

Edición en español

ISSN 2316-4891 (en línea)

ISSN 2316-4833 (impresa)



# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
v. 14 n. 50 mayo/agosto 2020

---

#### **CONSEJO EDITORIAL**

##### **Gen Bda Rodrigo Pereira Vergara**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Cel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **EDITOR**

##### **Prof. Dr. Tássio Franchi**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **ASESORIA EDITORIAL**

Carlos Shigueki Oki

OKI Serviços de Informação e Imagem

#### **SERVICIOS DE TRADUCCIÓN**

Oriente-se Produções

#### **REVISIÓN DEL LENGUAJE**

Maj Mônica da Silva Boia

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

#### **SERVICIOS EDITORIALES**

Tikinet Edição

#### **DIAGRAMACIÓN**

Raquel Prado | Tikinet

#### **CONSEJO CIENTÍFICO**

##### **Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa**

Universidade de Brasília  
Brasília, DF, Brasil.

##### **Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa**

Universidad Complutense de Madrid  
Madrid, España.

##### **Prof. Dr. Daniel Zirker**

University of Waikato  
Hamilton, New Zealand.

##### **Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues**

Universidade Salgado de Oliveira  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Frank McCann**

University of New Hampshire  
Durham, NH, United States of America.

##### **Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis, SC, Brasil.

##### **Prof. Dr. Hector Luis Saint Pierre**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Franca, SP, Brasil.

##### **Cel Juraci Ferreira Galdino**

Centro Tecnológico do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife, PE, Brasil.

##### **Prof. Dr. Octavio Amorim Neto**

Fundação Getúlio Vargas  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto**

Universidade Estadual de Campinas  
Campinas, SP, Brasil.

##### **Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho**

King's College London  
London, United Kingdom.

##### **Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa**

Universidade de São Paulo  
São Paulo, SP, Brasil.

# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

v. 14 n. 50 mayo/agosto 2020  
Rio de Janeiro

Edición en español

ISSN 2316-4891 (en línea)  
ISSN 2316-4833 (impresa)

Coleç. Meira Mattos	Rio de Janeiro	v. 14	n. 50	p. 127-238	may./ago. 2020
---------------------	----------------	-------	-------	------------	----------------

La revista "Coleção Meira Mattos" es una publicación cuatrimestral del Programa de Pos-Grado en Ciencias Militares de la Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). La revista es de naturaleza académica, sin fines lucrativos, basada en la política de acceso libre a la información.

#### **DIRECCIÓN Y CONTACTO**

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

CEP: 22290-270.

Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895

e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

#### **PROPIEDAD INTELECTUAL**

Todo contenido del periódico, excepto donde esté identificado, está licenciado bajo una Licencia *Creative Commons* del tipo atribución CC-BY.

Los textos publicados no reflejan, necesariamente, la opinión de la ECEME o del Ejército Brasileño.

#### **SERVICIOS EDITORIALES**

Tikinet Edição

#### **IMPRESIÓN**

Triunfal Gráfica e Editora

#### **DISEÑO GRÁFICO DE LA PORTADA**

Elaborado por la Sección de Producción, Divulgación y Catalogación, basado en arte de Harerama Santos da Costa, de la Sección de Edición Electrónica de la ECEME.

#### **AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONÍVEL EM PORTUGUÊS**

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

#### **Catalogación en Publicación (CIP)**

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24- .  
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-  
v. : il. ; 28 cm.

Cuatrimstral.

Publicado desde nos. 1-14 con el título Padeceme, n. 15-23 con los títulos Padeceme y Coleção Meira Mattos.

ISSN 2316-4891 (en línea). - ISSN 2316-4833 (impresa)

1. DEFENSA. 2. CIENCIAS MILITARES. I. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

---

# SUMARIO

<b>Las Ciencias Militares ante la pandemia de Covid-19</b>	<b>v</b>
<i>Tássio Franchi</i>	
<b>De la seguridad regional al vacío político: un estudio de los diez años del Consejo de Defensa Suramericano</b>	<b>127</b>
<i>Bernardo Salgado Rodrigues, Marcos Cardoso dos Santos</i>	
<b>La actuación del médico veterinario militar de otras naciones en la Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear: subsidio para modernizar la doctrina del Ejército Brasileño</b>	<b>151</b>
<i>Renata Simões Barros, José Roberto Pinho de Andrade Lima</i>	
<b>La enseñanza de enfermería en el ámbito militar: revisión integrativa</b>	<b>175</b>
<i>Rafael Pires Silva, Alessandra Conceição Leite Funchal Camacho</i>	
<b>No basta con vencer en múltiples dominios: conjeturas sobre la nueva doctrina del Ejército de los Estados Unidos y los conflictos en la zona gris</b>	<b>187</b>
<i>Alessandro Visacro</i>	
<b>Estados fallidos: Desde los orígenes hasta las intervenciones de la ONU después de la Guerra Fría</b>	<b>211</b>
<i>Anselmo de Oliveira Rodrigues</i>	



# Las Ciencias Militares ante la pandemia de Covid-19

**Tássio Franchi**

Editor de la Coleção Meira Mattos

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

Estamos publicando la segunda edición de 2020 de la Coleção Meira Mattos. La primera durante la actual pandemia, que implica grandes desafíos a la humanidad, a los gobiernos de varios países y también a las Fuerzas Armadas de todo el mundo, muchas de las cuales están involucradas en medidas para combatir el Covid-19.

El mundo después de la pandemia puede ser diferente de lo que conocemos hoy en varios aspectos. Desde el punto de vista de las ciencias militares, será importante el planteamiento de preguntas que deberán generar reflexiones y análisis, lo que podrá resultar en cambios en las políticas públicas de defensa, fomentar nuevas estrategias y doctrinas militares, entre otras acciones.

En el contexto mundial, es importante comprender, incluso en el medio de la crisis económica y sanitaria causada por la pandemia, toda una serie de movimientos militares llevados a cabo por algunas naciones como una forma de probar la preparación operativa de sus competidores. Los escuadrones se movieron en el Caribe, el Golfo Pérsico y el Mar de Japón. Se han interceptado aviones militares, que, por su turno, interceptaron a otros en demostraciones de capacidad operativa. La amenaza de una respuesta nuclear de Rusia a los Estados Unidos ha reaparecido tras décadas de interrupción por la caída del muro de Berlín. Será esencial pensar en los efectos de la pandemia para las relaciones internacionales y los propósitos nacionales de países que han orientado las direcciones seguidas por sus Fuerzas Armadas.

Estamos presenciando, a nivel regional, el cierre de fronteras y un proceso de las naciones de volver a poner atención a las necesidades de sus poblaciones. Esto sucede simultáneamente a una de las mayores crisis migratorias del mundo. En América del Sur, miles de venezolanos están dispersos por diversos países del continente. En Brasil, la Operação Acolhida<sup>1</sup> juega un papel clave en proporcionar refugio a los vulnerables mientras controla el Covid-19.

El papel desempeñado por las Fuerzas Armadas, a nivel nacional, en las acciones de respuesta a la pandemia en Brasil es hercúleo, aunque es una acción de no guerra, que se diferencia del papel principal definido para las Fuerzas Armadas. Estas acciones ponen en evidencia a las Fuerzas Armadas

---

<sup>1</sup> Para más informaciones: <http://www.eb.mil.br/operacao-acolhida>

una vez más y pueden colaborar en decisiones futuras tales como: votaciones del Presupuesto de Defensa, que puede tener restricciones, con fondos redirigidos a otros sectores como el sector de la salud, o incrementos, a medida que se entiende que la mejor seguridad es estructurar las Fuerzas Armadas con capacidad de respuesta nacional. La capacidad de operar de manera integrada con diferentes agencias y organismos gubernamentales (*comprehensive approach*) deberá mejorar con las experiencias. Otro gran desafío será pensar, en los próximos meses y años, en la eficiencia del Sistema de Movilización Nacional, establecido en la Ley 11.631/2007<sup>2</sup> y Decreto 6.592/2008<sup>3</sup>), y oportunidades de ajuste del sistema y la legislación que lo rige.

Los militares en general tendrán el desafío de incorporar las lecciones aprendidas en 2020. Cuando se vieron obligados a lidiar con un oponente no declarado, invisible a los ojos, que atacó todo el territorio nacional afectando indiscriminadamente a civiles y militares, amenazando colapsar la infraestructura del Estado (salud) y poniendo en peligro el orden público en algunos lugares. Las lecciones aprendidas al combatir el Covid-19 surgirán gradualmente en nuevas directrices, ajustes en manuales de operaciones y procedimientos.

Para ello, será importante proporcionar conocimientos y métodos científicos combinados con conocimientos empíricos adquiridos de experiencias prácticas, para desarrollar investigaciones que puedan reflexionar críticamente sobre los desafíos enfrentados, las respuestas y los resultados del período, produciendo conocimientos para enfrentar eventos futuros. Deberán incorporarse a las Ciencias Militares operaciones en el entorno VUCA (Volatilidad, Incertidumbre, Complejidad y Ambigüedad); diseño de operaciones complejas-*comprehensive approach*; planificación de escenarios, métodos de proyección y modelado; georreferenciación muy popularizada en mapas que muestran la evolución de la pandemia en estados y municipios; además de otros métodos y teorías. Los resultados de estas investigaciones deben ser reportados en revistas académicas, como la Coleção Meira Mattos y otras, para que sean discutidos por diversos profesionales y académicos dedicados a la temática de la Defensa.

A continuación, presentaremos los artículos que componen esta edición de la CMM. Para pensar en cómo lidiar con amenazas difusas y no convencionales, indicamos el artículo del coronel Alessandro Visacro, *No basta con vencer en múltiples dominios: conjeturas sobre la nueva doctrina del Ejército de los Estados Unidos y los conflictos en la zona gris*. El texto reflexiona sobre las características del entorno complejo en el que el análisis y las decisiones de estrategias, políticos y militares deben tomarse.

Incluso antes de la pandemia de Covid-19, las Fuerzas Armadas ya estaban preocupadas por este tipo de amenaza. El 1.º Batallón DQBRN y el conjunto de doctrinas relacionadas al área está en constante evolución. El artículo *La actuación del médico veterinario militar de otras naciones en la Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear: subsidio para modernizar la doctrina del Ejército Brasileño*, escrito por Renata Simões Barros y José Roberto Pinho A. de Lima, analiza la evolución de la doctrina de actuación de los Médicos Veterinarios en otras naciones “identificando las capacidades técnicas y los conocimientos de laboratorio necesarios para este especialista” (BARROS; DE ANDRADE LIMA, 2020, p. 153) y proponen contribuciones a la mejora del área en Brasil. El área de la salud y la enseñanza es abordada en el artículo *La enseñanza de enfermería en el ámbito*

2 Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11631.htm)

3 Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm)



*militar: revisión integrativa* por Rafael Pires Silva (UFF) y Alessandra Conceição Leite Funchal Camacho (UFRJ), que plantea los métodos de enseñanza de la profesión en el entorno militar.

Hay dos artículos que se centran en el entorno estratégico de Brasil: *De la seguridad regional al vacío político: un estudio de los diez años del Consejo de Defensa Suramericano*, por Bernardo Salgado Rodrigues (UFRJ) y Marcos Cardoso dos Santos (ESG); y *Estados Fallidos: Desde los orígenes hasta las intervenciones de la ONU después de la Guerra Fría*, por el teniente coronel Anselmo Rodrigues. En el primer, los autores evalúan la importancia y los obstáculos del liderazgo brasileño en temas de defensa y en América del Sur. El artículo de Anselmo Rodrigues analiza críticamente la cuestión teórica de los Estados fallidos y las intervenciones de las Naciones Unidas desde la realidad africana.

Esperamos que ustedes disfruten las lecturas y les invitamos a pensar, desde el punto de vista de las ciencias militares, en los desafíos para las Fuerzas Armadas de Brasil en el mundo tras la pandemia.

Por último, recordamos que en este momento los militares y otros profesionales involucrados en la línea del frente se basan en los conocimientos adquiridos en su formación, en diferentes métodos científicos, para hacer un análisis de la situación, tomar decisiones y llevar a cabo los diversos planes, ya sea en Comandos de Operación Conjunta COVID-19 (Directriz Ministerial de Planificación 6/GM/MD, de 18 de marzo de 2020<sup>4</sup>), o en sus organizaciones militares. A todos estos soldados y los demás profesio-nales involucrados en el combate al Covid-19, les agradece la Coleção Meira Mattos.

---

<sup>4</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%201232-20-MD.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%201232-20-MD.htm)

## Referencias

BARROS, R. S.; DE ANDRADE LIMA, J. R. P. La actuación del médico veterinario militar de otras naciones en la Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear: subsidio para modernizar la doctrina del Ejército Brasileño. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 3-7, abr. 2019. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/1890/>. Accedido en: 28 jan. 2020. doi: <https://doi.org/10.22491/cmm.a027>.

# De la seguridad regional al vacío político: un estudio de los diez años del Consejo de Defensa Suramericano

*From regional security to political vacuum: a study of the ten years of the South American Defense Council*

**Resumen:** Desde la perspectiva de la seguridad regional y geopolítica, la construcción de mecanismos de defensa es esencial para la soberanía de cualquier país en el sistema internacional. La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) consisten en prácticas políticas innovadoras que buscaron posibilitar una mayor autonomía y seguridad a los países suramericanos en las relaciones internacionales. Por tanto, el presente artículo busca realizar un estudio acerca de los avances y retrocesos del Consejo de Defensa suramericano en sus diez años iniciales (2008-2018). Con base en los conceptos de Complejos Regionales de Seguridad y Comunidad de Seguridad, y empleando una investigación bibliográfica y documental, se trata de demostrar que los primeros años de intensas actividades y proyectos fueron aplacados por el vacío político-institucional, sobre todo debido a la crisis brasileña. Así, se concluye la importancia del liderazgo de Brasil en los temas de defensa en América del Sur, cuyo escenario negativo, a principio, dificulta la promoción de una identidad suramericana y la construcción de una Comunidad de Seguridad.

**Palabras clave:** Consejo de Defensa Suramericano. Seguridad Regional. Integración Regional. Comunidad de Seguridad. América del Sur.

**Abstract:** From the perspective of regional and geopolitical security, the construction of defense mechanisms is essential for the sovereignty of any country in the international system. The Union of South American Nations (UNASUR) and the South American Defense Council (CDS) are innovative political practices that have sought to increase the autonomy and security of the South American countries in international relations. Therefore, the present article seeks to conduct a study on the advances and setbacks of the South American Defense Council in its initial ten years (2008-2018). Based on the concepts of Regional Security Complexes and Security Community, and using a bibliographic and documentary research, it has been tried to demonstrate that the first years of intense activities and projects were mitigated by the political-institutional vacuum, mainly due to the Brazilian crisis. Thus, it is concluded the importance of Brazil's leadership in defense issues in South America, whose negative scenario, in principle, makes it difficult to promote a South American identity and the construction of a Security Community.

**Keywords:** South American Defense Council. Regional Security. Regional Integration. Security Community. South America.

**Bernardo Salgado Rodrigues**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil.  
bernardosalgado90@gmail.com

**Marcos Cardoso dos Santos**  
Escola Superior de Guerra  
Rio de Janeiro, Brasil.  
marsts2011@hotmail.com

**Recibido: 05 jun. 2019**

**Aceptado: 10 dic. 2019**

**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

Bajo la perspectiva de la seguridad regional y geopolítica, la construcción de mecanismos de defensa es esencial para la soberanía de cualquier país en el sistema internacional. La Unión de las Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) consisten en prácticas políticas innovadoras que buscaron posibilitar una mayor autonomía y seguridad de los países suramericanos en las relaciones internacionales. Específicamente, el CDS fue la primera experiencia en materia de defensa en América del Sur realizada por suramericanos, buscando, por medio de la cooperación, la práctica de la disuasión y construcción de una identidad suramericana.

El objetivo del presente artículo es contemplar los avances y retrocesos en la construcción del CDS a lo largo de sus diez años de existencia (2008-2018). Al identificar la evolución del concepto de seguridad regional en el ámbito del Consejo, se cuestiona hasta qué punto este podría describirse como una Comunidad de Seguridad en un Complejo Regional de Seguridad de América del Sur.

Para tal, la hipótesis central sería que los años iniciales de crecientes actividades y proyectos fueron mitigados a partir del punto de inflexión de vacío político-institucional, cuya crisis brasileña y, como consecuencia, de la UNASUR y del CDS, comprobaría la importancia del liderazgo de Brasil, en lo que respecta a los temas de defensa, en su entorno estratégico. Con el fin de corroborar tal asertiva, se realizó una investigación con base en artículos publicados en periódicos especializados, así como en fuentes oficiales de la UNASUR y del CDS.

Este artículo está dividido en tres partes, y aun las consideraciones finales. En la primera sección, se discute la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad y el concepto de Comunidad de Seguridad, que servirán de base teórico-metodológica para los objetivos del trabajo. En la segunda, se realiza el análisis empírico de los diez años de actividades del CDS, sus características, objetivos y políticas prácticas. En la tercera y última parte, se analiza la relevancia de Brasil en lo que respecta a la defensa regional suramericana.

## 2 Conceptos de seguridad y defensa para el cds: complejos regionales de seguridad y comunidad de seguridad

Con el fin de la bipolaridad derivada del período pos Guerra Fría, algunos académicos se distanciaron de perspectivas que ratifican la estructura del sistema internacional basado en las capacidades relativas de los Estados como factor para explicar la seguridad internacional. Entre estos autores, destacan Barry Buzan y Ole Waever (2003), quienes afirman que la región es el principal factor para dilucidar el fenómeno de la regionalización de la seguridad, en que sus discusiones pasaron a ser analizadas con base en lo que denominan Complejos Regionales de Seguridad. Así, se partió de la hipótesis de que determinadas regiones construyeron identidades que favorecerían una visión cooperativa en términos de seguridad y defensa regional, que no existirían sin un discurso común adoptado por sus miembros.

La Teoría de los Complejos Regionales de Seguridad es la aplicación del concepto de región a la dinámica de seguridad del sistema internacional, reinterpretando el mundo en espacios cuyos procesos de securitización son más intensos y obedecen a estándares específicos que los distinguen de los demás Complejos. “Por más que un pequeño puñado de Estados tenga preocupaciones de

seguridad por todo el planeta, la abrumadora mayoría de estos piensa su seguridad a partir de su propia vecindad” (HENDLER, 2016, p. 19-20, nuestra traducción).

En suma, el Complejo Regional de Seguridad está formado por un conjunto de Estados cuyos principales procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interconectados que los problemas de seguridad no pueden analizarse o resolverse separadamente (BUZAN; WAEVER, 2003; BELLAMY, 2004; OKADO; QUEIROZ; BREDÁ, 2016).

Continuando en su análisis, Barry Buzan afirma que, al definir seguridad regional, el principal elemento que se debe añadir a las relaciones de poder es el estándar de relaciones amistosas o de enemistad entre Estados. Al referirse a las amistosas, este entiende que las relaciones varían desde una genuina amistad hasta expectativas de protección y apoyo, mientras que la enemistad va de las relaciones definidas por desconfianza al miedo. [...] En esta base, subsistemas de seguridad regionales pueden ser vistos en términos de estándares de amistosidad y enemistad que son sustancialmente confinados en un área geográfica en particular. (RUDZIT, 2005, p. 312-313, traducción nuestra)

Por tanto, con base en una perspectiva regionalista de Seguridad Internacional en el pos Guerra Fría, cuyo “nivel regional tiende a ser el *locus* más relevante en las dinámicas de cooperación y conflicto entre Estados y demás actores políticos” (HENDLER, 2016, p. 19), los Complejos Regionales de Seguridad son regiones vistas desde la perspectiva de seguridad, cuyo enfoque sale del aspecto global, principal vector durante la Guerra Fría, para el aspecto regional, en que los aspectos de la seguridad son más perceptibles. Así, el nivel regional es el espacio en que tiene lugar la mayor parte de la interacción entre lo nacional y lo global, no solo entre Estados bajo la óptica político-militar, sino que implican también una amplia gama de actores y agendas que varían de región a región (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 43-44).

Los Complejos Regionales de Seguridad tienen cuatro niveles de análisis, denominados “constelación de seguridad” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 51-52): doméstica, regional, interregional y sistémica. La primera se basa en el ámbito doméstico, en los Estados de la región, particularmente en sus vulnerabilidades generadas; la segunda, en las relaciones Estado por Estado; la tercera, en la interacción de la región con las regiones vecinas; y la cuarta, en el rol de las potencias mundiales en la región.

Aun, según Buzan y Waever (2003, p. 530), cuatro características son comunes a todos los Complejos Regionales de Seguridad: 1) dimensión geográfica (límites y fronteras que separan un CRS de otro); 2) dimensión sistémica (estructura anárquica, compuesto por dos o más unidades autónomas); 3) dimensión de poder (correspondiente a la distribución de poder entre las unidades); y 4) dimensión discursiva (construcción social que define estándares de amistad o enemistad entre las unidades).

El Complejo de Seguridad Regional de América del Sur es considerado del tipo estándar, según Buzan y Waever (2003), así como un complejo de integración moderada, configurándose como un medio término de complejos conflictivos y complejos cooperativos. “Esta vía media, actualmente, está relacionada con el desarrollo de instituciones creadas recientemente y del rescate de una identidad regional” (OKADO; QUEIROZ; BREDÁ, 2016, p. 43).

Históricamente, Buzan y Waver (2003) analizan la formación de este Complejo de América del Sur en tres períodos históricos. El primero, que se extiende desde la descolonización e independencia hasta la Guerra Fría, dejó marcas profundas en la región en la delimitación de las fronteras suramericanas, con contiendas geopolíticas presentes hasta hoy; el segundo, durante la Guerra Fría, tiene un aumento de grado de injerencia de los Estados Unidos mediante la interferencia por penetración (unilateral o consentida), es decir, alianza con un Estado del Complejo con la finalidad de preservar sus intereses y mantener el equilibrio de poder en este complejo; y el tercero, pos Guerra Fría, se formalizan los proyectos de integración regional como incremento de la cooperación por el desarrollo de instituciones. Así, América del Sur se configura como un Complejo Regional de Seguridad institucionalizado.

Otro interesante concepto para los objetivos de este artículo es el de Comunidad de Seguridad. Según Karl Deutsch (1969), esta se define como colectividades políticas cuyos miembros deciden resolver sus controversias por medios que no empleen el uso violento de la fuerza, sino por interacción entre agentes; *i.e.*, la guerra deja de ser una posibilidad en las relaciones entre los miembros de tal comunidad. En una dimensión en la cual las instituciones que surgieron en América del Sur se declaran propensas a la construcción de una identidad regional en materia de defensa, la comprensión de las condiciones para la existencia de una comunidad de seguridad es de fundamental importancia.

Adler y Barnett (1998) fueron responsables del perfeccionamiento teórico-metodológico del concepto de Comunidad de Seguridad, así como la forma de operativizarlo. En el caso de América del Sur, de las comunidades pluralísticas de seguridad propuestas por los autores, la UNASUR representaría la parcialmente integrada, una vez que detienen propiedades mínimas para la interacción de sus miembros y expectativas de cambio pacífico, superando la guerra en el imaginario político, una vez que no dispone de un sistema y normas próximos de un Estado soberano, un gobierno supranacional, característico de la comunidad pluralística de seguridad estrechamente integrada.

Es importante notar que, de acuerdo con Adler y Barnett (1998), la existencia de este tipo de comunidad debe cumplir cinco condiciones en su etapa de desarrollo, a saber: 1) multilateralismo; 2) fronteras no fortificadas; 3) cambios en la planificación militar; 4) una identificación común de amenaza; y 5) un discurso y un lenguaje comunitarios. (OKADO; QUEIROZ; BREDÁ, 2016, p. 40, nuestra traducción)

Bellamy (2004, p. 12) realiza una conceptualización de Comunidad de Seguridad dilucidadora. Para el autor, Comunidades de Seguridad son grupos de Estados que desarrollan expectativas mutuas basadas en normas comunes. Cuando estas comunidades son fuertes, los Estados también comparten identidades, estructuras de gobierno e intereses comunes, que, por su parte, moldean la manera como el Estado ve el mundo, la manera como este construye sus intereses, y las reglas éticas y legales a las cuales se vincula.

Por tanto, el desarrollo de las Comunidades de Seguridad tiene un efecto profundo en la construcción y reproducción de la identidad, reconfigurando las fronteras entre “ellos” y “nosotros”. Esta es una estructura generativa que desempeña un papel vital en la construcción de la identidad en la sociedad internacional y, por tanto, moldea la práctica del Estado. Sin embargo, la construcción de

la identidad es una lucha política continua, en lugar de un proceso fijo, “mostrando que la construcción de identidades de grupo tiende a basarse en la creación de límites entre ‘yo y el otro’, pero cuestionando la idea común de que esto debe ser así” (BELLAMY, 2004, p. 13, nuestra traducción).

Según Hendler, hay un “camino intermediario”, propuesto por la Escuela Inglesa, entre una visión realista del estado de naturaleza hobbesiano de formación conflictiva, con dilemas de seguridad basados en las capacidades militares de los Estados, y la Comunidad de Seguridad, en que prevalecen procesos de desecuritización. Esto se denomina “regímenes de seguridad”.

Bajo esta perspectiva, los Estados siguen siendo los protagonistas y siguen conviviendo con dilemas de seguridad, pero los principios y normas del Derecho Internacional Público aparecen para amenizar el estado de seguridad hobbesiano y para promover la construcción de una “sociedad” internacional basada en valores compartidos por sus Estados miembros. (HENDLER, 2016, p. 20, nuestra traducción)

En lo que concierne a una Comunidad de Seguridad en América del Sur, Okado, Queiroz y Breda (2016, p. 31, nuestra traducción) afirman que la región es, históricamente, caracterizada por una paradoja.

Se trata de un espacio geográfico marcado por la ausencia de grandes confrontaciones interestatales, proscripción de armas nucleares y por bajos gastos militares, donde también coexisten la violencia endémica, alarmante desigualdad social e inestabilidades político-institucionales. En medio a este entorno, es posible constatar un cambio en el comportamiento de los países suramericanos respecto a los vecinos. [...] Este movimiento consiste, básicamente, en la atenuación de la imagen del vecino como enemigo y preocupación ascendente con su vulnerabilidad, que termina por reflejarse en las dinámicas regionales de seguridad y defensa. Es la fragilidad, y no el fortalecimiento, del vecino lo que se convierte en una fuente de amenaza, y la respuesta a esta situación tiende a ser colectiva, no individual.

Uno de los puntos principales para la formación de una Comunidad de Seguridad Suramericana, además de la inminente eliminación del conflicto y de la garantía de la paz, del reemplazo de la “hipótesis de conflicto” por la “hipótesis de cooperación” (SANTOS, 2018, p. 153, nuestra traducción), es el anhelo regional de formación de una identidad suramericana en materia de seguridad regional. El principal marco de dicha identidad, resultante de un largo proceso histórico, fue la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aunque primitivo, como afirma Vitelli (2017, p. 3, nuestra traducción): “nuestro argumento es que América del Sur está en una etapa inicial de construcción de la comunidad de seguridad”.

Por tanto, en la sección siguiente se estudiarán los diez años iniciales centrados en la cooperación e integración suramericana *vis-à-vis* el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que surge como catalizador en busca del establecimiento de una identidad regional en asuntos de seguridad y defensa.

### 3 Análisis de los diez años de actividades del cds

Antes de todo, es importante resaltar que existen importantes contribuciones en la literatura sobre los 10 años del CDS, tal como los artículos “UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: la decade later” (VAZ; FUCCILLE; REZENDE, 2017) y “Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais” (BRAGATTI, GONÇALVES, 2018). Sin embargo, la hipótesis central y los objetivos que impregnan el presente artículo son distintos, como se verá a lo largo de las siguientes secciones.

Al realizar el estudio de los primeros diez años de actividad del CDS (2008-2018), es imprescindible un pequeño preámbulo, una vez que movimientos anteriores, que posibilitaron su creación, son importantes para comprender que este proceso es un flujo, con avances y retrocesos, anteriores al marco normativo de institucionalidad del Consejo. Según Abdul-Hak (2013, p. 140, nuestra traducción), tres declaraciones presidenciales consolidaron la conformación de América del Sur como zona de paz, posibilitando la ulterior concepción del CDS:

1) la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile que resultó en la creación de una zona de paz, en julio de 1999; 2) la Declaración sobre la Zona de Paz Suramericana, resultante de la II Reunión de Presidentes de América del Sur (julio del 2002) y ratificada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en noviembre del mismo año; y 3) la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, de julio del 2004, ratificada por una Resolución de la Asamblea General de la ONU, en diciembre del 2004. (ABDUL-HAK, 2013, p. 140, nuestra traducción)

Además de los factores político-institucionales, algunas crisis diplomático-militares también intensificaron la necesidad de crear un Consejo de Defensa en América del Sur, que no generara desequilibrio estratégico y temores de intervención e injerencia política externa. Entre estos, conflictos subregionales, como los contenciosos que involucraron a Perú y Ecuador, Bolivia y Chile; los movimientos autóctonos que difundieron un sentimiento separatista, como en Bolivia y Paraguay (FUCCILLE, 2018, p. 6-7); teniendo aun como ejemplos recientes más dilucidadores el episodio de Angostura<sup>1</sup> y los acuerdos sobre las bases militares Colombia-EUA (SOUZA, 2016, p. 129). Además de eso, su creación sería “una reacción ante imposiciones, tácitas o explícitas, de pensamientos ajenos a la identidad regional –notablemente, la influencia estadounidense– en las formulaciones y prácticas de las políticas de defensa en América del Sur” (SANTOS, 2018, p. 24, nuestra traducción).

1 “La creación del CDS, sin embargo, tuvo lugar teniendo como telón de fondo un incidente diplomático-militar de gran repercusión. Aún durante las negociaciones sobre el Tratado de la Unasur, hubo un incidente que involucró a Colombia, Venezuela y Ecuador. Se trató de una invasión y ataque realizado por tropas colombianas en territorio ecuatoriano, contra campamentos de las Farc en la región de Angostura, que resultó en la muerte de veintidós personas, entre estas el segundo en el comando de la guerrilla, Raúl Reyes. Venezuela reaccionó desplazando tropas a la frontera con Colombia” (SANTOS, 2018, p. 123-133).



De acuerdo con Okado, Queiroz y Breda (2016), “dos de los objetivos de este consejo sintetizan un conjunto de iniciativas regionales anteriores y lo ratifican como tal marco: consolidar a América del Sur como una zona de paz y construir una identidad suramericana en materia de defensa”. Así, una identidad regional común en lo que respecta a la defensa “reforzaría la confianza mutua y apartaría percepciones equivocadas por medio del mayor entendimiento entre las Fuerzas Armadas de América del Sur, lo que aportaría mayor previsibilidad y seguridad a la región” (ABDUL-HAK, 2013, p. 146, nuestra traducción). Concomitantemente, señalaría una

ruptura con el panamericanismo presente en las visiones de seguridad hemisférica defendida en la Organización de Estados Americanos. La búsqueda de una identidad suramericana en términos de seguridad y defensa resulta del cuestionamiento propuesto por diversos países en cuanto a la eficacia de los instrumentos de seguridad colectiva de la OEA, como, por ejemplo, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. (SANTOS, 2018, p. 127, nuestra traducción)

El 23 de mayo del 2008, se firmó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que reemplazaba a la entonces Comunidad Suramericana de Naciones (CSN). La UNASUR tiene por objetivo la integración regional en los ámbitos cultural, social, económico y político. El 16 de diciembre del 2008, en la Costa do Sauipe, se inauguró el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), “la primera experiencia de integración en materia de defensa en la región” (SANTOS, 2018, p. 132, nuestra traducción) que buscó “superar las desconfianzas existentes, incorporando al sector defensa como un pilar armónico para facilitar el proceso de integración regional” (ARREDONDO, 2017, p. 18).

El CDS se constituye “como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa” (ABDUL-HAK, 2013, p. 151, nuestra traducción), compuesto por los ministros de Defensa o equivalentes de sus 12 países miembros, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En este se toman decisiones en consenso y respeto a las diversidades, a los anhelos, a los valores y a las tradiciones de cada Estado miembro; “son solamente declaratorias, sin naturaleza jurídicamente vinculante” (SANTOS, 2018, p. 140, nuestra traducción).

Según el exministro de la Defensa de Brasil, Nelson Jobim, “no se trataría de una alianza operativa, como una Otan del Sur, tampoco de un ejército conjunto del Sur, sino de una entidad que estaría en el marco de la UNASUR para formar e identificar una política de defensa Suramericana” (SANTOS, 2018, p. 132, nuestra traducción). Para Celso Amorim, otro exministro de la Defensa, el CDS se orienta por tres conceptos, “tres Ces”: Cooperación, Confianza y Coordinación (DINIZ, 2015), afirmando, aun, que “entre nosotros, la cooperación es la mejor disuasión” (SOUZA, 2016, p. 128, nuestra traducción).

Según esta concepción, el CDS forjaría una identidad suramericana de defensa, basada en valores y principios comunes (respeto a la soberanía, autodeterminación, integridad territorial, no intervención, subordinación de los militares al poder democráticamente constituido, prevalencia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la

solución pacífica de controversias y la igualdad de los Estados). Esta identidad también se basaría en las características y situaciones específicas de las diversas vertientes geográficas suramericanas: platina, andina, amazónica, atlántica, caribeña y pacífica. (ABDUL-HAK, 2013, p. 147, nuestra traducción)

Entre sus principios, son de fundamental importancia el respeto a la soberanía y a la inviolabilidad territorial de los Estados, la autodeterminación y el principio de no intervención, el respeto a los derechos humanos, la vigencia de las instituciones democráticas y el fortalecimiento del Estado de Derecho, la subordinación militar a las autoridades civiles, la resolución pacífica de controversias, la promoción de la confianza y de la transparencia y la reducción de las asimetrías (ABDUL-HAK, 2013, p. 152).

Como objetivos, el CDS se propone a: 1) consolidar a América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de sus pueblos, como contribución para la paz mundial; 2) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tenga en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe; 3) generar consenso para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa (ARÁNGUIZ, 2013, p. 64).

Así, el primer punto es la generación de transparencia, con la erradicación de la desconfianza y eliminación de sospechas y temores; a continuación, se desea asegurar el cumplimiento de compromisos, con la formación de una relación de previsibilidad que se mantenga en el tiempo. El tercer paso radica en profundizar la confianza con el establecimiento de vínculos y de procesos asociativos para, posteriormente, reconocer la interdependencia y, con esto, institucionalizar la coordinación de políticas hasta el punto de la creación de instituciones supranacionales. (PAGLIARI, 2015, p. 29, nuestra traducción)

La instancia máxima del CDS es el Consejo de Ministros de Defensa o sus equivalentes, que se reúne una vez al año para deliberar y aprobar el Plan de Acción para el año siguiente. El Consejo dispone aun de una Instancia Ejecutiva, compuesta por los Viceministros o sus equivalentes, que se reúne cada seis meses, para dar seguimiento a la evolución de los trabajos. Además de eso, la presidencia del CDS es rotativa y ejercida, a principio, por el mismo país que corresponda a la presidencia *pro tempore* de la UNASUR. Tiene como responsabilidad coordinar las actividades del Consejo (ARREDONDO, 2017, p. 19).

Las principales actividades del CDS se determinan en un Plan de Acción anual (en total, hay ocho Planes de Acción del CDS, del 2009 al 2017), dividido en cuatro ejes temáticos: 1) políticas de defensa; 2) cooperación militar, operaciones de paz y asistencia humanitaria; 3) industria y tecnología de defensa; 4) formación y capacitación.

Además de los Planes de Acción, otros documentos acerca del funcionamiento y actividades del CDS se consideran importantes. Entre estos:

- el documento “Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad” (2010), dividido en cuatro categorías de fortalecimiento de la con-

- fianza: 1) intercambio de información y transparencia; 2) actividades intra y extrarregionales; 3) medidas en el ámbito de la seguridad; y 4) garantías (PAGLIARI, 2015, p. 34);
- el “Informe de Avance sobre Conceptos e Institucionalidades de Seguridad y Defensa, Amenazas, Factores de Riesgo y Desafíos del Consejo de Defensa Suramericano” (2012), que inició el intento de lograr un consenso en las concepciones de Seguridad y Defensa Regional;
  - la Declaración de Cartagena (2014), en que se establecieron siete ejes fundamentales: 1) ciberdefensa; 2) defensa de los recursos naturales; 3) integración de la industria aeronáutica; 4) construcción de un centro de comunicaciones regional; 5) publicación de gastos regionales en materias de defensa; 6) realización de un Seminario de Formación Operacional de Derechos Humanos; y 7) implantación de la Escuela Suramericana de Defensa, ESUDE. (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 158-159);
  - el documento “*Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*” (2015), lanzado por el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), constituye una medida de fortalecimiento de la confianza y transparencia, una vez que realiza una descripción sistematizada y analiza los aspectos normativos, orgánicos y funcionales de las arquitecturas de defensa de los doce países de la región.

Uno de los puntos centrales del CDS, y que contó con intenso apoyo brasileño en los primeros años del Consejo, es la posibilidad de la reanudación de la industria de defensa, esta vez con complementariedad de la cadena productiva y amplitud de escala, buscando, incluso, “la cooperación industrial como forma de superación de temores sobre una supuesta carrera armamentista” (ABDUL-HAK, 2013, p. 222-238, nuestra traducción). Se alega una posibilidad de reanudación, una vez que, según Fuccille (2018, p. 11), Brasil, en la década de 1980, era considerado uno de los mayores exportadores de material bélico del mundo,<sup>2</sup> pero este cuadro cambió en la década de los 90. Así siendo, al buscar rearticular una Base Industrial de Defensa (BID) con base suramericana, “el CDS presenta la posibilidad de trabajar en la construcción de una industria de defensa suramericana, con un amplio mercado impulsado por encargos estatales y con la participación de empresas de sus países” (PADULA, 2015, p. 247, nuestra traducción).

