

Coordinación y planificación: categorías centrales en las relaciones interagencias

Coordination and planning: central categories in interagency relationships

Resumen: El artículo reflexiona, a partir de una revisión bibliográfica y análisis documental, sobre las categorías coordinación y planificación como ejes centrales de las relaciones interagencias. Los resultados del estudio indican que la cooperación es el nivel más básico en este tipo de relación, dada su informalidad y por estar basada en relaciones personales y poco institucionalizadas. La coordinación, por otro lado, sería el perfeccionamiento de la cooperación a través de arreglos elaborados, cuando las agencias considerarían, en la planificación, los objetivos, visiones, propósitos y estados finales deseados de la otra agencia. La segunda categoría fue trabajada desde teóricos y profesionales del ámbito interagencias, quienes destacaron la importancia de que las relaciones se materialicen a través de un proceso de planificación que produzca un plan inteligible y que incremente las posibilidades de éxito de las operaciones. Concluimos que la relación interagencias plena se materializa efectivamente cuando se da a través de una planificación conjunta con la participación de todos los organismos involucrados en la solución del problema.

Palabras clave: coordinación; planificación; relaciones interagencias; operaciones interagencias; doctrina de planificación.

Abstract: The article reflects, based on a literature review and document analysis, on the coordination and planning categories as central to interagency relations. The study results indicate that cooperation is the most basic level in this type of relationship, given its informality and being based on personal and little institutionalized relationships. Coordination, on the other hand, would be the improvement of cooperation through elaborate arrangements, when agencies would consider the objectives, visions, purposes and desired end states of the other agency in the planning. The second category was worked from theorists and professionals of the interagency environment, who highlighted the importance of relationships to materialize through a planning process that produces an intelligible plan and that increases the chances of success of operations. We conclude that the full interagency relationship effectively materializes when it occurs through joint planning with the participation of all agencies involved in solving the problem.

Keywords: coordination; planning; interagency relationships; interagency operations; planning doctrine.

Thiago Abreu de Figueiredo 

Escola Superior de Defesa.

Brasília, DF, Brasil.

tafigueiredo@yahoo.com.br

Nádia Xavier Moreira 

Escola Superior de Defesa.

Brasília, DF, Brasil.

nadiaxmoreira@yahoo.com.br

Recebido: 16 feb. 2022

Aprobado: 05 abr. 2022

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



1 Introducción

En enero de 2011, lo que parecía ser otra tormenta típica de verano, marcó la región montañosa de Rio de Janeiro como una de las mayores catástrofes climáticas y geotécnicas de la historia de Brasil. La combinación de fuertes lluvias y condiciones geológicas específicas fue uno de los factores determinantes del desastre: cayeron torrentes de lodo, rocas, árboles y escombros, arrasando todo a su paso. Cabe señalar que en esta ruta había decenas de propiedades, desde favelas hasta casas de alta gama y hoteles. Las lluvias también provocaron la inundación de las fuentes de los ríos en lo alto de las montañas, lo que provocó la inundación de los ríos y la inundación de las ciudades. De esta manera, las calles quedaron cubiertas por un mar de lodo, con la consiguiente destrucción de casas, apilamientos de autos y muchos muertos.

Además, el derrumbe de puentes en las carreteras dejó aisladas a las ciudades, aspecto que empeoró la situación de los habitantes, quienes ya no contaban con servicios básicos esenciales como agua potable, electricidad y comunicaciones de ningún tipo. La tragedia causó graves daños a la infraestructura, economía y geografía de la región afectada. Se estima que este hecho atingió a 20 municipios de la región, afectando a 90.000 personas, de las cuales 30.000 quedaron sin hogar o desplazadas y 916 fueron víctimas fatales (BANDEIRA; CAMPOS, BANDEIRA, 2011).

En el mismo período, las lluvias posteriores, de gran intensidad, también provocaron una serie de inundaciones en el noreste de Australia, principalmente en el estado de Queensland. Se estima que el 80% de los 1,8 millones de kilómetros de tierra del estado fueron azotados por las aguas y como resultado se cerraron carreteras y líneas de tren, así como las minas quedaron inundadas. Aunque Queensland fue el estado más afectado, las inundaciones se extendieron a los estados vecinos de New South y Victoria. Los cálculos indican que al menos 22 ciudades y más de 200.000 personas resultaron impactadas y que unas 35 personas murieron en las inundaciones (ARKLAY, 2012).

Con topografías costeras similares, en las que conurbaciones cada vez más densas ocupan las quebradas, arroyos y llanuras aluviales que transportarían naturalmente el agua entre la montaña y el mar, fuertes lluvias, inundaciones y derrumbes se dieron, por lo tanto, en ambas realidades. Sin embargo, al comparar el número de muertes causadas por las lluvias en la región montañosa de Rio de Janeiro y en Australia, la entonces Subsecretaria General de Reducción de Riesgos de la ONU, Margareta Wahlström, afirmó que la tragedia de Rio fue mayor, sobre todo, por la falta de planificación de los organismos involucrados en la prevención y atención de desastres en el país (ROTHIER, 2011). A este aspecto, Busch y Amorim (2011) agregaron la falta de coordinación entre las agencias públicas involucradas en la respuesta al desastre de Rio de Janeiro en 2011.

