas, leyes y tratados internacionales en el ámbito de responsabilidad que determina la política nacional. Esto se logra mediante, la intervención en la solución de emergencias y la cooperación con las autoridades civiles. Sin embargo, ninguno de estos conceptos doctrinarios trata la problemática de las operaciones de estabilización como una en sí misma. Más bien, se las detalla como funciones contribuyentes a las operaciones convencionales clásicas.

Finalmente, la realidad evidencia que los conceptos existentes son escasos y podrían ser mejorados y ampliados de acuerdo con estándares internacionales ya que actualmente no satisfacen los niveles mínimos de conocimientos que permiten llevar a cabo este tipo de acciones dentro del propio territorio. De esta manera, el Ejército Argentino podrá defender los intereses vitales de la nación de acuerdo con la Directiva Política de Defensa Nacional de la República Argentina del 2021 o para la ejecución de las operaciones fuera del territorio argentino en el marco de una colación o mandato de la ONU.

En la actualidad, no sólo los ejércitos de los países más desarrollados del mundo sino también las de los países emergentes, se encuentran desarrollando e implementando este tipo de operaciones con sus grandes unidades de batalla. El Ejército Argentino no tiene actualizada esta doctrina y tampoco se encuentra relacionada coherentemente con la legislación vigente. Dado que, el Componente Terrestre puede ejecutar dichas operaciones en su propio territorio o en el exterior, es necesario generar una doctrina acorde a los tiempos actuales y a la probable ejecución de dichas operaciones. Particularmente para la Gran Unidad de Batalla, nivel marco del presente trabajo, ya que es el nivel que ejecuta este tipo de operaciones durante un conflicto armado.

Ante este marco, cabe formularse el siguiente interrogante: ¿Cuáles son las bases por considerar para generar una doctrina de operaciones de estabilización en el de proporcionar seguridad en el área de responsabilidad de la Gran Unidad de Batalla? Este es la cuestión guía de esta investigación y direcciona al objetivo general de identificar los conceptos básicos sobre las Operaciones de Estabilización para responder a la necesidad operacional de las Fuerzas Terrestres del Instrumento Militar en el marco de futuras situaciones de conflicto de nuestro país, tomando como referencia la doctrina del Ejército de la República Federativa del Brasil y la del Ejército de Chile. Una vez halladas estas bases se podría elaborar una doctrina y procedimientos acordes a los tiempos actuales. Dicha doctrina podría ser empleada por la Fuerza de Despliegue Rápido por ejemplo, y de esta manera poder llevarla a cabo.

Para alcanzar el objetivo general, el presente trabajo, se apoya en tres objetivos específicos. El primero es el establecer las características principales de los factores esenciales del ambiente operacional relacionadas con las actividades y tareas del Componente Terrestre del Teatro de Operaciones en Operaciones de Estabilización desarrollados en la doctrina de los Ejércitos de Brasil y Chile y su aplicabilidad para Argentina. El segundo es delinear los aspectos más prominentes del proceso de planeamiento de comando en la identificación del

problema a resolver, su magnitud y naturaleza para el Ejército Argentino en eventuales Operaciones de Estabilización. El tercero es identificar el marco legal nacional que proporcione las bases sobre las cuales se determinen los alcances y naturaleza de la participación del componente terrestre en las operaciones de estabilización.

La respuesta al interrogante planteado permite determinar si la hipótesis de poseer una doctrina de operaciones de estabilización en el Ejército Argentino contribuye a su accionar eficaz en los conflictos modernos, se confirma o no. Es por eso que dicha pregunta y su respuesta está orientada a que los criterios para seleccionar las bases por considerar para proponer una doctrina de operaciones de estabilización abarcan desde el ambiente geográfico, social, político y cultural, hasta el netamente doctrinario y legal. Por ello, para poder llevar a cabo estas operaciones, se debe tener en cuenta el marco legal vigente. Dicho marco debe ser adecuado y, llegado el caso, actualizado según posibles incongruencias entre las leyes que norman este tipo de operaciones en Argentina. Con respecto a la doctrina se debería generar una definición actualizada de las operaciones de estabilización y debería abarcar la finalidad, características y procedimientos operativos de empleo para ejecutar las operaciones.

La presente investigación es de carácter cualitativo y se utilizan tanto fuentes primarias como secundarias. Se realiza un análisis documental y bibliográfico basado en leyes, reglamentaciones, decretos y trabajos de investigación. Además, se compara doctrinas de otros países con la doctrina argentina, para identificar aquellos aspectos de interés que permitan definir los conceptos necesarios para determinar las bases de las operaciones de estabilización.

La estructura del trabajo está conformada por tres capítulos. El primero se vincula con el primer objetivo específico y detalla las características y causas que hacen complejo el ambiente operacional. El segundo capítulo se vincula con el objetivo específico de delinear los aspectos más prominentes del proceso de planeamiento de comando en la identificación

del problema a resolver. Y el último capítulo con el objetivo específico número tres que aborda el marco legal nacional que proporcione por consecuencia, la solución del problema militar a través de la ejecución de una operación de estabilización. Por último, se presentan las conclusiones donde se analiza el cumplimiento de los objetivos –tanto los específicos como el general– para confirmar la hipótesis planteada.

CAPÍTULO 1

La complejidad del ambiente operacional

Introducción

Toda operación militar se desarrolla, según nuestra doctrina, en un teatro de operaciones¹. Es en el mismo, en donde el comandante dispone de todos los medios para cumplir con el estado final deseado². Para alcanzar este último, es que el nivel operacional fija un objetivo operacional, que es la meta alcanzar con los medios con los que dispone, para lo cual debe tener en cuenta el ambiente operacional. Este entorno, el cual el estado mayor del nivel operacional lo analiza en forma integral y teniendo en cuenta todos los dominios, está conformado por distintos factores operacionales.

Es importante este análisis, ya que los elementos que operan en este ambiente interactúan en forma permanente con estos factores operacionales durante el desarrollo de toda la campaña. Los factores a los que se hace mención son los militares, no militares, geográficos y ambiental. (MC 20-01, 2013, pag. 98)

Dada la complejidad de esta relación entre los medios, los factores y los elementos del diseño operacional, es conveniente comprender y analizar profundamente todos estos actores, ya que las operaciones de estabilización cruzan transversalmente a todos. Lo que hace que este tipo de operaciones sean muy complejas, duraderas en el tiempo, más que cualquier otra, fuertemente influenciadas por los factores y determinantes en el cumplimiento del objetivo operacional y de alcanzar el estado final operacional.

Para facilitar esta tarea de análisis y planeamiento nuestra doctrina determina distintos niveles que permiten ejecutar este tipo de operaciones lo más acertadamente posible y

¹ Teatro de operaciones: aquel territorio, tanto propio como enemigo, necesario para el desarrollo de operaciones militares en el nivel operacional (PC 00-02, 2015, p 211)

² Estado final deseado: es la situación político o militar que debe existir cuando la operación se dé por terminada en términos favorables. (PC 20-01, 2014, p 16)

teniendo en cuenta, según el nivel, todas las variables mencionadas anteriormente en el presente trabajo.

