

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. 15 n. 53 mayo/agosto 2021

CONSEJO EDITORIAL

Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro

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

Gabriel Córdova | COMUNICA
Joaquim Olimpio | COMUNICA

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 (*in memoriam*)

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.

Gen Bda Juraci Ferreira Galdino

Instituto Militar de Engenharia
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. 15 n. 53 mayo/agosto 2021
Rio de Janeiro

Edición en español

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

ACERCA DE

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.

Cuatrimestral.

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

EDITORIAL

La historia militar brasileña de luto v

Tássio Franchi, Sandro Teixeira Moita

ARTIGOS

Encomiendas tecnológicas de innovación para obtener sistemas complejos de defensa 127

Wankley Lima de Oliveira, Janaina Rodrigues Marcos Dantas de Sousa Oliveira, Jorge Marques de Campos Júnior, Patrícia de Oliveira Matos

El papel trinitario del Ejército Brasileiro: bases de una fuerza "multitarea" 147

Oscar Medeiros Filho, Marcelo de Jesus Santa Bárbara

Propuesta de un índice para la diplomacia deportiva en el contexto militar 167

Delon Philbert Willis, Angela Nogueira Neves

La articulación entre diplomacia y poder militar en las grandes estrategias del Barão do Rio Branco y Amorim 185

Walter Maurício Costa de Miranda, Alexandre Rocha Violante, Marcelo Mello Valença

Estados Unidos, China y la transición de poder en el siglo XXI 207

Eduardo Migowski

El tema como marco: una oportunidad para la sinergia entre Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas 223

Luiz Eduardo Maciel Lopes

RESEÑAS DE LIBROS

The fifth domain: defending our country, our companies and ourselves in the age of cyber threats

Rafael Gonçalves Mota

245



La historia militar brasileña de luto

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

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

Sandro Teixeira Moita 

Exército Brasileiro.
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
sandrotm@gmail.com

Es con pesar que abrimos este editorial informando el fallecimiento de un ilustre miembro del Consejo Científico de la Colección Meira Mattos, el doctor **Francis (Frank) Daniel McCann Junior (1938-2021)**, que falleció el 2 de marzo de 2021.

Frank McCann, como era conocido popularmente en Brasil, nació en Bloomington, Indiana, EUA, el 15 de diciembre de 1938, murió el 2 de marzo de 2021. Se graduó en Historia de la Universidad de Niágara (1960), hizo su maestría en la Universidad de Kent (1962) y su doctorado en la Universidad de Indiana (1967).

En los Estados Unidos enseñó en la Universidad de Wisconsin, la Universidad de River Falls y la Academia Militar de los Estados Unidos en West Point, antes de llegar a la Universidad de New Hampshire (UNH), donde permaneció desde 1972 hasta 2007, donde escribió varias de sus obras más conocidas. En Brasil, actuó como profesor visitante en la Universidad de Brasília y la Universidad Federal de Rio de Janeiro.

Su relación con el país comenzó en 1965, cuando obtuvo una beca Fulbright para estudiar las relaciones Brasil-Estados Unidos, donde vivió con su familia (esposa Diane e hijas Teresa Bernadette y Katherine Diane) y volvió varias veces para investigar y fraternizar con amigos hechos a lo largo de las décadas. Frank McCann también recibió formal e informalmente a varios investigadores brasileños en los Estados Unidos, ayudando en sus investigaciones. Por sus estudios, Itamaraty le dio el título de Comendador de na Ordem do Rio Branco (1987) y el Exército Brasileiro la medalla del Pacificador (1995).

El 'brasilianista' de 82 años dejó una extensa obra compuesta por libros, capítulos, artículos, reseñas y otros. Su investigación dedicada al estudio de las Fuerzas Armadas brasileñas ha producido libros como: *A Aliança Brasileira Americana, 1937-1945*; *Soldados do Pátria: uma História do Exército Brasileiro, 1889-1937*; y *O Brasil e os Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial*. En el momento de la publicación de este último libro, McCann promovió una conferencia en ECEME. Oportunidad en la que también impartió un minicurso sobre cómo investigar métodos y técnicas, para estudiantes civiles y militares del Programa de Posgrado en Ciencias Militares. La facilidad de tratamiento, la disponibilidad y la amabilidad cautivaron a los estudiantes de la época.

La escritura de la historia es hecha por hombres con un profundo compromiso con sus temas y objetos de investigación. Hombres que dedican toda una vida a entender a otros individuos, sus instituciones y dinámicas. Frank McCann fue uno de estos hombres que dejó un enorme legado que todavía será leído por generaciones de estadounidenses, brasileños y otros académicos. La colección Meira Mattos reconoce al gran investigador que fue McCann, con aportaciones relevantes en el campo de las Ciencias Militares, y agradece el privilegio de haber sido miembro del Consejo Científico de la revista.

Encomiendas tecnológicas de innovación para obtener sistemas complejos de defensa

Public procurement of innovation for obtaining complex defense systems

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo analizar el modelo de compras públicas por Encomiendas Tecnológicas (ETEC) aplicadas a la obtención de sistemas complejos de defensa, las oportunidades generadas a partir de este tipo de contratación, así como la seguridad jurídica en emplearlas. La investigación se ha desarrollado por medio de revisión bibliográfica y documental, a la luz de la literatura que aborda el proceso de obtención de productos de defensa en Brasil, ya que las ETEC podrían beneficiar a la base industrial de defensa nacional en el desarrollo de soluciones tecnológicas capaces de sustituir opciones suministradas en el mercado internacional, las cuales, históricamente, son blanco de restricciones y embargos por parte de los países detentores del control de tecnologías sensibles. El estudio demuestra que a pesar de las posibilidades de emplear las ETEC, que dispone la legislación brasileña, pocos procesos para obtener sistemas de defensa se han realizado por medio de ese mecanismo de compras públicas, durante el periodo contemplado por esta investigación. El estudio ha permitido, también, llegar a la conclusión que en función de la complejidad de ese proceso, la plena utilización de las ETEC solo será posible por medio de la elaboración de una reglamentación interna del Ministerio de Defensa, aprobada por los órganos de control y con los debidos detalles que se deben seguir durante la contratación de un producto de defensa (PRODE).

Palabras Clave: Encomiendas Tecnológicas. ETEC. Obtención. Sistemas Complejos de Defensa.

Abstract: This paper aims to analyze the Public Procurement of Innovation (PPI) model applied to obtain complex defense systems, the opportunities generated from this type of contracting, as well as the legal security in their employment. The research was developed through bibliographic and documentary review, in the light of the literature that addresses the process of obtaining defense products in Brazil, since PPI could benefit the national defense industrial base in the development of technological solutions capable of replacing options provided in the international market, which historically have been subject to restrictions and embargoes by countries that have control over sensitive technologies. The study demonstrated that despite the possibility provided by the legislation, few processes for defense systems acquisitions have been carried out through PPI, until now. The research allowed to conclude that due to the complexity of a process of complex defense systems acquisitions, the full use of PPI will only be possible through the elaboration of an internal regulation to the Ministry of Defense, approved by the Audit Institutions, with the details of the process to be followed when contracting a product through an PPI.

Keywords: Public Procurement of Innovation. PPI. Acquisition. Complex Defense Systems.

Wankley Lima de Oliveira 

Força Aérea Brasileira.
Primeiro Esquadrão do Oitavo Grupo
de Aviação (1o/8o GAV)
Natal, RN, Brasil
wankleylima@gmail.com

**Janaina Rodrigues Marcos Dantas
de Sousa Oliveira** 

Força Aérea Brasileira.
Estado-Maior da Aeronáutica.
Brasília, DF, Brasil.
contatojanamarcos@gmail.com

Jorge Marques de Campos Júnior 

Força Aérea Brasileira. Estado-Maior
da Aeronáutica.
Brasília, DF, Brasil.
marquesjmcj@fab.mil.br

Patrícia de Oliveira Matos 

Força Aérea Brasileira. Universidade da
Força Aérea (UNIFA).
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
pomatos@hotmail.com

Recibido: 29 oct. 2020

Aprobado: 18 dic. 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 obtención de Productos de Defensa (PRODE) es una actividad bastante compleja por incluir tecnologías de punta, elevadas cantidades de recursos financieros y por desarrollarse, vía de regla, en un ambiente de incertezas tecnológicas, restricciones de exportación, delimitación tecnológica e imprevisibilidad presupuestaria. Cuando la obtención está relacionada a Sistemas Complejos de Defensa, los cuales en su gran mayoría son también Productos Estratégicos de Defensa (PED)¹, las decisiones involucradas se vuelven aún más complejas, ya que pueden causar reflejos en otras expresiones del Poder Nacional.

El término sistema, según Blanchard y Blyler (2016), es una combinación compleja de recursos (humanos, materiales, equipamientos, hardware, software, instalaciones, datos, informaciones, servicios etc.) integrados de manera de atender a un requisito operacional especificado. Aún de acuerdo con esos autores, un sistema está concebido para desempeñar una función específica, o una serie de funciones, con el objetivo de resolver una necesidad identificada. Esa concepción encuentra respaldo en los conceptos defendidos por Bertalanffy (1977), considerado el creador de la Teoría General de los Sistemas (TGS), que los describen como un conjunto de unidades en interrelaciones mutuas.

Con relación a un sistema complejo, Mitchell (2009) aclara que se trata de un sistema con un gran número de agentes interactuados que exhiben comportamientos no triviales y autoorganizados. La autora considera también que tales sistemas involucran procesamientos sofisticados de información y adaptación vía aprendizaje o evolución. Complementando esta definición, Oliveira (2009) añade que los sistemas complejos son productos desarrollados con el fin de atender demandas específicas y, por tanto, requieren una elevada capacidad de integración de conocimientos y competencias (OLIVEIRA, 2009).

Un sistema de defensa, a su vez, se lo considera complejo cuando posee, entre sus características, un ciclo de producción extenso, elevado costo unitario, interfaces complejas y alta intensidad de ingeniería (HOBDAY, 1998). Son ejemplos de sistemas complejos de defensa las aeronaves militares, los submarinos, vehículos blindados de combate, misiles, satélites y sus subsistemas, entre otros.

Con relación al proceso de obtención de productos de defensa, se verifica, según el Ministerio de Defensa, que la *obtención* es la sistemática para obtener un PRODE, de manera conjunta o no, basada en capacidades militares y que esté relacionada a los intereses estratégicos nacionales (BRASIL, 2018a).

En Brasil, la obtención de productos de defensa se hace por medio de contrataciones², cuyas normas están consolidadas en la Ley nº 8.666/93 y en sus alteraciones posteriores. Esta ley busca asegurarle al sector público la competición justa entre los licitantes, la imparcialidad en el juicio y la garantía de la selección de las propuestas más ventajosas para los bienes y servicios demandados por los órganos gubernamentales. Sin embargo, algunas particularidades de las obtenciones de productos de defensa, como la inexistencia de soluciones en el mercado interno, la necesidad de

1 Producto Estratégico de Defensa es “todo PRODE que, por contenido tecnológico, por la dificultad de obtención o por la imprescindibilidad, sea de interés estratégico para la defensa nacional” (BRASIL, 2018a, p. 1).

2 Por especificidad, las contrataciones para obtención de Productos de Defensa puede ocurrir, también, por medio de dispensa de licitación o inexistencia. Entre los motivos que justifican la dispensa de licitación están los Acuerdos Internacionales, los casos relacionados a la Seguridad Nacional (Decreto nº 2.225, 1997) y los productos ligados a investigación y desarrollo (BRASIL, 1993).

desarrollo tecnológico y la presencia de riesgo tecnológico, demandan un trato más específico por parte de la legislación nacional (DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA DE DEFENSA, 2011).

En este contexto de dificultades diversas, no solo el sector de defensa, sino todos los demás sectores públicos, involucrados en la adquisición de equipamientos de elevado contenido tecnológico, necesitaron cambios en la legislación para viabilizar nuevas modalidades de obtención, sobre todo las que involucran investigación y desarrollo de productos. Es en este escenario que surge la opción de Encomienda Tecnológica.

La Encomienda Tecnológica (ETEC) es un modelo de compra pública en que un órgano o una entidad de la administración pública podrá contratar un servicio de investigación, desarrollo o una innovación para la solución de problemas técnicos específicos (BRASIL, 2018b). Esta opción está establecida por medio de un vínculo contractual que tiene por característica la existencia de desarrollo y riesgo tecnológico. El proceso de desarrollo se puede realizar por una empresa solamente o por un consorcio de empresas.

La citada modalidad de compras públicas representa, por tanto, la consolidación de una serie de adaptaciones en la legislación que trata sobre tecnología, innovación e incentivos fiscales, haciendo necesario el análisis de sus posibilidades y del aparato legal necesario para su ejecución. En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo analizar el modelo de compras públicas por Encomiendas Tecnológicas (ETEC) aplicadas a la obtención de sistemas complejos de defensa, las oportunidades generadas a partir de este tipo de contratación, así como la seguridad jurídica en emplearlas.

Para viabilizar la consecución de este objetivo, la metodología empleada constituye una investigación exploratoria documental en toda la legislación que rige el tema, como el Nuevo Marco Regulatorio Legal de la Ciencia, Tecnología e Innovación, el Decreto nº. 5.798/2006, llamado de Ley del Bien, la Ley no 10.973/2004, que prevé el uso de ETEC, la Directriz del Comando de la Aeronáutica que versa sobre el Ciclo de Vida de Sistemas y Materiales de la Aeronáutica (DCA 400-6), entre otras. Se levantaron también documentos públicos de la Agencia Espacial Brasileña (AEB), como notas técnicas y estudios preliminares, en el sentido de identificar las principales prácticas desarrolladas por la Agencia en procesos de obtención realizados por medio de ETEC. Además de la investigación documental, se realizó una revisión bibliográfica relacionada a la innovación tecnológica para identificar el empleo de ETEC en contratos públicos del sector de defensa nacional, además de un abordaje sobre los sistemas complejos de defensa, las particularidades aplicables a la obtención en el sector de defensa, y los posibles embargos a los cuales ese sector se lo somete.

El presente artículo está dividido en cinco secciones. Tras esta introducción, en la segunda sección se presentan las modificaciones ocurridas en las leyes orientadas hacia la innovación tecnológica, con énfasis en los aspectos legales y las posibilidades proporcionadas por las ETEC. En la tercera sección, se abordan sistemas complejos de defensa que se obtuvieron en Brasil por medio de ETEC, así como los principales obstáculos en la adopción de esta modalidad de contratación por las Fuerzas Singulares. En la cuarta sección se presenta una iniciativa de ETEC realizada por la Agencia Espacial Brasileña (AEB), relacionada a la de encomienda de un sistema de navegación, cuyos resultados pueden contribuir con el aprendizaje sobre el tema, principalmente en el empleo en procesos de compras realizadas por las Fuerzas Armadas brasi-

leñas. Finalmente, en la última sección, están sintetizadas las conclusiones obtenidas a partir del análisis de las encomiendas tecnológicas del sector de defensa.

2 Innovación y encomiendas tecnológicas: aspectos legales y oportunidades

Según Dosi (1988), la innovación está referida a la búsqueda, al descubrimiento, a la experimentación, desarrollo, imitación y adopción de nuevos productos, nuevos procesos de producción y nuevas formas de organización. Para Longo y Moreira (2013, p. 9), la innovación resulta de un “proceso que involucra interacciones entre ciencia, tecnología, investigación, desarrollo experimental, tecnología industrial básica, ingeniería y otras actividades que ocurren dentro, fuera y entre empresas”. Según los autores, el proceso de innovación depende de diversos factores, como políticas públicas, marco regulador formal y prácticas usuales de las organizaciones, de los proveedores y, en un aspecto más amplio, de la sociedad en general.

En ese mismo sentido, Freeman (1995) observa que el proceso de innovación es permanente e irreversible, sobre todo en el ambiente de una empresa, ya que la ausencia de innovación puede implicar su desaparición. A pesar de esto, el autor resalta también la importancia de pensar la innovación como parte de un sistema *nacional de innovación*, vinculado a política científica, tecnológica e industrial.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la innovación tecnológica es un conjunto de diligencias científicas, tecnológicas, organizacionales, financieras y comerciales, incluyendo la inversión en nuevos conocimientos, que se destinan a llevar a la realización de productos y procesos tecnológicamente nuevos y/o significativamente mejorados (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2002). En un concepto más restrictivo, el Decreto nº. 5.798/2006, que reglamentó la llamada Ley del Bien, define innovación tecnológica como:

La concepción de nuevo producto o proceso de fabricación, bien como la añadidura de nuevas funcionalidades o características al producto o proceso que implique mejoras incrementales y efectiva ganancia de cualidades o productividad, resultando mayor competitividad en el mercado (AGBI, 2020, nuestra traducción).

Por tanto, la innovación tecnológica está relacionada a la concepción de un nuevo producto o proceso aún no conocidos, cuyas características sean diferentes de las existentes en determinada institución. Está relacionada también a la añadidura de nuevas funcionalidades, siendo necesario que las características de los productos innovadores sean sustancialmente mejoradas o que impliquen mejoras incrementales, debiendo generar, por tanto, ventajas y beneficios para la institución (AGBI, 2020).

También en el Manual de Oslo se señala la innovación como la implementación de un producto, proceso, métodos organizacionales, o de negocios, nuevos o significativamente mejorados. Las actividades de innovación serían, por tanto, las etapas científicas, tecnológicas, organizacionales, financieras y comerciales que llevan al incremento de esos productos o procesos (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2005).

A pesar de ser una concepción de fácil entendimiento, la aplicación del concepto a la realidad de las empresas puede ser más compleja. Cuando es considerado el sector productor de bienes y servicios para la Defensa Nacional, esa complejidad tiende a ser aún mayor. Azevedo (2018), que divide las innovaciones entre tecnológicas y no tecnológicas, define la innovación en el sector de Defensa como la implementación de un producto (bien o servicio), o de un proceso, método de marketing u organizacional, nuevos o significativamente mejorados, capaces de alterar a la organización, preparación y empleo del Poder Militar.

Aún con relación a la innovación en el sector de defensa, el Estado brasileño modificó la legislación que trata el asunto, con el objetivo de fomentar el desarrollo tecnológico nacional e incentivar la Base Industrial de Defensa (BID). Esa participación del Estado se debe también a la necesidad de que los productos nacionales, obtenidos por medio de inversiones en Investigación, Desarrollo e Innovación (PD&I), se vuelvan más competitivos en un mercado cada vez más feroz.

En Brasil, la política de incentivos fiscales comenzó en 1994, con el Programa de Desarrollo Tecnológico Industrial (PDTI)³, cuyo objetivo fue estimular al sector privado en el área de investigación e innovación, de forma de posibilitar la creación de nuevos procesos y productos o mejorar sus características, con el objetivo de aumentar el nivel de competitividad de las empresas brasileñas, por medio de incentivos fiscales destinados a la capacitación tecnológica de la industria (FORMIGONI et al., 2009).

A pesar de la relevancia del PDTI, el surgimiento de nuevas demandas del mercado exigió del Estado la aprobación de otras legislaciones en el sentido de perfeccionar el incentivo a la capacidad nacional de promover innovaciones tecnológicas e investigación y Desarrollo (P&D), conforme se puede observar en la Figura 1.

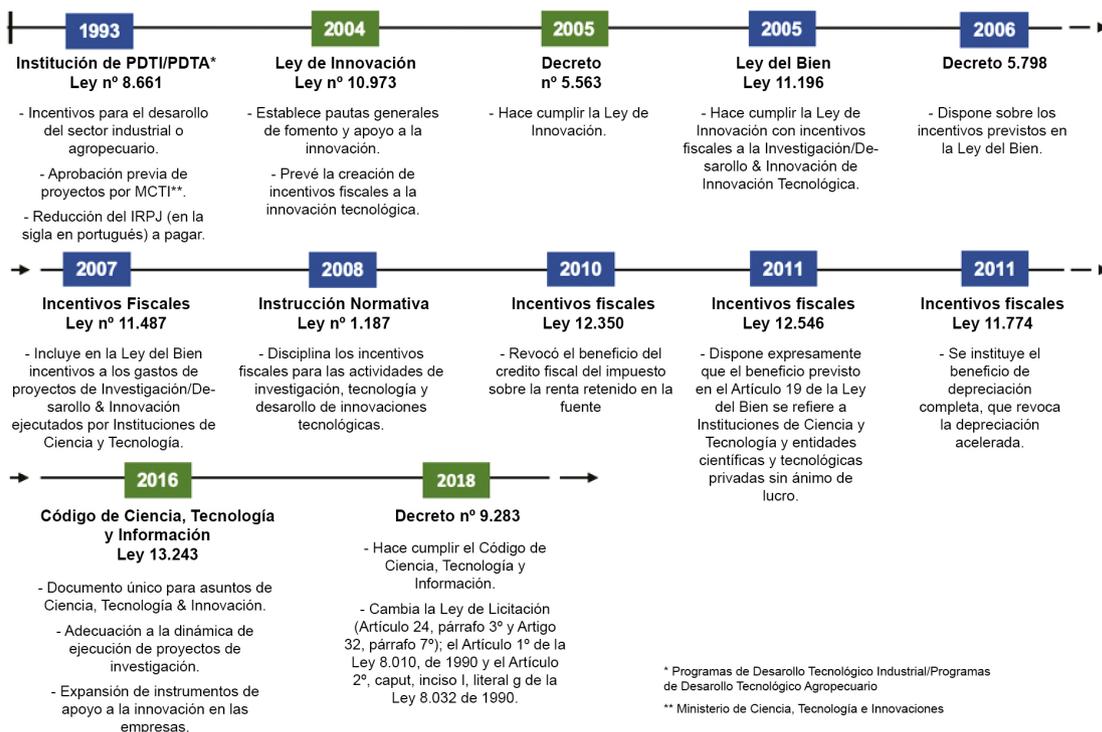
A respecto de la importancia de las legislaciones mencionadas, cabe destacar la relevancia del Nuevo Marco Regulatorio Legal de la Ciencia, Tecnología e Innovación⁴. Esta legislación altera reglas importantes y apunta a facilitar la creación de un ambiente de innovación más dinámico en Brasil. La mencionada ley busca favorecer al ambiente de innovación por medio de la promoción de las actividades científicas y tecnológicas, considerándolas estratégicas para el desarrollo económico y social; por la promoción de la cooperación e interacción entre los entes públicos, entre los sectores público y privado y entre empresas; por el estímulo a la actividad de innovación en las empresas y en las Instituciones de Ciencia y Tecnología (ICT); y por la simplificación de procedimientos para gestión de proyectos de ciencia, tecnología e innovación y adopción de control por resultados en su evaluación (SEBRAE, 2020).

Para el sector de defensa, que trabaja con sistemas complejos los cuales operan en la frontera de tecnología existente, este Nuevo Marco Regulatorio podrá traer avances por la inclusión de medidas para estímulo a la innovación en las empresas, como las Encomiendas Tecnológicas (ETEC).

3 El PDTI fue instituido por la Ley nº 8.661, del 02 de junio de 1993, la cual dispone sobre los incentivos fiscales para la capacitación tecnológica de la industria y de la agropecuaria, y da otras providencias.

4 La Ley nº 13.243, de 2016, dispone sobre estímulos al desarrollo científico, a la investigación, a la capacitación científica y tecnológica y a la innovación y fue reglamentada por el Decreto nº 9.283, de 2018.

Figura 1 - Legislación orientada hacia la innovación tecnológica



Fuente: Adaptado de ABGI (2018).

2.1 Encomienda tecnológica y la seguridad jurídica del proceso

En función de las dificultades relacionadas al acceso de las tecnologías sensibles, sobre todo las volcadas hacia el sector espacial y el de defensa, una alternativa viable para países como Brasil es el desarrollo autóctono de soluciones tecnológicas⁵ por medio de la investigación nacional, de forma de contornear su actual dependencia tecnológica (ANDRADE; SANTOS, 2018).

Según Longo y Moreira (2018), tecnología sensible es aquella que da origen a productos sensibles y/o de uso dual, como por ejemplo, las tecnologías espacial y nuclear. Según los autores, las tecnologías sensibles son controladas por un país, o un grupo de países, que consideran que “no se debe dar acceso a otros países, durante cierto tiempo, hipotéticamente por razones de seguridad”.

En ese escenario, a pesar de que la ETEC sea una posibilidad disponible para la búsqueda de soluciones de problemas tecnológicos que involucran intereses nacionales, algunas acciones deben ser tomadas por los órganos contratantes para garantizar la seguridad jurídica del proceso.

Uno de los grandes problemas enfrentados en procesos de obtención de productos de defensa por medio de desarrollo es obedecer al mismo rito, previsto para las demás compras gubernamentales, establecido en la Ley nº 8.666/93 (Departamento de Defensa de Industria, 2011).

5 Solución tecnológica es la aplicación de una tecnología o know-how orientado a satisfacer las necesidades de creación/modificación/mejoría de un producto o proceso de empresas o instituciones (ALBUQUERQUE et al., 2015, p. 250).

Esta legislación demanda, en la fase inicial del proceso, una secuencia de actos que no contemplan algunos factores directamente relacionados con la obtención de productos de defensa, como la existencia de riesgo tecnológico.

En ese contexto, los órganos públicos encuentran una gran dificultad en obtener el producto adecuado a sus necesidades y cumplir todos los procedimientos previstos en la legislación en vigor. Esos procedimientos, a pesar de demandar tiempo, recursos humanos y materiales, son necesarios para garantizar la seguridad jurídica en un proceso de obtención por medio de una ETEC.

Sobre este asunto, la Ley de Licitaciones y Contratos de la administración pública exige que el contratante describa los requisitos técnicos operacionales del objeto a ser adquirido de modo que los interesados tengan plenas condiciones de identificar la naturaleza del problema técnico existente, como también tener una visión global del producto, del servicio o del proceso innovador que podrían obtener. La dificultad de esa actividad reside en la descripción de las especificaciones técnicas del objeto a ser desarrollado, debido a la complejidad de la actividad de investigación, desarrollo e innovación o por involucrar soluciones innovadoras no disponibles en el mercado.

En suma, el órgano contratante deberá describir las necesidades técnico operacionales de tal forma que permita a los interesados la identificación de la naturaleza o el problema técnico. En la práctica, cuanto más complejo sea el sistema a ser encomendado, más difícil se hace la descripción de los requisitos y mayor será el riesgo tecnológico involucrado.

La existencia de riesgo tecnológico, es una de las principales características de las ETEC. Se trata de la posibilidad de fracaso en el desarrollo de una solución, derivado del proceso cuyo resultado es incierto en función del conocimiento técnico científico restringido a la época en que se decide por la adquisición de un producto.

Con miras a la licitud de los procedimientos, las consultas, las respuestas de los potenciales contratados y todos los demás actos relacionados a las ETEC deberán ser anexados al proceso de contratación, exceptuando los casos en que información de naturaleza industrial, tecnológica o comercial deban ser mantenidas bajo sigilo (BRASIL, 2018b).

Aún en lo que concierne al mantenimiento del recorrido de la licitud, la legislación establece que el órgano o la entidad de la administración pública contratante podrá crear, por medio de acto de su autoridad máxima, un comité técnico de especialistas para asesorar a la institución en la definición del objeto de la encomienda, en la elección del futuro contratado, en el monitoreo de la ejecución contractual y en las demás funciones previstas en el Decreto no 9283/2018. Se trata, por tanto, de un estudio de viabilidad a ser realizado por intermedio de un grupo de especialistas en varios asuntos. Ese estudio, previsto en algunas legislaciones⁶ volcadas para la adquisición de productos de defensa, consiste de un minucioso examen de la planificación realizada hasta el momento, con vistas a verificar la consistencia de su estructura, su coherencia con los objetivos pretendidos y la confiabilidad de los datos constatados (BRASIL, 2007).

Otro factor de seguridad jurídica para el proceso es la determinación de los parámetros mínimos aceptables para el recibimiento del producto, del servicio o del proceso relacionado a la encomienda. En suma, se trata de una definición precisa de los requisitos técnicos, logísticos e industriales necesarios para la ETEC de que se trata.

⁶ La Directriz del Comando de la Aeronáutica (DCA 400-6) versa sobre el Ciclo de Vida de Sistemas y Materiales de la Aeronáutica que comprende desde la fase de concepción del producto hasta la fase de descarte (BRASIL, 2007).

La celebración del contrato de ETEC exige también que el órgano contratante obtenga el producto con las condiciones más ventajosas de contratación. La legislación exige la realización de una negociación transparente, con la documentación pertinente anexada a los autos del proceso de contratación, con excepción de las eventuales informaciones de naturaleza industrial, tecnológica o comercial que deban ser mantenidas bajo sigilo. Además, la elección del contratado será orientada para la mayor probabilidad de alcance del resultado pretendido por el contratante, y no necesariamente para el menor precio o costo. En ese caso, la administración pública podrá utilizar, como factores de elección, la competencia técnica, la capacidad de gestión, las experiencias anteriores, la calidad del proyecto presentado u otros criterios significativos de evaluación del contratado (MONTEIRO, 2020).

Un factor adicional para la garantía jurídica del proceso es la necesidad de aprobación previa del proyecto específico elaborado por el contratado. Este proyecto debe tener el cronograma físico financiero, la observancia a los objetivos a ser alcanzados por la ETEC, los requisitos que permitan la aplicación de los métodos y de los medios indispensables a la verificación del andamio del proyecto en cada etapa, además de otros elementos establecidos por el contratante. El análisis previo en comento puede ser realizado por el comité técnico de especialistas establecido por el órgano contratante.

2.2 Las oportunidades generadas por la encomienda tecnológica

La principal oportunidad generada por la ETEC es facilitar la interacción entre el demandante y el proveedor, ya que existe la posibilidad de dispensa de la licitación. Sin embargo, para viabilizar esa interacción, es necesario un contrato entre las partes que establezca el objeto, el cronograma físico financiero y las normas sobre la propiedad intelectual (BRASIL, 2018b).

La ETEC permite también que los órganos y las entidades de la administración pública puedan contratar directamente una Institución Científica, Tecnológica y de Innovación (ICT), pública o privada, o aún, entidades de derecho privado sin fines lucrativos o empresas, aisladamente o en consorcio, volcadas hacia actividades de investigación, siempre que tengan reconocida capacitación tecnológica en el sector.

El objetivo de la ETEC es, por tanto, la realización de actividades de investigación, desarrollo e innovación que involucran riesgo tecnológico, para la solución de problema técnico específico u obtención de producto, servicio o proceso innovador (BRASIL, 2018b).

Teniendo en cuenta las dificultades que involucran el desarrollo de sistemas complejos de defensa, la legislación pasó a considerar la existencia de riesgo tecnológico en el transcurso del proceso. Según el decreto regulatorio⁷, los riesgos tecnológicos están relacionados a la "posibilidad de fracaso en el desarrollo de solución, derivado del proceso en que el resultado es incierto en función del conocimiento técnico científico insuficiente a la época en que se decide por la realización de la acción" (BRASIL, 2018b, p. 2).

Para los casos de contrataciones cuyo objeto involucre riesgo tecnológico, la Encomienda Tecnológica admite que el producto obtenido por la contratación pueda ser diferente de lo deseado, en función de la incerteza tecnológica existente. Además, este nuevo dispositivo legal posibilita la discontinuidad del contrato por inviabilidad técnica o económica durante su desarrollo.

⁷ El Decreto nº 9.283, de 2018, establece medidas de incentivo a la innovación y a la investigación científica y tecnológica en el ambiente productivo, con vistas a la capacitación tecnológica, al alcance de la autonomía tecnológica y al desarrollo del sistema productivo nacional y regional.

Otra posibilidad generada por la ETEC es la inclusión de los costos de las actividades que preceden a la introducción de la solución, del producto, del servicio o del proceso innovador en el mercado. De esa forma, la fabricación de prototipos; el escalonamiento, como planta piloto para la prueba de concepto, tests y demostración; y la construcción de la primera planta en escala comercial, cuando haya interés de la administración pública en el suministro de estos ítems, pueden formar parte del objeto del contrato.

El Nuevo Marco Regulatorio en comento repercute directamente entre las entidades de la Administración Pública que promueven actividades de investigación y desarrollo y realizan contratos con base en el Art. 24 de la Ley nº 8.666/93, ya que esa nueva legislación aleja la necesidad de realizar licitación para contratar bienes, insumos, servicios y obras en los casos en que el objeto del contrato esté vinculado a proyectos de investigación y debidamente aprobados por la Administración, lo que representa seguridad jurídica para los actores involucrados.

En nota técnica publicada por la Agencia Espacial Brasileña (AEB) (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020c), se hace claro que la ETEC solamente se aplica en los casos en que ocurra la inexistencia de soluciones disponibles en el mercado, para el problema que el Estado trata de solucionar, por intermedio de contratación (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020a). Esa consideración es importante porque la ETEC se vuelve una opción a ser utilizada solamente en casos bien específicos. Se trata, por tanto, de una excepción entre los instrumentos de contratación disponibles por la legislación brasileña, ya que presupone la asunción de una parte significativa de los riesgos tecnológicos por parte del Estado.

Cabe destacar que, cuando se busca la obtención de soluciones tecnológicas, aunque existan opciones disponibles en el mercado, se debe considerar la posibilidad de restricciones y embargos por parte de los países propietarios de la tecnología. En el sector espacial y de defensa puede ser citado, como ejemplo, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR), del cual Brasil es signatario y que afectó el desarrollo de vehículos lanzadores de satélites nacionales (LONGO; MOREIRA, 2018). Tales embargos pueden significar retrasos y, en situaciones más extremas, hasta el cierre de las actividades relacionadas (SANTOS, 1996).

Sin embargo, dada la importancia de la ETEC para encomiendas que involucren riesgos tecnológicos, la necesidad de mecanismos de control ocasiona dificultades en la aplicación de la legislación en tela, lo que en la práctica hace que la utilización de la modalidad ETEC una opción poco practicada por los órganos públicos brasileños.

3 Obtención de sistemas complejos de defensa y encomiendas tecnológicas

La posibilidad de realizar compras públicas en Brasil por medio de Encomienda Tecnológica existe desde la promulgación de la Ley nº 10.973/2004⁸. Esta posibilidad favorece la obtención de productos complejos de defensa por varios factores, entre ellos, la opción de desarrollar una solución tecnológica aún no disponible en el mercado.

8 Las ETEC son previstas en el art. 20 de la Ley no 10.973/2004, con redacción dada por la Ley no 13.243/16 y reglamentación dada por el Decreto no 9.283/2018. Según el inciso XXXI del art. 24 de la Ley no 8.666/1993, las ETEC son dispensadas del proceso de licitación (RAUEN, 2019, p. 7).

Sin embargo, a pesar de las opciones disponibles por la ETEC, pocos procesos de obtención de productos de defensa fueron desarrollados por las Fuerzas Armadas (FA), por medio de ese dispositivo, hasta el presente momento. Según Barbosa y Rauen (2019), solamente en cinco ocasiones, las FA realizaron procesos de obtención utilizando este dispositivo legal, conforme se puede observar en la Tabla 1.

Tabla 1 – Encomiendas Tecnológicas desarrolladas por las Fuerzas Armadas brasileñas

Fecha	Contratante	Proveedor	Objeto	Valor del Contrato (R\$ corrientes)
06/12/10	Centro Tecnológico del Ejército	Orbisat	Servicios técnicos especializados para la actualización tecnológica de cinco radares de defensa antiaérea de baja altura (Sistema de Acompañamiento de Blancos Aéreos Basado en Emisión de Radiofrecuencia – SABER M60)	2.973.000,00
21/08/14	Fundación de Apoyo a la Investigación, Desarrollo e Innovación del Ejército Brasileño	CPqD	Servicios técnicos especializados relacionados a los servicios de modelaje P&D de un módulo de forma de onda para uso en la faja de frecuencia de high frequency (HF)	4.580.000,00
04/11/14	Ejército Brasileño	Hidromec	Contratación de servicio para desarrollo de la Plataforma de Integración del Proyecto Radio Definido por Software de Defensa (RDS-Defensa), versión vehicular	2.399.895,00
07/12/18	Marina do Brasil	Instituto de Investigaciones Energéticas y Nucleares	Desarrollo de tecnologías para la aceleración de protones a láser para aplicaciones nucleares	14.860.000,00
20/09/19	Ejército Brasileño	Opto	Servicio de P&D del monóculo de imagen térmica OLHAR	2.879.204,45

Fuente: Adaptado de Barbosa y Rauen (2019).

Del análisis de la Tabla 1, es posible desprender que, a pesar de las posibilidades suministradas por las ETEC, las FA brasileñas poco utilizaron ese recurso. Sobre esta situación, Barbosa y Rauen (2019) citan que es evidente el hecho de que las ETEC son subutilizadas en el conjunto de estrategias de desarrollo tecnológico nacional. En ese sentido, cuando se analiza la obtención de productos complejos de defensa, la misma conclusión puede ser obtenida.

También es posible observar que no hubo participación del Comando de la Aeronáutica en ningún proceso de obtención por intermedio de ETEC, a pesar de la existencia de proyectos, en el ámbito de ese Comando, directamente volcados para el desarrollo de soluciones tecnológicas. A pesar de haber sido firmado en 2009, el contrato de desarrollo de la aeronave carguera KC-390 (Proyecto

KC-X)⁹ es un ejemplo de obtención de productos de defensa que podría haber sido contemplado por intermedio de una ETEC.

En proyectos complejos como el KC-X, la utilización de las ETEC sería una garantía de que posibles problemas, en el desarrollo de la solución contratada, no ocasionaran conflictos entre contratados y contratantes. En el caso de KC-X, por haber sido un proyecto contratado por medio de una dispensa de licitación, ocurrió el riesgo de no producir los prototipos de acuerdo con las reglas contractuales, en función de los riesgos tecnológicos existentes en una actividad compleja como el desarrollo de una aeronave.

La ETEC posibilita la utilización de maneras variables de remuneración para que se utilicen en las contrataciones: precio fijo, precio fijo más remuneración variable de incentivo, reembolso de costos sin remuneración adicional, reembolso de costos más remuneración variable de incentivo y reembolso de costos más remuneración fija de incentivo (BRASIL, 2018b). Estas opciones de remuneración permiten que el riesgo tecnológico existente pueda ser compartido entre las empresas y la administración pública, así como posibilita amenizar la dificultad de estimar un precio para una solución aún en fase de desarrollo.

Así, con relación al Proyecto KC-X, es importante destacar que ese emprendimiento utilizó la forma de contratación (o de remuneración de la empresa contratada) por precio fijo, por medio del cual todos los riesgos quedan bajo la responsabilidad de la empresa contratada.

Sobre esa forma de contratación por precio fijo, a pesar de parecer ventajosa para el contratante, en la práctica, las empresas contratadas tienden a incluir toda la incerteza del proyecto en el precio definido en contrato, lo que encarece el proyecto (BARBOSA; RAUEN, 2019). En ese sentido, el desarrollo de los dos prototipos de la aeronave carguera KC-390 tuvo un costo estimado de 5 mil 900 millones de reales. Ese costo por desarrollar las dos unidades del carguero es, visiblemente, bien elevado cuando se lo compara al valor de las 28 aeronaves previstas para el Proyecto KC-390, que costará alrededor de 16 mil 200 millones de reales (BRASIL, 2020).

Además de esto, de acuerdo con Barbosa y Rauén (2019), el instrumento legal elegido para desarrollar el KC-X trajo riesgos considerables para la empresa Embraer, ya que los contratos de inexigibilidad de licitación no preveían la existencia de riesgos tecnológicos.

Cabe destacar que a respecto de la existencia de la modalidad ETEC para la obtención de productos complejos de defensa, posiblemente el poco conocimiento y experiencia del cuerpo jurídico del gobierno federal y de las Fuerzas Armadas sobre la aplicación de la citada legislación (Vide la baja utilización verificada en la Tabla 1), bien como la dificultad en encuadrar el objeto de determinadas adquisiciones en la modalidad ETEC, hacen que ese dispositivo no sea aplicado en su plenitud.

La dificultad en encuadrar un producto de defensa en una ETEC es factor relevante para la definición, o no, del uso de esta modalidad en el proceso de adquisición. En ese aspecto, las incertezas referentes al riesgo tecnológico, vía de regla, no son los únicos factores relevantes en la

⁹ El Proyecto KC-X persiguió el desarrollo de dos prototipos de una aeronave de transporte militar y reabastecimiento en vuelo para complementar y eventualmente sustituir las aeronaves C/KC-130 de la Fuerza Aérea Brasileña en la realización de las misiones de transporte aéreo logístico, SAR (Búsqueda y Rescate) y reabastecimiento en vuelo, entre otras. De manera más amplia, el Proyecto también apuntó a promover la capacitación tecnológica de la Aeronáutica y de la industria aeroespacial brasileña y aumentar la capacidad operacional de la Fuerza Aérea Brasileña, por intermedio del desarrollo y posterior adquisición de las aeronaves KC-390 (BRASIL, 2018).

definición de la empresa contratante. En muchos casos, los problemas relacionados a embargos internacionales, por ejemplo, pueden tener una gran importancia cuando se trata de productos complejos de defensa, en función de la importancia estratégica que esos ítems tienen para la soberanía nacional (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020b).

Sobre este tipo de impasse, el Ministerio de Salud, que es actualmente uno de los principales utilizadores de la modalidad ETEC, percibió la necesidad de actuar de forma conjunta con otras instituciones¹⁰ para resolver posibles dificultades de entendimiento y aplicación de las ETEC en la solución de problemas relacionados a los Ministerios (BRASIL, 2017). En ese sentido, la promulgación del Decreto no 9.245¹¹, del 20 de diciembre de 2017, fue un paso importante en el trato de cuestiones complejas volcadas hacia la obtención de soluciones indispensables al área de la Salud.