Y es sobre estos dos conceptos, coordinación y planificación, que gira este estudio, a partir de una revisión bibliográfica y análisis documental, sobre la centralidad de ambas categorías, específicamente, en las relaciones interagencias.

El primer concepto se basa especialmente en los estudios de Kaiser (2011), Nolte, Martin y Boenigk (2012), Nolte, Martin y Boenigk (2012), Raza (2012), Saab *et al.* (2008), Wankmüller y Reiner (2020), quienes tratan las relaciones interagencias bajo tres enfoques complementarios: la coordinación y su interrelación con la colaboración y cooperación interagen-

cias. El segundo, la planificación interagencias, está anclado en los trabajos de Carafano (2011), Field (2021), Moynihan (2005), Quarantelli (2005) y Warmington *et al.* (2004).

La elección de tal objeto de investigación está directamente relacionada con la importancia que adquiere el tema de las relaciones interagencias en la actualidad, especialmente cuando se inician sus operaciones derivadas, y la percepción de que la complejidad de los problemas a ser enfrentados en estas situaciones exige un nivel sofisticado de coordinación y una necesaria planificación previa a las actuaciones. Luego, es clara la necesidad de profundizar la reflexión sobre tales conceptos.

Es importante resaltar que las llamadas relaciones interagencias constituyen un tema amplio y, en ocasiones, no pacificado, tanto en el ámbito académico como con los profesionales que actúan en operaciones que tienen estas características. Expresiones como colaboración, cooperación, coordinación, integración y *networking* se mezclan y confunden cuando se lleva en cuenta este tipo de relación.

Vale añadir que ya existe una significativa producción teórica en el ámbito académico sobre las relaciones interagencias. Desde esta perspectiva, el siguiente apartado pretende aproximarse a estas teorías, con el fin de situar los principales aspectos que rodean el debate.

2 Situando el debate en torno a las Relaciones Interagencias

Las relaciones interagencias no se presentan como algo nuevo, ya que desde hace algún tiempo, incluso a través de interacciones simples, desarticuladas y en ocasiones sin sentido, las organizaciones establecen relaciones para compartir conocimiento, alcanzar metas conjuntas, obtener recursos materiales y, a veces, competir entre sí. En esta percepción, Kaiser (2011), en su informe al Congreso de los Estados Unidos de América (EUA), planteó que

La colaboración interagencias entre agencias federales con jurisdicciones superpuestas y responsabilidades compartidas no es un fenómeno nuevo. Los intentos de promover la cooperación entre agencias, reducir su número en áreas políticas específicas o aclarar la división del trabajo entre ellas se remontan a los primeros días de la república (KAISER, 2011, s. p., énfasis agregado).

Si bien no es un fenómeno nuevo, el tema interagencias quizás nunca haya sido tan relevante como ahora, dado la emergencia de los problemas complejos¹ que se enfrentarán en los albores de la tercera década del siglo XXI, a saber²: los delitos transnacionales de todo tipo, desastres ambientales cada vez más frecuentes, epidemias de salud como el COVID-19, crisis migratorias, entre otros, y a los cuales ninguna entidad pública es capaz de dar respuestas “confiando únicamente en el esfuerzo de una determinada institución” (GARCIA, 2014, p. 72).

1 También llamados “wicked problems” en la literatura o problemas perversos (en traducción libre). Término creado por Horst Rittel y Melvin Webber, en el artículo titulado “Dilemmas in a General Theory of Planning” (1973). Serían problemas con las siguientes características, entre otras: a) no tienen una formulación definitiva; b) cada problema es siempre único; c) comprender el contexto que los rodea es fundamental; d) pueden ser considerados un síntoma de otro problema; e) la forma en que se explica y formula el problema determinará la naturaleza de la solución.

2 Desafíos descritos en Global Humanitarian Overview 2021, publicado por United Nations - Coordinated Support to People Affected by Disaster and Conflict (UNOCHA).

A pesar de la importancia del tema, cabe señalar que el uso específico del término interagencias es todavía relativamente reciente, especialmente en Brasil. La popularización de la expresión en el mundo aumentó, principalmente a partir de la década de 1980, cuando comenzó a utilizarse en Reino Unido y EE. UU. (SOUZA; GARCIA, 2014), donde surgieron las primeras prácticas de relaciones cooperativas interagencias que integraron las acciones de los Departamentos de Estado y de Defensa estadounidenses (LEITE; FIGUEIRA, 2019).

