

Operaciones Interagenciales en cuestión: notas sobre el manual MD33-M-12 (2017)


Interagency Operation in question: notes about the MD33-M-12 manual (2017)

Resumen: Desde un enfoque cualitativo y con la utilización de la revisión de la literatura y el análisis documental para recopilar los datos y fuentes, este artículo analiza la segunda edición del manual *Operaciones Interagenciales* –MD33-M-12–, editado por el Ministerio de Defensa de Brasil en 2017, poco después de los principales eventos deportivos celebrados en el país, cuando había la posibilidad de que la publicación incluyera las principales enseñanzas del trabajo interagencial desarrollado en ese período. En este estudio se pudo confirmar esta posibilidad, puesto que la versión del manual de 2017 fue muy similar a la publicada en 2012, que incluye pequeñas modificaciones formales, sin presentar una evolución perceptible en materia doctrinal, con una metodología de planificación similar a la utilizada por las Fuerzas Armadas. Además, se identificó la ausencia de una adecuada metodología de planificación en las operaciones interagenciales, lo que limita la participación de las agencias en el proceso al proporcionar un protagonismo centrado en las Fuerzas Armadas en lugar de incluir otras agencias, y una cultura militar que dificulta la inserción de todos los órganos en las fases de planificación. Por lo tanto, se sostiene que es posible utilizar una metodología más flexible y adaptativa a gran escala de este tipo de operaciones llevadas a cabo por otras agencias del Estado.

Palabras clave: operaciones interagenciales; doctrina interagencial; metodología de planificación; Ministerio de Defensa; Fuerzas Armadas.

Abstract: Starting from a qualitative approach and using the literature review and document analysis as a source of data collection, the article analyzes the 2nd edition of the manual “Operações Interagências”, MD33-M-12, edited by the Brazilian Ministry of Defense in 2017, shortly after the major sporting events held in the country, when there was a possibility that the publication would incorporate the main teachings of the interagency work carried out in the period. This analysis made it possible to identify that this possibility was not confirmed, since the 2017 version is practically similar to the manual edited in 2012, including only minor changes in form, without showing noticeable evolution in doctrinal terms, with a planning methodology similar to that adopted by the Armed Forces. We identified a lack of a planning methodology specific to interagency operations, which imposes limits on the participation of agencies in the process, a protagonism centered on the Armed Forces’ performance to the detriment of the participation of other agencies, and a military culture that makes it difficult for all agencies to participate in the planning stages. We argue that it is possible to use a more flexible and adaptive methodology on a large scale in this type of operation carried out by other State agencies.

Keywords: interagency operations; interagency doctrine; planning methodology; ministry of defense; armed forces.

Thiago Abreu de Figueiredo 

Escola Superior de Defesa.
Brasília, DF, Brasil.
tafigueiredo@yahoo.com.br

Rafael Pires Ferreira 

Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
cmterafaelpires@gmail.com

Nádia Xavier Moreira 

Escola Superior de Defesa.
Brasília, DF, Brasil.
nadiaxmoreira@yahoo.com.br

Viviane Machado Caminha 

Escola Superior de Defesa.
Brasília, DF, Brasil
vivianecaminha@gmail.com

Recibido: 10 nov. 2022

Aprobado: 05 jul. 2023

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Defensa de Brasil publicó el 30 de agosto de 2017 la segunda edición del manual *Operaciones Interagenciales* –MD33-M-12– (BRASIL, 2017). En esta revisión, que había sido publicada originalmente en 2012 (BRASIL, 2012), se podría incluir algunos avances metodológicos (BRASIL¹, 2016b), lo que permitiría aplicar arreglos interagenciales más flexibles y adaptables a diferentes situaciones, incluso en operaciones coordinadas por otra agencia distinta de las Fuerzas Armadas (FIGUEIREDO; MOREIRA; CAMINHA, 2023).

Teniendo en cuenta las experiencias por las que pasaron los órganos estatales cuatro años previos a la publicación de la segunda edición de este manual (2013-2016), las cuales requirieron una gran inversión en operaciones interagenciales para hacer frente a los desafíos de seguridad pública en la preparación y la ejecución de acciones durante los principales eventos² deportivos celebrados en el país (REVISTA DA ASSOCIAÇÃO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL, 2017), los cuales proporcionaron “una tipo de laboratorio, donde los actores civiles y militares podían interactuar, compartir experiencias y comprender mejor la cultura de los demás” (CABRAL, 2019, p. 43).

Además, tanto en los trabajos desarrollados por operadores interagenciales, como Rosa (2015) y Cabral (2019), como por teóricos como Araujo Neto (2017) y Vasconcelos (2018), se señaló la necesidad de utilizar los conocimientos adquiridos cuando Brasil acogió grandes eventos deportivos y de mejorar la doctrina en la planificación y ejecución de operaciones de esta naturaleza. Sobre las lecciones que quedaron después del Mundial de 2014, Rosa planteó que:

El Ministerio de Defensa actuó efectivamente, con **oportunidades de mejora en los ámbitos doctrinal**, de conducta y de procedimiento que deben aplicarse. Las principales oportunidades de mejora en el ámbito Interagencial fueron las siguientes: unidad de coordinación y propósitos; establecimiento y ejecución de una matriz de responsabilidades y protocolos Interagenciales; **desarrollo de la doctrina Interagencial**; y mayor integración y complementariedad en las acciones. (ROSA, 2015, p. 48, énfasis añadido)

En este debate, Araujo Neto abordó el tema doctrinal señalando que:

Debe haber una doctrina de referencia, una amplia capacitación del personal, una formación rigurosa y una evaluación con foco. De hecho, los resultados de las evaluaciones deberían retroalimentar el sistema para perfeccionar la doctrina, repitiendo este ciclo a lo largo del tiempo. (ARAUJO NETO, 2017, p. 36)

1 En entrevista con el Portal de la Fuerza Aérea Brasileña, llevada a cabo durante el seminario sobre lecciones aprendidas en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos Río-2016, celebrado en Brasilia, en octubre de 2016, el coronel aviador Luiz Cláudio Magalhães Bastos, de la Asesoría Especial para Grandes Eventos (AEGE) del Ministerio de Defensa, afirmó: “La consolidación de los trabajos [del seminario] generará un informe, que servirá de guía para futuras acciones [de las Fuerzas Armadas]” (BRASIL, 2016b, adición agregada).