Antes de continuar con el desarrollo del capítulo es conveniente hacer un paréntesis y comprender en donde se encuentra la Gran Unidad de Batalla dentro de la escala de niveles de la guerra y planeamiento.

Tabla 1. Relaciones entre niveles de la guerra, niveles de conducción, fines y medios.

NIVELES DE LA GUERRA	NIVELES DE CONDUCCIÓN	FINES	MEDIOS
Estratégico	Estratégico General o Nacional o Gran Estrategia	El Estado Final Estratégico / Político	Todos los medios del poder nacional
	Estratégico Militar	El Estado Final Militar	Todos los medios militares del poder nacional y eventualmente aquellos otros provenientes del poder nacional
Operacional	Operacional	El Estado Final Operacional en un Teatro de Operaciones	Los asignados al Teatro de Operaciones. (los correspondientes a cada Comando Subordinado)
Táctico	Táctico	Los resultados convenientes para obtener el Estado Final Operacional	Los medios enfrentados en cada operación militar (Gran Unidad de Batalla)

Fuente: PC 20-01 Planeamiento para la Acción Militar Conjunta, 2015, p 2.

Como se puede apreciar, la Gran Unidad de Batalla se encuentra en el nivel táctico del teatro de operaciones, y es el elemento que ejecuta y permite poder concretar el estado final

deseado y el cumplimiento de los distintos objetivos. Todo esto se ve materializado en los planes tácticos y de operaciones.

Operaciones de estabilización

Las operaciones de estabilización buscan como finalidad la de mantener o restituir un ambiente seguro y estable antes, durante y después de las operaciones militares. De esta manera la población y la zona debe ser lo menos afectada al daño colateral que produce una operación militar.

Otro concepto que hay que tener en cuenta, es que dichas operaciones, normalmente, son de carácter conjunto y combinado. A su vez, es conveniente aclarar que frecuentemente a este tipo de operaciones se las puede clasificar en función del tiempo. Es así que surgen las operaciones en desarrollo y las operaciones futuras. También, hay que tener en consideración que existe una fase previa a la ejecución propiamente dicha de las mismas.

Dicho esto, es menester recalcar que las operaciones de estabilización se llevan a cabo transversalmente a las dos operaciones anteriormente enunciadas y a la fase previa. En consecuencia se sobreentiende que estas operaciones se desarrollan antes y durante toda la campaña teniendo su punto culminante en la fase estabilización, dentro de la misma, y una vez finalizadas las operaciones ofensivas o defensivas.

A su vez, estas operaciones incluyen una numerable cantidad de actividades y tareas que pueden incluir desde apoyo a la seguridad, restauración inicial de los servicios básicos, hasta el apoyo al inicio a un gobierno. Obviamente, en relación a esto, comienzan a manifestarse operaciones complementarias. Solo por enumerar algunos, se pueden mencionar la movilización militar, protección civil, desmovilización, acciones de comunicación a la población, ayuda humanitaria y apoyo a la seguridad territorial.

En otros países, este tipo de operaciones se encuentran desarrolladas en su doctrina y ya las tienen perfectamente internalizadas producto de su experiencia de combate o de su injerencia en asuntos internos de su patria. Un ejemplo de esto es Brasil que las define de la siguiente manera:

El propósito de este capítulo es guiar a los planificadores y tomadores de decisiones sobre las Operaciones de Pacificación que pueden ocurrir dentro o fuera del país, dentro de la misión constitucional del Ejército de garantizar los poderes, la ley y el orden constitucionales, así como como la preservación del orden público y la seguridad de las personas y el patrimonio. Las operaciones de pacificación (Op Pac) comprenden el uso del poder militar en la defensa de los intereses nacionales a través de una combinación de actitudes coercitivas y constructivas, tanto internas como externas. Dichas misiones se proporcionan en los artículos 142 y 144 de la Constitución Federal de 1988, con el matiz de que, en el contexto de las Operaciones de Pacificación, estas misiones siempre se llevarán a cabo en un Estado de excepción declarado, ya sea Estado de defensa o Estado de defensa. En lo que respecta al entorno externo, el Estado de excepción no es obligatorio, como resultado de hechos o circunstancias que afectan la defensa del país o la seguridad del Estado. (Operações de Pacificação. EB 20- MC 10.217,2015, Cap. VI)

Además en este reglamento está especificado el marco legal que ampara a este tipo de operaciones, quien la conduce, las tareas que se llevan a cabo y los requisitos que debe cumplir para que lleve esa denominación.

Por otro lado, la doctrina chilena también tiene contemplado este tipo de operaciones. En su reglamento las llama operaciones militares distintas a la guerra (MOOTW).

La fuerza terrestre ejecuta MOOTW, como parte de las tareas propias de los ejes de cooperación al desarrollo nacional y a la paz internacional y, también, durante una crisis internacional que afecte los intereses nacionales. (RDO 20001, Operaciones, 2012, pag. 253)

En este reglamento se describen algunas características de este tipo de operaciones y del ambiente operacional en donde se ejecutan. Las más relevantes son que se desarrollan en un ambiente ambiguo y en donde las acciones militares son no líneas. También describe que el enemigo es frecuentemente asimétrico difuso y que hay gran cantidad de actores involucrados. Especial atención hace al tiempo de ejecución y al cumplimiento de objetivos, a lo que dice que posiblemente la duración temporal sea prolongada y que no se pueda concretar con los objetivos.

En otro apartado figura textualmente lo siguiente:

En las operaciones de estabilidad, las consideraciones civiles son especialmente importantes. La población civil, el gobierno de la nación anfitriona, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las entidades estatales propias y las organizaciones internacionales, pueden influir enormemente en el logro del objetivo. (RDO 20001, Operaciones, 2012, pag. 253)

Luego continúa clasificando las distintas operaciones que se pueden ejecutar con algunas definiciones más concretas. Las cuales son:

- Operaciones de paz.
- Ayuda humanitaria.
- Operaciones de búsqueda y rescate.
- Operaciones de evacuación de no combatientes.
- Apoyo militar a autoridades civiles.
- Implementación de sanciones y embargos.
- Vigilancia y protección de fronteras.
- Aplicación de la ley (cuando la normativa legal expresamente lo disponga).

A su vez Más allá de las distintas perspectivas y definiciones que tienen los distintos países, es ineludible que dichas operaciones se ven altamente afectadas por los factores del ambiente operacional. Los cuales, juegan un papel determinante en las mismas y pueden hacerlas fracasar o cumplir con la misión total o parcialmente.