Mencionando algunas brevemente: el acuerdo para la creación de la Agencia Espacial Suramericana y la formación de un segundo grupo de trabajo para el desarrollo de un vehículo aéreo, en el 2011; el acuerdo para el desarrollo de un vehículo aéreo no tripulado (VANT) regional en el ámbito del CDS; Brasil y Bolivia concertaron acuerdos para concretar (aún sin fecha definida) los primeros vuelos de un VANT del primero para vigilar la frontera conjunta; el proyecto IA73 UNASUR-I, presentado oficialmente en diciembre del 2012, buscando la cooperación para la construcción de una aeronave tripulada de entrenamiento de pilotos militares, una vez que parte significativa de la tecnología militar

2 “Más precisamente, a lo largo de los años 1980 la industria de defensa brasileña llegó a figurar entre las diez mayores exportadoras mundiales y la primera entre los países en desarrollo (Andrade et alli 2016; Mawakdiye 2006; Pim 2007). Solo para ilustrar, en 1988 la brasileña ENGE-SA (Ingeniero Especializados S/A) producía aproximadamente la mitad de los vehículos blindados sobre ruedas del Occidente (Dellagnezze, 2008, 29)” (FUCCILLE, 2018, p. 11).

adviene de potencias centrales a un costo elevado. En octubre del 2014, Brasil y Argentina firmaron un acuerdo para fortalecer la cooperación en el área aeronáutica. Brasil y Argentina ya vienen desarrollando diversas iniciativas de cooperación en el área de defensa, como el intercambio de experiencias en el sector de defensa cibernética y la participación de la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA) en la producción (de piezas) del avión carguero y reabastecedor militar KC-390 de Embraer. (PADULA, 2015, p. 247, nuestra traducción)

En lo que respecta al cuarto eje temático de las principales actividades del CDS (formación y capacitación), el más importante e inédito suceso fue la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el 10 de marzo del 2009, cuyo estatuto fue aprobado el 6 y 7 de mayo del 2010, en la ciudad de Guayaquil, Ecuador. El Centro busca generar un pensamiento estratégico en el ámbito regional, para contribuir para la coordinación y armonización de las políticas de defensa en América del Sur. Así, es una instancia del CDS que actúa con base en el diálogo intergubernamental, una vez que busca trabajar de forma compartida con los Centros de Estudios Estratégicos Nacionales, sobre cuestiones de interés regional.

El propósito del CEED es contribuir para la consolidación de los principios y objetivos establecidos por el Estatuto del CDS, en la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en lo que respecta a la defensa y seguridad regional, siempre por iniciativa de la Instancia Ejecutiva del CDS. En otros términos, busca el fortalecimiento de la confianza y transparencia, a partir de informes sobre gastos militares e inventarios de medios militares (VITELLI, 2017, p. 11), así como del propio documento mensual “Observatorio Suramericano en Defensa”, un registro elaborado por el Centro sobre los principales eventos, datos y noticias comunicados por los respectivos Ministerios de Defensa del CDS.

El texto del Estatuto del CEED resultó de una propuesta brasileño-argentina que trató de atender a los siguientes objetivos: a) evitar caracterizar el Centro como institución dirigida a actividades de monitoreo; b) dejar claro que el Centro debe dedicarse a temas relativos a la defensa y a la paz regional, excluyendo de su alcance cuestiones estrictamente relacionadas con la seguridad pública; y c) aclarar que la producción del Centro debe orientarse a los gobiernos de los países-miembros del CDS. (ABDUL-HAK, 2013, p. 153, nuestra traducción)

Segundo Pagliari (2015, p. 33, nuestra traducción), “la creación del CEED permitió conformar características de cuerpo permanente para las cuestiones de integración regional en defensa”. Como uno de los ejemplos empíricos de la actuación del CEED, desde la Conferencia de apertura del Centro –con sede en Buenos Aires– en mayo del 2011, este ya contaba con una posición activa sobre la importancia geopolítica de los recursos naturales como “activos estratégicos de interés común” (SOUZA, 2016, p. 140-141, nuestra traducción). Así, esta temática se constituye como uno de los principales ejes de estudios, que ayuda en la generación de análisis e información sobre los principales componentes de la riqueza natural suramericana, orientando y sistematizando configuraciones de escenarios futuros para la región. De este modo, surgió el “*Estudio Prospectivo Suramérica 2025*”, en noviembre del 2015, un análisis minucioso que buscó consolidar aspectos de

la defensa regional, juntamente con otras políticas nacionales y regionales, con el fin de maximizar el potencial de recursos naturales estratégicos suramericanos.

Este centro, a contar del año 2009 ha efectuado trabajos dirigidos a distinguir e informar asuntos de interés como: gastos en defensa de los países miembros del bloque, inventarios de material militar de los países, la institucionalidad del sector defensa (Ministerio de Defensa y fuerzas armadas), la política de género en el ámbito de la defensa, así como la información de los ejercicios militares realizados en la región. Este centro reúne los datos entregados por los 12 países suramericanos en relación a sus gastos en el sector defensa, emitiendo periódicamente un informe global respecto de estos indicadores en nuestro continente y como ha sido su evolución a través del tiempo. (ARREDONDO, 2017, p. 22-23)

Otra institución creada fue la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), el 20 de febrero del 2014, por medio de la I Declaración de Paramaribo en la V Reunión Ordinaria del CDS. Se trata de un Centro de Altos Estudios del CDS “con el objeto de realizar seguimiento y articulación de las iniciativas nacionales de los Estados miembros para la formación y capacitación de civiles y militares en asuntos de defensa y seguridad regional de nivel político estratégico” (ARREDONDO, 2017, p. 23), por medio de la enseñanza e investigación sobre temáticas comunes a la región, que contribuyan para el avance gradual de una visión compartida en materia de defensa y seguridad regional.

Ratificada su creación y estatuto en diciembre del 2014, la Escuela no tiene local físico fijo, sino una Secretaría permanente que funciona en la sede de la Secretaría-General de la UNASUR, en la ciudad de Quito (Ecuador) sin generar contribuciones financieras obligatorias de los Estados miembros. Los cursos de la ESUDE se imparten en diversos países de la América del Sur, y también por medio de una plataforma virtual.

Consecuentemente, como su secretario ejecutivo recientemente declaró, el rol del ESUDE consiste en promover “el intercambio de instructores, material didáctico y metodologías de investigación y enseñanza entre escuelas de defensa de la región”, ayudando instituciones de enseñanza nacionales a compartir sus activos con los demás, “utilizando el ESUDE como una especie de repositorio para activos comunes y gestión de actividades combinadas”. (VITELLI, 2017, p. 12, nuestra traducción)

En busca de agregar todos los países participantes de la UNASUR, el Curso Avanzado de Defensa Suramericano (CAD-SUL), con sede en la Escuela Superior de Guerra (ESG), en Río de Janeiro, tuvo su primera clase en el 2012. El Curso se destina a civiles y militares, comúnmente dos alumnos (un civil y un militar) de los doce países de la UNASUR que actúan en el área de defensa, integralmente financiado por el Ministerio de Defensa de Brasil (ARREDONDO, 2017, p. 23-24). Tiene como objetivo proporcionar conocimientos que posibiliten el desarrollo de un pensamiento suramericano de defensa, con base en la cooperación e integración regionales. Su estructura curricular se desarrolla a lo largo de 10 semanas, con una carga horaria total de alrededor de 330 (trescientas treinta) horas, en que los discentes realizan estudios teóricos y aplicaciones prácticas.

Además de estas iniciativas de formación y capacitación, Souza (2016, p. 136) enumera otras expresivas iniciativas de los Estados miembros, como el Curso de Capacitación Técnica Polar, articulado por Argentina; el Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa, ya en su tercera edición; el Curso Avanzado de Defensa Suramericana para altos funcionarios de los Ministerios de Defensa, también en su tercer año; el primer Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico, bajo responsabilidad del Ecuador; y el primer Curso Suramericano de Derecho Internacional y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas, coordinado por el Perú.

Con el intuito de fortalecer la América del Sur como una zona de paz y cooperación, el Consejo estableció Medidas de Fomento a la Confianza y Seguridad (MFCS), tales como: intercambio de información y transparencia, actividades militares intra/extra regionales, metodología única para elaboración de hoja de cálculo de gastos de defensa en la región y formulario estandarizado de inventario militar.

En el 2017, se presentó el Registro de Despesas Suramericanas en Defensa, publicado por el CEED, en el cual se presentaron los gastos de defensa<sup>3</sup> regionales ejecutados por los países suramericanos durante la década 2006-2015. Cabe resaltar que este Registro es un informe oficial de los desembolsos efectuados por los países miembros de la UNASUR en términos de defensa, basado en una definición común de gastos, una metodología técnica estandarizada para mensuración y un mecanismo de consulta anual buscando a la transparencia.

Acumulativamente, el gasto total con la defensa regional para la década fue de 337.102 millones de dólares corrientes, con un gasto regional medio al año de 33.710 millones de dólares. Los gastos de defensa de América del Sur como porcentaje del PIB regional son estables a lo largo de la década, con un promedio del 0,98%. Este porcentaje muestra que América del Sur está globalmente por debajo de otras regiones en términos de gastos regionales en defensa respecto al PIB. Aun, en lo que se refiere a los gastos regionales con defensa respecto a los gastos fiscales regionales, el promedio para la década es del 3,78% (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

De modo complementario, Arredondo afirma que uno de los desafíos del CDS

Es poder establecer un modelo geopolítico genuino que tome en cuenta las fortalezas de la región, caracterizadas principalmente por la abundancia de recursos naturales e intercomplementariedad política, social, religiosa y económica existente. (ARREDONDO, 2017, p. 25)

En la visión de Abdul-Hak (2013, p. 240), la cooperación regional en defensa tal como propone el CDS ofrece ganancias colectivas para sus Estados miembros, como

la mitigación de la insuficiencia de medios de defensa de la mayoría de los países de la UNASUR; la recuperación y el fortalecimiento de la industria de defensa regional; la reducción de riesgos de aislamiento regional; la promoción de contactos regulares entre los comandos militares; la creación de confianza; el aumento de los costos de ruptura de com-

3 “Se entiende por Gastos en Defensa: ‘todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación.’” (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

promisos multilaterales asumidos, por medio de la imposición de censuras y sanciones; la definición de funciones para las Fuerzas Armadas ajenas a la esfera política interna; y el surgimiento de nuevos actores y nuevas redes de interés (en torno de temas como la industria de defensa), que puedan gradualmente contribuir para la superación de antiguas rivalidades. (ABDUL-HAK, 2013, p. 240, nuestra traducción)

Sin embargo, a pesar de los avances, se observan algunos obstáculos extrarregionales para la creación de una alianza operativa en América del Sur: una persistente primacía regional estadounidense, un sistema competitivo de alineaciones y crecientes influencias extrarregionales. Además de eso, desde una perspectiva constructivista, Fuentes y Santana (2009, p. 571) realizan un interesante cuadro sobre las dificultades (y oportunidades) futuras del CDS, tanto por el bajo nivel de institucionalización que los acuerdos adquirieron como por la dificultad de medir la redefinición de intereses y prácticas internacionales.

Desde la creación del CDS, se constata un punto de inflexión negativo en sus actividades a partir del 2015, con un proceso de vaciamiento de la UNASUR y del CDS que converge con el vacío de poder posibilitado, sobre todo, por la crisis político-institucional brasileña. “Brasil, el patrocinador de esta nueva estructura institucional, igualmente se presenta de forma ambivalente a lo largo de este proceso, notablemente caracterizado por un descompaso entre discurso y práctica” (FUCCILLE, 2018, p. 3, nuestra traducción).

Aunque la parte sustantiva del vaciamiento de poder del bloque tiene como variable independiente la postura del Gobierno brasileño respecto al proyecto de integración y cooperación regional, tal movimiento no quedó restringido a Brasil, habiendo otros países suramericanos defendido y ratificado sus ausencias y salidas de la Unión.

Tanto el presidente Mauricio Macri, desde su toma de posesión en diciembre del 2015, como el presidente Michel Temer, en mayo del 2016, han hablado en relanzar sus políticas externas en nuevas bases, lo que afecta directamente las posibilidades y expectativas con respecto a la cooperación en seguridad y defensa cuando tenemos este comportamiento por parte de los dos mayores países del subcontinente. No solo eso: aún durante el gobierno Rousseff (2011-2016) varios altos oficiales y oficiales-generales veían con mucha reserva emprendimientos como el CDS, no pocas veces clasificándolo como una extravagancia, fruto de devaneos de un gobierno izquierdista, que no encontraba correspondencia en la realidad. Resumidamente: una política de gobierno y no una política de Estado, que no sobreviviría a la alternancia de poder. (FUCCILLE, 2018, p. 14, nuestra traducción)

Como se ha constatado, cambios en el escenario suramericano, como cambios presidenciales con diferentes visiones de mundo, ayudan a agravar este escenario, una vez que la figura personalista fue un elemento esencial para la consolidación del proyecto del Consejo. Aun, según Souza (2016, p. 134, nuestra traducción), contribuye al colapso de la UNASUR y, por consiguiente, del CDS, la “progresiva crisis en Venezuela, con el fallecimiento de Hugo Chávez, así como la elección de

Mauricio Macri en Argentina, rompiendo con las políticas kirchneristas y su expresivo entusiasmo por la cooperación en el ámbito del CDS”.

En el 2018, algunos hechos corroboran la prerrogativa de desaceleración del proceso cooperativo dentro del CDS y de la UNASUR. En abril, Brasil Argentina, Paraguay, Colombia, Chile y Perú suspendieron su participación en la UNASUR por tiempo indeterminado, alegando un óbice respecto a la elección del secretario general de la organización;<sup>4</sup> en julio, el jefe de gabinete Yuri Chillán –que venía actuando como jefe *de facto* debido a la vacante del secretario general desde enero del 2017 –renunció al cargo; también en julio, el presidente ecuatoriano Lenin Moreno anunció el pedido de devolución del edificio sede de la UNASUR, en Quito; en agosto, el gobierno colombiano de Iván Duque comunicó la salida definitiva de la UNASUR –lo que puede incentivar otros países a hacer lo mismo–, poco tiempo después del anuncio de su entrada como “socio global” en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y como el único país latinoamericano en el grupo.

En otros términos, el estándar de alineación entre los países suramericanos –que vuelve a configurarse, en la segunda mitad de la década de 2010, en el apogeo “el enemigo de mi enemigo es mi amigo”, que Philip Kelly (1997) denomina de *checkerboards*<sup>5</sup>– impide el desarrollo de una cooperación e integración regional más intensa y duradera. Como elemento intensificador del proceso, la omisión brasileña es de suma importancia en la temática de la (des)integración y, específicamente, de la no continuidad de un proyecto de defensa regional suramericana y de la profundización de una embrionaria Comunidad de Seguridad.

#### 4 La importancia de Brasil en la temática de la defensa regional suramericana

La vocación geopolítica de Brasil se coaduna con sus 16 000 km de fronteras terrestres con casi todos los países suramericanos (salvo Chile y Ecuador) y 7,5 mil km de frontera marítima, constituye el mayor país del Atlántico Sur. Perteneciente al grupo de cinco mayores países en términos de territorio y población, entre las diez mayores economías del mundo en términos de PIB, alrededor del 95% de las reservas petrolíferas localizadas *off-shore*, y más del 90% de su comercio exterior realizado por el mar, el Brasil se configura como un país simultáneamente marítimo y continental, una dualidad geopolítica en su entorno estratégico.

El término entorno estratégico surge en el Plan Nacional de Defensa (PND) del 2005 y en la Estrategia Nacional de Defensa (END) del 2008, que dio origen al Libro Blanco de Defensa Nacional (2012). Tal concepto venía siendo una prioridad de la Política Externa Brasileña (PEB) en la década del 2000, utilizada en los discursos del exministro de Relaciones Exteriores Celso Amorim, de su exsecretario ejecutivo, Samuel Pinheiro Guimarães, y del expresidente Lula. Con base en estos documentos, el concepto se define como “la región donde Brasil quiere irradiar –preferiblemente–

4 “Otro punto que ha molestado –y mucho– al presidente Macri son las resistencias colocadas al nombre de José Octavio Bordón para la secretaría general de la UNASUR (que hace más de un año y medio está vacante), en especial la abierta oposición de Bolivia (que asumió la Presidencia Protempore del bloque multipropósito en abril del 2018) y Venezuela” (FUCCLLE, 2018, p. 15).

5 “Checkerboards appear as multipolar balance-of-power structures that reveal a fragmentation relative to the dictum, ‘My neighbor is my enemy, but my neighbor’s neighbor is my friend’. These phenomena have appeared throughout the foreign affairs of republican South America” (KELLY, 1997, p. vii)



su influencia y su liderazgo diplomático, económico y militar, lo que incluye a América del Sur, la África Subsahariana, la Antártida y la Cuenca del Atlántico Sur” (FIORI, 2013, nuestra traducción); *i.e.*, entorno estratégico puede clasificarse como perímetro de seguridad, área de influencia inmediata o área de interés estratégico.

Cada país tiene un entorno estratégico basado en su configuración geopolítica en las relaciones internacionales, que se caracteriza como un ambiente anárquico, competitivo, jerarquizado y asimétrico. Si bien que, intersecciones de los múltiples entornos estratégicos revelan choques de interés y conflictos en el sistema internacional, en que cualquier presencia o interferencia de potencia externa –o incluso interna– en el entorno estratégico de cualquier país es vista como una amenaza a su seguridad nacional.

Tal hecho es comúnmente mitigado o amenizado con base en la correlación de intereses mutuos y recíprocos. Esta convergencia es proficua y duradera en la medida en que proyectos de integración regional se intensifican. En cualquier proyecto de integración, los objetivos finales se delinear como una meta geopolítica. Ya sea en términos de seguridad, desarrollo, poder internacional o identidad, la integración regional busca confluir los intereses particulares y colectivos de los países integrantes y como tal proyecto se relaciona con las potencias hegemónicas, llevando a un cambio del *status quo* de los países en el sistema internacional.

En lo que respecta el área de Seguridad y Defensa, relacionadas tanto con la integración regional como con el entorno estratégico brasileño, la creación del CDS, como iniciativa brasileña para una agenda común entre los países suramericanos, buscaba la construcción de una fuerza disuasoria para defender áreas estratégicas, como la Amazonia, la Cuenca del Plata y el Presal, con un énfasis en la soberanía sobre recursos naturales y defensa ante amenazas interestatales. Como afirma Abdul-Hak (2013, p. 193, nuestra traducción), “Brasil es un país que tiene mucho que defender, pero con limitada capacidad efectiva de defensa”.

A partir de la primera década del siglo XXI, Brasil empezó a desarrollar una estrategia de afirmación internacional y expansión de su presencia en algunos tableros geopolíticos, en el cual la propia concepción del CDS sería más que un órgano de defensa colectiva en su perímetro geopolítica: “El CDS es para Brasilia un peldaño de gran importancia en su carrera hacia el reconocimiento como gran potencia” (MIJARES, 2011, p. 7), y serviría de legitimación colectiva para “la aspiración de Brasil de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 147).

En lo que respecta al rediseño de la geometría internacional, los cambios económicos en América del Sur son un hecho nuevo y de enorme importancia. Según Fiori (2013, p. 14, nuestra traducción), “América Latina será cada vez más jerarquizada y el futuro de América del Sur, en particular, será cada vez más dependiente de las elecciones y decisiones tomadas por Brasil”. Por tanto, el país se encuentra en una posición estratégica “para apalancar o impactar las relaciones internacionales. Ciertos países se encuentran en posiciones centrales o intermediarias y, por tanto, pueden disfrutar de ciertas ventajas en el comercio, acceso a recursos y liderazgo” (KELLY, 1997, p. 15, nuestra traducción).

La suma de todas sus potencialidades hace que Brasil se presente como un espacio primordial de promoción del desarrollo y defensa regional de su entorno estratégico suramericano, con mayores ganancias para los países menos desarrollados. Ya sea por su gran mercado consumidor, por su

parque industrial, por su potencial agrícola o por su capacidad militar, un crecimiento constante por parte de la economía de mayor desarrollo, cuando se complementa con una búsqueda por la mayor integración regional, proporcionará un aumento de las importaciones de estos aliados y aumentará la demanda por la producción de estos países y, como consecuencia, su interés en colaborar con una estrategia geopolítica que priorice la integración, ante los desafíos externos impuestos por la economía mundial (COSTA, 2013, p. 675-676).

Por tanto, dada su influencia específica, es de fundamental importancia que Brasil asuma el rol de gran player regional e internacional, de motor de la expansión económica (COSTA, 2013, p. 675), de “país ballena”<sup>6</sup> (SOSA, 2013, p. 137), de “líder de la integración” (KELLY, 1997, p. 179), cuya ruta para la inserción internacional debe comprenderse con base en la integración y cooperación suramericana.

Volviendo a la serie histórica de gastos con defensa regional, las variaciones anuales registradas durante la década fueron crecientes, aunque en diferentes grados; solo en el último año fiscal de la serie (2015) hubo una fuerte reducción de los gastos regionales en defensa, del 14,54% respecto al año anterior (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017). Una de las posibles hipótesis para tal hecho converge con la problematización del presente artículo; a partir de la crisis política brasileña y relativo alejamiento de los temas referentes a la UNASUR y CDS, hay una reducción expresiva de participación en términos económicos, haya vista que los gastos regionales de defensa de Brasil tienen parte significativa del total.

Siguiendo la misma lógica de vacío político brasileño, otro dato interesante es de la composición de los gastos con defensa en el nivel regional, que permite afirmar que la mayor parte se asigna a la categoría Personal, con una media del 59,57% para la década, seguida por Operaciones y Mantenimiento (22,60%), Inversiones (17,18%) e Investigación y Desarrollo (0,47%). En otros términos, se puede afirmar un proceso de desinversión en el sector de defensa regional del 2014 (17,72%) frente al 2015 (10,19%), y este último es inferior en términos porcentuales para todos los años de la serie (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

Se constata una relación de reciprocidad mutuamente benéfica entre América del Sur y Brasil, una vez que hay una importancia estratégica de la región para el Estado brasileño, así como este último se configura como principal promotor del Consejo de Defensa suramericano en sus años iniciales, ya sea por el sesgo económico o político. En este punto, se observa una disminución en la diplomacia presidencial del Gobierno Lula frente al Gobierno Dilma, incluso teniendo en cuenta a América del Sur (MILANI et al., 2014, p. 62-63). Además de eso, tras el proceso de impedimento en el 2016, esta declividad brasileña en su entorno estratégico se vuelve aún más sintomática, ya sea por el redireccionamiento interno buscando una estabilidad política, o por la modificación del sesgo ideológico en la pauta externa.

Aun en lo que respecta a la política externa, se observa que del 2008 al 2018, hubo una disminución de la importancia que Brasil dirigió a su entorno estratégico suramericano: en el gobierno Lula, con base en la política externa altiva y activa, cooperación Sur-Sur y estímulo

<sup>6</sup> De acuerdo con la terminología del Itamaraty, este tipo de país se caracteriza por su gran dimensión geográfica, demográfica y económica y por el hecho de que, cuando movilizados, agitan el sistema mundial.

político, económico y diplomático a América del Sur, observó el fortalecimiento y surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional, posibilitando, incluso, la creación del CDS en el 2008; en el gobierno Dilma, hay un proceso de relativa continuidad con su antecesor, pero la prevalencia de la diversificación de alianzas ante la transformación del escenario internacional, invocando un perfil más bajo de actuación externa y una contribución brasileña por debajo de la esperada en el CDS; con Temer, el liderazgo de Brasil en América del Sur pierde relevancia, debido a la crisis política, la impopularidad y falta de credibilidad del presidente y, principalmente, a partir del impacto negativo de medidas de política externa tomadas por la gestión (CASTILHO; BOAS, 2018).

Así, se buscó demostrar las potencialidades geopolíticas no aprovechadas por Brasil en la consecución de un proceso de integración, basado en el CDS, que revigorara el carácter de la defensa regional. Las particularidades económicas, geopolíticas y diplomáticas demuestran que la inercia o el entorpecimiento por parte de Brasil vienen conduciendo el CDS al fracaso. Por tanto, las acciones brasileñas en el marco del CDS explican sus éxitos iniciales, y la omisión en el período más reciente explica, en cierta medida, su paralización.

La integración regional es parte integrante e indivisible del pilar que compone la estrategia de inserción internacional, de seguridad y defensa de Brasil. Así, el país se presenta como centro polarizador y dinamizador de la integración suramericana: 1) por ser un actor indispensable para la construcción de un diálogo político internacional que contribuye a la formación de otra estructura de gobierno global; 2) como liderazgo en América del Sur por su influencia política y geoestratégica, además de contar con capacidades materiales, organizacionales y doctrinarias para formular un proyecto en conjunto con su entorno estratégico; 3) por ya desempeñar un rol central en los procesos de integración y en su profundización; 4) por disponer de centros de crecimiento industrial y de innovación que pueden engendrar resultados de importancia regional e internacional; y 5) por contribuir con la configuración de una identidad suramericana, esencial para la creación de una Comunidad de Seguridad Suramericana.

América del Sur tiene capacidad de constituirse como una Comunidad de Seguridad, por medio del CDS, e intensificar los proyectos de integración autónomos, mediante la UNASUR. Además de eso, cuenta con una “cultura diplomática” común, con reconocimiento de las antiguas fronteras coloniales (*uti possidetis*), coexistencia internacional pacífica (el principio de la convivencia), principio de la no intervención y respeto mutuo de las soberanías nacionales, resolución de conflictos por medios diplomáticos, resolución pacífica de disputas internacionales, incluido el recurso a arbitraje, mediación y otras técnicas jurídicas y diplomáticas similares.

En el ámbito de la seguridad suramericana, la fragilidad de los países configura el mayor desafío y exige una respuesta coordinada y conjunta, con poder institucionalizado, pero que tenga a Brasil como potencia regional: “la cohesión institucional y el futuro de una posible comunidad de seguridad pasan a tener más relación con el futuro de la UNASUR que con el MERCOSUR y del rol ejercido por Brasil” (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p. 85, nuestra traducción).

Entre los desafíos para Brasil en la intensificación del CDS, a corto plazo, se vislumbra la financiación regular de las actividades; a medio plazo, encontrar respuestas adecuadas a los problemas de seguridad regionales y exportaciones de la industria de defensa; a largo plazo, la densificación del

proceso general de integración de la UNASUR (ABDUL-HAK, 2013, p. 241-242). Aun, de los principales desafíos de Brasil para la consecución de una seguridad regional basada en una Comunidad de Seguridad, se contempla la necesidad de constituirse como una política de Estado, y no de Gobierno, “destinada como tal a tener perdurabilidad, pese a los cambios políticos” (UGARTE, 2009, p. 15), así como la atracción de determinadas fracciones políticas y económicas endémicas, aún contrarias a proyectos de integración con beneficios a largo plazo.

La agenda de seguridad en América del Sur está en disputa. Su análisis permite tanto interpretaciones optimistas como pesimistas, o una mezcla de ambas. El principal desafío que se coloca para el establecimiento de una agenda regional con base en una identidad suramericana en el ámbito del CDS es que esta debe resultar de la interacción de las agendas políticas de los países miembros, de lo que estos perciben como amenazas. [...] Si Brasil no es capaz de promover una agenda de integración, seguridad y desarrollo para los países de la región, la tendencia a la fragmentación de proyectos de integración persistirá, abriendo espacio a la penetración de potencias externas y sus agendas, que buscan acceso a recursos naturales. (PADULA, 2015, p. 257-258, nuestra traducción)

Además del Artículo 4.º de la Constitución Federal de Brasil, que preconiza la integración económica, política, social y cultural latinoamericana, la integración de la defensa continental es fundamental para Brasil tanto en términos estratégico-disuasorios, buscando impedir intervenciones externas en la región, como para la integración económica de una base industrial de defensa, aumentando su escala de producción con el fin de competir en mercados externos. Además, tanto la END como el CDS se conectaban a la política externa del país, una vez que

tanto el documento como el órgano regional de defensa se conectaban a la búsqueda brasileña de un ensanchamiento de la articulación suramericana y a la incorporación de la región en la discusión interna en torno de los planes de desarrollo nacional de Brasil. (FUCCILLE, 2018, p. 14, nuestra traducción)

Como señala Santos (2018, p. 145), al afirmar que la seguridad regional articula la defensa nacional, “un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales puede traducirse como seguridad regional o internacional, lo que requeriría, por parte de los Estados, una disposición a la cooperación en su entorno estratégico” (SANTOS, 2018, p. 145, nuestra traducción). Aun, según Abdul-Hak (2013, p. 240, nuestra traducción), el CDS, al constituirse en espacio permanente de consultas y reflexión regional sobre temas estratégicos, “articula dos objetivos diplomáticos tradicionales de Brasil: el fortalecimiento de la cooperación interestatal como forma de minimizar los riesgos del uso de la fuerza en su entorno geográfico y la consolidación de la autonomía nacional y regional”. Es decir, desde el punto de vista político brasileño, es conveniente la formación de bloques de poder que resulten en una política de Estado ante amenazas externas en el sistema interestatal, cuya articulación geopolítica entre los países suramericanos es fundamental, incluso, en sus estrategias de desarrollo.

## 5 Consideraciones finales

El presente artículo buscó realizar un estudio de los diez años del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), sus avances y retrocesos, delineando los principales objetivos del bloco y las principales acciones prácticas en dicho período.

En la actualidad, algunos factores demuestran, diez años más tarde, la crisis que tanto la UNASUR como el CDS atraviesan: la exigüidad en la progresión de una identidad sudamericana, la remanente existencia de un competitivo sistema de alianzas intra y extrarregionales, la carencia de una directriz política de Estado, las sucesivas crisis político-económicas de algunos países miembros, la escasez de divisas para la composición presupuestaria, la dispersión en la búsqueda de intereses comunes, la falta de voluntad política práctica por parte de algunos países miembros.

El CDS comienza como un incipiente mecanismo de seguridad colectiva, con relevancia del nivel regional como espacio de interacción entre lo nacional y lo global; sin embargo, no se configura como una Comunidad de Seguridad, una vez no se desarrollaron perspectivas mutuas basadas en normas comunes institucionalizadas, intereses comunes y estructuras de gobierno independientes. El caso específico de Brasil, con su importancia en la defensa regional y geopolítica, solo viene a ratificar la dependencia de la UNASUR del mayor país de la región, cuya crisis interna afecta directamente la inoperatividad del CDS en los años finales de su década de existencia.

Aunque Brasil ejerza un rol central en el desempeño y funcionalidad del CDS, ya sea por ser el principal productor de ciencia y tecnología militar, mayor polo industrial de defensa, ya sea como eslabón geopolítico entre el Cono Sur y la Amazonia, se constata que su contribución viene disminuyendo a lo largo del tiempo. Por tanto, aunque haya otras explicaciones alternativas para la paralización actual del CDS, como países con divergencias ideológicas, el fin del boom de las commodities, la baja institucionalización del organismo, se fundamenta que la omisión brasileña es una de las variables más importantes, cuyo vacío político y ausencia de liderazgo dejan dudas en cuanto a la posibilidad de que el país se establezca como base de una futura Comunidad de Seguridad en América del Sur.

Así, se concluye que tal Comunidad no existe, sino tan solo una chispa a partir del marco de la construcción del CDS. La probabilidad de constituirse en el actual contexto es bajísima, una vez que la defensa es un área sensible y parsimoniosa, no es realista esperar avances sustantivos a corto plazo. Además de eso, contribuye para tal escenario el vacío político de determinados sectores en Estados clave para el fortalecimiento del proyecto de integración y conformación de una identidad suramericana en materia de defensa.

Sin embargo, se han creado elementos importantes para la construcción efectiva de una Comunidad de Seguridad Suramericana durante los diez años del Consejo de Defensa Suramericano, como el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), el Curso Avanzado de Defensa Suramericano (CAD-SUR), entre otras iniciativas expuestas a lo largo del artículo. Tales proyectos podrán avanzar –o retroceder– según los tomadores de decisiones políticas en el ámbito regional.

Por consiguiente, el escenario político negativo en la región –intensificado por la inestabilidad político-institucional brasileña– podría comprometer seriamente la existencia de la

incipiente Comunidad. Como demuestran las experiencias de la primera década del 2000, teniendo en cuenta la vital importancia geopolítica y geoeconómica de Brasil en la región, tanto el entorno estratégico brasileño como la integración regional suramericana son partes indivisibles de un mismo proyecto político, cuya seguridad y defensa desempeñan un rol fundamental.

## Referencias

- ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- ADLER, E.; BARNETT, M. A framework for the study of security communities. *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (Ed.). **Security communities**. New York: Cambridge University Press, 1998. p. 29-65.
- ARÁNGUIZ, J. B. El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, Santiago, v. 11, n. 19, p. 53-75, 2013.
- ARREDONDO, G. A. UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano en su primer lustro 2011-2016. **Revista de Marina**, Viña del Mar, n. 957, p. 18-25, 2017.
- BELLAMY, A. J. **Security communities and their neighbours: regional fortresses or global integrators?** London: Palgrave Macmillan, 2004.
- BRAGATTI, M. C.; GONÇALVES, R. M. Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 13, n. 2, 2018.
- BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.
- CASTILHO, A. L.; BOAS, V. V. A política externa do governo Temer e o distanciamento da integração regional na América do Sul. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, 26 nov. 2018. Disponible en: <http://bit.ly/2RF9frN>. Accedido en: 11 dic. 2019.
- CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. **Registro suramericano de gastos agregados en defensa: 2006-2015**. Buenos Aires, 2017.
- COSTA, D. Do sonho do Mercosul à realização da Unasul. *In*: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração**. São Paulo: Educ, 2013. p. 661-682.
- DEUTSCH, K. W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. New York: Greenwood, 1969.
- DINIZ, R. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. **Carta Capital**, São Paulo, 24 fev. 2015. Disponible en: <http://bit.ly/2Pyqita>. Accedido en: 11 dic. 2019.

FIORI, J. L. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. **Carta Maior**, 24 maio 2013. Disponible en: <http://bit.ly/34dClkC>. Accedido en: 11 dic. 2019.

FUCCILLE, A. Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2018, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018. p. 1-19.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

FUENTES, G. A.; SANTANA, C. O. El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. **Papel Político**, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 543-579, 2009.

HENDLER, B. A evolução dos estudos de Segurança Internacional e a Escola de Copenhague: reflexões e possibilidades para o mundo pós "pós Guerra Fria". *In*: HENDLER, B. (Org.). **Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças**. Curitiba: Prismas, 2016. p. 9-26.

JAIMES, G. E. N.; MIÑO, N. R. El Consejo de Defensa Suramericano y la creación de una política común de seguridad regional. **Criterios Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional**, Bogotá, v. 8, n. 1, p. 145-164, 2015.

KELLY, P. **Checkerboards and Shatterbelts: the geopolitics of South America**. Austin: University Of Texas Press, 1997.

MIJARES, V. M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. **Politeia**, Caracas, v. 34, n. 46, p. 1-46, 2011.

MILANI, C. et. al. **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

OKADO, G. H.; QUEIROZ, G.; BREDÁ, J. O Complexo de Segurança Regional centrado na América do Sul: um regime de segurança sob uma política com poder. *In*: HENDLER, B. (Ed.). **Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças**. Curitiba: Prismas, 2016. p. 27-68.

PADULA, R. A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-americano. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 221-262, 2015.



PAGLIARI, G. C. Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, ed. esp., p. 23-40, 2015.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2005.

SANTOS, M. C. **Construindo inimigos para a América do Sul**: os discursos de segurança no Conselho de Defesa da Unasul. Curitiba: Appris, 2018.

SOSA, A. J. ¿Mercosur frente a la Unasur? In: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul**: avanços do processo de integração. São Paulo: Educ, 2013. p. 119-149.

SOUZA, T. A. F. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016.

UGARTE, J. M. **El Consejo de Defensa Suramericano**: balance y perspectivas. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 60, n. 2, p. 1-21, 2017.

VITELLI, M. G. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 2, n. 60, p. 1-17, 2017.



# La actuación del médico veterinario militar de otras naciones en la Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear: subsidio para modernizar la doctrina del Ejército Brasileño

*Actions of military veterinarians from other nations in Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defense: a subsidy to modernize the Brazilian Army doctrine*

**Resumen:** La participación de la veterinaria militar en la respuesta al bioterrorismo está anclada en las competencias de la medicina veterinaria frente a la Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (DQBRN). Así, el presente trabajo tuvo como objetivo estudiar la actuación del veterinario militar de otras naciones en DQBRN, identificando capacidades técnicas, competencias de laboratorio necesarias para este especialista, proponiendo entrenamientos, cursos en Naciones Amigas y nuevos manuales doctrinales en ese campo. Se trata de una revisión bibliográfica, a través del cual se consultó a los manuales de las fuerzas armadas de otros países como los Estados Unidos y Portugal. Así, se identificaron las principales atribuciones en DQBRN desarrolladas por el médico veterinario militar en el Ejército Brasileño y en otros países. Se concluyó que la profundización en el conocimiento doctrinal de otros países, sumado al desarrollo de actividades de cooperación internacional, potenciaría la contribución de la actividad médica veterinaria militar en la defensa contra los agentes QBRN.

**Palabras clave:** Medicina militar veterinaria. DQBRN. Defensa biológica. Doctrina. Ejército brasileño.

**Abstract:** The involvement of military veterinary in responding to bioterrorism is anchored in Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Defense (CBRN Defense). This study aimed to analyze the actions of military veterinarians from other nations in CBRN Defense, identifying technical and laboratory skills for these specialists, proposing trainings and courses in Friendly Nations and new doctrinal manuals in this field. This is a bibliographical review, in which manuals of Armed Forces from other countries like United States and Portugal were consulted. Thus the main CBRN attributions developed by veterinarians from Brazilian Army and from other countries were identified. This review concluded that a deeper knowledge in other countries doctrinal, combined with the development of international cooperation activities, would enhance the contribution of military veterinarians in defense against CBRN agents.

**Keywords:** Military veterinary medicine. CBRN Defense. Biological defense. Doctrine. Brazilian Army.

**Renata Simões Barros**

Exército Brasileiro. Escola de Instrução Especializada.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
renatasimoesbarros@yahoo.com.br

**José Roberto Pinho de Andrade Lima**

Exército Brasileiro. Escola de Formação Complementar do Exército.  
Salvador, BA, Brasil.  
jose\_roberto70@hotmail.com

**Recibido: 18 dic. 2018**

**Aceptado: 06 dic. 2019**

**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

En consideración de los frecuentes casos de terrorismo que han sido reportados en los medios de comunicación internacionales en los últimos años y la actual globalización, se están incrementando las medidas de defensa global contra agentes que pueden ser usados como armas biológicas, que pueden afectar a los animales y a los humanos, además de que pueden causar grandes daños a la economía de un país (CARDOSO; CARDOSO, 2011).

La Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (DQBRN), incluye el conjunto de acciones dirigidas a la protección contra toda la gama de agentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares que producen efectos nocivos para la salud y la integridad de materiales (BRASIL, 2016a). En el contexto de la Doctrina Militar, la Defensa Biológica, un componente de la DQBRN, es por definición el conjunto de medidas estructuradas que deben ser implementadas por las Fuerzas Armadas para prevenir y combatir los ataques de agentes biológicos o tóxicos (BRASIL, 2013a). En el contexto más amplio de la protección de la sociedad, la Defensa Biológica integra el campo multisectorial de la seguridad sanitaria y la respuesta a las emergencias QBRN (BRASIL, 2014b).

El apoyo a la salud en la DQBRN tiene como objetivo preservar la vida humana y la salud animal, por lo que tiene un carácter multiprofesional, con la participación de diferentes representantes de la salud, como médicos, enfermeras, veterinarios, técnicos en enfermería y farmacéuticos, entre otros. La planificación de este apoyo considera las características y efectos de los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares (QBRN). Las acciones de apoyo a la salud se centran en la medicina preventiva, la vigilancia de la salud y los programas de higiene (BRASIL, 2016a).

De acuerdo con la doctrina establecida en el Manual de Campaña de Logística Militar Terrestre, entre las tareas de la Función de Logística Sanitaria se encuentra el apoyo veterinario, tales como la asistencia veterinaria a la salud animal y la protección sanitaria de las tropas con acciones de seguridad sanitaria (BRASIL, 2018). Esta actividad adquiere especial importancia cuando hay pruebas del uso de agentes biológicos en la zona de responsabilidad de la Fuerza Operacional desplegada.

Conocer y manejar la tríada hombre-animal-medio ambiente, en el espectro de la Salud Única, es atribución de los médicos veterinarios, fundamental para la prevención y el control de las principales enfermedades infecciosas emergentes y reemergentes en el ámbito de las operaciones militares.

Además de la defensa biológica, este especialista está capacitado para realizar otras tareas, como la protección del agua y los alimentos, la bioprotección y la salud pública, la salud animal, la gestión medioambiental, la investigación y la innovación, entre otras. Todas estas actividades están, de alguna manera, relacionadas con el desempeño en Defensa Biológica, y se deben incluir en los manuales doctrinales (SOARES, 2014).

Brasil ha participado cada vez más en las misiones de paz de las Naciones Unidas (ONU), que requieren una atención especial a las zoonosis que pueden afectar a los militares en las áreas de empleo. Por lo tanto, es de gran importancia que esta cuestión sea objeto de debates y estudios por parte de los veteranos militares, centrándose en la búsqueda de doctrinas de países que estén avanzados en las actividades mencionadas.

Los últimos manuales de campaña de la veterinaria militar brasileña se publicaron en la década de 1970. Por lo tanto, los procedimientos doctrinarios necesarios para marcar el desempeño

de los veterinarios deben ser actualizados y normalizados, teniendo como referencia la vasta literatura normativa de los servicios veterinarios de otras naciones con experiencia en el desempeño en Defensa Biológica en campaña (MARQUES; DE ANDRADE LIMA, 2016). Las Fuerzas Armadas de países como Portugal y Estados Unidos han sido empleadas regularmente en operaciones de la OTAN y otras, especialmente en Asia y África. Como resultado, estas naciones tienen una doctrina avanzada en el campo de la bioprotección de las tropas y pueden ser una referencia para el desarrollo y la reformulación de los manuales del EB, ampliando la gama de oportunidades de empleo para el veterinario militar en Brasil (STEELE; ALVEZ; CHAPMAN, 2007; PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

Así, el objetivo de este trabajo fue estudiar el desempeño del veterinario militar de otras naciones en DQBRN, identificando las capacidades técnicas y los conocimientos de laboratorio necesarios para este especialista, y proponiendo la formación, los cursos de Naciones Amigas y la actualización de los manuales doctrinales en este campo.

Este estudio se caracteriza por ser una investigación que incluye una revisión bibliográfica, de naturaleza aplicada, de tipo descriptivo. El método utilizado fue la lectura exploratoria y selectiva del material de investigación, así como su revisión integradora.

Con este fin, se realizó una revisión teórica del tema, utilizando las palabras clave “*veterinária militar*”, “*DQBRN*”, “*defesa biológica*”, “*emprego*”, “*doutrina*”, “*military veterinary*”, “*CBRNE*”, “*biological defense*”, “*employment*” y “*doctrine*”, a través de la búsqueda bibliográfica de artículos científicos en las bases de datos del Google Scholar, PubMed, LILACS, SCIELO e ISI; libros, artículos, trabajos de graduación, legislaciones y manuales doctrinarios del EB disponibles en el Repositorio del *Portal EBConhecer*, además de documentos y otros trabajos científicos nacionales y Extranjeros.

La selección de las fuentes de investigación se basó en publicaciones de autores de reconocida importancia en la academia, en artículos publicados en revistas indexadas por la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES - Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de la Educación Superior) y en manuales doctrinales de las Fuerzas Armadas de diferentes países.

El plan de investigación contempló las fases de prospección y selección de la bibliografía, recogida de datos, crítica de datos, lectura analítica y archivo de fuentes, argumentación y, finalmente, discusión de los resultados.

Entre las limitaciones encontradas en el estudio, es importante destacar la dificultad de acceso a los manuales de las fuerzas armadas de otros países, o incluso la escasez de información sobre el desempeño del profesional médico militar extranjero en la DQBRN.

## 2 Revisión de la literatura

Los conflictos armados mundiales que tuvieron lugar en el siglo XX se caracterizaron por el uso decisivo de armas de destrucción masiva, como las armas nucleares. La rápida evolución de la ciencia y la tecnología en los últimos decenios y el aumento del fenómeno del terrorismo han incrementado las posibilidades y la probabilidad de utilizar agentes biológicos en futuros conflictos. Al mismo tiempo, también son frecuentes las amenazas de pandemias y epidemias que asolaron vastas regiones continentales en los primeros años del siglo XXI. Estas emergencias de salud pública, en

muchos casos, demostraron la magnitud de su impacto negativo en la economía y su capacidad para inducir temor en las poblaciones, pero sobre todo pusieron de manifiesto importantes debilidades en los sistemas de respuesta existentes.

En este contexto, la humanidad se ha visto asolada por una creciente cantidad de epidemias causadas por nuevos y viejos patógenos, siendo las zoonosis un 65% de las 215 enfermedades infecciosas humanas emergentes más relevantes. Ejemplos de estas amenazas biológicas son el Ébola, la Influenza aviar (H5N1) y el Ántrax (DE ANDRADE LIMA, 2016).

El uso del servicio veterinario militar en respuesta a la amenaza biológica está anclado en las habilidades de la medicina veterinaria en las áreas de epidemiología, enfermedades infecciosas y parasitarias, y en el hecho de que los agentes biológicos pueden ser utilizados en el bioterrorismo mediante el uso de agentes infecciosos que causan zoonosis y enfermedades en los animales (POPPE, 2013).

Las misiones de mantenimiento y aplicación de la paz de las Naciones Unidas pueden tener escenarios de operaciones largamente afectados por diversos peligros para la salud, que afectan a los contingentes militares empleados y a la población local. Los desafíos que se presentan en estos escenarios son múltiples, lo que dificulta su solución debido a factores agravantes, como las cadenas logísticas alimentarias, generalmente precarias, y los sistemas locales de salud y saneamiento. Un punto crítico es el hecho de que los equipos de servicios de salud de las fuerzas activas no están familiarizados con los peligros para la salud que se encuentran en los países extranjeros donde se despliegan las tropas, lo que aumenta el riesgo de importación de patógenos y el diagnóstico tardío de enfermedades tropicales, por ejemplo (SMITH, 2007).

De Andrade Lima (2016), basándose en la participación de oficiales veterinarios brasileños con los contingentes en Haití, informó en su investigación sobre los principales riesgos biológicos relacionados con el medio ambiente en las misiones de paz y presentó la base doctrinal de la actuación de este oficial sanitario, destacando las principales misiones realizadas en la protección del funcionamiento de la tropa, especialmente en las áreas de seguridad alimentaria, gestión ambiental y control de zoonosis y vectores.

De esta manera, en el campo de la seguridad alimentaria, los alimentos pueden ser contaminados por el uso de armas QBRN o por la contaminación terrorista de las instalaciones y suministros de alimentos. Los agentes QBRN pueden introducirse en los ingredientes antes de que lleguen a la instalación de producción; durante la producción o en el área de almacenamiento de la instalación de suministro; mientras el producto está en tránsito; en la instalación de almacenamiento militar; o en el rancho de la instalación. Cualquiera que sea el lugar donde se utilice el agente, el efecto es el mismo y uno puede enfermarse o morir si se consume el alimento contaminado. Para garantizar la protección de los alimentos, los veterinarios deben inspeccionar y controlar los alimentos desde su adquisición hasta que lleguen al consumidor. En toda la zona de una operación militar, el personal de servicio y de logística debe tomar precauciones para proteger los medios de subsistencia de la contaminación, con acciones denominadas de defensa alimentaria (BONI; CALVET; BORNERT, 2016).

Un incidente de QBRN también se considera una amenaza significativa y realista contra los perros de trabajo militares (PTM), también llamados perros de guerra, y los animales de propiedad del gobierno (APG), como los equinos. Tanto los agentes químicos de guerra (AQG), que pueden ser dispersados por aerosol, vapor o líquido, de la munición u otros métodos, como los materiales industriales tóxicos (MIT), representan una amenaza para estos animales porque estos agentes pueden

ser utilizados de manera ofensiva, liberados accidentalmente o ser parte de un desastre accidental. Además, los PTM son muy propensos a la contaminación porque trabajan cerca del suelo y no siempre pueden usar protectores para las patas, no tienen la ropa de protección adecuada y todavía pueden lamer sus propios pelos o patas y beber agua o comer alimentos contaminados. Las enfermedades producidas por el uso ofensivo de agentes biológicos de guerra (ABG) son letales o incapacitantes. Estos agentes pueden infectar a la población animal dentro de un área contaminada; las enfermedades causadas por armas biológicas en los humanos pueden llevar a señales clínicas menos severas en los perros de trabajo. Esto ocurre principalmente debido a la variación de la susceptibilidad entre las especies para la mayoría de los ABG. Hay que tener en cuenta que el PTM y el APG pueden servir como fuente de infección zoonótica y ser fómites o vehículos de un artrópodo vector (UNITED STATES, 2016).

Dado que varios agentes biológicos con potencial de ser utilizados en el bioterrorismo pueden ser transmisibles, las medidas de contención, la descontaminación y el uso de equipos de protección personal y colectiva son extremadamente importantes para evitar que los profesionales involucrados en este tipo de eventos se contaminen o infecten aumentando el número de víctimas (CARDOSO; CARDOSO, 2011).

La respuesta médica veterinaria a los AQG y MIT depende del agente, el método de dispersión, la ruta de exposición, los signos clínicos y la duración del contacto entre PGM/APG y el agente. Por regla general, estos animales muestran signos clínicos similares a los humanos en la mayoría de las AQG. La absorción respiratoria puede ocurrir después de la dispersión de los agentes en aerosol, vapor o líquidos y es de gran preocupación debido a la tasa de absorción y toxicidad. La absorción por la boca puede ocurrir simultáneamente con la exposición respiratoria. Sin embargo, la absorción oral y gastrointestinal es una preocupación importante cuando un animal ingiere alimentos o agua contaminados o se lame su propia piel contaminada. La absorción a través de las patas es una preocupación importante, ya que tienen glándulas sudoríparas y no tienen pelo, lo que permite una mejor absorción de los agentes. Y debido a la combinación de la cobertura de piel y la falta de glándulas sudoríparas, el riesgo de absorción química a través de la piel es menos preocupante en estos animales que en las personas; sin embargo, el riesgo es todavía significativo y se deben seguir los procedimientos de descontaminación de la superficie (UNITED STATES, 2019).

## 2.1 Empleo de un médico veterinario en DQBRN en el ejército brasileño

Entre las diversas áreas de especialización del veterinario militar se encuentra el campo de la defensa biológica. La importancia de este profesional en este campo, se remonta a finales del siglo XIX y principios del XX, cuando la situación sanitaria del rebaño brasileño no tenía estándares de calidad que permitieran a la actividad agrícola suplir las necesidades de la sociedad y del Ejército. Además, la alta incidencia de enfermedades como la fiebre aftosa, la malaria y la propagación del muermo reveló una vulnerabilidad en el sistema de control sanitario, lo que implicaba serias limitaciones económicas (PIMENTEL, 1942).

En ese momento, el gobierno brasileño recurrió a la ayuda externa, buscando fuentes que permitieran al país adaptarse tecnológicamente a los desafíos encontrados, inaugurando en 1896 el Laboratorio de Microscopía Clínica y Bacteriología del Ejército, actualmente el Instituto de Biología

del Ejército (IBEx), que fue el punto de partida para el surgimiento de la Escuela de Veterinaria del Ejército Brasileño (GERMINIANI, 1998).

El Manual Técnico T 42-260, Veterinaria – Higiene Veterinaria, de 1967, cita el saneamiento del suelo y la higiene del agua, abordando los criterios de abastecimiento, recolección, distribución, potabilidad, destino de las aguas residuales, control de plagas y vectores, microorganismos patógenos e incluso la prevención de accidentes oficiales. De manera simple e indirecta, menciona en líneas generales que los factores que favorecen el proceso de enfermedad en los animales son compartidos por el hombre, asignando al veterinario la función de coparticipación de la promoción de la salud humana. Es el primer Manual de Campaña Veterinaria que aborda claramente la integración de los aspectos de “salud animal” y “salud humana”, presentando también los aspectos ambientales (BRASIL, 1967).

En la doctrina militar terrestre más reciente se señala el reconocimiento de la participación del médico veterinario en la promoción de la salud. Según el Manual de Logística Militar Terrestre de 2018, que trata de la doctrina operativa, la medicina veterinaria está indicada como un campo estratégico en el área de la salud. Este manual cita, como áreas de actuación del veterinario, la inteligencia en salud, el control de zoonosis, la gestión de la calidad del agua y de los alimentos, la defensa biológica y la gestión del medio ambiente (BRASIL, 2018).

Dentro de la doctrina del EB, la información un poco más detallada sobre el desempeño del médico veterinario militar en un ambiente QBRN se encuentra en el Capítulo IX del Manual de Campaña de QBRN del EB, actualizado en el año 2016, que establece que es capaz de actuar, con un grupo multifuncional de salud, en las áreas de Inteligencia de Salud, Estimaciones de Salud, Vigilancia de la Salud, Análisis de Laboratorio, Recolección de Muestras, Clasificación y Descontaminación, Tratamiento de Salud, Evacuación y Apoyo a cuestiones mortuorias (BRASIL, 2016a).

La acción conjunta en salud, que se está expandiendo en las Fuerzas Armadas Brasileñas, se aborda en el reciente Manual de Apoyo a la Salud en Operaciones Conjuntas, de 2017, del Ministerio de Defensa, en el que se considera fundamental el despliegue oportuno del médico veterinario para las acciones relacionadas con la asistencia y el tratamiento de la salud animal, control de plagas, evaluación de las amenazas relacionadas con las enfermedades endémicas zoonóticas, inocuidad de los alimentos y garantía de la calidad y la salud de los alimentos consumidos que pueden servir como fuente de bioterrorismo, y saneamiento en las diversas unidades operativas desplegadas sobre el terreno. El manual considera la presencia de veterinarios lo antes posible en la zona de operaciones y en la planificación de operaciones conjuntas (BRASIL, 2017).

En general, la formación del Médico Veterinario está compuesta por áreas relacionadas con la DQBRN. Este profesional adquiere habilidades en bioquímica, biofísica, microbiología, enfermedades infecciosas, parasitología, inspección de alimentos, entre otras, en su formación universitaria, lo que favorece la creciente participación de este profesional en esta área, tanto en el ámbito del Ejército como en el civil, especialmente en situaciones de crisis sanitarias y desastres naturales.

Hace algunos años, se realizó la primera etapa de DQBRN para Funcionarios de Salud (BRASIL, 2013a) en la *Escola de Instrução Especializada* (EsIE - Escuela de Instrucción Especializada), en 2014, con el objetivo de capacitar a diferentes especialistas en el área de salud, como veterinarios, para trabajar en esta área en la Copa del Mundo realizada ese mismo año en la ciudad de Río de Janeiro.



En el año siguiente, la contribución del médico veterinario en este campo de conocimiento se consolidó con la creación del primer Curso de Especialización en QBRN para Oficiales de Salud (BRASIL, 2014a), también en la EsIE, a través del cual el médico veterinario militar comenzó a graduarse como especialista en este campo, adquiriendo conocimientos y prácticas en apoyo a la salud en un ambiente QBRN. Este curso fue desarrollado a partir del trabajo de un equipo de salud multidisciplinario compuesto por médicos, dentistas, farmacéuticos, enfermeras y veterinarios militares.

Desde 2015, una veterinaria militar se unió al equipo de investigación del Instituto de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (IDQBRN) del Centro Tecnológico del Ejército (CTEx), desarrollando nuevos conocimientos en el campo de la defensa biológica.

En 2016, durante los Juegos Olímpicos, realizados en la ciudad de Río de Janeiro, tres médicos veterinarios especializados en DQBRN fueron contratados en este Evento de Gran Envergadura, tanto como jefes de equipo del módulo de salud DQBRN, como en calidad de Oficial de Enlace de Salud de la célula DQBRN (PEREIRA, 2017).

Al año siguiente, en 2017, una de las veterinarias formadas en la primera clase de especialistas en QBRN, fue instructora de la División DQBRN de la EsIE, encargándose de las instrucciones de defensa biológica de esta división, entre otras actividades y participando en los cursos básicos y avanzados de “Asistencia y Protección contra las Armas Químicas” organizados por la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas y celebrados, respectivamente, en Serbia y Pakistán.

## 2.2 Empleo del veterinario de dqbrn em las fuerzas armadas de otros países

Los veterinarios de las Fuerzas Armadas de otras nacionalidades han participado en operaciones militares, de paz o guerra, durante muchas décadas. Debe observarse la actuación de Fuerzas Armadas con expresiva experiencia en combate, como los Ejércitos de los Estados Unidos (EUA), operando en escenarios de operaciones donde las enfermedades, sobre todo las tropicales, han causado más bajas en los militares que el propio combate. En el caso de las misiones de paz, no ha sido diferente. Como ejemplo, en una de las primeras experiencias brasileñas en misiones de la ONU en el siglo XX, tres militares murieron de malaria en Angola debido a varias fallas en el control de vectores y en la prevención de esta endemia (SANCHEZ et al., 2000).

Las actividades de DQBRN, con énfasis en la Defensa Biológica, desarrolladas por las Fuerzas Armadas de los diferentes países, serán abordadas a continuación.

### 2.2.1 Estados Unidos

Las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos han preparado un manual conjunto del Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Infantes de Marina FM 4-02.7 / MCRP 4-11.1F / NTTP 4-02.7 / AFTTP 3-42.3 (UNITED STATES, 2016), actualizado en 2016, que aborda las tácticas, técnicas y procedimientos para apoyar los servicios de salud en un entorno QBRN.

De acuerdo con este manual, después de recibir una advertencia QBRN, los líderes veterinarios ponen en práctica los planes de contingencia y ordenan al personal veterinario

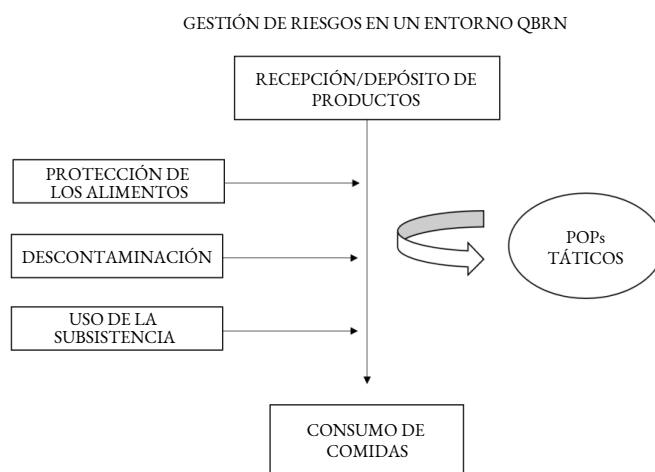
que asuma el nivel apropiado de las Medidas Operativas de Protección Preventiva (MOPP). La definición de los niveles de MOPP, que varían de cero a cuatro, de acuerdo con el aumento del nivel de protección, considera la probabilidad de ocurrencia de ataques y los tipos de Peligros QBRN. Después de determinar el nivel requerido de MOPP, el personal veterinario, dentro de los límites dictados por la situación táctica, se asegurará de que se tomen medidas para proteger los artículos de subsistencia, los perros de guerra y otros APG.

En algunos casos, el apoyo del Servicio Veterinario del Ejército de los Estados Unidos se proporciona a agencias asociadas como los Departamentos de Estado, Agricultura, Comercio, Transporte, Seguridad y Justicia (Agencia de Control de Drogas); la Oficina Federal de Investigación; la Agencia Central de Inteligencia; y los Servicios Humanos y de Salud, como el *Food and Drug Administration* y el *Center for Disease Control and Prevention* (CDC).

### 2.2.1.1 Defensa Alimentaria

La responsabilidad de la estructura física del depósito de alimentos, desde el punto de origen hasta el consumo por parte de las Fuerzas de los Estados Unidos, debe mantenerse y asignarse a través de los *Procedimentos Operacionais Padrão* (POPs - Procedimientos Operativos Estándar) tácticos. El personal veterinario apoya a los comandantes en la elaboración de planes de preparación y POPs tácticos para la protección, descontaminación y utilización de los medios de subsistencia en el entorno QBRN. Para mitigar el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos, todas las unidades deben utilizar los principios básicos de la gestión de riesgos (Figura 1).

**Figura 1 – Diagrama de flujo de un sistema de gestión de riesgos utilizado por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos para garantizar la seguridad alimentaria en un entorno QBRN**



Fuente: Los autores (2019).

La disponibilidad de medios de subsistencia de Clase I no contaminados en la zona de operaciones depende de la cantidad de planificación que se haga para la protección de los medios de subsistencia. Una postura de defensa apropiada para un ataque con agentes químicos (AQ) también protegerá los alimentos de la contaminación por agentes biológicos (AB) y de la precipitación radiológica.

Todos los planificadores deben integrar la gestión de riesgos de alimentos y agua en la planificación, preparación y ejecución de todas las operaciones. El planificador médico debe identificar todos los problemas de protección de los alimentos a medida que desarrolla los Anexos de Salud de las órdenes de operación. El funcionario del personal veterinario proporciona información sobre todos los temas de seguridad alimentaria al planificador médico para su inclusión en el Plan de Apoyo a los Servicios de Salud.

Después de recibir la evaluación de riesgos de agua y alimentos con recomendaciones de mitigación de riesgos, los comandantes operativos son responsables de las decisiones de riesgo para la salud para permitir la compra de alimentos y agua de fuentes no aprobadas.

Después de un ataque QBRN, todos los medios de vida dentro de los límites del área afectada se consideran contaminados y se tratan en conformidad hasta que la prueba determine qué alimentos son seguros para el consumo. Los veterinarios realizan un análisis de los medios de subsistencia contaminados con agentes QBRN para la evaluación veterinaria de la situación y la recopilación de datos. Utilizan los equipos de detección de QBRN disponibles. La investigación se lleva a cabo, si es posible, en conjunto con los equipos de detección de QBRN.

Los alimentos empaquetados se analizan para detectar la presencia de agentes QBRN. Se observa generalmente la presencia de líquidos o manchas inusuales. El grado de contaminación biológica sólo puede determinarse mediante un análisis de laboratorio. Se registran los síntomas y los animales contaminados, que se añaden a las pruebas de patología macroscópica. Estas informaciones, cuando se combinan con la histopatología y otras pruebas de laboratorio, ayudan a la identificación de la naturaleza, el nivel y el tipo de agente QBRN.

En la mayoría de los casos, la descontaminación de los medios de subsistencia no comienza hasta que se descontamina el área circundante y la instalación de almacenamiento. Cabe señalar que el proceso de descontaminación puede reducir significativamente el tiempo de almacenamiento de subsistencia, lo que requiere un movimiento acelerado del sistema de suministro.

La descontaminación debe efectuarse sólo lo suficiente para sostener las operaciones, en lugar de tratar de controlar o crear un ambiente libre de contaminación. Los esfuerzos de descontaminación suelen limitarse al alcance y la naturaleza de los paquetes. Además, la descontaminación de los alimentos, si es necesaria, sólo se produce en situaciones críticas en las que no se dispone de otras opciones de provisión de alimentos.

Los análisis de laboratorio en las unidades veterinarias se centran en la detección de la presencia de agentes biológicos, en particular de patógenos transmitidos por los alimentos y algunos contaminantes químicos. En caso de que el resultado inicial de la prueba sea positivo, las muestras pueden enviarse para su análisis definitivo al Laboratorio Médico del Área, en *Aberdeen Proving Ground (APG), Edgewood, Maryland*; en el Laboratorio de Análisis y Diagnóstico de Alimentos del Departamento de Defensa (*Fort Sam Houston, San Antonio, Texas*); o a los laboratorios europeos del Centro de Salud Pública del Ejército de los Estados Unidos, ubicado en *Landstuhl, Alemania*, a través de la División de Biología Molecular y Microbiología, y la División de Patología Veterinaria de los Laboratorios de Ciencias. El transporte de las muestras de alimentos que se sospecha que contienen AB o AQ es realizado por un equipo especializado de DQBRN.

En los Estados Unidos, las principales bacterias patógenas transmitidas por los alimentos pueden ser identificadas por muchos laboratorios estatales de diagnóstico y por el CDC. Todas las

muestras de alimentos o agua de las que se sospeche que están contaminadas intencionadamente o que contienen patógenos transmitidos por los alimentos o el agua deberán ir acompañadas de una cadena de custodia documentada en un formulario. Estas muestras no se separarán antes de llegar al primer laboratorio receptor. Esto evitará la contaminación accidental de las muestras y asegurará que las muestras válidas lleguen al laboratorio de destino.

#### *2.2.1.2 Asistencia médico-veterinaria*

Los animales deben ser protegidos de la contaminación QBRN, cuando sea posible. Además, si es posible, deben ser trasladados a recintos cerrados para evitar la contaminación. El equipo de protección no está disponible para el PTM; sin embargo, se debe considerar la protección de las patas y el cuerpo del animal. Cuando los PTM necesitan cruzar un área contaminada, la protección de los pies puede improvisarse utilizando elementos como material de goma, y los perros pueden ser transferidos a los vehículos para evitar la contaminación.

Dado que los sistemas de protección colectiva no forman parte de las Unidades Veterinarias, las instalaciones de atención zoonosanitaria deberán establecerse en zonas libres de contaminación. El equipo de asistencia médica veterinaria debe permanecer en el nivel 4 de las MOPP cuando atienda a las víctimas de animales contaminados por agentes QBRN, hasta que hayan sido descontaminados. Los veterinarios deberán ser prácticos al considerar las solicitudes de evacuación y manipulación de animales contaminados; la principal preocupación es la seguridad de la unidad y del personal de apoyo.

La descontaminación de los PTM y APG y su equipo en el caso de AQG debe ocurrir tan pronto como sea posible para evitar o reducir cualquier absorción adicional de AQG o MIT y prevenir la contaminación cruzada. Durante la descontaminación, se debe prestar especial atención a la cara, las orejas, los ojos, las fosas nasales, el abdomen, la cola, las patas y la región entre las piernas.

La respuesta de la medicina veterinaria a la amenaza o al uso de armas biológicas puede ser diferente, dependiendo de si se emplean medidas de medicina veterinaria antes de la exposición o si la exposición ya ha ocurrido y los síntomas están presentes. Si se proporciona antes de la exposición, la inmunización activa o la profilaxis con antibióticos puede prevenir la enfermedad en los PTM expuestos.

La inmunización activa puede ser efectiva contra varios agentes potenciales en los humanos, pero no hay inmunizaciones caninas aprobadas para las probables ABG. La mejor modalidad para la protección futura de los PTM contra una amplia variedad de amenazas biológicas es el uso de medidas de control de vectores y procedimientos de descontaminación apropiados; sin embargo, estos animales son generalmente menos susceptibles que los humanos a la mayoría de los ABG.

Si el PTM está contaminado por un agente biológico, la descontaminación debe completarse con agua y jabón, tal como se ha descrito anteriormente. El equipo de estos animales debe ser descontaminado con una solución de cloro al 5%.

En caso de ataques con armas nucleares o exposición a la radiación de accidentes nucleares o radiológicos, los PTM presentarán los mismos tipos de problemas médicos que se observan en los pacientes humanos. Estos problemas médicos incluirán lesiones por explosión, lesiones térmicas y por radiación, y enfermedades por radiación, dependiendo de la cantidad de radiación recibida. La atención veterinaria se basará en el estado clínico del perro y su pronóstico de recuperación.

### *2.2.1.3 Salud pública veterinaria*

La salud pública veterinaria identifica y controla las zoonosis y las enfermedades transmitidas por los alimentos y el agua.

Los animales pueden servir como centinelas (marcadores) de la contaminación o de la exposición QBRN. Se debe prestar atención a los informes de muertes o enfermedades inesperadas en animales salvajes o autóctonos, especialmente si la aparición es repentina y afecta a un gran número de animales en un corto período de tiempo. Esto es especialmente importante para ABG, porque muchos de ellos causan signos clínicos similares en animales y personas.

### *2.2.2 Portugal*

Después de los eventos terroristas de 2001, la amenaza del bioterrorismo y el agroterrorismo se convirtió en una prioridad de investigación e inversión para crear capacidades de vigilancia y respuesta rápida. Siguiendo los nuevos conceptos estratégicos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Ejército portugués tomó la iniciativa de establecer un Laboratorio de Seguridad Biológica de Nivel 3 (LSB-3). El Laboratorio de Defensa Biológica del Ejército Portugués (LDBE) fue inaugurado en 2006, proporcionando a la Fuerza Terrestre una capacidad operacional adicional en el área de defensa biológica, reforzando la tríada de reconocimiento, identificación y descontaminación. Desde entonces el LDBE integra un consorcio internacional de investigación en DQBRN junto con Alemania, Italia, Polonia y otros, dirigido al plano e implementación de proyectos para el desarrollo de nuevas tecnologías y sistemas de detección de agentes biológicos, en nuevas técnicas de reconocimiento y el desarrollo de metodologías de descontaminación. (FREITAS, 2012).

Entre los proyectos desarrollados se destacan el “SNIFFER” (2013-2016), que tuvo como objetivo el desarrollo de un sistema o plataforma de integración de equipos de detección e identificación de agentes QBRN que puedan estar disponibles en varios puntos considerados más sensibles o vulnerables en las cadenas de producción o distribución de alimentos. Este sistema sirve para proporcionar contramedidas para mitigar un posible incidente con agentes QBRN en las cadenas de producción y comercialización de alimentos. Otro proyecto de gran interés en el área de la defensa biológica, llamado “RACED” (2015-2018), buscaba hacer una evaluación del riesgo de exposición a agentes biológicos y químicos que persisten en las superficies, después de que se hayan aplicado los procedimientos de descontaminación establecidos por las Fuerzas Armadas de los países europeos miembros de la OTAN. En este consorcio, el LDBE ha buscado optimizar los procedimientos de muestreo de agentes biológicos en superficies de diversa índole y cuantificar la contaminación residual de naturaleza biológica que puede persistir tras la descontaminación de dichas superficies, con el fin de llevar a cabo una evaluación del riesgo de exposición en una fase posterior (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

### *2.2.3 Argentina*

El Servicio Veterinario Argentino es un elemento de apoyo al combate para el Ejército Argentino, cuya principal responsabilidad es el mantenimiento de la salud de los animales y su

aptitud para el servicio, la inspección de alimentos, la prevención de zoonosis y la preservación del medio ambiente. La Junta Departamental de Veterinaria es el organismo encargado de planificar la administración y el suministro del flujo de animales de guerra al país, de acuerdo con sus necesidades operativas. Entre las principales actividades bajo su responsabilidad se encuentran la conservación y recuperación de la aptitud física de los animales, la prevención de zoonosis, la inspección de los productos alimenticios consumidos por la tropa, la coordinación de los trabajos de inteligencia sobre el material veterinario capturado al enemigo y la colaboración con la tropa en el desarrollo de medidas de defensa pasiva contra la acción QBRN, además de la instrucción del personal del servicio (DÍA..., 2012).

En caso de eventos con un número de víctimas superior al previsto, los animales afectados de la zona de combate se reúnen en instalaciones veterinarias, situadas a lo largo de los ejes avanzados de sus unidades. El servicio veterinario debe coordinar estrechamente con las unidades de asuntos civiles las medidas de salud pública veterinaria necesarias para reducir los peligros para la salud de las tropas. El único organismo del Estado argentino capaz de brindar apoyo en DQBRN es una unidad del Ejército Argentino creada en 1998 para este fin, denominada Compañía de Ingenieros QBN y Apoyo de Emergencia 601 (DÍA..., 2012).

#### **2.2.4 Finlandia**

Las Fuerzas Armadas finlandesas cuentan con un Laboratorio Móvil de DQBRN, aprobado en 2013 según las normas de la OTAN. Una médica veterinaria forma parte de los trabajos del laboratorio que, además de las unidades de detección QBRN, tiene un segmento específico de higiene en campaña, capaz de realizar trabajos de laboratorio para el control de la calidad de los alimentos y de las muestras ambientales (KINNUNEN et al., 2012).

Este laboratorio de campo, creado para cumplir con los requisitos de bioseguridad de nivel 3, tiene una funcionalidad moderna y compacta y está listo para ser utilizado para una variedad de propósitos de defensa, incluyendo la gestión de crisis internacionales. El laboratorio consta de cuatro módulos separados, a saber, laboratorios de análisis de muestras químicas (Q), biológicas (B), radiológicas/nucleares (R/N), así como de muestras de higiene (H), con relación a muestras alimentarias y ambientales. Un semirremolque proporciona la infraestructura necesaria y alberga los laboratorios Q y B, mientras que los laboratorios R/N y H están ubicados en dos tiendas con aire acondicionado adyacentes al semirremolque. El laboratorio móvil de diagnóstico de campo QBRN y su personal altamente capacitado puede ser transportado por tierra, mar o aire, y el laboratorio está totalmente operativo durante 72 horas sin necesidad de apoyo externo (KINNUNEN et al., 2012).

#### **2.2.5 Rusia**

Rusia cuenta con un inmenso sistema de investigación y producción de armas biológicas organizado por el Ministerio de Defensa y una organización civil llamada “*Biopreparat*”, que comprende un gran número de unidades repartidas por todo el país. Debido a la constante preocupación por los agentes de importancia médica y veterinaria, como el virus del Ébola y las toxinas bacterianas, el Ministerio de Economía Rural ha designado una de las unidades que

estará bajo la supervisión del Servicio Veterinario, cuya responsabilidad es mantener un stock secreto de productos biológicos (MOODIE, 2001).

### **2.2.6 España**

Los veterinarios militares españoles son activos en la defensa biológica y en otros campos interprofesionales como la defensa química, nuclear y radiológica. Estos especialistas trabajan en campo, realizan investigaciones y dirigen laboratorios equipados con alta tecnología. De esta manera, aseguran la protección a las tropas en operaciones nacionales e internacionales (CIQUE, 2003). Además de la Defensa QBRN, los veterinarios son responsables de las campañas de saneamiento ambiental, seguridad alimentaria y monitoreo y control de plagas en campos, barcos y aviones, evitando así el ingreso de microorganismos en el territorio nacional. El veterinario militar en salud pública, presente con gran efectividad, actúa en los campos de la seguridad alimentaria, zoonosis, control de plagas, vigilancia entomológica y saneamiento ambiental. El veterinario militar en salud pública, presente en gran número, actúa en los campos de la seguridad alimentaria, las zoonosis, el control de plagas, la vigilancia entomológica y el saneamiento ambiental. Los veterinarios militares, para el cumplimiento de sus misiones, cuentan con laboratorios y equipo de campaña para ser desplegados en el territorio nacional y en operaciones internacionales. Entre otros, tienen laboratorios de campaña modulares; equipos de muestreo; equipos de defensa biológica; equipos de Limpieza, Desinfección, Desinsectación y Desrodentización (LDDD) de última generación para el control de plagas; equipos de desintegración biológica; equipos de diagnóstico entomológico; equipos de limpieza, desinfección y sanitarios para vehículos de mediano y alto tonelaje; equipos de detección radioactiva; equipos de análisis de alimentos; kits de asistencia veterinaria para animales; equipos de control de insectos; y equipos para grupos cinológicos. (FERNÁNDEZ-CAPARRÓS, 2013).

## **2.3 Capacidades técnicas y de laboratorio, capacitación y actualización de la doctrina en DQBRN en el ámbito de la medicina veterinaria militar**

### **2.3.1 Capacidades Técnicas y de Laboratorio**

Como ya se planteó inicialmente, el médico veterinario militar del EB está técnicamente capacitado para trabajar, de acuerdo con la doctrina de DQBRN, en las áreas de Inteligencia sanitaria, Estimaciones sanitarias, Vigilancia sanitaria, Análisis de laboratorio, Toma de muestras, Selección y descontaminación, Tratamiento sanitario, Evacuación y Apoyo a los Asuntos mortuorios (BRASIL, 2016a).

También está capacitado para actuar, de acuerdo con la doctrina del EB, en el control de zoonosis, en la gestión de la calidad del agua y de los alimentos y la gestión ambiental, áreas de conocimiento intrínsecamente relacionadas con la DQBRN (BRASIL, 2018).

En la Unidad Veterinaria de los Estados Unidos el veterinario está entrenado para actuar, en un ambiente QBRN, en la protección y descontaminación del personal, de la subsistencia, del equipo y de los perros de trabajo militar. Los comandantes de estas unidades desarrollan los

planes de contingencia y los POPs tácticos necesarios para que los equipos veterinarios operen en el área contaminada (ESTADOS UNIDOS, 2016).

El Servicio Veterinario Argentino, como elemento de apoyo al combate del Ejército Argentino, colabora con la tropa en el desarrollo de medidas preventivas contra la acción QBRN (DÍA..., 2012).

Los veterinarios militares españoles, para llevar a cabo sus misiones, disponen de laboratorios DQBRN con equipos de alta tecnología y reguladores de campaña para ser desplegados en el territorio nacional y en operaciones internacionales (FERNÁNDEZ-CAPARRÓS, 2013).