En el caso brasileño, no existe un marco temporal que consagre el uso del término, aunque, según Souza y García (2014), la relación entre agencias en la gestión pública brasileña siempre se ha dado en mayor o menor medida. Podemos observar que la palabra agencia apareció formalmente por primera vez, en el sentido de órgano gubernamental dotado de facultades, funciones y planificación, bajo la Ley N° 9.649 del 27 de mayo de 1998 (RAZA, 2012).

El término derivado interagencias parece ser más común en el ámbito militar (ARAUJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017), lo que tal vez puede explicarse por la difusión de manuales³ publicados por las Fuerzas Armadas brasileñas con el tema de operaciones interagencias⁴ en la década de 2010, siguiendo una tendencia presentada en los manuales estadounidenses, editados a partir de la segunda mitad de los años 1990⁵.

Actualmente, el término al que se hace referencia se entiende, tal como se explica en la edición de 2017 del manual “Operación Interagencias”, publicado por el Ministerio de Defensa de Brasil:

El término interagencias deriva, por tanto, de la asociación y sinergia de esfuerzos que involucran organismos gubernamentales y no gubernamentales, que pueden ser nacionales y/o internacionales, estructurados para lograr objetivos políticos y estratégicos de interés nacional, armonizando culturas y esfuerzos diversos, **en respuesta a problemas complejos**, adoptando acciones coherentes y consistentes (BRASIL, 2017, s.n., énfasis añadido).

Cabe señalar que, en este trabajo, las relaciones interagencias se entienden como el arreglo colaborativo que orienta la relación entre organismos estatales y no estatales, nacionales o internacionales, en todos los niveles (político, estratégico, operativo y táctico), que actúan de manera conjunta para resolver algún problema común y a menudo complejo, el cual no podría ser resuelto por una agencia individualmente. La solución al problema debe obtenerse mediante la activación de una o más operaciones interagencias.

Estos arreglos van desde la informalidad hasta la completa institucionalización, impactando sustancialmente el producto obtenido de estas interacciones, es decir, la solu-

3 MD33-M12: Operaciones Interagencias (BRASIL, 2012); y EB20-MC-10.201: Operaciones en un ambiente interagencias (BRASIL, 2013).

4 Según el Glosario de las Fuerzas Armadas, las operaciones interagencias se definen como: la interacción de las Fuerzas Armadas con otras agencias con el fin de conciliar intereses y coordinar esfuerzos para lograr objetivos o propósitos convergentes que sirvan al bien común, evitando la duplicidad de acciones, la dispersión de recursos y la divergencia de soluciones con eficiencia, eficacia, efectividad y menores costos. Lo mismo que Operaciones en Ambiente Interagencias (BRASIL, 2015, p. 196.288).

5 Citamos algunos manuales estadounidenses sobre el tema interagencias publicados desde la década de 1990: Joint Publication 3-08. Interagency Coordination during Joint Operations (1996), después renombrado como Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination during Joint Operations (2006); e Joint Publication 3-33. Joint Forces Capabilities (1999).

ción. Desde esta perspectiva, el estudio de estas relaciones es relevante para, en última instancia, aumentar la probabilidad de resolución de problemas, a través del logro de los objetivos que orientaron la propia relación, proporcionando así la correlación entre la teoría y la práctica. Argumentamos que la coordinación y la planificación constituyen aspectos fundamentales en todo este proceso. Aspectos que van a desarrollarse en los siguientes apartados.

2.1 Colaboración, Cooperación y Coordinación Interagencias: un diálogo entre conceptos fundamentales

Según Nolte, Martin y Boenigk (2012), en los últimos años se han publicado varias definiciones de términos en torno a las relaciones interagencias y la discusión sobre su intercambiabilidad y conectividad aún no está pacificada tanto en la academia, como entre los profesionales que actúan en el ambiente interagencias. A una conclusión similar llegaron Wankmüller y Reiner (2020) al analizar 202 artículos sobre el tema en su paper⁶ sobre cadenas de suministros logísticos para el socorro en casos de desastres. Otros autores, como Kaiser (2011), prefieren, de forma simplificada, tratar todas las actividades interagencias utilizando el término colaboración, englobando así cooperación y coordinación, además de otros términos como integración y *networking*.

Si bien existe una confusión semántica entre las palabras colaboración, cooperación y coordinación, es evidente en el trabajo de Raza (2012) la importancia de tratar de distinguirlas, para comprender mejor qué tipo de relación interagencias se está dando cuando dos o más agencias se relacionan, y así, evitar molestias durante la ejecución de las operaciones. Esta percepción es apoyada por Saab *et al.* al afirmar que

Otra razón para las dificultades de desempeño puede ser un malentendido común acerca de los aspectos centrales de coordinación, cooperación y colaboración, porque cuando se habla de estos términos, es importante diferenciarlos [...] (SAAB *et al.*, n.p, subrayado añadido).

Contribuyendo a esta discusión, Bardach (1998), autor frecuentemente citado en artículos interagencias por su obra sobre teoría y práctica gerencial, postula que la colaboración puede definirse como una actividad de dos o más agencias con la intención de aumentar los valores públicos a través del trabajo conjunto, en lugar de realizar actividades aisladas, resultando en una ganancia perceptible para todas las agencias en esta interacción, ya que trabajan en arreglos colaborativos.