Factores militares

En este factor lo que se analiza son distintas variables como la naturaleza del conflicto a enfrentar, las organizaciones gubernamentales o no y que se encuentren presentes en el teatro de operaciones. Además, se estudian las capacidades y limitaciones de las fuerzas que tengan influencia en el teatro de operaciones. Otros datos importantes son las características y organización doctrinaria de los componentes terrestres lo que determina la eficacia de las mismas.

Sin lugar a dudas, en este nivel, el factor más relevante es la naturaleza del conflicto. Ya que la misma incide directamente en la misión, la organización, magnitud y aptitud del componente terrestre a emplear. También condiciona los tiempos de ejecución de una operación y la manera de llevarlas a cabo. Dicha naturaleza frecuentemente es una combinación de variables convencionales, urbanas, químico biológico nuclear, cibernéticas, irregulares, es decir una conjunción híbrida y asimétrica de la guerra. Esta es la principal característica y que definen a las operaciones de estabilización.

Factores no militares

Estos factores pueden ser la política internacional y nacional, el económico, el demográfico y el cultural. Pero, hay dos que son determinantes en una operación de estabilización, que son el factor social y el factor de los medios de información y su influencia en la opinión pública.

Factor social

La trascendencia que tiene este factor en el ambiente operacional y en las operaciones, hace que el comandante de una Gran Unidad de Batalla deba analizarlo profundamente y solicitarse a su comandante del teatro de operaciones toda la información necesaria para poder operar exitosamente. En ese estudio se debe incluir la sociedad con sus instituciones y organizaciones que los representan en el área asignada. Básicamente, se debe comprender la cultura de esa población. La estabilización al iniciarse antes, durante y después de las operaciones, llamadas defensivas u ofensivas, terminan fomentando un impulso político, ideológico y por sobre todo social. Que si no es direccionado correctamente conlleva al fracaso de la operación. Esto es así, porque este tipo de acciones se desarrollan en un período de transición permanente. Lo cual genera que se ejecuten operaciones residuales de naturaleza no convencional³.

Este factor es el que hace que estas operaciones sean interagenciales con una coordinación y empleo integrado de todos los medios a disposición. De esta manera se busca incidir en la conducta, plano psicológico, de la población y poder lograr una imagen positiva del componente terrestre que en consecuencia derrama en el resto de los elementos empleados y los niveles superiores de las fuerzas.

Factor de la media información y la opinión pública

Toda la información que se disemina por los medios públicos, ya sean gráficos audiovisuales o por internet a través de las redes sociales, condicionan el ambiente operacional. Es por eso que la comunicación en masa afecta e influye a los políticos, comandante, integrantes de las organizaciones militares y a la población. Hoy en día no solo los especialistas en información

³ Convencional: Que resulta o se establece en virtud de precedentes o costumbres. (RFP-99-01 Terminología Castrense de Uso en el Ejército Argentino, 2001, p.76)

son los comunicadores, sino que cualquier individuo lo es, lo que implica que es sumamente importante dominar este factor para mantener el equilibrio deseado durante la estabilización.

Es habitual que se conformen elementos especialistas en recibir, analizar, clasificar y distribuir la información. Además serán los mismos que ejecutan las operaciones de información para influir en la población como en las tropas del enemigo. Este último puede ser de cualquier índole como la población, insurgentes, tropa convencional, especialistas informáticos, medios de comunicación, fuerzas especiales, organizaciones no gubernamentales y estatales.

Si el comandante de la Gran Unidad de Batalla a su nivel y mientras ejecuta las operaciones, logra mantener la percepción de la población a su favor obtendrá una libertad de acción que le permitirá ejecutar el resto de las operaciones sin inconvenientes logrando el nivel de legitimidad necesario para que no fracase la misión. Otro punto importante es la recepción instantánea de noticias como se expresa a continuación:

Uno de los fenómenos más notorios y de uso masivo son las redes sociales. Estas nuevas tecnologías se denominan efecto instantáneo de la información, que se deben tener muy en cuenta en la ejecución de las operaciones de información, y consiste en la emisión gráfica de imágenes, videos o relatos en tiempo real de operaciones militares de acuerdo a una interpretación personal de la percepción de la situación. Los daños pueden ser muy graves, por lo cual el estudio de este entorno debería al menos abarcar los siguientes aspectos: Medios de comunicación existentes, infraestructura de telecomunicaciones, nivel cultural de la población civil, actitud de esta población civil hacia los medios de comunicación.

(MY MARTINO, 2018, pag.11)

Por último, es importante resaltar que este factor va a determinar en gran medida la duración temporal de intervención, el cumplimiento del objetivo operacional y el estado final deseado por parte del componente terrestre del teatro de operaciones.

Factor geográfico y ambiental

Lo que se tiene en cuenta de estos factores son las características significativas del teatro de operaciones. Las mismas se clasifican en ventajas y desventajas que puedan facilitar o dificultar las operaciones propias y las del enemigo.

En de vital importancia para el componente terrestre poder disponer de información y de consideran los recursos de la zona, infraestructura, servicios, zonas urbanas y vías de comunicación. Esto le permitirá al comandante de la Gran Unidad de Batalla discernir que recursos emplear y cuales no para ejecutar las operaciones en forma exitosa y sin afectar en demasía a la población.

En relación al factor geográfico se consideran aquellas peculiaridades del terreno que afecten al nivel táctico. Esto quiere decir, que la cartografía que se emplea es de una escala que permita ver los centros urbanos, caminos principales, ríos y elevaciones más importantes. Estos dos factores tienen incidencia en la ejecución de las operaciones por consecuencia en los planes que se confeccionan ya que la base de los mismos se inicia con estos datos.

Conclusiones parciales

En relación a lo expresado precedentemente se puede concluir que en la actualidad las operaciones de estabilización son la columna vertebral de un teatro de operaciones en lo que hace a las acciones de combate y no combate. Esto es dado por su prolongación en el tiempo y por los distintos factores que afectan al ambiente operacional en donde se desarrollan este tipo de operaciones. Todo esto es necesario tenerlo en cuenta ya que el elemento que lleva a cabo este tipo de operaciones es el componente terrestre del teatro de operaciones el cual normalmente va a estar conformado por una Gran Unidad de Batalla. Es necesario que este

elemento conozca acabadamente el ambiente operacional y sus factores ya que le incidirán directamente en el desarrollo de sus operaciones.

CAPÍTULO 2

El problema militar en las operaciones de estabilización

Introducción

Las operaciones de estabilización requieren que el proceso de planeamiento de comando (PPC) sea lo más holístico posible, producto de la diversidad de tareas que se deben realizar y el objetivo tangible o no que se debe cumplir. Además, como se describe en el presente trabajo los tiempos son prolongados y el equilibrio que se busca mantener o alcanzar siempre es frágil.

Al igual que en cualquier tipo de operación es necesario prever las posibles desviaciones que sufra el plan y para ello a que tener planes alternativos. De esta manera PPC se mantendrá adaptando en forma continua y funcionando como un ciclo. Esto hace que dicho método sea el factor determinante en hallar la solución al problema producto de la gran cantidad de actores y variables que interactúan en este nivel. Todo esto da como resultado que las operaciones de estabilización deben ser flexibles y adaptables al ambiente operacional.