2 Para Meurer y Lins (2016), los principales eventos deportivos son los Juegos Panamericanos de 2007, la Copa Confederaciones de 2013, la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016.

En este sentido, Vasconcelos (2018) elaboró un cuadro comparativo –respecto al trabajo interagencial– entre los principales eventos celebrados en Brasil y el ataque del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos (EE. UU.). La autora sostiene que ambos casos requirieron la creación de sistemas integrados para responder a las amenazas a la seguridad pública.

Con base en esto, inferimos que la Copa Confederaciones (2013) y la Copa Mundial de la FIFA (2014), además de los Juegos Olímpicos Río-2016, podrían haber sido un poco más comprometidos, tal como en el ataque a los EE. UU., en materia de una mejor fundamentación al marco doctrinal-metodológico en la realización de operaciones interagenciales en el país.

Esto también fue tema de discusión en el estudio de Cabral (2019), que realizó entrevistas a varios operadores interagenciales³ que habían trabajado en los Juegos Olímpicos de Río-2016 y constató que el aprendizaje obtenido por estos trabajadores durante el evento no se aprovechó plenamente.

De esta manera, se frustró la intención de los teóricos y los operadores interagenciales de que el aprendizaje obtenido en el período pudiera incorporarse en la doctrina y, por lo tanto, generar una mejora metodológica. Esto se debe a que la publicación del nuevo MD33-M-12 (BRASIL, 2017) incluyó solamente pequeñas modificaciones en la forma, sin presentar una evolución perceptible en materia doctrinal, quedando prácticamente igual a la versión anterior (BRASIL, 2012), cuya metodología de planificación fue básicamente la utilizada por la Armada, el Ejército y la Aeronáutica en su planificación conjunta⁴.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar la segunda edición del manual *Operaciones Interagenciales* (BRASIL, 2017), con el fin de identificar potenciales obstáculos para su uso de manera más integral, especialmente cuando se trata de operaciones conjuntas, es decir, con la participación de otros órganos más allá de las Fuerzas Armadas. En este análisis se sostiene que es posible utilizar una metodología más flexible y adaptativa a gran escala de las operaciones interagenciales realizadas por otras agencias del Estado brasileño.

2 METODOLOGÍA

Dada la naturaleza de su objeto, este artículo utilizó el enfoque metodológico cualitativo. Los datos se obtuvieron mediante dos procedimientos: (1) revisión de la literatura; y (2) análisis documental. La revisión de la literatura buscó enfocarse en trabajos sobre el fenómeno discutido desde dos escalas diferentes (nacional e internacional) para sintetizar las producciones sobre el tema. Con base en los pasos metodológicos recomendados por el Instituto Joanna Briggs (JBI), se determinó la pregunta de investigación; se identificaron los estudios relevantes; se seleccionaron artículos con énfasis en aquellos que abordaron operaciones interagenciales en eventos importantes celebrados entre 2013 y 2016; se extrajeron datos; y se resumieron los resultados (PETERS *et al.*, 2020). Con respecto al análisis documental, este estudio se centró en el marco normativo

3 Cabral (2019) entrevistó a agentes públicos que ocuparon puestos de liderazgo o de mando en la planificación de su respectiva agencia de seguridad durante la preparación y realización de los Juegos Río-2016.

4 El proceso de planificación conjunta se detalla en otra publicación del Ministerio de Defensa llamada *Doctrina de Operaciones Conjuntas* – MD-30-M-01, volumen 1 (BRASIL, 2020a) y volumen 2 (BRASIL, 2020b).

que se ocupa directa o indirectamente de las operaciones interagenciales en el Estado brasileño. En este sentido, además de los manuales que tratan de la doctrina de este tipo de operaciones, se analizaron los manuales sobre operaciones conjuntas, así como decretos y ordenanzas.

3 CONTEXTUALIZACIÓN DEL MD33-M-12 OPERACIONES INTERAGENCIALES (2017)

La edición del 2017 consta de tres capítulos y dos anexos al igual que la versión anterior, y tiene 72 páginas (BRASIL, 2017), mientras que la primera edición tiene 46 (BRASIL, 2012). La diferencia de 26 páginas que al principio podría indicar una adición teórica sustancial al manual se compone únicamente de un amplio glosario interagencial, situado en la parte final de la publicación.

La intención de este trabajo no es discutir la importancia de la búsqueda de un léxico común, parcialmente cumplido por este glosario, porque, según plantean Carafano (2011), Field (2021), Ferreira (2022) y Figueiredo y Moreira (2022), al mejorar la comprensión entre agencias, se puede llegar a uno de los aspectos básicos para el éxito del trabajo interagencial. En este sentido, un mayor glosario en comparación con el de la edición de 2012 (BRASIL, 2012) es una evolución apreciable que señalar.