Si se realiza un paralelo entre el Ministerio de Salud y las soluciones buscadas por las Fuerzas Armadas, se puede observar que el área de defensa necesita evolucionar en el sentido de definir procedimientos y establecer procesos más precisos y estandarizados sobre el tema, de forma de facilitar el trabajo de los profesionales directamente involucrados con las actividades de obtención de sistemas complejos de defensa.

Conforme Rauen (2014), una coordinación central permite no solo eficiencia y seguridad jurídica, sino también facilita el análisis de los procesos relacionados a las encomiendas tecnológicas. De esta forma, la elaboración de una legislación interna al Ministerio de Defensa (MD), volcada hacia la estandarización de algunos procedimientos relacionados a la modalidad ETEC, podría ser una medida facilitadora con relación al encuadramiento de determinados productos de defensa en esa modalidad. Esa nueva legislación podrá ocasionar celeridad en el proceso y mayor seguridad jurídica para los órganos involucrados en los procesos de adquisición.

En ese mismo sentido, la creación de un sistema de obtención de productos de defensa más integrado y robusto, bajo la coordinación del MD, conforme asevera Longo y Moreira (2013), puede ser una opción fundamental para el uso eficiente y efectivo de los recursos financieros disponibles, por medio de encomiendas tecnológicas consistentes y exequibles.

Con todo, solamente como un ejemplo que corrobora la seguridad jurídica de procesos relacionados a la obtención de sistemas de defensa, cabe destacar que el Comando de la Aeronáutica (COMAER) ya creó, en otras ocasiones, normas específicas para facilitar el entendimiento de legislaciones relacionadas a compras públicas. Uno de esos casos fue la creación de la Ordenanza (Portaria) no 921/GC3¹², del 2 de setiembre de 2004, que atribuye competencia y define procedimientos para comisiones internas del COMAER emitir pareceres técnicos volcados para justificar la dispensa de licitación en compra de materiales y equipamientos motivados por la necesidad de mantener la estandarización requerida por la estructura de apoyo logístico de los medios aéreos y terrestres.

10 Órganos que componen el llamado Grupo Ejecutivo del Complejo Industrial de Salud (GECIS), como Casa Civil, MRE, Ministerio de Hacienda, entre otros.

11 El Decreto no 9.245, de 2017, instituye la Política Nacional de Innovación Tecnológica en la Salud, reglamenta el uso del poder de compra del Estado en contrataciones y adquisiciones que involucren productos y servicios estratégicos para el Sistema Único de Salud en el ámbito del Complejo Industrial de la Salud y dispone sobre el Grupo Ejecutivo del Complejo Industrial de Salud y el Foro Permanente de Articulación con la Sociedad Civil.

12 La Ordenanza (Portaria) no 921/GC3, de 2004, dispone sobre Comisión Interna con la competencia para examinar y emitir parecer sobre dispensa de licitación para las compras de materiales y equipamientos utilizados por el Comando de la Aeronáutica, exceptuados los materiales de uso personal y administrativo, motivada por la necesidad de mantener la estandarización requerida por la estructura de apoyo logístico de los medios aéreos y terrestres.

4 El caso de la encomienda tecnológica desarrollada por la aeb

La Agencia Espacial Brasileña (AEB) inició un proyecto inédito en la institución, de adquisición de una solución tecnológica con base en una ETEC. Ese proyecto se refiere a la contratación del desarrollo de un Sistema de Navegación Inercial (INS). Lo singular de esta iniciativa de la AEB se debe, sobre todo, a la alianza realizada con el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y con representantes de la Abogacía General de la Unión (AGU), de la Controlaría General de la Unión (CGU), del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCT) y del Instituto de Investigación (Pesquisa) Económica Aplicada (IPEA).

Según la AEB, la dificultad en la obtención de sistemas de navegación inercial normalmente ha sido un obstáculo a las actividades brasileñas de investigación y desarrollo. Esto ocurre en función de los embargos impuestos por los proveedores internacionales a los productos relacionados a las aplicaciones espaciales y de defensa. Entre esos embargos, están los regímenes de control de transferencia de bienes y de tecnologías sensibles establecidos por los países que dominan ese conocimiento, como el ya citado *Missile Technology Control Regime* (MCTR)¹³ liderados por los integrantes del G7.

Además de los embargos, otros riesgos inherentes a esa actividad también son comunes, entre ellos, la restricción en el número de ítems suministrados, la venta de equipamientos obsoletos tecnológicamente, especificaciones funcionales insuficientes para la misión deseada, suministro de ítems no personalizados a la aplicación pretendida, entre otros (BRASIL, 2020).

Ante el escenario presentado, la AEB identificó la ETEC como un instrumento que posee potencial para ser utilizado en contratación de soluciones para el sector espacial (BRASIL, 2020). Aún de acuerdo con esa Agencia, por tratarse de una iniciativa inédita y por la carencia de experiencias prácticas en el sector espacial, hubo necesidad de que participara el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) quien es que acompaña la elaboración de esa encomienda tecnológica de forma de mapear y mitigar los riesgos encontrados, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución de la legislación y garantizar el cumplimiento del proceso. Cabe destacar que, por tratarse de una actividad nueva, la quiebra de paradigma existe tanto para los órganos contratantes, como para los órganos de control (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020a).

Conforme citado anteriormente, la AEB eligió como objeto de la primera ETEC un subsistema de navegación. Según esa Agencia, ese tipo de subsistema de navegación es usualmente representado por un Sistema Inercial (INS)¹⁴ en funcionamiento paralelo a un componente de posicionamiento por GNSS (*Global Navigation Satellite System*), conforme se puede observar en la Tabla 2. Sin embargo, la complejidad del sistema está relacionada al hecho de que sistemas INS pueden tener su procesamiento de posición influenciado por el error inherente de sensores, entre otros. Por ese motivo, algunos problemas pueden surgir; por ejemplo, la integración en el tiempo puede propagar un error de posicionamiento durante su trayectoria.

13 El MCTR es un régimen que funciona informalmente y los países miembros se comprometen a desarrollar una sistemática de exportación que inhiba, o incluso elimine, la posibilidad de transferencia de ítems sensibles a países que tengan intenciones de desarrollar misiles (SANTOS, 1995).

14 El INS compone una técnica de navegación en que mediciones tridimensionales de aceleración lineal y angular son utilizadas para seguir la posición, orientación y velocidad de un objeto relativo a un punto de partida. Un INS detecta cambios en posición geográfica, en su velocidad (dirección y magnitud), y en su orientación (rotación alrededor de un eje), a partir de aceleración lineal y de velocidad angular aplicada al vehículo. De esta forma, es inmune a influencias externas por no exigir referencias externas después de su inicialización (AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA, 2020).

Tabla 2 – Componentes y parámetros básicos del sistema inercial

Componentes Internos	Parámetros de Interfaz
Una computadora de bordo (OBC1) y respectivo software para procesamiento de señales emitidas por los sensores inerciales	Masa total inferior a 5 kilos
Una computadora de bordo (OBC2) y respectivo software para procesamiento de datos de posicionamiento e integración para definición de trayectoria, con corrección por GNSS	Dimensiones necesarias para embarcar como carga útil en el cohete VSB-30 y en versiones modificadas, o en cohetes de entrenamiento FTB y FTI
Un receptor GNSS	Telemetría propia
Una Unidad de Medida Móvil (IMU) compuesta por sensores inerciales (acelerómetros y giroscopios)	Fuente de energía y red eléctrica propia
Telemetría adaptada a un sistema de recepción en suelo	-

Fuente: Adaptado de Agência Espacial Brasileira (2020a).

La importancia de la ETEC surge por el hecho de que la obtención mencionada involucra riesgos considerables, ya que el objeto del contrato es un producto que se encuentra en el límite de la tecnología existente. Por ese motivo, de acuerdo con la AEB, para minimizar la ocurrencia de problemas en el desarrollo de las fases de la encomienda, todas las especificaciones técnicas y parámetros de funcionamiento serán revisados y detallados por una comisión técnica de especialistas.

A pesar de que los proyectos del área espacial utilizan, como métrica de desarrollo tecnológico, el *Technology Readiness Level* (TRL) mínimo 2, como ocurrió con el proyecto SISNAV¹⁵, el Sistema de Navegación Inercial contemplado por la encomienda tecnológica tendrá sus productos entregables divididos en cinco fases, siendo que la primera fase se iniciará con índice de madurez tecnología 3, según se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3 – Fases del Sistema de Navegación Inercial.

Fase	Technology Readiness Level (TRL)	Producto Entregable
Fase 1	TRL 3	Proyecto de Ingeniería
Fase 2	TRL 4	Test en laboratorio de componentes e interfaces
Fase 2	TRL 5	Integración y validación en ambiente relevante
Fase 4	TRL 6 e 7	Verificación y demostración integrada de prototipo
Fase 5	TRL 8 e 9	Prototipo completo para calificación en vuelo

Fuente: Adaptado de Agência Espacial Brasileira (2020a).

15 SISNAV es un sistema de navegación inercial desarrollado por el Instituto de Aeronáutica y Espacio (IAE) para vehículos lanzadores y suborbitales (BRASIL, 2020).

La adopción de TRL 3 para la primera fase de la ETEC desarrollada por la AEB es una medida mitigadora en el sentido de aumentar las chances de éxito de la encomienda en pantalla, considerando que TRL 3 consiste en obtener resultados analíticos/experimentales documentados de forma de validar pruebas de concepto (MANKINS, 1995).

La ETEC desarrollada por la AEB presenta semejanzas con los proyectos de P&D realizados en el ámbito de las Fuerzas Armadas brasileñas con relación al objeto de los contratos, como es el caso del desarrollo de la aeronave KC-390 (Proyecto KC-X), entre otros proyectos volcados para la adquisición de productos complejos de defensa. Sin embargo, en el caso de KC-390, en función de varios factores, entre ellos la inexistencia de legislación específica de COMAER para la realización de encomiendas tecnológicas, en el momento de la concepción del proyecto en cuestión, el Comando de Aeronáutica se apoyó en dos dispositivos legales, la dispensa y la inexigibilidad de licitación¹⁶ (RIBEIRO, 2017).

5 Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el modelo de compras públicas por Encomiendas Tecnológicas (ETEC) aplicadas a la obtención de sistemas complejos de defensa, las oportunidades generadas a partir de este tipo de contratación, así como a la seguridad jurídica en emplearlas.

Se observa que a respecto del espacio temporal existente entre la publicación del Nuevo Marco Legal de Ciencia, Tecnología e Innovación y a su regulación, los órganos públicos brasileños aún no han presentado significativa adherencia a la citada legislación para la obtención de sistemas de defensa. Esa falta de adherencia posiblemente está relacionada al desconocimiento de los detalles de la legislación y al recelo de cometer errores en la interpretación de las normas vigentes, lo que podría implicar en perjuicios al erario público e implicaciones jurídicas para los agentes de administración.

De esta forma, para que los órganos públicos puedan utilizar todas las posibilidades disponibles por la legislación existente, se hace necesaria la adopción de medidas capaces de facilitar el entendimiento de las normas en vigor, por parte de los agentes públicos, de forma de proporcionar mayor seguridad jurídica en los procesos de obtención de sistemas complejos de defensa.

Cabe resaltar que ese tipo de obtención se destaca por la elevada suma de recursos financieros involucrados, por la importancia de los sistemas de defensa para el país, por la complejidad de los procesos y por la incerteza en el éxito de la actividad, sobre todo cuando la obtención involucra el desarrollo de productos de defensa. Por esas particularidades, los procesos de contratación de sistemas complejos de defensa exigen tratamientos específicos, de forma de permitir opciones viables a la administración pública y posibilitar la atención de demandas de la sociedad de forma más eficiente.

Los casos comentados en este trabajo ejemplifican dos procesos de obtención de sistemas complejos que siguieron caminos diferentes: el Proyecto KC-390 y el Sistema de Navegación Inercial (INS). Aunque se consideran sistemas de destacada importancia para la soberanía nacional, y proyectos de P&D exitosos, se verifica que el dispositivo legal utilizado como base en el proceso de obtención de INS, la Encomienda Tecnológica, es más adecuado para contrataciones cuyo objeto involucra

¹⁶ Dispensa de licitación (Art. 24) e Inexigibilidad de licitación (Art. 25), ambos de la Ley no 8.666/1993.

riesgo tecnológico, sobre todo en función de las incertezas existentes y por la seguridad jurídica dada a los gestores involucrados.

Con relación al instrumento utilizado por la AEB, fue posible verificar la posibilidad de contornear la dificultad para utilizar la ETEC, mientras la legislación aún no está totalmente consolidada como instrumento de contrataciones de soluciones tecnológicas para problemas reales de las Organizaciones Públicas. Fue posible también identificar que la falta de experiencia de la AEB suscitó la necesidad de la participación de un órgano de control (TCU) en todas las fases del proceso, así como de otros órganos de la administración pública, como la AGU, el MCTI y el IPEA, con el objetivo de construir el conocimiento necesario para la utilización de la ETEC de forma adecuada y con la seguridad jurídica necesaria para los agentes de la administración.

A ejemplo de la AEB, se sugiere que el Ministerio de Defensa elabore una legislación interna orientada para la estandarización de procedimientos relacionados a la ETEC y para el encuadramiento de determinados productos de defensa en esa modalidad de contratación. Esa nueva legislación podrá ocasionar celeridad en el proceso y mayor seguridad jurídica para los órganos involucrados en los procesos de adquisición. Además, una coordinación central posiblemente permitirá no solo mayor eficiencia, sino que podrá facilitar el análisis de los procesos relacionados a las encomiendas tecnológicas.

Referencias

ABGI. **Lei do Bem**: os incentivos fiscais à inovação tecnológica. [S.l.]. 2020. Disponible en: <https://brasil.abgi-group.com/lei-do-bem>. Acceso el: 23 dic. 2020.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **Encomenda Tecnológica (ETEC)**. Brasília, 2020a. Disponible en: <http://www.aeb.gov.br/pt-br/programa-espacial-brasileiro/encomenda-tecnologica-etec>. Acceso el: 23 dic. 2020.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. Estudos Preliminares. **Processo nº 01350.000025/2020-58**. Brasília, 2020b. Disponible en: <http://www.aeb.gov.br/pt-br/programa-espacial-brasileiro/encomenda-tecnologica-etec/documentos>. Acceso el: 23 nov. 2020.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. Nota Técnica. **Processo nº 01350.000025/2020-58. Encomenda Tecnológica sobre sistema de navegação inercial**. Brasília, 2020c. Disponible en: <http://www.aeb.gov.br/programa-espacial-brasileiro/encomenda-tecnologica-etec/documentos>. Acceso el: 23 dic. 2020.

ALBUQUERQUE, B. et al. Novas práticas para o fomento da inovação na economia brasileira: o BNDES Soluções Tecnológicas. In: ABDE/BID (orgs.). **Prêmio Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE-BID) - Coletânea de Trabalhos**. Rio de Janeiro: ABDE Editorial, p. 241-262, 2015. Disponible en: https://abde.org.br/wp-content/uploads/2018/06/PREMIO-ABDE-BID-2015_PDF-COMPLETO.pdf. Acceso el: 01 ene. 2021.

ANDRADE, A. D. P.; SANTOS, C. S. A. **Políticas públicas de defesa: uma análise sobre a Lei nº 12.598/2012 e as empresas estratégicas de defesa**. [S.l.], 2018. Disponible en: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535683049_ARQUIVO_artigoppallaneclarice.pdf. Acceso el: 23 dic. 2020.

AZEVEDO, C. E. The elements of analysis of the culture of innovation in the Defense sector and its three-dimensional model. **Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares**, [S.l.], v. 12, n. 45, p. 145-167, 2018.

BARBOSA, C. M. M.; RAUEN, A. T. **Encomendas Tecnológicas no Brasil: Guia Geral de Boas Práticas**. Ipea: Brasília, 2019.

BERTALANFFY, L. **Teoria Geral dos Sistemas**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1977.

BLANCHARD, B. S.; BLYLER, J. E. **System Engineering Manangement**. 5. ed. New Jersey: Wiley, 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666const.htm. Acceso el: 23 dic. 2020.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Portaria nº 129/GC4**, de 5 de março de 2007. Boletim do Comando da Aeronáutica, Brasília, n. 47, 9 mar. 2007.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Sistema de Navegação e Controle**. Brasília, 2020a. Disponible en: <http://www.iae.cta.br/index.php/todos-os-projetos/projetos-aeronautica/sistema-de-navegacao-e-controle>. Acceso el: 23 dic. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 15/MD**, de 4 de abril de 2018. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, n. 65, 5 abr. 2018a.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.283**, de 7 de fevereiro de 2018. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, 7 fev. 2018b.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.243**, de 11 de janeiro de 2016. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Brasília, 12 jan. 2016.

DEPARTAMENTO DE INDÚSTRIA DE DEFESA. **Análise COMDEFESA**: por uma Política de Aquisição de Material de Defesa. São Paulo, 2011. Disponible en: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/2629/ANALISE-COMDEFESA---Por-uma-Politica-de-Aquisicao-de-Material-de-Defesa>. Acceso el: 23 dic. 2020.

DOSI, G. The nature of the innovative process. In: DOSI, G. et al (orgs). **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988.

FORMIGONI, H. et al. **A influência do PDTI e da Lei do Bem na geração de riqueza das companhias abertas brasileiras não financeiras**. [S.l.], 2009. Disponible en: <https://anaisbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1053>. Acceso el: 23 dic. 2020.

FREEMAN, C. The national system of innovation in historical perspective. **Journal of Economics**, Cambridge, v. 19, n. 1, p. 5-24, 1995.

HOBDDAY, M. Product complexity, innovation and industrial organization. **CoPS Publication**, Falmer, n. 52, 1998.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W.S. Tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 277-304, jul./dez. 2013.

LONGO, W.P.; MOREIRA, W.S. O acesso a tecnologias sensíveis. **Tensões Mundiais**, [S.l.], v. 5, n. 9, p. 73-122, 2018. Disponible en: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/669>. Acceso el: 23 dic. 2020.

MANKINS, J. C. **Technology Readiness Levels**: a white paper. Office of Space Access and Technology: NASA, [S.l.], 1995. Disponible en: https://aiaa.kavi.com/apps/group_public/download.php/2212/TRLs_MankinsPaper_1995.pdf. Acceso el: 23 dic. 2020.

MITCHELL, M. **Complexity: a guided tour**. New York: Oxford University Press, 2009.

MONTEIRO, V. **O que aprendi lendo a legislação sobre contrato de encomenda tecnológica**. [S.l.], 2020. Disponible en: <http://ga.basegroup.com.br/o-que-aprendi-lendo-a-legislacao-sobre-contrato-de-encomenda-tecnologica>. Acceso el: 23 dic. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Frascati: metodologia proposta para definição da pesquisa e desenvolvimento experimental**. [S.l.], 2002. Disponible en: http://www.ipdeletron.org.br/wwwroot/pdf-publicacoes/14/Manual_de_Frascati.pdf. Acceso el: 23 dic. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. [S.l.], 3. ed., 2005. Disponible en: <https://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>. Acceso el: 23 dic. 2020.

OLIVEIRA, L. G. O desenvolvimento de projetos de sistemas complexos na indústria aeronáutica: o caso de gestão integrada aplicada ao programa Embraer 170. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p.19-33, mar. 2009. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512009000100003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acceso el: 23 dic. 2020.

RAUEN, A. T. Encomendas tecnológicas nos Estados Unidos: possibilidades do regulamento federal de aquisições. **Radar**, [S.l.], n. 36, 2014. Disponible en: <https://www.ipea.gov.br/radar/temas/regulacao/450-radar-n-36-encomendas-tecnologicas-nos-estados-unidos-possibilidades-do-regulamento-federal-de-aquisicoes>. Acceso el: 23 dic. 2020.

RIBEIRO, C. G. Desenvolvimento tecnológico nacional: o caso KC-390. In: RAUEN, A. T. (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017, p. 236-288. Disponible en: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8953>. Acceso el: 23 dic. 2020.

SANTOS, R. Desenvolvimento de tecnologia de ponta: embargos tecnológicos. **Revista da Escola Superior de Guerra**, [S.l.], n. 32, p. 115-126, dez. 1996. Disponible en: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/729>. Acceso el 23: dic. 2020.

SEBRAE. **O Novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação**. [S.l.], 2020. Disponible en: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-novo-marco-legal-de-ciencia-tecnologia-e-inovacao,8603f03e7f484610VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acceso el 23: dic. 2020.



El papel trinitario del Ejército Brasileiro: bases de una fuerza "multitarea"

The Trinitarian role of the Brazilian Army: bases of a "multitasking" force

Resumen: En Brasil, el Ejército ha sido empleado repetidamente por el Gobierno Federal para llevar a cabo actividades que, por su naturaleza, tradicionalmente serían realizadas por otros organismos estatales. Sin embargo, aunque es cierto que esto es un problema, no hay señales de cambio cuando la fuerza se desvía de sus funciones anteriores. Por lo tanto, el artículo tuvo como objetivo discutir las peculiaridades del Ejército Brasileño (EB), destacando cómo las funciones tradicionalmente desempeñadas por los militares van mucho más allá de la preparación para la guerra. Desde el punto de vista metodológico, se adoptó una perspectiva teórica basada en el concepto de cultura estratégica, se realizó una revisión de la literatura y se realizó la consulta de documentos de defensa y manuales militares que ayudaron a comprender el proceso de construcción del perfil multitarea. Como resultado, proponemos un modelo trinitario de desempeño del EB representativo de una cultura estratégica propia brasileña, que relaciona la participación del Ejército con el proceso de construcción del Estado nacional.

Palabras Clave: Ejército 10 / 5000 Resultados de tradução Brasileño. Defensa. Seguridad territorial. Acciones subsidiarias.

Abstract: In Brazil, the Army has been recurrently employed by the Federal Government to carry out activities that, by its nature, would have traditionally been carried out by other State agencies. However, even though this is admittedly a national problem, there are no signs of change. For this reason, the article aimed to discuss the peculiarities of the Army's activities in Brazil, highlighting how the functions traditionally performed by the military go far beyond preparing for war. From a methodological perspective, a perspective was adopted based on the concept of strategic culture and the geopolitical conditions of the Brazilian territory, a bibliographic review and consultation of defense documents and military manuals were carried out, which helped to understand the process of building the multitasking profile. As a result, a Trinitarian model of EB performance is proposed, representing a strategic Brazilian culture, which relates the participation of the Army to the process of building the national state.

Keywords: Brazilian Army. Defense. Territorial security. Subsidiary actions.

Oscar Medeiros Filho 

Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército.
Brasília, DF, Brasil.
oscarfilho.medeiros@eb.mil.br

Marcelo de Jesus Santa Bárbara 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
marcelojsb@id.uff.br

Recibido: 09 Sep. 2020

Aceptado: 10 mar. 2021

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

Este artículo tiene como objetivo discutir las peculiaridades del desempeño del Ejército en Brasil, destacando cómo las funciones tradicionalmente desempeñadas por los militares brasileños van mucho más allá de la preparación para la guerra.

Para ello, los autores proponen un modelo trinitario de actuación del EB considerando: a) su finalidad primaria (preparación para la guerra); B) Su función de seguridad territorial (actuar como fuerza de seguridad, especialmente en las fronteras); y c) su participación histórica como una especie de "Bastión de la nacionalidad" y "Escuela de civilidad".

La pregunta central que guía el artículo es la siguiente: ¿Por qué, en Brasil, el Ejército ha sido empleado repetidamente por el Gobierno Federal para llevar a cabo actividades que, por su naturaleza, tradicionalmente serían llevadas a cabo por otros organismos estatales? Sin embargo, aunque es cierto que esto es un problema, no hay señales de cambio cuando la fuerza se desvía de sus funciones anteriores.

Bajo un enfoque que integra factores de ideación (cultura estratégica) y materiales (restricciones geopolíticas), el artículo se divide en tres secciones, además de la introducción y las consideraciones finales. El primero discutirá la existencia de una cultura brasileña estratégica, que se relaciona con la participación de EB en el proceso de construcción del Estado nacional, así como las influencias de factores materiales en las formulaciones geopolíticas desarrolladas por el Ejército de Tierra; como resultado, la segunda sección presentará elementos de la formación del ethos militar del Ejército, dando algunas líneas generales a la estrategia de presencia. En la tercera sección discutiremos el tema central de este artículo: el papel trinitario de EB.

2 Elementos de una cultura estratégica brasileña y condiciones geopolíticas del territorio

El origen del concepto de cultura estratégica se remonta a finales de la década de 1970¹ en trabajos que buscan entender las cuestiones de seguridad internacional desde un enfoque culturalista (REIS, 2013), es decir, que considera relevante entender aspectos ideacionales más allá de la elección puramente racional en el uso de la fuerza militar. Johnston (1995) se refiere a la cultura estratégica como un sistema integrado de símbolos (argumentos, metáforas, etc.) que actúen de tal manera que establezcan preferencias estratégicas duraderas mediante la formulación del empleo efectivo de las fuerzas armadas en la escena internacional.

La cultura estratégica consistiría en elementos ideacionales de larga duración, pero no inmutables, como la tradición, las percepciones y las preferencias. En este sentido, la geografía y la historia de un país constituyen los factores más importantes en la formación de su cultura estratégica (DOESER, 2016). La cultura estratégica puede definirse como el entorno ideacional que condiciona el comportamiento de los actores en la toma de decisiones sobre las opciones estratégicas consideradas más apropiadas y efectivas (DOESER, 2016; LANTIS, 2002).

1 El concepto "cultura estratégica" fue acuñado por primera vez en 1977, por Jack L. Snyder, en "the Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options". En este trabajo, Snyder, define el concepto como "la suma total de ideales, respuestas emocionales condicionales y patrones de comportamiento habitual que los miembros de una comunidad estratégica nacional han adquirido a través de la instrucción o imitación y comparten entre sí con respecto a la estrategia nuclear" (JOHNSTON, 1995, p. 36).

Este medio representaría un sistema de ideas y objetos, una "*mindset*" (mentalidad) a disposición de los responsables de las políticas públicas. En este caso, destacan las tradiciones, valores y creencias que son interpretados como la "voluntad nacional" por la élite decisoria en el poder. Así, las condiciones geográficas e históricas ofrecen a las élites decisorias la posibilidad de construir una determinada agenda política, que en última instancia genera un "estilo nacional".

Así, el concepto de cultura estratégica serviría de base para entender cómo las condiciones políticas internas y restricciones externas pueden influir tanto en el comportamiento diplomático, militar y económico de los estados en el sistema internacional, como en la forma en que organizan la ocupación del espacio nacional, estableciendo puntos de contacto entre las agendas de seguridad, defensa y desarrollo.

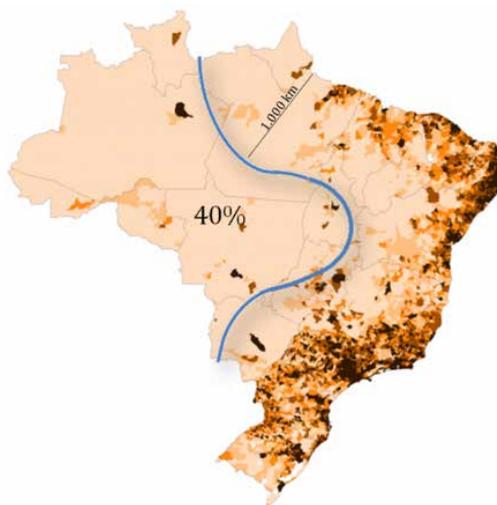
Esto significa que siempre hay un contexto cultural que condiciona percepciones y preferencias básicas que inevitablemente influyen previamente en las opciones estratégicas (REIS, 2013), impactando la toma de decisiones y el "hacer militar".

Por lo tanto, reconociendo que la cultura no es algo dado, solidificado, sino que está en un proceso permanente de construcción y reconstrucción, parece apropiado discutir cómo los militares en Brasil-actores estatales con un grado considerable de autonomía – han conformado y han sido moldeados por una cultura estratégica genuinamente nacional.

En búsqueda de los elementos que conformarían una cultura estratégica brasileña, es necesario, inicialmente, situar a Brasil en su contexto geopolítico.

Brasil es un país de dimensiones continentales con aproximadamente diecisiete mil kilómetros de frontera con nueve países sudamericanos y un departamento francés de ultramar. A esto se suma una costa de aproximadamente siete mil kilómetros donde, en un radio de hasta doscientos kilómetros de distancia de la costa, se concentra aproximadamente el 50% de toda la población nacional. También cabe señalar que el 40% de todo el territorio nacional está a más de mil kilómetros de la costa (Figura 1), lo que en sí mismo constituye un obstáculo para la propia ocupación del espacio central, a pesar de todo el esfuerzo nacional para buscar la ocupación del "Oeste".

Figura 1 – Concentración demográfica brasileña



Fuente: adaptado por los autores del mapa "Censo de población" (IBGE, 2007).

De hecho, el pensamiento geopolítico de autores como Travassos, Golbery, Meira Mattos ya enfatizó la importancia de establecer vínculos económicos entre la costa, las áreas interiores y las áreas de intercambio fronterizo de Brasil con su entorno. El tema del desarrollo, por lo tanto, debe ser asociado a una agenda de cooperación con los países vecinos tanto de la cuenca amazónica como del Cono Sur.

Así, las formulaciones geopolíticas de lo militar tradicionalmente abordan la necesidad del Estado de estar presente en el espacio geográfico de dimensiones continentales. Es esta condición la que ha sido fundamental para comprender la postura estratégica del Ejército en el contexto brasileño. Cabe destacar que esta condición, en la perspectiva aquí presentada, puede ser focalizada en la medida en que Brasil es entendido como parte inseparable de una América del Sur también formada por países en desarrollo.

En este sentido, no hay manera de ignorar las características que envuelven nuestro entorno estratégico. Brasil, insertado en una región con baja incidencia de guerras interestatales², factores histórico-militares y desafíos enfrentados por los países en desarrollo, contribuyó, desde el punto de vista de la cultura estratégica, a la construcción de una "mirada interior". De esta mirada se desprende un plan interno privilegiado y, en consecuencia, un empleo militar asociado a políticas públicas como la seguridad y el desarrollo.

Así, la reflexión geopolítica producida en Brasil a lo largo del siglo XX es un ejemplo típico de esta situación: por un lado, fue concebido especialmente por oficiales del Ejército; por otro lado, los aspectos más relevantes se refieren a cuestiones como: ocupación de inmensos espacios vacíos, proyecto de integración y desarrollo del país y un proyecto de construcción y consolidación de una identidad nacional cohesionada. En resumen, se trata de la integración, el desarrollo y la seguridad, teniendo en el debate sobre los desafíos internos un espacio privilegiado en el proceso. Un ejemplo interesante de esto se refiere a la presencia del Ejército 10 / 5000 Resultados de tradução Brasileño en la franja fronteriza como parte del proceso de consolidación de las fronteras del Estado Nacional. En este sentido, cabe destacar la creación de colonias militares, a mediados del siglo XIX, que tenían como objetivo poblar (vivificar) las fronteras, con la esperanza de que éstas se convirtieran en núcleos de asentamiento hasta llegar al punto de la emancipación (BRASIL, 1959). Debido a sus características geopolíticas y dimensiones continentales, la idea de defensa en Brasil nace imbricada con la noción de desarrollo. En este sentido, vivificar la frontera expresa, en palabras de la general Meira Mattos, la mezcla entre "el arma de defensa y la azada de la fijación económica del hombre a la tierra"³ (MATTOS, 2011).

Por lo tanto, estas breves consideraciones sobre la concepción geopolítica militar pueden ser asociadas a la literatura sobre seguridad internacional, abriendo espacio para un debate

2 Para Medeiros Filho (2014), se pueden señalar cinco factores como posibles causas del patrón anómalo de América del Sur en el sistema internacional durante el último siglo. El primero se refiere a la ubicación periférica de la región en relación con los principales conflictos mundiales. El segundo factor, derivado del primero, se refiere a la potencia bélica relativamente pequeña de los países de la región. El tercer factor corresponde a la presencia hegemónica de Estados Unidos como elemento de estabilidad regional. El cuarto factor se refiere a la prioridad dada a los problemas internos – (enemigo interno) a expensas de los intereses externos. Por último, desde una perspectiva liberal, se puede destacar el papel de las normas en las relaciones internacionales.

3 Todavía hoy, el Ejército tiene, solo en el comando militar de la Amazonía, 24 Pelotones Especiales Fronterizos (PEF). Bajo el lema "vida, combate y trabajo", las PEF realizan actividades militares, como entrenamiento, vigilancia de puntos y reconocimiento de áreas, además de numerosas tareas específicas en las bandas fronterizas, como: apoyo a organismos públicos, atención de salud a poblaciones nativas, entre otras. De acuerdo con el lema de los pelotones, se anima a los militares que servirán allí a llevar a sus familias, permaneciendo allí hasta por dos años.

que requiere una profundización aún mayor en los estudios estratégicos sobre las peculiaridades de la defensa en países en desarrollo como Brasil. Por ejemplo, Mohamed Ayoub (1995) considera que, además de las cuestiones de defensa *stricto sensu*, los países en desarrollo incluyen en su agenda de seguridad una serie de desafíos relacionados con el proceso de formación de estos propios Estados (*state building*).

Según Ayoub (1995), a diferencia del modelo clásico de seguridad internacional, las cuestiones de seguridad e inseguridad en los países en desarrollo se definen en relación con las vulnerabilidades que amenazan o pueden amenazar a las propias estructuras del Estado. Así, se agrega que la visión realista y conservadora de los militares se integra con las principales preocupaciones de las élites gobernantes y se refiere a cuestiones relacionadas con las estructuras del Estado y el régimen de gobierno, que implican desafíos relacionados con la legitimidad de las instituciones y regímenes y la falta de cohesión social (AYOUB, 1995).

Al asumir aquí elementos de una perspectiva poscolonialista, generalmente dirigidos a los desafíos de los países subdesarrollados y en desarrollo, no se pretende asumir, bajo ninguna circunstancia, que los países de la región caerían bajo la definición *failed states* (estados fallidos), como los que han alcanzado el nivel crítico de degradación del control estatal sobre el territorio, pero que enfrentan desafíos de cierta manera ya superados en los países desarrollados derivados de un proceso que podemos llamar "*nacional state building*" (construcción nacional del estado). Así, se puede decir que las debilidades estatales observadas en los países de la región están relacionadas con el propio modelo de desarrollo, marcado por deficiencias socioeconómicas e institucionales, y que generan desafíos como el mantenimiento del orden y la aplicación del Estado de derecho en porciones de sus propios territorios. Nuestra hipótesis sería que tales desafíos eventualmente llevarían a sus fuerzas armadas a desempeñar roles poco ortodoxos en la región.

En este sentido, cabe destacar las palabras del General del Ejército Eduardo Dias Da Costa Villas Bôas, comandante del Ejército Brasileño, durante la Audiencia Pública realizada por la Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional de la Câmara de Deputados el 05/07/2017. Según él,

"[...] al mismo tiempo que tenemos que ser un Ejército con esas características a las que me refería, un Ejército moderno, con capacidad de proyección externa, tenemos que seguir siendo un Ejército de colonización. Esta es la realidad " (BRASIL, 2017, n.p.).

En resumen, la percepción que parece haberse consolidado entre los militares brasileños es que Brasil sería un estado aún en proceso de formación y que la participación de los militares en actividades de apoyo al desarrollo nacional constituiría un factor necesario de seguridad. Desde el punto de vista de la idea de esta condición, el desarrollo, seguridad e integración del territorio serían elementos considerados inseparables, como se expondrá en la próxima sección sobre los elementos de la cultura estratégica nacional.

3 Vulnerabilidades nacionales, *ethos* militar y estrategia de presencia

Las demandas de control territorial derivadas de la condición histórica de las antiguas colonias y la percepción compartida de los Estados aún en proceso de formación parecen tener un impacto relevante en la cultura estratégica brasileña. Tal condición "geohistórica" es un factor

fundamental que, en última instancia, da relevancia a las dimensiones internas, como la estrategia de presencia, el control de las regiones periféricas y la vigilancia de las fronteras. Marques (2007), por ejemplo, destaca como una de las principales características de la cultura estratégica de los militares brasileños la importancia dada a la estrategia de presencia, entendida como un factor fundamental para la integración nacional y la integridad territorial de Brasil.

De hecho, ante tales desafíos, los militares están imbuidos de la misión "republicana" de contribuir al desarrollo nacional que implica la consolidación de la soberanía interna y la integridad territorial del Estado. Es un elemento ideacional orgánico a su cultura institucional y se basa en el sentimiento de incompletitud del Estado Nacional-aún en proceso de consolidación (MEDEIROS FILHO, 2020).

En este contexto, durante el último siglo, el EB buscó presentarse a la sociedad como una especie de "síntesis activa de la modernización", siempre a punto de prestar su grado de profesionalidad como soporte para enfrentar las debilidades observadas en la esfera pública. Como tal, los militares tienden, a hacer de su institución el modelo de organización política, su "ethos", la forma de pensar más apropiada para el desarrollo nacional (FERREIRA, 2004).

Por lo tanto, a partir de este punto, es necesario discutir algunos elementos que conforman el ethos del EB. Por lo tanto, cabe destacar la forma en que la profesionalidad militar europea fue emulada en América del Sur, especialmente entre 1890 y 1940, que jugó un papel fundamental en la formación del ethos militar del Ejército, sintetizado en las influencias alemana y francesa (NUNN, 1983). La "tropicalización" de las doctrinas europeas desde las raíces, los valores y las tradiciones de la fuerza proporcionó huellas para la formación de la identidad cultural de un Ejército destinado a actuar en el espacio interno, notable por establecer un modelo que tiene como objetivo hacer contribuciones a las cuestiones cívico-sociales en el país.

Esta percepción de Brasil como Estado claudicante y de "incompletitud nacional" aparece recurrentemente a lo largo del proceso de construcción republicana, no siendo exclusividad de los militares. Gilberto Freyre, por ejemplo, sugirió durante la conferencia "Nación y Ejército", celebrada en la Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, en 1948, que: "[...] la verdad, sin embargo, es que el país donde el Ejército es la única, o casi la única, fuerza organizada necesita urgente organización o reorganización del conjunto de actividades sociales y cultura para ser verdaderamente una nación. La Nación desorganizada no es Nación: es solo paisaje" (FREYRE, 2019, p. 28).

Freyre revela una realidad peligrosa, de una sociedad que, al darse cuenta en su estado incipiente de la falta de instituciones verdaderamente nacionales, confía -por connivencia- en el Ejército para el cumplimiento de responsabilidades y obligaciones claramente civiles. En el siguiente fragmento, Freyre ilustra, irónicamente, esta realidad:

¿Por qué el Ejército no resuelve el problema de la falta de carne? O la falta de leche? O la explotación de pescado y verduras? O los muchos suicidios? ¿O el que tiene muchos asesinatos? O lo del tráfico en Río de Janeiro [...] Breve uno pronto se preguntará: ¿por qué el Ejército no hace de las misas en nuestras iglesias más concurridas? [...] Para continuar esta breve tendencia los sacerdotes en Brasil, cruzarán los brazos para que los militares puedan enseñar a los niños la señal de la cruz. Los maestros cruzarán sus brazos para que los militares enseñen a los niños geografía de Brasil, historia de Brasil; corografía de Brasil; para que los militares se encarguen de la instrucción moral y cívica de los más pequeños (FREYRE, 2019, p. 26).

En ese contexto, al convertirse la modernización en un proyecto no llevado a cabo por la sociedad nacional, frágil y políticamente desorganizado (CARVALHO, 2006; FAORO, 2007), el EB parecía una "Fuerza Organizada en medio de mucha desorganización que nos perturba y aflige" (FREYRE, 2019, p. 27). Según Faoro, la protección constante de las Fuerzas Armadas, especialmente del Ejército, en una "república inacabada" representa un estado en proceso de modernización que ha traído consigo las tensiones y contradicciones de formaciones institucionales aún no consolidadas.

En particular, estos desafíos históricos no son exclusivos de Brasil, sino que reflejan una percepción política presente en los países de la región a lo largo del siglo XX según la cual los Ejércitos nacionales constituirían una especie de "baluarte de la República", sin el cual los países estarían condenados a la inestabilidad. El siguiente fragmento, tomado de la obra del general Argentino Benjamin Rattenbach a principios de la década de 1970, parece resumir bien la forma de esta percepción: "en los países latinoamericanos, la inestabilidad política no se debe a la intervención frecuente de los militares, sino por el contrario, interfieren en la política interna precisamente a causa de esta inestabilidad" (RATTENBACH, 1972, p. 117).⁴

Por lo tanto, en el contexto de la imagen de un Estado aún en proceso de consolidación, la idea de desarrollo y defensa nacional serían elementos inseparables, y la participación militar en actividades no bélicas y el apoyo al desarrollo nacional constituirían un factor fundamental de la propia identidad de la institución.

Además del "brazo fuerte" de la guerra, se instaría a el militar se dedica un gran esfuerzo, en acciones subsidiarias en apoyo del estado, llamado por los propios militares "mano amiga". Se trata de acciones relacionadas con el proceso de construcción y consolidación del Estado y superación de las inestabilidades nacionales, para lo cual el EB ha buscado prestar su modelo de organización permanente y estable que, en la mayoría de los casos, escapa al alcance de la guerra, como veremos más adelante.

4 Un ejército, varias funciones

El tema central discutido aquí y que está en el título de este artículo se refiere al carácter "multitarea" interpretado por el EB. En otras palabras, buscamos comprender cómo la trayectoria histórica y las limitaciones que componen el escenario regional y el contexto interno, en última instancia, contribuyen a la permanencia de la peculiaridad del modelo de Fuerzas Armadas adoptado en Brasil. Esta pregunta se vuelve aún más interesante cuando se da cuenta de que el propio Ejército ha estado llevando a cabo un proceso de auto-transformación⁵. Es decir, existe en los órganos decisorios de la institución la percepción de la necesidad de adaptar el modelo de fuerza a las nuevas demandas impuestas a principios del siglo XXI.