Como resultado de esto, se pueden determinar cinco pasos a seguir durante la planificación de la estabilización. Los mismos son el planeamiento, la preparación, ejecución, evaluación y la estrategia de salida. (MY MARTINO, 2018)

Si bien, todos los pasos dependen uno de otro, es recomendable resaltar que la estrategia de salida es el más importante de todos ellos, y el que se describe a continuación.

Estrategia de salida

Esta etapa de la planificación es importante porque a diferencia de las operaciones ofensivas y defensivas, las de estabilización son mucho más prolongadas, hay mayor

coordinación con actores y el eje central es la población civil. Esto demanda un minucioso análisis de los procedimientos a seguir para la salida de las tropas, ya sea definitiva o porque son relevadas con otro contingente.

Es necesario que cuando la situación se empiece a normalizar se inicie el repliegue controlado y coordinado de las fuerzas para evitar el quiebre de esa estabilización.

Coordinación y cooperación

Dada la complejidad del ambiente operacional y la numerosa cantidad de actores, estas dos actividades son de suma importancia. Si bien están permanentemente en todas las fases de la estabilización, previa ejecución y pos, es necesario entender que significa cada una. La coordinación es:

Consiste en establecer acuerdos entre los distintos responsables de las partes constitutivas de una actividad, para asegurar una armónica y coherente acción común. Es la única actividad que asegura una adecuada y metódica relación de las partes que intervienen en las operaciones previstas. (RFP-99-01 Terminología Castrense de Uso en el Ejército Argentino, 2001, pag.76)

Mientras que la cooperación es una acción que realiza un elemento para coadyuvar a otro u otros para lograr un fin común mediante acuerdos previstos. ((RFP-99-01 Terminología Castrense de Uso en el Ejército Argentino, 2001)

Observando estas dos definiciones y considerando las particularidades de una operación de este tipo, es necesario que estas dos actividades sean fundamentales. Además debe existir una jerarquía y una conducción centralizada para poder llevar a cabo estas dos tareas, es en sí, controlarlas para cumplir con la misión y re direccionar si es necesario.

Diseño operacional

En la estabilización los elementos del diseño operacional⁴, se emplean igual que en cualquier otro tipo de operaciones. Obviamente por las características particulares que ya se vienen escribiendo hay elementos⁵ que son más relevantes que otros. Este trabajo define como los más importantes el estado final deseado (EFD) y las líneas de operaciones. El momento, el ritmo y el centro de gravedad, dado que, normalmente la estabilización demanda años pueden ir variando en el transcurso del tiempo. También, esas modificaciones que sufren son comunes a las otras operaciones. Pero los otros dos elementos son esenciales primero porque con el EFD tenemos la misión a lograr y esta nos condiciona para el resto del planeamiento y ejecución de la estabilización.

Las líneas de operaciones son importantes porque un correcto establecimiento de estas, no solo nos permite superar los cambios de los elementos del diseño, sino que, otorga los objetivos y misiones a los elementos subordinados y permite lograr una acertada coordinación, cooperación y control de la estabilización.

Estado final deseado operacional

En este tipo de operaciones en donde se conjugan tareas no militares con las militares y es necesaria una gran coordinación de medios, es vital que el estado final deseado sea definido y obtenible. Incluso si muta a lo largo de la estabilización. Esto es así ya que es el punto de partida para toda la planificación y el despliegue de medios. Normalmente este proceso se ejecuta con organizaciones militares, gubernamentales civiles y organizaciones no gubernamentales. Entre los EFD más comunes en este tipo de operaciones se pueden

⁴ Es la extensión práctica del proceso creativo (arte operacional), que se ejerce sobre elementos que reaccionan en forma diferente ante los mismos o diversos estímulos. (PC 20-01, planeamiento para la Acción Militar Conjunta, 2014, p.13)

⁵ Elementos del diseño: estado final deseado, centro de gravedad, puntos decisivos, líneas de operaciones, el momento y el ritmo. (PC 20-01, planeamiento para la Acción Militar Conjunta, 2014, p.16)

encontrar el de fortalecer un gobierno legítimo, reconstruir infraestructura y restablecer un estado de derecho.

Líneas de operaciones

Las líneas de esfuerzo (LDO) son el conjunto de actividades y acciones, relacionadas y dependientes entre sí, fundamentales para el planeamiento de una estabilización. Cada una de estas LDO unen puntos decisivos que conllevan un plan de operaciones entre cada uno. Son planificadas y orientadas a hacer converger todos los medios disponibles en el acceso al centro de gravedad, y de esta manera, alcanzar el EFD.

También sirven para llevar un control de todas las acciones que se llevan a cabo a lo largo del tiempo. Facilitan la conducción de los medios que pueden ser nacionales, internacionales, estatales o no. Además, permite integrar las acciones militares con las no militares.

Como en cualquier otra operación se determina una LDO principal y otras secundarias para alcanzar el EFD. Otra facilidad que tiene es que permite medir el estado de equilibrio del ambiente operacional, redistribución de fuerzas si es necesario y por sobre todo permite tener una visión holística actualizada de la operación.

Hay que marcar la salvedad que estas LDO normalmente tienen elementos, puntos decisivos y planes de operaciones totalmente distintos a los de una operación militar convencional. Ya que, en las mismas, se ve plasmado en mayor grado la coordinación y cooperación interagencial.

También al ser la población civil el eje central de estas operaciones consecuentemente se ve reflejado en éstas LDO puntos decisivos que no son los normalmente denominados militares.

Por último, es importante recalcar que mediante este gráfico el comandante tiene el control y la toma de decisiones en centralizada. Mientras que permite que la ejecución sea descentralizada.

Conclusiones Parciales

El desarrollo de las operaciones militares, en especial las operaciones de estabilización exigen que el comandante de una Gran Unidad de Batalla tenga junto a su estado mayor un acabo conocimiento no solo del proceso de planificación de comando, sino también del planeamiento a nivel operacional.

Es así que, si bien el componente terrestre se encuentra en un nivel táctico, debe considerar y planificar en función del estado final deseado, líneas de operaciones, ya que es el elemento que va a ejecutar todas las acciones en el marco de una operación de estabilización. Además, se debe tener en cuenta de forma primordial una estrategia de salida ya que normalmente es en donde radica el mayor de los inconvenientes y que genera que las operaciones de estabilización perduren en el tiempo más de lo previsto.

. CAPÍTULO 3

El marco legal de las operaciones de estabilización en nuestro país.