Sin embargo, se percibe al abrir el manual una falta de claridad sobre el grado de participación de las agencias en el proceso de planificación de las operaciones. Esto se observa en la introducción cuando se presenta el propósito:

Establecer los fundamentos doctrinales que guiarán a las Fuerzas Armadas en el proceso de planificación, preparación y empleo en operaciones conjuntas (Op Cj) **que involucren** la participación de órganos públicos, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas u organismos de otros Poderes, **en la ejecución de acciones.** (BRASIL, 2017, p. 13, énfasis añadido)

Los dos fragmentos destacados pueden caracterizar una limitada participación de otras agencias, restringidas solo a la ejecución de acciones, descuidando la fase de planificación de las operaciones interagenciales, bajo la coordinación de las Fuerzas Armadas. Esto se debe a que las relaciones interagenciales tienen una idea de equilibrio de poder y de la toma de decisiones participativa que solo se logra con el compromiso de todas las agencias participantes, y no solo su mera participación (ANSELL; GASH, 2007; FERREIRA, 2022; JOHNSON *et al.*, 2003).

Cabe notar también como un posible problema que la publicación MD33-M-12, *Operaciones Interagenciales* (BRASIL, 2017) sigue siendo un manual doctrinal sin metodología propia de uso tal cual se podría decir de la edición de 2012.

Y un operador interagencial neófito, que en la lectura de este manual busca una metodología para ayudarlo a planificar una operación, no la encontrará porque no está incluida en el manual interagencial. Es necesario observar las cinco citas del texto, que aluden a otra publicación del Ministerio de Defensa (MD) brasileño, titulada *Doctrina de Operaciones Conjuntas*

(MD30-M-01). De las cinco citas que se encuentran en el MD33-M-12, consideramos que la más relevante es la del capítulo III, ítem 3.1.4, la cual trata de la planificación interagencial:

[el] planeamiento sigue lo establecido en la publicación MD30-M-01, con las adaptaciones necesarias, manteniendo las atribuciones y las competencias específicas, en los diferentes niveles de decisión, con la elaboración de los documentos de planeamiento correspondientes. (BRASIL, 2017, p. 23, adición añadida)

Es decir, se describe que el marco metodológico es proporcionado por el MD30-M-01, *Doctrina de Operaciones Conjuntas*, específicamente en su segundo volumen, adaptado para una realidad en que las agencias participan en la operación.

Es comprensible que el manual interagencial haya utilizado la doctrina de operaciones conjuntas ya consolidada como metodología de planificación, cuyo uso está dirigido específicamente a operaciones con la participación de las Fuerzas Armadas, puesto que fue concebido y publicado por el MD. El ítem 1.4 detalla esta aplicación:

La doctrina que establece esta publicación se aplica a los Mandos previstos en la Estructura Militar de Defensa y dirige el uso conjunto de las Fuerzas Armadas, lo que debe observarse en todos los ámbitos de planificación y ejecución. (BRASIL, 2017, p. 14)

Lo que se plantea es que, ante la ausencia de otra metodología para la planificación de las operaciones interagenciales en el país, este manual fue utilizado por otros órganos y agencias, como el Cuerpo de Bomberos del Estado de Mato Grosso Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2018). En este sentido, el enfoque intrínsecamente militar perjudica tanto el uso de la metodología por parte de otras agencias en operaciones, sin la participación de los militares, como la incorporación de las agencias en la planificación de una operación bajo la coordinación de las Fuerzas Armadas.

El análisis de Araujo Neto (2017) sobre la versión del manual de 2012 demostró ser bastante apropiado al resaltar que:

el mayor problema del documento brasileño [...] [es] su propósito, que se destina solo a los profesionales militares. Es decir, se consideran solo las peculiaridades organizativas y las normas operativas de los militares, ignorando la existencia de los demás como si todos los demás órganos fueran uniformes en los procedimientos y normas no militares. De esta manera, el documento cierra la oportunidad para que sus conceptos sean utilizados por otras partes de la administración pública federal. (ARAUJO NETO, 2017, p. 24, énfasis y adición añadidos)

Para la revisión realizada en 2017, estas consideraciones siguen siendo válidas, ya que la publicación parte de una premisa aún más asertiva que la encontrada en la publicación de 2012 respecto a la preponderancia de las Fuerzas Armadas, según se menciona en las citas:

Cuando el Estado decide actuar aplicando la fuerza para hacer valer sus intereses dentro de [...] su territorio, **las Fuerzas Armadas forman el componente preponderante en la relación con los demás instrumentos disponibles.** (BRASIL, 2017, énfasis añadido)

Cuando el Estado decide actuar aplicando la fuerza para hacer valer sus intereses dentro de [...] su territorio, **las Fuerzas Armadas forman el componente preponderante en la relación con los demás instrumentos disponibles.** (BRASIL, 2012, énfasis añadido)

De lo anterior se desprende que la publicación de 2017 fue diseñada para situaciones en las cuales las Fuerzas Armadas actúan con protagonismo en comparación con otras agencias, que solo realizan tareas de apoyo a los militares. Esta lógica se encuentra por todo el manual, ya que las agencias solo presentan el *ejercicio* fuerzas amigas⁵ para planificar y ejecutar la operación.

Cabe señalar como corolario de este proceso que el predominio militar puede generar dificultades de coordinación durante la operación debido a las limitaciones en el desempeño de las agencias civiles, lo que puede comprometer las soluciones o, al menos, la gestión de los problemas para los que se creó el grupo de trabajo interagencial. Por lo tanto, según Figueiredo y Moreira (2022), la mala coordinación puede crear obstáculos para el éxito de la operación. Estos aspectos se explorarán a fondo más adelante.