El gran desafío que se presenta es satisfacer las demandas deseables en un proceso de transformación militar que, en teoría, requeriría fuerzas más magras, centralizadas, modulares dotadas de

4 Original: [...] En los países latinoamericanos, la inestabilidad política no se debe a la frecuente intervención de los militares, sino viceversa, interfieren en la política interna precisamente por esa inestabilidad [...].

5 El documento de Diseño de Transformación del Ejército, aprobado mediante la Ordenanza No. 1.253 del 5 de diciembre de 2013, consideraba "que la transformación deseada sería "el resultado de un conjunto de innovaciones [...] provocando una nueva concepción de

sistemas con un alto nivel tecnológico, y, al mismo tiempo, mantener la presencia necesaria para cumplir las diversas misiones impuestas por la nación, reforzando los lazos de lealtad entre el ciudadano y el Estado.

Una de estas misiones se refiere a la formación anual de nuevos reclutas que, además de prepararse para la guerra, contribuyen a la construcción, dentro de la sociedad, de una mentalidad de defensa, según la idea de nivelación republicana que aparece recientemente preparados: "[...] el servicio militar obligatorio es la garantía de la participación ciudadana como instrumento de movilización para afirmar la unidad nacional y contribuir al desarrollo de la mentalidad de defensa en la sociedad brasileña" (BRASIL, 2020, n. p.).

En los países en desarrollo, las vulnerabilidades nacionales asociadas a las debilidades del estado exigen una mayor participación de las Fuerzas Armadas en los diversos problemas nacionales que, por su capacidad organizativa y logística, terminan imponiéndose como un instrumento "adecuado" para el cumplimiento de tareas de esta naturaleza en zonas fronterizas, o distantes de los grandes centros urbanos. En el caso específico de Brasil, demandas de las más variadas, especialmente vinculadas a la defensa civil y la seguridad pública, lo que lleva a una mayor participación de las Fuerzas Armadas debido a su capacidad logística y capilaridad en el territorio.

Discutiremos a partir de ahora el tema central de nuestro artículo: el papel Trinitario del Ejército 10 / 5000 Resultados de tradução Brasileño. A diferencia de los modelos de fuerza en los países desarrollados, el EB tiene (aunque esto no está explícitamente categorizado en los documentos de defensa) otras dos funciones "estatales" además de la defensa stricto sensu (preparación para la guerra): a) fuerza de seguridad territorial (debido a la incapacidad de nuestra policía para satisfacer demandas intermedias y de carácter nacional e internacional, como el Control fronterizo); y b) fuerza de presencia (bastión de nacionalidad y escuela de civismo), según el esquema propuesto a continuación en la Figura 2.

Figura 2 – Modelo trinitário de atuação do EB



organización, articulación, preparación y empleo". Y concluyó: "[...] se pretende, con el proceso de transformación, llevar al Ejército al nivel de fuerza armada de un país desarrollado y un actor global, capaz de estar presente, con la preparación necesaria, en cualquier área de interés estratégico en Brasil".

Fuente: autores (2020).

De hecho, correspondería al Ejército preparar la Fuerza Terrestre (F Ter) para cumplir su misión constitucional de defender la Patria y garantizar los poderes constitucionales, la ley y el orden. Además, la Fuerza Terrestre debe cumplir con las funciones subsidiarias generales previstas en la legislación complementaria, que son: cooperar con el desarrollo nacional y la defensa Civil, así como apoyar la política exterior del país y participar en operaciones internacionales de paz y ayuda humanitaria. Es de destacar que el manual de Fundamentos de la doctrina militar terrestre (EB20-MF-10.102) indica que los elementos de la Fuerza Terrestre pueden realizar tres operaciones básicas: ofensiva, defensiva y cooperación y coordinación con las agencias.

Así, el Estado requiere que el EB tenga como funciones subsidiarias particulares el hecho de actuar, a través de acciones preventivas y represivas en la franja fronteriza terrestre, contra los delitos transfronterizos y ambientales, solo o en coordinación con otros órganos del Poder Ejecutivo, realizando, entre otras, acciones de patrullaje; revisión de personas, vehículos terrestres, embarcaciones y aeronaves y detenciones en flagrante delito. Al mismo tiempo, cooperar con los organismos federales, cuando sea necesario, en la represión de delitos, en el territorio nacional, con apoyo logístico, inteligencia, comunicaciones e instrucción; y cooperar con los organismos públicos federales, estatales y municipales en la ejecución de obras y servicios de ingeniería.

A continuación, describiremos cada uno de los roles que conforman la trinidad de actuación del Ejército 10 / 5000 Resultados de tradução Brasileño. Comenzaremos con lo que constituye la función primordial de cualquier fuerza armada: la preparación para la guerra, es decir, la posibilidad de empleo contra amenazas externas en una situación de conflicto armado.

4.1 El Ejército como "fuerza armada stricto sensu": disuasión y transformación militar

Al final de la primera década de este siglo, gran parte de los Ejércitos nacionales sufrieron procesos de transformación militar. Es un hecho que busca, al mismo tiempo, la transformación y la racionalización, en un mundo en el que la guerra es cada vez más compleja y en el que la tecnología desempeña un papel cada vez más relevante. En consecuencia, se han observado cambios estructurales en la organización y el empleo de las Fuerzas Armadas.

En términos generales, la idea de modernización militar se origina en la década de 1970, a partir de la discusión sobre la Evolución en los Asuntos Militares (EAM) y la Revolución de los Asuntos Militares (RAM). En América del Sur, un documento básico de este proceso fue la publicación, en 2007, del artículo "Tres Pilares de una Transformación Militar" del Brigadier chileno Jaime Covarrubias. El autor buscó entender los cambios militares desde tres niveles, que difieren por la profundidad con la que se llevan a cabo estos cambios: adaptación, modernización y transformación.

Para Covarrubias (2007), la transformación no solo se refiere a la obtención de nuevas tecnologías (lo que sería modernización), sino que implica profundas reformas y cambios de orientación en la doctrina y estructura de las fuerzas. Transformar, en definitiva, significaría cambiar las concepciones de la fuerza, proyectándola hacia el futuro. Así, el proceso de transformación del Ejército es parte de un hito histórico relacionado con la evolución del pensamiento de seguridad y defensa en Brasil. En 2009, el comandante del Ejército entregó la estrategia "Brazo Fuerte" al Ministerio da Defesa (MD), basada

en cuatro programas principales: Amazonia Protegida, Centinela de la Patria, Movilidad Estratégica y Luchador Brasileño del futuro.

En el caso brasileño, este proceso ganó impulso con la publicación de la Estrategia de Defensa Nacional (EDN) en 2008. Es necesario entender bien el contexto geopolítico en el que esto ocurrió. Por un lado, casi dos décadas después del final de la Guerra Fría, el mundo comenzaba a experimentar señales del regreso de la geopolítica clásica, iniciada después de los ataques a las "Torres Gemelas" en 2001 y la crisis financiera internacional en 2007. Por otro lado, Brasil estaba ensayando sus primeros pasos hacia el liderazgo regional y más acciones protónicas de alcance global. En el campo de la Defensa, se discutió la necesidad de Brasil de constituir una fuerza consistente con su estatura geopolítica, creando una retaguardia necesaria para enfrentar las reacciones al protagonismo brasileño.

Como se presenta en la segunda sección de este artículo, el hecho de que el país tenga dimensiones continentales y fronteras con diez países impone la necesidad de contar con Fuerzas Armadas estructuradas, equipadas, entrenadas, con potencia de fuego, alcance y letalidad que le permitan apoyar sus decisiones soberanas en los foros internacionales. Ese fue el mensaje fundamental constante de EDN 2008.

Así, Lima y Medeiros Filho (2019), afirman que el EDN fue el principal motor de algunas inflexiones, guiando al Ejército a organizarse por dos principios fundamentales: *flexibilidad y elasticidad*. El primero indica la capacidad de emplear fuerza con una rigidez preestablecida mínima, mientras que el segundo indica la capacidad de escalar fuerzas rápidamente cuando las circunstancias lo requieren. Los autores señalan que, más recientemente, otros tres conceptos se han incorporado a las políticas de defensa, siendo: *adaptabilidad, modularidad y sostenibilidad* (LIMA; MEDEIROS FILHO, 2019).

En 2012 el EB instituyó el "Projeto Força do Exército Brasileiro" (PROFORÇA), con la tarea de establecer, de manera integrada, las bases para la transformación del Ejército 10 / 5000 Resultados de tradução Brasileño, considerando tres marcos temporales: 2015, 2022 y 2030. Basado en los llamados "vectores de transformación" (Ciencia y Tecnología, Doctrina, Educación y Cultura, Ingeniería, Gestión, Logística, presupuesto y Finanzas, Preparación y Empleo y Recursos Humanos). De Proforça surgió la "Diseño de Transformación del Ejército 2013-2022".

En términos operacionales, lo que se buscaba era reestructurar la fuerza, adaptándola al contexto del siglo XXI y contribuyendo a generar una capacidad de disuasión creíble. Para ello, se han diseñado varios proyectos, entre los que destacamos, por el significado que representan para la guerra del futuro, Astros 2020, Ciberdefensa y el Sistema Integrado de Vigilancia Fronteriza (SISFRON).

El Proyecto Estratégico ASTROS 2020 tiene como objetivo equipar F Ter con medios capaces de proporcionar apoyo de fuego de largo alcance, con alta precisión y letalidad. El proyecto implica el desarrollo de dos nuevos armamentos: el cohete guiado, utilizando el diseño del actual cohete SS-40, de la familia de cohetes ASTROS II, en uso por el Ejército 10 / 5000 Resultados de tradução Brasileño, y el misil táctico de crucero con un alcance de 300 km; además de unidades especializadas en la guarnición de Formosa (GO).

La defensa cibernética tiene como objetivo empoderar al EB para el combate en una nueva dimensión de la guerra: la del ciberespacio. Cabe señalar que fue a partir de la Estrategia de Defensa Nacional (EDN) de 2008, que fue revisada en 2012, que hubo una división de responsabilidades entre las tres fuerzas armadas brasileñas, cada una de las cuales tenía un sector de defensa estratégica, a saber: nuclear (Marina), espacial (Fuerza Aérea) y cibernética (EB). Desde

entonces, la cibernética se ha insertado en un importante movimiento de innovación tecnológica en el Ejército. Cabe señalar que, en este contexto, el proceso de transformación comenzó a comprender que la doctrina militar actual se basaba en concepciones obsoletas de un Ejército de la era industrial. De esta manera, el Ejército debía transformarse en una institución de la "era de la información", que debía basarse en herramientas de tecnología de la información (TI).

Así, en 2010 se creó el Centro de Defensa Cibernética (CDCiber). Aunque operaba dentro del Cuartel-General do Ejército, el CDCiber tenía personal militar de las diferentes fuerzas. En 2014 CDCiber comenzó a componer la estructura del comando de Defensa Cibernética (ComDCiber) que, en 2018, comenzó a operar en las instalaciones de Forte Rondon, donde ya opera el comando de comunicaciones y Guerra Electrónica del Ejército.

Así, el Sistema Integrado de Vigilancia Fronteriza (Sisfron) se compone de un conjunto integrado de recursos tecnológicos, tales como sistemas de vigilancia y monitoreo, tecnología de la información, guerra electrónica e inteligencia que, combinados con obras de infraestructura, reducirán las vulnerabilidades en la región fronteriza. Así, el Sisfron pretende fortalecer la capacidad de acción del EB en la franja fronteriza, un área de 16.886 kilómetros, permitiendo las capacidades de monitoreo, movilidad y presencia, presentes en la Estrategia de Defensa Nacional.

En relación con este último programa, aunque se encuentra aquí en el campo de la "Fuerza de disuasión", se observa, por la naturaleza de la amenaza enfrentada, que el sistema de vigilancia ha demostrado ser más una herramienta para enfrentar amenazas de seguridad (problemas "en" la frontera) que amenazas geopolíticas problemas "en la" frontera". Alsina Junior (2018), por ejemplo, sugiere que la preocupación por aspectos relacionados con el crimen transnacional y la porosidad de las fronteras frente al narcotráfico fue la razón principal que habría llevado al EB a concebir el Sisfron, de modo que estaría más subordinado a la dimensión de seguridad que a la de defensa stricto sensu.

Cabe señalar que el debate sobre la transformación del EB se origina en un contexto de proyección internacional de Brasil que sugirió nuevas capacidades militares que elevan el nivel disuasorio brasileño a otro nivel, de regional a extrarregional. Este proceso constituyó una oportunidad única para avanzar en la discusión de la misión primordial de las fuerzas armadas, es decir, la preparación para la guerra. El momento es importante para retomar la discusión sobre las tensiones generadas entre la vocación interna.

4.2 El Ejército como fuerza de seguridad territorial: ejercer el papel de fuerza intermedia

El Ejército llega al siglo XXI y la estrategia de presencia, en las formulaciones internas, todavía se impone en un país continental. Fue de esta manera que las capacidades requeridas para el EB 2030 fueron enumeradas en el documento "proceso de transformación del Ejército" presentado por el Estado-Maior do Ejército (EME). Cabe destacar que a pesar de la intención de transformar, una percepción cultural clave se mantuvo en la Fuerza: "para ayudar a completar la ocupación e integración en la nación brasileña de prácticamente la mitad del territorio nacional correspondiente a la Amazonia" (Brasil, 2010, p. 26).

Textualmente, el documento EME señala tres tareas históricas para el Ejército, todas geopolíticas. Primero, la necesidad antes mencionada de ocupar los "espacios vacíos" en la Amazonia. La segunda, relacionada con el medio ambiente sudamericano y la condición de tener diecisiete mil kiló-

metros de frontera con diez países de la región. Finalmente, la necesidad de proyectar el poder internacionalmente con una consistencia capaz de asegurar los intereses nacionales, incluyendo la capacidad de influir en pacificación y estabilización de los vecinos sudamericanos en crisis.

Sin embargo, es el plan Interno y sus implicaciones para la articulación de políticas públicas, la función que más involucra y absorbe al Ejército. Los formuladores geopolíticos del Ejército indican, como se observó en la primera sección, que los militares actúan, históricamente, en la ocupación de "espacios vacíos" que quizás existen en el territorio nacional y sus extensiones para cumplir con su propósito constitucional y acciones subsidiarias y, por lo tanto, en la contención de posibles crisis urbanas y similares en el denso problema de la seguridad pública en Brasil.

Según Lima y Medeiros Filho (2018), entre 1992 y 2017, hubo 132 operaciones de GLO en diversas situaciones que involucraron grandes eventos, conferencias internacionales, huelgas policiales y camioneros, entre otros, siendo aproximadamente 60 en el área de seguridad pública. Cabe destacar que esta participación representó un promedio de 15 operaciones por ciclo presidencial entre los años 1995 y 2017 (LIMA; MEDEIROS FILHO, 2018).

Cabe señalar que Brasil es el único país sudamericano que no cuenta con una fuerza intermedia (*Gendarmería, Carabineros, Guardia Nacional, Policía Nacional, etc.*) permanente. Este hecho termina constituyendo una vulnerabilidad al modelo de seguridad nacional, ya que el país no cuenta con una fuerza específicamente dirigida a combatir las amenazas intermedias, que transponen las fronteras nacionales, conectando fácilmente el entorno externo con el interno. Idealmente, el escenario provocaría un debate sobre la creación de una fuerza intermedia de alcance nacional frente a la falta de recursos humanos o incapacidad de la policía federal, de carreteras, militar o incluso el carácter ad hoc (episódico) de la Fuerza de Seguridad Nacional o "Guardia Nacional". Esas condiciones contribuyen a que el Ejército siga actuando como fuerza de seguridad territorial, especialmente en las fronteras.

Alsina Júnior (2018) afirma que la cuestión central es qué tan bien pueden prepararse las Fuerzas Armadas para las funciones policiales sin arriesgar su función preeminente.

"La debilidad del Estado produce un doble efecto: permite la proliferación de disensiones domésticas mientras que hace más compleja la acumulación de militares y organizativas esenciales para la realización de campañas militares contra enemigos externos" (ALSINA JUNIOR, 2018, p. 156).

Las misiones relacionadas con el ámbito de la seguridad frente al crimen transnacional y la porosidad fronteriza están relacionadas con aspectos como, por ejemplo, la modernización del equipo de las tropas, nuevas medidas de comando y control y la adquisición de VBTP Guarani (ALSINA JUNIOR, 2018).

El hecho es que tal condición pone el debate sobre la planificación militar en Brasil frente a un dilema: mantener el papel del Ejército como guardia territorial, asumiendo funciones "ad hoc" de naturaleza policial o sería más efectivo invertir en la "Fuerza de Seguridad Nacional" permanente que tenía recursos presupuestarios, humanos y materiales y capilaridad en todo el territorio nacional?

4.3 El ejército como fuerza de presencia y desarrollo nacional (bastión de la nacionalidad y escuela de civismo)

La tercera y más controvertida de las funciones del EB se refiere a la participación de la fuerza en actividades de apoyo al desarrollo nacional, así como su creencia en la condición de bastión de la nacionalidad. Como se ve en la primera sección, este es un tema que se origina en la cultura estratégica militar brasileña, que se constituye por vincular la seguridad, integración territorial y desarrollo.

La presencia del ejército en todo el territorio nacional es un proceso que buscó legitimarse junto con la territorialidad ordenante del estado a lo largo de la historia. Para el EB, acciones como la de Luiz Alves de Lima e Silva (Duque de Caxias) en la pacificación de las rebeliones ocurridas durante el Período de Regencia y al comienzo del segundo reinado, apoyarían el papel de los militares como aglutinadores del territorio brasileño (GONZALES, 2008).

Así, la condición de bastión de la nacionalidad permanece latente en la Institución y en la sociedad, si no como pensamiento hegemónico, impregnando ciertamente de manera sutil sectores y mentalidades. Gonzales (2008) enfatiza que, para probar tal observación, es suficiente seguir las justificaciones y las llamadas "ideas de la fuerza" contenidas en la página oficial o en publicaciones internas de la Fuerza Terrestre. En este sentido, el autor destaca el extracto del periódico "Noticiário do Ejército", publicado en abril de 2006:

El Ejército de hoy es una síntesis de su trayectoria histórica: el mismo pueblo armado comprometido con la integración y el progreso nacional. El "Brazo Fuerte" que garantiza la soberanía, la ley y el orden. La "Mano Amiga" en la que la nación encuentra apoyo en tiempos difíciles [...] Ejército Brasileño: **ayer, hoy y siempre, la misma misión** (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2006 apud GONZALES, 2008, p. 57, énfasis del autor).

Además del extracto del artículo institucional "los orígenes del Ejército Brasileño", publicado en la propia página web del EB:

Después de la independencia, en 1822, la acción del Ejército Brasileño, internamente, fue decisiva para **derrotar todos los intentos de fragmentación territorial y social** del país. El **mantenimiento de la unidad nacional**, dolorosamente legada por nuestros antepasados, se debe a sus **acciones, en particular**, a la actuación del **Duque de Caxias**. Así, **ayer, como hoy**, prevaleció la **necesidad de seguridad e integración nacional**, reflejo de la voluntad soberana del pueblo, expresada como ideal intangible en las Constituciones brasileñas de todos los tiempos (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007 apud GONZALES, 2008, p. 57, énfasis del autor).

La idea de integración entre la seguridad y el desarrollo del territorio, en las dos citas anteriores, aparecería como un punto fuerte de acción del Ejército a lo largo de la historia del Imperio y la República. Un aspecto revelador de esta postura sería el hecho de que el Duque de Caxias, "el gran articulador de la unidad nacional", fue elevado a patrón de la Institución.

Así, los argumentos de las Fuerzas Armadas son que representarían, en algunas regiones, el único significado de brasilidad y presencia del estado, actuando como el principal vector de cohesión y unidad nacional y que el sentimiento de exclusividad, de estar presente, traduciría una idea de "omnipresencia", de "poder por encima del estado" (GONZALES, 2008).

Sería así una explicación para el hecho de que el Ejército en algunas circunstancias asuma los roles que pertenecen a otras áreas de nuestra vida nacional, dando por un lado, la acomodación del poder político, que está representado por una conveniencia, y la colusión del Estado con ese tipo de acción, y, por el otro, es una distorsión del papel de cada uno de los poderes y su responsabilidad en la conducción de las políticas públicas en este país" (GONZALES, 2008).

Otro aspecto relevante de la cultura estratégica militar que apoya y justifica, a lo largo del tiempo, la presencia nacional del Ejército y su condición de bastión de la nacionalidad, es lo que aquí llamamos la "Escuela de Civismo".

Gonzales (2008) sugiere que la preocupación por la formación moral y cívica del ciudadano es una característica llamativa en la institución. Para ello, hace referencia a las llamadas Escuelas de Instrucción Militar – creadas en 1998 con el objetivo de ser una alternativa a la prestación del servicio militar obligatorio – destacando el texto disponible en la página oficial del EB y que orienta el funcionamiento de estas escuelas:

[Las escuelas de instrucción militar] deben constituir polos de difusión de civismo, ciudadanía y patriotismo [...]. La educación moral y cívica será objeto de constante preocupación en la formación del personal con el fin de desarrollar los valores espirituales y morales de la nacionalidad, el sentimiento de obligaciones hacia la patria y la comprensión de las instituciones básicas que gobiernan la sociedad, como la familia, el gobierno, la iglesia y las Fuerzas Armadas (EXÉRCITO BRASILEIRO apud GONZALES, 2008, p. 119-120, énfasis del autor).

El sentimiento de responsabilidad en la solución de los problemas brasileños es algo que se construye progresivamente en los bancos escolares durante la vida militar. Cabe destacar, por ejemplo, que el estudio militar de la Geografía y la Geopolítica⁶ busca ofrecer al oficial un método cartesiano⁷ capaz de evaluar el poder nacional o el poder de una región determinada, a través de la articulación de cuestiones fisiográficas, económicas, psicosociales, políticas y científico-tecnológicas que impactan en el desarrollo nacional. Por lo tanto, desde la educación en la Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), pasando por la Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) y llegando al Curso de Estudos Militares Avanzados, impartido Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), "el método" es una lente – puede ser una mirada, especialmente ("mindset") – desde la que el personal militar para interactuar con la realidad, y buscar respuestas a problemas nacionales complejos.

Por lo tanto, el proceso educativo es una clave conceptual para comprender la relación de responsabilidad/instrumentalidad de los militares con el desarrollo de Brasil. Tal relación tiene lugar desde una perspectiva en la que el oficial es entrenado alimentando la creencia de que no solo es un profesional de las armas, sino también parte de la vanguardia de la toma de decisiones de gestión de la Nación. Así, se mantiene la idea de un "poder militar" en Brasil, de acuerdo con la perspectiva constante de la obra "fundamentos del Poder Nacional" de la Escola Superior de Guerra (2019), como parte de una síntesis

6 La disciplina de Geografía fue eliminada del currículo de AMAN en 2013, siendo reemplazada por la disciplina de geopolítica que comenzó a impartirse en 2016.

7 El método de Levantamiento Geográfico de Áreas (LGA) se enseña al Cadete y se convierte en un modus operandi de enfoque a lo largo de toda la carrera militar. Cabe señalar que el proceso de selección para la Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) se compone exclusivamente de cuestiones de historia y geografía y tiene en el "método" su elemento clave. Para los militares, el método da una mirada particular a

compleja que encaja en varias dimensiones-"expresiones de poder" – y que contribuyen a la seguridad y al desarrollo nacional.

Con este fin, el "profesional de las armas" busca tratar no solo con cuestiones de poder pragmáticas y, digamos, más "duras", sino también poder aplicar su carácter más persuasivo o "soft" (suave). Para los militares, la participación de la fuerza en actividades "no bélicas", tangentes con las expresiones del poder nacional antes mencionadas, los acercaría a la opinión pública, condición considerada fundamental para aumentar el inventario de confianza que la sociedad deposita en las Fuerzas Armadas. En este sentido, el EB ha dedicado, en las últimas décadas, especial atención a temas que conciernen a la "imagen de la fuerza", y su relación con la sociedad, en general, y con los medios de comunicación, en particular.

En efecto, son muchos los ejemplos de involucramiento del EB en actividades que no son asuntos relativos a temas militares. Hay varias situaciones que la doctrina militar del Ejército viene a acomodar. Desde el punto de vista militar, esas actividades constituyen oportunidades para asociar la imagen del Ejército y su nivel de calidad con la noción discutida de bastión de la nacionalidad y escuela de educación cívica. En este sentido, se ha observado un movimiento de mayor integración de las Fuerzas Armadas en operaciones interagenciales con organismos de seguridad pública, Defensa Civil, Vigilancia Sanitaria, organizaciones no gubernamentales, Policía Federal, entre otros. Se puede ejemplificar con algunas situaciones recientes como la operación bienvenida que busca actuar ante la crisis humanitaria en el contexto de la migración venezolana a Roraima.

5 Consideraciones finales

La condición de un País-continente en desarrollo es esencial en la respuesta a la pregunta propuesta en el artículo. Por lo tanto, los debates futuros también pueden evaluar en qué medida la combinación de factores materiales (geopolíticos) e ideacionales (cultura estratégica) "condenaría" al EB a permanecer pegado al trípode presentado en el texto.

Sea como sea, dos aspectos llaman la atención en la respuesta al problema propuesto en la introducción. Por un lado a) la función de fuerza intermedia, empleada especialmente en las regiones más periféricas y fronterizas; y, por otro lado, b) El significado político del EB como "bastión de la nacionalidad".

En cuanto a la primera, debido a la incapacidad de las fuerzas de seguridad para satisfacer demandas intermedias y de carácter nacional e internacional, como el control fronterizo, el EB ha ejercido la función de fuerza de seguridad territorial, que generalmente se lleva a cabo en otros países por fuerzas intermedias. En este caso, además de los aspectos históricos e institucionales, debemos destacar las características geográficas de un país de dimensiones continentales que requieren un esfuerzo hercúleo para mantener su seguridad interna e internacional. La presencia histórica de unidades del Ejército en la región fronteriza, especialmente a través de los pelotones fronterizos especiales (PEF), resulta representar un elemento de economía de empleo (capilaridad, logística).

la realidad, una "mindset".

En cuanto al segundo aspecto, se trata de un largo proceso histórico en el que el Ejército ha sido llamado a participar en el proceso de construcción del propio Estado Nacional, que a menudo implica la participación de la institución como instrumento de estabilización.

El Ejército llega al siglo XXI y la estrategia de presencia nacional y pacificación de conflictos sigue estando en simbiosis con el desarrollo nacional y la función de una escuela de educación cívica. La "precariedad territorial" de los recursos materiales y humanos a disposición del estado, en las zonas de intercambio interior y fronterizo, mantiene activo el papel del Ejército en la difusión de los valores cívicos a través del reclutamiento, disparos de guerra, NPORs y CPORs.

El hecho es que tenemos un desafío peculiar a las Fuerzas Armadas en Brasil. La gran pregunta es: ¿cómo sacar la fuerza del futuro: centrado exclusivamente en cuál es su función principal (la guerra) o seguir satisfaciendo las demandas que surgen de nuestras debilidades estatales? La respuesta no es tan obvia como parece, según los elementos discutidos en el texto. Si no vemos: ¿quién se encargaría de las otras dos bases del trípode si las Fuerzas Armadas comenzaran a dedicarse única y exclusivamente a su preceptor: la preparación para la guerra?

Referencias

ALSINA JUNIOR, J. P. S. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

AYOOB, M. **The third world security predicament: state-making, regional conflict, and the international system**. London: Lynne Rienner, 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara do Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Audiência pública ordinária - 05/07/2017**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 5 jul. 2017. Tema: Debater sobre a situação dos projetos estratégicos das Forças Armadas, os programas de cooperação internacional do Brasil na área da defesa e os planos do Exército para o desenvolvimento tecnológico. Convidado: General do Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0868/17>. Acessado: 20 mar. 2021.

BRASIL. Exército. **Doutrina militar terrestre: manual de fundamentos**. Brasília, DF: Exército, 2014. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/93/5/REVOGADO-EB20-MF-10.102.pdf>. Acessado em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Proyecto de la fuerza del Ejército de Brasil (Proforça)**. Brasília: EB, 2012. Disponível em: https://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=b8fd062b-d6c0-431f-a931-1d7ad6facc&groupId=1094704 Acessado em: 21 mar 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 45.479, de 26 de fevereiro de 1959**. Aprova o Regulamento das Colônias militares de Fronteiras na Amazônia. Brasília, DF: Presidência da República, 1959. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45479-26-fevereiro-1959-384603-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acessado em: 18 mar. 2021.

BRASIL. Exército. **O Processo de Transformação do Exército**. 2. ed. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa [e] Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa. acessado em: 19 mar. 2021.

CARVALHO, J. M. de. **Forças armadas e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

COVARRUBIAS, J. G. Os três pilares de uma transformação militar. **Military Review (Edição Brasileira)**, Fort Leavenworth, p. 16-24, nov./dez. 2007.

DOESER, F. Finland, Sweden and Operation Unified Protector: the impact of strategic culture. **Comparative Strategy**, [London], v. 35, n. 4, p. 284-297, Nov 2016. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01495933.2016.1222842>. accedido en: 19 mar. 2021.

FAORO, R. **A república inacabada**. São Paulo: Globo, 2007.

FERREIRA, O. S. **Forças armadas para quê?**. Rio de Janeiro: Edições GRD, 2004.

FREYRE, G. **Nação e exército**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2019.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos do poder nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2019. Disponible en: <https://www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional2019FINALFINAL.pdf>. accedido en: 19 mar. 2021.

GONZALES, S. L. de M. **A territorialidade militar terrestre no Brasil: os tiros de guerra e a estratégia da presença**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008. Disponible en: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-31032009-143246/pt-br.php>. Accedido: 19 mar. 2020.

IBGE. **Contagem da População 2007**. [S. l.]: IBGE, 2007. Disponible en: <http://censos2007.ibge.gov.br/> Accedido en: 21 mar 2021.

JOHNSTON, A. I. Thinking about Strategic Culture. **International Security**, [S. l.]. v. 19, n. 4, p. 32-64, 1995.

LANTIS, J. S. **Strategic culture and national security**. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2002.

LIMA, R. C.; MEDEIROS FILHO, O. O papel do exército brasileiro no setor de segurança: implicações para a defesa e o emprego das forças armadas. In: ANDRADE, I. de O. *et al.* (org.). **Desafios contemporâneos para o exército brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 95-132. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180826_desafios_contemporaneos_para_o_exercito_brasileiro.pdf. Accedido: 20 mar. 2021.

LIMA, R. C.; MEDEIROS FILHO, O. Segurança, defesa e o emprego da força no Brasil: trajetórias e desafios políticos. ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 10., 2018, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ABED, 2018. Disponible en: [https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535663680_ARQUIVO_Lima, R. C. eMedeirosFilho, O. \(2018\). TrabalhoENABED.pdf](https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535663680_ARQUIVO_Lima, R. C. eMedeirosFilho, O. (2018). TrabalhoENABED.pdf). Accedido: 20 mar. 2021.

MARQUES, A. A. **Amazônia: pensamento e presença militar**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponible en: <https://www.teses.usp.br/>

teses/disponiveis/8/8131/tde-30112007-153256/publico/TESE_ADRIANA_APARECIDA_MARQUES.pdf. Accedido: 20 mar. 2021.

MATTOS, C. de M. Uma geopolítica Pan-Amazônica. In: MATTOS, C. de M. **Geopolítica**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 13-205. v. 2.

MEDEIROS FILHO, O. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, R. M.; MORAES, R. F. de (org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e o Atlântico Sul. Brasília, DF: Ipea, 2014. p. 21-42. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180826_desafios_contemporaneos_para_o_exercito_brasileiro.pdf. Accedido: 20 mar. 2020.

MEDEIROS FILHO, O. Desafios do exército brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier. **Coleção Meira Mattos**: revista das ciências militares, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 77-97, jan./abr. 2020. Disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/2965/2681>. Accedido: 20 mar. 2021.

NUNN, F. **Yesterday soldiers**: european military professionalism in South America, 1890-1940. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.

RATTENBACH, B. **El sistema social-militar en la sociedad moderna**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1972.

REIS, B. C. Ensaio em torno de uma cultura estratégica portuguesa. **Revista Nação e Defesa**, [Porto], n. 136, p. 9-33, 2013.



Propuesta de un *index* para la diplomacia deportiva en el contexto militar

Proposition of an index for sports diplomacy in the military context

Resumen: La diplomacia deportiva utiliza deportistas y eventos deportivos para construir una imagen favorable entre el público y las instituciones extranjeras. La investigación tuvo como objetivo proponer un *index* de diplomacia deportiva en el contexto del deporte militar. Se llevó a cabo un examen de la bibliografía analítica para enumerar los instrumentos e indicadores de la diplomacia deportiva. Cinco *experts* juzgaron la importancia y el potencial de impacto de las herramientas en el contexto del deporte militar. El escalado multidimensional se realizó para definir la retención de herramientas. Finalmente, se identificó en los *yearbooks* del *International Military Sports Council* la frecuencia de uso de estas herramientas en las últimas tres ediciones de los Juegos Mundiales Militares y se empleó el análisis factorial confirmatorio de mínimos cuadrados parciales para modelos formativos a generación del algoritmo de *index*. Los resultados indican que seis herramientas eran relevantes y el análisis factorial indicó que el *index* cumplía los criterios de calidad requeridos, siendo posible generar el algoritmo a partir de sus pesos factoriales ponderados, generando un modelo para el análisis de la diplomacia deportiva en el contexto militar.

Palabras Clave: Diplomacia. Deporte. Militar.

Abstract: Sports diplomacy uses sportsmen and sporting events to build a favorable image between audiences and foreign institutions. The aim of the research was to propose an index of sports diplomacy in the context of military sport. An analytical literature review was conducted to list the tools and indicators of sports diplomacy. Five experts judged the importance and potential impact of the tools in the military sports context. Multidimensional scaling was performed to define tool retention. Finally, it was identified in the International Military Sports Council yearbooks the frequency of use of these tools in the last three editions of the Military World Games and the confirmatory factorial analysis with partial least squares for formative models was employed to generate the index algorithm. The results indicated that six tools were relevant and the factor analysis indicated that the index met the required quality criteria, being possible to generate the algorithm from its weighted factor weights, generating a model for analysis of sports diplomacy in the military context.

Keywords: Diplomacy. Sports. Military.

Delon Philbert Willis 

Guiana Defense Force.
Georgetown, Guyana.
delon_looney@hotmail.com

Angela Nogueira Neves 

Exército Brasileiro.
Escola Educação Física do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
angelanneves@yahoo.com.br

Recibido: 11 de nov. 2020

Aceptado: 21 de enero 2021

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

Desde tiempos indefinidos, "el hombre vivía en rebaños o aldeas", pero no hasta tal vez 5000 a.C. las aldeas comenzaron a agregarse en unidades políticas más grandes. Como consecuencia, el proceso de agregación continuó a un ritmo progresivamente más rápido y condujo a la formación del primer estado en la historia (SPRUYT, 2002). Desde entonces, el estado se configura como el legítimo titular del uso de la fuerza (WEBER, 2015) y la expansión de los Estados crea una sociedad de relaciones entre ellos, en la que tanto el *hard power* (militar y económico) como el *soft power* se emplean de manera única o combinada para equilibrar las relaciones entre los Estados (NYE, 2004).

Mientras que las potencias mundiales pueden utilizar ambos tipos de poder en la política internacional para equilibrar el equilibrio de poder (*smart power*), las naciones periféricas son las principales responsables del uso del *soft power* a lo que uno quiere a través de la atracción, no la coacción o el pago (NYE; WELCH, 2013). La diplomacia, la asistencia económica, las operaciones de paz y la comunicación son herramientas para el *soft power* (MARKS; FREEMAN, 2020).

El término diplomacia tiene su origen tanto en el arcaico francés (*diplomatie*), Griego (*diplōma, matos*) y latín (*diploma*), habiendo entrado en uso no antes de la última década del siglo XVIII (LEIRA, 2016; MARKS; FREEMAN, 2020). La diplomacia se define generalmente como un arte que se practica en la conducción de negociaciones entre naciones con el fin de implementar políticas y perseguir intereses (LEIRA, 2016; MARKS, 2015)

En la disciplina de las relaciones internacionales, se argumenta que hay ocho formas de diplomacia moderna: (1) política de pacificación, (2) diplomacia de *gunboat*, (3) diplomacia del dólar, (4) diplomacia pública, (5) diplomacia popular, (6) diplomacia intermedia, (7) diplomacia económica, y (8) diplomacia digital o electrónica (REDEKER, 2008). Aunque todas las formas de diplomacia son importantes, este artículo se limita a la diplomacia deportiva, que se configura como un tipo de diplomacia pública.

La diplomacia deportiva implica la representación y las actividades diplomáticas llevadas a cabo por deportistas y/o confederaciones deportivas en nombre y conjunto a sus gobiernos (ALLISON; MONNINGTON, 2002). La diplomacia deportiva utiliza atletas, personas relacionadas al deporte (técnicos, líderes) y eventos deportivos para informar, involucrar y construir una imagen favorable entre las audiencias e instituciones extranjeras, que a menudo moldean las percepciones de una manera más propicia para los objetivos de política exterior del gobierno (MURRAY, 2018). Es una expresión del *soft power* (DUBINSKY, 2019; NYE, 2008).

Hay una postura de negar explícitamente o al menos alejarse de cualquier asociación de instituciones y eventos deportivos con la política. Se afirma que "el deporte, así como la música y el arte trascienden la política, [así] nos preocupamos por el deporte, y no por la política o los negocios" (BROUNDAGE, 1968, p. 10). Sin embargo, lo que se ve en los tiempos contemporáneos es el uso del deporte por los gobiernos con fines políticos: los Juegos Olímpicos de Berlín en 1936 (GRIX; HOULIHAN, 2014), *the ping pong table* entre Estados Unidos y China (GRIFFIN, 2014), Los Juegos Olímpicos de Seúl (CHO, 2012), los Juegos Olímpicos de invierno en Socchi (KOBIERECKI, 2019), la Copa del Mundo en Alemania (GRIX; HOULIHAN, 2014), y los Juegos Olímpicos (LEE, 2019) son ejemplos recientes de éxito de estas prácticas. Además, en los

últimos años se ha reconocido más explícitamente el papel del deporte como instrumento diplomático internacional. Esto se ilustra, por ejemplo, en el desarrollo de una estrecha relación entre el Comité Olímpico Internacional (COI) y las Naciones Unidas (ONU) en el uso del deporte para el desarrollo y la paz, y la posterior concesión de la "condición de observador" al COI en las Naciones Unidas (HONG, 2010).

Aunque la relación entre el deporte internacional y la diplomacia es un área familiar, es relativamente poco explorada en comparación con otros tipos de diplomacia, y se necesitan más estudios en esta área (MURRAY, 2018). Teóricamente, se reconoce que hay dos categorías distintas de diplomacia deportiva. Una, más versada en la diplomacia tradicional –diálogo entre Estados– El deporte internacional es empleado intencionalmente por el funcionario del gobierno como un instrumento de diplomacia, siendo la forma más familiar de diplomacia deportiva. Aquí, la diplomacia deportiva a menudo se asocia con gobiernos que emplean a deportistas para transmitir un mensaje diplomático, o con estados que utilizan eventos deportivos –promoviendo o participando en ellos– para enfriar las tensiones en las relaciones diplomáticas o simplemente probar el terreno para un posible cambio de política (ESHERICK et al., 2017; MURRAY, 2012, 2013; MURRAY, PIGMAN, 2014; ROFE, 2018).

De lo contrario, la segunda categoría postula que el deporte internacional como diplomacia se refiere a la representación diplomática, la comunicación y la negociación entre actores no estatales que ocurren como resultado de la competencia deportiva internacional en curso, más versados en la diplomacia pública (MURRAY; PIGMAN, 2014). Se incluye las actividades diplomáticas que tienen lugar para hacer posible la competencia deportiva internacional. En el ambiente diplomático moderno y plural, actores no estatales como el COI y la Federación Internacional de Fútbol (FIFA), pueden practicar este tipo distinto de diplomacia. Son estas organizaciones las que negocian con los gobiernos, con los organismos organizadores regionales y nacionales del deporte, con las grandes empresas globales, los medios globales y las organizaciones globales de la sociedad civil que patrocinan, transmiten y validan la competición (MURRAY, 2018; MURRAY, PIGMAN, 2014).

Los eventos deportivos militares pueden ser una oportunidad para la convergencia entre la diplomacia militar y la diplomacia deportiva. La diplomacia militar utiliza recursos militares tangibles e intangibles para ejercer influencia de manera no coercitiva, en diversas actividades –nombramiento de agregados, intercambio educativo y formativo, apoyo a la ayuda humanitaria– como forma de expresión del *soft power* de la nación (SILVA, 2015). Esta posibilidad de convergencia se debe a la existencia de los Juegos Militares mundiales promovidos por el *International Military Sports Council* (Consejo Internacional de Deportes Militares) (CISM), con la participación de las Fuerzas Armadas (FFAA) de países de América, Europa, Asia y África cada cuatro años. El propio CISM promueve esta doble visión –la diplomacia deportiva y militar– desde las razones que presenta para el apoyo de las naciones hasta su misión (INTERNACIONAL MILITARY SPORTS COUNCIL, 2020).