Introducción

Para poder abordar el aspecto legal e interpretar de qué manera ejecutar las operaciones de estabilización, se efectúa un análisis de conceptos de la Seguridad y la Defensa Nacional, los decretos reglamentarios de las leyes que abarcan estos dos conceptos y la Constitución Nacional. Teniendo en cuenta que el componente terrestre será uno de los elementos principales de ejecución de las mencionadas operaciones, se versará en el marco legal para plantear las diversas concepciones propias del empleo de la fuerza. Por último, se expondrá en forma comparativa la regulación legal de países considerando las situaciones particulares en las que desarrollan y emplean las fuerzas

Antes de iniciar con el análisis de cada uno de estos conceptos se tiene que interpretar qué es la seguridad, el desarrollo y el bienestar que un Estado busca alcanzar para todos sus ciudadanos y, de esta manera, obtener el bien común de la sociedad⁶. Lo que ocurre es que este bien común se ve afectado por distintos factores. Entre los más importantes se puede mencionar a las amenazas tradicionales o no tradicionales como los estados, terrorismo y narcotráfico. Entre las estructurales de un Estado o sociedad la más importante es la corrupción. Por último, están las amenazas catastróficas que pueden ser naturales o producidas por el hombre.

Desde la paz de Westfalia hasta nuestros días el concepto de seguridad en el mundo ha evolucionado. Esta transformación se puede dividir en cuatro etapas claramente diferenciadas en el tiempo. Una primera etapa abarca el período desde la conformación de los Estados hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En este período el estado es el principal actor

⁶ Esto se refiere a una concepción westfaliana del Estado.

tanto como sujeto y objeto. Las relaciones eran interestatales y el poder que se usaba para la seguridad era duro, es decir, poder militar. La república argentina en ese período estaba alineada a ese concepto de seguridad. La siguiente etapa es todo el período de la Guerra Fría, que abarca desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la caída de la Unión Soviética. Durante este tramo, la Nación siguió siendo el principal actor, pero, comenzaron a surgir los conflictos de baja intensidad o guerra asimétrica. También aparece el concepto de defensa colectiva en la cual, se conforman alianzas de países de similar ideología para enfrentar una amenaza militar común.

Otra doctrina que surge en este período es el de la seguridad colectiva implementada y fomentada por la ONU. Este organismo es el principal promotor de este tipo de seguridad ya que normalmente actúa neutralizando el conflicto una vez surgido. Se proscribió el recurso del uso de la violencia como forma de salvaguardar los intereses nacionales, salvo en caso de autodefensa. Además, se contemplan otros aspectos relacionados al concepto de seguridad que no son estrictamente militares. También se crean agencias especiales para la seguridad de los Estados. La República Argentina continúa alineada con este concepto y se promulgan varias leyes. En 1948 fue promulgada la ley de Organización de la Nación para Tiempos de guerra, la cual establece que todos los factores del poder nacional deben prepararse y actuar en pos de la defensa, el concepto de la Nación en Armas.

En 1966 fue promulgada la de Defensa Nacional. La cual integra el concepto de Seguridad Nacional absorbiendo el de Defensa Nacional. Se crean distintos organismos como el Consejo Nacional de desarrollo (CONADE), Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y el Consejo Nacional de Ciencia y tecnología (CONACYT), todos estos entes gubernamentales estaban relacionados con el Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo que estaba orientado a la Seguridad Nacional. Aparece el concepto de conmoción interna y compromete el empleo de las FFAA en el marco interno. En 1988 se vuelve a promulgar una nueva ley de Defensa

Nacional, en donde se separa netamente el concepto de Seguridad Interior y el de Defensa Nacional con sus respectivos alcances y limitaciones en el empleo del poder militar.

La siguiente etapa, comienza a partir de 1991. A este período se lo denomina Post Guerra fría. En el mundo aumentan los conflictos asimétricos, si bien las naciones siguen siendo el objeto fundamental de la seguridad, ahora aparecen actores no estatales y transnacionales con sus relaciones respectivas. La seguridad pasa a ser multidimensional y las amenazas pueden ser tanto internas como externas. A su vez, los poderes pueden ser duros o blandos. Esto del poder blando aparece en 1973 con la Crisis del Petróleo. De hecho, con ese conflicto surge todo un paradigma teórico que pone en jaque al realismo que solo contemplaba hasta el momento al poder como militar.

Empieza a diluirse el concepto de soberanía por el de Seguridad Cooperativa⁷. También, surge el concepto de Seguridad Humana⁸. En esta etapa, el país no evoluciona y mantiene los conceptos normados en la ley del año 1988 en donde claramente para que actúe el instrumento militar el agresor debe ser externo y estatal. El último período que se menciona es post 11 de Septiembre en donde se acrecientan y tienen más valor los conceptos de seguridad mencionados anteriormente. Es en este período que surge un nuevo concepto de Seguridad llamada Sostenible. Esta integra los conceptos de Seguridad Nacional, Humana y Colectiva.

En el país durante casi dos décadas se mantuvo el concepto normado en la ley del año 1988. A través del decreto Nro. 683/18 y de la Directiva Política de Defensa Nacional del mismo año se empezó a modificar el empleo de instrumento militar y también a cambiar los tipos de amenazas a las que se entienden en todo el mundo. De esta manera, se empieza a incorporar el concepto de seguridad similar al empleado en todo el mundo.

⁷ Se define seguridad cooperativa cuando “Se actúa antes, previniendo el surgimiento de conflictos que puedan alterar la seguridad de los estados miembros” (David A. Hardy Videla, 2003. p. 5).

⁸ Según se señala “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos” (Resolución 66/290 Asamblea general, 2012, p.1)

Por lo expuesto anteriormente, se puede llegar a manifestar que en el sistema de seguridad de la República Argentina, las palabras seguridad y defensa no tienen el mismo significado y generan algunas incoherencias y excesiva burocracia, cuando se instrumentan las leyes en forma práctica y se emplean los medios militares ya sea en el ámbito interno o externo. Lo cual, demanda un análisis por separado de cada uno de estos conceptos y poder lograr una mejor interpretación.

Algunos autores hacen referencia a este tema comentando que Argentina aún no ha llegado a tener la misma mirada en lo que refiere a seguridad y defensa a comparación del resto del mundo. Si se toman en cuenta las nuevas amenazas el estado en su conjunto y no solo las fuerzas de seguridad tienen la obligación de ser más seguir para sus ciudadanos. (V Congreso de Relaciones Internaciones, 2017)

La base de partida para desglosar estos conceptos es a partir de la Constitución Nacional que en su preámbulo manifiesta:

Nos, los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina. (Constitución de la Nación Argentina, 1994, pag.1)

A raíz de esto, se puede apreciar que la norma de mayor jerarquía legal y que es la base de la organización del Estado nacional no hace diferencia entre uno u otro concepto. Esta marcada separación entre defensa y seguridad comienza a vislumbrarse al momento que se promulgan las leyes respectivas.