4 CONTRIBUCIONES AL ANÁLISIS DEL MD33-M-12, OPERACIONES INTERAGENCIALES (2017)

4.1 Ausencia de una metodología para la planificación interagencial

Mientras que la metodología del proceso de planificación conjunta de las Fuerzas Armadas está bien estructurada para aplicarse a los “problemas militares actuales” (MOREIRA, 2022, p. 22) –incorporando varias herramientas modernas en la reciente edición de dos volúmenes del manual *Doctrina de Operaciones Conjuntas* (BRASIL, 2020a, 2020b)–, no se puede decir lo mismo de la doctrina interagencial.

La ausencia de una metodología para el proceso de planificación interagencial que permita a otras agencias participar plenamente en la planificación y la ejecución de la operación puede implicar negativamente en la efectividad del trabajo interagencial si alguna agencia participante percibe que su perspectiva y sus intereses quedan marginados a lo largo del proceso. Además, si la participación en acuerdos interagenciales es voluntaria, la metodología de planificación y ejecución debe ser atractiva para todos los participantes. Sin embargo, esto no es lo que ocurre en el MD30-M-01 (BRASIL, 2020b). Dado que la doctrina conjunta fue elaborada por los militares y se destina al uso de los militares, su simple adaptación para incorporar agencias civiles en el proceso

5 El Glosario de las Fuerzas Armadas define Fuerzas Amigas como la: “Fuerza que, al no estar en la cadena de mando del comandante, lleva a cabo una tarea que contribuye al cumplimiento de su misión” (BRASIL, 2015, p. 120). La descripción de qué agencias participarán en la operación debe constar en el ítem 2.4 del Modelo de Examen de Situación Operacional, en el que contiene el Anexo A del MD33-M-12 (BRASIL, 2017, p. 34).

de planificación es inadecuada, especialmente porque limita la participación de los demás organismos en la operación.

4.2 Límites a la participación de las agencias

No se puede simplemente consultar a las agencias sobre las decisiones que se toman a lo largo de la planificación. Estos organismos deben participar activamente desde el inicio de la elaboración de los planes, actuando para definir y enmarcar correctamente el problema que se aborda. Este compromiso genera responsabilidad igualitaria por los resultados, ya que se consideró la opinión y el interés de todos los representantes de las agencias en la estructuración de la respuesta para resolver –o gestionar– el problema. En este punto, el manual se equivoca al segregar las líneas de acción⁶ –que serán realizadas por las Fuerzas Armadas– de las actividades que realizan las demás agencias, lo que puede generar impactos en la coordinación de la operación en su conjunto. Esta cita ilustra la separación:

[...] el Comandante Operacional [...] identifica los objetivos específicos de cada agencia y coordina las acciones mediante los siguientes pasos: [...]. **Definir las líneas de acción para el área de operaciones militares y coordinarlas con las actividades de las agencias** [...]. (BRASIL, 2017, p. 24, énfasis añadido)

La coordinación interagencial es abordada por Ansell y Gash (2007) al asociar este tipo de arreglo con la gobernanza colaborativa. Estos autores plantean que el trabajo interagencial se caracteriza por tener como componente crítico el proceso formal de toma de decisiones colectivas. En otras palabras, los participantes no solo son consultados, sino que participan y se comprometen directamente en todas las etapas del proceso de toma de decisiones. La toma de decisiones colectiva implica que no es solamente un individuo quien decide, sino que grupos de individuos u organizaciones, o sistemas de organizaciones. Las agencias deben estar presentes en todas las etapas y fases de la planificación y ejecución de las acciones, en un proceso deliberativo y multilateral, que permita flujos de comunicación bidireccionales.

4.3 Foros de toma de decisiones con asignaciones limitadas

Para superar esta dificultad, el MD33-M-12 (BRASIL, 2017) prevé algunos foros en la estructura del Estado Mayor⁷ para la participación de las agencias como: el Centro de Coordinación de Operaciones (CCOp)⁸, el Centro de Operaciones

6 Posible solución que se puede utilizar para cumplir una misión o realizar un trabajo (BRASIL, 2017, p. 58).

7 El Glosario de las Fuerzas Armadas define Estado Mayor como “Órgano que se compone del personal militar calificado, con el propósito de asesorar al comandante en el ejercicio del mando” (BRASIL, 2015, p. 108).

8 “Está integrado por los representantes de cada agencia involucrada [...], detallará la planificación y desencadenará las acciones necesarias para cumplir la misión con base en los documentos recibidos” (BRASIL, 2017, p. 23).

Humanitarias (COH)⁹ y el Centro de Coordinación Cívico-Militar (C²M)¹⁰. Sin embargo, estos espacios de toma de decisiones tienen límites en sus asignaciones. Las agencias son parte de ciertos órganos, pero no componen orgánicamente las secciones¹¹ del Estado Mayor, creado para hacer frente a problemas interagenciales. Por lo tanto, su papel es limitado en la planificación de la operación, casi siempre realizando tareas específicas y deliberadas por estos foros bajo la aprobación del comandante militar de la operación. De esta manera, los centros (CCOp, COH o C²M), independientemente de su tipo, no pueden proporcionar una participación efectiva de las agencias en todas las fases de la planificación y ejecución de las operaciones.