La diplomacia deportiva tiene cuatro objetivos básicos: construir la paz, unir a las naciones, establecer una plataforma para el diálogo y construir confianza y consenso de intereses entre las naciones (ÖZSARI et al., 2018). Estos objetivos pueden lograrse a través de las herramientas de la

diplomacia deportiva. No hay hasta ahora, claro en la literatura, un consenso sobre qué herramientas son efectivamente constituyentes de la diplomacia deportiva –marca nacional, medios deportivos, victorias, organización de eventos, lobby son algunos ejemplos– y qué peso tiene cada una, en la práctica de la diplomacia deportiva para cumplir con los objetivos a los que se presta (MURRAY, 2017). La presente investigación se centra en la identificación de herramientas y su uso en el contexto del deporte militar.

El objetivo de esta investigación es proponer un *index* para la diplomacia deportiva en el contexto militar, basado en la frecuencia de su uso. Su constitución parte de la revisión analítica de la literatura, la evaluación de expertos y el análisis de las últimas tres ediciones de los Juegos Mundiales Militares. Terminamos con la propuesta de un algoritmo para calcular una puntuación de *index*, con el fin de determinar el peso de cada herramienta y categorizar países a partir de la frecuencia de uso de herramientas de diplomacia deportiva en el contexto militar.

2 Métodos

Se trata de una investigación metodológica, centrada en el desarrollo de una herramienta, una medida (*index* de diplomacia) (MAUCH; BIRCH, 1998). Sigue la propuesta metodológica de construcción del *index* en la que se describen como esenciales los pasos de búsqueda de evidencia en la literatura, proposición y confirmación de los ítems y validación del *index* por métodos multivariados (ABEYASEKERA, 2005).

2.1 Identificación de herramientas relevantes para la diplomacia deportiva

Inicialmente, las fuentes se buscaron en la base de datos de Google Scholar. Por su alcance, esta base pública proporciona evidencia relevante para el tema, no solo enfocada en artículos científicos, sino también en *reports*, del tema bajo investigación. Se utilizó la siguiente *string*: "*sports diplomacy*" "*dimension*" "*tools*" "*indicators*".

El período de búsqueda incluyó materiales publicados a partir de 2002, en los que el escenario de las relaciones internacionales ya fue considerado después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que causaron profundos cambios en la forma de expresión del *hard power* y *soft power* en la dinámica de las relaciones internacionales. No se buscó agotar la literatura, solo reunir evidencia relevante para la proposición del *index*.

2.2 Criterios de selección

Ensayos teóricos, libros, capítulos de libros, tesis y disertaciones, noticias de periódicos, *reports* y *policy papers* de política sobre diplomacia deportiva se consideraron documentos a incluir. Se excluyeron casos de análisis particular de un evento, así como textos que discutieran conceptualmente la diplomacia deportiva, y no su aplicación. Los artículos fueron leídos en portugués e inglés.

2.3 Identificación de Herramientas

El material seleccionado se leyó sistemáticamente para identificar las herramientas de diplomacia deportiva utilizadas o teóricamente propuestas. A partir de esta lectura, se listaron las herramientas y se

generaron sus indicadores, con el fin de definir las acciones constitutivas de cada herramienta. La lista de herramientas / indicadores se finalizó cuando no se identificó en el material seleccionado ningún otro instrumento/indicador distinto de los ya descritos, es decir, por el criterio de saturación.

2.4 Dimensiones del *Index*

Posteriormente, la lista fue sometida a análisis por cinco profesionales considerados *experts* en el tema –militares del cuadro del Estado-Mayor(QEMA) y oficiales Generales con experiencia en deportes militares. Junto con los indicadores, a estos profesionales se les ofreció la definición de diplomacia adoptada en este trabajo para la orientación teórica del juicio. Los jueces asignaron una calificación de 1 a 10 para verificar la importancia (siendo 1 = poco importante; 10 = muy importante) y el potencial de impacto de las herramientas (siendo 1 = bajo potencial y 10 = alto potencial).

A partir de las notas de los jueces, atribuidas a la importancia y potencial de impacto de cada herramienta, se realizó una escala multidimensional (ALSCAL) para determinar sus diferencias en un mapa perceptivo. Es modelo aceptable con coeficiente de determinación (RSQ) mayor que 0.60 y estrés menor que 2.5 (HAIR et al., 2009). Se asignó una percepción de valor a cada herramienta, variando según su posición dimensional en el mapa perceptivo (Figura 1). Se eliminaron las herramientas con valores bajos.

Figura 1 – interpretación del mapa perceptual para la decisión



Fuente: adaptado de Abeyasekera (2005).

2.5 Algoritmo (Escore) del Index

Para crear un *index* de puntuación basado en la realidad del deporte militar, se analizaron los datos de las últimas tres ediciones de los Juegos Mundiales Militares promovidos por el CISM. Se utilizaron los *yearbooks* de los años 2011, 2015 y 2019 (años de los Juegos Mundiales Militares de verano). En estas fuentes, se recogió información sobre el uso de cada herramienta restante en el *index*, después del análisis anterior.

Los *yearbooks* fueron leídos sistemáticamente, con la lista de todos los países asociados al CISM y los indicadores de las herramientas diplomáticas en el contexto militar como material orientador. Para identificar la frecuencia de uso de cada herramienta, se realizó una lectura específica de cada *yearbooks*, con el fin de evitar pérdida de información y/o confusión entre los indicadores. Analizando el contenido de los *yearbooks*, se identificaron acciones que reflejaban el uso de las herramientas –a través de la similitud con los indicadores que las definen. Para cada acción identificada, se asignó un punto de frecuencia.

El *index* de diplomacia, en términos estadísticos, es un modelo formativo, en el que cada herramienta colabora para formar un concepto general. Para esta característica, se realizó un análisis factorial confirmatorio de mínimos cuadrados parciales. Dado que se trata de un modelo formativo, las ponderaciones factoriales (ω ; *outer weights*) son los indicadores de la "contribución" de la herramienta al *index*. Para ser importantes, los pesos de los factores deben ser significativos y, preferiblemente pero no necesariamente, $\omega > 0,50$ (HAIR et al., 2009). Se investigó la multicolinealidad de las herramientas, medida por el factor de inflación de varianza (FIV) como criterio de retención en el modelo, considerando con FIV aceptable < 10 (HAIR et al., 2009). Para evaluar el ajuste del modelo (y finalmente, la relevancia de las herramientas), se utilizó el indicador Cohen (f^2 ; los valores de 0.02, 0.15 y 0.35 se consideran pequeños, medianos y grandes) (COHEN, 1988) para evaluar cómo cada herramienta es "útil" para el ajuste del *index*. El indicador Stone-Geisser ($Q^2 > 0$; valores de 0.02, 0.15 y 0.35 se consideran pequeños, medianos y grandes) evaluó la precisión del modelo ajustado (*index*) (COHEN, 1988).

A partir de estos datos, se creó el algoritmo, que se puede utilizar para clasificar la frecuencia del uso de las herramientas de diplomacia deportiva en el contexto militar. Lo mismo se escribió a partir de los pesos factoriales ponderados (ω) de las herramientas, siguiendo el estándar (MARÔCO, 2014):

$$\text{Index diplomacia deportiva}_{\text{país}} = \omega_{\text{ponderado}_1} * (\text{frecuencia de uso de la herramienta}_1) + \omega_{\text{ponderado}_2} * (\text{frecuencia de uso de la herramienta}_2) + \dots + \omega_{\text{ponderado}_n} * (\text{frecuencia de uso de la herramienta}_n)$$

La ponderación se realiza mediante la siguiente fórmula: $\omega_{\text{ponderado}} = \omega_n / \sum \omega$

Para todas las pruebas inferenciales, se adoptó un nivel de significancia del 5% y se utilizaron los programas SPSS 22 y PLS-PM 3.2.2 en los análisis.

3 Resultados

3.1 Identificación de las herramientas

A partir de los trabajos planteados en nuestra revisión analítica de la literatura, fue posible identificar catorce fuentes de referencia (BLACK, PEACOCK, 2013; GRIX, 2018; GRIX,

HOULIHAN, 2014; EUROPEAN COMISSION, 2018; GRASSROOTS..., 2018a; HAUT et al., 2018; HEERE et al., 2012; MURRAY, 2013;2018; NYGÅRD, GATES, 2013; ÖZSARI et al., 2018; TRUNKOS, HEERE, 2017; USHKOVSKA, PETRUSHEVSKA, 2015; ZINTZ, PARRISH, 2019) relevante para el tema de esta investigación, que describió directamente o indicó o definió herramientas para ser utilizadas en la diplomacia deportiva. Pudimos reconocer y definir a partir de la lectura de estas obras ocho herramientas: (1) Ser una nación activa en los grandes eventos deportivos; (2) Promover una Marca Nacional; (3) Uso de medios de comunicación y Tecnología; (4) nombramiento de Embajador Deportivo; (5) *Lobby*; (6) Establecimiento de Cooperación Técnica Internacional; (7) Establecimiento de alianzas no gubernamentales; (8) Creación y/o participación en Redes Multisectoriales. La descripción de los indicadores de estas herramientas puede verse en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Herramientas e indicadores de la diplomacia deportiva

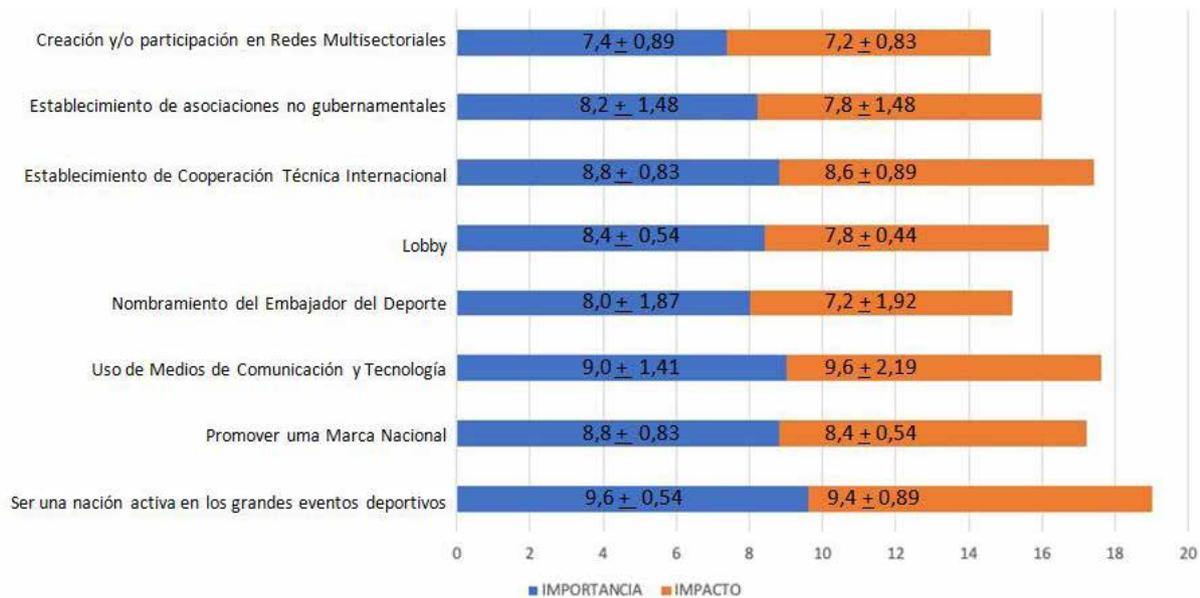
Herramientas	Indicadores
Ser una nación activa en los grandes eventos deportivos	<p>a. Recibe y realiza mega juegos (Juegos Olímpicos o Copa Mundial de la FIFA) para aumentar el prestigio internacional y diseñar soft power.</p> <p>b. Proyectar la imagen del país con la difusión de récords y medallas (tanto de deportes aislados como del medallero), siendo de especial importancia para los países que no están promocionando el evento.</p> <p>c. Los Estados pueden combinar los dos métodos mencionados anteriormente.</p>
Promover una Marca Nacional	<p>a. El deporte puede utilizarse como instrumento para promover el reconocimiento internacional, la buena reputación y la imagen del país. No solo las victorias hacen parte, sino los programas de promoción deportiva, desarrollo de tecnología y materiales utilizados.</p>
Uso de Medios de Comunicación y Tecnología	<p>a. Utilización de instrumentos de los medios de comunicación para promover los valores culturales y sociales de los países en el ámbito internacional.</p> <p>b. Promueve la prominencia de las instituciones comerciales y las instituciones estatales y los medios de comunicación internacionales.</p> <p>c. Promueve la identificación del país con algunas áreas deportivas en las que tienen éxito.</p>
Nombramiento del Embajador del Deporte	<p>a. Sirve como modelo para la juventud mundial.</p> <p>b. Visto como un representante de la diplomacia pública de su país.</p> <p>c. Actúa como mediador en el desarrollo de la comprensión mutua mediante diversos programas conjuntos entre países.</p>
<i>Lobby</i>	<p>a. Influir en las personas que participan activamente en la toma de decisiones, con el propósito de hacer una contribución significativa a las relaciones interestatales.</p> <p>b. Las actividades de lobby más habituales en el contexto deportivo son: influir en qué países, ciudades e incluso lugares donde se llevarán a cabo juegos deportivos relevantes.</p>
Establecimiento de asociaciones no gubernamentales	<p>a. Transferencia o intercambio de prácticas exitosas a través de asociaciones no gubernamentales.</p>

Herramientas	Indicadores
Establecimiento de Cooperación Técnica Internacional	a. Transferencia o intercambio de prácticas satisfactorias mediante la Cooperación Técnica Internacional.
Creación y/o participación en Redes Multisectoriales	a. El intercambio de prácticas exitosas y/o la promoción

Fuente: Los autores (2020).

Para verificar la relevancia de los instrumentos de la diplomacia deportiva, la lista de indicadores fue presentada a los cinco expertos, siendo los mismos: ex comandante del Centro de Capacitação Física do Exército; tres (03) oficiales de la QEMA, graduados del curso de Instructor de Educación Física de la Escola de Educação Físico do Exército y representantes de Brasil en el CISM; y el presidente del CISM de Guayana Inglesa.

Figura 2 – La media de las evaluaciones de las herramientas de diplomacia deportiva, con respecto a su potencial de impacto e importancia en el deporte militar



Fuente: Los autores

En la Figura 2, podemos observar las medias y la desviación estándar de las calificaciones de cada herramienta, tanto para la evaluación de su importancia en el contexto del deporte militar como para el potencial de impacto.

Para determinar las dimensiones del *index*, se realizó el análisis de escala multidimensional (ALSCAL). El mejor ajuste del modelo (Stress = 0,03; RSQ = 0,99) se obtuvo a partir del cálculo de

las distancias euclidianas al cuadrado entre las variables, para el nivel de medición ordinal, con el modelo de distancia euclidiana, sin normalización de las variables (Tabla 1).

Tabla 1 – Ajustes de los diferentes modelos

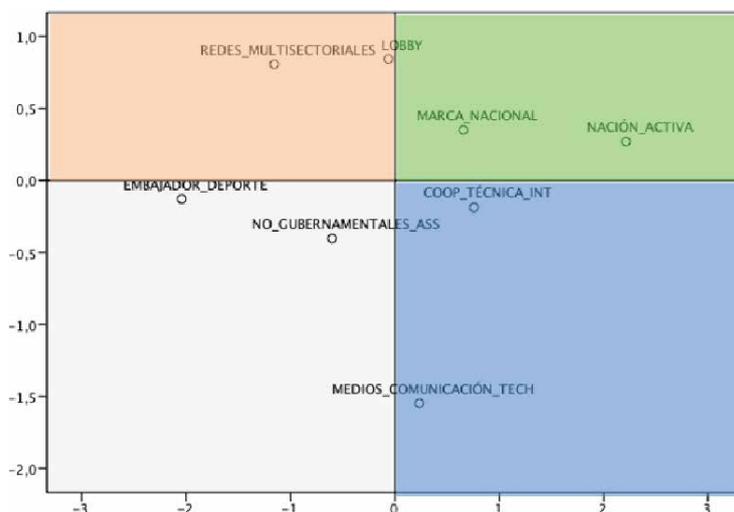
Intervalo	Normalización	Stress	RSQ
Euclidiana al cuadrado	Sin normalización	0,03	0,99
Euclidiana al cuadrado	Escore Z	0,04	0,99
Chebychev	Sin normalización	0,07	0,96
Chebychev	Escore Z	0,10	0,93
Bloque	Sin normalización	0,04	0,98
Bloque	Escore Z	0,05	0,98

Fuente: Los autores (2020).

Nota: RSQ = coeficiente de determinación.

El mapa perceptual indica que la promoción de una marca nacional a través del deporte y la promoción/participación en grandes eventos tienden a ser las herramientas de mayor relevancia e importancia (Figura 3).

Figura 3 – Mapa perceptivo de las herramientas de diplomacia deportiva en el contexto militar



Fuente: Los autores (2020).

Por otra parte, el nombramiento de un embajador deportivo en el contexto del deporte militar y el establecimiento de asociaciones no gubernamentales se consideraron instrumentos de escasa pertinencia e importancia. De acuerdo con la guía de interpretación adoptada para el mapa perceptual (ABEYASEKERA, 2005), estas herramientas deben ser eliminadas del *index*.

3.2 Algoritmo del *Index*

Los datos brutos sobre el uso de la herramienta por cada nación se pueden obtener junto con los autores en su totalidad. Como punto culminante, solo Brasil, Bélgica y Francia fueron los países que utilizaron todas las herramientas enumeradas en los 3 Juegos Mundiales Militares analizados.

Modelo de medición

Inicialmente, se probó si las herramientas que podrían componer el *index* no eran multicólineas. Todas las herramientas estaban por debajo del valor aceptable (VIF <10) (HAIR et al., 2009), permitiendo que el *index* conste de las seis herramientas restantes del análisis anterior. A continuación se calcularon las ponderaciones de los factores para cada herramienta (Tabla 2).

Tabla 2 – Pesos factoriales y colinealidad para cada herramienta del *index*

Herramienta	ω	p	VIF
(1) Ser una nación activa en los grandes eventos deportivos	0,52	<0,001	1,85
(2) Promover una Marca Nacional	0,22	<0,001	2,85
(3) <i>Lobby</i>	0,25	<0,001	4,13
(4) Uso de Medios de Comunicación y Tecnología	0,26	<0,001	9,17
(5) Establecimiento de Cooperación Técnica Internacional	0,24	<0,001	5,37
(6) Creación y/o participación en Redes Multisectoriales	0,13	<0,001	1,33

Fuente: Los autores (2020).

Nota: ω = ponderaciones factoriales (*outer weights*); P = probabilidad de significancia; VIF = inflación de varianza.

Los pesos de los factores fueron relativamente bajos, pero aún así, todos significativos, que es el más relevante para su retención en el modelo.

Modelo Estructural

Para confirmar la calidad del *index* propuesto, se verificó la adecuación a dos indicadores generales: Cohen (f^2) y Stone-Geisser (Q^2) (COHEN, 1988). Después de la ejecución del análisis *blindfolding* se encontró que el *index* tiene relevancia predictiva significativa ($Q^2= 0.59$) y alta ($f^2=0.49$), así como las herramientas del *index*, y estos variaron en términos de intensidad de relevancia – de media a alta (Tabla 3).

Tabla 3 – Indicadores generales de ajuste y calidad del *index* y sus herramientas

Herramienta	Q ²	f ²
(1) Ser una nación activa en los grandes eventos deportivos	0.29	0.20
(2) Promover una Marca Nacional	0.63	0.49
(3) <i>Lobby</i>	0.80	0.69
(4) Uso de Medios de Comunicación y Tecnología	0.86	0.79
(5) Establecimiento de Cooperación Técnica Internacional	0.73	0.64
(6) Creación y/o participación en Redes Multisectoriales	0.21	0.15
Index de diplomacia deportiva	0.59	0.49

Fuente: Los autores (2020).

Nota: Q² = indicador stone-Geisser; F² = indicador Cohenn.

Frente a estos resultados, pudimos demostrar que las herramientas seleccionadas son relevantes y que el *index* formado por ellas tiene evidencia de calidad. Después de ponderar los pesos factoriales (MARÔCO, 2014), fue posible proponer el algoritmo para calcular la frecuencia de uso de las herramientas de diplomacia deportiva en el contexto del deporte militar:

$$\text{Index Diplomacia Deportiva}_{\text{país}} = 0.32 * (\text{frecuencia del uso de la herramienta}_1) + 0.14 * (\text{frecuencia del uso de la herramienta}_2) + 0.15 * (\text{frecuencia del uso de la herramienta}_3) + 0.16 * (\text{frecuencia del uso de la herramienta}_4) + 0.15 * (\text{frecuencia del uso de la herramienta}_5) + 0.08 * (\text{frecuencia del uso de la herramienta}_6)$$

La Tabla 4 muestra los 10 escores más altos en el *index* de diplomacia deportiva en el contexto militar.

Tabla 4 – Países clasificados según el *index* propuesto

No	País	Puntuación del <i>Index</i>
1	Brasil (BRA)	3.32
2	China (CHN) y Corea del Sur (KOR)	3.08
3	Kuwait (KUW)	3.03
4	Bélgica (BEL) y Francia (FRA)	3
5	Estados Unidos (USA) y Rusia (RUS)	2.84
6	Ecuador (ECU), Alemania (GER), Austria (AUT), España (ESP)	2.76
7	Omán (OMA) y Finlandia (FIN)	2.61
8	Argelia (ALG)	2.47
9	Líbano (LBN) y Portugal (POR)	2.46
10	Indonesia (INA)	2.45

Fuente: Los autores (2020).

4 Discusión

El objetivo de esta investigación fue proponer un *index* para la diplomacia deportiva en el contexto militar, generando un algoritmo que permita clasificar a los países en función de la frecuencia del uso de herramientas de diplomacia deportiva en los Juegos Mundiales Militares.

Una reflexión sobre la necesidad de pensar en la diplomacia deportiva en el contexto militar debe hacerse en vista del signo del deporte en el entorno militar. Hay el dicho recurrentemente recordado: "en tiempos de paz, el deporte es lo que más se asemeja al combate" –que no pudo ser identificado el autor. George Orwell (1945), a su vez, declaró en la década de 1940 que el deporte es la guerra sin disparos. El deporte a menudo está impregnado de nociones de identidad nacional y guerra, y es un símbolo significativo de nacionalidad en disputas internacionales (GLEAVES; LLEWELLYN, 2014).

Por esta razón, aunque haya diplomacia de Defensa, definida como el uso cooperativo de las Fuerzas Armadas y la infraestructura relacionada (civil y militar), como una herramienta de política exterior y de seguridad (SILVA, 2015) –y la diplomacia militar– definida como un instrumento que tiene como objetivo promover los intercambios y la cooperaciones, a la construcción de relaciones basadas en la confianza mutua, con el objetivo de trabajar con la capacitación personal, la seguridad, el desarrollo, la estabilidad y la paz" (BRASIL, 2016, p. 19)–, la diplomacia deportiva debe tener su espacio en el contexto militar, con el objetivo de entender la contribución que el deporte puede traer a la diplomacia, la resolución de conflictos y la comprensión cultural.

Como la diplomacia es una expresión del *soft power* (DUBINSKY, 2019; NYE, 2004), mediarla, de alguna manera, es una necesidad estratégica en el sistema anárquico internacional. Para citar algunas de estas formas, destacamos el *Lowy Global Diplomacy Index* (LOWY INSTITUTE, 2019) –que se basa en la cantidad de representaciones diplomáticas –y el *Digital Diplomacy Index* (REPUTATION SQUAD, 2020)– que se basa en la frecuencia de nueve indicadores de Twitter para evaluar a los países del G20. En este contexto, la propuesta de este *index* de diplomacia deportiva en el contexto militar es coherente, no solo por su importancia, sino por la forma de abordar los indicadores –frecuencia de uso.

El modelo propuesto aquí fue elaborado a partir de una revisión de la literatura y fue capaz de identificar indicadores específicos para el deporte. Para seleccionarlos para el deporte militar, expertos con una notoria capacidad para realizar esta función los juzgaron y fue posible identificar los seis indicadores que realmente componían el *índice*. Con un análisis estadístico robusto fue posible mostrar la relevancia y utilidad del *index*, generando también un algoritmo que permite actualizar los datos año a año –si se mantiene la consulta en el *yearbook* del CISM – o al menos cada cuatro años, debido a la llegada de los Juegos Mundiales Militares.

A pesar de estos resultados positivos, se reconoce que existe una posibilidad de mejora futura en el *index*, o al menos en las fuentes de evaluación de los países. Los *yearbooks* agregan los datos públicos, siendo una comunicación al público de las acciones promovidas en el ámbito del CISM. Tal vez, los datos internos, de las reuniones y acciones de los países dentro de la organización y detrás de las escenas de los eventos pueden permitir reconocer con mayor precisión cómo los países utilizan las herramientas de la diplomacia deportiva. Por otro lado, lo que se hizo público es la acción que realmente causó algún impacto –notorio para ser recordado– y por lo que mantener esta consulta al material público puede ser interesante. Agregar, no cambiar por los datos internos.

Lo que se presenta aquí es una propuesta inicial, que permite clasificar a los países en relación a la frecuencia del uso de herramientas de diplomacia deportiva en el contexto del deporte militar. La herramienta no permite evaluar los *outcomes* –los resultados de la acción a corto, mediano y largo plazo; solo los *inputs*– lo que se ha hecho. Pero medir esta construcción a partir de indicadores cuantificables es un avance (PAHLAVI, 2007). Es necesaria la continuidad de la investigación y la mejora de la medida, incluso el acompañamiento de la evolución de las medidas adoptadas por los países.

La clasificación de Brasil como el primero en el ranking es consistente con sus acciones en el período analizado: fue *host* de un evento, participó en todos los demás y, junto con Francia y Bélgica, utilizó todas las herramientas identificadas en las tres ediciones de los Juegos analizados. De la misma manera es consistente que le sigan los otros dos *hosts* de los juegos de 2015 y 2019, Corea del Sur y China, respectivamente. Para Brasil, es necesario mantener el uso de este *soft power*, buscando usarlo en favor de su política internacional, tocando a los atletas brasileños de la FFAA el papel de representantes de su país en este espacio, también político, de sudor y paz.

5 Conclusión

El presente trabajo logró su objetivo, concretando una propuesta coherente y pertinente al contexto militar para evaluar la frecuencia de las acciones de diplomacia deportiva. Investigaciones futuras pueden mejorar la medición y su uso recurrente puede ayudar a la FFAA a posicionarse en el uso de este instrumento de *soft power*.

Agradecimientos: Los autores agradecen al Comd. Vermon Burnette; al General de Brigada André Luiz Ribeiro Campos Allão; al Coronel Luiz Fernando Medeiros Nóbrega; al Coronel Rafael Soares Pinheiro da Cunha y al Teniente Coronel Edson Aita por su ayuda en la realización de esta investigación.

Referencias

ABEYASEKERA, S. Multivariate methods for index construction. *In*: UNITED NATIONS (org.). **Household sample surveys in developing and transitions countries**. Nova Iorque: Nações Unidas, 2005. p. 377-378.

ALLISON, L.; MONNINGTON, T. Sport, prestige and international relations. **Government and Opposition**, v. 37, n. 1, p. 106-134, 2002.

BLACK, D.; PEACOCK, B. Sports and diplomacy. *In*: COOPER, A.; HEINE, J.; THAKUR, R. (ed.). **The Oxford handbook of modern diplomacy**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 535-547.

BRASIL. Exército. Portaria nº 184, de 2 de março de 2016. Aprova a diretriz para as atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional - DAEBAI (EB-D-01.006) e dá outras providências. **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 10, p.15-27, 11 mar. 2016. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1456/1/be10-16.pdf>. Accedido en: 25 Jan. 2021.

BROUNDAGE, A. **The Speeches of President Avery Brundage 1952 to 1968**. Comitê olímpico internacional: Bruxelas, 1968.

CHO, H. **International sporting events, nationalism and sport diplomacy: the evolving relationships between North and South Korea from 1978 to 2007**. 2012. Tese (Doutorado em Esporte, Exercício e Ciências da Saúde). School of Sport, Exercise and Health Sciences, Loughborough University, Loughborough, UK, p. 335. 2012.

COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. 2nd ed. Nova York: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1988.

DUBINSKY, Y. From soft power to sports diplomacy: a theoretical and conceptual discussion. **Place Branding and Public Diplomacy**, v. 15, n. 3, p. 156-164, 2019.

ESHERICK, G. *et al.* **Case studies in sport diplomacy**. Morgentown: FIT Publishers, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Sport diplomacy: identifying good practices: a final report to the European Commission**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. Disponible en: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0efc09a6-025e-11e8-b8f5-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-65111809>. Accedido en: 20 ago. 2020.

European Comission. **“Grassroots Diplomacy. Overview, Mapping and Definitions**, 2018a. Disponible en: [http://isca-web.org/files/Grassroots_Sport_Diplomacy/Grassroots_Sport_Diplomacy_-_Overview_mapping_definitions\[1\].pdf](http://isca-web.org/files/Grassroots_Sport_Diplomacy/Grassroots_Sport_Diplomacy_-_Overview_mapping_definitions[1].pdf) Accedido en: 20 de ago. 2020.

GLEAVES, J.; LLEWELLYN, M. Ethics, nationalism, and the imagined community: the case against inter-national sport. **Journal of the Philosophy of Sport**, v. 41, n. 1, p. 1-19, 2014.

GRIFFIN, N. **Ping-pong diplomacy**: the secret history behind the game that changed the world. Nova Iorque: Simon and Schuster, 2014.

GRIX, J. The mixed record of sports diplomacy. Interviewee: Eleanor Albert. **Council on Foreign Relations**. Disponível em: <https://www.cfr.org/interview/mixed-record-sports-diplomacy>. Acessado em: 22 ago. 2020.

GRIX, J.; HOULIHAN, B. Sports mega-events as part of a nation's soft power strategy: the cases of Germany (2006) and the UK (2012). **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 16, n. 4, p. 572-596, 2014.

HAIR, J. F. *et al.* **Multivariate data analysis**. London: Pearson, 2009.

HAUT, J. *et al.* International prestige through 'sporting success': an evaluation of the evidence. **European journal for sport and society**, v. 14, n. 4, p. 311-326, 2018.

HEERE, B. *et al.* The impact of World Cup 2002 on the bilateral relationship between South Korea and Japan. **Journal of Sport Management**, v. 26, n. 2, p. 127-142, 2012.

HONG, Eunah. **An Analysis of the Sport Policy Process in the Republic of Korea: The Cases of Elite Sport Development and Sport for All**. Tese (Doutorado em Esporte, Exercício e Ciências da Saúde). Loughborough University, Leicester, p. 409. 2010.

INTERNACIONAL MILITARY SPORTS COUNCIL. **Vision and mission**. Bruxelles: CISM, [2020]. Disponível em: <https://www.milспорт.one / CISM / visión y misión>. Acessado em: 05 jun. 2020.

KOBIERECKI, M. M. The domestic dimension of sports diplomacy. **Review of Nationalities**, v. 9, n. 1, p. 17-28, 2019.

LEE, J. W. Olympic Ceremony and Diplomacy: South Korean, North Korean, and British Media Coverage of the 2018 Olympic Winter Games' Opening and Closing Ceremonies. **Communication & Sport, on line first**, 2019.

LEIRA, H. A conceptual history of diplomacy. *In*: CONSTANTINO, C. M.; KERR, P.; SHARP, P. (ed.). **The SAGE handbook of diplomacy**. London: Sage, 2016. p. 28-38.

LOWY INSTITUTE. **Global diplomacy index**, 2019. Disponível em: <https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/>. Acessado em: 03 nov. 2020

MARKS, Eduard: Defining Diplomacy. **Center for Interagency Cooperation**, 2015. Disponible en: <https://thesimonscenter.org/featured-article-defining-diplomacy/>. Accedido en: 22 abr. 2020.

MARKS, S; FREEMAN, C. W. Diplomacy. **Encyclopedia Britannica**, 2015. Disponible en: <https://www.britannica.com/topic/diplomacy>. Accedido en: 22 abr. 2020.

MARÔCO, J. **Análise de equações estruturais: fundamentos teóricos, software & aplicações**. Pêro Pinheiro: Report Number, 2014.

MAUCH, J. E.; BIRCH, J. W. Guide to the successful thesis and dissertation: a handbook for students and faculty. Nova Iorque: Marcel Dekker, 1998.

MURRAY, S. The two halves of sports-diplomacy. **Diplomacy & statecraft**, v. 23, n. 3, p. 576-592, 2012.

MURRAY, S. Moving beyond the ping-pong table: sports diplomacy in the modern diplomatic environment. **Public Diplomacy Magazine**, v. 9, p. 11-16, 2013.

MURRAY, S. Sports diplomacy in the Australian context: theory into strategy. **Politics & Policy**, v. 45, n. 5, p. 841-861, 2017.

MURRAY, S. **Sports diplomacy: Origins, theory and practice**. Nova Iorque: Routledge, 2018.

MURRAY, S.; PIGMAN, G. A. Mapping the relationship between international sport and diplomacy. **Sport in Society**, v. 17, n. 9, p. 1098-1118, 2014.

NYE JR, Joseph S. **Soft power: The means to success in world politics**. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

NYE JR, Joseph S. Public diplomacy and soft power. **The annals of the American academy of political and social science**, v. 616, n. 1, p. 94-109, 2008.

NYE, J. S.; WELCH, D. A. **Understanding Global Conflict and Cooperation: An Introduction to Theory and History** Londres: Pearson, 2013.

NYGÅRD, H. M.; GATES, S. Soft power at home and abroad: sport diplomacy, politics and peace-building. **International Area Studies Review**, v. 16, n. 3, p. 235-243, 2013.

ORWELL, George. The sporting spirit. **Tribune**, v. 468, n. 14, p. 10-11, 1945.

ÖZSARI, A. et al. Sport Diplomacy as Public Diplomacy Element. **International Journal of Sport Culture and Science**, v. 6, n. 3, p. 339-349, 2018.

PAHLAVI, P. Evaluating public diplomacy programmes. **The Hague Journal of Diplomacy**, v. 2, n. 3, p. 255-281, 2007.

REDEKER, R. Sport as an opiate of international relations: the myth and illusion of sport as a tool of foreign diplomacy. **Sport in Society**, v. 11, n. 4, p. 494-500, 2008.

REPUTATION SQUAD. **Digital diplomacy index**, 2020. Disponível em: <https://digital-diplomacy-index.com/>. Acessado em: 03 nov. 2020.

ROFE, J. S. **Sport and diplomacy: game within games**. Manchester: Manchester University Press, 2018.

SILVA, A. R. de A. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 21, n. 2, p. 179, 2015.

SPRUYT, H. The origins, development, and possible decline of the modern state. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 127-149, 2002.

TRUNKOS, J.; HEERE, B. Sport diplomacy: a review of how sports can be used to improve international relationships. In: ESHERICK, C. et al. (ed.). **Case studies in sport diplomacy**. Morgantown, WV: FiT Publishing, 2017. p. 1-18.

USHKOVSKA, M.; PETRUSHEVSKA, T. Sports diplomacy: development and practice. **Research in Kinesiology**, v. 43, n. 1, p. 89-93, 2015.

WEBER, M. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2015.

ZINTZ, T.; PARRISH, R. **Promoting a strategic approach to EU sports diplomacy**. 2019. Disponível em: <https://www.edgehill.ac.uk/law/files/2019/05/Sports-Diplomacy-Background-Paper-v2.pdf>. Acessado em: 23 ago. 2020.



La articulación entre diplomacia y poder militar en las grandes estrategias del Barão do Rio Branco y Amorim

The Relationship between Diplomacy and Military Power in the Grand Strategies of Barão do Rio Branco and Amorim

Resumen: Una gran estrategia implica la coordinación y dirección de todos los recursos de una nación para lograr objetivos políticos, o el uso del poder militar, la teoría y la práctica del uso y la amenaza del uso de la fuerza organizada con fines políticos. Favoreciendo este último sesgo, la "Gran estrategia del Barão do Rio Branco", puesta en práctica en el período en el que estuvo a la cabeza de Itamaraty, utilizó con frecuencia el poder militar de manera coercitiva y disuasoria. La Gran Estrategia del Barão es distinta de la Gran Estrategia de Amorim, principalmente en la forma de articular la diplomacia con el Poder Militar. Las diferencias en estas articulaciones, así como las ganancias concretas de cada una, son percibidas, inicialmente por el sesgo más realista – del Barão – y por la conjugación de varias teorías internacionalistas – de Amorim. La "Gran Estrategia del Barão" fue guiada por el aumento del hard power, lo que resultó en ganancias concretas, como en la cuestión de Acre, la "Gran Estrategia" de Amorim fue guiada más por el aumento de su "soft power", pero que no logró una síntesis perfecta entre diplomacia y defensa. Así, este trabajo propone evidenciar las "diferentes formas de articulación" entre diplomacia y defensa.

Palabras Clave: Gran Estrategia. Diplomacia. Poder Militar. Barão do Rio Branco Amorim.

Abstract: A Great Strategy involves the coordination and direction of all the resources of a nation to achieve political goals, or at greater bias use of military power, the theory and practice of use and threatened use of organized force for political purposes. Favoring the latter bias, the "Grand Strategy of Baron", implemented in the period in which he headed the Foreign Ministry, used sometimes military power of coercive and deterrent manner. The "Great Strategy of the Baron" is distinct from the "Great Strategy of Amorim", mainly in the form of articulating diplomacy with the Military Power. The differences in these articulations, as well as the concrete gains resulting from each one, are perceived, initially by the realistic bias – Baron - and by the combination of several internationalist theories – Amorim. The "Great Strategy of Baron" was based on the increase of military hard power, which resulted in the Acre issue. The "Great Strategy of Amorim" was guided more in Brazil's international insertion by increasing its "soft power", but which did not achieve a perfect synthesis between diplomacy and defense. Therefore, this research has the objective to highlight the "different forms of articulation" between diplomacy and defense.

Keywords: Great Strategy. Diplomacy. Military Power. Rio Branco. Amorim.

Walter Maurício Costa de Miranda 

Universidade Federal Fluminense.
Programa de Pós-Graduação
em Estudos Estratégicos.
Niterói, RJ, Brasil.
waltermauricio@yahoo.com.br

Alexandre Rocha Violante 

Universidade Federal Fluminense.
Programa de Pós-Graduação
em Estudos Estratégicos.
Niterói, RJ, Brasil.
alexandreviolante@id.uff.br

Marcelo Mello Valença 

Marinha do Brasil.
Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
marcelo.valenca@marinha.mil.br

Recibido: 31 ago. 2020

Aceptado: 02 mar. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



1 Introducción

Actualmente, en un sentido general y conceptual, la estrategia puede definirse como una forma de pensar sobre el futuro, integrada en el proceso de toma de decisiones, basada en un procedimiento formalizado y articulador de resultados. Dado que el concepto de estrategia proviene del campo militar, una definición más cercana de este campo es el arte de coordinar la acción de las fuerzas militares, políticas, económicas y morales involucradas en la conducción de un conflicto o en la preparación de la defensa de una nación o comunidad de naciones, con el fin de lograr objetivos futuros.

Una gran estrategia implica la coordinación y dirección de todos los recursos de una nación para lograr objetivos políticos, o bajo una mirada militar, la teoría y la práctica del uso y la amenaza del uso de la fuerza organizada con fines políticos (LIDDELL HART, 1967).

Así, la estrategia a nivel nacional aborda cuestiones políticas e institucionales decisivas para la defensa del país, como los objetivos de su Gran Estrategia, abordando también problemas específicamente militares, derivados de la influencia de esta Gran Estrategia en la orientación y las prácticas operativas de las tres Fuerzas (BRASIL, 2008).

Entendemos que desarrollar los postulados de una "Gran Estrategia" es fundamental, para que Brasil logre sus aspiraciones como *player* global. A lo largo de la historia republicana de Brasil, se han adoptado diferentes estrategias de inserción internacional, articulando y combinando la política exterior nacional con el poder militar.

Aunque según Freedman (2013) el significado de estrategia permite una serie de definiciones, uno de los parámetros para evaluar su impacto es la comparación entre el resultado antes de su adopción, con referencia al equilibrio de poder, y el resultado real que prevaleció después de la implementación de la estrategia.

Elegimos en este artículo trabajar con dos de estas estrategias, que representan visiones del mundo distintas. La primera, llamada "Gran Estrategia del Barão do Rio Branco", se refiere a principios del siglo XX y fue promovida durante el período en el que José Maria da Silva Paranhos Jr., estaba al mando de Itamaraty. Buscó la integración internacional a través de un "americanismo pragmático", un *bandwagoning*¹ pragmático a los Estados Unidos de América en el plano hemisférico y global (VALENÇA; CARVALHO, 2014, p. 70), mientras articulaba internamente la política exterior con el uso del *hard power* o del sesgo militar, de manera coercitiva y disuasiva. La segunda estrategia es la "Gran Estrategia de Amorim". En ella, la paz es la premisa que subyace a la inserción internacional de Brasil (AMORIM, 2016, p. 175), articulando la política exterior y la política de defensa por medio del fortalecimiento del *soft power* y el refuerzo relativo del *hard power* militar, en menor intensidad que la proclamada por el Barão do Rio Branco. Se puede decir que esta articulación se basó más en una conjugación de teorías internacionalistas, mientras que el Barão do Rio Branco presenta elementos más realistas en su Gran Estrategia.