En el caso de la doctrina en DQBRN del Ejército Portugués, se desarrolla un sistema de defensa biológica compuesto por equipos de especialistas con tecnologías avanzadas de reconocimiento, detección y descontaminación, dotados de laboratorios capacitados y apoyados en la retaguardia por un laboratorio de alta seguridad biológica con acceso a metodologías de alta resolución. Este moderno equipo se emplea continuamente en el desarrollo de las investigaciones de maestría y doctorado creando una dinámica de integración de los estudios de postgrado con los proyectos de investigación en curso. Las publicaciones y comunicaciones científicas son el sello de calidad científica de los resultados obtenidos y la preservación de esta dinámica depende de la renovación de la carrera del Servicio Veterinario (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

El Ministerio de Defensa portugués ha centrado sus esfuerzos en el establecimiento de capacidades de apoyo directo a las operaciones mediante la creación de Equipos de Defensa Biológica especializados, dotados de tecnologías y altos niveles de protección para la evaluación y el reconocimiento biológicos en situaciones de crisis causadas por liberaciones deliberadas (bioterrorismo y/o biocrimen) o involuntarias (epizootias, epidemias, accidentes con liberación de agentes). Utilizando la estructura del laboratorio LSB-3 como respaldo para la identificación y cuantificación de agentes biológicos, los Equipos de Defensa Biológica actúan en conjunto con otras capacidades en DQBRN del Ejército (FREITAS, 2012).

En una visión de futuro, el LDBE busca el desarrollo de actividades que permitan alcanzar un nuevo nivel de apoyo operacional en defensa biológica, como la nanomorfología en la identificación de agentes biológicos; el desarrollo de la robótica en las acciones de reconocimiento, detección y descontaminación QBRN; el incremento del grado de seguridad biológica del laboratorio para permitir la manipulación de agentes biológicos sintéticos o modificados de potencial patógeno desconocido (LBS-4); y la participación en acciones conjuntas de cooperación internacional (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

### **2.3.2 Entrenamientos**

La búsqueda de nuevos conocimientos y el intercambio de experiencias entre las instituciones civiles y militares, tanto nacionales como internacionales, que actúan en el dominio de la QBRN, es indispensable tanto para el perfeccionamiento y la actualización de los profesionales del EB, como para la preparación constante para un posible empleo en un incidente QBRN.

Entre los institutos brasileños dedicados a la actividad de DQBRN, con espacio para el perfeccionamiento, el desempeño y la colaboración del médico veterinario militar, está el IDQBRN, formado por un cuerpo de investigadores, militares y civiles, que ha contribuido al crecimiento



de esta área en el Ejército brasileño, especialmente por la cooperación internacional en expansión (BRASIL, 2012). Este Instituto cuenta con un laboratorio móvil (LMovel) de DQBRN nivel 3 de bioseguridad. Actualmente, entre sus investigadores se encuentra una médica veterinaria, asistente del Laboratorio de Defensa Biológica (LDB) de este Instituto que opera el LMovel además de desarrollar investigaciones doctorales sobre la presencia del *Bacillus anthracis* en el medio ambiente.

Otro instituto del EB con amplia actividad en DQBRN es el IBEx, que recientemente creó su propio programa de postgrado con maestría *strictu sensu* en Biodefensa. El Instituto cuenta con un laboratorio de referencia para la identificación de agentes biológicos con nivel de bioseguridad 3, y realiza investigaciones en el área de bioseguridad, incluso con la colaboración de otros centros de investigación, como la *Fundação Oswaldo Cruz*, y otras fuerzas nacionales y extranjeras. Sin embargo, este Centro de Biodefensa no ha sido ocupado por médicos veterinarios.

A pesar de la posibilidad más restringida de acción médica veterinaria, el *Instituto Militar de Engenharia* (IME - Instituto Militar de Ingeniería) es responsable de proveer asesoría técnica y científica sobre DQBRN al EB y tiene programas de perfeccionamiento y de postgrado en los campos de la defensa química y radiológica, incluyendo investigación con la cooperación de instituciones extranjeras. También desarrolla, en la sección de Ingeniería Nuclear, las etapas básica y avanzada de Protección Radiológica, dirigidas a un equipo sanitario multiprofesional, incluyendo el médico veterinario militar (BRASIL, 2013b, 2013c).

En el ámbito internacional, el LDBE portugués tiene el objetivo explícito de construir una red de socios y colaboradores que facilite una intervención directa en sus campos de interés y un posicionamiento privilegiado en el contexto de los actores nacionales y europeos en el ámbito de DQBRN, proporcionándole una visibilidad adecuada y equilibrada con la reserva que su misión sensible requiere. Su actual red de socios incluye entidades militares y civiles, nacionales y extranjeras, del mundo académico o empresarial, así como instituciones y autoridades reconocidas (PENHA-GONÇALVES et al., 2016).

La formalización de programas de formación entre el EB e instituciones civiles y militares de otros países, centrados en el campo de la medicina veterinaria militar, podría abarcar, de acuerdo con lo mencionado anteriormente, las siguientes unidades, con sus respectivas especialidades:

- a. Laboratorio de Defensa Biológica del Ejército Portugués (LDBE) – Laboratorio de Seguridad Biológica de nivel 3 (LSB-3). Este laboratorio fue visitado recientemente por primera vez por un veterinario del Ejército, miembro del Ministerio de Defensa, con el fin de conocer las estructuras físicas y establecer contactos para futuras actividades en cooperación;
- b. Laboratorio Móvil de DQBRN del Ejército Finlandés – segmento de Higiene en Campaña, responsable del control de calidad de los alimentos y de las muestras ambientales;
- c. Unidad “*Biopreparat*” del Servicio Veterinario del Ministerio de Defensa Ruso – sistema de investigación y producción de armas biológicas;
- d. El Servicio Veterinario del Ejército de los Estados Unidos, con empleo en DQBRN. Entre ellos, *Fort Hood Sentinel*, Texas – descontaminación y tratamiento de animales en el ambiente QBRN. Los veterinarios y especialistas en el cuidado de animales de este Fuerte desarrollan la capacitación en asociación con las universidades para

establecer protocolos de atención a los animales víctimas de desastres nacionales e incidentes QBRN (CONNER, 2018);

- e. Laboratorios DQBRN de alta tecnología del Ejército Español.

### ***2.3.3 Actualización doctrinaria***

En Brasil, todavía no existe un documento conjunto que aborde las actividades de la medicina veterinaria militar en la DQBRN. Sin embargo, el Ministerio de Defensa, junto con los Ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Salud, desarrollaron en 2016, antes de las Olimpiadas de Río, una nota técnica conjunta, estableciendo y normalizando una serie de procedimientos a ser adoptados durante el evento por diversos organismos, civiles y militares, agencias e institutos, incluyendo equipos de salud entrenados en DQBRN. Esta nota se elaboró teniendo en cuenta la posibilidad de que ocurran incidentes QBRN, y prevé la asistencia, el rastreo y la remoción de las víctimas QBRN; la evacuación aérea; la manipulación y el transporte de muestras; además de la división de responsabilidades entre los principales actores de este entorno (BRASIL, 2016b). Aunque no está definido en el documento, en este contexto de atribuciones, el veterinario se inserta en la manipulación y el transporte de las muestras, cuando son de animales.

El manual conjunto de salud en DQBRN de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, además de otros manuales citados, específicos para la actividad médica veterinaria de cada Fuerza Armada norteamericana, tiene un enfoque amplio sobre las capacidades del Servicio Veterinario en DQBRN, que sirve de referencia para la actualización y reformulación, no sólo de los manuales de DQBRN del EB, sino de todos los manuales que tratan del desempeño de la medicina veterinaria militar, tanto individualmente como cuando se inserta en el Servicio de Salud.

La Unidad Veterinaria del Ejército de los Estados Unidos, instalada en un ambiente QBRN, tiene su función enfocada a la protección y descontaminación del personal, equipo y perros de guerra, áreas que merecen ser destacadas e incluidas en la doctrina del EB (UNITED STATES, 2016).

El LDBE buscó traer al área de defensa QBRN del Ejército Portugués aspectos innovadores, ya sea mediante la introducción de un componente técnico-científico en el desarrollo de procedimientos operacionales, o bien mediante la inculcación de una cultura de tecnología de punta en el apoyo operacional a los especialistas en la materia. Este enfoque ha permitido actualizar, reformular e innovar en las áreas pertinentes de la doctrina DQBRN de su Ejército, y ha llevado a la introducción del apoyo de laboratorio a las operaciones de reconocimiento y descontaminación, y a un impulso innovador en las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, con un impacto en las capacidades operacionales (FREITAS, 2012).

## **3 Discusión**

Aunque el Estado Mayor del Ejército defina que la Veterinaria Militar es, hoy en día, una especialidad estratégica en el campo de la Salud, ya que se dedica a acciones de Defensa Biológica, Salud Pública/Vigilancia Sanitaria y Gestión Ambiental (BRASIL, 2010), es un área de salud militar que realiza actividades en operaciones militares que aún no están bien definidas en los manuales del Ejército brasileño.

Las amenazas biológicas que plantean las acciones intencionales o los eventos naturales son una preocupación de los Estados y las instituciones internacionales. El actual contexto mundial contiene elementos determinantes para el aumento de la amenaza biológica, con conflictos dispersos por todo el planeta, flujos de refugiados, acceso facilitado a biotecnologías que apoyan la manipulación genética y la biología sintética, cambios climáticos y deforestación masiva, con implicaciones en la destrucción de nichos ecológicos y la reducción de las barreras epidemiológicas naturales (JANSEN et al., 2014).

Incluso recientemente, se ha descrito la influencia del deshielo a niveles de profundidad sin precedentes en la reactivación de microorganismos, como los que causan el ántrax, la viruela y la peste, que estuvieron inactivos durante largos períodos (SERRANO, 2019).

El trabajo en el área de DQBRN realizado por las Fuerzas Armadas Brasileñas requiere un equipo multidisciplinario y el conocimiento técnico-profesional del médico veterinario ha demostrado ser esencial y de creciente importancia en nuestro país y en el mundo. El potencial de uso de armas biológicas por parte de grupos terroristas e incluso por parte de las naciones ha aumentado rápidamente, tras el incremento de la disponibilidad de información y la facilidad para obtener conocimientos técnicos y equipo para el manejo de materiales QBRN (CASTANHEIRA, 2016).

En respuesta a este escenario, que requiere un fortalecimiento de los sistemas internacionales de defensa biológica como un importante componente de disuasión y contención de estas amenazas, el Ejército Portugués aparece como un ejemplo de una base sólida para desarrollar un sistema de defensa biológica que puede proyectarse en un campo de limitada disponibilidad de medios con experiencia operacional, seguido por España, que cuenta con laboratorios de DQBRN equipados con alta tecnología y Finlandia, con un Laboratorio Móvil de DQBRN, ambos operados por sus veterinarios, además de Argentina, cuyo Servicio Veterinario colabora con la tropa en el desarrollo de medidas preventivas QBRN (FREITAS, 2012; KINNUNEN et al., 2012; FERNÁNDEZ-CAPARRÓS, 2013; DÍA..., 2012).

Para adquirir más experiencia y potenciar el Ejército Brasileño, es necesario interactuar con múltiples socios para aumentar las capacidades de laboratorio y técnico-científicas del Servicio Veterinario Militar. Esto conduciría a un refuerzo del apoyo técnico y de la confianza en la calidad de la respuesta, lo que, a su vez, ampliaría la diversidad de los escenarios de funcionamiento y la dimensión de la capacidad operativa.

El Ejército Brasileño ha crecido cada vez más en tecnología e investigación en el área de DQBRN, tiene un LDB nivel 3 y un LMovel DQBRN en condiciones de empleo, con el IBEx, CTEx e IME como principales sitios de desarrollo. Ya existen algunas asociaciones y el intercambio de algunos profesionales es común, dado que todavía hay poco espacio para la actuación de los profesionales de la medicina veterinaria en estos lugares. Además, en general, los militares del EB que se dedican principalmente a las actividades de laboratorio no participan normalmente en las actividades operacionales, así como los militares operacionales generalmente están lejos de los bancos. Y el personal militar de carrera tiende a disminuir cada vez más con los reajustes de la carrera, lo que dificulta esta flexibilidad de acción.

Comparativamente, en el LBDE, los militares que participan directamente en las actividades operacionales son también los autores y ejecutores de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, como los Equipos de Defensa Biológica, que proporcionan apoyo directo a las operaciones. Este modelo,

además de ajustar las actividades de investigación a las necesidades operacionales, crea oportunidades para la migración inmediata de las metodologías y tecnologías de laboratorio desarrolladas para el beneficio operacional. Un ejemplo reciente de esta estrategia de empleo de la LBDE fue la investigación de un extenso brote de gastroenteritis viral en unidades militares portuguesas, una situación de crisis que puede tener su origen en errores de la cadena de abastecimiento o en la consecuencia de acciones bioterroristas, que requiere una respuesta rápida (LOPES-JOÃO et al., 2019).

Hace algunos años, el Ejército Brasileño reguló su Sistema de Defensa Química, Biológica, Radiológica y Nuclear (SisDQBRNEx), con el objetivo, entre otros aspectos, de la capacitación continua del personal y la realización de operaciones interagenciales (BRASIL, 2012).

En lo que respecta el área de la salud, el SisDQBRNEx otorga varias atribuciones a la Dirección de Salud y al IBEx, tales como la asesoría en el área de salud y el apoyo técnico a las tareas operativas de las Organizaciones Militares de DQBRN, la administración del personal de salud y de los recursos hospitalarios especializados en DQBRN, la realización de investigaciones en el área de la bioseguridad, incluso con la colaboración de otras fuerzas nacionales o extranjeras y, finalmente, el funcionamiento de un laboratorio de referencia para la identificación de agentes biológicos en el nivel de bioseguridad 3 (BRASIL, 2012).

Para dar inicio a la reformulación doctrinal de los manuales de DQBRN del Ejército brasileño, la nota técnica conjunta, desarrollada para las Olimpiadas de 2016 por el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Salud, además del manual conjunto de salud en DQBRN de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, podrían adoptarse para abordar más específicamente las actividades de la medicina militar veterinaria en la DQBRN, como la capacitación de personal veterinario para actuar en el entorno QBRN; la supervisión de la responsabilidad sobre la estructura física y la protección de los medios de subsistencia en el entorno QBRN; el mantenimiento del equipo QBRN asignado; la inspección de los medios de subsistencia en el entorno QBRN; el seguimiento de la descontaminación de los medios de subsistencia contaminados con agentes QBRN, perros militares de trabajo y otros APG; el tratamiento de los perros de trabajo y otros APG que se convierten en víctimas de los QBRN; la notificación de datos de inteligencia a través de los canales de mando; el control de vectores y plagas y la gestión de residuos y cadáveres en el entorno QBRN; y la garantía de la seguridad del equipo, los suministros y el personal veterinario (PENHA-GONÇALVES et al., 2016; UNITED STATES, 2016; BRASIL, 2016b). Es importante destacar que tales actividades, en general, ya se ejecutan en la rutina del funcionario veterinario en un ambiente no contaminado por el agente QBRN (BRASIL, 2017).

Ante tantas posibilidades de actuación y formación del cuerpo veterinario del EB en DQBRN, además de la necesidad de actualizar su doctrina frente al crecimiento desarrollado por otras Fuerzas Armadas similares, corresponde a los médicos veterinarios militares que ocupan los más destacados cargos del EB el correcto asesoramiento de sus superiores para que este Servicio Veterinario siga la debida modernización de la medicina veterinaria militar en la DQBRN.

#### 4 Conclusión

En vista de lo anteriormente descrito, se concluye que:

1. En el contexto de la defensa biológica abordada a lo largo de este trabajo, se percibe que la Medicina Veterinaria se inserta como un punto de anclaje del conocimiento de los

agentes biológicos de la guerra, muchos de ellos causantes de enfermedades animales. Además, ciertamente, esta ciencia es un punto de conexión importante en posibles operaciones interinstitucionales, una necesidad en escenarios de crisis.

2. Además, el Ejército Brasileño tiene en su organización agentes sanitarios con responsabilidades razonablemente bien definidas en materia de defensa biológica, que deben ser exploradas por los profesionales y las estructuras vinculadas a la medicina veterinaria.
3. Tomando como ejemplo el desempeño de las Unidades Veterinarias militares de otros países en un entorno QBRN, las siguientes atribuciones del Médico Veterinario Militar podrían incluirse en los manuales del EB: la capacitación del personal veterinario para operar en el entorno QBRN; la supervisión de la responsabilidad sobre la estructura física y la protección de los medios de subsistencia en el entorno QBRN; el mantenimiento del equipo QBRN asignado; la inspección de los medios de subsistencia en el entorno QBRN; la supervisión de la descontaminación de los medios de subsistencia contaminados con agente QBRN, los perros de trabajo militar y otros animales de propiedad del gobierno; el tratamiento de los perros de trabajo y otros APG que se convierten en víctimas QBRN; la comunicación de datos de inteligencia a través de los canales de mando; el control de vectores y plagas y la gestión de residuos y cadáveres en el entorno QBRN; y la garantía de la seguridad del equipo, los suministros y el personal veterinario.
4. Para actividades más específicas como la descontaminación y el tratamiento de las víctimas de los perros de trabajo militar QBRN, además de la descontaminación de los alimentos afectados por los agentes QBRN, en el futuro se podrá trabajar en el análisis de otros manuales disponibles en este campo de conocimiento.
5. Se reconoce ampliamente que la amenaza QBRN, especialmente la biológica, no está limitada por las fronteras y que la eficacia de la respuesta dependerá de la cooperación internacional. Por lo tanto, entre las perspectivas previstas, cabe mencionar la realización de intercambios entre las Fuerzas Armadas y las instituciones u organismos internacionales, a fin de potenciar la capacidad médica y veterinaria militar en la DQBRN brasileña.

## Referencias

BONI, M.; CALVET, F.; BORNERT, G. Surêté des filières d'approvisionnement em eau et en aliments en conditions opérationnelles: importance de l'expertise des professionnels de la santé. **International Review of the Armed Forces Medical Services**, Paris, v. 89, n. 4, p. 5-11, 2016.

BRASIL. Ministério da Guerra. **Manual Técnico: higiene veterinária**. Brasília, DF, 1967. T 42-260.

BRASIL. Exército. Portaria nº 170-EME, de 30 de novembro de 2010. Aprova a Diretriz para a transformação da Escola de Administração do Exército em Escola de Formação Complementar do Exército e Subordinação desse Estabelecimento de Ensino a Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 49, p. 40, 30 nov. 2010.

BRASIL. Exército. **Diretriz para atualização e funcionamento do Sistema de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear do Exército**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Exército. Portaria nº 20-EME, de 21 de fevereiro de 2013. Cria o Estágio de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear para Oficiais do Serviço de Saúde e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 9, p. 12, 1º mar. 2013a.

BRASIL. Exército. Portaria nº 14-EME, de 5 de fevereiro de 2013. Altera as condições de funcionamento do Estágio Básico de Proteção Radiológica para Oficiais e revoga a Portaria nº 048-EME, de 31 de maio de 2011. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 6, p. 32, 8 fev. 2013b.

BRASIL. Exército. Portaria nº 05-EME, de 31 de janeiro de 2013. Altera as condições de funcionamento do Estágio Avançado de Proteção Radiológica para Oficiais e revoga a Portaria nº 046-EME, de 31 de maio de 2011. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 6, p. 20, 8 fev. 2013c.

BRASIL. Exército. Portaria nº 63-EME, de 1º de abril de 2014. Cria o Curso de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN) para Oficiais do Serviço de Saúde. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 14, p. 78, 4 abr. 2014a.

BRASIL. Exército. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. **Plano de contingência para emergência em Saúde Pública por Agentes Químico, Biológico, Radiológico e Nuclear**. Brasília, DF, 2014b. 48 p.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha: defesa química, biológica, radiológica e nuclear**. Brasília, DF, 2016a. EB70-MC-10.233.

BRASIL. Ministério da Saúde, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério da Defesa. **Nota Técnica Conjunta**: estrutura de atendimento às ameaças, incidentes ou ataques de natureza química, biológica, radiológica e nucleares no período dos Jogos Rio 2016. Brasília, DF, 2016b.

BRASIL. Exército. Ministério da Defesa. **Apoio de saúde em operações conjuntas**. Brasília, DF, 2017. MD42-M-04.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **Manual de Campanha**: Logística Militar Terrestre. Brasília, DF, 2018. EB70-MC-10.238.

CARDOSO, D. R.; CARDOSO, T. A. O. Bioterrorismo: dados de uma história recente de riscos e incertezas. **Ciências da Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 821-830, 2011.

CASTANHEIRA, L. R. D. **Bioterrorismo**: exemplos de armas biológicas. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Farmacêuticas) – Faculdade de Farmácia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2016.

CIQUE, A. Misiones del Oficial veterinario en la Escuela Militar de Defensa NBQ. **Información Veterinaria**, Rioja, n. 8, p. 18, out. 2003.

CONNER, N. Army animal docs train for chemical first response. **Sentinel News**, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2LKOd2y>. Acessado em: 15 set. 2018.

DE ANDRADE LIMA, J. R. P. Saúde única e operacionalidade nas missões de paz: o papel estratégico do veterinário militar. **Military Review**, Leavenworth County, p. 29-37, jan./fev. 2016.

DÍA del servicio de veterinaria. **Ejército Argentino**, Buenos Aires, 4 out. 2012. Disponível em: <http://bit.ly/2E3si74>. Acessado em: 11 oct. 2019.

FERNÁNDEZ-CAPARRÓS, L. A. M. Organización de la Veterinaria Militar en España. **Revista del Colegio de Médicos Veterinarios del Estado Lara**, Lara, ano 3, n. 2, v. 6, p. 19-30, jul./dez. 2013.

FREITAS, J. O contributo do Exército português para a biossegurança em Portugal. In: NÚNCIO, S.; PELERITO, A.; CORDEIRO, R. (Ed.). **Anais do Workshop Biossegurança**: situação em Portugal. Lisboa: Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, 2012. p. 46-49.

GERMINIANI, C. L. B. A história da medicina veterinária no Brasil. **Archives Veterinary Science**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 1-8, 1998.

JANSEN, H. J. et al. Biological warfare, bioterrorism, and biocrime. **Clinical Microbiology and Infection**, London, v. 20, n. 6, p. 488-496, 2014.

KINNUNEN, P. M. et al. Mobile Diagnostic CBRN Field Laboratory: NATO evaluated finish design. **Challenge, S. l.**, v. 1, p. 14-18 2012.

LOPES-JOÃO A. et al. Simultaneous norovirus outbreak in three Portuguese army bases in the Lisbon region, December 2017. **Journal of the Royal Army Med Corps**, London, 4 jul. 2019.

MARQUES, F. S.; DE ANDRADE LIMA, J. R. P. O veterinário como partícipe do processo One Health. **Revista Interdisciplinar de Ciências Aplicadas à Atividade Militar**, Salvador, n. 1, p. 127-148, 2016.

MOODIE, M. The Soviet Union, Russia, and the Biological and Toxin Weapons Convention. **The Nonproliferation Review**, Abingdon, p. 59-69, 2001.

PENHA-GONÇALVES, C. A. G. B. et al. Laboratório de Defesa Biológica do Exército: 10 anos de vida e 10 anos no futuro. **Revista Militar**, Lisboa, n. 2571, 2016.

PEREIRA, A. S. C. **Atuação do médico veterinário militar na defesa química, biológica, radiológica e nuclear das forças armadas brasileiras**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2017.

PIMENTEL, W. **Coronel Dr. João Muniz Barreto de Aragão: Patrono da Veterinária Militar**. Rio de Janeiro: Duarte, Neves e Cia, 1942. 144 p.

POPPE, J. L. The US Army Veterinary Service 2020: knowledge and integrity, **US Army Medical Department Journal**, San Antonio, p. 5-10, jan./mar. 2013.

SANCHEZ, J. L. et al. Malaria in Brazilian Military Personnel Deployed to Angola, **Journal of Travel Medicine**, Oxford, v. 7, n. 5, p. 275-282, 2000.

SERRANO, N. F. G. Permafrost, degelo e antraz. **Núcleo de Estudos Estratégicos em Defesa e Segurança**, São Carlos, mar. 2019. Disponível em: [http://www.needs.df.ufscar.br/artigos\\_de\\_opinio3/52/nadja\\_fernanda\\_gonzaga\\_serrano:\\_permafrope\\_degelo\\_e\\_antraz#linha](http://www.needs.df.ufscar.br/artigos_de_opinio3/52/nadja_fernanda_gonzaga_serrano:_permafrope_degelo_e_antraz#linha). Acessado em: 06 dic. 2019.

SMITH, J. C. Stabilization and reconstruction operations: the role of the US Army Veterinary Corps, **US Army Medical Department Journal**, Arlington, p. 71-80, jul./set., 2007.



SOARES, O. A. B. **Medicina Veterinária Militar: biossegurança e defesa**. São Paulo: PerSe, 2014. 212 p.

STEELE, K. E.; ALVES, D. A.; CHAPMAN, J. L. Challenges in Biodefense Research and the Role of US Army Veterinary Pathologists, **US Army Medical Department Journal**, Arlington, p. 28-37, jul./set. 2007.

UNITED STATES. Department of the Army, Marine Corps Combat Development Command, Navy Warfare Development Command, Air Force Doctrine Center. **Multiservice tactics, techniques, and procedures for health service support in a chemical, biological, radiological, and nuclear environment: FM 4-02.7 / MCRP 4-11.1F / NTTP 4-02.7 / AFTTP 3-42.3**. Arlington, 2016.

UNITED STATES. Army Medical Center of Excellence. Military Working Dogs in Contaminated Environments. *In*: U.S. ARMY MEDCoE. **Field Management of Chemical and Biological Casualties Handbook**. [S. l.], 2019. p. 149-174.



# La enseñanza de enfermería en el ámbito militar: revisión integrativa

*Nursing education in the military scope: an integrative review*

**Resumen:** Este estudio tuvo como objetivo analizar las producciones científicas relacionadas con el proceso de enseñar enfermería en el ámbito militar. Se trata de una revisión integrativa de la literatura, realizada entre los días 1 y 2 de septiembre del 2019, con base en una recopilación bibliográfica electrónica en todas las bases de datos contenidas en la Biblioteca Virtual en Salud (BVS). Los tesauros fueron Enfermería Militar (Military Nursing); Enseñanza (Teaching); Militares (Military Personnel); Enfermería (Nursing). Para el análisis e interpretación de los datos, se optó por la categorización temática. Como resultado, se seleccionaron cuatro artículos y se crearon dos categorías: Principales formas de enseñanza de enfermería en el ámbito militar y Uso de metodología activa en la enseñanza de enfermería militar. Así, se pone de manifiesto el uso prioritario de técnicas de enseñanza tradicionales en el ámbito militar y se resalta la importancia de romper este paradigma con el uso de metodologías activas. Se encontraron pocos estudios con foco en la enseñanza en el ámbito militar.

**Palabras clave:** Enfermería Militar. Militares. Enfermería. Enseñanza.

**Abstract:** This study aimed to analyze the scientific productions on the process of nursing education in the military scope. This is an integrative literature review study performed between September 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup>, 2019, based on an electronic bibliographic survey in all databases from the Virtual Health Library. The thesauri were the following: Military Nursing; Teaching; Military Personnel; Nursing. Thematic categorization was performed for data analysis and interpretation. Four articles were selected and two categories were elaborated: Main forms of nursing education in the military scope and Use of active methodology in military nursing education. The use of traditional teaching techniques in the military scope is emphasized primarily, but the importance of breaking this paradigm with the use of active methodologies is highlighted. The number of studies focused on education in the military scope is small.

**Keywords:** Military Nursing. Military Personnel. Nursing. Teaching.

**Rafael Pires Silva**

Universidade Federal Fluminense  
Niterói, RJ, Brasil.  
rafaelinluminado@hotmail.com

**Alessandra Conceição Leite Funchal Camacho**

Universidade Federal Fluminense  
Niterói, RJ, Brasil.  
cicacamacho@gmail.com

Recibido: 02 sep. 2019

Aceptado: 06 dic. 2019

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

La enseñanza es vista como el proceso por el cual se facilita el aprendizaje a otra persona, posibilitando que el educando vivencie situaciones con potencial de producir cambios en la vida concreta. Este progreso se basa fundamentalmente en tres componentes: alguien que enseña y alguien que aprende, y algo que el primero enseña al segundo. Aprender es el reflejo manifiesto de la experiencia del alumno a la enseñanza de los conocimientos específicos facilitados por la instrucción del profesor, y se basa en determinadas tácticas propuestas por la formación que se anhela, contribuyendo con la vivencia del educando antes de todo como ser en el mundo (BORDENAVE, 2014).

Por tanto, se critica la educación/enseñanza bancaria, en la cual el educador tan solo deposita la información en el educando. Enseñar no es transferir conocimiento, sino crear las posibilidades para su propia producción o construcción. El educador debe reforzar la capacidad crítica del educando, su curiosidad, su insubordinación. Y estas condiciones implican o exigen la presencia de educadores y de educandos, creadores, instigadores, inquietos, rigurosamente curiosos, humildes y persistentes (FREIRE, 2018a).

El proceso de enseñanza implica aspectos externos e internos. Los aspectos externos corresponden a los contenidos de enseñanza; los internos, a las condiciones mentales y físicas de los alumnos para asimilar los contenidos. Ambos se relacionan mutuamente, una vez que a un lado se encuentra el contenido que enseñar de manera asimilable por el alumno, y al otro lado, el alumno que debe ser “preparado” para asimilar dicho contenido (SANTOS et al., 2018).

Cuando se trata de la formación de enfermería, en las fuerzas armadas (armada, ejército y fuerza aérea), es importante distinguir las formas de insertar los contenidos, una vez que esto implica la metodología de enseñanza que será utilizada. Así, se puede ingresar con la formación de técnico de enfermería o enfermero y contar solamente con las actividades/enseñanza/formación militar en las fuerzas armadas; o, como ocurre en la armada, ingresar como marinero o soldado y perfeccionarse como técnico de enfermería; o aun, perfeccionarse por medio de algunos cursos de posgrado de Programas de Capacitación y actualización Profesional de los Militares de Salud, como son ofrecidos en la armada, ejército y fuerza aérea.

El objeto de este trabajo es la metodología de enseñanza aplicada al posgrado de la armada, ejército o fuerza aérea, o el modo de enseñar (metodología) en los cursos de especialización y perfeccionamiento de la armada.

Así siendo, el foco/objeto de estudio de esta revisión es la enseñanza de enfermería en el ámbito militar, ya sea para especialización/perfeccionamiento de la tropa para obtener formación como técnicos de enfermería, como se realiza en el ámbito de la armada, ya sea mediante la enseñanza de posgrado, como en la armada, ejército y fuerza aérea.

Tradicionalmente la formación en salud estuvo basada en la metodología tradicional. De ahí la necesidad de cambios en la enseñanza en el ámbito militar, con la adhesión a métodos pedagógicos alternativos, como la problematización de la realidad, con vistas a formar profesionales activos y capaces de intervenir en la realidad en cuestión. Además de eso, el cambio es paradigmático, con necesidades explícitas de incorporar nuevas tecnologías que contemplen la integralidad, la diversidad, la globalización y la incertidumbre del cotidiano de los trabajadores de la salud (MARQUES, 2018).

Teniendo en mente este desafío epistemológico, se entiende la importancia del oír, del protagonismo del educando por medio del uso de metodologías activas. Aunque cuando pensamos en el ámbito militar, se entiende como rigidez, cuando resaltamos la cuestión de la enseñanza en el militarismo, la institución entiende la importancia de la flexibilidad en el proceso de enseñar, lo que es muy discutido por los pedagogos militares, teniendo en vista la importancia de perfeccionar el proceso de enseñanza por medio de nuevas metodologías y técnicas, como un movimiento dinámico y dialéctico, entre el hacer y el pensar sobre el hacer.

El empleo de la discusión y de metodologías activas está en consonancia con las proposiciones destacadas por Paulo Freire (2018a), sobre todo en el ámbito de la enseñanza dialógica. Este proceso facilita el aprendizaje del alumno, una vez que le permite construir su conocimiento con base en sus conceptos y en la intermediación/perfeccionamiento por parte del educador.

El estudio tiene como propósito analizar las producciones científicas relacionadas con el proceso de enseñar enfermería en el ámbito militar.

## 2 Método

Para lograr los objetivos de la investigación, se realizó un estudio de revisión integrativa de la literatura siguiendo ocho etapas: (1) elaboración de la pregunta de investigación; (2) búsqueda en la literatura; (3) selección de los artículos; (4) extracción de los datos; (5) evaluación de la calidad metodológica; (6) síntesis de los datos; (7) evaluación de la calidad de las evidencias; y (8) redacción y publicación de los resultados (GALVÃO; PEREIRA, 2014). Se recorrieron todas estas etapas para elaborar el presente estudio, que tuvo como eje orientador la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las formas de enseñanza de enfermería en el ámbito militar?

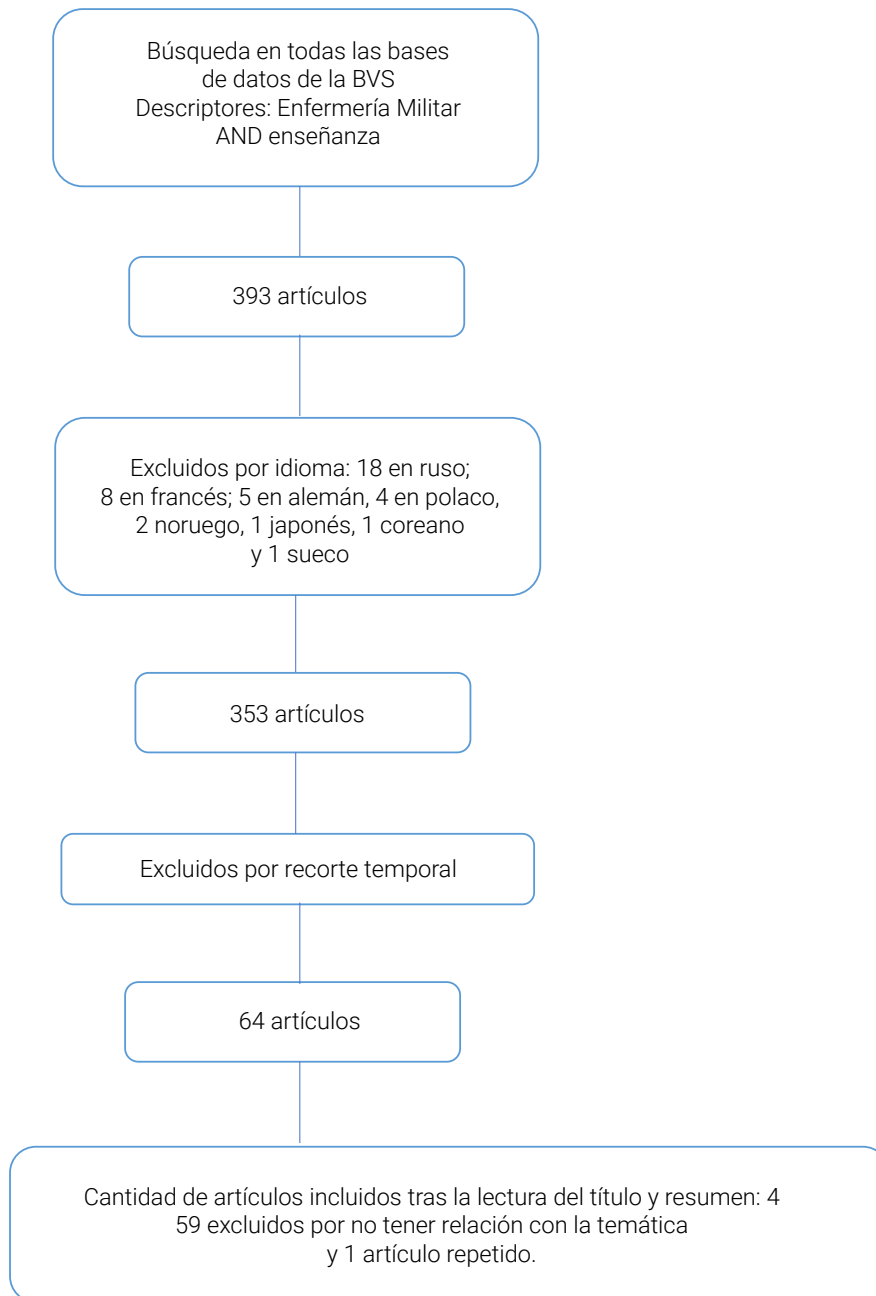
La investigación se llevó a cabo entre los días 1 y 2 de septiembre del 2019 con base en una recopilación bibliográfica electrónica en todas las bases de datos contenidas en la Biblioteca Virtual en Salud (BVS): LILACS (Literatura Latinoamericana y del Caribe en Ciencias de la Salud), IBECs (Índice Bibliográfico Español de Ciencias de la Salud), MEDLINE (Literatura Internacional en Ciencias de la Salud), Biblioteca Cochrane y SciELO (Scientific Electronic Library Online). Los tesauros se determinaron con base en las herramientas DeCS (Descriptores en Ciencias de la Salud), del Portal BVS: Enfermería Militar (Military Nursing); Enseñanza (Teaching); Militares (Military Personnel); Enfermería (Nursing). Se empleó el operador booleano AND.

Criterios de inclusión: todos los tipos de estudios (experimentales, cuasiexperimentales, observacionales y de revisión) que abordaran la enseñanza de enfermería en el ámbito militar; en portugués, inglés y español; publicados entre el 2013 y el 2018.

Criterios de exclusión: artículos de reflexión; revisiones sin metodología clara y reproducible; estudios que contuvieran exclusivamente registros de ensayos clínicos o resúmenes de revisiones integrativas; estudios con poblaciones no humanas.

El diagrama de flujo (Figura 1) siguiente detalla las etapas de la búsqueda para seleccionar los estudios.