⁶ Coordination, cooperation and collaboration in relief supply chain management.

A raíz de esta aportación, Raza entiende que esta notable ganancia se materializa en

una mejor respuesta a las demandas que definen y justifican sus misiones, naturalezas y existencias organizacionales, a través de la adecuación, reconfiguración o transformación de sus capacidades instaladas, para solucionar un problema común (RAZA, 2012, p. 17).

El citado autor también considera la colaboración como una síntesis de arreglos cooperativos y coordinados, sugiriendo que no hay coordinación sin cooperación inicial⁷.

Profundizando el debate, Moreira (2018, p. 393) considera la colaboración el “concepto estructurante de toda la relación interagencias”. A la luz de la posición de la autora, se puede sugerir que la colaboración estaría en la estructura de todas las relaciones entre las agencias. Permearía y estaría presente en los demás arreglos (cooperación y coordinación). Sin colaboración, no habría cooperación ni coordinación interagencias. La colaboración sería la base sobre la cual podrían tener lugar los demás arreglos.

A partir de las aproximaciones al concepto de colaboración, se puede entrar en la discusión sobre el significado del término cooperación. Y en esta perspectiva, tomamos prestada la definición de Rovere (1999) en su libro que trata sobre la organización de las instituciones de salud en redes hospitalarias. El autor la define de la siguiente manera:

la cooperación [...] tiene que ver con una co-problematización para cooperar. A veces no desarmamos la palabra cooperación de su lógica, pero cooperar es 'operar con', es operar juntos. Para operar juntos es necesario tener un problema común, co-problematizar (ROVERE, 1999, p. 64).

Esta idea de problema común también permea la definición de Franz (2001, p. 242), quien entiende la cooperación “como una acción consciente y conjunta entre individuos o grupos asociativos con miras a un fin determinado”. Subyacente a ambas definiciones está la cuestión de la necesidad de cooperar, ya sea para resolver un problema o para lograr algún objetivo, ambos comunes a las agencias.

Sin embargo, esta cooperación generada por la necesidad común aún no cuenta con una sistematización bien definida, pues se caracteriza por “menos formalismo en las relaciones institucionales” (RAZA, 2012, p. 16). En el arreglo cooperativo, la colaboración está presente como un vínculo entre las agencias, pero se da de manera desestructurada, basada en relaciones personales, y según Kaiser (2011), voluntarismo y participación discrecional de sus miembros. Por lo tanto, en términos graduales, la cooperación puede ser considerada como el primer nivel de las relaciones interagencias, pero no olvidemos que se da sobre una base colaborativa, que sustenta la relación interagencias.

⁷ Esta consideración se replica en las bases de las operaciones interagencias descritas en el manual sobre el tema, editado por el Ministerio de Defensa de Brasil (BRASIL, 2017, p. 17-72). En la publicación doctrinal, la colaboración aparece como uno de los principios rectores de las operaciones interagencias.

Otro factor relevante relacionado con la cooperación es que casi siempre se da sin una adecuada planificación conjunta, ya que las instituciones suelen seguir planificando y ejecutando sus operaciones de manera singular, principalmente porque no han establecido relaciones formalizadas, lo que puede ser insuficiente para la solución de problemas complejos. De hecho, tal arreglo puede incluso impactar negativamente en los resultados de la operación interagencias, lo que lleva a no lograr el estado final deseado⁸.

En su obra, Raza (2012) detalla algunos ejemplos⁹ de lo que denominó fallas de cooperación durante las operaciones. Sin embargo, parece que más que errores en el modelo colaborativo-cooperativo, las mencionadas operaciones interagencias carecen de una adecuada coordinación, y los deficientes resultados así lo indican. La relación colaborativo-cooperativa tiende a no ser la más adecuada para resolver los problemas descritos por el autor.

La coordinación interagencias permite, por otro lado, a través de arreglos más elaborados, que las agencias consideren en su planificación los objetivos, visiones, propósitos y estados finales deseados de la otra agencia participante en la relación. Según Saab *et al.* (2013), la coordinación, al ser más formal, es el siguiente paso a la cooperación. De esta forma, la coordinación podría definirse como un perfeccionamiento de la cooperación, gracias a la institucionalización de la relación interagencias.

Sin embargo, tal definición no es del todo completa. A pesar de ser una mejora, la coordinación todavía puede considerarse jerárquicamente superior a la cooperación en términos relacionales. Esto se debe a que el arreglo colaborativo-coordinado es un avance importante en la búsqueda de la solución de problemas complejos.

Según el manual de campaña de operaciones interagencias del Ejército Brasileño (BRASL, 2017), la coordinación incluso sería necesaria para cumplir la misión, afirmación refrendada por Santos Filho (2013, p. 32, énfasis añadido) al calificarla de esencial:

Las recientes experiencias adquiridas en el ambiente interagencias demuestran que la actuación coordinada de los distintos vectores, ya sean civiles o militares, es fundamental para asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos de la misión.