Ley de Defensa Nacional, N° 23554

Esta ley fue promulgada en el año 1988 y dispone que:

La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Ley de Defensa Nacional, 1988, Art. 2)

Analizando solamente este artículo, se aprecia que la defensa es tomada en forma integral y que no hay ninguna distinción entre esta y la seguridad, pero en otro apartado menciona lo siguiente:

Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial. (Ley de Defensa Nacional 1988, Art. 4)

En este artículo ya disocia defensa y seguridad. Si bien esta separación es muy general, cuando se implementa la reglamentación, se define claramente el accionar de las Fuerzas Armadas.

Reglamentación de la ley de Defensa Nacional (Decreto Nacional 727/2006)

En dicha reglamentación se encuadran taxativamente las bases jurídicas, funcionales y orgánicas esenciales para la preparación, ejecución y el control de todo lo relacionado a la defensa nacional. También establece la finalidad del sistema, cómo se conforma su estructura y los elementos componentes.

Asimismo, en esta reglamentación también queda literalmente expresado lo siguiente:

Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior. Se entenderá como "agresión de origen externo" el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas." (Decreto Nacional 727, 2006, Art. 1)

Es evidente que con este artículo queda claramente definido en qué tipo de agresiones pueden ejecutar acciones y tareas las Fuerzas Armadas argentinas. Esto permite vislumbrar que hay otras leyes y normas que coartan las funciones del instrumento militar. A su vez, este decreto también restringe y determina la finalidad por la cual se debe comprar material bélico, adiestramiento, inteligencia y planeamiento.

El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior. (Decreto Nacional 727, 2006, Art. 3)

Con estas normas regulatorias todo queda acotado a una agresión, estatal de origen externo y en ello se focalizan las FFAA. Pero no quita que no puedan ejecutar operaciones de estabilización en el marco de conformarse un Teatro de Operaciones.

Decreto Nacional 683/2018

Este decreto tiene como finalidad modificar el artículo 1 y 3 del decreto 727/2006. En dichos artículos ya se habilita la posibilidad de actuar en el marco interno, pero continúan algunas restricciones. Uno de los artículos modificados describe lo que sigue:

Las Fuerzas Armadas enmarcarán su planeamiento y empleo en los siguientes tipos de operaciones: Operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación; Operaciones dispuestas en el Marco de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (O.N.U.) u otros organismos internacionales; Operaciones encuadradas en la Ley N° 24.059 y Operaciones en Apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional. A tales efectos, ajustarán su formulación doctrinaria, planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios de conformidad a las previsiones de la Ley N° 23.554, con las limitaciones previstas en las Leyes N° 24.059 y N° 25.520. (Decreto Nacional 683, 2018, Art. 3)

Otro artículo del decreto describe que las FFAA que no solo pueden ser empleadas contra agresiones estatales de origen de externo, sino que amplía el abanico de posibilidades a las agresiones de origen externo que no necesariamente deben ser estatales y lo enmarca en la clasificación de agresiones de la ONU.

Con esta nueva reglamentación se puede considerar que se permite al instrumento militar realizar tareas en el marco interno, que forman parte de una operación de estabilización.

Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto Nacional 703/2018).

Este decreto tiene por finalidad plasmar de manera escrita la Directiva de Política de Defensa Nacional. En dicha directiva, se menciona, que el país debe contar con la capacidad de anticipar, disuadir y superar las amenazas, riesgos y desafíos del siglo XXI que afecten su seguridad estratégica nacional.

También cita que la defensa nacional involucra a otros actores y organizaciones del estado. Dado que, el conjunto de variables que manejan las nuevas amenazas trasciende el ámbito específico de la defensa. A su vez, este documento se divide en tres capítulos. En el primero, hace una apreciación de situación global y regional dando distintos parámetros de la situación actual y las distintas amenazas que existen actualmente.

En el segundo, describe brevemente el posicionamiento del país en el mundo y en la región. Además, enumera los riesgos que debe enfrentar la defensa nacional. Estos riesgos son la competencia por los recursos estratégicos, ataques externos a objetivos estratégicos e impacto de la criminalidad transnacional.

En el tercero, especifica las prioridades y lineamientos para la reforma del sistema de defensa. En donde en uno de sus apartados señala:

El Instrumento Militar será empleado de forma disuasiva o efectiva ante conflictos originados por agresiones de origen externo contra espacios de jurisdicción nacional, la soberanía, la integridad territorial, la capacidad de autodeterminación de la REPÚBLICA ARGENTINA y la vida y libertad de sus habitantes, o ante cualquier forma de agresión contemplada en la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. En cumplimiento de esta función, el Instrumento Militar de la Nación priorizará, en tiempo de paz, el desarrollo de los siguientes tipos de operaciones: Vigilancia y control de los espacios soberanos, Protección de Objetivos Estratégicos, Apoyo a la Política Exterior, Apoyo al Sistema de Seguridad Interior, Apoyo a la Comunidad y Apoyo a la generación de conocimiento científico. (Decreto Nacional 703, 2018, Cap. 3, Art. 1)

Con este decreto ya se puede apreciar el cambio necesario de doctrina de las FFAA para poder afrontar de manera exitosa las misiones que este documento les asigna. Esto es en función de las nuevas amenazas y los objetivos e intereses a resguardar.

Decreto Nacional 571/2020

Este decreto tiene como finalidad dejar sin efecto el decreto 683/2018 y volver a dejar en vigencia el decreto 727/2006. De esta manera se vuelve a retrotraer las acciones que puede llegar a ejecutar el componente terrestre en operaciones de estabilización, dificultando su eficiencia y cumplimiento de la misión.

Directiva de Política de Defensa Nacional (Decreto Nacional 457/2021)

Este decreto, al igual que su antecesor, tiene por finalidad plasmar la política de defensa nacional que regirá durante la administración en curso. Las variantes principales con el anterior son que se vuelve a ratificar que las agresiones son de origen externo y llevadas a cabo por FFAA de otro estado. No dando lugar a los nuevos tipos de amenazas ni al concepto de guerras híbridas. De esta manera queda nuevamente muy limitado la ejecución de operaciones de estabilización.

Relación entre la ley y los decretos.

Al estudiar todas las normas y sus respectivas reglamentaciones, con sus modificaciones, queda claro que el instrumento militar se encuentra encuadrado a las agresiones externas de cualquier tipo, pero siempre llevadas a cabo por FFAA de un estado. *Ergo*, pueden ejecutar operaciones de estabilización en este marco, no así en un ámbito interno si es que no se declara el estado de sitio o se conforma un teatro de operaciones.