Investigamos estas grandes estrategias desde las conjunciones internas y externas respecto al poder en su momento, así como desde la cosmovisión percibida por sus articuladores. Para ello,

1 El *Bandwagoning* es la unión de Estados más débiles en torno a un Estado líder fuerte para que, a través de este alineamiento, se obtengan mayores ganancias relativas en el sistema internacional. Rio Branco tuvo como objetivo contribuir a la transformación de Brasil en una potencia regional y más tarde en una potencia mundial. Esta estrategia de *bandwagoning* podría ser cambiada, con la mayor adquisición de poder relativo.

exploramos, a través de una metodología ideográfica (LEVY, 2008, p. 4), episodios históricos y fragmentos de discursos que ilustran estas estructuras. Este método permite trabajar cada evento como un caso ideográfico separado, con el fin de comprender su importancia para el argumento ahora construido sin, sin embargo, generalizar o formular hipótesis amplias universalmente aplicables. Considerando los muy diferentes escenarios históricos y políticos enfrentados por el Barão do Rio Branco y Amorim, especialmente en los límites éticos del uso de la fuerza armada con fines políticos, la adopción de tal método es relevante. Por lo tanto, no buscamos comparar estas dos grandes estrategias, sino resaltar las diferentes formas de articulación entre la diplomacia y el poder, especialmente el militar.

Nuestro argumento se desarrolla en tres etapas, además de esta introducción y una breve conclusión. En la primera sección se aborda el significado de la Gran Estrategia y su relación con el poder en las Relaciones Internacionales. En la segunda, se presenta la Gran Estrategia do Barão do Rio Branco, sus características, acciones y direcciones seguidas, y en la tercera sección, la Gran Estrategia de Amorim, también abordando tales parámetros.

2 ¿Qué es la Gran Estrategia? El poder en las Relaciones Internacionales

Hay muchas definiciones clásicas sobre qué es la estrategia. Moreira (2010, p. 2) presenta algunos:

El uso de los compromisos para lograr las metas y objetivos de la guerra, (Carl Von Clausewitz); el arte de distribuir y aplicar medios militares para lograr las metas y objetivos de la política (Liddell Hart), el arte de la dialéctica del poder, o, más precisamente, el arte de la dialéctica de las dos voluntades opuestas, usando de la fuerza para resolver sus disputas (Andre Beaufre); el plan general para el uso de la capacidad de coerción armada - en combinación con instrumentos económicos, diplomáticos, psicológicos, y efectivamente, en apoyo a la política exterior, por medio de ocultos y tácitos (OSGOOD y TUCKER, 1967); y el uso que se hace de la fuerza, o amenazas de empleo, para los fines de la política (Collin S. Gray); arte de preparar y aplicar el poder para conquistar y preservar objetivos, superando obstáculos de todo orden (BRASIL 2007).

Moreira (2010) señala que estas definiciones tratan de la relación entre medios disponibles (poder, fuerza) y fines (política), las cuales guían varios aspectos del binomio seguridad y defensa del estado.

El estudio y la práctica de la estrategia tuvo un gran impulso en la década de 1950, después de la 2ª GM, especialmente en las cuestiones europeas y estadounidenses. Anteriormente muy vinculado al sector militar, se convirtió en objeto de estudio de civiles. Las investigaciones y estudios realizados que tenían la seguridad, la defensa y el uso de la fuerza antes de los objetivos políticos se denominaban convencionalmente Estudios Estratégicos.

Figueiredo (2015) explica que, como la política es la esencia epistemológica de los Estudios Estratégicos, éstos, en sentido estricto, se ocupan del uso de la fuerza por parte de las

comunidades políticas en sus relaciones, acercándose así al concepto clausewitziano de que la política es la inteligencia guía y la guerra es solo un instrumento. Según Paret (2001), no hay otra posibilidad que subordinar a los militares al punto de vista político. Esto significa la preponderancia de la razón² de la sorprendente trinidad clausewitziana. Por lo tanto, no sería posible separar la estrategia y la política, ya que la primera funciona como un puente entre los medios militares y los objetivos políticos, lo que requiere de los especialistas en Estudios Estratégicos conocimientos tanto de cuestiones políticas como de operaciones militares.

La Gran Estrategia puede entenderse como un camino del presente al futuro, que combina y articula la política exterior y la política de defensa, en la Gran Política, para la consecución de los intereses nacionales (FIGUEIREDO, 2015). Por lo tanto, esto debe abarcar esfuerzos que deben combinarse para garantizar la soberanía nacional, la seguridad, la defensa y el desarrollo, proporcionando el uso de las diversas facetas del Poder en el sistema internacional.

En esta interrelación de conceptos, el "poder" es caro para los debates teóricos y políticos en el campo de las Relaciones Internacionales, especialmente para aquellos de orientación realista. Entendida desde diferentes perspectivas y referencias, su concepto no es un consenso entre *policy-makers*.

Su definición es el resultado de varios debates teóricos y políticos, de diferentes orientaciones. Teniendo en cuenta las cosmovisiones propuestas en las principales estrategias elaboradas en la siguiente sección, y buscando mantener la coherencia analítica, mantenemos el debate conceptual sobre el poder restringido a enfoques realistas y liberales. En esta disputa de intereses entre naciones, el "poder" es una variable central. Hans Morgenthau (1962) entiende que el poder implica el control del hombre sobre la mente y las acciones de otros hombres. Esta idea se reflejaría en todos los niveles de las relaciones sociales, desde los individuos hasta los Estados — la política, por lo tanto, sería una forma de disputa de poder. De esta manera, el poder asume una función central en teoría y todo derivaría de él, incluyendo la obtención y operacionalización de elementos no materiales, como el prestigio. El poder es, pues, un reflejo de la política.

La misma visión del carácter político del poder es compartida por Raymond Aron. Para Aron (2002), el poder conjugaría cuestiones materiales, como los territorios y la población, y no cuestiones materiales, como el prestigio y la gloria, y basaría las aspiraciones internacionales de los Estados: cuanto mayor sea el poder de un estado, mayores serán sus ambiciones. Esta noción vuelve al segundo principio de Morgenthau, que el concepto de interés se define en términos de poder, reverberando su centralidad, en sus diferentes manifestaciones y formas, en el proceso de toma de decisiones de los Estados.

Aron (2002, p. 24) también discute la "capacidad de una entidad política para imponer su voluntad a los demás", y Weber (1964, p. 175) prescribe que el poder, de manera genérica, puede entenderse como "la probabilidad de que una persona o varias impongan, en una acción social, su propia voluntad, incluso contra la oposición de otros participantes de esta".

2 La razón es probablemente el componente más importante de la asombrosa trinidad. Así como la victoria tiene sus arrebatos políticos, también lo tiene una derrota. Una derrota en la guerra es, ante todo, una derrota de la política, porque la política que causó las derrotas estaba equivocada: había hecho de la guerra real un juicio contrario a la naturaleza de esta última (ARON, 1976, p. 165).

Una posición diferente asume Martin Wight que descarta la dimensión inmaterial del poder en la constitución de poderes, argumentando que a la política internacional no le importa la influencia: el poder no es influencia. El poder es un elemento material y concreto que resuelve los grandes problemas de la política internacional. Además, los elementos inmateriales no se podrían considerar constitutivos del poder, ya que no ayudarían al Estado a convertirse en una gran potencia (WIGHT, 2002).

Corroborando los escritos de Wight, John Mearsheimer (2007), entiende que el poder está formado por componentes materiales y permitiría reducir los niveles de inseguridad del Estado. Ante un estado de competencia permanente a nivel internacional, el poder no sería objetivo en sí mismo, sino que conduciría a la supervivencia del Estado. Entre los diferentes objetivos de los Estados, el mayor de ellos sería alcanzar la hegemonía³, esencialmente el deseo material, de modo que no sean amenazados por sus pares. Otros objetivos podrían perseguirse a través de una combinación de poder y diplomacia, a su conveniencia, lo que reflejaría una influencia de los realistas clásicos.

Es poco probable asociar a Mearsheimer con la visión liberal, pero la posibilidad de combinar el poder con otras herramientas políticas abre espacio para el debate de las perspectivas liberales sobre el poder. Los autores de tendencia liberal sugieren que la política del poder puede ser reemplazada por la cooperación y una mayor interdependencia entre los Estados. Esto conduciría a la estabilidad internacional a través de organizaciones internacionales y otras formas de relación interestatal en la búsqueda de objetivos nacionales.

Esto refuerza la percepción de Kalevi Holsti de que el poder tiene un carácter relacional. El poder consiste en una posición relacional que caracteriza la interacción entre dos partes, de modo que una de ellas frenaría la capacidad de obligar a la otra a hacer algo que de otra manera no haría (HOLSTI, 1964). Aunque niegue la centralidad del concepto de poder en las relaciones internacionales, añade que poder explicaría mejor los procesos de relación entre los actores, no el foco de sus acciones. Por lo tanto, el acto de influir se vuelve central en el estudio de la política internacional y es de esto que se deduce mejor una definición de poder.

Del mismo modo, Schuessler & Baldwin (SCHUESSLER, 2017) señalan que cualquier definición de poder como control solo tendrá sentido cuando se pueda presentar el alcance y el dominio del poder. Para comprender el impacto del poder en las relaciones sociales, es necesario identificar que la influencia de un actor sobre otro está relacionada con temas específicos, con resultados derivados de esa relación.

Esto acerca la crítica de Barry Buzan al concepto de poder y su centralidad en las relaciones internacionales. Buzan (1991) señala que la mayor cualidad del concepto de poder es también su mayor debilidad. El concepto se centra en la realidad de la anarquía a través de la observación de las capacidades de las unidades que constituyen el sistema. Tal pensamiento identificaría no solo la funcionalidad principal de la anarquía, sino también la motivación de las unidades estatales, para que los *policy-makers* definan los medios y fines de sus acciones. Por consiguiente, las estrategias y formas en que se hace efectivo el poder reflejan las preferencias y

3 Estado hegemónico, según Belligni (2008), se refiere al Estado-Nación, un poder que ejerce una preeminencia sobre otros Estados no solo militar, sino económico y cultural, condicionándolos las opciones a seguir, en virtud de su alto potencial intimidatorio y coercitivo. Keohane (1984, p. 34) reitera que el estado hegemónico "es lo suficientemente poderoso como para poder mantener las reglas esenciales que rigen las relaciones entre los estados, y que tiene la determinación de mantenerlas así".

oportunidades de los estados en sus relaciones sociales, no sólo una manifestación cruda de su capacidad militar en detrimento de la de sus adversarios.

A partir de estas lecturas, y considerando una definición operativa que se aplicará a nuestro argumento, entendemos cómo el poder de la forma en que un estado influye en el comportamiento de otro dentro de sus propios intereses. Está formado por componentes materiales, como el poder militar, y no materiales, como la reputación, que afectan la confianza entre el estado y sus pares. Por lo tanto, es posible leer el poder militar y la diplomacia como herramientas disponibles para los tomadores de decisiones para continuar con sus estrategias de política exterior.

El concepto operacional de poder que utilizamos permite el debate de su alcance desde puntos de vista que derivan del *hard* y del *soft power*. Para entender las dos estrategias principales analizadas en este artículo, dicha flexibilidad se vuelve importante. Por lo tanto, aquí hay una breve explicación de lo que entendemos como poder militar y diplomacia.

Según Nye (2002), el poder militar es capaz de ofrecer bases para la promoción de las políticas gubernamentales en la medida en que ofrece estrategias de política exterior al agregar a la Política Exterior instrumentos que permiten el ejercicio de la diplomacia coercitiva para que el Estado logre sus intereses.

Por lo tanto, el poder militar puede emplearse directamente en forma de violencia física para imponer la voluntad de un Estado al otro, o indirectamente, utilizando su credibilidad y su potencial para intimidar o disuadir al oponente.

En esta versión de uso indirecto, el poder militar necesita una base material y creíble, en la que se destaquen los armamentos, para posibilitar un discurso político que lleve a cabo la persuasión, coerción o coacción del oponente. Así, el poder militar constituye un elemento inseparable del poder del Estado, aunque existen otras formas de poder que conforman el poder nacional, como el político, el económico y el psicosocial.

Cualquiera que sea la definición de poder y su uso, el hilo conductor que los une es su carácter relacional, en el que el agente con menos capacidad de poder tendrá la opción de resistir al que lo impone. En la mayoría de los casos, esto dará lugar a una negociación entre las partes, ya que el agente "más débil" podrá llegar a un acuerdo que le hará ceder menos. En este sentido, esta cesión de derechos se lleva a cabo de una manera que es directamente proporcional a esta diferencia de poder al más fuerte.

La tensión entre el *hard* y el *soft power* a menudo aparece en la literatura contemporánea de Relaciones Internacionales. La distinción promovida por Nye (2012) se menciona recurrentemente para distinguir dos formas diferentes de manifestación del poder. Según él, mientras que el *hard power* se caracteriza como un poder coercitivo que implica el poder económico y militar, el *soft power* se conceptualiza como una noción de "poder del comportamiento" y se basa en los aspectos culturales manifestados por los Estados. De una correcta combinación de recursos *hard* y *soft* depende una estrategia de poder que logre una política exitosa, llamada por él *smart power* (NYE, 2012).

Aunque la distinción entre *soft* y *hard power* es atractiva, convirtiéndose en una jerga popular entre analistas y teóricos de campo, esta separación es meramente pedagógica, siendo percibida entre teóricos más tradicionales de inclinación realista y liberal. Así, la diplomacia y el poder militar se insertan en una disputa de intereses de los Estados en el sistema internacional,

entendiendo la diplomacia como el arte de convencer (*convaincre*) sin el uso de la fuerza, y la estrategia para la implementación del poder militar, el arte de ganar (*vaincre*) al menor costo. Por lo tanto, son, según Aron (2002, p. 24), "aspectos complementarios del arte único de la política - el arte de conducir relaciones con otros Estados para lograr el interés nacional".

Así, en los términos del argumento desarrollado en este artículo, la cooperación y la disuasión se discuten como resultados de la aplicación del poder y la diplomacia, que involucran los más diversos aspectos relacionales de los elementos del *hard* y *soft power*.

En este entendimiento, el binomio cooperación-disuasión, al asociarse con estos dos tipos de poder, significaría integrar redes de diplomacia, defensa, desarrollo y herramientas del *soft* y *hard power* en una estrategia ganadora, llamada, por Nye, *smart power*. Esto se pudo observar en la aplicación de las Grandes estrategias del Barão do Rio Branco y Amorim. Así, al combinar diplomacia y poder militar, aunque a diferentes escalas y prioridades, se aplicó tal binomio a favor de una mayor inserción internacional que reflejaron matices de la política exterior brasileña en esos dos momentos históricos.

Esto es lo que trató de analizar en las secciones siguientes, es decir, cómo se presentaron las Grandes Estrategias del Barão do Rio Branco y Amorim, representando la voluntad política de la conjugación del Poder Nacional en todos sus ámbitos e instrumentalizaciones.

3 La Gran Estrategia del Barão do Rio Branco

José Maria da Silva Paranhos Jr., el Barão do Rio Branco (1845-1912), se hizo conocido por la forma en que una nación debe conducir su política exterior, de acuerdo con su grandeza y ambición en la escena internacional. En sus palabras: "Es posible que renunciando a la igualdad de trato... algunos se resignan a firmar convenciones, en las que se declaran y se confiesan naciones de tercer, cuarto o quinto orden. Brasil no puede ser ese número" (BARÃO DO RIO BRANCO apud RICUPERO, 2000, p. 27).

Tal fama se estableció a través de la operacionalización de una política exterior motivada, principalmente, por la creencia de que una nación debe conducir su política exterior de acuerdo con su grandeza y ambición en la escena internacional.

La afinidad del Barão do Rio Branco con el campo militar asociado al *zeitgeist* del siglo XIX, marcado por corrientes filosóficas, científicas y artísticas que dieron legitimidad a la guerra, abrió espacio para el uso del poder militar como una forma de resolver disputas y afirmar el interés nacional brasileño. Estas son las premisas que sustentan su Gran Estrategia, reflejando las conquistas que tuvo Brasil al inicio de su período republicano. Su política exterior representó la articulación entre diplomacia y poder, permitiendo a Brasil ganar protagonismo regional. Así, su Gran Estrategia implicaba el uso instrumental del poder militar como propulsor de estrategias para lograr los objetivos del interés nacional.

La relación del Barão do Rio Branco con el poder militar tiene bases profesionales, académicas y familiares (ALSINA JÚNIOR, 2015). Su padre, el Visconde do Rio Branco, fue Ministro de la Marina en el gabinete de conciliación de Marques do Paraná (1853-1856), también encabezando el 21º gabinete del Imperio (1871-1875), formado por el Partido Conservador. Entre 1893 y 1898, fue Ministro Plenipotenciario en misión especial a los Estados Unidos de

América (EE.UU.), de 1898 a 1900, Ministro Plenipotenciario en misión especial a Suiza y de 1900 a 1902, Ministro Plenipotenciario en el Imperio alemán, una época en que Alemania estaba librando una carrera naval contra el Reino Unido, destacando los impactos del poder marítimo en las aspiraciones de una gran nación. Además, el primer trabajo producido por Rio Branco se centró en la vida de Barroso Pereira, comandante de la fragata Imperatriz. Su vena como investigador militar quedaría evidente en otras obras, como los "Episodios da Guerra do Prata" y la biografía del Barão do Sêrro Largo. Por último, varios familiares cercanos eran miembros de las fuerzas armadas, que proporcionaban un contacto cercano en su círculo social con los militares y sus familias, incluso Luiz Alves de Lima e Silva, Duque de Caxias.

La actuación de Rio Branco al mando de la política exterior brasileña estuvo impregnada de episodios que explican su Gran Estrategia de búsqueda de una mayor inserción internacional y la construcción de Brasil como potencia regional. La negativa a asumir el papel de nación marginal a la política internacional terminó influyendo en la propia dinámica de la política exterior brasileña, impactando directamente los objetivos a largo plazo perseguidos por el país, la autonomía y la relevancia (SANTOS, 2018). La cooperación y la disuasión funcionaban como instrumentos políticos legítimos para apoyar la acción internacional brasileña. La opción de la cooperación debe ser vista como una acción política, en la búsqueda de la expansión del poder, el prestigio y las ganancias económicas del país en el sistema internacional (MORGENTHAU, 1962). Del mismo modo, la disuasión funcionó de manera complementaria al logro de los objetivos trazados, sirviendo como agente garantizador de que las amenazas y promesas se llevarían a cabo (ARON, 2002, p. 519). Los siguientes son algunos episodios que ilustran estas afirmaciones.

El asunto de Acre es un evento central para entender la Gran Estrategia del Barão. Segundo Bandeira (2000), la concesión de Acre al *Bolivian Syndicate* suscitó reacciones en Brasil y en la comunidad sudamericana. Entregó un área significativa a las compañías estadounidenses, lo que podría considerarse intromisión por parte de Estados Unidos y su política de *big stick*⁴ en la región. La presencia de potencia extranjera en territorio sudamericano también fue percibida por la sociedad civil, por ejemplo, a partir de las caricaturas del *Jornal do Brasil*. En ellos, el "Tío Sam" representado en la figura de un profesor que izaba la palmatoria contra Bolivia y le preguntaba: "¿De quién es Acre, señorita? Diga esto en voz alta hasta que se escuche en Brasil". Bolivia, representada por un estudiante, le respondía con terror: "pero estoy cansado de decir... Acre pertenece a Su Señoría, Señor. Mestre" (BANDEIRA, 2000).

Según Alsina Júnior (2015), El Barão do Rio Branco implementó la estrategia de negociar directamente con Bolivia, evitando involucrar a otros actores — e intereses — como Perú, que reclamaba una porción del territorio en disputa para sí mismo, y Estados Unidos, que alegaba preocupación por las inversiones de sus nacionales. Como parte de esta estrategia, consciente de la amenaza que, planteada una posible intervención directa de Estados Unidos en el asunto, negoció una compensación al sindicato angloamericano. Con el *Bolivian Syndicate* bajo control, la tensión alcanzó su punto máximo cuando el presidente boliviano, General Pando Solares, (1899-1904) llamó a la acción militar. Por otro lado, Barão do Rio Branco solicitó el envío de tropas a la región al Presidente Rodrigues Alves (1902-1906), rechazando la amenaza. El uso exitoso de la combinación

⁴ Esta política se basó en la premisa, en las propias palabras del Presidente Roosevelt, de que "con un discurso suave y una grande porra, se llega lejos." Este fue el estilo de negociación de Estados Unidos para evitar conflictos y mostrar su poderío militar en el continente americano.

de poder militar y diplomacia evidenció el pragmatismo de su Gran Estrategia, garantizando a Brasil anexar territorio más grande que Inglaterra.

Otro episodio que ilustra bien la Gran Estrategia del Barão do Rio Branco fue el Programa de Reparato Naval (1904-1910) en la Primera República (ALSINA JÚNIOR, 2015). El Programa, con un costo aproximado de tres veces el presupuesto asignado a la Marina en ese momento, tuvo entre los episodios utilizados para justificar la necesidad y urgencia del caso Panther. El Panther era un cañonero alemán cuyos oficiales y plazas, mientras estaban atracados en Itajaí, invadieron residencias brasileñas detrás de un desertor, irrespetando la soberanía nacional. El evento proporcionó un telegrama del Barão a Joaquim Nabuco, primer embajador de Brasil en los Estados Unidos, en los siguientes términos:

Marineros cañonero Alemán Pantera dirigido por oficiales de paisano, amanecer 27 noviembre desembarcaron Itajaí obligaron propietario Hotel Comercio entregarles joven alemán Steinhoff refractario servicio militar tomaron prisionero a bordo. Ese es el resultado de la investigación. Panther entró ayer Rio Grande donde estará días. Trate de provocar artigos enérgicos monroistas contra este insulto. Reclamaré la entrega preso condenación si acto formal. Si no atendidos, usaremos fuerza para liberar prisionero o pondremos la espada Panther. Después pase lo que pase (ALSINA JÚNIOR, 2015, p. 261).

Después del episodio, tres cruceros fueron enviados para interceptar a Panther. Sin embargo, debido al estado de los barcos brasileños, no pudieron llegar al barco alemán (ALSINA JÚNIOR, 2015). La necesidad de proyección de poder, especialmente naval, para garantizar la soberanía del país, se mantuvo evidente, motivando la modernización de la Marina.

Otros eventos siguieron a raíz del incidente Panther, lo que refleja la importancia del poder militar como apoyo a la política exterior. Una de ellas fue la crisis de Venezuela (ALSINA JÚNIOR, 2015), en la que Reino Unido, Alemania e Italia impusieron un bloqueo naval para que el gobierno venezolano llevara a cabo el pago de las deudas. Este tipo de operación chocó con la Doctrina Monroe. Sin embargo, los EE.UU. se mostraron cautelosos de intervenir, ya que el uso de la fuerza militar para pagar las deudas era políticamente aceptable en ese momento.

Para avergonzar a los Estados Unidos, alentándolos a intervenir, vino la doctrina Drago, propuesta por Argentina y nombrada en honor a su ministro de Relaciones Exteriores, Luis María Drago (1902-1903). Según Souza (2008), la doctrina Drago condenó el cobro coercitivo de deudas, acusando a este instrumento de llevar a las naciones más débiles a la ruina, incluso la sumisión de sus gobiernos a las naciones más poderosas.

Sin embargo, el Barão do Rio Branco no apoyó la doctrina Drago, alineándose pragmáticamente a los Estados Unidos. Entiende que Venezuela, al igual que otros países sudamericanos, es un deudor financiero del Brasil. La refutación de un instrumento de recaudación basado en la solidaridad regional no interesó a Brasil, que argumentó, en última instancia, que el poder militar decidiría los conflictos de intereses entre los Estados, Por encima de los tratados internacionales. Su posición reverberaba uno de los principios del Realismo político de Morgenthau: – la autonomía de la esfera política a expensas de otras áreas, como el derecho (MORGENTHAU,

2003, p. 22-23). La crisis se alivió después de los ejercicios navales realizados por el escuadrón Estadounidense en el Caribe, cuando el poder militar actuó como un elemento de disuasión.

Este evento y otros que ocurrieron mientras canciller (1902-1912) mostraron una visión pragmática del mundo, de acuerdo con el paradigma realista. Su gran estrategia sentó las bases para el desarrollo del poder brasileño y su proyección a nivel internacional, con el fin de convertirlo en un actor relevante a nivel regional y hemisférico. En ella, Brasil actuó de manera egoísta y de acuerdo con la lógica de la autoayuda, poniendo sus intereses nacionales por delante de otras naciones. Según esa opinión, era inaceptable que un Estado se condenara a sí mismo a no ser protagonista. La articulación de la política exterior con componentes materiales creíbles y robustos del poder era una herramienta necesaria para su éxito. Hubía el reconocimiento de la moralidad en la acción política y la negativa a alinearse con las aspiraciones morales de otra nación, evitando el exceso moral (MORGENTHAU, 2003). El desarrollo del litigio Acre y otras disputas necesarias para la consolidación de las fronteras del país mostró el éxito de la estrategia adoptada por el Barão do Rio Branco. El uso del *hard power*, en sus aspectos relacionales, era un elemento central para el logro de los intereses nacionales en aquella época.

4 La Gran Estrategia de Amorim

La concepción de Gran Estrategia para Celso Luiz Nunes Amorim deriva de su formación intelectual y su práctica profesional, en diferentes sectores y representaciones tanto en el ámbito diplomático como en el ámbito del gobierno federal. Su retórica expresa un sesgo kantiano (CERVO, 2008, p. 28), con una fuerte predilección por una política multilateral, institucionalista y de resistencia en relación con la opción por el uso del poder militar como elemento coercitivo. El énfasis en la cooperación y el *soft power* es bastante notable, como se muestra a continuación en puntos centrales de sus pensamientos a lo largo de los cargos de canciller (2003-2010) y Ministro de Defensa (2011-2014).

Amorim destaca la promoción del "desarrollo, la reducción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza como aspectos centrales para la defensa y seguridad del país" (AMORIM, 2016, p. 45-46). Dada la ausencia de disputas fronterizas o amenazas militares en el ambiente brasileño, entiende que la política de defensa de un país pacífico, especialmente en relación con sus vecinos, debe basarse fuertemente en la cooperación. En este entendimiento,

[la] conformación, bajo la égida de principios y prácticas democráticas, de una **gran estrategia**, a partir de la articulación entre los ejes de la política exterior orientada a la inserción soberana en el mundo y de la **política de defensa que equilibra cooperación y disuasión**, requiere que cada uno de nosotros abandone su "zona de confort" – su campo de estudio y trabajo – y acerque su interés y curiosidad a nuestros socios e interlocutores en el "otro extremo" (AMORIM, 2012, p. 15, énfasis nuestro).

La ruptura de preceptos tradicionalmente asociados a la defensa, como el predominio del poder militar, no impediría la promoción del binomio cooperación-disuasión. Este se mostraría

activo en iniciativas colectivas, apropiadas en aquel tiempo. Para ello, citó el desarrollo de iniciativas multilaterales, tales como: (i) el compromiso en los foros de cooperación, como UNASUR, con su abogado de Defensa (CDS), lo que sería un paso adelante para la seguridad y la cooperación en la defensa; (ii) el 1er Curso Avanzado de Defensa, con el fin de capacitar al personal civil y militar en los países de las naciones sudamericanas, promoviendo y apoyando el desarrollo del pensamiento del sudamericano, una defensa basada en los conceptos de cooperación e integración; y (iii) la intención es revitalizar el Área de paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) (AMORIM, 2016).

El multilateralismo reflejaba una cosmovisión imperante, desde el establecimiento de una política exterior independiente, elaborada entre 1961 y 1964 y efectivamente puesta en práctica, por Azeredo da Silveira (1974-79), en todo el gobierno Geisel. Su fuerte inclinación institucional también estuvo presente durante su presidencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU)⁵, entre 1995 y 1999. En ese momento, Amorim participó activamente como representante brasileño en los debates sobre el régimen internacional de desarme y no proliferación de las armas nucleares. Actuó directamente en la Comisión de Camberra sobre la Eliminación de las Armas Nucleares, que produjo un informe para la adopción de medidas en el área de desarme y contención de la carrera de armamentos, actuando como portavoz y principal articulador de la posición brasileña sobre la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) (FGV, 2015).

De hecho, el diseño institucional del CSNU representó la intención de las grandes potencias de la época de continuar el *statu quo* adquirido, manteniendo la lógica de los Estados soberanos junto con un proyecto de transformación basado en el progreso, la razón y la democratización de las relaciones internacionales. Este pensamiento utópico era representado por la teoría de la paz perpetua⁶, posteriormente adaptada a la teoría de la paz democrática⁷ (HERZ; HOFFMANN, 2004).

En el caso concreto del TNP, su firma puede correlacionarse con la visión institucional liberal del decenio de 1990. El argumento propuesto sugiere que el multilateralismo en la política internacional induciría el orden de seguridad mundial, consolidando las medidas de fomento de la confianza de alcance universal, lo que daría lugar a dos cambios principales. La primera fue la adhesión del Brasil a casi todas las leyes de desarme. El segundo, en la estructuración de un poder militar que actuaba principalmente en apoyo cooperativo y no coercitivo a las acciones de política exterior (CERVO, 2002; CERVO, BUENO, 2011). Esta tesis tuvo entre sus directivos al entonces presidente Fernando Henrique Cardoso y sus cancilleres, Luiz Felipe Lamprea y Celso Lafer.

Así, el cambio en el modelo de inserción internacional de Brasil, pensado por Cardoso y por gran parte de su burocracia estatal, se encontró con el pensamiento de las élites, que creían en un país destinado a tener un papel significativo y reconocido por las grandes potencias sistémicas (SOUZA, A., 2002). La propia firma del TNP⁸, sin las contrapartes

5 El CSNU está integrado por cinco miembros permanentes y diez temporales. Los cinco miembros permanentes que tienen poder de veto en sus resoluciones son: Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido.

6 La paz perpetua es un proyecto filosófico de Kant que, brevemente, tiene como núcleo la fe en la fuerza de la razón frente al poder. Se basa en la creación de una organización y una constitución universales que garanticen una paz duradera entre todos.

7 La teoría de la paz democrática apoya la idea de que las democracias generalmente no lo hacen, y las democracias liberales nunca o casi nunca van a la guerra entre sí.

8 Es importante señalar que Brasil no se ha adherido al Protocolo Adicional al TNP hasta ahora (2020), que establece un estricto control internacional y sujeto a inspectores internacionales del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) al Programa Nuclear Brasileño de enriquecimiento de uranio con fines pacíficos.

necesarias para un Estado emergente, como Brasil, puede considerarse como un punto negativo que relativizó la soberanía nacional.

En el Gobierno de Lula (2003-2010), Amorim (2016, p. 57) destacó que las dinámicas políticas regionales cambiaron a lo largo de los siglos XX y XXI y, por lo tanto, la forma de relacionarse con los vecinos. El *soft power* nacional, basado en la "tan hablada índole pacífica y la capacidad de comprender los complejos problemas experimentados por otros países", y el papel de los militares en las Operaciones de paz, bajo operaciones de Garantía de la Ley y el Orden, y en la preparación para el cumplimiento de sus tareas básicas mostraron que la etapa histórica de persuasión de la seguridad de los países sudamericanos por potencias extra regionales estaría superada. (AMORIM, 2016, p. 94-95). Esta parte muestra la incertidumbre del pensamiento de Amorim— la aceptación de una política exterior más participativa de los grandes acuerdos mundiales y regionales, pero que relativizaba la soberanía nacional sin grandes contrapartes, como en el caso nuclear.

En "una política de defensa para el futuro" (AMORIM, 2016, p. 131), Amorim propone que el concepto de Gran Estrategia se refiere a la necesidad de emplear toda la gama de recursos, no solo militares, a disposición del Estado para el mantenimiento de su seguridad, sea durante un conflicto o para garantizar la paz en términos que le sean favorables. En términos generales, esta sería la correspondencia entre los medios y los fines políticos de un estado en los planos interno y externo (AMORIM, 2016, p. 133). En este discurso, Amorim señaló que la máxima prioridad de la política exterior brasileña y que estaba presente en la política de defensa sería la integración sudamericana (AMORIM, 2016, p. 136). Como consecuencia, la política de defensa combinaría una estrategia fuertemente cooperativa en el entorno regional con una estrategia disuasoria global de negación (AMORIM, 2016, p. 149).

En el discurso "Fortaleciendo del poder blando" (AMORIM, 2016, p. 159), Amorim destacó la tesis de que la existencia de armas nucleares para garantizar la paz y la seguridad sería una falacia. Propuso que la integración internacional de Brasil se guíe por una Gran Estrategia que combinara el *soft* y el *hard power*, que tuviera en cuenta no solo el interés nacional, sino también el de nuestros socios y aliados. Esta estrategia estaría guiada por "una política de defensa robusta que es el apoyo indispensable de una política exterior pacífica" (AMORIM, 2016, p. 179). Con base en este razonamiento, argumentó que Brasil debería fortalecer todas las facetas del poder, pero diferenciando claramente las diferentes funciones, aunque complementarias, del poder blando y el poder robusto. Sin embargo, priorizó el *soft power* en la resolución de disputas.

Para Amorim, la premisa de la integración internacional de Brasil se basa en la paz. Brasil no ha tenido disputas fronterizas con sus vecinos durante más de 100 años, entre otras cosas porque las fronteras terrestres y marítimas nacionales fueron y siguen siendo definidas por la negociación (VALENÇA, 2018). Las ocasiones en que Brasil participó en guerras fueron precedidas por una agresión extranjera. Así, "la atención del pueblo brasileño estaría dirigida a superar grandes desafíos internos: el desarrollo económico y la justicia social" (AMORIM, 2016, p. 175). En estos términos, destaca que Brasil ha inscrito en su propia constitución el deber de emplear la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos y que el proyecto del submarino nuclear brasileño se limita únicamente a su propulsión. Además, Amorim protesta contra el intento de desarmar completamente a los relativamente desarmados y no contemplarse el desarme de las potencias nucleares.

En cuanto al pleito de una vacante fija en el CSNU, Brasil ha emprendido acciones diplomáticas firmes en la política internacional, sin embargo, está más basado en el "*soft power*", tales como: a) la diplomacia brasileña intentó intermediar el acuerdo nuclear entre Irán y las potencias occidentales, lo que fue boicoteado por la Secretaria de Estado Estadounidense Hillary Clinton, aunque después de aceptado por el Presidente Obama; b) se buscó un papel de liderazgo en las negociaciones de paz entre Israel y los estados árabes; c) ha sido un actor importante en la creación del G-4, de la IBAS; d) el establecimiento de la UNASUL y su CDS han sido capaces de ser visto como el inicio de un concepto, aunque dormido, de Complejo de Seguridad Regional, con el fin de liderar un bloque regional sudamericano; e) Lo más grande protagonismo de Brasil en MINUSTAH con la promoción para el puesto de *force commander* de 2004; y f) una política africana más fuerte, lo que se pudo ver con la valoración de la CPLP y de foros africanos, como la Unión Africana⁹ (UA), la Comisión del Golfo de Guinea, de la Comisión, el G-7 más amigos del Golfo de Guinea.

Así, la gran estrategia de Amorim buscaba fortalecer al país como un liderazgo regional en el Atlántico Sur, a pesar de las diversidades del continente sudamericano y las aún no tan consolidadas relaciones comerciales y estratégicas con África. El fortalecimiento institucional de los diversos foros multilaterales existentes en la región, unido al sentido de pertenencia de los Estados miembros, se aplicaron en un intento de romper con la tradición de acuerdos de Seguridad Hemisférica liderados por potencias centrales, como Estados Unidos (VALENÇA, 2016).

Rubens Barbosa (2011) critica las principales prioridades de esta política exterior, particularmente en lo que respecta a los resultados que se esperaban en la reforma de la ONU, particularmente en CSNU; y en la política más asertiva con los vecinos del ambiente estratégico, y que no resultó lo que se esperaba en relación a la integración regional; en las relaciones bilaterales y multilaterales, Sur-Sur más intensas, que poco añadieron comercialmente y mantuvieron ligeramente superiores al porcentaje en 2002 (año final del gobierno Fernando Henrique Cardoso), que lo dejó en la posición de secundario en los países desarrollados.

Estas afirmaciones pueden ser relativizadas y entendidas como "vaso medio lleno o medio vacío". En realidad, las relaciones comerciales bilaterales con los países del Sur y con los países del Norte son muy importantes para los objetivos tradicionales de la PEB y siguieron ocurriendo.

Cabe señalar, sin embargo, que Amorim no descuidó el uso del *hard power*, de la fuerza militar. Según el entendimiento actual, tanto en la política internacional contemporánea como en el derecho internacional, el uso de la fuerza es en última instancia posible, una vez que se hayan agotado otras soluciones.

Esta posición se refuerza, discursivamente, a partir de su idea de cómo debe guiarse la Política de Defensa de un país pacífico para buscar una estrategia de paz, pero que tendría un poder disuasorio creíble para poder decir no cuando los intereses nacionales se oponen a otras potencias.

[n]en el mar, en la tierra y en el aire, Brasil debe estar listo para disuadir las amenazas o agresiones de cualquier cuadrante del mundo. De ahí la importancia de las inversiones que hemos hecho en nuevos submarinos, patrulleros, vehículos blindados, sistemas de

9 La UA fue establecida el 09/07/2002, sucediendo a la Organización de la Unidad Africana (OUA), fundada el 25/05/1963.

vigilancia fronteriza, aviones de transporte y, ahora, en cazas, entre muchos otros. [...] hoy sabemos que un Brasil democrático, en desarrollo e independiente en el mundo debe contar con el apoyo de una defensa robusta, indispensable para una gran estrategia de paz (AMORIM, 2013, p. 2).

Su posicionamiento, por lo tanto, es compatible con las aspiraciones internacionales brasileñas en las dos primeras décadas del siglo XXI. Para Amorim, asegurar un lugar prominente para Brasil en la política internacional dependerá de la formulación democrática y juiciosa de una "Gran Estrategia que equilibre el poder blando y el poder robusto en dosis apropiadas" (AMORIM, 2016, p. 182). Con esto, es importante destacar el vínculo entre su Gran Estrategia y la teoría del *smart power* de Nye (2012). Sin embargo, es curioso notar que Amorim, en sus discursos principales, no cita el término *smart power*. Posiblemente, para no copiar una estrategia utilizada por Estados Unidos, a partir del gobierno Obama, para denotar una mayor independencia en sus escojas políticas. (VIOLANTE, 2017).

En su discurso "La Gran Estrategia en una potencia naval en un mundo en movimiento" (AMORIM, 2016, p. 243), Amorim plantea que Brasil tiene un claro interés en la paz mundial y debe contribuir a preservarla, dada su vocación de país "proveedor de paz" (AMORIM, 2016, p. 244). Para ello, el país debe adoptar una Gran Estrategia que combine la política exterior y la política de defensa. En este sentido, la diplomacia correspondería a la primera línea de defensa de los intereses nacionales. Esto incluiría, pero no limitaría, la reflexión sobre los desafíos y las definiciones de los intereses nacionales. No aceptaríamos, por lo tanto, interferencias externas que tuvieran como objetivo demarcar los límites de la acción brasileña, a favor de sus objetivos políticos.

Amorim (2016, p. 263) también cuestionó si "correspondería a Brasil seguir desempeñando un papel secundario en el escenario global, sometiéndose a la estrategia de la potencia dominante y buscando, a lo sumo, extraer ventajas de una asociación subordinada". Enfatizó, en este discurso, que la cooperación es el principal objetivo de la política de defensa en el entorno estratégico brasileño. Con esto, llamó, a través de ZOPACAS, a que los países ribereños del Atlántico Sur unan esfuerzos para dejar el Atlántico Sur libre de armas nucleares y todo tipo de rivalidades ajenas a este entorno (AMORIM, 2016).

La defensa del multilateralismo en la política internacional, más que ser un principio de las Relaciones Exteriores brasileñas, es una herramienta importante para combatir las incertidumbres de las hegemonías que tienden a la unipolaridad en el sistema internacional. Esto se refleja en la afirmación de que " [s]i, para el resto del mundo, la postura brasileña será de disuasión, entre vecinos debe ser de cooperación. [...] la cooperación es la mejor disuasión para los Estados amigos " (BRASIL..., 2014, p. 7).

Los casos y hechos señalados sugieren que, para Amorim, la Gran Estrategia de Brasil implica recurrir a todos los componentes del poder a disposición del Estado, no solo a los recursos militares para mantener su seguridad. Ese concepto abarcaría tanto la dimensión conflictiva de la política internacional como el proceso de consolidación de la paz. Se puede ver que su concepción estratégica se ha basado en la premisa kantiana que inserta al país internacionalmente por la defensa de la paz.

En esta posición, a pesar del mayor incentivo en algunos proyectos estratégicos para aumentar el poder militar nacional, que se lanzaron o reactivaron con el apoyo del Plan de Articulación y Equipamiento (PAED) de la FFAA, después de un período bajo de construcción geopolítica nacional, en la década de 1990, prevaleció el *soft power* de la diplomacia frente al poder militar (VIOLANTE, 2017).

Este retorno a grandes proyectos estratégicos en el área de defensa, incluso con incentivos a la industria de defensa nacional, mostró la relevancia de una geopolítica más centrada en el Atlántico Sur. Sin embargo, Cerro y Lessa (2014) señalan contradicciones discursivas y los resultados de esta estrategia, que declinó en cuanto a su asertividad de 2011 a 2014, sin deshacerse de la dependencia de los intereses económicos y tecnológicos de los poderes centrales. Independientemente de la mayor asertividad en materia de defensa y seguridad, Brasil ha adoptado una política de no confrontación, a causa de su *hard power*, que se hace menor en comparación con otras potencias emergentes. Por consiguiente, no se obtuvo el deseado puesto fijo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta gran estrategia implementada por Amorim se justifica, en el corto plazo, porque Brasil no tiene amenazas tradicionales / interestatales significativas para el territorio y su soberanía marítima. Sin embargo, este escenario puede cambiar rápidamente, dadas las riquezas naturales existentes en sus aguas jurisdiccionales, como, por ejemplo, los recientes descubrimientos del pre-sal brasileño, que incluso permean los límites de la Plataforma Continental Nacional Ampliada.