Siendo menos asertivo, se diría que sin coordinación, se reduciría la posibilidad de una operación interagencias exitosa en ambientes complejos. Los ejemplos enumerados por Raza (2012) respaldan dicha conclusión.

Aún es necesario postular que el arreglo colaborativo-coordinado, o simplemente la coordinación, por ser una relación más institucionalizada y estructurada, tiende a ser preestablecida e impuesta por niveles superiores de decisión¹⁰, cuando se constituye un grupo de trabajo interagencias para enfrentar un problema complejo, atribuyéndole a una de las agencias el liderazgo/coordinación y la autoridad de decisión formal y temporal sobre las demás, en un modelo

8 El estado final deseado se define como “una descripción sucinta de las condiciones que, una vez alcanzadas, permitirán [...] asumir que la [...] misión se ha cumplido efectivamente [...]” (BRASIL, 2020, 43/393, 44/393).

9 Descritos en Raza (2012, p. 9-12).

10 “Escalones en los que se organiza la gestión de la guerra, a los que se asignan las responsabilidades y actividades inherentes al esfuerzo de guerra. En términos de organización, preparación y conducción de la guerra, las responsabilidades están escalonadas en los niveles de decisión política, estratégica, operativa y táctica” (BRASIL, 2015, p. 181/288). Las fuerzas armadas también lo llaman niveles de conducción de guerra. Esta definición es válida para la organización de grupos de trabajo/planificación interagencias.

jerárquico de atribución de competencias, como en el caso de las operaciones Sentinela, Ágata y Fronteira Blindada, coordinadas respectivamente por la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y la Receita Federal (ARAUJO NETO; BARP; CARDOSO, 2017).

Sin embargo, la coordinación también puede surgir por consenso durante la fase de planificación que precede a la acción y luego de la correcta definición del problema a enfrentar, lo que permite que todas las agencias participen en la propuesta de solución descrita en el plan y actúen a partir de un consenso mínimo.

La siguiente sección abordará la diferencia entre estos dos posibles modelos colaborativos-coordinados, mientras describe la segunda categoría discutida en este trabajo: la planificación interagencias.

2.2 La Planificación Interagencias como aspecto fundamental para el éxito de las operaciones

En este estudio, tomamos el concepto de planificación adoptado por el Glosario de las Fuerzas Armadas Brasileñas (BRASIL, 2015). En el citado manual, el término se define como

Acto o efecto de idealizar y fijar, con mayor o menor grado de detalle, la acción, operación o actividad a realizarse, mediante la determinación y ordenamiento de un conjunto de acciones que permitan alcanzar un determinado objetivo. Comprende la identificación: de qué; desde cuando; de cómo debe hacerse; y quien debe hacerlo. 2. Actividad permanente y continua que se desarrolla de forma guiada y racional, **sistematizando un proceso de toma de decisiones en la solución de un problema**, que también involucra la implementación y el control (BRASIL, 2015, p. 206/288, énfasis agregado).

Elegimos este enfoque porque entendemos que tal definición puede ser utilizada por analogía para las operaciones interagencias, cuya diferencia básica en relación con las operaciones estrictamente militares es la participación de las agencias en el proceso de toma de decisiones encaminadas a la solución de problemas. Podría inferirse que la participación de las agencias en el proceso estaría muy relacionada con el tema debatido en el tópico 2.1, que dialoga con los conceptos de colaboración, cooperación y coordinación interagencias, es decir, cuanto más elaborado es el arreglo entre las agencias y cuanto más tiende a la coordinación, mayor será su participación durante la planificación.

A pesar de la definición del Glosario de las Fuerzas Armadas (BRASIL, 2015) y más allá de ella, varios autores hacen consideraciones sobre la elaboración de planes, condición *sine qua non* para materializar la relación interagencias. A raíz de este debate, Warmington *et al.* (2004) aclaran que la acción interagencias se materializa cuando al menos dos instituciones trabajan juntas, bajo la guía de un plan formal, en el que es posible actuar tanto a nivel de decisión operativa como a nivel estratégico.

En la misma línea de razonamiento, Moynihan (2005) afirma que el trabajo interagencias ocurre cuando más de una agencia trabaja en conjunto, en un esfuerzo colaborativo y bajo la dirección de un plan formalizado, lo que permite su empleo más allá del nivel de decisión estratégica, es decir, también a nivel táctico de acción.