4.4 Protagonismo centrado en las Fuerzas Armadas

A pesar de la intención de llegar a un consenso¹², los mencionados foros no dan cuenta de la necesaria división de protagonismo en una operación interagencial que utiliza la metodología en cuestión, ya que la prevalencia es siempre militar. Esto en sí mismo también es una consideración problemática, especialmente cuando la búsqueda de protagonismo se superpone al logro de objetivos comunes. Al respecto, apunta Araujo Neto que:

El predominio de la búsqueda de protagonismo en las relaciones institucionales provoca la compartimentación de la actuación de cada agencia pública, lo que puede dificultar el desarrollo de atribuciones legales y la consecución de los objetivos sociales de cada organismo [...]. Los organismos públicos tendrían que encontrar razones interesantes o realmente necesarias para que decidan perseguir los objetivos comunes con otras instituciones en lugar de la búsqueda tradicional de resultados de rendimiento o el fortalecimiento de su protagonismo mediático. (ARAUJO NETO, 2017, p. 10)

Estas cuestiones de disputa sobre la coordinación y el protagonismo ya crearon dificultades y obstáculos para el trabajo interagencial que involucra la participación de los militares en operaciones bajo la coordinación de otras agencias. El ejemplo de la “Operación Brumadinho” (2019)

9 “[...] Los miembros del COH coordinan la estrategia global de rescate, identifican las necesidades logísticas de las agencias y determinan y priorizan las necesidades de asistencia humanitaria para el apoyo militar” (BRASIL, 2017, p. 29).

10 “El comandante operacional puede constituir un C²M para: Asesorarlo en los lineamientos y decisiones relacionadas con la coordinación cívico-militar; Llevar a cabo el enlace y la coordinación entre las Fuerzas Militares y las agencias para satisfacer las necesidades de la población; Establecer un foro participativo para organizaciones militares y civiles; y Recibir, validar y coordinar solicitudes de rescate de las organizaciones no gubernamentales, de empresas privadas y de organizaciones internacionales” (BRASIL, 2017, p. 28).

11 El primer volumen de la doctrina de operaciones conjuntas define la composición del Estado Mayor Conjunto (EMCj) y sus secciones: “El EMCj consistirá en el jefe de estado mayor y, en principio, las siguientes secciones: a) D-1: 1.ª Sección (Personal); b) D-2: 2.ª Sección (Inteligencia); c) D-3: 3.ª Sección (Operaciones); d) D-4: 4.ª Sección (Logística y Movilización); e) D-5: 5.ª Sección (Planificación); f) D-6: 6.ª Sección (Mando y Control); g) D-7: 7.ª Sección (Comunicación Social); h) D-8: 8.ª Sección (Operaciones de Información); i) D-9: 9.ª Sección (Asuntos Civiles); y j) D-10: 10.ª Sección (Administración Financiera)” (BRASIL, 2020a, p. 51).

12 El consenso, según plantea el manual, sería uno de los principios orientadores de las operaciones interagenciales, junto con la colaboración, capacidad, conocimiento, priorización, unidad de esfuerzos, flexibilidad, objetividad e integración (BRASIL, 2017).

(MINAS GERAIS, 2022) es muy ilustrativo por señalar que la oferta de rescate de las Fuerzas Armadas para actuar en la operación fue rechazada parcialmente por el Gobierno del estado de Minas Gerais. Las citas a continuación ilustran la situación:

La división del protagonismo laboral en el rescate a las víctimas de la tragedia de Brumadinho provocó varios ‘cortocircuitos’ entre el Gobierno de Minas Gerais y las Fuerzas Armadas. Se desplegaron un total de 1.000 hombres desde el viernes para ayudar a rescatar a los sobrevivientes. Pero no se había solicitado el apoyo del grupo. El Gobierno de Minas Gerais declaró que no había necesidad de ese tipo de apoyo y que si lo necesitaba, lo solicitaría. (PARREIRAS, 2019)

“Incomodidad” y “frustración” fueron los sentimientos entre los militares de las Fuerzas Armadas que estaban en alerta desde el viernes 25, en Belo Horizonte, para ser llamados a ayudar, en el primer momento, en el rescate a las personas que estaban en zonas aisladas o en el barro debido al colapso de la presa en Brumadinho y, posteriormente, para ayudar en el rescate de los cuerpos, en un intento de reducir el sufrimiento de aquellos que estaban en busca de sus familias. (ESTADÃO CONTEÚDO, 2019, énfasis añadido)

Durante la operación, la participación de las Fuerzas Armadas de Brasil fue puntual y se estima un total de solo 190 militares (BRASIL, 2021), un contingente menor en comparación con las más de cuatro mil personas que trabajaban en la región (FREITAS, 2021). El número de militares brasileños fue casi igual al de militares israelíes¹³, que participaron en la búsqueda de los desaparecidos (PARREIRAS, 2019).

La disputa ocurrida en Minas Gerais no es un hecho aislado. La búsqueda de protagonismo y la dificultad de coordinación también están presentes en operaciones cuya coordinación se encuentra a cargo de las Fuerzas Armadas, como la Operación Acolhida, que empezó en 2018 y se consideró, según Costa (2020), como un caso de éxito en materia de relaciones interagenciales.

A pesar del éxito, hubo algunos problemas:

La Operación Acolhida tiene una estructura de gobernanza horizontal, en la que no hay subordinación entre los actores. Sin embargo, un trabajo de campo evidencia la existencia de actores con mayor protagonismo y que consecuentemente influyen en las acciones de los otros actores. (COSTA, 2020, p. 43)

la cooperación cívico-militar en la Operación Acolhida debe ajustarse para que aquellas organizaciones que se sienten menos representadas se animen a ser más activas y que se reconozca su valor. Los informes demostraron que estas agencias evitan conscientemente participar en reuniones cuando no hay espacio para abordar sus demandas específicas. También hubo desacuerdos entre los representantes civiles y militares [...]. (COSTA, 2020, p. 80)

13 Han participado 136 militares israelíes en la Operación Brumadinho (PARREIRAS, 2019).

Estas citas en Costa (2020) apuntan a las dificultades en el trabajo interagencial, que podrían minimizarse con una mayor participación de los organismos civiles desde el inicio de la planificación.