Figura 1 – Etapas de la búsqueda para seleccionar los estudios, Niterói, 2019

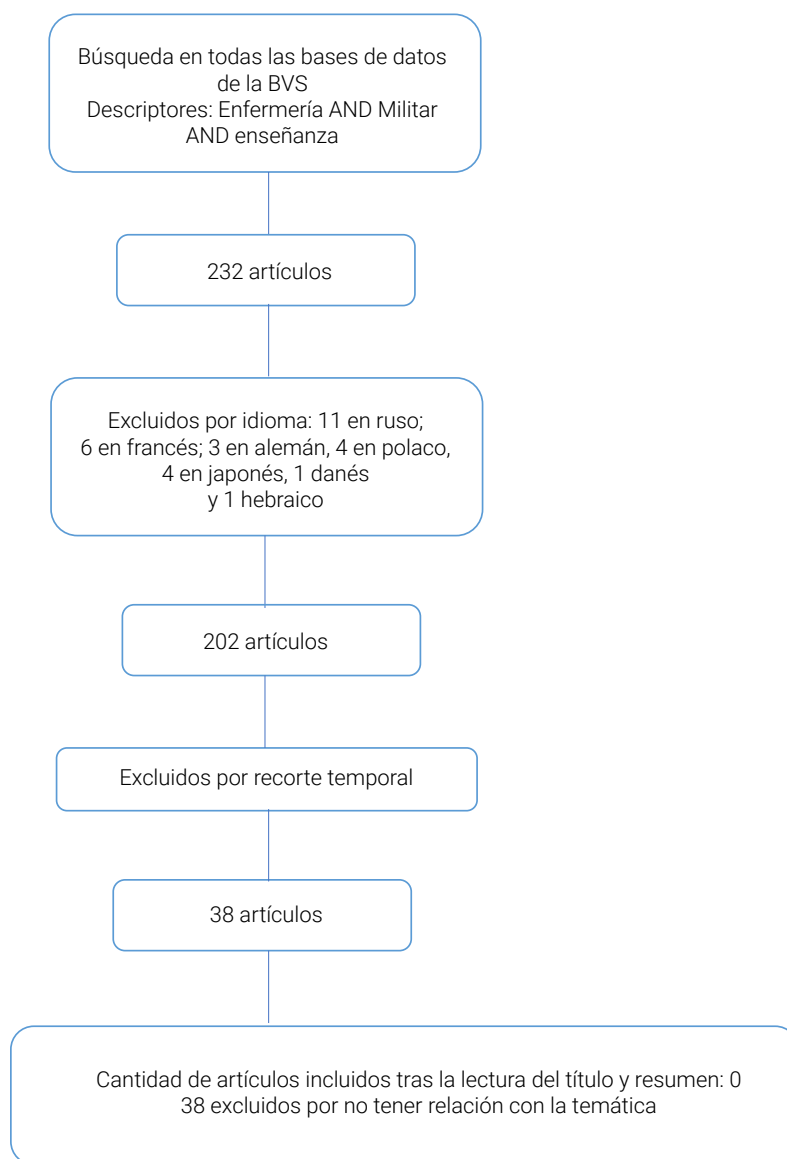


Fuente: Elaboración propia (2019).

Se incluyeron 4 estudios en el análisis. Detalle de la investigación: +id:(“biblio-956600” OR “mdl-26050423” OR “mdl-27215868” OR “mdl-27863577” OR “mdl-26485844” OR “mdl-25315568” OR “mdl-24488872” OR “mdl-24488873” OR “mdl-25073931” OR “mdl-25643502” OR “mdl-24005550”) AND (collection:(“06-national/BR” OR “05-specialized”) OR db:(“LILACS” OR “MEDLINE”)) AND (la:(“en” OR “pt” OR “es”) AND year\_cluster:(“2015” OR “2014” OR “2016” OR “2013” OR “2017”)).

Detalles de la segunda búsqueda: enseñanza AND militares AND enfermería AND (collection:(“06-national/BR” OR “05-specialized”) OR db:(“LILACS” OR “MEDLINE”)) AND (la:(“en” OR “pt” OR “es”) AND year\_cluster:(“2015” OR “2016” OR “2013” OR “2014” OR “2017”)).

**Figura 1 – Etapas de la búsqueda para seleccionar los estudios, Niterói, 2019**



Fuente: Elaboración propia (2019).

Tras la selección de los artículos, se efectuó una lectura analítica y se destacaron los datos siguientes: año, país, periódico, objetivo, método y recomendaciones de los autores. La presentación de los resultados y la discusión de los datos obtenidos se realizó de forma descriptiva. Para el análisis e interpretación de los datos, se optó por la categorización temática. Como pocos estudios abordaban

la cuestión de la enseñanza de enfermería en el ámbito militar, se utilizaron otros estudios para subsidiar la discusión del artículo.

### 3 Resultados

Se seleccionaron 4 artículos para la discusión, los cuales se publicaron en 2013, 2015, 2016 y 2018. Los 92 estudios excluidos al final de la búsqueda abordaban principalmente las acciones de la enfermería en actividades militares, operativas, y no tenían como foco la parte de la enseñanza, por lo que fueron excluidos. En cuanto al método utilizado, en el estudio nacional se realizó investigación documental; en los tres estudios internacionales, dos producidos en los Estados Unidos y uno en Inglaterra, se usaron estudios fenomenológicos, investigación descriptiva con abordaje cuantitativo e investigación de intervención.

Sobre el objeto de estudio de este artículo, que tiene como foco la enseñanza en el ámbito militar, se observa un solo estudio nacional que destacó las cuestiones de enseñanza.

En cuanto a los estudios internacionales, el foco de estos estudios no era la enseñanza en sí, sino las prácticas asistenciales de los profesionales de enfermería en el ámbito militar, la práctica basada en evidencias y la comprensión de las acciones militares por enfermeras cuando se dan desastres. Este dato es importante, una vez que demuestra que poco se aborda la cuestión de la enseñanza en el ámbito militar, lo que se aborda, principalmente, son cuestiones operativas de los enfermeros en la práctica.

Además de eso, tres estudios presentaron un enfoque cualitativo y solo uno presentó enfoque cuantitativo, lo que revela la necesidad de realizar más investigaciones cuantitativas acerca de la enseñanza en el ámbito militar.

**Cuadro 1 – Caracterización de los estudios en el período del 2013 al 2018**

Año/País/Periódico	Objetivo/Método	Recomendaciones de los autores
2015/ Brasil/ Rev. Esc. Enferm. USP (MECONE; FREITAS; BONINI, 2015)	Identificar y analizar los enunciados discursivos que caracterizan la formación de RR. HH. en enfermería, en la década de 1940 por la Cruz Roja Brasileña. El enfoque de las fuentes documentales se dio por medio de los presupuestos del Método Histórico, problematizado con base en el pensamiento de Michel Foucault.	El estudio destaca que las técnicas de docilidad, disciplina y adiestramiento a las cuales se sometía la enfermería con el objetivo de producir un cuerpo de trabajo adecuado para cumplir premisas de intereses vigentes sirvió para que la enfermería abriera caminos para la mujer en el espacio público y, con maestría, supo resignificar la profesión con un saber propio, teniendo en vista las conquistas asociativas, políticas, científicas y legislativas, obtenidas por la categoría en la década de 1940 en adelante.
2016/ EUA/ Nursing Clinics of North America (YACKEL et al., 2016)	Obtener una comprensión de la esencia de las experiencias de las enfermeras militares en la respuesta a los desastres. Estudio fenomenológico	El estudio evidenció que aunque se espera que los militares enfermeros sean fuertes y demuestren resistencia, durante la respuesta a desastres, sin embargo, su resiliencia disminuye. Enfermeros comentaron que los aspectos emocionales pueden aflorar y se prolongarse más en situaciones de desastres. Esta nueva visión condujo a una mayor apreciación de la vida.

continúa



Cuadro 1 – Continuación

Año/País/Periódico	Objetivo/Método	Recomendaciones de los autores
2018/ Inglaterra/ Jornal of Perioperative Practice (CARTER; FINNEGAN, 2018)	Explorar el concepto y el rol en desarrollo de profesores de enfermería militares en la mejora del apoyo educacional para enfermeros militares. Estudio descriptivo de enfoque cualitativo	El estudio recomienda que, para perfeccionar la asistencia a los pacientes por parte de los enfermeros militares, es necesario trabajar previamente la resiliencia de dichos profesionales en el ámbito mental y ocupacional.
2013/ EUA/ Military Medicine	Implementar y evaluar un programa de práctica basada en evidencias (PBE) en dos centros de salud de ambulatorio del Ejército.  Investigación de intervención	Los autores destacan que la Práctica Basada en Evidencias es necesaria y efectiva para el cambio de conducta de la práctica de la enfermería por garantizar una mejor asistencia al paciente.

Los estudios abordaban principalmente las cuestiones referentes a los aspectos de resiliencia de los profesionales sobre el ejercicio de la enfermería en el ámbito militar, así como la importancia de la práctica basada en evidencia en ese mismo ámbito. Por tanto, para atender los objetivos de los estudios fue necesario incluir otros estudios para corroborar la temática propuesta.

## 4 Discusión

### 4.1 CATEGORÍA 1: Principales formas de enseñanza de enfermería en el ámbito militar

En los últimos tiempos, la profesión de enfermería evolucionó de forma significativa en el ámbito del conocimiento científico y de la formación, y en el ámbito tecnológico y filosófico de los cuidados. Esta evolución fue resultado de cambios socioculturales, políticos, económicos, demográficos y epidemiológicos de las sociedades modernas. Con la evolución socio-histórico-cultural de la sociedad hay una necesidad constante de recreación de su actuar profesional, por medio de la adquisición de un patrimonio personal y profesional firme en una dimensión diferenciada de competencias (PEREIRA, 2010). Para tal, se hace importante la enseñanza de calidad, con garantía de aprendizaje y desarrollo de competencias según la ley de las Directrices Curriculares Nacionales.

Se sabe que, en la década de los 40, el modelo pedagógico que orientaba la enseñanza de enfermería se basaba en la formación del enfermero bajo la óptica de la enseñanza marcada por prerrogativas militares. En ese sentido, cabe resaltar que el modelo pedagógico de la época enfatizaba que el conocimiento no se construía con base en el desarrollo de competencias, es decir, la enseñanza, independientemente del área de conocimiento, se reproducía desde el poseedor del saber –el profesor– hacia el aprendiz, lo que caracterizaba un aprendizaje pasivo.

El proceso de enseñar requiere sobre todo entender que enseñar no es transferir conocimiento, sino crear las posibilidades para su producción o su construcción, una vez que enseñar inexistente sin aprender y viceversa (FREIRE, 2018a).

Por tanto, se critica la educación/enseñanza bancaria, en que el educador tan solo deposita la información en el educando, enseñar no es transferir conocimiento, sino crear las posibilidades para su propia producción o construcción. El educador debe reforzar la capacidad crítica del educando, su curiosidad, su insubordinación. Y estas condiciones implican o exigen la presencia de educadores y de educandos, creadores, instigadores, inquietos, rigurosamente curiosos, humildes y persistentes. (FREIRE, 2018a)

En ese sentido, pensando con base en este desafío epistemológico, se entiende la importancia del oír, del discutir, del protagonismo del educando por medio del uso de metodologías activas. Aunque cuando pensamos en el ámbito militar, se entiende como rigidez, cuando resaltamos la cuestión de la enseñanza en el militarismo, la institución entiende la importancia de la flexibilidad en el proceso de enseñar, lo que es muy discutido por los pedagogos militares, teniendo en vista la importancia de perfeccionar el proceso de enseñanza por medio de nuevas metodologías y técnicas, como un movimiento dinámico y dialéctico, entre el hacer y el pensar sobre el hacer.

El empleo de la discusión y el uso de metodologías activas está en consonancia con las proposiciones destacadas por Paulo Freire (2018b), sobre todo en el ámbito de la enseñanza dialógica. Este proceso facilita el aprendizaje del alumno, una vez le que permite construir su conocimiento con base en sus conceptos y en la intermediación/perfeccionamiento por parte el educador.

En el ámbito militar, los cursos de formación, ya sea de enfermería o de otras carreras, tiene como principios la jerarquía, la disciplina, el tradicionalismo, el conservadurismo (ROCHA, 2015), por tanto, el proceso de enseñar se ha basado en clases expositivas, prácticas, pruebas, haciéndose desafiador, pensar en el uso de metodología activa en este ambiente. Sin embargo, con base en el entendimiento de la importancia de garantizar el desarrollo de competencias éticas, técnicas, científicas del profesional de enfermería, se entiende la importancia de romper este paradigma para generar un profesional formado con calidad, desarrollando competencias necesarias para garantizar un cuidado de excelencia al paciente, sobre todo cuando pensamos en las cuestiones que implican las acciones militares que requieren resiliencia del profesional (RIVERS, 2016).

La asimilación del contenido impartido es más efectiva cuando se tiene en cuenta que ningún individuo debe ser tratado como un recipiente vacío y que se debe respetar y explotar su conocimiento previo. Así, el factor aislado más importante que influye en el aprendizaje es aquel que el aprendiz ya sabe. La idea de un elemento subsumidor parece interesante si se tiene en cuenta que, si el estudiante está motivado a buscar información, debe ser algo más estimulante, conduciéndolo a un estado de motivación. De este modo, cuando el educador trae a la presencia del educando elementos disparadores que se comunican con los subsumidores presentes del elemento cognitivo del estudiante, estos deben crear conexiones importantes que pueden llenar lagunas del conocimiento. Por tanto, los contenidos curriculares deben comunicarse con la realidad del educando. Además de eso, la presencia de un entorno de aprendizaje estimulante puede agregar valores a las prácticas educativas. En este contexto, las metodologías activas se justifican, además de favorecer la autonomía del educando (FARIAS; MARTIN; CRISTO, 2015).

#### **4.2 CATEGORÍA 2: Uso de metodología activa en la enseñanza de enfermería militar**

Entre los elementos que componen las metodologías activas se deben tener en cuenta, conceptualmente, dos actores: el profesor, que deja de tener la función de proferir o enseñar,

restándole la tarea de facilitar el proceso de adquisición del conocimiento; y el alumno, que pasa a recibir denominaciones que remiten al contexto dinámico, tales como estudiante o educando. Todo esto para dejar claro el ambiente activo, dinámico y constructivo que puede influenciar positivamente la percepción de educadores y educandos. Una dificultad en aplicar metodologías activas radica en que algunas de estas requieren inversión y una reforma curricular que puede ser radical (FARIAS; MARTIN; CRISTO, 2015).

En el ámbito militar, no se encontraron estudios que emplearan metodologías activas en el proceso de enseñanza. Así, como posibilidad de cambio, resalto la importancia del uso de metodologías activas en el militarismo, con base en esta infinidad de métodos activos de educación, destacando las acciones (COSTA et al., 2011):

- Constructivistas – basarse en aprendizaje significativo;
- Colaborativas – favorecer la construcción del conocimiento en grupo;
- Interdisciplinarias – proporcionar actividades integradas a otras disciplinas;
- Contextualizadas – permitir que el educando entienda la aplicación de este conocimiento a la realidad;
- Reflexivas – fortalecer los principios de la ética y de valores morales;
- Críticas – estimular al educando a buscar profundización para entender las limitaciones de la información que llegan hasta él;
- Investigativas – despertar la curiosidad y la autonomía, posibilitando al educando la oportunidad de aprender a aprender;
- Humanistas – ser preocupado e integrarse en el contexto social;
- Motivadoras – trabajar y valorizar la emoción;
- Desafiadoras – estimular al estudiante a buscar soluciones.

Así, se resalta que el uso de metodologías activas puede llevar al educando a este nuevo contexto en que la educación se está moldando sin enyesarse y proporciona la comprensión de que la libertad defendida por los educadores de estos modelos —tan temida por los que se basan en modelos tradicionales, como en el caso de las entidades militares— puede ser la solución para desarrollar la autonomía del educando y formar a un profesional creativo, reflexivo e independiente, características esenciales para la formación de los profesionales de enfermería (FARIAS; MARTIN; CRISTO, 2015).

En este estudio de revisión integrativa, como limitaciones, se resalta que no se encontraron estudios que abordaran el uso de metodologías activas en el ámbito militar en la enseñanza de enfermería, destacando que la enseñanza militar permanece en los moldes tradicionales y conservadores, lo que revela una laguna en el conocimiento.

Como contribuciones para la enfermería y salud se resalta la síntesis de artículos acerca de la enseñanza de enfermería en el ámbito militar y la importancia del desarrollo de prácticas docentes con el empleo de metodologías activas en el ámbito militar, una vez que no se encuentran estudios que aborden dicha temática, se entiende que este tipo de actividad no se viene realizando. Teniendo en cuenta la efectividad del uso de metodologías activas en el ámbito de enseñanza, se hace importante incentivar el uso de estas prácticas, sobre todo en la formación de enfermeros militares, para garantizar un profesional cualificado y preparado para los análisis crítico-reflexivos necesarios a las prácticas de enfermería.

## 5 Conclusión

En este estudio, al mirar hacia el objetivo propuesto de analizar las producciones de la enseñanza en el ámbito militar, se observa que el estudio logró este propósito teniendo en cuenta el interés en comprender la manera en que este proceso se desarrolla, además de identificar que son pocas las evidencias acerca de esta temática. Por tanto, la investigación tiene potencial para fomentar la producción de nuevos estudios que resalten acciones y uso de metodologías activas en el ámbito militar para perfeccionar el proceso de enseñanza-aprendizaje en este ambiente.

Cabe resaltar que los principios militares siempre deben seguirse, una vez que garantizan el orden y la disciplina en el país. Sin embargo, cuando pensamos en la enseñanza, es necesario romper el paradigma del tradicionalismo y promover cambios como forma de estimular al educando y asegurar una formación más efectiva, una vez que, cuando se toma como punto de partida el conocimiento previo del alumno y se trabaja con base en la problematización, se facilita su proceso de significación y se garantiza el aprendizaje.

## Referencias

BORDENAVE, J. D. **A pedagogia da problematização na formação de profissionais de saúde**. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://bit.ly/2YyVTyE>. Acesso em: 25 ago. 2019.

CARTER, M. C.; FINNEGAN, A. P. Nurse education in the British armed forces. **Journal of Perioperative Practice**, Thousand Oaks, v. 28, n. 11, p. 304-308, 2018.

COSTA, E. M. M. B. C. Avaliação da aprendizagem: da teoria à prática. In: CECY, C.; OLIVEIRA, G. A.; COSTA, E. M. M. B. C. (org.). **Melhoria da qualidade da educação farmacêutica**. Brasília, DF: Associação Brasileira de Ensino Farmacêutico e Bioquímico, 2011. p. 111-28.

FARIAS, P. A. M.; MARTIN, A. L. A. R.; CRISTO, C. S. Aprendizagem ativa na educação em saúde: percurso histórico e aplicações. **Revista Brasileira de Educação Médica**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 143-158, 2015.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 56. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018a.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 66. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2018b.

GALVÃO, T. F.; PEREIRA, M. G. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, DF, v. 23, n. 1, p. 183-184, 2014.

MARQUES, L. M. N. S. R. As metodologias ativas como estratégias para desenvolver a educação em valores na graduação em enfermagem. **Escola Anna Nery**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, e20180023, 2018.

MECONE, M. C. C.; FREITAS, G. F.; BONINI, B. B. Formação em enfermagem na Cruz Vermelha Brasileira na década de 1940: uma abordagem foucaultiana. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 49, n. esp. 2, p. 60-67, 2015.

PEREIRA, C. C. **Formação complementar em saúde militar para enfermeiros militares na resposta à vertente operacional**. 2010. Trabalho de Investigação Individual (Curso de Promoção a Oficial Superior da Força Aérea) – Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa, 2010.

RIVERS, F. M. US Military nurses serving within the chaos of disaster. **Nursing Clinics of North America**, Philadelphia, v. 51, n. 4, p. 613-623, 2016.

ROCHA, L. O ensino da disciplina de Sociologia no Colégio Militar de Santa Maria-RS. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

SANTOS, J. L. M. *et al.* Estratégias didáticas no processo de ensino-aprendizagem de gestão em enfermagem. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 27, n. 2, e1980016, 2018.

YACKEL, E. E. *et al.* Improving the adoption of evidence-based practice among nurses in Army outpatient medical treatment facilities. **Military Medicine**, Oxford, v. 178, n. 9 p. 1002-1009, 2013.

# No basta con vencer en múltiples dominios: conjeturas sobre la nueva doctrina del Ejército de los Estados Unidos y los conflictos en la zona gris

*Winning in multi-domains is not enough: thoughts on the new doctrine and the gray zone conflicts*

**Resumen:** El presente artículo ofrece un breve análisis de los nuevos desafíos impuestos a las fuerzas armadas de los EUA, ante enemigos dotados de poderío bélico análogo. Un enfoque ortodoxo de la nueva doctrina del Ejército norteamericano, denominada Operaciones en Múltiples Dominios, puede contribuir para el fracaso en los niveles político y estratégico, aunque les asegure la victoria táctica en el campo de batalla.

**Palabras clave:** Operaciones en múltiples dominios. Conflicto en la zona gris. Guerra Híbrida.

**Abstract:** This article offers a brief analysis of the new challenges imposed on the U.S. Armed Forces to facing enemies with similar combat power. An orthodox approach to the new Army doctrine called Multi-Domain Operations (MDO) might contribute to political and strategic failure while ensuring tactical victories in the battlefield.

**Keywords:** Multi-domain operations. Grey zone. Hybrid warfare.

**Alessandro Visacro**

Exército Brasileiro.  
US Army Combined Arms Center.  
Fort Leavenworth, Kansas,  
United States of America.  
visacro@gmail.com

**Recibido: 11 nov. 2019**

**Aceptado: 10 ene. 2020**

**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

Después de la larga, dura y, aparentemente, infructífera Guerra Global contra el Terror, el Ejército de los Estados Unidos de América (EUA) se encuentra empeñado en un esfuerzo legítimo para regenerar y ampliar las capacidades inherentes al combate terrestre a larga escala<sup>1</sup>. La doctrina emergente, denominada “Operaciones en Múltiples Dominios”, constituye la herramienta teórica con la cual el Ejército pretende instrumentalizar maniobras conjuntas sofisticadas e interdependientes, con el fin de superar amenazas con poderío bélico análogo o prácticamente análogo.

Mientras el Ejército está genuinamente comprometido en buscar soluciones para la batalla, sobre todo, en los niveles táctico y operacional, se hace necesario reflexionar acerca de su interfaz con la estrategia y la política nacional norteamericana. Aunque la doctrina no sea estrategia, existe una innegable relación entre ambas. Una clara alineación debe construirse desde ahora y no después del pleno desarrollo de capacidades basadas en las Operaciones en Múltiples Dominios o en cualquier otro concepto, so pena de que surjan incongruencias irreparables. Es decir, la cuestión no debe permanecer circunscrita a “*cómo el ejército vencerá la próxima batalla*”. El quid del problema es “*cómo la nación vencerá la próxima guerra*”. El estudio de la historia militar de los EUA, más que el de cualquier otro país, comprueba que, a pesar de la arraigada lógica clausewitziana, una cosa no lleva necesariamente a la otra.

La última edición del manual *FM 3-0 Operations* sabiamente reconoce que una ofensiva basada en el poderío bélico convencional, por más exitosa que pueda ser, quizá no represente el acto decisivo de una campaña militar. Al fin y al cabo, “el éxito táctico gana batallas, pero no es suficiente para vencer guerras” (UNITED STATES, 2017a, p. 1-39, 7-58, nuestra traducción). La misma idea implícita en la expresión “vencer la guerra” va mucho más allá de la mera imposición de la voluntad nacional sobre un enemigo subyugado militarmente. En ese sentido, conviene recordar la afirmación del general William Sherman, para quien “el legítimo objetivo de la guerra es una paz ideal” (FULLER, 1966, p. 100).

Sin duda, los EUA deben estar preparados para ganar una eventual batalla de desgaste librada por fuerzas regulares de gran envergadura. Sin embargo, los líderes militares norteamericanos deben evaluar si las soluciones pretendidas en los niveles operacional y táctico ampliarán o reducirán

1 A pesar de la virtual destrucción de la Al Qaeda y de la notable aptitud exhibida por las fuerzas armadas de los EUA en los campos de batalla del Oriente Próximo y de Asia Central, los resultados inmediatos de la Guerra Global Contra el Terror se mostraron insatisfactorios y sus costos fueron exorbitantes. Además de eso, desde el punto de vista político y estratégico, ambas campañas, en Irak y en Afganistán, representaron un verdadero desastre. De acuerdo con John Arquilla (2018), en el 2001, tuvieron lugar cerca de 2000 incidentes que pueden clasificarse como atentados terroristas en todo el mundo. Estas acciones dejaron un saldo de, aproximadamente, 14 000 muertos y heridos. En el 2015, las estadísticas sugerían un empeoramiento significativo en el marco global de seguridad: el total de ataques llegó a 15 000, y el número de víctimas alcanzó la cifra de 80 000 personas. En realidad, las iniciativas militares lideradas por los EUA en respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre desestabilizaron y conflagraron todo el volátil Oriente Próximo, con la ingenua presunción de difundir la democracia occidental. Los levantamientos populares de la llamada Primavera Árabe, en poco tiempo, se degeneraron en una lucha fratricida y promovieron, en algunos países, la irrupción de sangrientas guerras civiles. Olas de refugiados, provenientes de los conflictos en Libia y en Siria, inundaron Turquía, Líbano, Jordania y, en menor medida, Europa. Además de revelar la tragedia humanitaria, el flujo migratorio hacia Europa ha causado un enorme impacto demográfico, cultural, político y económico, cuyas consecuencias, hasta el momento, no se pueden valorar de manera adecuada. Además, el embrollo creado por la efémera ascensión del Estado Islámico y la sobrevivencia del régimen en crisis del dictador Bashar al-Assad, en Damasco, permitió la reinserción de Rusia como actor destacado en la región, además de proporcionar ventajas expresivas a Moscú, como el arrendamiento del puerto de Tartús, en el Mar Mediterráneo, por los próximos 48 años (algo sorprendente incluso para las ambiciones del zar Pedro el Grande). Para la perplejidad de los norteamericanos, los logros de Rusia, en Siria, exigieron un empeño de recursos increíblemente bajo. Como si eso no bastara, el principal rival de los EUA en el Oriente Próximo, Irán, se convirtió en el mayor beneficiario de las guerras de Afganistán e Irak. Después de todo, lo que, de hecho, se logró con ambas intervenciones fue la deposición de autocracias antichiiitas radicales en Kabul y Bagdad, restaurando la histórica área de influencia del Imperio Persa. Como consecuencia, actores antagónicos a los EUA pasaron a ejercer mayor influencia sobre el Golfo Pérsico, el Golfo de Adén, el sur del Mar Rojo y el Mediterráneo oriental, contrariando la Doctrina Carter, cuyo presupuesto es mitigar los riesgos al abastecimiento de petróleo proveniente del Oriente Próximo.



la flexibilidad en los niveles político y estratégico, preservando el nexo entre los fines y los medios, habilidad que sus potenciales enemigos han exhibido con notable aptitud.

Cuando Edward Wynkoop o John Paul Vann formularon críticas plausibles al uso del “*American Way of War*”, por ejemplo, ya era demasiado tarde para que el Ejército recurriera a estrategias menos ortodoxas, una vez que estas simplemente no existían<sup>2</sup>. Siendo así, el presente artículo ofrece un breve análisis acerca de los desafíos que el contexto histórico y, por tanto, el actual ambiente estratégico impone a las fuerzas armadas más poderosas del planeta, en el momento en que estas se preparan para enfrentar prioritariamente enemigos con poder de combate análogo. Cabe destacar que este texto incluye fragmentos de otros trabajos publicados anteriormente por el autor, como consta de las referencias bibliográficas.

## 1 Cambio de era

El mundo siempre estuvo en constante transformación, impulsado por el genio creativo del ser humano. El dominio del fuego, la Revolución Neolítica, el advenimiento de la escritura y de la rueda, el surgimiento de la metalurgia del bronce, los avances imparables de las ciencias y la creación de sofisticadas instituciones políticas y sociales, por ejemplo, demuestran que grandes cambios son inherentes a la historia de la humanidad (VISACRO, 2019a, p. 49).

Sin embargo, hace no más de 200 años, con el inicio de la Revolución Industrial, las sociedades pasaron a experimentar cambios en un ritmo, cuya intensidad, celeridad, amplitud y profundidad han desafiado la capacidad adaptativa, incluso de los más elaborados agrupamientos humanos. No por casualidad, el epicentro de estos cambios, Europa, casi se encontró con su propia destrucción, en la primera mitad del siglo XX, con dos guerras mundiales, caos político, desintegración de imperios, revoluciones, conflictos nacionalistas, tensiones étnicas agudas, difusión de ideologías radicales, ascensión de regímenes totalitarios, genocidios, crisis económica prolongada, epidemia y hambre (KERSHAW, 2016, p. 19-25).

Como alertó Michael Phillips (2009, p. 95, nuestra traducción), “nuestro mayor peligro no es el entorno mundial en transformación, sino nuestra relación con él”. “Después de todo, los colectivos humanos incurren en errores naturales (y, en ocasiones, desastrosos) al interpretar las transformaciones que afectan los principios básicos que rigen la organización y el funcionamiento de la sociedad, lo que demanda, en algunas ocasiones, un tiempo excesivo para readecuarse a nuevos contextos” (VISACRO, 2019a, p. 49). Al postular que el conocimiento se convirtió en el principal factor de producción en el siglo XXI, superando en importancia la disponibilidad de tierra, capital, trabajo, energía y materia prima juntos, el profesor Marcos Cavalcanti, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, aseguró que “no vivimos, hoy, una era de cambios [...] Al contrario, vivimos un auténtico cambio de era, lo que es algo totalmente distinto” (CAVALCANTI, 2009, n.p., nuestra traducción). De hecho, el empleo del término “era de cambios” sugiere un *continuum* de transformaciones sobre las cuales podemos ejercer cierto grado de control. Por otra parte, la

2 Edward W. Wynkoop (1836-1891) actuó como oficial del Ejército y jefe de las agencias Cheyenne y Arapaho, durante las Guerras Indias, espondilose a las campañas de aniquilación desencadenadas contra tribus no hostiles. El teniente coronel John Paul Vann (1924-1972) se hizo célebre por su crítica a la estrategia norteamericana durante la Guerra de Vietnam.

expresión “cambio de era” presupone una ruptura paradigmática que incide sobre los fundamentos de la sociedad, volviendo obsoletos modelos y estándares consagrados a lo largo del tiempo.

Antes de ser un fenómeno político en la estricta acepción de Clausewitz, la guerra es un fenómeno social. “A pesar de todo el protagonismo atribuido a los soldados en los campos de batalla, son las sociedades, y no los ejércitos o sus generales, las que producen las guerras. Esta afirmación nos permite concluir que transformaciones en la conducta de la guerra resultan, primeramente, de transformaciones sociológicas. En el momento en que la humanidad deja la era industrial para ingresar en una nueva era, sufriendo rápidos y profundos cambios, hay que tratar de entender, de forma objetiva, la manera en que estos cambios afectan la naturaleza de los conflictos armados” (VISACRO, 2018, p. 25-27, nuestra traducción).

La célere incorporación de innovaciones tecnológicas, además de claramente perceptible, es inevitable, crucial y urgente. Se espera que sistemas de armas autónomos, inteligencia artificial y computación cuántica, por ejemplo, tengan un impacto significativo en la propia naturaleza de la guerra. Sin embargo, las complejas exigencias del siglo XXI no se restringen, tan solo, a la mera adquisición de nuevas tecnologías disruptivas. Los riesgos de emplear modelos anticuados para gestionar nuevos recursos e interpretar nuevas dinámicas son enormes. Según Peter Drucker (1980, n.p.), “el mayor peligro en tiempos turbulentos no es la turbulencia en sí, sino actuar con la lógica del pasado”. La secuencia de eventos que llevó a la deflagración de la Primera Guerra Mundial, en 1914, ilustra tal hecho. “Los líderes mundiales, en particular, deberían tener eso siempre en mente, con el fin de evitar que una innecesaria sucesión de errores, justificada por el endurecimiento de la competición global, pueda, una vez más, definir el curso de la historia” (VISACRO, 2019a, p. 51, nuestra traducción).

Además, la fascinación ejercida por el “choque del acero en la batalla decisiva”, aun, afecta significativamente el juicio acerca del uso de la fuerza. Episodios como Gettysburg (1863), Sadowa (1866), Sedan (1870), Tsushima (1905), Tannenberg (1914), Midway (1942), El Alamein (1942), Guadalcanal (1943), Stalingrado (1943) o Golán (1973), por ejemplo, constituyen arquetipos que apoyan el pensamiento ortodoxo. Aunque las tradicionales formas de beligerancia no puedan ser descartadas o descuidadas, estas deben ser consideradas dentro de un nuevo y más amplio contexto. Después de todo, nuevos enfoques estratégicos y nuevas dinámicas sociales han relativizado el empleo del instrumento militar.

## 2 En busca de alternativas para desafiar la hegemonía norteamericana

Los Estados nacionales, como entes políticos, compiten aun ferozmente entre sí, guiados por la tradicional *raison d'état* y por los preceptos realista de la escuela de Hans Morgenthau (BITTENCOURT, 2017, p. 4). “Sin embargo, han diversificado las formas de enfrentamiento y tratado de reducir la visibilidad de sus acciones estratégicas, ante una opinión pública cada vez más intolerante e impaciente, y menos dispuesta a asumir los costos de una guerra total” (VISACRO, 2018, p. 167, nuestra traducción). Aunque los principios del realismo político delineados por Morgenthau en su más célebre obra, *Politics among nations*, sigan siendo válidos, los recursos y alternativas con los cuales los Estados persiguen sus intereses parecen haberse ampliado.

En especial, Rusia, China e Irán vienen desarrollando estrategias menos ortodoxas con el propósito de anteponerse a la hegemonía militar norteamericana. Espectadores de la sorprendente

exhibición de poderío bélico durante la Guerra del Golfo en 1991, estos países se convencieron de que los Estados Unidos se habían vuelto virtualmente imbatibles en un campo de batalla convencional. Ninguna otra fuerza armada del planeta podría confrontarlos, aventurándose en un embate campal directo, conducido de acuerdo con el “paradigma de la guerra industrial entre Estados” (SMITH, 2008, p. 49-139).

Años más tarde, en febrero de 1999, dos oficiales de la Fuerza Aérea china, Qiao Liang y Wang Xiangsui, publicaron un libro que se volvería célebre, titulado “La guerra más allá de los límites: conjeturas sobre la guerra y la táctica en la era de la globalización”. La obra proponía acciones y procedimientos que trascendían las usuales tácticas militares, buscando compensar la inferioridad militar de países emergentes, como China en particular, en el caso de un conflicto que implica medios de alta tecnología. Según los autores:

La guerra como nosotros la conocíamos, descrita en términos gloriosos y dominantes, hasta la conclusión del reciente conflicto, marcando un ápice en la historia militar, dejó de considerarse uno de los más importantes eventos en el escenario mundial, y pasó a tener la importancia de un actor secundario. [...] La cuestión es que las fuerzas multinacionales lideradas por los Estados Unidos, operando en la región desértica del Kuwait, marcaron el fin de un período, inaugurando, así, una nueva era. [...] Todo esto aun es indeterminado. La única conclusión segura es la de que, a partir de ahora, la guerra ya no será como siempre fue. [...] La guerra, que se sometió a los cambios de la moderna tecnología y del sistema de mercado, será desencadenada de formas aún más atípicas. En otras palabras, mientras presenciamos una relativa reducción en la violencia militar, estamos evidenciando, definitivamente, un aumento en la violencia política, económica y tecnológica (LIANG; XIANGSUI, 1999, p. 4-6, nuestra traducción).

El actual Jefe del Estado Mayor General de Rusia, general Valery Gerasimov, ha mencionado, de forma recurrente, a la adopción de estrategias más ecléticas, no basadas exclusivamente en el uso del poderío bélico convencional (VISACRO, 2019c, p. 21). Curiosamente, se vale de su interpretación personal acerca de las herramientas diplomáticas, informacionales, militares y económicas de los EUA para fundamentar su argumentación. El tenor de sus ideas ha dado forma a aquello que los analistas llaman “Doctrina Gerasimov” o, parafraseando al propio general, “Guerra de Nueva Generación” rusa:

La énfasis en el contenido de los métodos de enfrentamiento está cambiando en dirección al amplio empleo de medidas políticas, económicas, diplomáticas, informacionales y otras medidas no militares, implementadas con el involucramiento del potencial de protesta de una población. Formas y medios no militares de lucha han sido objeto de un desarrollo sin precedentes, adquiriendo un carácter peligroso y, a veces, violento (GERASIMOV, 2017, p. 25, nuestra traducción).

Además de eso, el conjunto de participantes de un conflicto militar se está ampliando. Junto con fuerzas regulares, el potencial interno de protesta de una población se viene

utilizando, así como grupos terroristas y organizaciones extremistas [...] Está ocurriendo un cambio de operaciones secuenciadas y concentradas para operaciones dispersas conducidas simultáneamente en todas las esferas de confrontación y en remotos teatros de guerra (GERASIMOV, 2019, p. 132, nuestra traducción).

De esta forma, las nuevas estrategias esbozadas por los gobiernos de Moscú, Pequín y Teherán, a lo largo de las últimas décadas, se subordinaron a tres premisas, a saber:

- I. Un embate directo contra las fuerzas armadas de los Estados Unidos sería extremadamente desventajoso y arriesgado, por tanto, debería evitarse;
- II. Otros medios que no las alternativas militares tradicionales, deberían emplearse en la consecución de los objetivos nacionales; esto significaría atribuir mayor énfasis a las acciones políticas, diplomáticas, geoeconómicas e informacionales, en detrimento de las acciones en el campo militar, así como desarrollar otros métodos indirectos de implicación, como, por ejemplo, guerra no convencional, operaciones de información y guerra cibernética; y
- III. Disponer de poderío bélico convencional que, aunque no fuera suficiente para asegurarles una victoria militar definitiva sobre los Estados Unidos, cambiara la relación costo beneficio de una eventual intervención norteamericana, haciéndola desventajosa, con el fin de crear un óbice estratégico del cual pudieran sacar provecho, explotando las ambigüedades y contradicciones del sistema internacional (VISACRO, 2019c, p. 22).

Desde entonces, las opciones políticas y estratégicas trazadas por Rusia, China e Irán se desarrollan, en líneas generales, de acuerdo con la siguiente secuencia lógica:

**1º) Empleo “agresivo” de medios no militares, apoyados por alternativas militares de efecto no cinético (no letales), sobre todo operaciones de información y guerra cibernética.** Esto les permite moldar el ambiente a su favor, reduciendo progresivamente la influencia y el poder de injerencia de los Estados Unidos en determinada área geográfica, a la vez que les asegura expandir su propia presencia en el ámbito regional. Las iniciativas geoeconómicas emprendidas por los chinos en África y en América Latina se prestan como ejemplo, así como las campañas informacionales rusas en Europa y las acciones políticas llevadas a efecto por Teherán junto a los liderazgos chiitas del Afganistán, Irak, Siria y Líbano (VISACRO, 2019c, p. 22).