Por lo tanto, si no encontró el camino de los paralelismos, en una síntesis imperfecta entre la política exterior y la política de defensa, en la década de 1990, como afirma Alsina Júnior (2003), la articulación entre diplomacia y poder militar no era coherente con su retórica. La Gran Estrategia, en el período en el que ocupó cargos destacados en Itamaraty (1995 a 1999), como canciller (2003 a 2010) y como Ministro de Defensa (2011 a 2014) no se convirtió en logros más concretos.

5 Síntesis analítica y consideraciones finales

La gran estrategia a la que se referían el Barão do Rio Branco y Amorim puede enmarcarse, manteniendo sus idealizaciones y prácticas, anacrónicamente, al concepto de Liddell Hart (1967), es decir, "en el arte de la distribución y aplicación de medios militares para lograr los objetivos de la política". De hecho, lo que Liddell Hart (1967) propuso de nuevo era que la estrategia no solo debía basarse en la dirección de todos los recursos militares, sino también en el uso de todos los recursos, militares o no; o aún, según Saint-Pierre (2010), en una estrategia más amplia que serviría para dar sentido a la ejecución de una política que tendría el papel de coordinar y dirigir a toda una nación o los recursos que proporcionaría para lograr un objetivo político, como la guerra, por ejemplo.

Las "Grandes Estrategias" propuestas por Rio Branco y Amorim, a pesar de que tenían el mismo objetivo político – de elevar a Brasil a la vanguardia de las naciones: se fueron por caminos separados, en una variedad de aspectos, tales como armonizarse con la práctica de los Estados Unidos y por la aplicación de la política exterior más diversa; en la visión del mundo más realista *versus* una más en combinación con otras teorías de las relaciones internacionales, en la creencia que se diferencia en cuál poder, *hard power* o *soft power*, deben ser priorizados y fortalecidos; en poner, en el mismo nivel o en nivel secundario; del poder de los militares o de la diplomacia; y,

finalmente, las ganancias concretas que se puede identificar como resultado de la aplicación de estas estrategias. Como enfatizado a lo largo de este trabajo, los escenarios enfrentados por cada uno también influyeron en la forma en que se llevaron a cabo las estrategias, especialmente en lo que respecta a los límites éticos del uso de la fuerza armada para lograr objetivos estatales. La metodología ideográfica utilizada aquí nos permitió explorar tales diferencias.

La Gran Estrategia de Barão do Rio Branco se basó en una visión realista de que el ejercicio del poder es el elemento central para el logro de los intereses nacionales. Por lo tanto, para esta estrategia es inaceptable que un Estado "se resigne a firmar convenciones" que dañen sus intereses político-estratégicos, ya que esto lo condenaría a ser un Estado de tercer, cuarto o quinto orden, según las propias palabras del Barão. La Gran Estrategia de Amorim se basa, en su mayor parte, en una cosmovisión participativa y que tuvo, especialmente en el período en que ocupó importantes cargos en la diplomacia brasileña, acuerdo con la adhesión de Brasil a casi todos los acuerdos internacionales, incluidas las leyes de desarme, vinculadas a la restricción del uso de la energía nuclear y la tecnología de lanzamiento de misiles de largo alcance, relativizando las posibilidades y capacidades de disuasión.

Mientras que la Gran Estrategia de Barão do Rio Branco mostró, con ejemplos históricos, la importancia del uso instrumental y el fortalecimiento del *hard power*, lo que va a satisfacer su pleno apoyo al Programa de Reparato Naval (1904-1910), la Gran Estrategia de Amorim, aunque mencionando un equilibrio entre el *soft power* y *hard power*, valoró más el primero, a pesar de importantes inversiones en proyectos estratégicos como la construcción de submarinos convencionales y del submarino de propulsión nuclear, cazas y cargueros, en FAB, y el blindado Guaraní, no EB.

La apreciación del *soft power* por Amorim, asociada a la capacidad persuasiva de negociar y propagar valores, que en el caso brasileño estaba vinculada a la simpatía de su pueblo, su carácter "pacífico" propagado y la capacidad de comprender situaciones complejas experimentadas por otros países, no tenía ninguna conexión directa con el Poder Militar nacional, ni con la capacidad de disuadir las amenazas de manera más estricta. Esta conexión se produjo en el "renacimiento" de cierta manera tardío de los proyectos estratégicos de las fuerzas singulares, y en la cooperación de defensa con los Estados amigos del entorno estratégico, que también reforzaron sus *hard power* militares. Su Gran Estrategia se justificaba, en la coyuntura de su tiempo, por la ausencia de amenazas interestatales a corto plazo al territorio brasileño y a las aguas jurisdiccionales.

La Gran Estrategia de Barão do Rio Branco priorizaba la diplomacia, pero también, de una manera muy robusta, el poder militar. Adoptó una postura clausewitziana en la que la guerra es la continuación de la política por otros medios, sin dudar, como en el caso de Acre, en solicitar el envío de tropas como una forma de coerción para hacer prevalecer los intereses nacionales. Su frase, en negociaciones diplomáticas que tuvieron lugar en 1904, sintetiza bien el analítico presentado: "es muy bueno discutir acuerdos teniendo detrás de ti una estación con credibilidad". En otra perspectiva, la Gran Estrategia de Amorim, promociona la inserción internacional negando, perentoriamente, el desarrollo de armas nucleares, afirmando, a pesar de teorías establecidas como la de la disuasión nuclear, que la tesis de que ellas son la garantía de la paz y la seguridad sería una "gran falacia".

En cuanto a los resultados concretos, fueron evidentes los logros alcanzados por la Gran Estrategia de Rio Branco, como el éxito en casi todas las disputas fronterizas y, especialmente, en la cuestión de Acre, que añadió a Brasil un área mayor que Inglaterra. Por su parte, la Gran Estrategia de Amorim, a pesar de prodiga en las iniciativas, que han tomado un mayor nivel de cooperación en la defensa, como un esfuerzo para revitalizar las ZOPACAS, la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano y una variedad de asociaciones Sur-Sur y norte-sur – como Brasil-Francia, para la construcción de submarinos, tanto de propulsión convencional y nuclear – sus resultados fueron fluidos y sueltos, pues resultaron en un aumento de la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas sudamericanas, la mayoría de ellos en el entrenamiento para prepararse para la batalla. Esta situación se agravó por el uso cada vez más frecuente de las Fuerzas Armadas en operaciones de Garantía de la Ley y del Orden, dirigidas a la "guerra contra las drogas", que han sido frecuentes a lo largo de los gobiernos de Lula y Rousseff, y que han contradicho su propio discurso.

En ambas estrategias, **hubo una articulación entre la política exterior y el poder militar**, aunque se pueden identificar caminos y tipos de articulación distintos. A partir de una articulación más evidente, presentada por el Barão do Rio Branco, al combinar las políticas exteriores y de defensa de una manera más proporcional, la Gran Estrategia de Amorim favoreció el fortalecimiento del *soft power*, enfatizando menos el *hard power* militar. En esta articulación, la complementariedad del poder militar con la diplomacia se mostró más retórica.

Sin embargo, el objetivo nacional de buscar un escaño en el CSNU no se materializó ni se movió concretamente dentro de la Gran Estrategia de Amorim. Se puede decir que una de las principales razones para la aceptación de Brasil como candidato de América Latina en una posible reformulación del CSNU radica más en la ausencia de *hard power* militar suficiente para ser utilizado cuando sea necesario, a la luz de las decisiones de este consejo, que en un desacuerdo efectivo de sus vecinos del Atlántico Sur (VALENÇA; CARVALHO, 2014).

Finalmente, ambas estrategias fueron consistentes con la inserción de un poder medio y periférico que ansían mayor poder en el sistema internacional, dadas las conjunciones políticas internas y externas de su época.

Como perspectiva, se cree que una nueva "Gran Estrategia" nacional debe fortalecer el presupuesto para la inversión en defensa, en el mediano y largo plazo, para que la modernización del Poder Militar sea efectiva y permita la solidificación de una Base Industrial de Defensa capaz de proporcionar sistemas de alto valor agregado y contenido tecnológico cada vez más autóctono.

Sin embargo, vale la pena señalar que las innovaciones tecnológicas de hoy están evolucionando en ciclos cada vez más pequeños. Debe proponerse actualizar el poder militar en función de las tareas a realizar: estratégicas, operativas o tácticas. La "Gran Estrategia" no debe basarse en argumentos estructurados para la adquisición de plataformas que están en constante evolución. Esta es una trampa en la que los analistas de estrategia y los responsables de las políticas públicas se sienten constantemente afectados, más aún en un entorno de recursos limitados y, a veces, dependiente de la Defensa.

Referencias

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **Rio Branco: grande estratégia e o poder naval**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 46, n. 2, p. 53-86, jul./dez. 2003. Disponible en: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003. Accedido en: 16 mar. 2021.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília, DF: FUNAG; [São Paulo]: UNESP, 2016.

AMORIM, Celso. A política de defesa de um país pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2012.

AMORIM, Celso. Segurança internacional: novos desafios para o brasil. In: BRASIL. Ministério da Defesa. **Discursos do Ministro da Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013. Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2013. 2013. Disponible en: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/outubro/seguranaa_internacionala_novosa_desafiosa_brasila_11102013.pdf. Accedido en: 17 mar. 2018.

ARON, Raymond. **Pensar a guerra, Clausewitz**. Brasília, DF: UnB, 1976. v. 2.

ARON, Raymond. **Guerra e paz entre as nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: UnB, 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Barão de Rothschild e a questão do Acre. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n. 2, p. 150-169, dez. 2000. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000200007&script=sci_abstract&tlng=pt. Accedido en: 16 mar. 2021.

BARBOSA, Rubens A. **A política externa de dois governos**. In: FGV. Centro de Estudos no Novo Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Arquivo FGV, 2011. Disponible en: <http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Rubens%20Barbosa%20-%20Pol%C3%ADtica%20externa%20of%20two%20gobierno.pdf>. Accedido en: 25 Oct. 2015.

BELLIGNI, S. Hegemonia. In: BOBBIO, Noberto; MANTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmem C. Varriale et al. 13. ed. Brasília, DF: Editora UnB, 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acessado em: 20 may. 2018

BRASIL precisa de poderio para se impor, diz Amorim. **Jornal do Senado**, Brasília, DF, ano 20, n. 4055, p. 7, 28 mar. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502688/2014-03-28.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em: 17 mar. 2021.

BUZAN, Barry. New patterns of global security in the twenty-first century. **International affairs**, [Oxford], v. 67, n. 3, p. 431-451, July 1991. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/7e80/1a412aec847eb67e464852c0d6319388266e.pdf>. Acessado: 17 mar. 2020.

CERVO, A. Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. e ampl. Brasília, DF: Editora UnB, 2011.

CERVO, A. Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, ano 45, n. 2, p. 5-35, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>. Acessado em: 17 mar. 2021.

CERVO, A. Luiz.; LESSA, Antônio C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 57, n. 2, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>. Acessado em: 17 mar. 2021.

FGV. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Acervo. Verbete bibliográfico. **Celso Luís Nunes de Amorim**. Rio de Janeiro: FGV, 2015. 1 registro biográfico. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/celso-luis-nunes-de-AMORIM>. Acessado em: 16 mar. 2021.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Pensamento estratégico brasileiro: discursos**. Rio de Janeiro: Editora Luzes, 2015.

FREEDMAN, Laurence. **Strategy: A History**. USA: Oxford University Press, 2013.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOLSTI, Kalevi J. The Concept of Power in the Study of International Relations. **Background**, v. 7, n. 4, p. 179-194, Fevereiro de 1964.

KANT, Immanuel. **Para a paz perpétua**: um projecto filosófico. Beira: Universidade de Beira interior, 1985.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony**: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

LEVY, Jack S. Case studies: types, designs, and logics of inference. **Conflict Management and Peace Science**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 1-18, Mar 2008.

LIDDELL HART, Basil Henry. **Strategy**: the indirect approach. 4th ed. London: Faber & Faber, 1967.

MEARSHEIMER, John J. **A tragédia da política das grandes potências**. Tradução de Thiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2007.

MOREIRA, W. de S. Estudos estratégicos: epistemologia, crítica e novas abordagens. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 4., 2010, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2010. 12 p. Simpósio Temático nº 12. Disponível en: https://www.abedef.org/conteudo/view?ID_CONTEUDO=71. Accedido en: 16 mar. 2021.

MORGENTHAU, Hans J. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**, [Cambridge], v. 56, n. 2, p. 301-309, June 1962. Disponível en: <http://ewclass.lecture.ub.ac.id/files/2019/01/political-theory-of-foreign-aid.pdf>. Accedido en: 16 mar. 2021.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**. Brasília, DF: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. Disponível en: http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf. Accedido en: 16 mar. 2021.

NYE, Joseph S. **Paradoxo do poder americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

NYE, Joseph S. **O Futuro do Poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OSGOOD, Robert E.; TUCKER, Robert W. **Force, order, and justice**. [Baltimore]: Johns Hopkins Press, 1967.

PARET, Peter. **Construtores da Estratégia Moderna**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército (Bibliex), 2001. Tomo 1.

RICUPERO, Rubens. **Rio Branco**: o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

SAINT-PIERRE, H. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 1-17, ago. 2010. Disponível en: https://www.academia.edu/6599891/A_Defesa_na_Pol%C3%ADtica_Externa_dos_fundamentos_a_uma_an%C3%A1lise_do_caso_brasileiro_An%C3%A1lise_de_Conjuntura_OPESA. Accedido en: 18 mar. 2021.

SANTOS, Luís C. V. G. **Juca Paranhos: o Barão do Rio Branco**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

SCHUESSLER, John. David A. Baldwin: power and international relations: a conceptual approach. **The Review of Politics**, [S.L.], v. 79, n. 4, p. 743-745, 2017.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política Externa**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2002.

SOUZA, Christiane Laidler de. Doutrina Drago e as relações entre as repúblicas americanas. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ANPHLAC*, 8., 2008, Vitória. **Anais eletrônicos [...]**. Vitória: Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas, 2008. p. 1-14. Disponível em: http://antigo.anphlac.org/sites/default/files/christiane_laidler.pdf. Acessado em: 16 mar. 2021.

VALENÇA, Marcelo M. Contribuições da Prevenção de Conflitos à Política Externa Brasileira: notas e reflexões. *In: LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; TEIXEIRA JR, Augusto (orgs.). V Conferência sobre Relações Exteriores: O Brasil e as tendências do cenário internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016a, p. 149-172.

VALENÇA, Marcelo M. Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo. **Cadernos Adenauer**, ano XVII, v. 4, p. 45-59, 2016b.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: Brazilian foreign policy strategies and the dilemmas of power projection. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, p. 66-94, 2014.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. **Política externa, política de defesa e cooperação sul-sul como grande estratégia na África Ocidental: um estudo de caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe**. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Instituto de Estudos Estratégico, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.ppgest.uff.br/images/Disserta/2017/Dissertao%20Alexandre%20Rocha%20Violante.pdf>. Acessado em: 17 mar. 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, v.2, 1964.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: Editora UnB, 2002. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/124-PolItica_do_Poder_A.pdf. Acessado em: 17 mar. 2021.



Estados Unidos, China y la transición de poder en el siglo XXI

United States, China and the power transition in the 21st century

Resumen: Este artículo busca comprender el resurgimiento de los conflictos internacionales. Para ello, la metodología compara las teorías de la *transición de poder* y la estrategia geopolítica de las dos superpotencias globales: China y Estados Unidos. El objetivo era señalar qué corriente teórica sería la más adecuada para explicar el contexto actual. La conclusión del estudio fue que, contrariamente a lo que está siendo defendido por buena parte de los expertos, la geopolítica del siglo XXI no está reeditando el sistema bipolar, vivido durante la Guerra Fría, sino atravesando una crisis de transición, típica de contextos en los que existe la disputa entre la potencia hegemónica y otro ascendente, como ocurrió durante las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial. Queda por ver cómo se procesará esa dinámica en el siglo XXI.

Palabras Clave: China. Estados Unidos Geopolítica. Historia. Teoría de la Transición de Poder.

Abstract: The objective of this paper is to understand the upsurge in global conflicts, especially those involving the two main world powers: China and the United States of America. Aiming this, the methodology sought to put in perspective the theories regarding power transition and the geopolitical strategy of the two main (global) powers, China and USA. The objective was that, in this way, the article could indicate which one best fits the current context. The conclusion of the study was, on the other way of what is being defended by a great part of the specialists, the geopolitics of the 21st century is not reediting the bipolar system, lived during the Cold War, but going through a transition crisis, typical of contexts in which there is the dispute between hegemonic and other ascending power, as occurred during the decades before World War I. It remains to be seen how this dynamic is going to be processed in the 21st century.

Keywords: China. USA. Geopolitics. History. Power Transition Theory.

Eduardo Migowski 

Exército Brasileiro.

Colégio Militar do Recife.

Recife, PE, Brasil.

eduardomigowski@hotmail.com

Recibido: 05 oct. 2020

Aceptado: 02 mar. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



1 Introducción

En septiembre de 2020, Donald Trump subió a la tribuna de la Asamblea General de las Naciones Unidas y, en una postura agresiva, afirmó la necesidad de combatir lo que el republicano llamó el "virus chino". La expresión, de doble significado, se refería tanto al coronavirus como a la influencia del país asiático en todo el mundo, solo de esta manera, dijo el presidente, habría paz y prosperidad (DONALD..., 2020).

Incluso después del intercambio de mando en la Casa Blanca, no importa cuánto Joe Biden sea más comedido con las palabras, la expectativa es que se mantendrá una conducta asertiva en relación a China. Según la agencia *Reuters*, en una reunión con senadores, el nuevo presidente habría advertido que Estados Unidos es el oponente más serio de Beijing y habría prometido a los presentes "competir y ganar" la disputa con el rival asiático. "Si no empezamos a movernos, se comerán nuestro almuerzo" habría dicho el demócrata (CHINA..., 2021, n. p.).

¿Cómo interpretar la reciente escalada de la rivalidad entre las dos superpotencias? Esa es la pregunta que muchos analistas se están haciendo. El politólogo Graham Allison (2020) argumenta que el sistema internacional estaría atravesando una *crisis de transición*, concepto que el profesor explicó a través de la expresión *trampa Tucídides*. Según Allison, hace miles de años, Tucídides ya se había dado cuenta de la naturaleza sistémica de los conflictos en momentos de transición. Escribiendo sobre la Guerra del Peloponeso, el historiador griego demostró dos factores que habrían hecho inevitable el conflicto entre espartanos y atenienses: el surgimiento de la segunda y el temor que esto causó en la primera.

Por mucho que haya exageración en la idea de que algo sería inevitable, la metáfora es interesante. Ahora bien, si el conflicto era inevitable, su deflagración es independiente de la voluntad de los respectivos gobernantes. Si cambiaran los actores, el siglo o la geografía, la guerra sucedería de la misma manera. Es decir, Tucídides no solo estaba aclarando una cuestión local, sino proponiendo un modelo explicativo que podía ampliarse perfectamente. Fue, por lo tanto, para caracterizar los contextos en los que hay dinámicas similares, que el politólogo propuso la expresión *trampa Tucídides*.

Fue, de hecho, la trampa que Tucídides, en el siglo XIX, iniciaría el cataclismo de la Primera Guerra Mundial. En este contexto, el orden establecido, dirigido por los países de la industrialización más antigua, especialmente Inglaterra y Francia, sería desestabilizado por el rápido crecimiento de una Alemania recién unificada. Y en un mundo que ya había sido dividido durante el imperialismo, la proyección mundial del Imperio Alemán chocaría invariablemente con los intereses hegemónicos.

La duda es si China y los Estados Unidos, de hecho, estarían siguiendo la hoja de ruta descrita anteriormente. Para ello, en primer lugar, es esencial conocer el debate sobre la llamada teoría de la "transición de poder" y, en segundo lugar, la historia reciente de la política exterior de las dos principales potencias del siglo XXI. Solo así será posible, en la secuencia, comprender cuál de las teorías sobre la *transición de poder* sería la más adecuada para explicar el contexto actual y, finalmente, esbozar algunas ideas de cómo sería posible cambiar el resultado de esta peligrosa trama.

Por pesimista que pueda parecer la interpretación anterior, debe quedar claro que "diferentes elecciones habrían producido resultados diferentes" (ALLISON, 2020, P. 270). En este momento, por

lo tanto, lo fundamental es entender qué decisiones podrían aumentar y cuáles permitirían eliminar el riesgo de conflicto armado. Parafraseando a Tucídides, podemos decir que es el miedo que el ascenso de Beijing ha causado en Washington lo que ha impuesto a los teóricos de las relaciones internacionales la necesidad urgente de pensar salidas para que la guerra sea evitable.

2 Consideraciones teóricas

Como la tradición realista, la *teoría de la transición* de poder privilegia el estudio de las *relaciones de poder*. En el segundo caso, sin embargo, la atención se centra en las asimetrías sistémicas. Abramó Organski (1958), pionero en el área, por ejemplo, propuso una pirámide para caracterizar jerarquías internacionales. Los estados se clasificaron en cuatro niveles: 1) Estado dominante, 2) Grandes potencias, 3) potencias regionales, 4) poderes secundarios. El argumento es que la posición que cada actor ocupa en la jerarquía internacional sería fundamental para la comprensión de los factores que conducen a la cooperación o la competencia entre los Estados.

Aún así, según Organski, las potencias dominantes estarían compuestas por un conjunto reducido de países que concentran desproporcionadamente los recursos de poder disponibles. Por esta razón, estos estados estarían interesados en mantener el *statu quo* que los privilegia. Lo que se espera en condiciones normales es que la superpotencia busque la estabilización del sistema. Es decir, a diferencia del realismo clásico, la paz no proviene del *equilibrio de poder*, sino que sería *imperial*.

El problema es que la pirámide jerárquica no es estática. La correlación de fuerzas siempre se modifica, y cuando surge una potencia capaz de rivalizar con las potencias establecidas, la probabilidad de un conflicto armado sufriría una escalada considerable. En este caso, la estabilidad sistémica puede considerarse perjudicial para los intereses del *Estado dominante*, que eventualmente impondría una dinámica diferente. Este es el contexto que se puede clasificar como *transición de poder*. La duda es si la rivalidad entre Estados Unidos y China estaría siguiendo la hoja de ruta descrita por los teóricos de la transición.

Graham Allison, como se ha dicho, se esforzaba en afirmar que sí. Jonh Mearsheimer (2001) tampoco parece ser muy optimista sobre el escenario actual. El *realismo ofensivo*, propuesto por Mearsheimer, sostiene que la seguridad internacional proviene de la concentración de recursos y no del *equilibrio de poder*. Tal perspectiva altera significativamente el comportamiento esperado de los actores en el tablero de la geopolítica mundial. "Las grandes potencias serían siempre fuerzas revisionistas en la eterna búsqueda de maximizar su poder [...]. Solo con mayores sumas de recursos de poder se superarían las amenazas y, de hecho, se conquistaría la seguridad" (BARCELLOS; MÉRCHER, 2020, P. 389).

Los períodos de transición, por lo tanto, crearían escenarios de incertidumbre y desconfianza mutua, que podrían inducir a la formación de un nuevo dilema de seguridad. La conclusión es que, en estos contextos, habría una alta probabilidad de que la competencia entre polos de poder rivales se intensificara en la dirección de un conflicto de guerra. "En resumen, es poco probable que el ascenso de China sea tranquilo" (MEARSHEIMER, 2014, n. p., nuestra traducción).

Si estas interpretaciones son correctas, el resurgimiento de las fricciones internacionales sería de carácter estructural y, en los próximos años, la tendencia sería su agravamiento. Sin

embargo, hay otras propuestas interpretativas. Los liberales, por ejemplo, son menos pesimistas. Según esta corriente, la globalización presagiaría un marco de *interdependencia compleja*, caracterizado por la dependencia mutua entre los actores. En un escenario en el que los mercados globales están integrados, según autores como Joseph Nye (2002), la aparición de un nuevo *player* global apalancaría la economía mundial y traería beneficios a toda la comunidad internacional. Por lo tanto, mientras existan normas definidas e instituciones multilaterales capaces de mediar en los conflictos, la *transición de poder* se ocurriría sin grandes conmociones.

El pensamiento geopolítico chino también propone otra clave interpretativa del escenario actual. El profesor Yan Xuetong, exponente del llamado *realismo moral*, entiende que la conducta de los Estados debe guiarse por criterios éticos y buscar siempre la preservación de la paz (RIBEIRO, 2020). Para que la transición se lleve a cabo pacíficamente, Beijing debe aprovechar el declive del *soft power* de los Estados Unidos y reclutar seguidores en la comunidad internacional a través de la conducta moral. "Aunque China supera a Estados Unidos en el poder general, no podrá ejercer liderazgo internacional a menos que pueda atraer seguidores, lo que requiere articular y defender una ideología que apele a otras culturas" (LARSON, 2020, P. 164 apud RIBEIRO, 2020, P. 632).

Esto es lo que los intelectuales orientales llaman *el camino real*. El ejemplo utilizado para basar el *realismo moral* proviene de la historia oriental, del período de los Reinos Combatientes, cuando se produjo la decadencia del Estado Zhou y el ascenso de la dinastía Chin. En el caso de los Reinos Combatientes, a diferencia de la Antigua Grecia, se habría producido el *equilibrio hegemónico*, no la destrucción mutua. La propuesta es que, en nombre de un ambiente equilibrado y pacífico, la gobernanza mundial debe priorizar la "distribución de la responsabilidad internacional para reducir las amenazas comunes a todos los países" (XUETONG, 2019, p. 7 apud RIBEIRO, 2020, p. 630).

Bueno, frente a un debate tan multifacético, la pregunta elemental es: ¿quién tendría razón? En este momento, la única certeza es que está comenzando un nuevo ciclo geopolítico. Y, en medio de tantas dudas, queda por poner a prueba las hipótesis de los teóricos. ¿Adónde vamos? La respuesta a esta angustiada pregunta debe buscarse, ante todo, en la reevaluación de la historia reciente.

3 La coexistencia competitiva del decenio de 1990

Los profesores Li Xing y Timothy Shaw (2018) utilizaron la expresión "dormir en la misma cama con sueños distintos" para caracterizar los cambios en la geopolítica mundial. Los pilares de la relación bilateral entre China y Estados Unidos se fundaron sobre bases inestables porque tenían como objetivo aislar a un enemigo común: la URSS. Era un "matrimonio" de conveniencia, y como tal debía ser revisado después del colapso de la experiencia bolchevique.

¿Qué vendría después? La interpretación estadounidense fue que una política de confrontación directa podría aislar a los occidentales en el continente asiático (KISSINGER, 2012). Por esta razón, la redefinición de las directrices diplomáticas se haría con gran cautela. De ahora en adelante, según Henry Kissinger (2011), ambos (China y Estados Unidos) fusionarían sus estrategias en un estándar de coexistencia cooperativa. "Estados Unidos y China se dieron cuenta de que se necesitaban el uno al otro porque ambos eran demasiado grandes para dominar, demasiado

especiales para transformarse, y demasiado necesarios el uno al otro para permitir el lujo del aislamiento" (KISSINGER, 2011, p. 469).

La coexistencia cooperativa debe dar prioridad a las esferas en que haya complementariedad. El estándar observado, sin embargo, sería otro. Desde la perspectiva estadounidense, la cooperación debe llevarse a cabo a través de una jerarquía clara. China se convertiría en socio de la orden liderada por Estados Unidos. Los chinos, a su vez, querían montar el Tigre (XING; SHAW, 2018), una imagen que representa la tensión dialéctica entre las oportunidades y los peligros inherentes a la cooperación estratégica con la principal potencia mundial.

Gradualmente, las rivalidades emergentes enterrarían la esperanza de que se establecería el estándar de coexistencia cooperativa. En la práctica, lo que ocurrió fue una coexistencia competitiva, y en este modelo, China claramente se beneficiaba.

Estados Unidos, al ver el peligroso crecimiento de un polo rival en Asia, comenzaría a reevaluar la estrategia que se estaba adoptando. Conformar lo que algunos estudiosos han definido como el síndrome de China, caracterizado por "una mezcla de ansiedad psicológica, histeria emocional y demonización empática" (Xing; SHAW, 2018, p. 55). La razón de tal angustia es el reconocimiento de que el equilibrio de poder está oscilando hacia el oriente y que, por lo tanto, el tiempo sería perjudicial para los intereses estadounidenses. En el siglo XXI, la cama se hizo demasiado corta para acomodar a dos gigantes.

4 La estrategia de Estados Unidos

La corrección de rumbo en la política exterior de Estados Unidos se había iniciado durante la administración Obama. En 2011, poco después de que China superara a Japón y se convirtiera en la segunda economía más grande del mundo, el demócrata iniciaría la estrategia conocida como *Pivot/Reequilibrio hacia Asia*. La idea era contrapesar la influencia china a través del acercamiento con las naciones de la Cuenca del Pacífico y el Sudeste asiático. El objetivo estratégico fue el estrangulamiento político, económico y militar del rival asiático (PECEQUILO, 2013).

En 2015, después de siete años de negociaciones, se firmó el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP) (en inglés: *Trans-pacif Partnership*), un acuerdo de libre comercio que involucra a doce países ribereños del Océano Pacífico. El TPP debería fortalecer la posición de Estados Unidos a través de la cooptación comercial (PECEQUILO, 2013). En diciembre de 2017, la administración Trump publicó el nuevo Informe de Estrategia de Seguridad Nacional, que señalaba abiertamente a China como un competidor estratégico y la principal amenaza para los intereses globales del país (RIBEIRO, 2020). El giro en la política estadounidense fue completo.

Según el Embajador Samuel Pinheiro Guimarães, en adelante, la política exterior estadounidense perseguiría los siguientes objetivos: 1) eliminar el *déficit* comercial, 2) impedir la transferencia de tecnología avanzada, 3) reducir la presencia de estudiantes chinos en Estados Unidos, 4) impedir la adopción de la tecnología 5G de Huawei, 5) promover el retorno de la producción industrial a Estados Unidos, 6) ampliar el presupuesto y la presencia militar del país, 7) alinear a los países europeos con Estados Unidos contra China (GUIMARÃES, 2020).

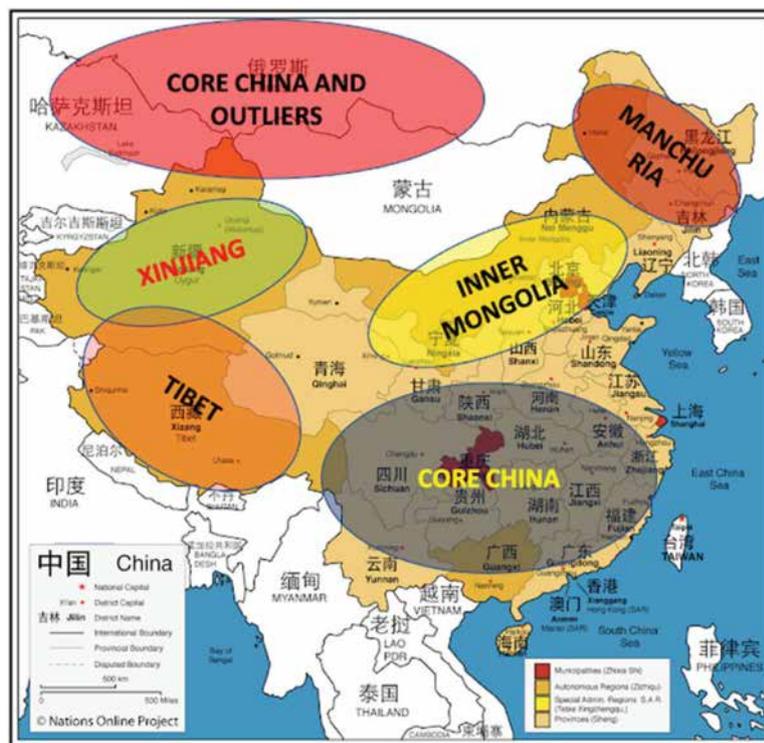
Según el influyente politólogo Zbigniew Brzezinski (2012), en un ambiente de conflicto, la estabilidad del continente asiático dependerá de lo que el ex asesor de Jimmy Carter llamó "dos triángulos regionales superpuestos, nucleados en China. El primero se refiere a China, India y

Pakistán. El segundo a China, Japón y Corea con los estados del Sudeste asiático jugando un Papel de Apoyo " (BRZEZINSKI, 2012, p. 162 apud PECEQUILO, 2013, p. 3697).

En el caso de la primera, que afecta a zonas problemáticas como el Tíbet y la región autónoma de Xinjiang, la cuestión central sería la de los derechos humanos. El problema es que tanto Xinjiang como Tíbet son territorios estratégicos para las ambiciones geopolíticas de la República Popular China. Xinjiang permite el acceso correcto a Pakistán, Tayikistán, Kirguistán y Kazajstán, Rusia, Mongolia e India, área clave para el proyecto más audaz de las últimas décadas, La Nueva Ruta de la Seda. La región autónoma también funciona como un "parachoques" de la zona central del país, además de albergar recursos naturales y ser la principal zona de ensayos de armas nucleares.

En el Tíbet hay bases militares importantes, especialmente la Fuerza Aérea, debido a su altitud. El Himalaya, que recorre toda la frontera con la India, forman un muro artificial de protección, ofreciendo una importante ventaja estratégica a la potencia que controla la cordillera. También en el Tíbet se encuentran las cabeceras de los principales ríos que atraviesan el continente asiático y, desde una perspectiva geopolítica, dominar las fuentes de agua significa ejercer el poder legítimo en el suministro de agua de varios países.

Figura 1– Posición estratégica de Xinjiang y de Tíbet



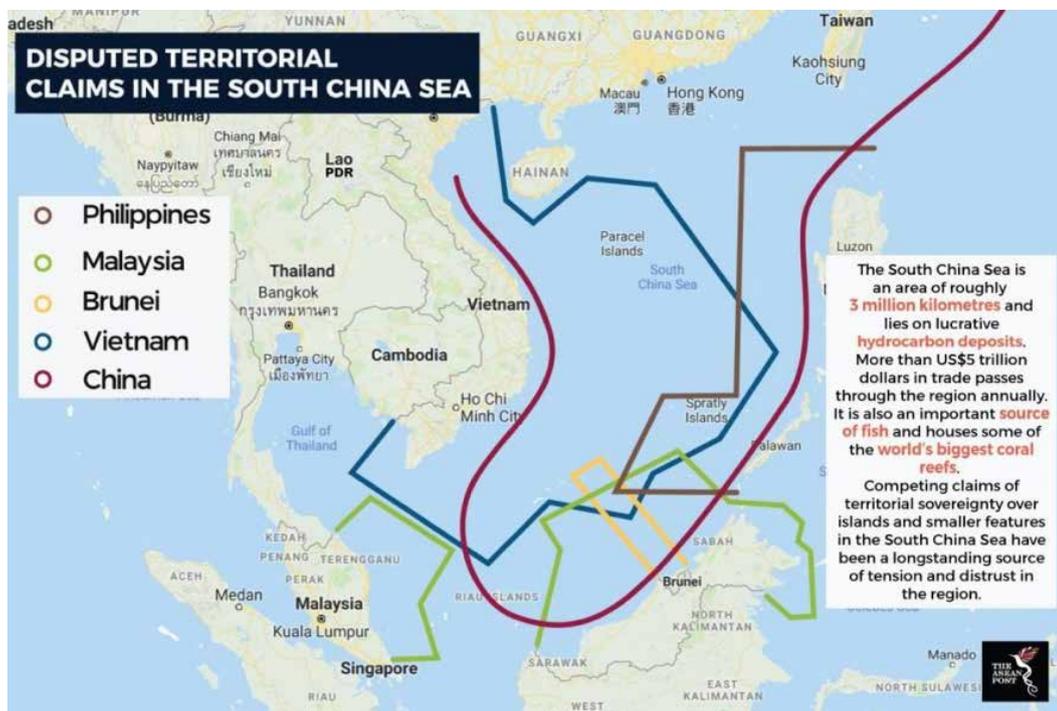
Fuente: Shankar (2020).

En el segundo triángulo, Estados Unidos plantean la intensificación de los conflictos en Asia y el Pacífico para consolidar el asedio estratégico-militar del rival asiático. Los puntos de vulnerabilidad son muchos. La disputa con Japón sobre las islas del Mar del Este se ha prolongado durante años y expone las

heridas históricas no cicatrizadas entre las dos principales potencias asiáticas. Pero es en el Mar de China Meridional, también conocido como el Mar del Sur de China, donde las tensiones han alcanzado niveles peligrosos. El Partido Comunista reivindica el derecho sobre las llamadas nueve Rayas, o diez, si se incluye Taiwán, lo que daría a la soberanía china del mar que una vez se llamó el Mediterráneo Asiático, tal importancia estratégica, y que recientemente también se ha comparado con el Golfo Pérsico, debido a las reservas de petróleo y gas natural.

En 1992, China aprobó una controvertida legislación que pone el Mar del Sur de China bajo la soberanía del país, un documento que no es reconocido por ninguno de los gobiernos del entorno regional. Este hecho causa fricciones con Malasia, Vietnam, Brunei y Filipinas. Por cierto, en 2016, la Corte Permanente de Arbitraje de Haya reconoció el derecho de Filipinas a explotar económicamente el Mar de China Meridional. Los investigadores Diego Pautasso y Gaio Dória (2017) destacan la existencia de fuertes indicios de que Estados Unidos habría influido en la demanda de estos países en la Corte Internacional (especialmente la de Filipinas). El objetivo de Washington, al fomentar la disputa, sería contrapesar el peso de Beijing en la región. De todos modos, al final, la Resolución sería ignorada.

Figura 2 – Importancia del Mar del Sur para la seguridad militar y comercial de China.



Fuente: Gnanasagaran (2018).

Taiwán y Hong Kong también son puntos de inestabilidad. Si una potencia quiere dominar el continente, primero tendrá que entrar en la isla de Taiwán. El Estrecho deja vulnerables a los principales centros financieros: Shanghai, Beijing y Hong Kong son ciudades ubicadas muy cerca de la Costa Este. Taiwán también se encuentra en una posición estratégica para las ambiciones del PCCh de controlar las rutas comerciales a través del Mar de China Meridional. En la historia reciente, por lo tanto,

Taiwán ha sido (y sigue siendo) un espacio de tensión, el epicentro del choque provocado por el contacto entre Occidente y Oriente.

Hong Kong, con un sistema político similar al de las democracias occidentales, se ha hecho notable en los últimos años como un núcleo de resistencia a la centralización política promovida por el Partido Comunista. La isla es también el principal canal de influencia de la propaganda occidental en el país. Tal hecho pone a Beijing frente a un dilema complejo. Si, por un lado, la autonomía de Hong Kong puede ser utilizada como una forma de desestabilización interna; por otro, la represión de los movimientos populares puede fortalecer la narrativa occidental sobre el "peligro totalitario", así como obstaculizar la estrategia de acercamiento con el Gobierno de Taipei (capital de Taiwán).

Es en este contexto que debe interpretarse el reciente retorno del discurso anticomunista. No como una explicación de la realidad, sino como parte de la contención del poder geopolítico chino. La noción de la nueva Guerra Fría es un intento de impedir la estrategia de China de cooptar socios con el ejemplo. Idea que, como se ve, está en la base del *realismo moral*. Ahora, al reducir la geopolítica a la confrontación del bien contra el mal, se convertiría en la obligación de las llamadas "naciones libres y democráticas" participar en la lucha contra el enemigo común, lo que, en la práctica, las pondría bajo la tutela de los Estados Unidos. China, por lo tanto, según esta narrativa, debe ser vista como una amenaza a la libertad y nunca podría servir de ejemplo a otros actores de la comunidad internacional.

En resumen, la expansión china está produciendo desequilibrios en la *báscula de poder*, un hecho que permite una acción más asertiva por parte de Estados Unidos. Aparentemente, Washington actuará en dos direcciones: 1) indirectamente, buscando intensificar los puntos de vulnerabilidad del rival y 2) directamente, recurriendo a la noción de la nueva Guerra Fría, con el fin de rescatar los valores que dan legitimidad moral a la política de contención y que serán utilizados para bloquear la influencia china en áreas donde la potencia occidental no tiene las condiciones para competir en condiciones ventajosas.

5 La estrategia china

El Sueño chino "captura el fuerte deseo de mil millones de chinos: ser ricos, poderosos y respetados" (ALISSON, 2020, P. 136). Ahora, teniendo en cuenta que el país ha crecido cerca de dos dígitos en las últimas cuatro décadas, es posible decir que el modelo seguido ha demostrado ser exitoso. La estrategia china, por lo tanto, es mantener el ritmo de modernización de años anteriores. Es decir, si el liderazgo estadounidense quiere intensificar los puntos de vulnerabilidad del rival, los planificadores orientales tienen la intención de anularlos. Es dentro de esta perspectiva que la narrativa oriental de la ascensión pacífica debe ser entendida.

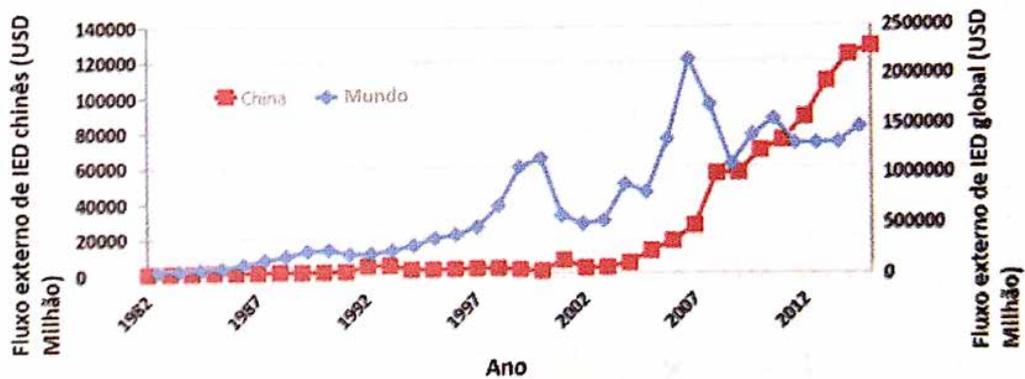
En términos prácticos, la política exterior del país tendría cuatro objetivos: 1) devolver el liderazgo en el continente asiático. 2) restablecer el territorio de la Gran China, que incluye las regiones separatistas del Tíbet y Xinjiang. 3) recuperar la esfera de influencia e impedir la acción de los estadounidenses en su entorno estratégico, 4) Asumir un papel protagónico en los temas relevantes del debate diplomático mundial (ALLISON, 2020). Además de los mencionados, podemos incluir la disputa por la vanguardia en la producción tecnológica avanzada y el control de parte de las fuentes de materias primas, producción de alimentos y energía global.