5 CULTURA MILITAR

El último punto que considerar es la apreciación que los militares tienen del principio de guerra¹⁴ de la unidad de mando, “muy apreciado por los soldados” (VISACRO, 2017, p. 98, nuestra traducción), quienes no estarían tan dispuestos a renunciarlo. En este sentido, imaginar la coordinación a cargo de otra agencia en una operación interagencial con la participación de las Fuerzas Armadas sería improbable culturalmente. Es evidente que la metodología prevista en el MD30-M-01 (BRASIL, 2020b) indica esta predisposición al mando por parte del estamento militar. Cabe señalar que actuar en conflictos externos suele ser el papel más importante de las Fuerzas Armadas. En este sentido, las operaciones militares tradicionales requieren a profesionales capacitados y grandes unidades operativas, que son realizadas por los combatientes con armas de alta tecnología en un entorno donde los individuos involucrados en el conflicto son los objetivos potenciales.

Sin embargo, las misiones no tradicionales ponen a los soldados en situaciones en las cuales los objetivos se mezclan con aquellos a los que deben proteger. Además, las operaciones no tradicionales, tal como las operaciones interagenciales, generalmente se llevan a cabo de manera descentralizada, combinando no solo a los militares de diferentes sectores, sino también a organismos federales, policías, líderes locales, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Esta característica tiende a confundir a los militares quienes están acostumbrados a someterse a líneas de mando bien definidas.

La incompatibilidad entre las características que conforman los modelos tradicionales y los no tradicionales termina por imponer los modelos militares al informar y orientar intervenciones en este tipo de operaciones, lo que tiende a generar conflictos, en muchas ocasiones, entre los militares y el personal técnico de las instituciones con *experiencia* en el área, según el caso asistido en las Operaciones Verde Brasil I y II¹⁵: “A los militares no les gusta la interferencia en el mando como los lineamientos técnicos para lograr un mejor resultado. Cualquiera observación se interpreta como un orden de abajo hacia arriba, del inspector al militar”, dijo un técnico de la Secretaría

14 El Glosario de las Fuerzas Armadas (BRASIL, 2015, p. 223) define Principios de la Guerra como los “Preceptos filosóficos derivados de los estudios de las campañas militares a lo largo de la historia y que presentan variaciones actuales en el espacio y el tiempo. Son puntos de referencia que guían y auxilian a los jefes militares en la planificación y conducción de la guerra, sin condicionar sus decisiones. El comandante, al planificar y ejecutar una campaña u operación, tendrá en cuenta lo que defienden los principios, interpretándolos y aplicándolos de manera criteriosa ante la situación, decidiendo aquellos que favorecerá en lugar de los demás”.

15 La Operación Brasil Verde fue un conjunto de acciones llevadas a cabo por el Gobierno Federal, después de la autorización del uso de las Fuerzas Armadas para Garantizar la Ley y el Orden (GLO) en acciones subsidiarias en la franja fronteriza, en tierras indígenas, en unidades federales de conservación ambiental u otras áreas federales en los estados de la Amazonía Legal, mediante acciones preventivas y repressivas contra los delitos ambientales, destinadas a combatir la deforestación ilegal y los brotes de incendios (BRASIL, 2019). La primera edición de esta operación, que estableció el Decreto 9.985, de 23 de agosto de 2019, tuvo lugar entre el 24 de agosto y el 24 de septiembre de 2019 y, posteriormente, se prorrogó por 30 días, extendiéndose hasta finales de octubre. En 2020 se llevó a cabo la segunda edición de esta operación mediante el Decreto 10.341, de 6 de mayo de 2020, por el cual el Gobierno instituyó la Operación Verde-Brasil 2 para prevenir y reprimir las actividades ilegales e incendios en la región amazónica (BRASIL, 2020c). Esta edición, inicialmente programada para 30 días, se extendió a 60 días (enmienda dada por el Decreto 10.394, de 10 de junio de 2020), y comenzó el 11 de mayo y se extendió hasta el 10 de julio de 2020 (BRASIL, 2020d). A su vez, el Decreto 10.421, de 9 de julio de 2020, prorrogó el empleo de las Fuerzas Armadas hasta el 6 de noviembre de 2020 (BRASIL, 2020e).

de Desarrollo Ambiental (Sedam) de Rondônia en la noticia: El combate a la deforestación es fuertemente criticado por los defensores de la Amazonía, del 28 de julio de 2020 (OLIVEIRA, 2020).

Esta observación resulta preocupante porque la demanda del uso de las Fuerzas Armadas en operaciones interagenciales para trabajar en conjunto con otras agencias del Estado brasileño se volvió frecuente (MOREIRA, 2018) y tiende a intensificarse debido a la gama de problemas complejos a los cuales deben hacer frente las autoridades brasileñas, como delitos transnacionales, desastres ambientales, epidemias, crisis migratorias, etc. (FIGUEIREDO; MOREIRA, 2022).

6 CONCLUSIONES

Este artículo sugiere que una posible solución para mitigar estas tensiones, además de los foros ya previstos (CCOp, COH y C²M), sería incorporar definitivamente las agencias en las secciones del Estado Mayor, creado para planificar la operación. De esta manera, una metodología de planificación más flexible podría prever esta posibilidad. Además, la unidad de esfuerzos, pero no la unidad de mando, debe caracterizarse como un trabajo integrado a favor de un enfoque sinérgico, que no debe convertirse en una organización jerárquica so pena de no contar con la adhesión de las agencias.