No cabe duda que contar con un plan es importante para el éxito de la operación y que su ausencia perjudica el desarrollo del trabajo interagencias. Moreira (2018) lo deja claro en su artículo, que tiene como objeto de estudio la Operación Serrana 2011¹¹. Al realizar entrevistas con oficiales de la Marina de Brasil, que trabajaban en la atención de víctimas de inundaciones en Nova Friburgo, Rio de Janeiro, la autora llega a la siguiente conclusión:

El análisis de testimonios permite identificar relaciones informales establecidas entre [...] [las] agencias involucradas en las respuestas a desastres. Pues, si bien [...] [han] interactuado y ejecutado un trabajo conjunto, [...] estas relaciones se dieron espontáneamente, de una manera no institucionalizada y sin la guía de una planificación común. Por lo tanto, [...] se puede decir que la relación interagencias [...] se mantuvo en el ámbito de la cooperación. [...] El [...] testimonio anuncia la necesidad de planificar medidas para enfrentar los desastres (MOREIRA, 2018, p. 385).

Pero la mera producción de un plan no es suficiente para garantizar el éxito de las operaciones interagencias. El enfoque, según algunos autores, no debe limitarse a la elaboración de un plan solamente, sino dirigirse al proceso de planificación en su conjunto.

Para Quarantelli (2005), lo que importa es el proceso colectivo de planificación y no el plan en sí. Según el autor, no se trata, pues, de que los directivos elaboren planes escritos, los difundan como panacea, formalicen las intenciones públicas, sino que promuevan efectivamente interacciones y relaciones que permitan el intercambio de conocimientos, la formación conjunta y la ampliación de la capacidad de evaluación, apoyo mutuo, así como comprometerse con la constante actualización/socialización de las informaciones.

Contribuyendo también al debate sobre el proceso de planificación, Carafano (2011) señala en su artículo que, además del plan, debe existir una metodología interagencias para enfrentar los complejos problemas de la contemporaneidad, que se construye antes de enfrentarlos. El autor, en su crítica al gobierno estadounidense, indica que uno de los obstáculos para una mejor coordinación sería la falta de un lenguaje común para entender a las agencias involucradas en el problema, situación que hasta los días de hoy no ha sido resuelta y que podría remediarse con la creación de un proceso de planificación conjunta y interagencias estándar, que sería utilizado por todas las agencias federales de ese país.

Aún sobre el tema, Field (2021) trae un aporte en su informe de experiencias previas sobre el desempeño de las Fuerzas Armadas de Australia en operaciones interagencias para enfrentar desastres. El autor se enfoca en cómo hacer que el proceso de planificación sea más comprensible para las agencias civiles y, por lo tanto, más efectivo en su ejecución.

11 La Operación Serrana fue desencadenada por la Instrucción Ministerial n°001 del 14 de enero de 2011, firmada por el Ministro de Defensa. Tuvo como objetivo la cooperación de las Fuerzas Armadas en acciones de Defensa Civil en la región montañosa de Rio de Janeiro para enfrentar las consecuencias de las fuertes lluvias de dicho año. Ver (BRASIL, 2011).

La aplicación eficaz de un proceso de planificación es una habilidad central para el liderazgo en las operaciones de socorro en casos de desastre para hacer frente a la incertidumbre y la complejidad de estos ambientes [...]. Se pierde tiempo y se retrasan los planes cuando las personas se paralizan por la incapacidad de escribir, comprender o desarrollar los productos necesarios para la gobernanza operativa (FIELD, 2021, p. 17).

Luego de las consideraciones anteriores, se puede afirmar que la relación interagencias plena, es decir, con una debida coordinación, se materializa efectivamente cuando se da a través de una planificación conjunta con participación en la toma de decisiones de todos los organismos involucrados en la solución del problema. Esta relación puede incluso determinar qué agencia será apoyada por las demás y qué agencias serán consideradas como patrocinadoras (FIELD, 2021). En otras palabras, puede definir qué agencia será designada como coordinadora de las demás, en detrimento del modelo jerárquico de atribución de competencias predeterminado por los niveles superiores de decisión.

En resumen, la categoría planificación puede entenderse como el momento en que se consolidan las relaciones interagencias a través de la participación de las agencias en el proceso de toma de decisiones. Este grado de implicación es un aspecto fundamental para el éxito de las operaciones.

3 Consideraciones Finales

Este trabajo tuvo como objetivo reflexionar, a partir de una revisión bibliográfica y análisis documental, sobre las categorías coordinación y planificación como ejes centrales de las relaciones interagencias.

La primera categoría es parte integrante de los estudios de autores que abordan las relaciones interagencias bajo tres enfoques complementarios: la coordinación y su interrelación con la colaboración y la cooperación interagencias.

En esta categoría se describieron los niveles de relaciones interagencias y la base sobre la cual se sustentarían. Se expresó que la colaboración sería la relación estructurante, sobre la cual se sustentarían las demás relaciones interagencias. Sin colaboración, no habría cooperación ni coordinación interagencias.

También se presentó la gradación en relación al nivel de relación interagencias. La cooperación se caracterizó por ser el nivel más básico, por ser más informal y basada en relaciones personales y poco institucionalizadas. La coordinación, por otro lado, sería el perfeccionamiento de la cooperación a través de arreglos más elaborados, cuando las agencias considerarían en su planificación los objetivos, visiones, propósitos y estados finales deseados de la otra agencia que participa en la relación. Además, la coordinación sería jerárquicamente superior a la cooperación, ya que es una relación interagencias más propicia para la solución de problemas complejos.