También hay que tener en cuenta que la ley comprende dentro de sus artículos la organización territorial y la movilización de tropas. Otro aspecto que menciona la ley en su artículo 5, es que la defensa nacional abarca todos los espacios geográficos continentales, mares, insulares y aéreos en donde el marco legal de una campaña las FFAA deban defender

los intereses de la nación, en consecuencia, puedan ejecutar operaciones de estabilización. Lo escrito anteriormente es relacionado al accionar interno del instrumento militar. Distinto es cuando se hace referencia al ámbito externo, ya que el Estado argentino solo considera una proyección de sus medios militares en el marco de la ONU, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), alguna alianza continental como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en proceso de extinción, o una fuerza militar combinada como la Cruz del Sur con el vecino país de Chile. En este marco, las leyes argentinas no prevén una agresión estatal, sino que se rigen por las normativas de estos tratados u organismos. Es así, como se observan contingentes argentinos desplegados en Haití, claro caso de una operación de estabilización, o Chipre. Al hacer una regresión en el tiempo se puede hacer mención a las misiones en Kosovo o Yugoslavia.

Ley de Seguridad Interior 24.059

Esta ley establece nítidamente las funciones de las fuerzas policiales y las fuerzas armadas.

En un artículo están expresadas específicamente estas tareas:

En particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis- que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior. (Ley de Seguridad Interior 24059, 1991, Art. 27)

Además, en esta ley queda estatuido y delineado el ámbito geográfico que abarca la seguridad interior en el territorio argentino. También, quedan demarcadas Las coordinaciones que hacen el Consejo de Seguridad Interior y el Consejo de Defensa Nacional, otros

organismos gubernamentales y no gubernamentales como los distintos ministerios, Cruz roja argentina, Médicos sin frontera y otras organizaciones de ayuda humanitaria. Esto, permite determinar las responsabilidades y alcances de las tareas que tiene cada uno.

Concepto Regional de Seguridad y Defensa.

Es ineludible afirmar que en la región cada uno de los países tiene problemáticas distintas, agresiones variadas, problemas internos y externos. Estas variables descriptas, y la diversidad de actores que actualmente tienen injerencia en la seguridad y defensa, hace que el estado disminuya paulatinamente el monopolio que ejerce sobre las mismas. Es más, la seguridad no solo es estatal, en la actualidad, se considera la seguridad del individuo. Esto trae consecuencias directas en las normativas de defensa y seguridad de los Estados de la región.

Lo cual, genera un enfoque de una seguridad, que incluye la defensa multidimensional y que no actúa o se organiza de forma lineal. Esto origina generando acciones que protegen tanto al país como a la persona.

Cabe destacar, que en la actualidad las amenazas ya no son solamente estatales. En otros términos, que existen amenazas transnacionales y que actúan en todos los dominios o dimensiones. Por tanto, los países han tratado de clasificarlas y mencionar algunas, como el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza, tráfico de armas, desastres naturales, enfermedades, corrupción, ataques cibernéticos, trata de personas, y un sinnúmero de amenazas más, que hacen que cada vez sea más complejo el accionar del estatal y en consecuencia las normas que tienen que aplicar para su defensa y seguridad.

Claros ejemplos hay en distintos países como Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, México, Bolivia y Chile, por mencionar algunos, en donde sus FFAA, indistintamente del tipo de agresión que reciban, accionan para defender al Estado. Esta defensa es en función de la seguridad de los individuos, intereses nacionales, soberanía u alguna otra cuestión. En sus

normas y leyes, con algunas pequeñas modificaciones, está contemplado el empleo de las fuerzas militares y las coordinaciones con fuerzas de seguridad y otros organismos estatales y no gubernamentales. Posibilitando la realización de tareas en el marco interno y externo que son netamente características de las operaciones de estabilización sin inconvenientes o limitaciones.

Conclusiones Parciales

En relación con lo desarrollado en el capítulo precedente, es evidente que pese a algunas aclaraciones particulares la normativa legal vigente en nuestro país es netamente restrictiva a lo que hace a ejecución de operaciones de estabilización. En principio porque diferencia seguridad de defensa, cosa que en prácticamente todo el mundo no ocurre. Seguidamente porque tipifica taxativamente a quien, y sobre que agresión pueden accionar nuestras FFAA, lo cual los conflictos actuales demuestran que no es como norma nuestra legislación.

Por último, que evidenciado que los países de la región han evolucionado en su normativa legal en consecuencia con sus doctrinas de empleo de sus FFAA permitiendo que puedan ejecutar operaciones de estabilización tanto en el marco interno como externo, en concordancia con la evolución de los conflictos actuales.

Conclusiones

En el presente trabajo se propuso investigar que, para la generación actualizada de doctrina sobre operaciones de estabilización, las bases son los factores políticos, culturales, geográficos y legales. Además, que con la doctrina y leyes vigentes se puede, escribir un nuevo marco teórico remarcando la finalidad, características y procedimientos operativos de empleo.

El ambiente operacional, el proceso de planeamiento, doctrina propia y de otros países, sumado la legislación vigente fueron el eje central del presente trabajo. Cuyo interrogante ha sido: ¿Cuáles son las bases por considerar para generar una doctrina de operaciones de estabilización en el nivel operacional?

El objetivo general del trabajo final fue identificar las bases, mencionadas anteriormente, para proponer la generación de una doctrina de operaciones de estabilización en el nivel Gran Unidad de Batalla e identificar los conceptos básicos sobre las Operaciones de Estabilización para responder a la necesidad operacional de las Fuerzas Terrestres del Instrumento Militar en el marco de futuras situaciones de conflicto de nuestro país, tomando como referencia la doctrina del Ejército de la República Federativa del Brasil y la del Ejército de Chile. De este objetivo se derivaron otros tres: en primer lugar, e establecer las características principales de los factores esenciales del ambiente operacional relacionadas con las actividades y tareas del Componente Terrestre del Teatro de Operaciones en Operaciones de Estabilización desarrollados en la doctrina de los Ejércitos de Brasil y Chile y su aplicabilidad para Argentina. En segundo lugar, delinear los aspectos más prominentes del proceso de planeamiento de comando en la identificación del problema a resolver, su magnitud y naturaleza para el Ejército Argentino en eventuales Operaciones de Estabilización. En tercer lugar, identificar el marco legal nacional que proporcione las bases sobre las cuales se

determinen los alcances y naturaleza de la participación del componente terrestre en las operaciones de estabilización.

Inicialmente, con la introducción, se pudo vislumbrar los orígenes de las hoy llamadas operaciones de estabilización y su evolución hasta lo que son actualmente. También se desarrolló las misiones en donde el instrumento militar argentino ejecuto alguna de las tareas que conllevan la estabilización de una región determinada. A su vez, también se expresan algunos conceptos iniciales de seguridad y defensa como así las distintas adaptaciones de los mismos a los tiempos actuales. Por último, se puede concluir que los países han ido evolucionando en la ejecución de las operaciones de estabilización en función de la metamorfosis de los conflictos contemporáneos, pero, no así nuestro país.

En relación al primer capítulo en donde se analizó en primera instancia el ambiente operacional, podemos extraer que los factores del mismo son los que lo van modificando y haciendo cada vez más complejo. Que, al analizar dichas variables, el social es el más importante y el que determina el éxito o no de una estabilización.