**2º) Empleo de medios militares para lograr objetivos estratégicos, sin, no obstante, provocar una intervención norteamericana.** Esto significa admitir una escalada violenta del conflicto hasta un límite que anteceda una acción decisiva del gobierno de Washington. En esta etapa, es posible observar el empleo limitado de fuerzas convencionales, combinado con el hábil uso de herramientas diplomáticas e informacionales, además de prácticas de guerra no convencional, sobre todo, el intenso uso de *proxies*, como los rusos han hecho, patrocinando los separatistas en el leste de Ucrania o por medio de milicias chiitas y del *Wagner Group*, una compañía militar privada a servicio del Kremlin, en la guerra civil siria (ARANHA, 2018)

Así como Irán por medio del *Hezbollah*; y China promoviendo actividades paramilitares en las islas Senkaku (MORRIS et al., 2019, p. 95), por ejemplo. Finalmente:

3º) **Eventual empleo de capacidades de antiacceso y negación de área** (A2-AD, por sus siglas en inglés), valiéndose de sofisticados medios aéreos, navales y de defensa antimisiles, incluidas armas antisatélites, apoyados por operaciones de información, actividades cibernéticas y de guerra electrónica, con el fin de restringir el ingreso de fuerzas norteamericanas en el teatro de operaciones (VISACRO, 2019c, p. 22).

Como sugiere el establecimiento de robustas bases militares chinas en arrecifes artificiales en el área delimitada por la “Línea de Nueve Trazos” en el Mar de la China Meridional (ARQUILLA, 2018, p. 118), además de la prueba, realizada en el 2007, que resultó en la destrucción de un satélite meteorológico chino por un misil de ataque cinético lanzado a partir de la superficie terrestre (DESCHENES, 2019, p. 110).

Según el general Joseph Dunford: Rusia, China e Irán emplean “coerción económica, influencia política, guerra no convencional, operaciones de información [e] guerra cibernética para promover sus intereses y de una manera que saben que no tenemos una respuesta efectiva. Ellos, al contrario de nosotros, están aptos a integrar toda gama de capacidades que el Estado tiene para alcanzar sus objetivos” (MORRIS et al., 2019, p. 2, nuestra traducción).

Ante esta realidad, los conceptos de *Guerra Híbrida* y *Conflicto en la Zona Gris* han recibido gran destaque en la literatura especializada<sup>3</sup>. De acuerdo con un análisis elaborado por el Comando de Entrenamiento y Doctrina del Ejército de los EUA (TRADOC, por las siglas en inglés):

Operaciones irregulares, frecuentemente realizadas en conjunto con actividades terroristas, criminales o de *proxies*, dentro de la “zona gris” que antecede el estado de guerra, van a desafiar nuestra habilidad para enfrentar el enemigo y, posiblemente, presentarán una relación costo beneficio desventajosa para nuestros líderes políticos [...] Actores estatales y no estatales compiten por poder y control, usualmente, por debajo del umbral del conflicto armado tradicional, o cubren y protegen sus actividades bajo el paraguas de alternativas y doctrinas de empleo progresivo de armas de destrucción masivas o [fuegos] convencionales de largo alcance (UNITED STATES. 2017b, p. 5, 13, nuestra traducción).

Infórmese documentos oficiales, como el “*The US Army in Multi-Domain Operations 2028*” elaborado por TRADOC en el 2018, describen con lucidez el contexto operacional (UNITED STATES, 2018). El propio manual de campaña *FM 3-0 Operations* reconoce que los adversarios de los Estados Unidos prefieren alcanzar sus objetivos sin comprometer

3 Según el coronel Paulo Cesar Leal (2010, p. 10), del Ejército Brasileño, la guerra híbrida emplea una amplia gama de recursos, combinando herramientas de guerra convencional y no convencional, a saber: fuerzas regulares e irregulares, fuerzas especiales, apoyo a manifestaciones locales, guerra de información, diplomacia, ataques cibernéticos y guerra económica. De acuerdo con Hal Brands (apud ARQUILLA, 2018, p. 121, nuestra traducción), el conflicto en la zona gris «es una actividad coercitiva y agresiva por naturaleza, pero deliberadamente concebida para permanecer bajo los límites de un conflicto militar convencional». Es decir, «la Zona Gris se caracteriza por una intensa competición política, económica, informacional y militar, más feroz que la diplomacia tradicional, pero inferior a la guerra convencional» (VOTEL et al., 2016, p. 102, nuestra traducción).

directamente sus fuerzas en combate. Y va más allá: “las fuerzas oponentes retratan enemigos dotados de moderna tecnología para generar combinaciones de amenazas convencionales, irregulares y disruptivas en cada uno de los cinco dominios y en el entorno informacional” (UNITED STATES, 2017a, p. 1-9, 2-54, 3-4, nuestra traducción).

Los enfoques estratégicos alternativos, desarrollados por las potencias que desafían la hegemonía norteamericana, les han permitido avanzar hacia la consecución de sus objetivos nacionales, mientras inversiones expresivas son dirigidas a sus respectivas fuerzas militares, buscando generar un incremento gradual del poderío bélico convencional. China, por ejemplo, expandió en un 665% sus gastos con defensa en el período comprendido entre 1996 y el 2017 (HEGINBOTHAM; SAMUELS, 2018); solo en el primer semestre del 2019, se lanzaron al mar 16 nuevos buques de guerra y su marina ya es la mayor del mundo en número de embarcaciones (GALANTE, 2019). Aunque, ante los buenos resultados obtenidos, parece poco probable que, en un futuro próximo, estos métodos heterodoxos sean simplemente abandonados para promover un regreso obtuso a las tradicionales formas de enfrentamiento directo. Tal vez, el General Rocha Paiva, del Ejército Brasileño, tenga razón al parafrasear a Clausewitz en mensaje personal a este autor, datado el 29 de agosto del 2019: “*la paz se convirtió en la continuación de la guerra por otros medios*”.

### 3 Una nueva dinámica conduce al endurecimiento de la competición estratégica

Además del impacto de tecnologías disruptivas, la humanidad se enfrenta, hoy, a un flujo sin precedentes de personas, ideas, servicios, bienes y capital. Cambios en los estándares migratorios, presiones demográficas, urbanización incontenida y degradación ambiental se suman a cambios políticos, transformaciones económicas globales y, sobre todo, cambios profundos en las expectativas, valores y normas sociales (NAÍM, 2013, p. 33). Hiperconectividad e interdependencia imponen lógicas de convergencia e hibridización (MATFESS; MIKLAUCIC, 2016, p. x), lo que conduce a una redefinición de aquello que entendíamos como *tiempo, distancia y poder*. En medio a la crisis de legitimidad de la democracia representativa (HOBSBAWN, 2007, p. 97-115), surgen nuevos desafíos a la tradicional orden vestfaliana, como la ascensión de actores no estatales e insuficiencia gubernamental endémica, por ejemplo. La sobreposición, cada vez más común, de “*hot spots*” y “*black spots*”<sup>4</sup> sugiere el advenimiento de una orden neofeudal en algunas áreas geográficas importantes alrededor del planeta.

Actores estatales y no estatales actúan frenéticamente, mostrando una autonomía creciente. No obstante, permanecen íntimamente conectados dando forma a amenazas híbridas que impregnan sistemas complejos adaptativos. Hay una enorme multiplicidad de medios (militares y no militares) empleados en la conducción de la guerra, en que acciones en los campos político, económico y psicosocial se sobreponen a esfuerzos en el campo militar. Se resalta aun la ascendencia de las dimensiones humana y, sobre todo, informacional sobre el tradicional enfrentamiento en el dominio físico. Este escenario impone la adopción de una estrategia de múltiples componentes o “*multicomponent strategy*” (MORRIS et al., 2019, p. xviii), además de una concepción sistémica y multidimensional de seguridad, que trascienda el arraigado paradigma vestfaliano de defensa nacional *stricto sensu* (Figura 1).

<sup>4</sup> Habitualmente, las áreas conflagradas se conocen como «*hot spots*». Bartosz Hieronim Stanislawski acuñó el término «*black spot*» para designar áreas no gobernadas en el interior del Estado, capaces de generar y propagar inseguridades (SOUZA, 2012, nuestra traducción).

Figura 1 – Conflicto en la Zona Gris



Fuente: Visacro (2019b, p. 59).

Ante tales hechos, debemos admitir que guerra híbrida y conflicto en la zona gris, tal vez, no sean, tan solo, meras opciones estratégicas al alcance de los adversarios de los EUA. En realidad, se trata de una consecuencia natural del ambiente de conflicto del siglo XXI. Un análisis recientemente elaborado por *RAND Corporation* enfatiza que “el primer y más importante principio [que debe orientar la postura norteamericana] es que los EUA no deben limitarse, solamente, a mitigar pérdidas en la zona gris, pero deben también buscar obtener ventajas estratégicas [en ese tipo de ambiente]” (MORRIS et al., 2019, p. 130, nuestra traducción).

Segundo John Troxell (2018, p. 6, nuestra traducción), “la guerra de información, guerra cibernética y competición económica internacional no son necesariamente nuevos enfoques o métodos para que los Estados busquen objetivos de seguridad nacional, pero el contexto en que se están aplicando y la importancia que asumieron son algo significativamente nuevo”. Lo que tenemos, de hecho, es el tradicional ejercicio de la *realpolitik* con un portfolio más diversificado de medios y, tal vez, con menos restricciones morales. Las disputas geopolíticas entre Estados soberanos siempre se compararon con una partida de ajedrez. Sin embargo, parecen existir nuevas reglas en un mundo globalizado y profundamente afectado por la revolución digital, en el cual las distancias y el tiempo fueron virtualmente abolidos (HOBSBAWN, 2007, p. 37) y el poder sensiblemente degradado (NAÍM, 2013). Imaginemos, entonces, un tablero que comporta más de dos adversarios a la vez. Algunas piezas son autónomas, tienen voluntad propia, y se mueven de forma independiente. El perfil de juego

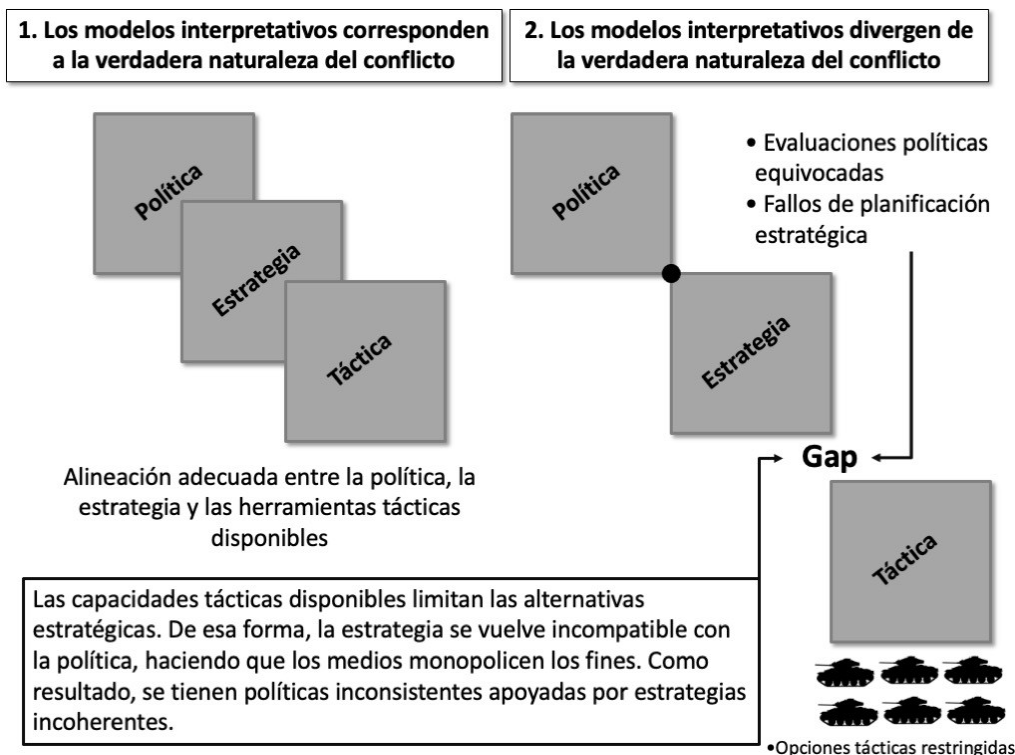
de las piezas sufre cambios a lo largo de la partida, ¡la torre avanza en la diagonal como un alfil, y un peón retrocede varias casas! Los jugadores son libres para moverse sin respetar el tiempo destinado a los otros adversarios. Posiblemente, esta analogía retrata los complejos desafíos del siglo XXI de forma más apropiada (VISACRO, 2019c, p. 23).

Sin embargo, conviene recordar que el juego de estrategia chino es el Go (o *Wei-Chi*) y no el ajedrez, de origen persa. Esta sutil diferencia quizá oculte concepciones estratégicas bastante distintas entre el Occidente de Clausewitz y el Oriente de Sun Tzu. Según el mayor Jamie Schwandt, del Ejército de los Estados Unidos: “En el ajedrez, la filosofía subyacente es vencer por medio de una victoria decisiva con el claro objetivo de capturar al rey enemigo y destruir las fuerzas enemigas. El ajedrez es un juego lineal con un centro de gravedad simple: el rey. El juego empieza con todas las piezas en el tablero, buscando avanzar de manera lineal en una guerra de desgaste” (SCHWANDT, 2018, p. 21, nuestra traducción). En el Go, la victoria depende de la acumulación de piezas que conduce al control del tablero, es decir, el juego adquiere un carácter constructivo. Por otra parte, una partida de ajedrez reproduce un proceso estratégico-militar eminentemente destructivo, apoyado en la eliminación de las piezas y alternativas del adversario (MCNEILLY, 2003, p. 37).

Mientras sus oponentes son guiados por un realismo amoral, la diplomacia de los EUA combina la defensa de los intereses nacionales con la promoción de valores e ideas que la sociedad norteamericana entiende como universales (KISSINGER, 2012, p. 13). A menudo, cuando el gobierno de Washington trata de compatibilizar la real política y el equilibrio de poder con la protección de estos valores, este se ve atrapado a sus propias contradicciones, creando ambigüedades que sus oponentes saben explotar con maestría, sobre todo, en las dimensiones humana e informacional. El hecho de que Washington insista en el uso del instrumento militar para perseguir objetivos políticos inalcanzables explica gran parte de los infortunios sufridos por los EUA, a pesar de la notable aptitud de sus fuerzas armadas en el campo de batalla. Por otra parte, casi siempre, los soldados atribuyen las causas del fracaso en la guerra, solamente, a decisiones políticas equivocadas y a fallos de planificación estratégica, sin admitir su propia inepticia ante cualquier conflicto que no esté en plena conformidad con el modelo de guerra industrial entre Estados (Figura 2).



Figura 2 – Alineación y Gap – Para fines didácticos, en esta ilustración, está implícito el nivel operacional como la estrategia del teatro de operaciones.



Fuente: El autor (2020).

El hecho de que Rusia, China e Irán desafíen la hegemonía norteamericana retrata una dinámica multipolar muy próxima del escenario previsto por Samuel Huntington (1998) en su controvertida obra “El Choque de Civilizaciones y la Recomposición del Orden Mundial” (VISACRO, 2019c, p. 18). Manejar esta dinámica no significa, necesariamente, fomentar, de forma inconsecuente, el endurecimiento de la competición estratégica. La obsesión por los puntos de roce y focos de divergencias puede eclipsar las muchas oportunidades de distensión, además de inducir a sus adversarios a cooperar entre sí (TRENIN, 2019).

De acuerdo con el científico político Graham Allison, en los últimos 500 años, por 16 veces una potencia emergente desafió el *status quo* de la potencia dominante. En 12 casos, la disputa resultó en conflicto armado, casi siempre deflagrado por un evento secundario, asociado a un actor de menor importancia, como el asesinato del archiduque austríaco Francisco Ferdinando en 1914, por ejemplo (ALLISON, 2018). De esta forma, la “trampa de Tucídides” no puede ser ignorada en el actual contexto geopolítico, sobre todo, si tenemos en cuenta que el declive de la hegemonía norteamericana viene acompañado de un aumento expresivo en el número de “guerras por mandato”, renovado énfasis en el poderío bélico convencional e iniciativas cada vez más audaces en la “zona gris” que antecede una confrontación formal entre Estados.

Disponer de fuerzas armadas dotadas de significativo poder disuasorio sigue siendo esencial, pero no es lo suficiente. El instrumento militar debe estar apto, también, a ofrecer alternativas más flexibles, que den soporte a la consecución de los objetivos políticos nacionales, a la vez que

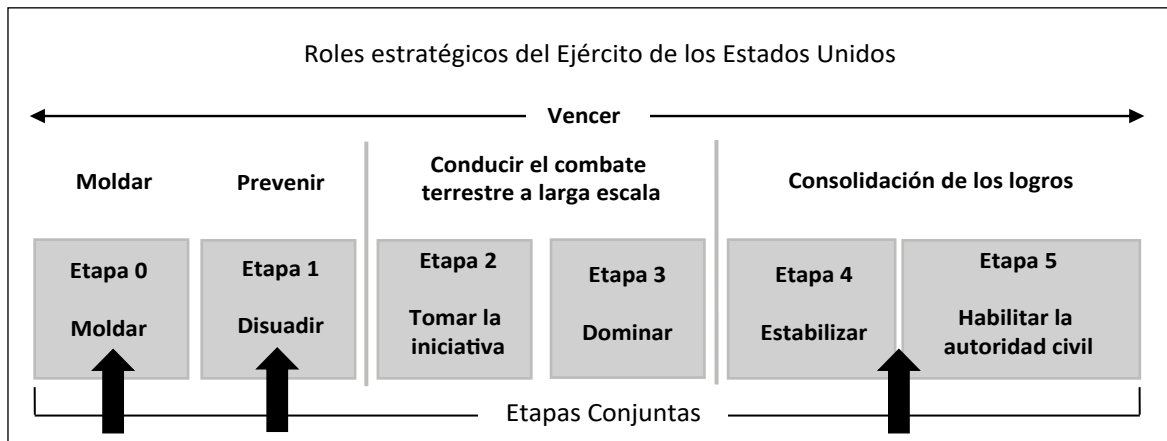
promuevan una desescalada del conflicto. En ese sentido, las fuerzas de operaciones especiales, las brigadas norteamericanas de asistencia a la fuerza de seguridad y la 6.<sup>a</sup> División “de guerra híbrida” del Reino Unido, por ejemplo, pueden mostrarse bastante útiles (SENGUPTA, 2019).

#### 4 Paradoja del poder hegemónico

Se espera que los próximos combates sean marcados por implicaciones en la órbita terrestre, velocidad hipersónica y fuegos de mayor alcance, precisión y letalidad. La lucha será librada, simultáneamente, por actores estatales y no estatales, en aguas internacionales, en el dominio cibernético y en megaciudades, donde hordas de jóvenes y niños, confinadas en espacios segregados densamente poblados, serán cooptadas por prácticas de violencia abyecta, en un ambiente de caos, anomia y barbarie. Fuerzas irregulares, mercenarios y robots militares autónomos, en medio a civiles inocentes, protagonizarán las próximas batallas, en detrimento de los enormes contingentes de “ciudadanos soldados” legados de la Revolución Francesa y que caracterizaron las principales guerras del siglo XX.

Fuerzas militares norteamericanas, probablemente, serán requeridas para desempeñar un rol estratégico importante en las etapas que anteceden la deflagración de una guerra total o en el posconflicto. Ciertamente, se exigirán capacidades sofisticadas en múltiples dominios contestados por adversarios con poderío bélico análogo. Pero, muy difícilmente, librarán un combate convencional de larga escala en toda su plenitud, como defienden los más ortodoxos discípulos de Clausewitz (VISACRO, 2019c, p. 23). Véase la Figura 3:

Figura 3 – Relación entre los roles estratégicos del Ejército y las etapas conjuntas.



Las flechas indican la mayor probabilidad de empleo de fuerzas norteamericanas

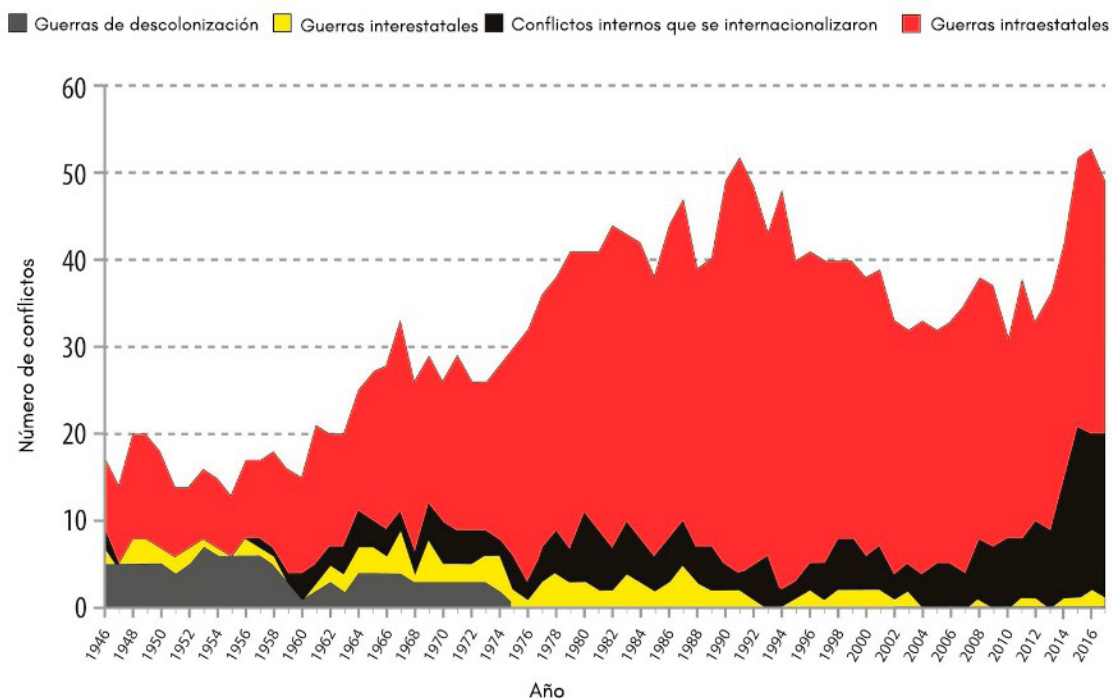
Fuente: Adaptado de United States (2017a).

Según David Kilcullen (2013, p. 103, nuestra traducción):

Los conflictos entre Estados siempre fueron relativamente raros y cada vez se están volviendo menos frecuentes. Por otra parte, la guerra irregular ha sido históricamente la principal forma de violencia organizada alrededor del planeta y es probable que continúe así [...]. Con el endurecimiento de las guerras en Irak y en Afganistán, el renovado foco de los Estados Unidos en amenazas convencionales solo reforzará esta tendencia, una vez que la supremacía militar norteamericana significa que ningún enemigo, en su juicio cabal, preferirá luchar una guerra convencional contra las fuerzas norteamericanas, y esto induce todos sus potenciales adversarios –estatales o no– al uso de métodos irregulares [...]. En particular, los gobiernos que adquieran armas nucleares, que les permitirán disuadir ataques convencionales, deberán patrocinar “guerras por mandato” contra sus oponentes.

El expresivo incremento de conflictos irregulares, en las décadas siguientes al fin de la Segunda Guerra Mundial, respalda la afirmación de Kilcullen. Como resultado de la frenética carrera armamentista entre las fuerzas de OTAN y del Pacto de Varsovia, se llegó a un óbice estratégico, definido según la teoría de la “Destrucción Mutua Asegurada”, sugestivamente conocida por el acrónimo MAD, por sus siglas en inglés. Es decir, el equilibrio de los vastos arsenales atómicos de ambas superpotencias, EUA y la Unión Soviética, aumentó los riesgos de un enfrentamiento directo en Europa en niveles simplemente inaceptables, haciendo del Tercer Mundo el verdadero campo de batalla de la Guerra Fría, como demuestra la Figura 4 (VISACRO, 2009, p. 23-25).

Figura 4 – Naturaleza de los conflictos armados entre 1946 y 2017.



Fuente: Pettersson y Eck (2018).

Según el general Álvaro de Souza Pinheiro (2008, n.p., nuestra traducción), del Ejército Brasileño, “la probabilidad de conflictos de mayor intensidad entre Estados nacionales desarrollados se está reduciendo sensiblemente; aunque se acepte la posibilidad realística de la eclosión de enfrentamientos armados entre actores estatales, lo más probable es que se empleen métodos asimétricos de guerra”. En un artículo para el *Washington Post*, el columnista Max Boot fue aún más enfático, asegurando que los Estados Unidos están, simplemente, preparándose para luchar la guerra equivocada (BOOT, 2018).

En realidad, los soldados norteamericanos se ven atrapados en una paradoja, que podríamos llamar “paradoja del poder hegemónico”. Es decir, los Estados Unidos están obligados a realizar esfuerzos e inversiones expresivos, con el fin de obtener una superioridad bélica incontestable, que solo les da la certeza de luchar en conflictos situados por debajo del espectro de la guerra total. Después de todo, como observó el general británico Rupert Smith (2008, p. 10), “el adversario suele jugar con nuestras debilidades y no con nuestros puntos fuertes”. De cierta forma, el general Michael Lundy y el coronel Richard Creed (2018, p. 21, nuestra traducción) admiten esta aparente contradicción al afirmar que “el Ejército no puede darse el lujo de concentrarse, solamente, en el combate terrestre a larga escala a expensas de otras misiones requeridas por la nación, pero, a la vez, no puede permitirse no estar preparado para este tipo de operación en un mundo, cada vez más, inestable”.

El mayor peligro, en este contexto, radica en la posibilidad de que los líderes norteamericanos se dejen atraer a una disputa tecnológica, armamentista y geopolítica, cuya intensidad y amplitud lleven a la superextensión y al virtual agotamiento de recursos y capacidades de los EUA, como ocurrió a la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Rusia y China lo saben y apuestan en el ritmo de la competición, además de la continua implicación norteamericana alrededor del planeta, como medio para agotar paulatinamente a su adversario occidental.

Resulta temerario, aun, que los soldados profesionales cedan a la tentación de dedicarse exclusivamente (o casi exclusivamente) a las operaciones de combate a larga escala, en detrimento de otras capacidades, como la guerra no convencional y la contrainsurgencia, por ejemplo. En realidad, un ejército que esté preparado, solamente para las grandes batallas de desgaste representará más un estorbo que un triunfo ante los escenarios “volátiles, inciertos, complejos y ambiguos” del siglo XXI. Es decir, el Ejército de los EUA debe, necesariamente, ser capaz de realizar una rápida transición entre conflictos que presenten niveles variables de intensidad, luchando en uno o más teatros de operaciones simultáneamente. Pero, además de eso, este debe demostrar aptitud para librar la guerra regular e irregular en el mismo lugar, al mismo tiempo y con la misma aptitud, como determinó el Jefe del Estado Mayor del Ejército, general Mark Milley (MILLEY; SPER, 2018a, 2018b). Esto exige que las competencias necesarias para vencer a los adversarios estatales y no estatales sean, concomitantemente, desarrolladas a lo largo de todo el proceso de preparación profesional de la Fuerza y no de forma segregada, como ha sido habitual.

Conviene resaltar que, aunque el manual *FM 3-0 Operations* atribuya, de forma explícita, haga hincapié en el combate convencional entre fuerzas regulares de mayor envergadura, la doctrina expresada en sus páginas no segrega operaciones de “guerra” y “no guerra”, admitiendo la posibilidad de que el Ejército, en el desempeño de todos sus roles estratégicos (Figura 3), se comprometa en

operaciones de contrainsurgencia, ayuda humanitaria, asistencia militar, entre otras, en el contexto de operaciones de estabilidad más amplias.

## 5 O.K. Curral

El concepto de Operaciones en Múltiples Dominios tiene como idea central el desarrollo de capacidades que permitan a las fuerzas del Ejército penetrar y desintegrar, cuando sea necesario, los sistemas A2-D2 enemigos y, a continuación, explotar la libertad de maniobra resultante, con el fin de lograr los objetivos estratégicos (UNITED STATES, 2018, p. vii). Esta concepción tiende a resaltar, especialmente, la importancia de la victoria ya en la primera batalla como prerequisite para la permanencia de las fuerzas en el interior del teatro de operaciones.

El factor tiempo también es crucial. Conflictos de baja intensidad pueden extenderse por muchas décadas de forma inconclusa, pero la aquiescencia de la opinión pública respecto al empleo masivo del poderío bélico se basa, entre otras cosas, en la perspectiva de una campaña corta. Además, armas hipersónicas, inteligencia artificial, ataques cibernéticos, información instantánea y otras innovaciones tecnológicas imprimen un ritmo a los acontecimientos muy superior al tiempo de reacción humano, aumentando exponencialmente la velocidad de las implicaciones (UNITED STATES, 2017b, p. 15). Ciertamente, las burocracias tradicionales no serán lo suficientemente ágiles para acompañar la dinámica del combate.

Todo esto lleva a creer que un eventual conflicto de mayor envergadura, en un futuro próximo, no admitirá una “nueva derrota en el paso de Kasserine”<sup>5</sup>. Es decir, el primer confronto puede ser decisivo en virtud de sus implicaciones estratégicas. Por tanto, es natural que este conjunto de circunstancias contribuya para el desarrollo de una mentalidad del tipo “*duelo en el O.K. Curral*”<sup>6</sup> – una cultura orientada a un conflicto efémero, final y definitivo entre las fuerzas del bien y del mal. De cierta forma, la propia terminología en uso ya expresa algo de esta creencia. Se refiere a la habitual batalla de desgaste como “acción decisiva”, por ejemplo, puede inducir subliminarmente a los incautos a privilegiar sus necesidades tácticas en detrimento de consideraciones políticas y estratégicas más relevantes.

Sin embargo, hay dos grandes problemas implicados en esta lógica.

Primero, la obsesión por la victoria en la batalla inicial puede precipitarla. En el período anterior a 1914, por ejemplo, los militares europeos estaban convencidos de que la primera nación en ordenar la movilización de sus ejércitos tendría una ventaja estratégica decisiva sobre sus oponentes. Siendo así, los generales, con sus plantillas de movilización, contribuyeron en gran medida a la deflagración de la guerra, defendiendo planificaciones estratégicas que comprimían los márgenes de tiempo disponibles para tomar decisiones cruciales en el nivel político (KISSINGER, 2012, p. 177).

5 Derrota impuesta, en 1943, por el *Afrika Korps* al Ejército de los Estados Unidos, en Túnez. En el año anterior, tropas aliadas desembarcaron en el norte de África y, hasta entonces, el progreso de la campaña era satisfactorio. La victoria obtenida por Rommel y sus experimentados soldados se hizo evidente que las tropas norteamericanas, al principio de su participación en la guerra contra la Alemania nazi, aún carecían de un mejor desempeño táctico.

6 Famoso tiroteo ocurrido en el Estado norteamericano del Arizona, en 1881, que implicó a oficiales de policía (notablemente los tres hermanos Earp) y a un pequeño grupo de *cowboys* fuera de la ley. Este episodio del “viejo oeste” ha sido retratado de forma indebida en el imaginario popular como el arquetipo de la lucha final entre el bien y el mal.

Según, el enemigo puede estar apto para refutar un “duelo con los hermanos Earp” o aceptar confrontarlos repetidas veces. En 1812, la negativa del general Kutuzov a ofrecer una batalla decisiva a Napoleón fue la clave del éxito ruso. En 1941, a pesar de la incapacidad del Ejército Rojo frenar el avance inicial de la Wehrmacht, ninguna de las innumerables derrotas sufridas fue decisiva. El poder soviético de prolongar indefinidamente una campaña de proporciones inimaginables, mientras los recursos militares de la Alemania nazi inevitablemente se agotaban, resultó en la victoria de Stalin. Al final, la superioridad cualitativa del Ejército de Hitler fue poco relevante. Durante el conflicto en Vietnam, aun perdiendo prácticamente todas las batallas, Hanói fue capaz de sostener, por tiempo indeterminado, su enorme esfuerzo de guerra. Mientras tanto, el capital político de Washington se agotaba y la cohesión nacional norteamericana se ponía a prueba. Tales aspectos deben tenerse en cuenta ante una China dotada de recursos humanos y materiales aparentemente infinitos, además de líderes nacionales que, al contrario de las volubles democracias, se mantienen obstinadamente concentrados en metas políticas y estratégicas de más largo plazo.

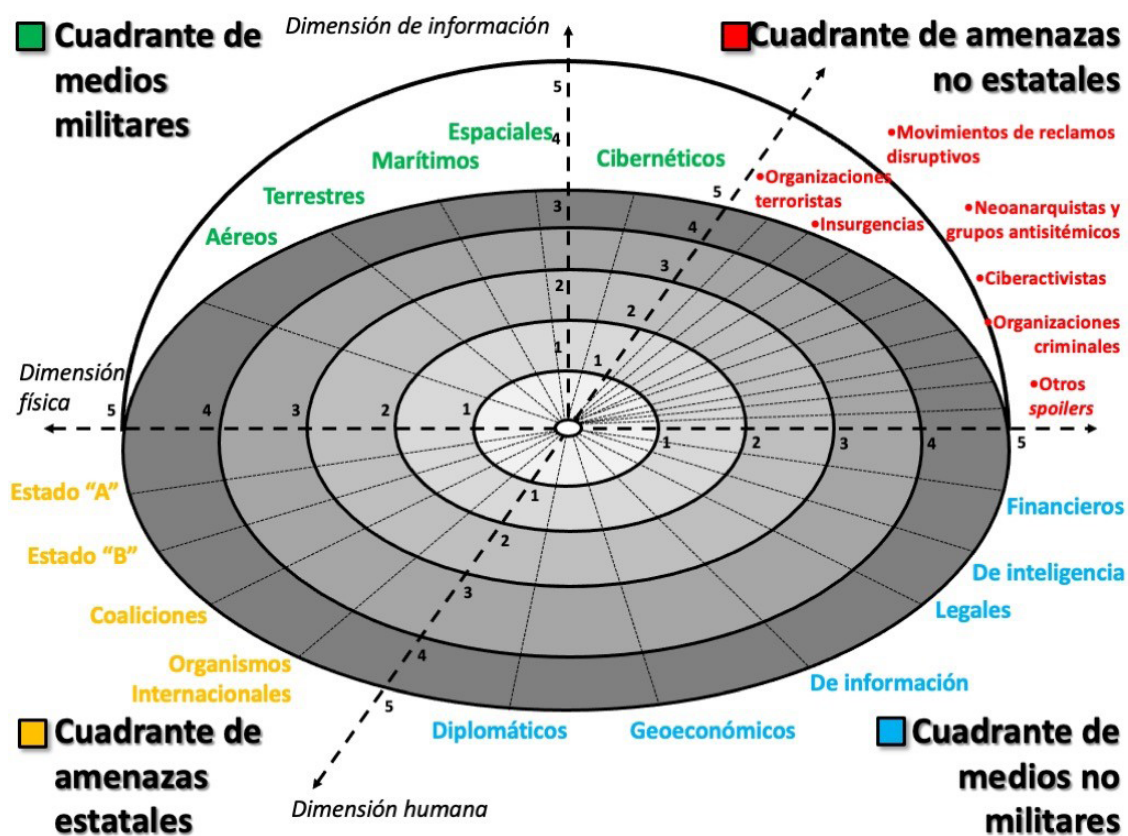
## 6 “Information Drives Operations”

El manual *FM 3-0 Operations* admite que “en el conflicto moderno, la información se hace tan importantes como la acción letal para determinar los resultados de las operaciones” (UNITED STATES, 2017a, p. 2-23, nuestra traducción). Sin embargo, es natural que, al priorizar el entrenamiento para el combate a larga escala, los soldados atribuyan mayor importancia a las acciones cinéticas. Este énfasis, muchas veces indebido, tiende a prevalecer también en el campo de batalla. Como Wilson Blythe y Luke Calhoun advierten (2019, p. 17, nuestra traducción), “se acabaron los días en los que el éxito de la campaña podía lograrse solo mediante de las tradicionales operaciones de combate. Las victorias, en los campos de batalla físicos del siglo XXI, serán fugaces, a menos que se vinculen a una campaña de operaciones de información integrada”. “Ciertamente, los ejércitos continuarán usando la fuerza letal, a menudo aplicando una enorme capacidad destructiva. Sin embargo, si anhelan lograr la victoria deberán hacerlo de acuerdo con un nuevo conjunto de propósitos. Se trata de una redefinición del foco, trasladándolo del “cinético físico” al “cinético informacional” (VISACRO, 2019b, p. 66, nuestra traducción).

Nada debe llevarnos a subestimar la importancia de la aplicación del poderío bélico convencional para obtener resultados decisivos. Sin embargo, debemos reconocer que “las usuales acciones tácticas de efecto cinético en la dimensión física solo tendrán utilidad en la medida en que sean orientadas para la consecución de una meta psicológica que pueda ser ampliamente explotada y potencializada por la propaganda en los niveles político y estratégico, formando parte de un contexto informacional más amplio. Siendo así, se hace imprescindible agregar valor psicológico a las acciones en fuerza típicas de los combates convencionales. De lo contrario, tales acciones se mostrarán contraproducentes y, por tanto, innecesarias” (VISACRO, 2018, p. 138, nuestra traducción). “Vencer la guerra, por medio de operaciones de información, antes de librar la batalla, se volverá un imperativo; y las fuerzas terrestres tendrán que contribuir para manipular la percepción en la dimensión cognitiva como elemento fundamental de las operaciones militares” (UNITED STATES, 2017b, p. 16, nuestra traducción).

La Figura 5 permite identificar gráficamente cuán limitadas se vuelven las acciones tácticas de efecto cinético en la dimensión física, si estas están disociadas de todo el espectro de conflictualidad. Tomemos como ejemplo una acción que tenga como objetivo, tan solo, la degradación del poder de combate de una fuerza regular oponente. Esta presentaría un perfil lineal desproveído de una perspectiva espacial más profunda, una vez que estaría restringida al eje horizontal del cuadrante de medios militares. Es decir, sin una visión sistémica más amplia, cualquier esfuerzo, aunque imprescindible, tiende a hacerse insignificante.

Figura 5 – Espectro del conflicto



Fuente: Adaptado de Visacro y Doktorczyk (apud VISACRO, 2019b, p. 65).

Sincronizar las funciones de combate en múltiples dominios puede llevar a la destrucción de las fuerzas militares del enemigo en la batalla de desgaste. Sin embargo, la victoria en la guerra depende de la hábil combinación de acciones cinéticas y no cinéticas en las dimensiones física, humana e informacional, con el fin de contribuir para la consecución de un objetivo político tangible.