Con este fin, Beijing opera en dos frentes. En la parte occidental, el PCCh busca la proyección en el área que la geopolítica occidental definió como el *Heartland*. Presentada por primera vez en

2013, la Nueva Ruta de la Seda (OBOR), la iniciativa económica más ambiciosa emprendida por el país asiático hasta el momento, comenzaría a revitalizar la infraestructura logística para estimular el comercio de China con África y con Eurasia. Configurándose como un importante pasillo estratégico de proyección política y económica en la región.

Los investigadores Leonardo Mècher y Bruna Barcellos, destacan que, desde 1999, el objetivo estratégico del país ha sido impulsar las inversiones de sus empresas multinacionales en todo el mundo y garantizar el acceso a los recursos fundamentales para mantener la rápida expansión de la actividad económica. Además de permitir la adquisición de nuevas tecnologías (BARCELLOS; MÉRCHER, 2020).

Gráfico 1– Flujo externo de IED chino.



Fuente: Unctad (2013 apud Ma; Overbeek, 2018, p. 75).

En 2020, bajo el liderazgo de Beijing, se crearía el mayor acuerdo de libre comercio del mundo (RCEP), con la participación de países de Asia y el Pacífico, sin la participación de Estados Unidos. El RCEP está siendo llamado por los medios occidentales de la globalización china. Por mucho que parezca una exageración, el término es interesante. China se ha beneficiado enormemente de la desregulación financiera mundial en décadas anteriores y necesita cada vez más el comercio internacional para mantenerse al día con el crecimiento. El problema es que, al parecer, se están revisando esas normas. En respuesta, estaría ocurriendo a la conformación de un sistema Sinocéntrico (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017). En otras palabras, la "globalización china" serviría como antídoto contra el retroceso de la globalización "norteamericana".

Figura 3 – Corredores Económicos Internacionales



Fuente: Alves (2017).

En el este, el objetivo es poner a prueba la supremacía naval estadounidense en el Pacífico y así reconfigurar el espacio marítimo. La actitud asertiva de Washington produce efectos psicológicos que no se pueden despreciar. Es común escuchar de las autoridades chinas referencias al llamado siglo de la humillación, entre la Primera Guerra del opio (1839) y la Revolución Comunista (1949), en el que el país estuvo sujeto a sucesivas ocupaciones extranjeras. "Para muchos chinos, perseguir los intereses nacionales no solo es importante para hacer que China avance hacia el rejuvenecimiento nacional, sino porque protege activamente a China de otro período de opresión" (TISCHLER, 2020, n. p.).

El argumento es que tales humillaciones solo fueron posibles debido al debilitamiento interno de la dinastía Qing, que permitió la interferencia extranjera en los asuntos internos chinos. En este punto, hay un claro paralelo entre la historia nacional y los conflictos separatistas actuales, que están siendo estimulados por los estadounidenses. Como demostró Mark Tischler, experto en geopolítica asiática:

Entender esta narrativa es esencial para comprender la política interior, exterior y de defensa de Beijing. Mientras que para los tomadores de decisiones estadounidenses, perder el control del Mar del Sur de China puede ser un golpe significativo a la posición estratégica de Washington, para sus colegas chinos, perder el control de la región puede señalar los primeros pasos de otra ocupación. Esto puede sonar como una hipérbole, pero los recuerdos inquietantes de este pasado oscuro juegan una fuerza inmensamente fuerte en las políticas contemporáneas de Beijing (TISCHLER, 2020, n. p., nuestra traducción).

Esta mentalidad ha sido fundamental para impulsar la reciente expansión del poder militar del país asiático. La estrategia naval, en primer lugar, debe garantizar la supremacía de los mares que rodean su territorio – que involucra a Japón, Taiwán, Filipinas y el Mar del Sur de China – y luego ser capaz de proyectar poder a nivel mundial (VIOLANTE; MARRONI; MAIA, 2020).

Ambición que, se dice, se hace cada día más plausible: "gracias a la continua reconquista del poder de influencia en Asia oriental, para China la posición de Estados Unidos en el Pacífico occidental está en declive. Las acciones chinas en la región han logrado acelerar este retiro, más notablemente en el Mar del sur de China." (ALLISON, 2020, p. 180).

La geopolítica de China contemporánea, por lo tanto, actúa de manera multidimensional. La transición hegemónica, sin embargo, requiere más que peso económico y fuerza militar. Como los propios chinos han señalado, se necesita legitimidad para liderar. La estrategia, en este caso, ha sido apostar por las crecientes contradicciones del orden internacional posterior a la Guerra Fría, conformado por los valores estadounidenses, y que entregó muy poco de lo que había prometido.

La globalización de las últimas décadas ha producido desequilibrios y fortalecido asimetrías, concentrando el poder en unos pocos estados, al tiempo que ha permitido el surgimiento de nuevos centros regionales. Aquí hay una fuerte contradicción. Ahora, la capital de China, Beijing, como se ha dicho, ha sido el principal beneficiario de la desregulación financiera y, por lo tanto, depende de mantener el sistema que critica. La razón es que la "globalización china" se guiaría por reglas diferentes. La promesa es que será capaz de proporcionar un modelo de integración inclusiva, que permitiría superar las asimetrías entre los países desarrollados y en desarrollo (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017).

Para ello, Beijing busca fuerza moral en la narrativa de que, como gran parte de los países emergentes, China fue sometida por el proyecto imperial de las potencias occidentales. Sin embargo, una vez superada la condición periférica, el país estaría en condiciones de modificar el sistema impuesto con el fin de perpetuar la sumisión de los pueblos periféricos. Es así como se pone en práctica en el siglo XXI el principio del realismo moral de regimenter a los seguidores con el ejemplo.

6 La geopolítica del siglo XXI y los teóricos de la transición del poder

Después de presentar las principales teorías de la transición de poder, y la inserción estratégica de las dos principales superpotencias globales, ha llegado el momento de responder a la última pregunta propuesta: ¿Cuál de las corrientes explicativas sería la más adecuada para interpretar el contexto actual? Esta cuestión se abordará a continuación.

La propuesta liberal es sin duda la más frágil. La razón es una contradicción entre el "deber de ser" y el "ser" del sistema internacional. *El Nuevo Orden Mundial* era una creación estadounidense y como tal debía ser sostenido por la hegemonía global del país. La supremacía de Washington sería fundamental para el gobierno del sistema. Así, en el momento en que surgió un poder desafiante, podría entenderse como una amenaza a la reproducción del propio orden liberal.

En última instancia, por lo tanto, lo que estaría en riesgo serían los valores que, según el liberalismo, deberían garantizar que la transición se lleve a cabo pacíficamente. Esta es la lógica detrás del rescate del concepto de la nueva Guerra Fría en los últimos años; lo que estaría en dis-

puta sería la libertad frente a la amenaza totalitaria. Al final, esta interpretación haría imposible que la disputa hegemónica fuera manejada por instituciones multilaterales.

El *realismo moral* también tiene limitaciones. ¿Cómo sería posible formar un *equilibrio hegemónico* en un contexto en el que el poder desafiante crece a un ritmo tres veces mayor que el poder establecido? También hay innumerables ejemplos históricos – como la tercera Guerra de Vietnam (1978), el apoyo a la UNITA en la guerra civil de Angola y el tratamiento de los separatistas en Xinjiang y el Tíbet– que, a diferencia de lo dicho, demuestran que el país asiático está lejos de privilegiar los valores morales en su conducta interna y externa.

Además, la postura de Beijing en Asia no indica una voluntad de compartir la responsabilidad con otros actores. El ascenso del país tampoco está exento de conflictos; los países circundantes – como India, Japón, Vietnam, Australia, Malasia, Filipinas, entre otros – a menudo perciben a la nueva potencia regional como una amenaza a la soberanía de estos estados y no como una alternativa a la hegemonía estadounidense. La acción china en Asia, por lo tanto, está lejos de la propuesta expresada por el concepto del *camino real*. Además, desde el punto de vista estadounidense, la división de responsabilidades propuesta suena como una estrategia para reconocer el poder global del rival asiático; es decir, sería solo un paso más en la dirección de la *transición de poder*.

Lo que se verifica en la geopolítica del siglo XXI, por lo tanto, está más cerca de la metáfora de la *trampa Tucídides* de Graham y del *realismo ofensivo* de Mearsheimer. En 2014, John Mearsheimer ya argumentaba que si China mantuviera el ritmo de crecimiento de décadas anteriores (que está teniendo lugar), tarde o temprano Beijing necesitaría proyectar poder en su entorno estratégico. Los Estados Unidos, en reacción, buscarían un acercamiento con los otros países de la región, con el fin de impedir el crecimiento de la potencia desafiante. Esto es precisamente lo que ha estado sucediendo en los últimos años. "Aunque China rechace en su discurso la idea de hegemonía (...), y no esté en una posición hegemónica sobre las otras potencias, mantiene datos concretos de maximización del poder de Mearsheimer" (BARCELOS; MÈRCHER, 2020, P. 379).

7 Consideraciones Finales

La historia del siglo XXI se contará de acuerdo con la forma en que China se insertará como potencia en el sistema internacional. Debe quedar claro que este movimiento nunca es tranquilo, sin embargo, la turbulencia producida puede variar mucho en intensidad.

Al parecer, la rivalidad internacional sigue el mismo camino que llevó a la Antigua Grecia a la ruina, después de la Guerra del Peloponeso, y que, milenios después, hundiría a Europa en el cataclismo de las dos Guerras Mundiales. Sería un error, sin embargo, entender la trampa de Tucídides de una manera fatalista. Por mucho que el historiador griego dijo que la Guerra del Peloponeso era inevitable, hay que reconocer que prácticamente todo se puede evitar. En la historia humana, no hay un destino inexorable.

Si la causa de la guerra hegemónica entre el poder establecido y el poder desafiante es estructural, la forma como ella se llevará a cabo decisivamente dependiente de las elecciones de los dos principales protagonistas. En otras palabras, la guerra no tiene que ser militar. Para ello, Estados Unidos debe aceptar que el creciente peso geopolítico de Beijing es una realidad ineludible, para separar sus intereses vitales de los transitorios, con el fin de poner a estos últimos en la mesa de negociaciones diplomáticas, en un esfuerzo conjunto de entendimiento.

La geopolítica de Asia, por ejemplo, aunque vital para los chinos, no amenaza la seguridad de ninguna nación en el continente americano. En este caso, es obvio quién debería estar inclinado a ceder. En lugar de enviar portaaviones al mar del sur de China, tal vez sería más productivo mediar en el diálogo entre las partes involucradas, para mitigar también la presión militar que claramente está ejerciendo Beijing hacia sus vecinos. Tal acto también ayudaría a los Estados Unidos a recuperar la fuerza moral de su política exterior, que en los últimos años ha entrado en un proceso acelerado de desgaste. Además de afectar decisivamente la ambición china de liderar con el ejemplo.

No hay manera de impedir la expansión del poder en el sistema internacional de un acto que crece al ritmo que China ha presentado. Cualquier forma de política de contención, por lo tanto, además de altamente arriesgada, a medio y largo plazo, estará condenada al fracaso. El mantenimiento de la hegemonía estadounidense requiere más reformas internas, que permitan la reanudación del dinamismo, especialmente en lo que respecta a la producción de nuevas tecnologías, lo que reconfigura la inserción externa del país. Las autoridades estadounidenses deben tener clara esta realidad.

En resumen, la inevitable rivalidad entre dos superpotencias debe llevarse a cabo dentro de los límites impuestos por la necesidad superior de mantenimiento de la paz. Para ello, hay que tener en cuenta que la trampa de Tucídides terminó arruinando tanto Esparta como Atenas, y en el siglo XIX también devastaría el continente europeo. Sin mencionar que, en la era atómica, si se pone en movimiento, la *máquina militar del juicio final* (KISSINGER, 2012) puede perder su contenido metafórico.

La lección que podemos aprender del pasado, por lo tanto, es que la guerra nunca fue una solución, ni caliente ni fría. Si no es posible que dos gigantes duerman en la misma cama, necesitarán moderar sus sueños para que la humanidad continúe soñando.

Referencias

ALLISON, Graham. **A caminho da guerra: os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides?**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

ALVES, José Eustáquio Diniz. RIC (Rússia, Índia e China): o triângulo estratégico que pode mudar a governança mundial. **Eco Debate**, [Rio de Janeiro], 26 mar. 2017. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2017/04/26/ric-russia-india-e-china-o-triangulo-estrategico-que-pode-mudar-governanca-mundial-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acessado em: 28 mar. 2021.

BARCELLOS, Bruna; MÈRCHER, Leonardo. Nova Rota da Seda: China e sua maximização econômica por recursos de poder. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 621-644, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/76685/44698>. Acessado em: 21 mar. 2021.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Strategic vision**. New York: Basic Books, 2012.

CHINA vai “comer nosso almoço”, alerta Biden após conversa com Xi Jinping. **InfoMoney**, [São Paulo], 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/china-vai-comer-nosso-almoco-alerta-biden-apos-conversa-com-xi-jinping/>. Acessado em: 22 mar. 2021.

DONALD Trump discursa na Assembleia Geral da ONU. Rio de Janeiro: GloboNews, 22 set. 2020. 1 vídeo (7 min). Disponível em: <https://g1.globo.com/globonews/jornal-globonews-edicao-das-10/video/confira-o-discurso-completo-de-donald-trump-na-assembleia-geral-da-onu-8876196.ghtml>. Acessado em: 22 mar. 2021.

GNANASAGARAN, Asean. Is joint exploration the answer to the South China Sea dispute? **The Asian Post**, Kuala Lumpur, 25 Mar. 2018. Disponível em: <https://theasianpost.com/article/joint-exploration-answer-south-china-sea-dispute>. Acessado em: 01 abr. 2021.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A hegemonia dos EUA e a ascensão da China. **Brasil de Fato**, São Paulo, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/17/artigo-o-sistema-internacional-e-o-imperio-hegemonia-dos-eua-e-ascensao-da-china>. Acessado em: 21 mar. 2021.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.

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

MA, Yuan.; OVERBEEK, H. Investimento externo direito chinês na União Europeia. In VADELL, Javier. (org.). **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018. p. 75.

MEARSHEIMER, John. J. **The tragedy of great power politics**. Nova York: Norton, 2001.

MEARSHEIMER, John. J. Can China rise peacefully?. **The National Interest**, [Washington, DC], 25 Out 2014. Disponível em: <https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>. Acessado em: 21 mar. 2021.

NYE, Joseph S. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

ORGANSKI, Abramo F. K. **World politics**. New York: Alfred A. Knopf, 1958.

PAUTASSO, Diego; DORIA, Gaio. A China e as disputas no Mar do Sul: entrelaçamento entre as dimensões regional e global. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 8, p. 18-32, 2017.

PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos Renato. A nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 4, n. 3, p. 25-44, 2016. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2016v4n3p25/11369>. Acessado em: 21 mar. 2021.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 1 E-book.

RIBEIRO, Filipe G. D. B. Geopolítica do Século XXI: a perspectiva chinesa geopolítica do sistema internacional. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 621-644, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/75746/44759>. Acessado em: 21 mar. 2021.

SHANKAR, Lt Gen Pr. India, Tibet and China: the way forward. **The Daily Guardian**, [Iloilo], 28 Dec 2020. Disponível em: **Error! Hyperlink reference not valid.** <https://thedailyguardian.com/india-tibet-and-china-the-way-forward/>. Acessado em: 28 mar. 2021.

TISCHLER, Mark. China's 'never again' mentality. **The Diplomat**, Washington, DC, 18 Aug 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/08/chinas-never-again-mentality> acessado em: 21 mar. 2021.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso**: livro I. 3. Ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

VIOLANTE, Alexandre Rocha; MARRONI, Etienne Villela; MAIA, André Valente. Reflexões sobre a guerra hegemônica na atualidade: China e Estados Unidos. **Geosul**, Florianópolis, v. 35, n. 77, p. 531-552, dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/73966> Acessado em: 21 mar. 2021.

XING, Li.; SHAW, Timothy. O sonho chinês versus o sonho americano no reordenamento mundial: mesma chama? sonhos distintos?. In VADELL, Javier. (org.). **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018. p. 43/72.



El tema como marco: una oportunidad para la sinergia entre Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas

The theme as a frame: an opportunity to find synergy regarding Intelligence, Social Communication and Psychological Operations

Resumen: El presente estudio parte de la aproximación de la idea de marco, como actividad componente de la desinformación soviética sobre las sociedades occidentales, con el concepto de marco definido por ERWIN GOFFMAN (2012), para delinear cómo cada una de las Capacidades Relacionadas con la Información (CRI) productoras de discurso – Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas – se relaciona con los marcos de la experiencia social. Observamos, pues, convergencias entre inteligencia y esquemas primarios, Comunicación Social y las tonalidades y Operaciones Psicológicas y las maquinaciones. Por último, se utiliza el concepto de Comunicación Sincronizada de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos para proponer que el tema sea considerado un Marco, que permitirá el logro de sinergias entre las CRI.

Palabras Clave: Marco. Desinformación. Inteligencia. Comunicación Social. Operaciones Psicológicas.

Abstract: This research starts with an approximation of the idea of framing, as an activity developed by the soviet misinformation system over western societies, with the concept of framing as developed by ERWIN GOFFMAN (2012), to map how each one of the Information Related Capabilities (IRC) – Intelligence, Social Communication and Psychological Operations – relates with the frames of the Frame Analysis. It was observed that there are convergences between the Intelligence activity and the schemata of interpretation, the Social Communication and the keys, and the Psychological Operations and the fabrications. Lastly, it was proposed that the Theme, a concept from the Synchronized Communication of the United States Armed Forces, would be used as a Frame, to make easier to get the synergy of the capabilities (IRC).

Keywords: Framing. Misinformation. Intelligence. Social Communication. Psychological Operations.

Luiz Eduardo Maciel Lopes 

Exército Brasileiro.

Porto Alegre, RS, Brasil.

maciellopes1@yahoo.com.br

Recibido: 11 de nov. 2020

Aprobado: 21 de enero 2021

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 Introducción¹

Para pensar en la sinergia entre Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas dentro de las Fuerzas Armadas Brasileñas, es necesario definir los conceptos desde el ethos de estos vectores, especialmente el Ejército Brasileiro, donde la inteligencia se define como una de las seis funciones de combate, porque: "su amplitud alcanza las otras funciones de combate, que están directamente afectadas o relacionadas con los productos de inteligencia" (BRASIL, 2015a, p. 2-1). La función de Combate Inteligencia está directamente relacionada con la obtención de información, esta última en su sentido más amplio, ya que comprende "el conjunto de actividades, tareas y sistemas interrelacionados empleados para asegurar la comprensión del entorno operacional, las amenazas (actuales y potenciales), los oponentes, el terreno y las consideraciones civiles" (BRASIL 2015a, p. 2-1).

Otra actividad de apoyo al combate que también se ocupa de la información es la Comunicación Social. Se define en el manual como "el proceso por el cual se busca mejorar la relación entre los seres humanos, como individuos o como miembros de un grupo social". También puede entenderse como "una serie de acciones según las cuales se pueden expresar ideas, sentimientos e informaciones dirigidas al establecimiento de relaciones y suma de experiencias" (BRASIL, 2019a, p. 4-2).

Las operaciones psicológicas (Op Psc) se definen como:

Procedimientos técnico-especializados, sistematizados para apoyar el logro de objetivos políticos o militares y desarrollados antes, durante y después del uso de la fuerza, dirigidos a motivar a audiencias objetivo amistosas, neutrales u hostiles para lograr comportamientos deseables. (BRASIL, 2015b, p. 196/288).

Aunque, por sí solas, tienen conceptos bastante dispares, las tres actividades se encuentran entre las identificadas como capacidades relacionadas con la información (CRI), de las que se deben buscar oportunidades de sinergia, así como establecer límites definidos, lo que implica prevenir el "fratricidio informativo". Todo eso bajo la coordinación de Operaciones de Información, que consisten en:

uso integrado de las capacidades relacionadas con la información (CRI) y otros recursos relacionados con la información, dentro de la dimensión de la información, para influir, interrumpir, corromper o usurpar el proceso de toma de decisiones de adversarios y potenciales adversarios, protegiendo al mismo tiempo el nuestro (BRASIL, 2019a, p. 3-1, 3-2).

Sin embargo, el desarrollo de capacidades de forma modular es recomendado por la Doctrina Militar Terrestre (DMT) para la generación de poder de combate:

1 El marco es un concepto utilizado para referirse a los principios de organización, observables por un individuo, que gobiernan los acontecimientos –al menos los sociales– y la participación subjetiva en ellos, que permiten la definición de situaciones. En resumen, el marco es un sistema de percepción, socialmente construido, que permite al individuo, cada vez que se enfrenta a una nueva situación, responder: ¿qué está pasando aquí? (GOFFMAN, 2012).

[...] la Fuerza Terrestre (F Ter) busca el desarrollo de capacidades, priorizando la generación de módulos sostenibles con capacidades completas (doctrina, organización, entrenamiento, material, educación, personal e infraestructura - DOAMEPI), con todas las funcionalidades de combate, y de acuerdo con las demandas de áreas estratégicas e intereses nacionales (BRASIL, 2019b, p. 4-1).

Ante esta premisa, el desarrollo de los tres CRI en estudio ocurre de forma independiente. Sin embargo, el mismo DMT indica la necesidad de reunir capacidades bajo un solo comando:

Para la generación de fuerza [...] deben tenerse en cuenta las capacidades necesarias para contraponer las amenazas percibidas. Su constitución debe seguir los siguientes criterios:

- a) basarse en estructuras de organización preexistentes;
- b) tener una composición modular, de acuerdo con las capacidades operativas necesarias;
- c) Tener flexibilidad para adaptarse fácil y económicamente a las variaciones de la misión y la situación; y
- d) tener una unidad de mando, de modo que la responsabilidad del cumplimiento de la misión recaiga en una sola autoridad (BRASIL, 2019b, p. 4-3).

Por lo tanto, se asume que las CRI, Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas, pueden (y deben) constituir módulos a ser reunidos bajo un solo comando, si el estudio de situación indica esta necesidad para que la fuerza pueda contraponer las amenazas listadas.

Sin embargo, el desarrollo de las CRI de manera hermética hace con que cada una esté centrada en su propia manera de abordar los problemas militares, en su estructura particular de procesamiento de la información y en las soluciones específicas que pueden proporcionar por separado.

La inteligencia organiza los datos para producir un discurso que permita "asegurar la comprensión del entorno operativo, las amenazas (actuales y potenciales), los opositores, el terreno y las consideraciones civiles"² (BRASIL, 2015a, p. 2-1). La Comunicación Social organiza datos para producir un discurso que preserve y fortalezca la imagen del Ejército con la comunidad nacional e internacional (BRASIL, 2017). Y las Operaciones Psicológicas organizan los datos para producir discursos (y aquí está el énfasis en plural) con "el objetivo de motivar audiencias amistosas, neutrales u hostiles a manifestar comportamientos deseables, con el fin último de apoyar el logro de las metas establecidas" (BRASIL, 2015b, p. 196/288).

La pregunta, en resumen, que se presenta a un Estado Mayor que recibe módulos de Intlg, Op Psycho y Com Soc es: ¿cómo producir un discurso común entre las tres actividades que llevan a cabo tales discursos?

2 “[...] influencia de las instituciones civiles, las actitudes y actividades de los líderes civiles, la población, la opinión pública, el medio ambiente, la infraestructura creada por el hombre, los organismos nacionales e internacionales, gubernamentales o no gubernamentales, con la capacidad de influir y formar opiniones entre nacionales o internacionales, en el espacio de la batalla.” (BRASIL, 2015a, p. [44]).

Ante esta pregunta, la cuestión está estructurada: ¿existe una teoría sociológica cuyos conceptos permiten establecer una lógica dentro de la cual se puede pensar en el uso integrado de las Capacidades Relacionadas con la Información: ¿Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas?

El presente estudio tuvo como objetivo identificar una teoría sociológica cuyos conceptos facilitaron el uso sinérgico de las Capacidades Relacionadas con la Información (CRI) Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas. Para lograr el objetivo general del estudio, se esbozaron los siguientes objetivos específicos:

- a. explicar cómo la teoría sociológica de los "marcos de la experiencia social" puede relacionarse con el uso de la desinformación soviética del período de la Guerra Fría;
- b. describir cómo cada una de las Capacidades Relacionadas con la Información: Inteligencia, Operaciones Psicológicas y Comunicación Social pueden relacionarse con los conceptos relacionados con el marco;
- c. explicar cómo los conceptos de la teoría sociológica de los "marcos de experiencia social" pueden contribuir a una producción coordinada de discursos que caracterizan un uso sinérgico de las CRI.

Sin duda existen riesgos en el uso concomitante de Capacidades Relacionadas con la Información: Inteligencia, Operaciones Psicológicas y Comunicación Social, sin una planificación coordinada. Como ejemplo de riesgo, está la posibilidad de la divulgación de información que comprometa la contrainteligencia por parte de la Comunicación Social ya que le corresponde a ella "evitar que la fuerza opositora tenga acceso a datos y conocimientos sensibles" (BRASIL, 2015a, p. 3-3). Otro ejemplo de riesgo a plantear es la posibilidad de obtener, a través de la búsqueda de inteligencia, información contaminada por la reverberación de campañas desarrolladas por la Comunicación Social u Operaciones Psicológicas.

La falta de un canal institucionalizado para lograr la sinergia entre las Capacidades Relacionadas con la Información potencia los riesgos y reduce las oportunidades de sinergia a las iniciativas individuales, como se puede ver en la cita a continuación, que informa las estructuras que cubrieron el uso concomitante de la Comunicación Social y las Operaciones Psicológicas en la Intervención Federal en el estado de Rio de Janeiro, en 2018:

Había una estructura de Op Psc trabajando en beneficio de las operaciones, sin embargo, las O Psc no estaban directamente subordinadas al Comando Conjunto, como la sección Com Soc, sino más bien al Centro de Coordinación Táctica Integrada (CCTI). Es decir, aunque las operaciones tenían ambas actividades, no estaban coordinadas bajo el mismo mando o rango. [...] Las CRI presentes trabajaron de forma aislada gran parte del tiempo, a excepción de algunas iniciativas de integración personal (PONTES, 2019, p. 28).

En el extremo opuesto de esta acción segmentada de la CRI en el Ejército Brasileiro, está la actividad de Desinformación, cuyo uso, de manera sistemática, surgió en Rusia después de la revolución comunista de 1917, con la institución del Sector de Desinformación de la Checa (policía secreta en la Rusia Soviética, durante los años 1917-1922), por Felix Edmundovich Dzerzhinsky (1877-1926). La Desinformación surgió como una Operación Psicológica, un hecho que puede ser ejemplificado por la Operación Trust, desencadenada entre 1921 y 1926,

cuyo objetivo era obtener dos cambios de comportamiento de los rusos blancos, opositores al régimen bolchevique, que habían emigrado de Rusia durante la revolución: neutralizar su actividad contrarrevolucionaria y capturar o eliminar a varios de sus líderes. En este caso, la desinformación consistió en infiltrar agentes con la dirección de los emigrantes con un discurso de fragilidad del Régimen Soviético. Esto desarticuló los intentos de organizar la presión externa contra el régimen y finalmente provocó el regreso de estos líderes, en cuyo momento fueron arrestados y ejecutados (HARRIS, 1985).

Desde su creación, el Sector de la Desinformación se ha reestructurado en el contexto de la evolución del Servicio Secreto Soviético, dentro del NKVD (Comisariado Popular de Asuntos Internos, de 1934 a 1953) y luego en el KGB (Comité de Seguridad del Estado, que funcionó entre 1953 y 1991) durante la Guerra Fría (GONÇALVES, 2008, p. 73-74). La actividad de desinformación en sí misma evolucionó, recibiendo la siguiente definición del Teniente General Ion Mihai Pacepa, desertor del Servicio de Inteligencia Rumano el 27 de julio de 1978: "la desinformación (es decir, *dezinformatsiya*) es una herramienta secreta de inteligencia, con el propósito de otorgar un sello occidental no gubernamental a las mentiras del gobierno soviético" (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 69). Como ejemplo de lo que sería la desinformación en la actualidad, se puede citar:

Imaginemos que el FSB (la nueva KGB) fabricó algunos documentos como supuestas pruebas de que el ejército estadounidense estaba siguiendo órdenes específicas de atacar casas de oración musulmanas en sus ataques con bombas contra Libia en 2011. Si se publicara un informe sobre estos documentos en un canal de noticias ruso, sería mala información, y la gente en Occidente podría tomarlo correctamente con un pie atrás y simplemente no le importa un comino, viéndolo como propaganda rutinaria de Moscú. Si, por otro lado, este material se hiciera público en los medios occidentales, sería desinformación y la credibilidad de la noticia sustancialmente mayor (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 69).

El mismo oficial general declara perentoriamente que:

Existe una creencia muy extendida de que el peor daño causado por las operaciones de inteligencia rusas/soviéticas contra Occidente fue el robo de secretos altamente sensibles como la tecnología de la bomba atómica. No es así. El daño absolutamente dañino – y a menudo irreparable–infligido al mundo libre fue causado por las operaciones de desinformación del Kremlin destinadas a cambiar el pasado (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 79).

El KGB es conocido internacionalmente como Agencia de Inteligencia, pero se dice muy poco sobre su papel como ejecutor de actividades de desinformación. El trabajo integrado del CRI, entendido por el Ejército brasileño, puede inferirse como el trabajo del KGB para construir o destruir reputaciones: "es fácil ver que todo esto fue producto de sofisticados especialistas *dezinformatsiya* y equipos de relaciones públicas, empleando todas sus técnicas de encuadre seguras y engañosas" (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 50). ¿Especialistas en *dezinformat-*

síya sería lo mismo que los especialistas en Operaciones Psicológicas? ¿Y los equipos de Relaciones Públicas serían el equivalente a equipos de Comunicación Social? Uniendo estas dos capacidades a la característica ya conocida del KGB de producción de conocimiento de inteligencia, se puede inferir que la Unión Soviética poseía, a su manera, una solo entidad que coordinaba e integraba lo que en la Fuerza Terrestre se llama Capacidades Relacionadas con la Información.

Cabe señalar que la desinformación y las Operaciones de Información tienen objetivos distintos; la desinformación tiene por meta desestabilizar, crear y fomentar la fricción dentro de las sociedades objetivo, las Operaciones de Información buscan lo contrario, moldean el entorno operacional para reducir la fricción de combate y aceleran la estabilización de los ambientes en conflicto.

Obviamente, como se defiende en la Doctrina Militar Terrestre, este trabajo no aboga en el sentido de la existencia de una solo entidad para desarrollar Operaciones de Información, sino en el sentido de la construcción de oportunidades de sinergia para guiar el trabajo de las células Op Info, cuando las estructuras modulares de Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas se combinan para resolver problemas militares.

El presente estudio se limita al marco de fundamentación teórica relacionada a las Operaciones de Información, buscando el uso práctico de los conceptos de marco, para obtener la sinergia entre Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas, sin adherirse a casos específicos de uso de células de Operaciones de Información, tanto en el Ejército Brasileiro como en el extranjero.

Las relaciones establecidas entre el trabajo de los CRI y los tipos de marcos descritos en los "Marcos de Experiencia Social" (GOFFMAN, 2012) se delinearón con el fin de encontrar una lógica que estructurara las oportunidades de sinergia entre ellos.

Las demás Capacidades Relacionadas con la Información (CRI) establecidas en la doctrina se abordaron solo a modo de ilustración o para extrapolar las conclusiones obtenidas.

La metodología utilizada fue la revisión de la bibliografía, para comprender los conceptos de marcos, así como su relación con la actividad de las Capacidades Relacionadas con la Información: Inteligencia, Operaciones Psicológicas y Comunicación Social. Posteriormente, se observó cómo el concepto estudiado puede contribuir para establecer una lógica a partir de la cual se puede pensar el empleo integrado de las Capacidades Relacionadas con la Información citadas. Por lo tanto, la investigación es bibliográfica y explicativa (VERGARA, 2008). Explicativa porque tiene como objetivo aclarar las relaciones que se establecen entre los temas abordados y bibliográfica porque tiene su base teórica y metodológica basada en la investigación de los temas disponibles en libros, manuales, informes y artículos de libre acceso al público en general.

2 Base teórica

2.1 Concepto Sociológico de Marco y su Relación con la Actividad de Desinformación del KGB

El marco puede considerarse lo que es común en la percepción de los diversos individuos de un grupo social dado. Es una forma de interpretación de las situaciones sociales, compartidas por

una cultura, que permite a los individuos que son componentes de esta cultura posicionarse y reaccionar (GOFFMAN, 2012).

En la construcción social de los marcos, los escalonan según su proximidad a Lo Real, tomados como la escena original, desprovista de significado. Por lo tanto, los esquemas primarios son aquellos que convierten lo Real, sin sentido, en algo significativo. Quienes lo aplican consideran que la aplicación del régimen primario no depende de ninguna interpretación anterior. El esquema primario funciona como una traducción en el sentido de la realidad experimentada (GOFFMAN, 2012).

El tono, por el contrario, es un proceso basado en un conjunto de convenciones, mediante las cuales, un evento ya significativo dentro de un esquema primario, se transforma en algo que se refiere al evento, pero visto por los participantes de la interacción social como muy diferente del evento en sí. La Tonalización es aplicar este proceso de transcripción de un hecho interpretado previamente por un esquema primario o por una tonalización previa, a un nuevo marco aceptado como algo diferente de los marcos anteriores. Cada adición realizada por tonalización se denomina capa o laminación (GOFFMAN, 2012).

La maquinación es un tipo de marco que representa un esfuerzo intencional de uno o más individuos para modificar la percepción de un hecho o actividad, de modo que una o más personas son inducidas a tener una falsa convicción sobre lo que está sucediendo (GOFFMAN, 2012).

A partir del concepto sociológico de marco, se puede entender el significado de los "marcos" asignados a los agentes de la KGB:

Entonces, ¿En qué los espías rumanos y soviéticos dedicaban su tiempo en los años de Guerra Fría? Gen. Pacepa diría que "enmarcando", es decir, reescribir la historia y manipular registros, documentos, etc. con el fin de causar eventos (WOOSLEY, 2015, p. 17).

Se puede ver que la Desinformación, originalmente dirigida a cambiar el comportamiento (lo que serviría para clasificarla, según la doctrina del Ejército Brasileiro, como una Operación Psicológica) evolucionó hacia una búsqueda, por diversos medios, de un cambio en la percepción cultural de figuras prominentes, tanto de Occidente como de la Cortina de Hierro, en los años del KGB. Este tipo de marco, tomado a la luz de los conceptos que acabamos de abordar, podría clasificarse como una maquinación. Esto se vuelve aún más claro en:

Los marcos del Kremlin pueden ser negativos, para generar desprecio, o positivos, para generar prestigio; de una manera u otra, pueden afectar directamente el curso de la historia mundial. Gente admirable de Occidente fue calumniada o "enmarcada" como criminales, mientras que personajes criminalmente indignos pertenecientes a la esfera de influencia soviética/rusa fueron retratados o "enmarcados" como santos (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 80).

Los marcos contruidos por el KGB tenían, en su elaboración, un condicionamiento, que las noticias siempre debían construirse alrededor de un "núcleo de verdad" que le diera credibilidad (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 73). Esto denota un conocimiento, al menos empírico, del funcionamiento de marcos socialmente compartidos, porque el efecto obtenido por la adición de capas significativas de "marcos" es la existencia de una capa interna, relativa a lo que significa el hecho en un esquema de correspondencia primaria, y un borde externo, relativo a las concesiones significativas proporcionadas por la situación o por el medio en el que se transmitió el hecho (GOFFMAN, 2012). Es decir, el "núcleo de la verdad" alrededor del cual el KGB construyó sus marcos no es más que la capa interna, en relación con lo que el hecho significa en un esquema de correspondencia primaria. Como ejemplo:

Por lo tanto, Shalepin y Kirichenko decidieron que el marco de Pío XII debía basarse en un escenario ficticio apoyado por documentos vaticanos genuinos, ligeramente modificados (específicamente relacionados o no con Pío XII), cuyos originales nunca se darían a conocer al público. [...] La KGB sabía lo que tenía que hacer. Solo se necesitaron unos pocos documentos del Vaticano para dar un aura de autenticidad a la operación – "un núcleo de verdad" (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 163-164).

Además de la aplicabilidad del concepto de marco, en la forma en que es definido por la sociología, se puede verificar, en la actividad de desinformación desarrollada por el KGB, lo que la doctrina de las Operaciones de Información recomienda hoy como planificación basada en efectos (BRASIL, 2019a, p. 3-4): "allí el objetivo era manipular el futuro, no solo aprender sobre el pasado. Específicamente, la idea es fabricar un nuevo pasado[...] para cambiar la forma en que el mundo los percibe" (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 33). Se enfatiza aquí que los efectos buscados son en términos de percepción, y no en términos de cambio de comportamiento, lo que hace que la actividad de desinformación sea algo más complejo y permanente que una Operación Psicológica. Sin embargo, el esfuerzo dirigido a la maquinación del pasado está directamente relacionado con la "manipulación del futuro".

3 DESARROLLO

3.1 La función de Combate de Inteligencia y el Esquema Primario

La Inteligencia Militar, en cualquier nivel de actividad, tiene como denominador común la "identificación permanente de amenazas, minimizando incertidumbres y buscando oportunidades para el éxito de las operaciones" (BRASIL, 2015a, p. 1-1) para ello, es esencial analizar e integrar los datos obtenidos por los diversos sensores. "La identificación de amenazas y oportunidades es el primero de los resultados que la inteligencia militar debe proporcionar a los comandantes" (BRASIL, 2015a, p. 1-2).

Las conclusiones sobre qué amenazas u oportunidades son se construyen a través de un proceso sistematizado que permite una fusión de datos en fracciones significativas, que a su vez se organizarán en conocimiento. Luego,

el conocimiento es la información que ha sido procesada, analizada y juzgada relevante. Debe contribuir a la comprensión del terreno, el dispositivo y las intenciones del enemigo (fuerzas opuestas, hostiles o adversarias), las condiciones climáticas y las consideraciones civiles (BRASIL, 2015a, p. 2-1).

El dominio de la situación de un entorno operativo y en el Espacio de Batalla solo se puede obtener a partir de la conciencia situacional, un estado mental alcanzado por el tomador de decisiones que acerca la situación percibida a la situación real. Se logra a través de la "disponibilidad de conocimientos y la capacidad de lidiar con informaciones que, asociadas a la experiencia profesional, creencias y valores de un individuo, lo ponen en una ventaja operacional sobre su oponente" (BRASIL, 2015a, p. 2-2).

Esta búsqueda constante de la aproximación de la situación percibida con la situación real permite situar el esfuerzo de búsqueda de la actividad de Inteligencia como el tipo de marco más cercano a lo Real. En otras palabras, es justo decir que La Función de Combate Inteligencia está trabajando constantemente para proporcionar esquemas primarios, es decir, los primeros marcos que permiten transformar en algo significativo lo que de otra manera no habría tenido sentido.

Como ejemplo de tal esfuerzo en la búsqueda de los primeros marcos, que pueden explicar el hecho y, lo que es más importante, permitirle explorar la creación de un enemigo potencial, podemos mencionar el trabajo del Coronel Walter Nicolai, en la actividad de Inteligencia, y, desde 1905 y, más específicamente, en la estructura del Sistema de Inteligencia alemán, a partir de 1913, cuando fue nombrado Jefe del Servicio de Inteligencia del Alto Mando, y durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918). La escala de los medios de búsqueda, con agentes infiltrados en profundidad y la evaluación de la producción de conocimiento por las diversas fuentes, identificando las menos confiables, permitió la concatenación de los datos obtenidos en un conjunto significativo, lo que permitió la prospección de las líneas de acción de la Triple Entente (Reino Unido, Francia y Rusia – enemigos de Alemania en la 1ª Guerra Mundial) (CAMPBELL, 2009).

Vale la pena señalar el enorme contraste entre el resultado de esta estructuración y los manuales alemanes de 1908, que todavía sostenían que la inteligencia se podía obtener de manera eficiente a través de la observación del campo de batalla, mientras que el reconocimiento se podía dejar completamente en manos de las 10 (diez) divisiones de caballería del Ejército Alemán (JOERGENSEN, 2004 apud CAMPBELL, 2009).

La discrepancia entre la forma de producción de inteligencia, del coronel Walter Nicolai, y la recomendada en los manuales de 1908, radica fundamentalmente en la prioridad dada a la planificación del esfuerzo de búsqueda y el procesamiento de inteligencia sobre la simple obtención de datos. Esto se debe a que los datos obtenidos en profundidad, en altos escalones de las fuerzas armadas enemigas, la mayoría de las veces, aún tardan en impactar a las

tropas en contacto, lo que da un tiempo fundamental para llevar a cabo este procesamiento y la disponibilidad oportuna de conocimientos a los tomadores de decisiones.