La segunda categoría, la planificación interagencias, fue trabajada por teóricos y profesionales del ámbito interagencias, quienes enfatizan la importancia de que las relaciones entre agencias se materialicen a través de un proceso de toma de decisiones que produzca un plan que formalice estas relaciones y sea más inteligible a las agencias y que promueve mayores posibilidades de operaciones exitosas.

Siguiendo este razonamiento, se puede señalar que la relación interagencias plena, o sea, con una adecuada coordinación, se materializa efectivamente cuando se da a través de una planificación conjunta con la participación de todos los organismos involucrados en la solución del problema.

También es importante resaltar que la planificación es el momento en que se consolidan las relaciones interagencias a través de la participación de las agencias en el proceso de toma de decisiones. Este grado de participación es fundamental para el éxito de las operaciones.

Finalmente, entendemos que las cuestiones planteadas y los resultados obtenidos por este trabajo constituyen un aporte para el desarrollo de estudios posteriores que puedan conducir al desarrollo de una doctrina de planificación interagencias, que sea comprensible para las agencias y que facilite la solución de problemas complejos, razones por las que se da la relación interagencias.

Todo nos lleva a creer que desastres como los ocurridos en la región montañosa de Rio de Janeiro y en el estado de Queensland, Australia, en ese año de 2011, seguirán ocurriendo, produciendo rupturas en la vida social, en determinadas áreas geográficas y con agravantes de sus impactos en grupos sociales específicos. De ello se puede inferir que los estudios relacionados con el tema interagencias, en especial las fallas de coordinación y planificación en el manejo de las crisis provocadas por estos eventos, serán cada vez más relevantes, en la medida que brinden aportes para el perfeccionamiento de la planificación y ejecución de las operaciones para hacer frente a los desastres, señalando vías para futuras investigaciones.

References

ARAUJO NETO, J. C.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. Modelo Brasileiro do Ambiente interagências para operações na fronteira. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 241-262, jul./dez. 2017. Disponible en: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656>. Acceso en: 26 jan. 2022.

ARKLAY, T. M. Queensland's state disaster management group: an all agency response to an unprecedented natural disaster. **The Australian Journal of Emergency Management**, [s. l.], v. 27, n. 3, p. 9-19, July 2012. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/288715354_Queensland's_state_disaster_management_group_An_all_agency_response_to_an_unprecedented_natural_disaster. Acceso en: 26 jan. 2022.

BANDEIRA, R. A. M.; CAMPOS, V. B. G.; BANDEIRA, A. de P. F. Uma visão da logística de atendimento à população atingida por desastre natural. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 25., 2011, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes, 2011. p. 599-610. Disponible en: <http://www.ime.eb.br/~webde2/prof/vania/pubs/2011/logistica-ANPET.pdf>. Acceso en: 26 jan. 2022.

BARDACH, E. **Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial no 001 de 14 de janeiro de 2011**. Cooperação das Forças Armadas às ações de Defesa Civil na Região Serrana do Rio de Janeiro. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2011. Disponible en: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2011/mes01/diretriz001a_2011.pdf. Acceso en: 6 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de operações conjuntas**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. v. 2. MD30-M-01. Disponible en: <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>. Acceso en: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. MD35-G-01. Disponible en: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Acceso en: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Operações em ambiente interagências**. Brasília, DF: Comando de Operações Terrestres, 2013. EB20-MC-10.201. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/74>. Acceso en: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações interagências**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. MD33-M-12. Disponível em: <https://www.resdal.org/caeef-resdal/assets/brasil---ordenanza-normativa-n%C2%BA-229.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações interagências**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. MD33-M-12. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

BUSCH, A.; AMORIM, S. N. D. **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas**. Brasília, DF: ENAP, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328>. Acesso em: 26 jan. 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 em: https://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_2-3/Prism_115-124_Carafano.pdf. Acesso em: 26 jan. 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, Apr. 2021. p. 13-20. Disponível em: <https://www.acmc.gov.au/sites/default/files/2021-03/Taskforce%20Reflections%20of%20Interagency%20Leadership%20e-Publication.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2022.

FRANZ, W. Educação e cooperação: práticas que se relacionam. **Sociologias**, Bento Gonçalves, v. 6, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/HfHsN49JQ3yPzd75kFMq6Hg/?lang=pt>. Acesso em: 7 jan. 2022.

GARCIA, S. Q. **A conformação da política brasileira de defesa para as fronteiras: interação entre governo e agências**. 2014. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/18389/1/1GARCIA__Stephanie_Q._A_Conforma%c3%a7%c3%a3o_da_Politica_Brasileira_da_Defesa_para_as_Fronteiras_intera%c3%a7a2.pdf. Acesso em: 26 jan. 2022.