## 7 Conclusión

Metas políticas alcanzables deben orientar la planificación estratégica. Por más obvia que esta afirmación pueda parecer, la historia ofrece inúmeros ejemplos de estadistas que empeñaron

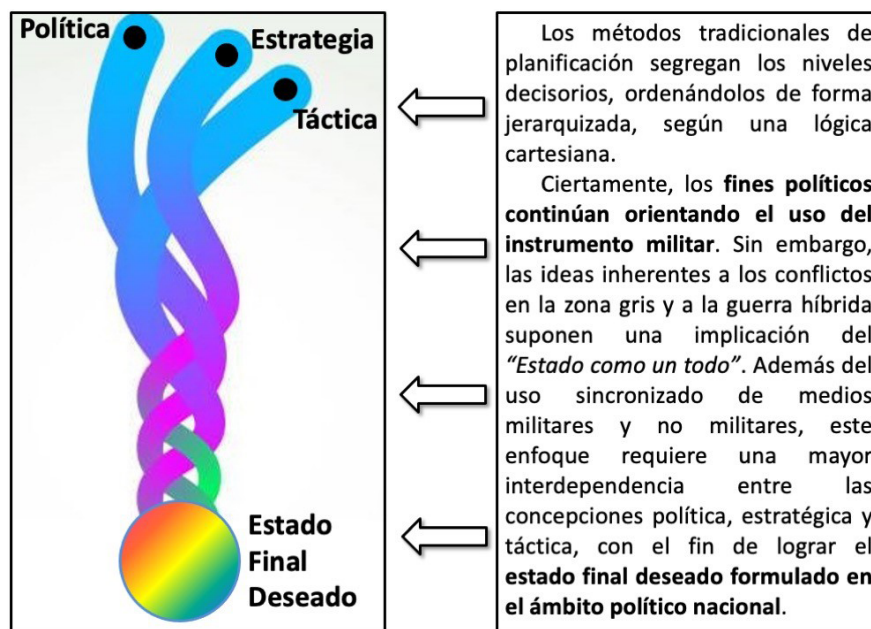


en vano los recursos de la nación, persiguiendo objetivos contradictorios o inalcanzables. Tampoco son raros los casos en los que la estrategia empleada se mostró incompatible con el propósito político.

El endurecimiento de la competición global, en la actualidad, se da en un ritmo, amplitud y alcance sin precedentes. Ciertamente, la brecha de Suwalki no es un mero sustituto para la brecha de Fulda. Es decir, la complejidad inherente a cada problema regional, en la actualidad, sugiere la eficacia limitada de soluciones resultantes del siglo pasado, incluida la propia orden internacional vigente.

Siendo así, hay que tener cautela tanto en la formulación de políticas de Estado como en la búsqueda de nuevos arreglos estratégicos. En paralelo, el portfolio de alternativas ofrecido por el instrumento militar debe ampliar la flexibilidad en el nivel político nacional, no limitarla (compare las figuras 2 y 6). Al oponerse a la invasión de Irak en el 2003, el general Wesley Clark advirtió sobre los riesgos de crear expectativas exageradas acerca del uso del poderío bélico convencional, ante la ausencia de estrategias más versátiles y menos ortodoxas. Haciendo alusión al escritor Mark Twain, afirmó: “cuando la única herramienta que tienes es un martillo, tiendes a tratar cada problema como si fuera un clavo” (CLARK, 2019, n.p., nuestra traducción).

Figura 6 – Concepción política, estratégica y táctica integrada



Fuente: El autor (2020).

Sin duda, el Ejército de los EUA debe estar preparado para prevalecer sobre sus oponentes, reafirmando su superioridad en un combate convencional a larga escala. Es innegable, también, que esta capacidad ha sido progresivamente cuestionada por potencias empeñadas en desafiar el *status quo*, en términos regionales y globales. Siendo así, la preocupación con el agravamiento de una crisis que pueda conducir a la guerra total es lícita y, por tanto, no admite negligencia. Sin embargo, no puede eclipsar aquello que el TRADOC considera el primer problema



operacional: ¿En qué manera la fuerza conjunta desempeñará su rol de forma proactiva, adaptable y eficaz en la feroz competición que se libra bajo la línea de conflicto? (UNITED STATES, 2018, p. viii).

Las acciones de la “etapa cero” (moldar) serán determinantes para el desenlace de la crisis, independientemente de las proporciones que esta pueda adquirir a lo largo del tiempo. Aunque no se pueda frenar el aumento de las hostilidades y culmine en un confronto abierto, las acciones estratégicas emprendidas bajo el espectro de la guerra total no cesarán por completo. Del mismo modo, las iniciativas asociadas a la “consolidación de los logros” deben impregnar todos los roles estratégicos del Ejército, sin limitarse al posconflicto (UNITED STATES, 2017a, figura 1-13, p. 1-12). Esto exige una enorme versatilidad del instrumento militar, además de extremada competencia y genialidad de los comandantes en campaña.

Exhibir superioridad bélica en múltiples dominios es fundamental, pero, por sí solo, no será suficiente para sostener el complejo juego geopolítico que está por delante:

Hoy, los requisitos más urgentes son visualizar este amplio conjunto de desafíos como algo coherente e integrado, y desarrollar un concepto estratégico global para guiar las respuestas de largo plazo de los EUA y sus aliados. Respuestas específicas tomadas fuera del contexto de un concepto estratégico mayor pueden derrochar recursos y generar resultados contraproducentes. Más que desarrollar cualquier capacidad específica o emprender cualquier acción particular, los EUA solo estarán totalmente en condiciones de enfrentar esta intensa competición que se libra bajo el umbral de la guerra [total], cuando se organicen verdaderamente –su pensamiento, su coordinación intragubernamental y su implementación regional– para el desafío (MORRIS et al., 2019, p. 187, nuestra traducción).

Por tanto, el proceso de formulación doctrinaria debe prevenir el surgimiento de un peligroso *gap* conceptual entre la estratégica y la táctica, como ya existió en el pasado. Tras un breve período de exaltación ciega de las “operaciones de combate a larga escala” (LSCO, por sus siglas en inglés), muchos analistas ya reconocen que, aunque sea imprescindible, el mero énfasis en la regeneración y ampliación de capacidades bélicas convencionales no traerá las respuestas para los complejos desafíos estratégicos contemporáneos. La ingeniosidad, creatividad y determinación características del soldado de los EUA, ciertamente, lo conducirán a la victoria en la próxima batalla. No obstante, un enfoque heterodoxo de las Operaciones en Múltiples Dominios puede ser la clave para su victoria en la próxima guerra.

## Referencias

- ALLISON, G. **Is war between China and US inevitable?** [*S. l.: s. n.*], 2018. 1 vídeo (18 min). Publicado por el canal TED. Disponible en: <https://youtu.be/XewnyUJgyA4>. Accedido en: 4 sep. 2019.
- ARANHA, F. Guerra híbrida: desvendando a PMC Wagner. **Defesanet**, [*s. l.*], 7 jul. 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2tIcqFx>. Accedido en: 1 sep. 2018.
- ARQUILLA, J. Perils of the Gray Zone: paradigms lost, paradoxes regained. **Prism**, Washington, DC, v. 7, n. 3, p. 118-128, maio 2018.
- BITTENCOURT, P. V. Z. Política internacional do pensamento realista à teoria neorrealista: o pensamento teórico de Hans Morgenthau e Kenneth Waltz em perspectiva comparada. **Intratextos**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-22, 2017.
- BLYTHEJR, W. C.; CALHOUN, L. T. How We Win the Competition for Influence. **Military Review**, Leavenworth, v. 99, n. 3, p. 37-47, May/June 2019.
- BOOT, M. The United States is preparing for the wrong war. **The Washington Post**, Washington, DC, 29 Mar. 2018. Disponible en: <https://wapo.st/2GgaKWs>. Accedido en: 1 sep. 2018.
- CAVALCANTI, M. **O trabalho**. Campinas: Instituto CPFL, 23 set. 2009. *Podcast*. Disponible en: <https://bit.ly/2vf9CAj>. Accedido en: 3 oct. 2018.
- CLARK, W. General Wesley Clark on Wars nails and hammers. [*S. l.: s. n.*], 2015. 1 vídeo (2 min). Publicado pelo canal huszar. Disponible en: <https://bit.ly/30QpRPZ>. Accedido en: 4 sep. 2019.
- CREED, R. What's Wrong With FM 3-0? Well, Most People Haven't Actually Read It. **Task & Purpose**, New York, 17 May 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2ujoD3z>. Accedido en: 29 ago. 2019.
- DESCHENES, N. Enabling Leaders to Dominate the Space Domain. **Military Review**, Leavenworth, v. 99, n. 3, p. 109-118, May/June 2019.
- DRUCKER, P. **Managing in Turbulent Times**. New York: Harper Paperbacks, 1980.
- FULLER, J. F. C. **A conduta da guerra de 1789 aos nossos dias**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1966.

GALANTE, A. China lançou ao mar 16 navios de guerra no primeiro semestre de 2019. **Poder Naval**, [s. l.], 19 ago. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Gd8UFV>. Acessado em: 3 sep. 2019.

GERASIMOV, V. Contemporary Warfare and Current Issues for the Defense of the Country. **Military Review**, Leavenworth, v. 97, n. 6, p. 22-27, Nov./Dec. 2017.

GERASIMOV, V. Russian General Staff Chief Valery Gerasimov's 2018 Presentation to the General Staff Academy: Thoughts on Future Military Conflict – March 2018. **Military Review**, Leavenworth, v. 99, n. 1, p. 130-138, Jan./Feb. 2019.

HEGINBOTHAM, E.; SAMUELS, R. A New Military Strategy for Japan. **Foreign Affairs**, New York, 16 July 2018. Disponível em: <https://fam.ag/2GeKrA6>. Acessado em: 30 ago. 2018.

HOBSBAWN, E. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUNTINGTON, S. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.

KERSHAW, I. **De volta do inferno: Europa, 1914-1949**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

KILCULLEN, D. **Out of the Mountains: the coming age of the urban guerrilla**. New York: Oxford, 2013.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEAL, P. C. A Guerra Híbrida. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, v. 4, n. 9, p. 6-17, 4 jan. 2016. ISSN 2317-6350. Disponível em: <https://bit.ly/2RFI3Yj>. Acessado em: 17 dic. 2018.

LIANG, Q.; XIANGSUI, W. **A guerra além dos limites: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização**. [S. l.: s. n.], 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3aGStjp>. Acessado em: 23 ene. 2020.

LUNDY, M.; CREED, R. The Return of U.S. Army Field Manual 3-0, Operations. **Military Review**, Leavenworth, v. 97, n. 6, p. 14 -21, Nov./Dec. 2018.

MATFESS, H.; MIKLAUCIC, M. **Beyond Convergence: world without order**. Washington, DC: Institute for National Strategic Studies/National Defense University, 2016.

MCNEILLY, M. **Sun Tzu e a arte da guerra moderna**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MILLEY, M. A.; SPER, M. T. **The Army Strategy**. Washington, DC: U.S. Army, 2018a. Disponible en: <https://bit.ly/2NKO7xJ>. Accedido en: 4 sep. 2019.

MILLEY, M. A.; SPER, M. T. **The Army Vision**. Washington, DC: U.S. Army, 2018b. Disponible en: <https://bit.ly/2TLOv2D>. Accedido en: 4 sep. 2019.

MORRIS, L. J.; MAZARR, M. J.; HORNUNG, J. W.; PEZARD, S.; BINNENDIJK, A.; KEPE, M. **Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone**: response options for coercive aggression below the threshold of major war. Santa Monica: RAND, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2RfBuN8>. Accedido en: 22 ene. 2020.

NAÍM, M. **O fim do poder**: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser? São Paulo: Leya, 2013.

PETTERSSON, T.; ECK, K. Thousand Oaks, v. 55, n. 4, p. 535-547, 2018.

PHILLIPS, P. M. Deconstructing Our Dark Age Future. **Parameters**, Carlisle, v. 39, p. 94-110, Summer 2009.

PINHEIRO, Á. S. **Crises e conflitos no século XXI**: a evolução das forças de operações especiais. [S. l.: s. n.], [2020?]. En prensa.

SENGUPTA, K. Army to form new hybrid-warfare division. **The Independent**, London, 1 Aug. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/36dLtGZ>. Accedido en: 4 sep. 2019.

SHWANDT, J. R. Uncovering Hidden Patterns of Thought in War. **Military Review**, Leavenworth, v. 98, n. 6, p. 18-29, Nov./Dec. 2018.

SMITH, R. **A utilidade da força**: a arte da guerra no mundo moderno. Lisboa: Edições 70, 2008.

SOUZA, M. C. B. O conceito de áreas não-governadas ou *black-spots* e os desafios políticos e teóricos para a agenda de segurança do Pós Guerra Fria. **Ensaio do IEEL**, São Paulo, n. 14, ago. 2012. Disponible en: <https://bit.ly/2NT6MHv>. Accedido en: 23 ene. 2020.

TRENIN, D. US Obsession With Containment Driving China And Russia Closer. **Carnegie Moscow Center**, Moscow, 31 July 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Gb2APc>. Accedido en: 4 sep. 2019.

TROXELL, J. F. Geoeconomics. **Military Review**, Leavenworth, v. 98, n. 1, p. 4-22, Jan./Feb. 2018.

UNITED STATES. Department of the Army. **Operations**. Washington, DC: U.S. Army, 2017a. Field Manual 3-0.

UNITED STATES. U.S. Army Training and Doctrine Command. **The Operational Environment and the Changing Character of Future Warfare**. Fort Eustis: TRADOC, 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/37hLxH3>. Acessado em: 3 sep. 2019.

UNITED STATES. U.S. Army Training and Doctrine Command. **The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028**. Fort Eustis: TRADOC, Dec. 2018. Pamphlet 525-3-1. Disponível em: <https://bit.ly/38rDvLS>. Acessado em: 22 ene. 2020.

VISACRO, A. **Guerra irregular**: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

VISACRO, A. **A guerra na era da informação**. São Paulo: Contexto, 2018.

VISACRO, A. Fazendo as coisas certas: segurança e defesa do Estado moderno. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 49-80, mar. 2019a.

VISACRO, A. O Escalão Corpo de Exército. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, Brasília, DF, v. 7, n. 19, p. 56-69, set. 2019b. ISSN 2317-6350. Disponível em: <https://bit.ly/38tmNvM>. Acessado em: 24 oct. 2019.

VISACRO, A. Priorizando as operações de combate convencional em larga escala: como o Exército dos EUA pretende lutar e vencer as próximas guerras. **Military Review**, Leavenworth, v. 74, n. 1, p. 12-27, 1. trim. 2019c. Edição brasileira.

VOTEL, J. L.; CLEVELAND, C. T.; CONNETT, C. T.; IRWIN, W. Unconventional Warfare in the Gray Zone. **Joint Force Quarterly**, St. Louis, n. 80, p. 101-109, 2016.



# Estados fallidos: Desde los orígenes hasta las intervenciones de la ONU después de la Guerra Fría

*Failed States: From the origin to United Nations interventions in the post-Cold War*

**Resumen:** El propósito de este artículo es profundizar el conocimiento sobre los Estados Fallidos, analizando este tema desde su origen hasta su uso en la actualidad. El presente artículo está estructurado de la siguiente manera: inicialmente se hace una breve introducción sobre este tema, seguida de una presentación del propósito de la investigación. A continuación, se presentan las corrientes de pensamiento opuestas y favorables sobre los Estados Fallidos. Después se hace una breve historia de la evolución de este tema en la sociedad. Posteriormente, hay un debate sobre el concepto de Estados Fallidos y su utilización. En la siguiente sección se presentan las metodologías adoptadas por algunos *Think Tanks* que propusieron medir la quiebra del estado. La siguiente sección trata sobre el intento de la comunidad internacional de reconstruir ciertos Estados tras la caída del Muro de Berlín. En la sección final, se hacen reflexiones sobre la utilidad e importancia de esta teoría hoy en día.

**Palabras clave:** Estados Fallidos. Reconstrucción del Estado. ONU. Operaciones de paz.

**Abstract:** The purpose of this article is to deepen the knowledge about Failed States, analyzing this theme from its origin to its utilization today. To this end, this article is structured as follows: first, a brief background about the subject is provided, followed by an explanation of the research objective. In the sequence, opposing and favorable currents of thought about Failed States are presented. Next, a brief history of the evolution of this topic in society is provided. Then a debate is held on the concept of Failed States and its respective utilization. The next section outlines the methodologies adopted by some Think Tanksthat set out to measure State failure, followed by a section discussing the international community's attempt to rebuild certain States from the fall of the Berlin wall. In the final section, reflections are made on the usefulness and importance of this theory today.

**Keywords:** Failed States. State reconstruction. UN. Peace operations.

**Anselmo de Oliveira Rodrigues**  
Exército Brasileiro. 9ª Região Militar.  
Campo Grande, MS, Brasil.  
capanselmo98@ig.com.br

**Recibido: 11 dec. 2019**

**Aceptado: 14 abr. 2020**

**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

La transición del decenio de 1980 a 1990 representó el fin de una era y el comienzo de otra en las relaciones internacionales. El colapso del régimen comunista debilitó la aparente estabilidad del sistema internacional, contribuyendo al surgimiento de numerosas guerras y tensiones en países que, en su mayor parte, dependían del *statu quo* político que prevalecía hasta entonces. Este fenómeno tuvo aún mayor alcance y fuerza en los Estados pertenecientes al Tercer Mundo, que se nutrían política, militar y económicamente del choque mundial provocado por las dos potencias de la época: los Estados Unidos de América y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (HOBBSAWM, 1995).

Pero el cambio no se limitó sólo a este aspecto, el planeta se volvió mucho más complejo que antes. Akokpari señala que la década de 1990 se caracterizó por un aumento en el número de conflictos intraestatales, con las más variadas características y motivaciones (AKOKPARI, 2016). Según Nay (2013), la mayoría de las crisis internacionales que se desencadenaron en ese período se produjeron en Estados con altos niveles de bancarrota estatal, situados predominantemente en Asia y África. De acuerdo con Adekanye, las principales causas de los conflictos que surgieron en esta época son la pobreza y la frágil realidad socioeconómica de algunos países (ADEKANYE, 1995). Hyden (1992), por otra parte, cree que el núcleo de las tensiones que se produjeron durante este período fue la insistencia de algunos Estados en el monopolio de los recursos naturales en sus dominios. Para Guest, el origen de la mayoría de estas disputas fueron las causas políticas, en particular los casos de corrupción, la falta de respeto por los derechos humanos, el neopatrimonialismo y la falta de respeto por la democracia (GUEST, 2004). Copson (1994) interpreta esta cuestión desde una perspectiva diferente y concluye que la principal motivación de los conflictos que se produjeron tras la caída del Muro de Berlín estaba arraigada en las problemáticas políticas étnicas practicadas por las élites de algunos países.

Esta multiplicidad de posiciones revela la complejidad del escenario que se había establecido en el planeta y la dificultad de llegar a un consenso en el mundo académico sobre las motivaciones de las principales crisis que surgieron en el mundo después de ese período. Así, uno de los términos utilizados por los académicos para tipificar determinados Estados y que sirvió de base para la elaboración de las políticas públicas de algunas instituciones supranacionales fue Estados Fallidos (JACKSON, 1990).

Legitimada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la comunidad internacional trató de resolver estas crisis interviniendo en varios países. No en vano, en la década de los 90 hubo el mayor número de misiones de paz implementadas por las Naciones Unidas en un período de diez años: 37 operaciones de paz (OP) (RODRIGUES; MIGON, 2017). Sin embargo, este aumento del número de misiones de paz en el decenio de 1990, junto con la complejidad del entorno que se había establecido, dio lugar a un resultado incierto. Si bien la ONU ha registrado algunos éxitos en sus misiones de paz, también ha recogido casos de fracaso en sus OP. Como ejemplo de misiones exitosas llevadas a cabo por la ONU en ese período, se pueden citar los casos de Namibia y Mozambique (BIGATÃO, 2007). Y como un fracaso de las OP provocado por la misma institución, tenemos las intervenciones de la ONU en Ruanda y Somalia (KENKEL, 2013).

Teniendo en cuenta que la cuestión de los Estados Fallidos explica gran parte de las crisis internacionales que se han producido desde el decenio de 1990, y en vista de la importancia de



esta cuestión en la adopción de decisiones de las Naciones Unidas para la intervención en algunos países, la propuesta de este artículo es ampliar los conocimientos sobre el tema de los Estados Fallidos, analizando esta cuestión desde su origen hasta su utilización en la actualidad. Con el fin de proponer una sistematización para este estudio, este artículo se estructura de la siguiente manera: inicialmente se hace una breve introducción sobre este tema, seguida de la presentación del objetivo de la investigación. A continuación, se presentan las corrientes de pensamiento opuestas y favorables a la teoría que trata de los Estados Fallidos. Luego se presenta una breve historia de la evolución de este tema en la sociedad. Después sigue un debate sobre el concepto de Estados Fallidos y su utilización. En la siguiente sección se exponen las metodologías adoptadas por algunos *Think Tanks* que propusieron medir el nivel de quiebra del Estado. La siguiente sección trata sobre el intento de la comunidad internacional de reconstruir ciertos Estados a partir de la caída del Muro de Berlín. Y en la parte final, se reflexiona sobre la utilidad e importancia de esta teoría hoy en día.

## 2 Las corrientes de pensamiento

El Estado es una institución que tiene unos diez mil años de existencia. Esta estructura, que varía de una región a otra, no se ha guiado por un modelo único de desarrollo y se ha configurado de acuerdo con los intereses y necesidades de cada sociedad. Esta realidad se mantuvo hasta 1648, momento que se caracterizó por ser el comienzo de una nueva forma de Estado (BOBBIO, 1987). Falk (2002) nos deja claro que los pactos firmados en la Paz de *Westphalia*, en 1648, permitieron a los países adquirir grandes ejércitos, centralizar las actividades relacionadas con la burocracia y ejercer la autoridad soberana en sus dominios. Estos aspectos han llevado el Estado moderno a la posición de actor principal en el sistema internacional, ya que le han asignado exclusivamente la capacidad jurídica para proporcionar seguridad, establecer leyes y garantizar otros derechos a la población. Entre los diversos principios de un Estado *Westphaliano*, se destacan dos: 1) la soberanía del Estado; y 2) el concepto de Estado-Nación (FALK, 2002).

Sin embargo, no hay consenso en la literatura sobre el papel y el modelo que el Estado debe adoptar en el mundo contemporáneo, especialmente después de la globalización y el surgimiento de otros actores en el sistema internacional. Por un lado, se observa que hay corrientes de pensamiento que defienden de manera favorable el papel del Estado en el ámbito internacional y que sus principales fundamentos se establecen en 1648. Por otra parte, hay corrientes de pensamiento que entienden que el Estado *Weberiano Westphaliano* no puede ser adoptado como base de un modelo único y uniforme en vista de la actual arquitectura del sistema internacional.

Una de las principales críticas a las corrientes de pensamiento contrarias a la teoría de los Estados Fallidos se basa precisamente en el hecho de que la expresión “Estados Fallidos” se acuña en el supuesto de que todos los Estados deben avanzar hacia la concepción de Estado adoptada por el mundo occidental, guiándose por el carácter democrático y liberal (HAGMANN; HOEHNE, 2008). Boege et al. (2009) convergen con esta forma de pensar e insertan ingredientes adicionales al destacar que la debilidad de este concepto consiste precisamente en la adopción de la forma de Estado *Weberiano Westphaliano* como modelo a ser seguido y logrado por todos los países del mundo.

Boas y Jennings (2007) adoptan una posición similar y señalan que la fragilidad de esta teoría se basa también en el supuesto de que todos los Estados deben adoptar un único modelo

en el sistema internacional. También aportan información pertinente al debate al afirmar que hay muchos países que son unidades políticas pero que no adoptan el modelo de Estado occidental y que, al ser comparados con un modelo distinto de la realidad en la que se encuentran, se vuelven fatalmente frágiles.

Berger y Luckmann (1995) corroboran el pensamiento de los autores mencionados y también no están de acuerdo con la adopción del concepto de Estados Fallidos, ya que afirman que, para que se considere que un Estado está fallido, debe necesariamente compararse con un modelo ideal de Estado. Ampliando la discusión, Brooks analiza este tema más ampliamente y entiende que las numerosas definiciones de los Estados Fallidos se apoyan en oposición a los Estados exitosos, especialmente los occidentales. Añade que el problema de la adopción de esta teoría puede explicarse por la propia historia, que está llena de casos en los que se ha intentado reproducir el modelo de Estado occidental en otros lugares, cuyos resultados no fueron los esperados, generando nuevas crisis, lo que agravó aún más la situación de estos países (BROOKS, 2005).

Con una postura más pragmática, Rocha de Siqueira (2017) critica el uso del término y la metodología practicada para verificar a qué nivel de quiebra estatal se encuentran los países de todo el mundo. A su juicio, el enfoque cuantitativo empleado puede entenderse también como una forma de expresión de la potencia de algunos Estados.

Al verificar las corrientes de pensamiento favorables al concepto de Estado Fallido, Thüerer entiende que este modelo es perfectamente aplicable, ya que sirve como herramienta para ayudar a comprender el desempeño del Estado en sus funciones esenciales para la sociedad. También subraya que este término no tiene un carácter peyorativo, sólo se refiere a una situación temporal a la que se enfrenta el Estado y que tiene como único objetivo identificar los problemas existentes para encontrar posibles soluciones (THÜRER, 1999).

Mair también defiende favorablemente el debate sobre los Estados Fallidos e infiere que es válido, ya que puede aportar las siguientes contribuciones: 1) los diferentes puntos de vista de la sociedad sobre las responsabilidades de un Estado son capaces de promover un debate teórico y enriquecedor sobre las funciones indispensables del Estado; y 2) el estudio que se lleva a cabo para identificar y medir la quiebra del Estado conduce naturalmente a un sólido diagnóstico sobre el grado de quiebra de las funciones clave de un Estado (MAIR, 2008). Zartman tiene una opinión favorable sobre el uso de esta teoría porque cree que permite identificar a los Estados que ya no son capaces de realizar las tres funciones esenciales que los caracterizan: 1) el Estado como autoridad soberana; 2) el Estado como institución; y 3) el Estado como proveedor de seguridad dentro de un territorio determinado. Es decir, si un Estado es incapaz de realizar alguna de estas funciones, puede ser calificado como fallido (ZARTMAN, 1995).

Rotberg también adopta el concepto de Estados Fallidos, pero lo ve desde una perspectiva diferente. Para él, la quiebra del Estado es algo más amplio y complejo, ya que es el resultado de la acción de innumerables factores y actores que operaron durante un largo período, desgastando las instituciones y debilitando la autoridad del Estado, generando un cuadro caracterizado por el estancamiento económico, el sectarismo político, el sectarismo étnico, la corrupción de los agentes públicos, el deterioro de la infraestructura y la degradación del medio ambiente. (ROTBERG, 2004).

Mazão forma parte del debate y cree que el uso del concepto de Estados Fallidos permite obtener una visión amplia de un Estado, ya que esta teoría revela la actuación de las principales instituciones estatales durante un período determinado. También informa que el producto obtenido por este estudio es de gran utilidad para el propio Estado, ya que contribuye directamente a la realización de la planificación estratégica y las políticas públicas (MAZÃO, 2011).

En vista de lo que se ha informado, existen dos corrientes de pensamiento sobre los Estados Fallidos: las que son favorables y las que no lo son. Por otra parte, es evidente que el aspecto central en el que convergen la mayoría de las críticas formuladas es la adopción y el uso del modelo de Estado occidental como ideal para un país y que, sobre la base de esta referencia, los Estados que no se alinean con este modelo se vuelven frágiles. Por otra parte, quienes favorecen la adopción del concepto de Estados Fallidos observan que la validez de este concepto está en los productos que este estudio es capaz de realizar: la reflexión sobre el papel del Estado, las funciones indispensables de un Estado, el análisis amplio del desempeño del Estado en diversos sectores, el desarrollo de políticas públicas, la asistencia en la toma de decisiones, entre otros.

### **3 Estados Fallidos – desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta el presente**

Varios hechos históricos ocurrieron e influyeron, en mayor o menor medida, en la formación de los Estados. Eventos como la primera y segunda revoluciones industriales, la conferencia de Berlín en 1885, la Primera Guerra Mundial, la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y la Globalización pueden ser incluidos en esta lista. En lo que respecta a los Estados Fallidos, el entendimiento de este tema implica necesariamente la comprensión de tres importantes acontecimientos históricos y cómo se relacionan con la quiebra estatal: 1) el fin de la Segunda Guerra Mundial; 2) el fin de la Guerra Fría; y 3) los ataques terroristas que tuvieron lugar en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001.

El final de la Segunda Guerra Mundial reveló un escenario marcado por el ascenso de los Estados Unidos y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas a las posiciones de las superpotencias del planeta. Simultáneamente, se produjo el declive de los países europeos, hecho que contribuyó directamente al surgimiento de varios procesos de independencia desencadenados por países que hasta entonces se consideraban colonias europeas y estaban bajo la esfera de influencia de los países europeos, pero que, después de la guerra mundial, abogaron por liberarse del dominio colonial europeo (ROTBERG, 2004).

Mientras el mundo experimentaba la Guerra Fría, se observó que el proceso de independencia de estas antiguas colonias europeas tuvo lugar bajo el sello de la confrontación ideológica. En otras palabras, la autodeterminación de los pueblos de estos países tuvo lugar ya sea con el apoyo de los Estados Unidos, o con el apoyo de la antigua Unión Soviética. Ante esta realidad, es evidente que la Guerra Fría y la independencia de las antiguas colonias europeas fueron fenómenos intrínsecamente interconectados, donde uno se benefició del otro recíprocamente (SOUZA, 2010). Mientras que las superpotencias necesitaban aumentar su área de influencia, las ex colonias necesitaban apoyo político para que su independencia pudiera ser reconocida ante el sistema internacional. En este marco, se puede inferir que la Guerra Fría hizo posible la inserción, así como garantizó la supervivencia

de varios Estados frágiles en el sistema internacional, dadas las condiciones en las que estos dos fenómenos tuvieron lugar en la década de 1990 (CARMENT, 2003).

La fragilidad de los Estados se hizo más evidente en los países de Asia y África, donde muchos de los nuevos Estados independientes no tenían la madurez institucional o el sentido de nación deseables en sus sociedades. En un intento por comprender la nueva arquitectura que se había establecido en el planeta, en particular en lo que respecta a la condición de los países que se debilitaron en los procesos de lucha de liberación nacional desencadenados después de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de Estados Fallidos surgió a principios de los años ochenta en la comunidad académica (SOUZA, 2010).

Durante la década de 1980, este tema fue tomando fuerza gradualmente entre las autoridades públicas y políticas. Pero fue con el fin de la Guerra Fría que este tema alcanzó otro nivel, pasando a formar parte de la agenda internacional de muchos países (BILGIN; MORTON, 2004). La contribución de las superpotencias del pasado a los nuevos Estados independientes en el contexto de la confrontación bipolar había disminuido y, en muchos lugares, esta financiación había desaparecido. Esto condujo a otra realidad dentro de estos países, a saber: la incapacidad de los nuevos Estados independientes para administrar eficazmente los territorios bajo su responsabilidad (MELO, 2006).

Rotberg apoya esa afirmación y va más allá. Para él, desde el final de la Guerra Fría, un número creciente de Estados han fallido, principalmente en África y Asia, y otros han mostrado indicios de que podrían quebrar (ROTBERG, 2004). Zartman está de acuerdo con Rotberg y hace comentarios adicionales, deduciendo que la caída del Muro de Berlín no sólo disolvió el orden bipolar, sino que generó condiciones para que muchos Estados colapsaran (ZARTMAN, 1995). Y fue en esta dinámica que el concepto de Estados Fallidos evolucionó en la década de 1990, caracterizada por la disolución de la ex Unión Soviética, por los reflejos de este acontecimiento en el planeta, y también por el recalentamiento de las actividades de la ONU.

Fukuyama (2005) inserta ingredientes adicionales e informa de que en el período comprendido entre la caída del Muro de Berlín y el ataque a las torres gemelas en 2001, la mayoría de las crisis internacionales generadas por los Estados Fallidos fueron de carácter humanitario y se limitaron únicamente a la región en la que se encontraban. Esta característica hizo que el sistema internacional no diera prioridad en su programa a la cuestión de los Estados Fallidos, por entender que no representaban una amenaza para la soberanía de los principales países del mundo. Él complementa esta cuestión al deducir que las medidas adoptadas por la comunidad internacional para resolver dichos problemas no siempre han tenido los efectos deseados, y cita los casos de Somalia, Bosnia, Liberia, Rwanda y el Congo.

Pero fue en 2001, con el ataque del 11 de septiembre en los Estados Unidos, cuando el debate sobre los Estados Fallidos tomó un nuevo impulso y nuevas formas. Este acontecimiento hizo que los Estados Fallidos se convirtieran en una prioridad en el programa de seguridad de muchos países desarrollados, especialmente los Estados Unidos. Muchos expertos estadounidenses consideraron que el origen del ataque terrorista contra las torres gemelas se basaba en las condiciones y el apoyo que algunos Estados proporcionaban a determinados grupos terroristas. Fue en este contexto en el que tuvo lugar el debate conceptual sobre los Estados Fallidos, correlacionándolos con otros problemas globales como el terrorismo, los refugiados y otros. Así pues, las consecuencias de esta situación dejaron de ser sólo un problema regional y se convirtieron en una amenaza mundial

porque los dichos Estados presentaban problemas como: acogían a grupos terroristas de alcance mundial; eran lugares inestables que generaban numerosos movimientos migratorios forzados y causaban efectos secundarios en otros países (SOUZA, 2010).

En vista de lo anterior, se puede ver que este tema siempre ha estado directamente relacionado con la dinámica establecida en el sistema internacional, estableciendo una relación más intensa después de la Guerra Fría. Se observa que el fin del aparato estatal proporcionado por los Estados Unidos y la ex Unión Soviética a innumerables países en el contexto de la confrontación ideológica ha revelado un escenario marcado por la complejidad y la quiebra estatal generalizada en varias partes del mundo. Desde entonces, se ha utilizado la cuestión de los Estados Fallidos para ayudar a analizar el entorno internacional, comprender el papel del Estado en la actualidad y contribuir a la resolución de determinados problemas mundiales.

#### **4 Estados Fallidos – la complejidad del concepto**

Pero, ¿qué son los Estados Fallidos? ¿Cómo se identifica un Estado Fallido? ¿Qué es lo que hace que un Estado se considere fallido?

Para Monteiro (2006), la publicación del artículo titulado *Saving Failed States*, de los diplomáticos Gerald B. Helman y Steven R. Ratner en la renombrada revista estadounidense *Foreign Policy*, puede considerarse el punto de partida de todos los debates académicos sobre los Estados Fallidos. En este artículo se define a los Estados Fallidos como aquellos que son completamente incapaces de sostenerse como miembros de la comunidad internacional, ya que la violencia y la anarquía generadas en sus límites generan efectos secundarios como movimientos migratorios forzados, guerras, conflictos e inestabilidad política, aspectos que ponen en peligro su población y amenazan la estabilidad de los países cercanos (HELMAN; RATNER, 1992).

Para Woodward (2004), el hito inicial en el debate sobre los Estados Fallidos es el estudio preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994. En resumen, este programa instaba a los Estados a prepararse para afrontar los nuevos retos que aparecían en la escena internacional después de la Guerra Fría. En vista de ello, países como Noruega, Canadá y Japón modificaron las políticas exteriores en curso y las reorientaron de conformidad con los preceptos establecidos por el PNUD. En consecuencia, se observó que las nuevas políticas de seguridad que debían adoptar esos países daban más prioridad a las personas que al Estado. Es decir, ciertos fenómenos y responsabilidades que antes no se imputaban al Estado, con estas reorientaciones iniciadas después de la Guerra Fría, se caracterizaron ahora como responsabilidades del Estado (JACKSON; SORENSEN, 2007). Desde entonces, para comprender mejor el papel del Estado hoy en día, han surgido varios estudios sobre el papel del Estado y lo que los llevaría al cuadro de la quiebra del Estado.

Según Milliken y Krause, lo que se espera de un Estado es que promueva cinco valores básicos para la sociedad: seguridad, libertad, orden, justicia y bienestar. Cuando el Estado es incapaz de proporcionar estas funciones a la sociedad, puede considerarse fallido (MILLIKEN; KRAUSE, 2002). Jackson y Sorensen están de acuerdo con el pensamiento de Milliken y Krause, e insertan ingredientes adicionales al afirmar que actualmente hay Estados que no pueden garantizar estos valores a su población, así como carecen de la legitimidad y el reconocimiento necesarios para garantizarse como Estados en el

sistema internacional. También nos dejan claro que el término acuñado para tipificar la situación de estos países es la quiebra o el fracaso del Estado (JACKSON; SORENSEN, 2007).

Rotberg, por otro lado, entiende que un Estado puede considerarse en bancarrota cuando es incapaz de tomar decisiones en beneficio de la comunidad y aplicarlas. A su juicio, esta ineptitud se produce cuando el escenario interno se caracteriza por la aparición de una violencia interna generalizada y su incapacidad para proporcionar plenamente los bienes públicos básicos a sus habitantes (ROTBERG, 2004).

Cabe señalar que no existe un único concepto uniforme de Estados Fallidos en la comunidad académica. Se percibe que los pensamientos existentes convergen en la incapacidad del Estado para realizar funciones básicas para sus habitantes. El debate actual se basa en dos aspectos, a saber: 1) cuáles son las funciones elementales del Estado; y 2) cuál es el grado de quiebra de las funciones clave que puede determinar si el Estado está quebrado o no (MAIR, 2008). Así, buscando entender sobre estas cuestiones, se hace necesario saber qué funciones son determinantes de la quiebra del Estado.

Para este fin, Woodward (2004) analizó este fenómeno y llegó a algunas conclusiones. En su opinión, el Estado emite algunas señales de que se dirige a la bancarrota. En general, hay tres señales básicas: 1) el primero y más importante es la limitación del monopolio del uso legítimo de la fuerza o la pérdida total de ese monopolio; 2) el segundo signo se traduce en la incapacidad o incluso la falta de voluntad del Estado para utilizar la fuerza cuando sea necesario; y 3) el tercer y último señal es cuando el Estado utiliza la fuerza prematuramente, ya que dispone de numerosos mecanismos para tratar de resolver el problema (financieros, económicos, sociales, culturales, políticos, jurídicos y morales). En resumen, se observa que todos los señales tienen un aspecto en común: el uso legítimo del monopolio de la seguridad.