No es suficiente solo coordinar las actividades en las que cada agencia actúa de forma individual y paralela. Se debe buscar una interdependencia de las acciones y una complementariedad de recursos. Y esto solo es posible con la identificación de los objetivos comunes colectivos que conduzcan a beneficios mutuos.

Respecto a la sinergia de las acciones, Thomson y Perry describen que “el todo debe ser mayor que la suma de sus partes” (2006, p. 23). El resultado del trabajo integrado debe ser mayor que la simple suma de las acciones realizadas individualmente por cada agencia. De esta manera, el manual debería promover la participación amplia y activa de las agencias en todas las etapas y fases del proceso de planificación y ejecución de las acciones.

Sin embargo, la coordinación por parte de otra agencia distinta de las Fuerzas Armadas sigue con una fuerte resistencia en los cuarteles, ya que el principio de unidad de mando es un aspecto cultural difícil de superar por parte de los militares, pues conforma el *habitus* institucional.

Una posible solución sería elaborar una doctrina interagencial por parte de otros organismos que coordinan el trabajo interagencial en los más diversos niveles, tal como la Oficina de Seguridad Institucional (GSI) de la Presidencia de la República, coordinadora del Comité Ejecutivo del Programa de Protección Integrada de Fronteras¹⁶ (CEPPIF), mediante la Secretaría de Asuntos de Defensa y Seguridad Nacional (SADSN). De esta manera, existirían otras doctrinas interagenciales, además de los manuales producidos por las Fuerzas Armadas.

Por último, se sostiene la pertinencia de desarrollar más estudios en esta materia, tanto por su contribución al debate y a los estudios de las relaciones interagenciales como por la posibilidad de ofrecer mejoras en la forma en que las agencias comienzan a actuar mutuamente. Así, se puede contribuir con nuevas perspectivas al tema, profundizándolo y complejizándolo, especialmente en la búsqueda de promover la capacidad de defensa de Brasil.

¹⁶ El Programa de Protección Integrada de Fronteras se estableció mediante el Decreto 8.903, de 16 de noviembre de 2016 (BRASIL, 2016a).

REFERENCIAS

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007. Disponible: <https://academic.oup.com/jpart/article/18/4/543/1090370>. Acceso en: 10 jul. 2023.

ARAUJO NETO, J. C. **Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira**. 2017. 78 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017. Disponible: https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2015/201503%20-%20ARAUJO%20NETO.pdf. Acceso en: 21 may. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD33-M-12**. Operações Interagências. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponible: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/188/1/MD33_m_12_1_ed_2012.pdf. Acceso en: 7 may. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016a**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Poder Executivo, 2016a. Disponible: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21294266/do1-2016-11-17-decreto-n-8-903-de-16-de-novembro-de-2016-21294188. Acceso en: 15 abr. 2022.

BRASIL. Seminário em Brasília apresenta lições aprendidas durante Jogos Olímpicos e Paralímpicos. **Força Aérea Brasileira**, Brasília, DF, 19 out. 2016b. Rio 2016. Disponible: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/27993/>. Acceso en: 26 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD33-M-12**. Operações Interagências. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponible: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_ed_2017.pdf. Acceso en: 5 jun. 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019**. Brasília, DF: Poder Executivo. Disponible: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9985.htm. Acceso en: 15 may. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**. Doutrina de Operações Conjuntas. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020a. v. 1. Disponible: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acceso en: 9 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**. Doutrina de Operações Conjuntas. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020b. v. 2. Disponível: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-2-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso en: 9 jun. 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020**. Brasília, DF: Poder Executivo, 2020c. Disponível: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.341-de-6-de-maio-de-2020-255615699>. Acesso en: 15 may. 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.394, de 10 de junho de 2020**. Brasília, DF: Poder Executivo, 2020d. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10394.htm. Acesso en: 15 may. 2022.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.421, de 9 de julho de 2020**. Brasília, DF: Poder Executivo, 2020e. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10421.htm. Acesso en: 15 may. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Brumadinho. **A Defesa**. Proteção e benefícios para a sociedade, Brasília, DF, nov. 2021. Disponível: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/0204_revista_86pag-internet.pdf. Acesso en: 13 jul. 2022.

CABRAL, A. L. N. **Os reflexos das relações entre civis e militares para a segurança dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. Disponível en: <https://www.atenaeditora.com.br/catalogo/post/o-reflexo-das-relacoes-entre-civis-e-militares-para-a-seguranca-do-jogos-olimpicos-e-paraolimpicos-rio-2016>. Acesso el: 10 jun. 2022.

CARAFANO, J. J. Five Missteps in Interagency Reform: And What to Do About Them. **Prism**, [s. l.], v. 2, n. 3, p. 115-124, 2011. Disponível: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_2-3/Prism_115-124_Carafano.pdf. Acesso en: 26 en. 2022.

COSTA, R. A. **Cooperação Interagências: um estudo da relação civil-militar na operação acolhida (2018-2020)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponível: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/9025/1/MO%206373%20-%20RENATA%20ALVES%20DA%20COSTA.pdf>. Acesso en: 14 jul. 2022.

ESTADÃO CONTEÚDO. Militares não estão em Brumadinho porque MG não solicitou, diz ministro. **Exame**, São Paulo, 28 jan. 2019. Disponível: <https://exame.com/brasil/militares-nao-estao-em-brumadinho-porque-mg-nao-solicitou-diz-ministro/>. Acesso en: 13 jul. 2022.