KAISER, F. M. **Interagency collaborative arrangements and activities: types, rationales, considerations**. Washington, DC: Congressional Research Service, 2011. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R41803.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

LEITE, A. P. M. R.; FIGUEIRA, A. R. Políticas públicas na fronteira norte: a cooperação interagências como instrumento de governança. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 3., 2019, Natal. **Anais eletrônicos**. ANEPCP, 2019. ST.5 Gestão social e políticas públicas. Disponível em: https://zone.inatto.com/acp.root/acp_data/anais2020/trabalhos/st5/06_politicas_publicas_na_frenteira_norte_a_coope.pdf. Acesso em: 17 dez. 2021.

MOYNIHAN, D. P. Crisis management policy and hierarchical networks. **SSRN Electronic Journal**, [s. l.], Sep. 2005. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/28627490_Crisis_Management_Policy_and_Hierarchical_Networks. Acceso en: 14 dez. 2021.

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, ano 21, n. 40, p. 385-406, jan./abr. 2018. Disponible en: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_40_SL_3_Moreira.pdf. Acceso en: 14 dez. 2021.

NOLTE, I. M; MARTIN, E. C; BOENIGK, S. Cross-sectoral coordination of disaster relief. **Public Management Review**, [Lewisburg], p. 707-730, Abr. 2012. Disponible en: https://digitalcommons.bucknell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1406&context=fac_journ. Acceso en: 13 jan. 2022.

OCHA. **Global humanitarian overview 2021**. Geneva: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2021. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO-2021-Abridged-EN.pdf>. Acceso en: 13 jan. 2022.

QUARANTELLI, L. E. **What is a diocaster?: a dozen perspectives on the question**. London: Routledge, 2005.

RAZA, S. Cooperação interagências: porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-37, 2012. Disponible en: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/1824>. Acceso en: 26 jan. 2022.

ROTHIER, B. Falta de planejamento fez chuva no Brasil matar mais que na Austrália, diz especialista da ONU. **BBC Brasil**, [São Paulo], 13 jan. 2011. Disponible en: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110113_comparacaocomaustria_br. Acceso en: 25 jan. 2022.

ROVERE, M. **Redes en salud; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad**. Reimp. Rosario: Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte, 1999.

SAAB, D. J. et al. Building global bridges: coordination bodies for improved information sharing among humanitarian relief agencies. In: INTERNATIONAL ISCRAM CONFERENCE, 5., 2008, Washington. **Proceedings [...]**. Washington, DC: ISCRAM, 2008. p. 471-483. Disponible en: <https://pennstate.pure.elsevier.com/en/publications/building-global-bridges-coordination-bodies-for-improved-informat>. Acceso en: 26 jan. 2022.

SAAB, D. J. et al. Inter-organizational coordination in the wild: trust building and collaboration among field-level ICT workers in humanitarian relief organizations. **Voluntas**, [s. l.], n. 24, n. 1, p. 194-213, Mar. 2013. Disponible en: <https://cmaitland.ist.psu.edu/wp-content/uploads/sites/9/2012/10/Saabetal2012Voluntas.pdf>. Acceso en: 26 jan. 2022.

SANTOS FILHO, J. de O. As operações militares no ambiente interagências. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, ano 1, n. 2, p. 30-37, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/630/689>. Acesso em: 4 jan. 2021.

SOUZA, D. R. O. de; GARCIA, S. Q. G. A abordagem interagência dos Sistemas Proteger e de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON). **Hegemonia: Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro**, Brasília, DF, n. 14, p. 88-106, 2014. Disponível em: [http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia14/Deywisson%20Souza%20e%20Stephanie%20Garcia%20\(4\).pdf](http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/hegemonia14/Deywisson%20Souza%20e%20Stephanie%20Garcia%20(4).pdf). Acesso em: 26 jan. 2022.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Interagency coordination during joint operations**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, Oct. 1996. v. 1. Joint publication 3-08. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=3753>. Acesso em: 20 dez. 2021.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Interagency, intergovernmental organization, and nongovernmental organization coordination during joint operations**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2006. v. 1. Joint Publication 3-08. Disponível em: <https://www.health.mil/Reference-Center/Policies/2006/03/17/Joint-Publication-3-08-on-interagency-Coordination-Vol-1>. Acesso em: 20 dez. 21.

UNITED STATES. Joint Chiefs of Staff. **Joint forces capabilities**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, Oct. 1999. Joint publication 3-33. Disponível em: https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_33.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

WANKMÜLLER, C.; REINER, G. Coordination, cooperation and collaboration in relief supply chain management. **Journal of Business Economics**, [s. l.], v. 90, p. 239-276, 2020. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11573-019-00945-2>. Acesso em: 26 jan. 2022.

WARMINGTON, P. et al. **TRLPIII: learning in and for interagency working: interagency collaboration: a review of the literature**. Bath, UK: University of Bath, July 2004. Disponível em: http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf. Acesso em: 21 jan. 2022.