Milliken y Krause (2002) se posicionan enfáticamente y afirman que de todas las funciones exclusivas de un Estado, la más importante es su capacidad de proteger y garantizar una seguridad adecuada a sus ciudadanos. Thürer entiende que un Estado puede considerarse quebrado cuando se derrumban las instituciones que proporcionan el apoyo necesario para el mantenimiento de la ley y el orden, hecho que conduce a un desorden interno, que suele ir acompañado de un caos generalizado e innumerables formas anárquicas de violencia (THÜRER, 1999).

Para Klare, el Estado debe desempeñar varias funciones, la más importante de las cuales es su capacidad para proteger a sus ciudadanos de los ataques externos y los desórdenes internos. Cuando un Estado ya no es capaz de cumplir esta función, su autoridad disminuye, lo que conduce a su debilitamiento (KLARE, 2010). Bates también entiende que el aspecto relacionado con la seguridad es el activo más valioso que el Estado debe proporcionar a su población y deja claro que se puede calificarlo de fallido cuando no tiene el monopolio del uso de los medios coercitivos disponibles (BATES, 2007). La percepción de los autores es que el factor determinante de la quiebra de un Estado se basa en dos aspectos centrales: 1) el desempeño de funciones relacionadas con la seguridad y la libertad de las personas, es decir, el papel de las instituciones de seguridad y defensa; y 2) el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Desde otra perspectiva, Melo entiende que el principal problema de los Estados Fallidos hoy en día está relacionado con cuestiones de la dimensión humana, que son: la existencia del hambre, el derecho a niveles mínimos de salud, la ocurrencia de movimientos migratorios forzados, el respeto a los derechos humanos, entre otros (MELO, 2006). En esta arquitectura se percibe que los factores relacionados con la

seguridad humana son determinantes para verificar si un Estado ha quebrado o no. En otras palabras, este concepto se entiende de manera más amplia, porque no se limita a evaluar la actuación del Estado sólo en los sectores de la seguridad y la defensa.

De manera distinta, Garret y Adams indican que el término Estados Fallidos no puede equipararse con algunas amenazas, como el terrorismo, el crimen organizado internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y las crisis humanitarias. En opinión de ambos, el estudio sobre los Estados Fallidos es válido porque revela algo importante: estas amenazas pueden prevenirse porque se cree que es más probable que ocurran en Estados con altos niveles de quiebra estatal (GARRET; ADAMS, 2004).

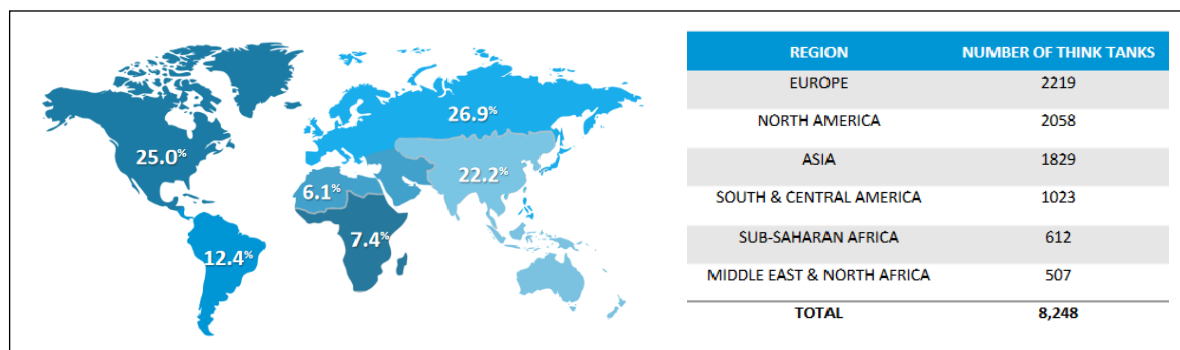
Las diferentes perspectivas adoptadas para tratar de comprender a los Estados Fallidos y lo que representan crean puntos de vista que dialogan y se complementan, ya que se pusieron en marcha con el objetivo de verificar el desempeño del Estado en sus funciones esenciales (HESSELBEIN, 2008). Sobre la base de lo descrito, se ha comprobado que la mayoría de los estudios han señalado que las funciones relacionadas con la seguridad y la defensa son las más importantes de un Estado y que el colapso de las instituciones responsables de esas funciones lleva indudablemente a considerarlo un Estado Fallido. Además, los aspectos relacionados con la dimensión humana, como los derechos humanos y el derecho a la propiedad privada, entre otros, también son pertinentes para verificar la eficiencia del Estado con respecto a la población.

## 5 Los *Think Tanks* – midiendo la quiebra del Estado

Tan importante como identificar si un Estado está quebrado o en proceso de quebrar es medir su nivel de quiebra. Ante esta realidad, varias instituciones se han propuesto estudiar esta cuestión y han establecido diversos métodos para investigar la quiebra de un Estado.

Buscando conocer tales instituciones, McGann realizó una encuesta y trazó un mapa de todos los *Think Tanks* del mundo en 2018 y, en su estudio, verificó la existencia de ocho mil doscientos cuarenta y ocho (8.248) *Think Tanks* operando en el mundo en 2018. Además de este robusto universo, también se encontró que estas instituciones llevan a cabo investigaciones de todo tipo, que van desde estudios centrados en el área de seguridad y defensa, pasando por estudios centrados en el sector político-económico y estudios orientados al medio ambiente, entre otras muchas áreas (MCGANN, 2019):

Figura 1 – Número de *Think Tanks* existentes en 2018 en el planeta



Fuente: McGann (2019).

Debido al gran número de instituciones y dada la variedad de temas que estudian, esta investigación sólo abordará los esfuerzos de cuatro *Think Tanks* que se propusieron estudiar el fenómeno de la quiebra estatal. El primer *Think Tank* es el *Fund For Peace*. Esta institución con sede en los Estados Unidos produce un informe anual que mide los niveles de quiebra de los Estados en 178 países, llamado *Fragile States Index*. Este índice evalúa, sobre la base de diversos datos, el desempeño de los países en 12 indicadores, que se concentran en cuatro variables (FUND FOR PEACE, 2019a):

**Cuadro 1 – Metodología adoptada por el *Fund For Peace***

<i>FragileStates Index</i>	Variables	Indicadores
	1. Cohesión	1. Seguridad
		2. Élite dominantes
		3. Insatisfacción de los grupos
	2. Factores políticos	4. Legitimidad del Estado
		5. Servicios públicos
		6. Derechos humanos y Estado de Derecho
	3. Factores económicos	7. Desigualdad económica
		8. Derechos Humanos
		9. Escasez de talentos
	4. Factores sociales	10. Presiones demográficas
		11. Intervenciones externas
		12. Movimientos migratorios forzados

Fuente: *Fund for Peace* (2019a).

Los datos se obtienen de los organismos miembros de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Salud (OMS). Al final, los 178 países se ordenan en un *ranking* de quiebra estatal y se clasifican en cuatro grupos. En cuanto al *ranking*, los primeros puestos revelan los Estados con los niveles más altos de quiebra estatal. En lo que respecta a los grupos, cada grupo comprende un número de países que tienen niveles similares de quiebra estatal, que se tipifican por el código de colores: 1) sostenible – color azul; 2) estable – color verde; 3) en peligro – color amarillo; y 4) en alerta – color rojo (FUND FOR PEACE, 2019a).

El segundo *Think Tank* es la *Canadian International Development Agency*. Esta institución realizó un estudio denominado *Country Indicators for Foreign Policy*. Este informe analizó el desempeño de 174 países en 10 áreas analizando 74 indicadores. A diferencia del *Fragile States Index*, que compara los países que emiten un *ranking* de quiebra estatal, el *Country Indicators for Foreign Policy* no compara los Estados, ni establece un *ranking*. Analiza los países por separado y sólo determina su nivel de fragilidad en aspectos relacionados con la fuerza y la debilidad, basándose en 74 indicadores (CARMENT, 2003).

El tercer *Think Tank* es la *School of Public Policy* de la *George Mason University*, con sede en los Estados Unidos. Esta institución también se propuso analizar los Estados Fallidos y materializó sus estudios en un informe titulado *Political Instability Task Force*. Un aspecto a destacar es el vínculo de este *Think Tank* con el gobierno de los Estados Unidos, que a través



de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos de América (CIA), financia las actividades de investigación del grupo. Aunque esta financiación es proporcionada por la CIA, el *Think Tank* deja claro que sus informes y presentaciones no representan los puntos de vista oficiales del gobierno, de la comunidad de inteligencia de los Estados Unidos o la CIA, sino sólo los puntos de vista individuales de los investigadores de la *School of Public Policy* de la *George Mason University*.

La propuesta elaborada por la *School of Public Policy*, propone que se analice la estabilidad de un Estado si éste puede demostrar eficacia y legitimidad en sus acciones a lo largo de la historia. Es decir, para ser eficaz, el Estado debe ser capaz de cumplir sus funciones esenciales, como proporcionar seguridad, crecimiento económico y suministro de bienes públicos; y para ser legítimo, debe verificarse si esas funciones son percibidas por la sociedad como justas o razonables en virtud de las normas sociales vigentes (GOLDSTONE et al., 2010).

Teniendo en cuenta estos preceptos, la *School of Public Policy* ha dado prioridad a los análisis cualitativos centrados en el desempeño de las instituciones frente a los principales desafíos internos y externos que se han planteado a lo largo de la historia de un país. En general, se analizó la fragilidad del Estado, verificando la ocurrencia o no de cuatro eventos importantes (GOLDSTONE et al., 2010):

**Cuadro 2 – Metodología adoptada por la *School of Public Policy***

	Eventos	Indicadores
<b><i>Political Instability Task Force</i></b>	1. Guerras Revolucionarias	Enfrentamientos entre el gobierno y grupos organizados para intentar derrocarlo.
	2. Guerras Étnicas	Conflictos entre el gobierno y grupos étnicos, religiosos o minoritarios cuyo objetivo es cambiar el <i>statu quo</i> .
	3. Cambios de Régimen	Cambios abruptos en la forma de gobierno, inestabilidades políticas y la existencia de regímenes autoritarios.
	4. Genocidios y Políticidios	Políticas gubernamentales que pueden resultar en la muerte de grupos minoritarios.

Fuente: Goldstone et al. (2010).

En el cuadro 2 se deja claro que la *School of Public Policy* se ha basado en la historia y ha utilizado la ocurrencia de hechos como la guerra, el genocidio, la política y el cambio de régimen en un país para verificar el grado de fragilidad de un Estado, porque entiende que esos hechos también revelan la incapacidad de un Estado para ser eficaz y legítimo.

El cuarto *Think Tank* es *The Brookings Institution*, un *Think Tank* estadounidense con sede en *Washington*. El estudio preparado por esta institución contó con la participación de dos investigadores y se concretó en un informe publicado en 2008, denominado *Index of State Weakness in the Developing World*. Rice y Patrick (2008) nos dicen que este índice evaluó el desempeño de 141 países a través del análisis de 20 indicadores, concentrados en cuatro sectores: 1) sector económico, 2) sector político, 3) seguridad y 4) bienestar social:

Cuadro 3 – Metodología adoptada por *The Brookings Institution*

<i>Index of State Weakness in the Developing World</i>	Sectores	Indicadores
	1. Sector Económico	1. Ingreso per cápita
		2. Crecimiento del Producto Interno Bruto
		3. Desigualdad de ingresos
		4. Inflación
		5. Calidad de las medidas reglamentarias
	2. Sector Político	6. Gobierno efectivo
		7. Estado de derecho
		8. Rendición de cuentas
		9. Control de la corrupción
		10. Clasificaciones de la libertad
	3. Seguridad	11. Conflictos de intensidad
		12. Estabilidad política
		13. Golpes de Estado
		14. Abusos de los derechos humanos
		15. Territorios afectados por conflictos
	4. Bienestar social	16. Tasa de mortalidad infantil
		17. Tasa de finalización de la escuela primaria
		18. Índice de malnutrición
		19. Porcentaje de la población con acceso al agua potable
		20. Esperanza de vida

Fuente: Rice y Patrick (2008).

El cuadro anterior nos muestra que la innovación de esta metodología se apoya en el uso de nuevos indicadores para medir el fracaso del Estado, que no se limitan al desempeño del país en el sector de la seguridad. En otras palabras, el uso de indicadores centrados en la economía, la política y el bienestar social son los aspectos innovadores de esta metodología, ya que revelan que estos sectores tienen el mismo peso que el sector de la seguridad y la defensa para la estabilidad de un Estado.

Por lo que se ha visto, las metodologías utilizadas por los *Think Tanks* presentaron diferentes aspectos en su aplicación. De hecho, complementan algo que ya se ha informado anteriormente: la existencia de numerosos puntos de vista sobre los Estados Fallidos y lo que representan en la actual arquitectura internacional. También se observa que la mayoría de las metodologías adoptadas convergen para medir el desempeño del Estado mediante indicadores seleccionados, concentrados en determinados sectores, y que varían de una institución a otra. En general, se observó que los *Think Tank* enumeraban el sector de la seguridad como el más importante para medir la estabilidad de un Estado.

## 6 La (re)construcción del Estado – poniendo la teoría en práctica

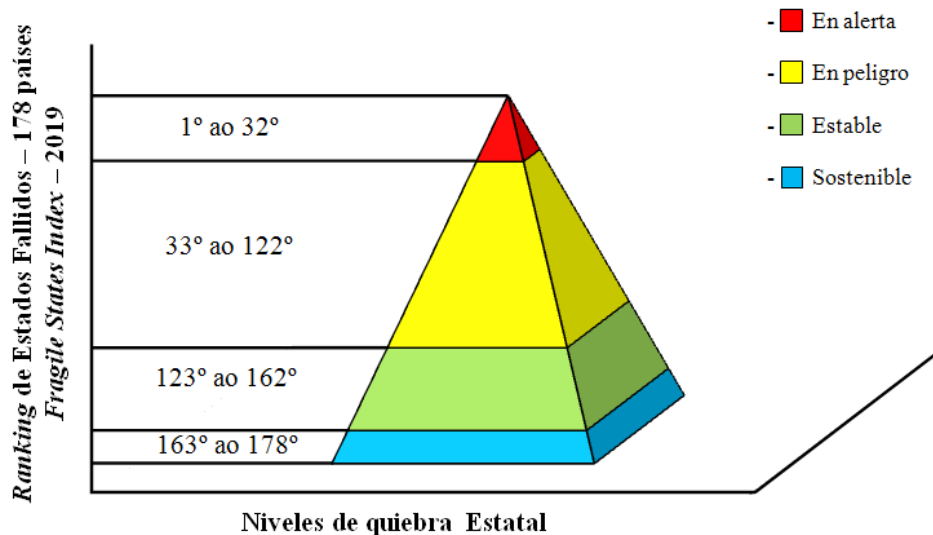
Pero, ¿cómo intentó la comunidad internacional reconstruir ciertos Estados después de la caída del Muro de Berlín? Con el régimen democrático como núcleo, la ONU lideró este

proceso e intervino en varios países. En términos generales, esta intervención incluyó varias acciones, tales como: ayuda financiera, apoyo político, empleo de misiones de paz, entre otras. Con 57 operaciones de paz lanzadas en 35 países tras el fin de la Guerra Fría, las OP se convirtieron en la herramienta más utilizada por la ONU para reconstruir Estados. En resumen, estas misiones trataron de proporcionar los insumos necesarios para fortalecer las principales instituciones de los países anfitriones (UNITED NATIONS, 2019a).

Fukuyama (2005) entra en más detalles y encuentra que el proceso de reconstrucción iniciado por las Naciones Unidas tuvo tres fases: 1) la primera fase se caracterizó por el uso de la fuerza militar por parte de las tropas de las Naciones Unidas hasta que se estabilizaron los lugares en conflicto; 2) la segunda fase se caracterizó por el establecimiento de una coalición compuesta por varios países, que asumió la mayor parte o la totalidad de las funciones de gobierno del Estado Fallido y, en un intento de reconstruirlo, exportó las mejores prácticas de sus instituciones; y 3) la tercera y última fase fue la retirada de la coalición del Estado y la devolución del control de todas las instituciones estatales.

Así es como la comunidad internacional trató de resolver las crisis que estaban surgiendo en todo el mundo. Dado que la mayoría de estas inestabilidades ocurrieron en Estados con altos niveles de quiebra estatal, Easterly (2001) señala que todas las OP de la ONU se llevaron a cabo en estos lugares, que están ubicados en las secciones roja y amarilla de la siguiente figura:

Gráfico 1 – La pirámide de los Estados Fallidos



Fuente: Elaboración propia, con datos del *Fund for Peace* (2019b).

Según la figura anterior, el color rojo representa el conjunto de Estados con mayor riesgo para la sociedad, ya que agrupa a los países con mayores niveles de quiebra estatal. El amarillo representa el grupo de Estados que también están en riesgo, pero en menor escala que el grupo anterior y por lo tanto debe recibir especial atención de la sociedad (FUND FOR PEACE, 2019b).

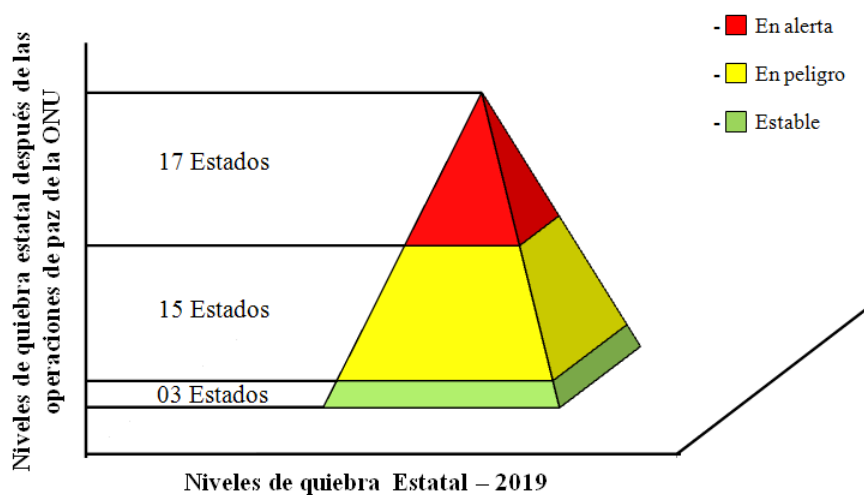
Sin embargo, la simple aplicación de esta metodología no fue suficiente. El fin de la Guerra Fría generó nuevos desafíos para las OP. Los problemas enfrentados en los países anfitriones se

hicieron más complejos. Los conflictos locales del pasado dieron paso a la globalización, que, entre muchos aspectos, permitió una mayor circulación de personas y, con la aparición de la Internet, eliminó varias fronteras. En otras palabras, las crisis que antes eran locales, con las aberturas generadas por la globalización, se habían convertido en globales (RODRIGUES; MIGON, 2019).

A pesar de la buena voluntad, la ONU, no estaba preparada para enfrentar esta nueva realidad. Con una metodología ineficaz, las Naciones Unidas no lograron el éxito esperado en todas sus misiones. Por el contrario, hubo casos de fracaso en este esfuerzo. Además de ser complejo, reconstruir un Estado lleva tiempo. Los factores vinculados a los valores culturales de la población, las normas sociales existentes y la demanda interna de instituciones son sólo algunos de los muchos factores que deben considerarse en el proceso de reconstrucción estatal emprendido por las Naciones Unidas.

Así, Easterly (2001) señala que era bastante común que un país recibiera ayuda externa durante un cierto período y luego presentara tasas similares o incluso peores que antes de la intervención internacional. A su vez, Van de Walle (2001) informa de que, incluso recibiendo apoyo de la ONU, varios países presentaron un retroceso en el desempeño de sus principales instituciones. El gráfico 2 aclara estos aspectos, presentando los niveles actualizados de quiebra estatal de los 35 países que tenían OP de la ONU en sus territorios después de la Guerra Fría:

Gráfico 2 – Quiebra estatal después de las operaciones de paz



Fuente: Elaboración propia, con datos del DPKO y del *Fund for Peace* (2019b).

Según el gráfico 2, de los 35 Estados que han tenido misiones de paz de la ONU en sus territorios, sólo 3 (Serbia, Croacia y Kuwait) se encuentran actualmente estables. Los 32 países restantes siguen teniendo altos niveles de quiebra estatal y siguen presentando riesgos para la sociedad. Además, el gráfico 2 muestra que ninguno de los 35 países es sostenible hoy en día. Con la debida precaución, puede decirse que después de la Guerra Fría, las OP de la ONU sólo proporcionaron estabilidad duradera en el 8,57% de los lugares donde estuvieron presentes.

Con estas cifras tan expresivas, se puede inferir que las Naciones Unidas no lograron el éxito esperado en la resolución de las crisis internacionales que surgieron después de la Guerra Fría. Con la

propuesta de reconstruir ciertos Estados considerados fallidos, las Naciones Unidas no cumplieron con las expectativas que la comunidad internacional había puesto en su trabajo, ya que no fue capaz de generar la tan proclamada y esperada paz duradera en el 91,43% de los territorios donde intervino después de la Guerra Fría.

## 7 Conclusiones

La cuestión de los Estados Fallidos es muy importante, ya que tiene la capacidad de gravar, de manera positiva o negativa, a los principales actores del sistema internacional: los Estados. No fue casualidad que este estudio señaló la existencia de dos corrientes de pensamiento en la comunidad científica: las que son favorables y las que no lo son por el uso de la denominación Estados Fallidos. El principal aspecto que diferencia a los académicos, políticos y científicos de estas dos corrientes de pensamiento está en la utilización del modelo de Estado occidental, ya que no están de acuerdo en que sea la referencia a seguir por todos los países del mundo.

Exceptuando las divergencias, se ha comprobado que este asunto ha tenido una estrecha relación con la sociedad desde 1648, en ocasión de la Paz de *Westphalia*. Sin embargo, un episodio ocurrido a finales del siglo XX fue determinante para el cambio de posición y la inserción de este tema en la agenda de muchos países: la Guerra Fría. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 dieron impulso a una cuestión que ya se estaba planteando cada vez más durante la década de 1990, ya que gran parte de la comunidad científica señaló que algunos Estados estaban prestando apoyo a determinados grupos terroristas, además de indicar que esos mismos Estados eran también responsables de otros problemas mundiales, como los movimientos migratorios forzados y los efectos secundarios de este fenómeno.

Un aspecto importante es el esfuerzo realizado por la comunidad académica y algunos *Think Tank* para mapear y jerarquizar la fragilidad estatal de los países, lo que ha puesto de manifiesto la divergencia que existe en los debates actuales. Por un lado, se encontró que la mayoría de los científicos y los *Think Tanks* enumeraron el sector de la seguridad y la defensa como los más importantes de un Estado. Por otro lado, se encontró que los mismos *Think Tanks* analizados siguieron caminos diferentes y desarrollaron sus propias metodologías para medir los niveles de fragilidad en los Estados.

Esta divergencia no fue un obstáculo para que la ONU utilizara esta teoría como base para su decisión de intervenir en determinados sitios. Sin embargo, cuando las Naciones Unidas decidieron poner en práctica esta teoría, resultó que la realidad era más difícil de lo que se pensaba. Bajo el lema de la reconstrucción de los Estados a través de misiones de paz, se observó que las Naciones Unidas cometieron más errores que éxitos en sus intervenciones en todo el mundo y no estuvieron a la altura de las expectativas de la comunidad internacional. La paz duradera prometida por las Naciones Unidas sólo fue posible en el 8,57% de los territorios donde la institución estuvo presente después de la Guerra Fría. A pesar de los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas para mejorar sus operaciones en lugares de conflicto, este estudio sugiere que la metodología empleada por la institución en las misiones de paz debe ser revisada y adaptada continuamente. Los factores culturales, políticos, históricos y sociales son elementos indispensables en esta metodología.

Dejando a un lado la controversia y el fracaso, se entiende que el esfuerzo realizado por algunos *Think Tanks* genera un diagnóstico consistente del Estado en diversos ámbitos de poder, ya que analiza su actuación mediante indicadores económicos, sociales, militares y políticos, que se obtienen de sus principales instituciones. A pesar de los fracasos obtenidos por la ONU en las misiones de paz, este artículo destaca que el gran núcleo de esta teoría (Estados Fallidos) descansa en la correcta aplicación de los estudios realizados por los *Think Tanks*, que pueden contribuir a la elaboración de políticas públicas adecuadas, a una planificación estratégica estatal consistente y a la sólida conciencia situacional de un Estado, factores esenciales para el progreso y el crecimiento de un Estado Nación.

## Referencias

ADEKANYE, J. B. Structural adjustment, democratization and rising ethnic tensions in Africa. **Development and Change**, Hoboken, v. 2, n. 26, p. 335-374, 1995.

AKOKPARI, J. **África do Sul e a arquitetura de paz e segurança na União Africana: velhas responsabilidades e novos desafios**. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 30-50, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2RLb1ad>. Accedido en: 10 jun. 2019.

BATES, R. H. Political conflict and state failure. *In*: NDULU, B. J.; O'CONNEL, S. A.; BATES, R. H.; COLLIER, P.; SOLUDO, C. **The political economy of economic growth in Africa: 1960-2000**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, v. 1, p. 249-296.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **Modernity, pluralism and the crisis of meaning: the orientation of modern man**. Gütersloh: Bertelsmann Foundation, 1995.

BIGATÃO, J. P. As operações de manutenção da paz das Nações Unidas no pós-Guerra Fria: o desafio dos conflitos armados intraestatais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 1., 2007, São Carlos. **Anais eletrônicos** [...]. Niterói: ABED, 2007. Disponible en: <https://bit.ly/2VkaJtb>. Accedido en: 04 abr. 2020.

BILGIN, P.; MORTON, A. D. From 'Rogue' to 'Failed' States? The fallacy of short-termism. **Politics**, Malden, v. 24, n. 3, p. 169-180, 2004.

BØÅS, M.; JENNINGS, K. M. 'Failed States' and 'State Failure': threats or opportunities? **Globalizations**, Abingdon, v. 4, n. 4, p. 474-485, 2007.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOEGE, V.; BROWN, M. A.; CLEMENTS, K. P. Hybrid political orders, not fragile States. **Peace Review**, Abingdon, v. 21, n. 1, p. 13-21, 2009.

BROOKS, R. E. Failed States, or the State as failure? **Georgetown Law Faculty Publications and Other Works**, Washington, DC, v. 72, n. 4, p. 1159-1196, 2005.

CARMENT, D. Assessing State failure: implications for theory and policy. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 24, n. 3, p. 407-427, 2003.

COPSON, R. W. **Africa's wars and prospects for peace**. New York: Routledge, 1994.

EASTERLY, W. R. **The elusive quest for growth: economists' adventures and misadventures in the tropics**. Cambridge: MIT Press, 2001.

FALK, R. Revisiting Westphalia, discovering Post-Westphalia. **The Journal of Ethics**, New York, v. 6, n. 4, p. 311-352, 2002.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FUND FOR PEACE. **The methodology of the fragile States index**. Washington, DC: Fund for Peace, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3biQyBo>. Acessado em: 25 abr. 2019.

FUND FOR PEACE. **Fragile States index 2019: annual report**. Washington, DC: Fund for Peace, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2wJQg7o>. Acessado em: 27 abr. 2019.

GARRETT, B.; ADAMS, J. **U.S. - China cooperation on the problem of failing States and transnational threats**. Washington, DC: The United States Institute of Peace, 2004.

GOLDSTONE, J. A.; BATES, R. H.; EPSTEIN, D. L.; GURR, T. R.; LUSTIK, M. B.; MARSHALL, M. G.; ULFELDER, J.; WOODWARD, M. A global forecasting model of political instability. **American Journal of Political Science**, Hoboken, v. 54, n. 1, p. 190-208, 2010.

GUEST, R. **The shackled continent: Africa's past, present and the future**. London: Macmillan, 2004.

HAGMANN, T.; HOEHNE, M. V. Failures of the State failure debate: evidences from the Somali territories. **Journal of International Development**, Hoboken, v. 21, n. 1, p. 1-158, 2008.

HELMAN, G. B.; RATNER, S. R. Saving failed States. **Foreign Policy**, Washington, DC, n. 89, p. 3-18, 1992.

HESELBEIN, G. The slippery road: the imperative for State formation. **Harvard International Review**, Cambridge, v. 29, n. 4, p. 46-50, 2008.

HYDEN, G. **Governance and Politics in Africa**. Boulder: Lynne Rienner, 1992.

HOBBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 - 1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACKSON, R. H. **Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JACKSON, R. H.; SØRENSEN, G. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

KENKEL, K. M. Cinco gerações de operações de paz: de “tênue linha azul” a “pintar um país de azul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3cvXefH>. Acessado em: 11 abr. 2020.

KLARE, M. T. The deadly connection: paramilitary bands, small arms diffusion, and State failure. In: ROTBERG, R. I. (ed.). **When States fail: causes and consequences**. New Jersey: Princeton University Press, 2004. p. 116-134.

MAIR, S. A new approach: the need to focus on failing States. **Harvard International Review**, Cambridge, v. 29, n. 4, p. 52-55, 2008.

MAZÃO, I. O. **Situações de refúgio prolongado e Estados falidos**. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/34Mg92V>. Acessado em: 04 abr. 2019.

MCGANN, J. G. **2018 global go to think tank index report**. Philadelphia: University of Pennsylvania, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2RJQZwA>. Acessado em: 04 jun. 2019.

MELO, R. B. C. L. **O processo de institucionalização das operações de paz multidimensionais da ONU no pós-Guerra Fria: direitos humanos, polícia civil e assistência eleitoral**. 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3adZJSl>. Acessado em: 04 abr. 2019.

MILLIKEN, J.; KRAUSE, K. State failure, State collapse, and State reconstruction: concepts, lessons and strategies. **Development and Change**, Hoboken, v. 33, n. 5, p. 753-774, 2002.

MONTEIRO, L. N. **O conceito de Estados Fracassados nas relações internacionais: origens, definições e implicações teóricas**. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações



Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/34JkZ13>. Acessado em: 07 abr. 2020.

NAY, O. International organisations and the production of hegemonic knowledge: how the World Bank and the OECD helped invent the Fragile State concept. **Third World Quarterly**, Abingdon, v. 35, n. 2, p. 210-231, 2013.

RICE, S. E.; PATRICK, S. **Index of State weakness in the Developing World**. Washington, DC: Brookings Institution, 2008. Disponível em: <https://brook.gs/2Kax6ed>. Acessado em: 17 abr. 2019.

RODRIGUES, A. O.; MIGON, E. X. F. G. Do Acordo Tripartido (1988) ao Acordo de Paz em 2002: o processo de paz conduzido em Angola. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 51-83, 2019.

RODRIGUES, A. O.; MIGON, E. X. F. G. O papel do Brasil na evolução das operações de paz. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, p. 77-103, 2017.

ROTBURG, R. I. The failure and collapse of nation-states: breakdown, prevention, and repair. In: ROTBURG, R. I (ed.). **When States fail: causes and consequences**. New Jersey: Princeton University Press, 2004. p. 1-45.

SIQUEIRA, I. R. **Managing State fragility: conflict, quantification and power**. London: Routledge, 2017.

SOUZA, L. C. **Estados falidos: conceitos e uma análise comparativa do termo na pós-graduação no Brasil**. 2010. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, 2010.

THÜRER, D. The “Failed State” and international law. **International Review of the Red Cross**, Geneva, v. 81, n. 836, p. 731-761, 1999.

UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping: past peace operations**. New York: United Nations Publications, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3ev41rS>. Acessado em: 01 jun. 2019.

UNITED NATIONS. **United Nations Peacekeeping: where we operate**. New York: United Nations Publications, 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/2XIWyiT>. Acessado em: 01 jun. 2019.

VAN DE WALLE, N. **African economies and the politics of permanent crisis: 1979-1999**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WOODWARD, S. L. Fragile States: exploring the concept. *In*: "STATES AND SECURITY" LEARNING GROUP AT THE PEACE AND SOCIAL JUSTICE MEETING OF THEFORD FOUNDATION, Rio de Janeiro, 2004. **Proceedings** [...]. Madrid: Fride, 2004, p. 1-9. Disponible en: <https://bit.ly/2xGpkpw>. Accedido en: 02 jul. 2019.

ZARTMAN, I. W. Introduction: posing the problem of State collapse. *In*: ZARTMAN, I. W. (ed.). **Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority**. London: Boulder, 1995. p. 1-14.



## DIRECTRICES PARA AUTORES/AS E INFORMACIÓN ADICIONAL

Todo el proceso de envío debe realizarse a través de nuestro sistema de gestión editorial, disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (enlace corto: [bit.ly/cmmbr](http://bit.ly/cmmbr))

En caso de dudas, ponte en contacto con nosotros por correo electrónico: [info.cmm@eceme.eb.mil.br](mailto:info.cmm@eceme.eb.mil.br)  
El manuscrito:

1. deberá ser original e inédito;
2. no puede ter sido publicado o estar en proceso de ser evaluado por otra revista, y un envío eventual a otra revista solo ocurrirá después de la devolución de la evaluación;
3. no ter publicado una versión sustancialmente similar en anales de eventos.

### Directrices para autores/as

Las siguientes pautas son fundamentales para un buen flujo editorial. Lee atentamente las instrucciones para asegurarte de que tu artículo cumpla con todos los requisitos. Los requisitos reglamentarios completos deben ser accedidos directamente en nuestro sistema.

Los envíos de artículos están abiertos en un flujo continuo. Otras publicaciones, como entrevistas o informes técnicos, serán seleccionadas directamente por el equipo editorial.

### Foco y Alcance

La Coleção Meira Mattos es una revista interdisciplinaria que publica artículos científicos relacionados con Seguridad, Defensa y Ciencias Militares, que promuevan el diálogo entre académicos y profesionales, integrando cuestiones sobre las Fuerzas Armadas y la Sociedad. Se publican artículos revisados por pares y, ocasionalmente, entrevistas e informes técnicos seleccionados sobre temas actuales de interés para el área.

### Formateo

Se deben enviar los trabajos en formato Word o RTF.

### Estructura

Idioma: se pueden enviar artículos en portugués, inglés o español.

Título: el título debe ser breve, limitado a 22 palabras (incluido, en su caso, el subtítulo).

Resumen: con un máximo de 150 palabras en el idioma del texto y en inglés (cuando se presente en portugués o español). Debe describir los objetivos, metodología y resultados.

Palabras clave: al menos tres y como máximo cinco.

Cuadros, gráficos e imágenes: Cuando sea posible, usa formatos editables para que las traducciones puedan ocurrir directamente en la imagen. La calidad de las imágenes debe ser de 300 ppp cuando no son Word/Excel (cuadros y gráficos). El contenido gráfico debe incluirse solo si proporciona información que es indispensable para la comprensión del artículo.

Límite de palabras: el artículo debe tener entre 6000 y 8000 palabras, incluyendo la parte pre-texto y las referencias. Sin embargo, los artículos mayores o menores pueden publicarse siempre que el contenido de la contribución lo justifique.

Notas al pie: la inclusión de notas debe ser lo mínimo necesario y solo para informaciones cruciales. Debe incluirse en la misma página que la nota, no use notas al final. Evita el uso de notas como referencia, privilegie el uso de citas de autor-fecha directamente en el texto. Para las notas de textos informativos disponibles en Internet que sean de interés para el lector y que no sean citas directas o indirectas, tales como sitios web de noticias, institucionales o corporativos, documentos electrónicos, cuadros o datos estadísticos, se debe indicar el enlace y la fecha de acceso, como siguiente ejemplo:

[Texto explicativo]. Disponible en: [sitio web]. Accedido en: [día mes año] abr. 2019.

Más informaciones disponibles en el sitio web del Ejército Brasileño. Disponible en: [www.eb.mil.br](http://www.eb.mil.br). Accedido en: 02 abr. 2019.

### Otras recomendaciones

Indicación de financiamiento: debe indicarse como una nota al pie de página en el título si la investigación es financiada y quién la financió. Indicar también, cuando esté disponible, el número del proceso. Según la siguiente estructura:

Estudio/Investigación financiada por el [organismo de financiación], a través de [proyecto/programa], [edicto/proceso].

Ejemplo:

Estudio financiado por el Ministerio de Defensa de Brasil y por la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES), a través del Programa de Apoyo a la Docencia e Investigación Científica y Tecnológica en Defensa Nacional (Pró-Defensa), edicto 27/2018.

Datos del(los) autor(es): debe informarse solo en los metadatos que se llenaron en el sistema durante la presentación del artículo. Solo se publicarán el nombre completo, el enlace institucional y la dirección de correo electrónico.

Ejemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

No aceptaremos artículos con más de 4 (cuatro) autores/coautores.

Pedimos que el título de los autores sea al menos de maestría o similar, y preferiblemente que uno de los autores tenga un doctorado.

Documentos adicionales: Se pueden insertar otros documentos durante la presentación para ayudar a los revisores en el proceso de evaluación del artículo. Sin embargo, solo el artículo será publicado y estará disponible en la revista.

### Citas y referencias

CMM adopta los estándares brasileños para referencias y citas, respectivamente ABNT 6023:2018 y 10520:2002.

A los autores que no están familiarizados con el estándar ABNT, les pedimos que adapten sus citas y referencias al máximo de acuerdo con los siguientes ejemplos. Todas las referencias y citas serán revisadas por expertos, asegurando su uniformidad. Sin embargo, los artículos estandarizados no serán aceptados en otros estándares de presentación.

Consulta los requisitos reglamentarios completos y los ejemplos de referencias y citas en nuestro sitio web.

### Declaración de Derecho de Autor

La Coleção Meira Mattos (CMM) está bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Bajo esta licencia, la CMM permite:

Compartir — copiar y redistribuir material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear desde el material para cualquier propósito, incluso si es comercial.

Aviso

Para cualquier reutilización o distribución, debe dejar en claro a los terceros los términos de la licencia a la que se envía este trabajo.

## Agradecimientos

Agradecemos el apoyo financiero y administrativo de las siguientes instituciones y sus organismos relacionados. Además de todos los funcionarios involucrados que colaboraron directa e indirectamente con la Coleção Meira Mattos en 2020.

### Ministério da Defesa



### Departamento de Educação e Cultura do Exército



### Diretoria de Educação Superior Militar



### Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército



### EB Conhecer



### Escola de Comando e Estado-Maior do Exército





# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

---

Publicación

Edición