FERREIRA, R. P. **Planejamento Interagências: uma proposta de processo para o gerenciamento de problemas sociais complexos**. 2022. 128 f. Dissertação (Mestrado em Estudos

Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

FIELD, C. Enabling More Capable Whole-of-Government Cooperation – A Military Perspective *In*: Australian Civil-Military Center. **Reflections of Interagency Leadership**. Canberra: Australian Civil-Military Center, 2021. p. 13-20. Disponible: <https://www.acmc.gov.au/sites/default/files/2021-03/Taskforce%20Reflections%20of%20Interagency%20Leadership%20e-Publication.pdf>. Acceso en: 26 jun. 2022.

FIGUEIREDO, T. A.; MOREIRA, N. X. Coordenação e Planejamento: categorias centrais da relação interagências. **Coleção Meira Mattos**: Revista das Ciências Militares, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 279-293, 2022. Disponible: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/9235>. Acceso en: 11 may. 2022.

FIGUEIREDO, T. A.; MOREIRA, N. X.; CAMINHA, V. M. Interagency operations in analysis: learning from episodes in Caraguatutuba, Goiânia and Rio de Janeiro. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 1-29, 2023. Disponible: <https://www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4193/4085>. Acceso en: 18 jul. 2023.

FREITAS, R. Brumadinho: maior operação de buscas do país completa mil dias sem data para fim e sem responsabilização de culpados. **G1 Minas**, Belo Horizonte, 21 out. 2021. Disponible: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/10/21/brumadinho-maior-operacao-de-buscas-do-pais-completa-mil-dias-sem-data-para-fim-e-sem-responsabilizacao-de-culpados.ghtml>. Acceso en: 14 jul. 2022.

JOHNSON, L. J.; ZORN, D.; TAM, B. K. Y.; LAMONTAGNE, M.; JOHNSON, S. A. Stakeholders' Views of Factors That Impact Successful Interagency Collaboration. **Exceptional Children**, London, v. 69, n. 2, p. 195-209, 2003. Disponible: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001440290306900205#tab-contributors>. Acceso en: 10 jul. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Portaria CBMMS/BM-1 n.º 241, de 10 de maio de 2018**. Adota e põe em execução, no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul o Manual de Operações Interagências – MD33-M-12, 2ª Edição, 2017; e dá outras providências. Campo Grande: Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública, 2018. Disponible: <http://legislacao.bombeiros.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/Portaria-n%C2%BA-241-adota-MD33-M-12.pdf>. Acceso en: 9 jun. 2022.

MEURER, R.; LINS, H. N. Grandes eventos esportivos e turismo: destaque para a Copa do Mundo de 2014. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 47, p. 331-356, 2016. Disponible: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7380/1/ppp_n47_grandes.pdf. Acceso en: 18 abr. 2022.

MINAS GERAIS. Operação em Brumadinho completa três anos. **Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 25 jan. 2022. Disponível: <https://www.bombeiros.mg.gov.br/operacao-brumadinho-completa-tres-anos>. Acesso em: 29 jun. 2022.

MOREIRA, N. X. Uma análise do relacionamento da Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e agências envolvidas na resposta a desastre no Brasil – O caso de Nova Friburgo. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, p. 385-406, 2018. Disponível: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_40_SL_3_Moreira.pdf. Acesso em: 14 dic. 2021.

MOREIRA, L. M. Arte Operacional e Design. Sua aplicabilidade para o planejamento dos GptOpFuzNav na integração da batalha única. **Âncoras e Fuzis**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 52, p. 21-25, 2022. Disponível: <http://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/ancorasefuzis/article/view/2744/2678>. Acesso em: 27 jun. 2022.

OLIVEIRA, L. Combate a desmatamentos é duramente criticado por defensores da Amazônia. **Amazônia Real**, Manaus, 28 jul. 2020. Disponível: <https://amazoniareal.com.br/combate-a-desmatamentos-e-duramente-criticado-por-defensores-da-amazonia-28-07-2020/>. Acesso em: 20 may. 2022.

PARREIRAS, M. Tropa de Israel que atuou em Brumadinho se despede de bombeiros e policiais mineiros. **O Estado de Minas**, Belo Horizonte, 31 jan. 2019. Disponível: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/01/31/interna_gerais,1026413/tropa-de-israel-se-despede-de-bombeiros-e-policiais-mineiros.shtml. Acesso em: 13 jul. 2022.

PETERS, M. D. *et al.* Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews. **JBI Evidence Synthesis**, Bethesda, v. 18, n. 10, p. 2119-2126, 2020.

REVISTA DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DELEGADOS DE POLÍCIA FEDERAL. **Secretaria de Segurança para Grandes Eventos encerra atividades com méritos**. Brasília, DF: ADPF, 2017. Disponível: <http://adpf.org.br/linhadireta/2018/Revista/revista-ed3-Web.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2023.

ROSA, C. E. P. P. A. **Operações interagências**: a atuação do Ministério da Defesa brasileiro na Copa do Mundo FIFA Brasil 2014. 2015. Trabalho de Investigação Individual (Curso de Estado-Maior Conjunto) – Instituto de Estudos Superiores Militares, Pedrouços, Portugal, 2015. Disponível: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/17395>. Acesso em: 6 jun. 2022.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, London, v. 66, n. 1, p. 20-32, 2006.

VASCONCELOS, A. C. D. A. **O Legado dos Grandes Eventos para a Segurança Pública no Brasil**. 2018. 120 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) –

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, 2018. Disponible: http://www.mestrado.profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana_vasconcelos.pdf. Acceso en: 19 abr. 2022.

VISACRO, A. Brazilian Organization for Combating Terrorism during the Rio 2016 Olympic Games and Paralympic Games. **Military Review**, [s. l.], p. 94-104, 2017. Disponible: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/VISACRO_Brazilian_Organizations_Combating_Terror.pdf. Acceso en: 9 jun. 2022.