De este modo, podría decirse que los datos sin tratamiento no constituyen todavía el esquema primario, sino las partes aisladas del mismo, cuya importancia aún no se ha establecido. Así, a través de la producción de conocimiento de inteligencia, hay una fusión de datos en un todo significativo, en el que los datos son procesados, analizados y seleccionados los que se consideran relevantes, en búsqueda de la composición del esquema primario.

Cuando hay una dificultad para obtener conocimiento de la inteligencia, se hace evidente la imposibilidad de responder a la pregunta establecida como paradigma para la composición de los marcos: "¿qué pasa aquí?" Esto se debe a que la falla surge precisamente en la actividad responsable del establecimiento del esquema primario, como se demuestra en la cita a continuación, por el General inglés Rupert Smith:

En ese momento, ya estaba trabajando en Londres en el Ministerio de Defensa, donde las noticias de estos eventos provenían de cuatro fuentes diferentes. Hubo informes del contingente británico de la UNPROFOR, elaborados sobre la base de los informes de su destacamento en la zona de Srebrenica. Eran oportunas y objetivas, pero sufrían de la perspectiva relativamente estrecha de una pequeña dependencia que participaba en acontecimientos importantes. Como proveedores de tropas, teníamos informes del Cuartel General de la UNPROFOR, pero éstos eran muchas veces menos actuales que los de los canales diplomáticos normales, porque su proceso de redacción requería más tiempo y porque las comunicaciones de la ONU se basaban en la red civil y eran deficientes en comparación con las proporcionadas por nuestro contingente militar. Recibimos informes de varias embajadas y misiones británicas, particularmente de la ONU y la OTAN, y finalmente tuvimos los medios de comunicación, cuya cobertura he considerado esencial: además de ser fuentes de información, me ofrecieron un contexto en el que adquirí cierta comprensión de cómo otras personas interpretarían lo que estaba sucediendo, y por lo tanto el valor de los otros informes, la mayoría de los cuales se centraron en aspectos completamente diferentes de los mismos eventos (SMITH, 2008, p. 391).

Sin embargo, la aproximación establecida en la mente del tomador de decisiones entre los informes de inteligencia y la realidad de los hechos, en oposición a las narrativas de los medios, es clara. Al comparar construcciones discursivas, el autor toma los informes de inteligencia como esquema principal y utiliza la narrativa de los "medios" para entender cómo otras personas interpretarían lo que estaba sucediendo - ¿una tonalización?

3.2 Comunicación Social y la Tonalización

La Comunicación Social, en el Ejército Brasileiro, adoptan el siguiente modelo de comunicación:

La comunicación entre una fuente transmisora y un receptor se establece mediante un vehículo, canal o medio transmisor, sujeto a ruido o interferencia, retroalimentación continua. Este flujo de información se denomina proceso de comunicación (BRASIL, 2017b, p. 2-1).

El término Comunicación Social, además de nombrar el instrumento que posibilita y determina la interacción social, también se refiere a una actividad realizada por una de las secciones del Estado Mayor de las Organizaciones Militares, responsable de tres aspectos de la relación de la institución con sus diversos públicos de interés: Asesoramiento a la prensa, Difusión Institucional y Relaciones Públicas (BRASIL, 2017b).

La misión de Com Soc, como una capacidad relacionada con la información, es preservar y fortalecer la imagen del Ejército con la comunidad nacional e internacional. Para cumplir con su misión, Com Soc (del Ejército Brasileiro) centra sus acciones en algunos preceptos, entre los cuales: "proporcionar respuestas adecuadas y oportunas a las preguntas de la sociedad, relacionadas con la Institución" (BRASIL, 2017b, p. 2-2). Uno de los principios de la Comunicación Social (como CRI) es el principio de verdad, considerado la "esencia de la actividad de Com Soc, ya que la fiabilidad de los hechos asegura coherencia, credibilidad y confianza" (BRASIL, 2017b, p. 2-4).

La idea de dar respuestas se acerca al concepto de "tono", porque una respuesta es una información procesada a través de un conjunto de convenciones por las cuales la actividad que originó el cuestionamiento, que "ya era significativa en términos de algún esquema primario, se transforma en algo guiado en esta actividad, pero visto por los participantes como algo muy diferente" (GOFFMAN, 2012, p. 71).

Un ejemplo característico del funcionamiento de la Comunicación Social, en el Ejército, como proveedores de información tonalizada es la producción de Notas a la Prensa. La Nota a la Prensa no es el esquema principal en sí, sino la apropiación de información ya significativa sobre un hecho, organizada a través de un proceso "convencional", para proporcionar a los medios de comunicación la palabra oficial de la Fuerza. Incluso si está totalmente guiada por el principio de la verdad, los destinatarios del comunicado de prensa no lo consideran el hecho en sí, sino algo guiado por el hecho, que es muy diferente.

Es este requisito de confiabilidad de los hechos lo que nos permite entender los mecanismos de producción de discursos del CRI Com Soc como una tonalización documental, en el sentido de que busca utilizar registros que reproducen eventos, es decir, con el propósito de demostrar la ocurrencia de un hecho, caracterizándolo como algo que sucedió en el pasado. La Com Soc utiliza esta forma de producción de marcos, porque este es también, en general, el proceso de composición de noticias utilizado por los medios de comunicación. La documentación (o tono documental) emplea las huellas reales de algo que previamente apareció en el mundo real (en el sentido de menos transformado) (GOFFMAN, 2012). La necesidad apremiante de estas huellas reales indica el punto de contacto entre el CRI Comunicación Social y la función de Combate Inteligencia.

Entonces es necesario observar el entorno en el que se inserta la Comunicación Social para comprender las vicisitudes a las que está sujeta la actividad de tonalización de este CRI. Se podría decir que CRI Com Soc está directamente involucrado en la Batalla de la Narrativa, esta última definida como: el conflicto entre las narrativas que compiten entre sí, producido por los diversos actores involucrados. Según el manual estadounidense: "el objetivo de la Batalla Narrativa es ganar superioridad sobre la narrativa del adversario, disminuyendo su atractivo y número de seguidores y, cuando sea posible, suplantándola y haciéndola irrelevante" (UNITES STATES, 2013, p. III-9, nuestra traducción).³

A su vez, los medios promueven la *agenda-setting*, en la que las noticias de los medios de prensa, si no terminan necesariamente alentando el pensamiento de la gente sobre un determinado tema, al menos hacen que el público se adhiera a un tema en detrimento de otros (HOLFELDT, 1997, p. 42-51). Los vehículos de prensa, entonces, buscan el protagonismo de la noticia, para asegurar la prioridad en la programación, lo que refleja su característica de marketing. El titular del conocimiento sobre el evento extraordinario que será la próxima primicia tiene una mayor posibilidad de obtener audiencia superior durante la duración de su programación. Esto se debe a que "solo los eventos extraordinarios son noticias" (GOFFMAN, 2012, p. 38).

La aceleración rutinaria de las salas de redacción, en la búsqueda de la primera información, abre brechas para fallas que pueden ser explotadas por expertos en desinformación:

También tuvimos mucho éxito al llenar los medios de comunicación occidentales con la imagen de Ceausescu (dictador rumano). La verdad es que los medios occidentales fueron manipulados muy fácilmente, ya que a menudo construían sus noticias a partir de *press releases* y tendían, en general, a ser descuidados acerca de la naturaleza y confiabilidad de sus fuentes. Nuestra información cayó muy bien en el clima general de aceptación de Ceausescu por Occidente, como comunista occidentalizado. Para los occidentales, su posición generalmente parecía una brecha histórica y plausible en el Telón de Acero, y casi nadie salió a las calles para verificar los hechos y contradecirnos (PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 46).

Al mismo tiempo que los medios de comunicación están constantemente bajo presión, los medios de comunicación se han convertido en el escenario del debate público contemporáneo. Sin embargo, y precisamente por esta razón, un tema expuesto en esta etapa no es necesariamente de interés público. Puede haber sido pensado por los profesionales responsables por el marketing que tienen la intención de dar forma al gusto de la audiencia mientras programan sus debates (PENA, 2015). Esto se debe a que "el poder que tiene el tono documental para inhibir los sentidos originales es impresionante" (GOFFMAN, 2012, p. 101). Al emplear, para construir sus discursos, el tono documental, empleando rastros de hechos reales, los medios de comunicación le dan a su construcción narrativa suficiente credibilidad para suplantarse los significados originales de los eventos, lo que permite el desempeño de estos profesionales del marketing, la arquitectura de los marcos.

3 The goal of the battle of the narrative is to gain superiority over the adversary's narrative, to diminish its appeal and followership, and, when possible, to supplant it or make it irrelevant (UNITED STATES, 2013, p. III-9)

Cabe señalar que el marco realizado por un medio de comunicación sobre los hechos a informar es el resultado de elecciones realizadas dentro de un proceso productivo sistematizado. La noticia se elabora de acuerdo con el formato, y siempre hay una (re)contextualización de su enfoque durante la edición (TUCHMAN, 1978 apud PENA, 2015). En este sentido, "producir un marco es seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida y darles un mayor protagonismo en el texto comunicativo" (COLLING, 2001 apud CUNHA, 2005, p. 33).

Es posible, entonces, identificar al menos tres vectores que presionan el discurso organizado de un vehículo de comunicación y se centran en el proceso productivo de la noticia: la intención de marketing del propio vehículo, el interés del público, tomado este último como concepto previo, anterior al propio discurso y conformado por los cronogramas anteriores, y los hechos a ser seleccionados, organizados y convertidos en noticias.

Si hay un sesgo ideológico atribuible a los medios de comunicación, puede impregnar todo el proceso, ya sea en el establecimiento de objetivos de mercado, o en la definición de lo que interesa al público, o en la organización de los hechos en las noticias, pero principalmente como tono, no como maquinación, por la propia característica de la estructura de la construcción de los discursos.

Así, el problema que se presenta a la producción del discurso de la Capacidad relacionada con la Comunicación Social sobre cómo producir tonalizaciones, atendiendo principalmente al principio de verdad, es decir, basado en los hechos y comunicarlos al público en general, a menudo a través de los medios de comunicación, que tienen los mercados de intenciones, en un ambiente que es constantemente impulsado por los protagonistas de la historia, teniendo en cuenta los intereses del público, con el fin de ganar la ventaja sobre la historia de un oponente.

3.3 Operaciones Psicológicas y Maquinación

El objetivo principal de las operaciones psicológicas, según la definición discutida en la introducción de este artículo, es el cambio de comportamiento de ciertos públicos objetivo. El enfoque en el comportamiento conduce inevitablemente a una aproximación con el enfoque de la psicología comportamental en la que el estímulo, interactuado por el organismo, provocará una reacción global manifestada por un comportamiento (COUTINHO, 1997).

Sin embargo, cabe señalar que

Las Op Psc se centra en la perspectiva cognitiva de la dimensión informacional del entorno operativo, influyendo en las emociones, el razonamiento, las motivaciones, los objetivos y el comportamiento del Pub A (público objetivo) [...] (BRASIL, 2019a, p. 4-3)

Los estímulos entonces serán proporcionados para afectar la cognición de los individuos que componen un público determinado. La herramienta, descrita en el Glosario de las Fuerzas Armadas para la "difusión de cualquier información, idea, doctrina o apelación especial, dirigida a afectar opiniones, generar emociones, provocar actitudes o dirigir el comportamiento de indi-

viduos o grupos sociales" es la propaganda (BRASIL, 2015b, p. 226 / 288). Por lo tanto, los estímulos a la cognición se pueden producir a través de técnicas de propaganda.

En este caso, aunque el objetivo es el comportamiento, la estructuración de los discursos de la CRI Operaciones Psicológicas en piezas propagandísticas, dirigidas a la perspectiva cognitiva, genera un arrastre discursivo, en el que los marcos se distorsionan para que la cognición, fruto de ellos, genere el comportamiento deseado.

En este sentido, el método establecido de marketing, conocido como AIDA (Atención, Interés, Deseo y Acción) encuentra espacio para su uso. La autoría de este modelo fue atribuida por Edward Strong Jr a St Elmo Lewis, por la forma en que desarrolló su trabajo frente varias agencias de publicidad en los Estados Unidos, de 1899 a 1909 (STRONG JUNIOR, 1925, p. 349). Está dirigido a llevar al consumidor a realizar la compra de un producto, y representa, en resumen, cuatro fases o pasos que el consumidor debe recorrer (no necesariamente, pero en general), de manera progresiva, para decidir realizar la compra. Al reemplazar al consumidor con los miembros del público objetivo y considerar la adquisición de un producto como un cambio en el comportamiento, es posible visualizar el funcionamiento del método como una forma de empleo de la publicidad en beneficio de los objetivos de las Operaciones Psicológicas.

La construcción discursiva de la propaganda actuaría entonces con fuerza en las tres primeras etapas, dando lugar a marcos de interpretación capaces de fomentar la atención, el interés y despertar el deseo de una determinada acción. Cuando una situación encaja en el marco construido por la propaganda, el deseo de acción se convertirá en el comportamiento previsto por el propagandista. Por lo tanto, no hay responsabilidad ante la realidad, ya que el estímulo a la cognición objetiva se dirige exclusivamente al comportamiento pretendido, aunque la apelación a la realidad es necesaria para que la propaganda sea creíble. Un ejemplo característico de esta estructura es la iniciativa de la empresa Volkswagen conocida como la "teoría de la diversión", que convirtió una escalera, junto a la escalera mecánica, en un piano, en el metro de Estocolmo en 2009. La modificación intencional del marco (escalera-piano) fue responsable de, a la vez, atraer la atención, despertar el interés y provocar el deseo. El video que demuestra el cambio de comportamiento de las personas, que comenzaron a usar la escalera, en lugar de la escalera mecánica, está en Youtube⁴.

Así, el arrastre discursivo causado por el uso de la propaganda puede ser considerado un efecto que se acerca al concepto de maquinación, ya que la maquinación es un esfuerzo intencional de uno o más individuos, con el objetivo de modificar la percepción sobre un determinado hecho, para que una o más personas sean inducidas a crear una convicción distorsionada sobre lo que realmente está sucediendo. No en vano, aquellos que "planean un engaño pueden ser llamados operadores" (GOFFMAN, 2012, p. 118). La convicción distorsionada (que puede ser momentánea o permanente) es el gatillo para el cambio de comportamiento, como en el ejemplo de Volkswagen: ¿es una escalera o un piano?

Las maquinaciones, así como las tonalizaciones, requieren el uso de un modelo, el uso de algo ya significativo en términos de esquemas primarios: la apelación a la realidad, que tam-

⁴ Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SBBymar3bds&ct=13s>. Accesado en: 10 Mar. 2021.

bién da credibilidad a la propaganda (GOFFMAN, 2012). El ejemplo de maquinación de obras de teatro por la desinformación soviética está elucidando:

Nosotros, como marxistas revolucionarios, no podemos considerar cumplida nuestra tarea si producimos una copia acrítica de la realidad, concibiendo el teatro como un espejo de los tiempos... El trabajo del teatro revolucionario es tomar la realidad como punto de partida y ampliar la discrepancia social, convirtiéndola en un elemento de nuestra acusación, nuestra revuelta, nuestro nuevo orden (PISCATOR, 1929 apud PACEPA; RYCHLAK, 2015, p. 173).

Hay, sin embargo, una diferencia fundamental entre la actividad de las Operaciones Psicológicas (según lo que prescriben los manuales del Ejército Brasileiro) y la desinformación, según lo definido por el Teniente General Ion Mihai Pacepa. La desinformación, aunque ha surgido, en la Operación Trust, como una Operación Psicológica, ha evolucionado hasta convertirse en una herramienta estratégica para cambiar las percepciones, por lo tanto, directamente involucradas en estratagemas de maquinación. Las operaciones psicológicas están dirigidas a cambiar el comportamiento, cuyo uso, a través del empleo de la propaganda, puede causar la aparición de maquinaciones. Sin embargo, su relación con los cuadros de la experiencia social, desde las maquinaciones, debe ser considerada a la hora de buscar la sinergia con la capacidad de comunicación social y con la función de Combate Inteligencia.

3.4 Comunicación Sincronizada y el Tema como Marco

La sincronización de la comunicación, para las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América, parte de la idea de que cada acción letal o no letal representa una parte de la narrativa que se quiere construir superior al oponente, configurándose en un enfoque de las operaciones militares desde una perspectiva comunicacional. Así, participa la capacidad relacionada con la información Comunicación Social, junto con el uso de capacidades letales, como tropas y armas, y otras, no letales (UNITED STATES, 2013).

Para ello, se han establecido algunos conceptos clave que están subordinados, permitiendo estructurar una comunicación que parte de una idea central y se dispersa a las diversas tropas en operaciones, proporcionando un sentido único para la comunicación llevada a cabo. Son ellos:

Narrativa — Expresión global del contexto y de los resultados esperados.

Tema — idea o intención convergente que apoya la narrativa y está diseñada para proporcionar dirección y continuidad en la producción de mensajes y productos relacionados.

Mensaje — una comunicación enredada (construida sobre y a través de una trama), dirigida a un cierto público, alineada con un tema específico en apoyo de un objetivo específico. (UNITED STATES, 2013, p. III-9, nuestra traducción).

La narrativa puede ser construida para retratar una Operación Militar como un todo, o puede ser elaborada para corresponder a cada fase de la Operación, con el fin de abarcar más precisamente los movimientos de tropas en el Terreno Humano, definido como "conjunto de características socioculturales existentes en un determinado momento en el tiempo y el espacio geográfico" (BRASIL, 2019a, p. 2-2).

Los temas se alinean con la narrativa e incluso pueden ser partes de ella. Al mismo tiempo, fomentan y delimitan la producción de mensajes desde las capacidades letales y no letales involucradas en la comunicación sincronizada. La idea es permitir que cada comandante o jefe se dirija a sus públicos, sobre los temas específicos de una operación o fase particular de la misma, abordando solo las cuestiones relacionadas con su nivel o actividad. Por lo tanto: "los temas, en cada nivel, tienen que ser abarcados por los temas de los niveles superiores y apoyar los temas estratégicos (dirigidos a los objetivos estratégicos). Son más duraderos y deben sincronizarse arriba y abajo de la cadena de mando" (UNITED STATES, 2013, p. III-9, nuestra traducción). Debido a que permiten la comunicación con el público y, al mismo tiempo, delimitar, la narrativa y los temas deben elaborarse con la participación activa de profesionales de contrainteligencia, capaces de asesorar sobre posibles brechas de seguridad y repercusiones perjudiciales para la institución.

Los mensajes son, en el esquema de comunicación sincronizada, lo que es emitido por las capacidades y representan el uso de la libertad de acción en la dimensión informacional obtenida por la delimitación implementada por los temas. De esa manera,

los mensajes están sujetos a temas y se construyen con información precisa, para una audiencia específica, para crear los efectos deseados. [...] Los mensajes se preparan de tal manera que se construye una red de argumentos con las comunicaciones previas y con los temas para un momento determinado, lugar, medio de difusión y público. [...] Su naturaleza flexible y más dinámica proporciona a los comunicadores y planificadores un margen de maniobra en la perspectiva cognitiva del entorno de la información para crear efectos más variados (UNITED STATES, 2013, p. III-12).

La construcción de argumentos, finalmente, temas y mensajes, se estructura en el establecimiento de las razones de las acciones de las tropas y en la dirección de los resultados/salidas deseados del conflicto en términos comprensibles para las audiencias relevantes. Tales razones y resultados tienen que basarse en la realidad de la situación (UNITES STATES, 2013).

De lo descrito en este artículo se desprende que cada una de las capacidades no letales citadas (inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas) construye discursos y, consecuentemente, marcos de percepción de una manera muy particular. Pero los tres necesariamente pasan por el marco como un proceso de estructuración de sus mensajes. A partir de la cronología de la comunicación sincronizada propuesta por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América y la afirmación de que los temas son más duraderos y deben sincronizarse por encima y por debajo de la cadena de mando (UNITED STATES, 2013), se puede proponer que los temas de la Comunicación sincronizada se consideren marcos, a partir de los cuales, el CRI construirá sus mensajes.

Así, con el fin de sincronizar el trabajo de CRI, en el contexto de las Operaciones de Información, la inteligencia recibiría demandas para dirigir su esfuerzo de búsqueda de los datos que indican la confirmación de ciertos temas de Comunicación Sincronizada. Estos temas serían el esquema primario con respecto a lo que se pretende lograr la conciencia situacional. La comunicación sincronizada se planificará para cubrir los indicadores de éxito previstos para la propia Operación Militar. Si la inteligencia buscará la ocurrencia de estos indicadores, terminará buscando la confirmación de los temas.

Aún en el mismo sentido, la Comunicación Social, siguiendo su principio de verdad, utilizará los temas para marcar la tonalización de la información obtenida, con el fin de guiar su construcción de discursos. A modo de ejemplo, se puede decir que los portavoces sólo podrán hablar sobre los temas cubiertos por los temas previstos para una fase determinada (y no en fases posteriores) de la operación, a su nivel. Esto es muy útil cuando se piensa en la técnica "idea-fuerza transición idea-fuerza", utilizada para respuestas a entrevistas, en situaciones de gestión de crisis de imagen (BRASIL, 2013). La narrativa para la fase de la operación y, más específicamente, los temas que componen la narrativa respectiva, para la comunicación social, vienen a funcionar, al mismo tiempo, como un repositorio y limitador, del cual deben extraerse las ideas-fuerza y las conexiones lógicas entre ellas, sincronizando los discursos en los diversos niveles y evitando el fratricidio informativo.

Finalmente, y aún manteniendo la misma dirección, las Operaciones Psicológicas pueden mecanizar los cuadros, en su propaganda, dirigiendo la Atención, el Interés y el Deseo de los públicos objetivo a los temas de la comunicación sincronizada. Por ejemplo, digamos que en una operación militar, una cierta área ya está bajo el control de tropas apoyadas por Operaciones Psicológicas y ya recibe la afluencia de acciones humanitarias coordinadas entre los organismos militares y civiles. En esta misma operación, los temas de comunicación sincronizada para esta fase son: la implementación de condiciones de seguridad adecuadas y la prestación de asistencia humanitaria. Las Operaciones Psicológicas pueden entonces propagar, a las zonas aún no ocupadas por las tropas, propaganda sobre la asistencia humanitaria que ya se ha proporcionado en los territorios controlados, con el fin de provocar el deseo de recibir esta asistencia, y, condicionada a esto, la fuerza ocupante necesita extender sus acciones en las zonas aún no atendidas. El resultado de comportamiento previsto es la colaboración con el ejército para la aplicación de condiciones de seguridad adecuadas que permitan prestar asistencia humanitaria.

En este sentido, los temas recomendados en la comunicación sincronizada son los impulsores del deseo de los miembros del público objetivo, para que los comportamientos así obtenidos corroboren para el éxito de las Operaciones Militares. En resumen, el marco propuesto por la propaganda se mecanizaría hacia el tema, este último, extraído de la narrativa construida para una fase de la Operación Militar. Como la comunicación sincronizada se organiza para retratar el movimiento de tropas en el Terreno Humano, naturalmente, los cambios de comportamiento previstos por las Operaciones Psicológicas se ajustarán a la narrativa y los temas de esta comunicación.

Cabe señalar que cada una de las capacidades relacionadas con la información abarcada por este trabajo tiene sus propias actividades externas a las Operaciones de Información, ya que de hecho, dan testimonio de las diferencias entre sus definiciones. La idea de abor-

dar los temas de comunicación sincronizada con la forma en que cada uno de ellos produce sus marcos es solo una posibilidad de sinergia entre ellos, en el contexto de la ejecución de Operaciones de Información.

También vale la pena aclarar que la Comunicación Sincronizada en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América es elaborada por una célula especial, compuesta por varios especialistas entre militares y civiles (UNITED STATES, 2013). En el Ejército Brasileiro, con la característica más delgada de los Estados mayores, se sugiere que la elaboración de la Comunicación Sincronizada, en la fase de planificación, es responsabilidad de la célula de Comunicación Social, en coordinación con la célula de Operaciones de Información. Queda por sugerir que la implementación de la Comunicación Sincronizada, durante la ejecución de la operación, con respecto a la difusión de los mensajes en la Terreno Humana, y por los diferentes canales de acceso al público, mapeado desde la Capacidad de Inteligencia, Guerra Electrónica, Cibernética, Operaciones Psicológicas y Temas Civiles con – excepción de los medios de comunicación – es de responsabilidad de la Célula a las Operaciones de Información también de manera coordinada con la Com Soc, que le tocaría la misión de conducir la batalla en la Narrativa por medio de la Asesoría de Prensa, Difusión Institucional y Relaciones Públicas (BRASIL, 2017, p. 1-2).

4 Conclusión

Aunque no se ha puesto sobre la mesa durante este artículo, hay un concepto sin el cual no se podría concluirlo, debido a las preguntas que proporciona, se acerca de los marcos de la Experiencia Social, se trata de la Ventana Overton. Conocido como la ventana del discurso, fue propuesto por Joseph P. Overton, "(1960-2003) un ex presidente de la *Mackinac Center for Public Policy* (Centro Mackinac para Políticas Públicas), empresa *Think Thank*" (AVILLEZ, 2014, p. 40). Según él, "las opiniones públicas pueden configurarse gradualmente, de intolerables a consagradas en las políticas públicas, utilizando una clasificación de seis pasos" (AVILLEZ, 2014, p. 40): imposible, radical, aceptable, sensible, popular y necesaria. Luego, la viabilidad política de una idea depende principalmente de que caiga dentro de la ventana, entre aceptable y necesaria. Esta capacidad de transformar lo admitido por una sociedad, según una gradación, forma parte de la polémica discusión sobre la aceptación de este concepto (AVILLEZ, 2014, p. 40).

Independientemente de la discusión moral que suscite una posible aplicación práctica de esta idea, la Ventana de Overton, tomada como punto de observación, permitiría visualizar, por ejemplo, qué posiciones se consideran aceptables en una sociedad dada en un momento determinado. Se podría decir que la Ventana de Overton es una especie de marco o una condensación (por superposición de capas) de marcos, si permite a los responsables de las políticas públicas, o incluso a otros agentes del habla, posicionarse frente a "¿qué pasa aquí?" (GOFFMAN, 2012) en la sociedad a la que se dirigen.

Por lo tanto, al observar cómo la Ventana de Overton varió su enfoque en figuras cuya reformulación fue atribuida por el Teniente General Ion Mihai Pacepa a la KGB, se puede decir que la desinformación soviética sobre las sociedades occidentales tuvo éxito. No faltan ejemplos: el Che Guevara (que se convirtió en un icono de los movimientos estudiantiles) y el Papa Pío

XII (que, desde protector de los judíos durante la guerra, se convirtió en el Papa de Hitler), entre otros (PACEPA; RYCHLAK, 2015).

Las Operaciones de Información, sin duda, no son desinformación soviética. La desinformación objetiva desestabilizar, crear y estimular la fricción dentro de las sociedades objetivo, las Operaciones de Información buscan lo contrario, moldear el ambiente operacional para disminuir la fricción de combate y acelerar la estabilización de los ambientes conflagrados. Pero la acción integrada de CRI con vistas a los objetivos definidos tiene en la desinformación soviética un ejemplo de obtención de los efectos deseados. La propia implementación de las Operaciones de Información puede ayudar a combatir estos efectos de la desinformación en las dimensiones humana e informativa.

Respondiendo a las preguntas planteadas en la introducción de este artículo, la Comunicación Sincronizada, en la forma en que es entendida por las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, permite marcar la agencia de los discursos de las Capacidades Relacionadas con la Información: Inteligencia, Comunicación Social y Operaciones Psicológicas para una convergencia. Sin embargo, la propuesta aquí no se trata de la importación pura y simple de una doctrina exógena, sino de su aplicación a través de la lógica que se puede deducir de la teoría sociológica de los marcos (GOFFMAN, 2012), lo que facilita pensar en el empleo integrado de las Capacidades en cuestión.

Así, la propuesta de considerar el tema de la Comunicación Sincronizada como un Marco corrobora una superposición intencional de los marcos, con el fin de permitir una mayor densidad discursiva. En resumen, la Inteligencia buscaría los datos que confirmarían o refutarían la ocurrencia del tema, tomado como esquema primario. La Com Soc tonificaría la información recibida de una manera que converge con el tema, para difundirla en la Batalla de la narrativa, mientras que la Op Psico mecanizaría su propaganda para conducir las salidas comportamentales en la dirección de los temas y la Narrativa propuestos. Los puntos de contacto entre el trabajo de las capacidades, por supuesto, no se producen automáticamente. Es necesario que el conocimiento situacional proporcionado por la inteligencia, por el propio monitoreo de la Operación Militar en curso y el uso del CRI sean procesados por una célula de integración, en el Estado Mayor, responsable de encontrar las oportunidades de sinergia entre el CRI, la Célula de Operaciones de Información.

Tal vez el mayor riesgo, además de los ya mencionados en la introducción de este artículo y además del posible "fratricidio informativo", en no utilizar el CRI de manera coordinada, es la pérdida de oportunidades. Considerada la Ventana de Overton como una condensación de marcos circulantes en una sociedad en un determinado momento, ¿puede una Fuerza Armada, en Operaciones, con todos los riesgos y esfuerzos que las involucran, abdicar de la posibilidad de actuar de manera contundente con una poderosa densidad discursiva sobre las Dimensiones Humana e Informativa? No coordinar el CRI es, difícilmente comparar, lo que sería en la Dimensión Física, una carga de caballería hipomóvil contra formaciones blindadas. ¿Exageración? En el otro lado está la desinformación.

Referencias

AVILLEZ, Gerson Machado de. **Ars Ad Speculum**: discursos sobre realidades. Joinville: Clube de Autores, 2014.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **EB20-MC-10.213**: operações de informação. 2 ed. Brasília, DF, 2019a. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5286/1/EB20-MC-10.213.pdf>. Accesado en: 10 mar. 2021.

BRASIL. Exército. Comando do Exército. **Falando com a imprensa**. Brasília: Centro de Comunicação Social do Exército, 2013.

BRASIL. Exército. Estado Maior. **EB20-MC-10.207**: inteligência. 1 ed. Brasília, DF, 2015a. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/2595/1/EB20-MC-10.207.pdf>. Accesado en: 10 Feb. 2021.

BRASIL. Exército. Estado Maior. **EB20-MF-03.103**: comunicação social. 2. ed. Brasília, DF, 2017. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/2595/1/EB20-MC-10.207.pdf>. Accesado en: 10 Feb. 2021.

BRASIL. Exército. Estado Maior. **EB20-MF-10.102**: doutrina militar terrestre. 2. ed. Brasília, DF, 2019b. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4760/1/EB20-MF-10.102.pdf>. Accesado en: 10 Feb. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado Maior Conjunto das Forças Armadas. **MD35-G-01**: Glossário das Forças Armadas. 5. ed. Brasília, DF, 2015b. Disponible en: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf. Accesado en: 10 Feb. 2021.

CAMPBELL, Kenneth J. Colonel Walter Nicolai: a mysterious but effective spy. **American Intelligence Journal**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 83-89, Fall 2009. Intelligence Support to the Warfighter. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/44327117>. Accesado en: 10 mar. 2021.

COUTINHO, Sérgio Augusto de Avellar. **Exercício do comando: a chefia e a liderança militares**, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997.

CUNHA, Karenine Miracelly Rocha da. **Agora é Lula**: enquadramentos do governo do PT pelo Jornal Nacional. 2005. 198 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Midiática) –Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista, Bauru, SP, 2005. Disponible en: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/89396>. Accesado en: 10 mar. 2021.

GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social**: uma perspectiva de análise. Tradução de Gentil A. Tilton. Petrópolis: Vozes, 2012.

HARRIS, Stephen A. **The trust**: the classic example of soviet manipulation. 1985. 67f. Master's Thesis (Master of Arts in National Security Affairs) – Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 1985. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA161389.pdf>. Acessado em: 10 mar. 2021.

HOLFELDT, Antonio. Os estudos sobre a hipótese de agendamento. Porto Alegre. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, v 4, n. 7, p. 42-51, nov. 1997. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/2983/2265>. Acessado em: 10 mar. 2021.

PACEPA, Ion Mihai; RYCHLAK, Ronald J. **Desinformação**: ex-chefe de espionagem revela estratégias secretas para solapar a liberdade, atacar a religião e promover o terrorismo. Tradução de Ronald Robson. Campinas: VIDE Editorial, 2015.

PENA, Felipe. **Teoria do jornalismo**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2015.

PONTES, Fausto Augusto de Sousa. **A integração entre as seções de Comunicação Social e Operações Psicológicas no estado-maior de uma força terrestre componente em operações**. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Avançado de Operações Psicológicas) – Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias, Rio de Janeiro, 2019.

SMITH, Rupert. **A utilidade da força**: a arte da guerra no mundo moderno. Tradução de Miguel Mata. Coimbra: Edições 70, 2008.

STRONG JUNIOR, Edward. **The psychology of selling and advertising**. New York: McGraw-Hill-Book Company, 1925.

THE FUN theory 1: piano staircase initiative: Volkswagen. [S. l.]: Volkswagen Publicado pelo canal Volkswagen. 2010. 1 vídeo (1 min. e 47 s.) Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SBymar3bds&t=13s>. Acessado em: 04 ene. 21

UNITED STATES. Joint Chiefs Of Staff. **Commander's Communication Synchronization**. Joint Doctrine Note 2-13. 16 December 2013. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/jdn_jg/jdn2_13.pdf. Acessado em: 10 mar. 2021.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WOOLSEY, R. James. Introdução. *In*: PACEPA, Ion Mihai; RYCHLAK, Ronald J. **Desinformação**: ex-chefe de espionagem revela estratégias secretas para solapar a liberdade, atacar a religião e promover o terrorismo. Tradução de Ronald Robson. Campinas: VIDE Editorial, 2015. p. 17-19.



RESEÑA: The fifth domain: defending our country, our companies and ourselves in the age of cyber threats.

CLARKE, Richard A.; KNAKE, Robert K. **The fifth domain: defending our country, our companies and ourselves in the age of cyber threats.** [S. l.]: Penguin Press, 2020. ISBN - 978- 0525561989.

Resumen: El libro trae una cuestión contemporánea esencial: la definición de los límites de acción, protección y uso del ciberespacio como un quinto dominio operativo, así como las medidas a se adoptar para hacer que este ambiente sea más seguro. Utilizando el término adoptado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, los autores utilizan la experiencia práctica para indicar una agenda que busca la creación de medios para mejorar la defensa de áreas como la seguridad del Estado, la economía, la democracia y la privacidad.

Palabras Clave: Ciberamenazas Ciberespacio. Ciberseguridad. Defensa.

Abstract: The book faces an essential contemporary issue: the definition of the limits of action, protection and use of cyberspace as a fifth operational domain, as well as in the measures to be taken to make this environment more secure. Using the term adopted by the US Department of Defense, the authors use practical experience to indicate an agenda that aims to create means to improve the defense of areas such as state security, economics, democracy and privacy.

Keywords: Cyber Threats. Cyberspace. Cybersecurity. Defense.

Rafael Gonçalves Mota 

Universidade de Fortaleza.

Faculdade Ari de Sá.

Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Fortaleza, CE, Brasil.

rafaelgmota@yahoo.com.br

Recibido: 23 abr. 2021

Aceptado: 28 abr. 2021

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

El libro trae una cuestión contemporánea esencial: la definición de los límites de acción, protección y uso del ciberespacio como un quinto dominio operativo, así como las medidas a se adoptar para hacer que este ambiente sea más seguro. Utilizando el término adoptado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, los autores utilizan la experiencia práctica para indicar una agenda que busca la creación de medios para mejorar la defensa de áreas como la seguridad del Estado, la economía, la democracia y la privacidad.

El trabajo es fundamental no solo para quienes estudian y trabajan con seguridad cibernética, sino para todos los responsables de pensar los temas relacionados con la soberanía nacional, la alta estrategia y las políticas de defensa nacional. Comprender el alcance de las amenazas concretas en el ciberespacio, especialmente dada la inmensa velocidad a la que opera el panorama cibernético, es esencial para guiar a los tomadores de decisiones en el futuro cercano.

La perspectiva básica del libro sostiene que el panorama del ciberespacio es muy distinto de lo que era hace años. Según los autores, la principal ventaja es que las tecnologías actuales permiten reducir los riesgos que plantean las acciones ofensivas de naturaleza cibernética. Es decir, en la medida que de nuevas tecnologías tienen el potencial de crear nuevas amenazas, también proporciona a los Estados Nacionales herramientas virtuales nuevas y eficientes para defender sus intereses y derechos.

Inicialmente, los autores destacan que el ciberespacio tiene una característica distintiva de otros dominios operativos (mar, tierra, aire y espacio), ya que es el único creado por el hombre. Este hecho, por sí solo, ya hace que el ambiente virtual tenga elementos caracterizadores diferenciados, y es necesario adaptarse y comprender la naturaleza de tales amenazas.

En el diagnóstico de los riesgos, no se debe considerar apenas las acciones agresivas llevadas a cabo por agentes estatales y no estatales. Los defectos, fallas e imperfecciones en los *softwares* y el sistema desarrollados nacionalmente – intencionales o no – abren una brecha para que las actividades maliciosas ocurran más fácilmente y potencialmente más perjudiciales. Con esto, Clarke y Knake señalan que la creación de una política de ciberseguridad debe tener en cuenta dichas variables.

Aún tratando con las vulnerabilidades potenciales derivadas de las características del ciberespacio, los autores comentan la decisión del gobierno de Estados Unidos de ampliar la participación de la iniciativa privada en el suministro de medios cibernéticos, especialmente físicos. En 2015, los principales servidores de *internet*, hasta ahora gestionados mediante contrato con el Departamento de Comercio, fueron transferidos a la gestión privada.

Ante esto, existe una responsabilidad compartida entre los sectores público y privado, que va más allá del uso de medios como las "asociaciones público-privadas" y establece esferas claras de acción compartida. Aunque el campo estatal es directamente responsable de áreas como la acción militar, la investigación criminal cibernética y la recopilación de inteligencia, la protección de datos y las redes cibernéticas privadas no son responsabilidad del Estado, y solo puede haber colaboración gubernamental en situaciones extremas o cuando la acción privada falla.

Al reconocer la imposibilidad del Estado de garantizar, por medios propios y directos, la seguridad del ciberespacio, así como la impropiedad de la iniciativa privada para salvaguardar el ambiente cibernético, los autores indican que no hay un camino o decisión fácil. Lo más seguro sería encontrar la solución menos mala, no necesariamente la mejor, ya que ninguna es completamente efectiva o completamente adecuada.

Desde la administración de Barack Obama, Estados Unidos comenzó a dedicarse a la construcción de una política estratégica de seguridad cibernética, con el objetivo de proporcionar no solo a los agentes estatales, sino también a las entidades privadas, un grado de protección más concreto y efectivo para garantizar la acción en el ciberespacio. Un ejemplo de eso es la creación de la *National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace (NSTIC)*. La idea es dotar al ambiente virtual de medios de identificación más seguros y, en consecuencia, de atribución de los actos realizados en él.

Uno de los problemas identificados por los autores al abordar el tema cibernético es una mayor dificultad para imponer una cultura de seguridad unificada en el ambiente privado, ya que, a diferencia de las entidades estatales, los individuos y las empresas tienen acciones más dispersas, dentro de sus propias dimensiones de acción.

En cuanto a la cuestión militar, los autores señalan que el objetivo del Pentágono en relación con un dominio operacional tan peculiar con el ciberespacio es buscar el control completo del sistema virtual. Tal objetivo se indica expresamente en un documento con fecha de 2018, que define la estrategia cibernética del Departamento de Defensa.

Siguiendo en el análisis de la acción militar en el ciberespacio, los autores elaboran una pregunta clave: ¿Puede una organización dirigida a la guerra actuar para reducir las tensiones y reducir la probabilidad de conflictos? Clarke y Knake afirman que la contribución militar es fundamental para reducir las tensiones y los riesgos cibernéticos. Sin embargo, esto debe ocurrir junto con una acción diplomática que cree una arquitectura de relaciones internacionales y favorezca el establecimiento de un ambiente con menos conflictos potenciales y concretos.

La dirección señalada por los autores a la esfera de las relaciones internacionales es la creación de un ciberespacio construido sobre el ejemplo del "Espacio Schengen". Considerando la situación hipotética de un acuerdo internacional en esta línea, es posible construir reglas comunes para la administración y protección de datos. De esta manera, la normalización de los estándares de control y gestión del ciberespacio produciría un ambiente aún más seguro para el desempeño de las compañías y empresas, que pueden competir siguiendo reglas comunes.

Avanzando en el análisis, los autores abordan la necesidad de construir mecanismos eficientes para la protección de las democracias en el dominio virtual. Destacan la creciente importancia del ciberespacio en los procesos electorales, tanto para la capacidad de comunicación como para la evolución de la tecnología de virtualización electoral.

Los autores también destacan que el desarrollo y mejora de la inteligencia artificial, especialmente en el campo de la *machine learning* experimentará un aumento significativo en los próximos cinco años, generando habilidades más eficientes de promoción de medios de defensa, excepto que también hubo una mejora de los actos agresivos.

La conclusión del trabajo es que las estrategias, herramientas y políticas de administración y uso del ciberespacio ya son conocidas y el esfuerzo ahora debe ser canalizado por los países para aprovechar las oportunidades y, sobre todo, tomar decisiones racionales para delinear la próxima era del ciberespacio.



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)

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

- 1) deberá ser original e inédito;
- 2) no puede haber 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 haber 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. 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.

Ministério da Defesa



Departamento de Ensino



Divisão de Cooperação Acadêmica



Departamento de Educação e Cultura do Exército



Diretoria de Educação Superior Militar



Dir. do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército



EB Conhecer





Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

Publicación



Edición