En el segundo capítulo un punto importante lo marca el estado final deseado, ya que este es el que termina orientando todo el proceso de planeamiento, cual es la meta alcanzar, los medios que se van a emplear, tareas a ejecutar y que es lo que espera la estrategia y el comandante que se logre. Pero por sobre todo que el nivel táctico y en este caso la Gran Unidad de Batalla es la responsable de la ejecución y de su cumplimiento. Otro elemento que se concluye, que es importante, del diseño operacional son las líneas de esfuerzo ya que las mismas no solo permiten determinar las tareas, puntos decisivos, que medios ejecutan cada acción, sino que además facilita el comando y control de las operaciones en curso por parte del componente terrestre. También, se resalta que la estabilización probablemente dure varios años y que va a ser ejecutada por múltiples actores gubernamentales o no. Es por eso que la coordinación y la cooperación interagencial son un factor clave para el éxito de la operación.

Con respecto al tercer capítulo en donde se abordó todo el marco legal vigente en Argentina y en algunos países de la región, se analizó cada una de las normas legales que se encuentran en vigencia en cada estado y especialmente las limitaciones o facilidades que otorgan en cada uno de los casos estudiados. En relación con esto se puede concluir que salvo Argentina el resto de los países de la región no tienen distinción entre seguridad y defensa, actuando sus fuerzas armadas y de seguridad de manera integral. Que las normas legales en estos países no son restrictivas en el empleo del instrumento militar para este tipo de operaciones dentro y fuera de su territorio.

También se analizó y concluyó que en el país las leyes son restrictivas para el accionar militar. Sobre todo, en el marco interno, pero permiten ejecutar este tipo de operaciones encuadrándolas en dos oportunidades. Una es cuando se declara el estado de sitio y la otra cuando se conforma un teatro de operaciones. Otro aspecto a remarcar es que con el Decreto Nacional 683/18 y 703/18 se contemplaban a las nuevas amenazas que se consideran en el resto del mundo. Pero con la normativa vigente actual, Decreto Nacional 457/21 y 571/20, queda muy restringido el accionar en operaciones de estabilización, delimitando de manera taxativa el tipo de agresión y el marco en el cual se puede accionar.

Finalmente se puede concluir que, para el Ejército Argentino, poseer una doctrina de operaciones de estabilización contribuiría a un accionar eficaz en los conflictos modernos, que pese a las restricciones legales, se pueden ejecutar operaciones de estabilización, que la doctrina es escasa e inadecuada y que si bien, hoy no se las denomina de esa manera, se llevan cabo en el marco interno, algunas de las tareas que están contempladas en una estabilización.

Lo expresado anteriormente confirma parcialmente la hipótesis planteada en el presente trabajo, ya que las bases por considerar para generar una doctrina de operaciones de estabilización son el factor geográfico, político, militar, ambiental y el legal. Que si bien, ya se encuentran escritos en los reglamentos, habría que actualizar dichos factores.

Por último, cabe destacar que la actitud estratégica del Estado argentino es defensiva. En consecuencia, es muy probable que se lleve a cabo una estabilización en el propio territorio, es decir en el marco interno. Es por eso que es imperioso adecuar y actualizar la doctrina, contemplando el marco legal vigente, para que el Ejército Argentino pueda actuar eficientemente en una operación de este tipo tan compleja y prolongada en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2012). Resolución 66/290. Nueva York.
- CA Kenny, A., CR Locatelli, O., & TC Zarza, L. (2015). Arte y diseño operacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- CA Hardy Videla, David (2003). *La seguridad cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución*, Revista Marinera. Armada de Chile.
- Constitución Argentina (1994). Preámbulo, Ciudad de Paraná.
- ARICHULUAGA F. (2019) *Trabajo Final Integrador. La ejecución de las operaciones de estabilización para proporcionar seguridad y control en el área de responsabilidad del nivel operacional*. Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- CR Zarza, L. (2019). Clase de Asuntos civiles al curso del Nivel I. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- CR Zarza, L. (2018). *De las Operaciones Militares Conjuntas a la Defensa integral*. Revista visión Conjunta. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- Ejército Argentino (2001). *RFP 99-01 Terminología castrense de uso en el ejército argentino*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- Ejército Argentino (2001). *ROB 00-01 Conducción para las Fuerzas Terrestres*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- Ejército de la República Federativa de Brasil. (2015). *Operações de Pacificação*. EB 20- MC 10.217, Ciudad de Brasilia. Ministerio de Defensa.
- Ejército de Chile (2001). Operaciones RDO-2001, División Doctrina del Ejército de Chile.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2012). *PC 00-01 Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta*. Buenos Aires: EMCFFAA.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2017). *PC 20-01 Planeamiento para la Acción Militar Conjunta - Nivel Operacional - Proyecto*. Buenos Aires: EMCFFAA.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2018). *PC 00-02 Glosario de Términos para la Acción Militar Conjunta - Proyecto*. Buenos Aires: EMCFFAA.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2007). *RC 15-01 Asuntos Territoriales*. Buenos Aires: EMCFFAA.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2013). *MC 20-01 Manual de Estrategia y Planeamiento para la Acción Militar – Nivel Operacional – La Campaña - Revisión*. Buenos Aires: EMCFFAA.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (1988). Defensa nacional - Ley N° 23.544. Buenos Aires, Argentina. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (1992). Seguridad Interior - Ley N° 24.059. Buenos Aires, Argentina. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2018). Decreto 683, Modificación decreto 727/2006, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2018). Decreto 703. Directiva de Política de Defensa Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2020). Decreto 571, Modificación decreto 683/2018, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2021). Decreto 457. Directiva de Política de Defensa Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2006). Decreto 727. Reglamentación de la Ley 23.544, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- MY Cardoso Nonato, Marcos. (2015) -TFI – Las operaciones de pacificación: la experiencia brasileña en el “Complejo do Alemão e da Penha”. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- MY Martino, Santiago. (2017) -TFI – El proceso de Estabilización en un Teatro de Operaciones durante el desarrollo de las operaciones principales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- MY Murua Belín, Juan. (2016) -TFI – La participación de las Fuerzas Armadas Argentinas en la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití y su implicancia en el marco estratégico operacional. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- MY Luzuriaga, Agustín (2016) -TFI – Las operaciones de estabilización: contribución al arte operacional. Caso de estudio Irak 2003-2011. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra Conjunta.
- Ruiz Arévalo, Javier (2017) -*Lecciones aprendidas en escenarios complejos: ¿es posible aprender de las operaciones de estabilización?* - Instituto de Estudios Estratégicos. España.
- Amoros, Joan Prats (2018) – *La ONU debe estabilizar Estados débiles, pero no puede hacerlo sola: el caso de la MINUSMA en Mali*. Instituto de Estudios Estratégicos. España.
- U.S. Army. (2008). Stability Operations FM 3-07, Washington, DC. U.S. Army Combined Arms Center.