



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



TRABAJO FINAL INTEGRADOR

Título: “Criterios a tener en cuenta para el desarrollo de operaciones interagenciales por el Componente Terrestre del Teatro de Operaciones”.

Que para acceder al título de Especialista en Conducción Superior de OOMMTT presenta el Mayor Damián Andrés MANFREDINI

Director de TFI: TC Gastón Alberto CARDONA.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24 de Junio de 2024.

Resumen

Las operaciones inter agências se han vuelto esenciales para abordar desafíos contemporáneos que involucran la colaboración y coordinación entre diversas agencias gubernamentales, tanto militares como civiles, estatales y no estatales, nacionales e internacionales. Su importancia radica en la capacidad de integrar los diversos instrumentos de poder de una nación para abordar situaciones de crisis, desastres y amenazas de manera efectiva.

Los Estados Unidos de Norte América, Brasil, Chile y Argentina han desarrollado conceptos de operaciones interagenciales que buscan fomentar la colaboración y coordinación entre agencias.

En tiempos recientes, la crisis migratoria provocada por la grave situación económica de la República Bolivariana de Venezuela, llevo al Ejército de Brasil a desempeñar un papel central en la planificación y ejecución de la operación Acolhida, una operación interagencias que involucro a diversas agencias estatales y no estatales, como así también a organizaciones internacionales. Esta operación sirve como un caso de estudio relevante para comprender como las operaciones inter agências pueden abordar desafíos complejos en la región.

El estudio se centrará en las condiciones del ambiente operacional, y la ejecución de la operación Acolhida y buscará identificar lecciones aprendidas en relación de las operaciones inter agências y su aplicación en el nivel del Componente Terrestre del Teatro de Operaciones.

Palabra clave: Inter agências – Ambiente operacional – Operación Acolhida – Criterios – planeamiento.

Índice

Introducción	1
Objetivos de la investigación.....	5
Objetivo general	5
Objetivo particular número uno	5
Objetivo particular número dos.....	5
Objetivo particular número tres.....	5
Capítulo I	6
Ambiente operacional y su influencia en el planeamiento	6
Descripción del ambiente operacional	6
Factor social del ambiente operacional	8
Factor político del ambiente operacional.....	11
Conclusiones parciales	13
Complejidad del Ambiente Operacional.....	13
Influencia de las acciones en los niveles estratégico militar y nacional	14
Aislamiento de la región afectada	15
Capítulo II.....	16
Operación Acolhida	16
Desarrollo de la operación Acolhida	16
Acciones del nivel político	16
Acciones del nivel estratégico militar	16
Propósito de la operación	17
Desarrollo de la Operación.....	17
Operaciones componentes a la operación Acolhida	19
Diferentes agencias involucradas en la Operación.	20
Conducción de la Operación.....	22
Operación Acolhida desde el punto de vista de las operaciones interagenciales.	24
Conclusiones parciales	29
Planeamiento	29
Organización.....	30
Coordinación	31
Control.....	31
Dirección	32
Capítulo III.....	33
Criterios para la ejecución de operaciones inter agenciales y conclusiones	33

Criterios para la ejecución de operaciones inter agénciales	33
Relación del CTTO con los demás factores de poder	33
Identificar el problema.....	35
Planeamiento	35
Objetivos.....	36
Flexibilidad.....	36
Coordinación y cooperación.....	36
Oficiales de Enlace	37
Empleo de elementos militares.....	37
Explotar la propia experiencia.....	37
Principios para conducir las operaciones militares.....	38
Conclusiones finales.....	39
Aporte profesional del autor.....	40
Referencias.....	42

Introducción

La importancia de las operaciones interagenciales radica en la capacidad de las mismas para integrar los diversos instrumentos de poder de una nación y de abordar de manera conjunta los desafíos contemporáneos. A medida que se sistematizan, estas operaciones buscan establecer procedimientos que fomenten la colaboración entre agencias, organismos e instituciones, tanto militares y civiles, estatales y no estatales y hasta nacionales e internacionales (Varela, Borges, 2016).

En la historia reciente, ha quedado evidenciada la necesidad de ejecución de operaciones Interagenciales para alcanzar con éxito objetivos tanto en situaciones de crisis como en desastres antrópicos y hasta humanitarios.

Si bien el origen mismo del trabajo interagencial se da en los niveles estratégicos, no cabe duda que el accionar de las diferentes agencias en el terreno incidirá en los máximos niveles. En este marco es innegable la necesidad de interacción del Componente Terrestre del Teatro de Operaciones (CTTO) con los diferentes actores presentes (Soldad, 2018).

Como concepto las operaciones inter agénciales refieren a la colaboración y coordinación entre diversas agencias gubernamentales, tanto militares como civiles, para abordar amenazas y desafíos de forma efectiva. Este enfoque implica la construcción de conocimientos y metodologías que se desarrollan desde el nivel estratégico nacional hasta el nivel operativo. Esto facilita la consecución de metas compartidas y previene la repetición de actividades y la asignación redundante de recursos (Policante, 2019).

La principal potencia militar del mundo en la actualidad, Estados Unidos de Norte América, concibe a las operaciones Interagenciales como aquellas que involucran la colaboración entre unidades militares y agencias federales, estatales y locales, así como agencias internacionales. También su doctrina remarca que la coordinación y el intercambio

de inteligencia son fundamentales en estas operaciones, siempre dentro de los límites establecidos por las regulaciones legales establecidas. (Policante, 2019).

Realizando una breve revisión de los países de la región, se observa que Brasil define a las operaciones Inter agénciales como aquellas que involucran la interacción entre las fuerzas armadas y agencias gubernamentales e internacionales. El propósito de estas operaciones es la conciliación de intereses compartidos y la coordinación de esfuerzos para alcanzar metas en beneficio del bien común, minimizando los costos y la dispersión de recursos (Policante, 2019).

Chile, por otra parte, promueve la interacción entre los elementos del poder nacional y el entendimiento compartido entre las agencias para integrarse en los procesos de toma de decisiones. Además, destaca la importancia del entrenamiento y empleo rutinario en estas operaciones (Policante, 2019).

Por último, la República Argentina establece el concepto de operaciones interagenciales como fruto de las lecciones aprendidas en misiones de paz en las que militares y agencias civiles han trabajado en conjunto para alcanzar los objetivos impuestos en el marco de la ONU (Policante, 2019).

Dentro de la región latinoamericana, en las últimas dos décadas se han experimentado procesos marcados por crisis económicas, que derivaron en crisis humanitarias lo que aumento la inestabilidad regional.

Uno de los actores más afectados e inestables es la República Bolivariana de Venezuela (de ahora en adelante Venezuela). La inestabilidad política de dicho país, sumado a la caída de sus exportaciones petroleras desembocaron en una crisis migratoria que afecto a los principales actores de la región. Esta crisis se ve acelerada luego de la muerte de quien fuera presidente durante el 2013, Hugo Chávez.

La falta de capacidad de los países fronterizos, especialmente Brasil, para manejar adecuadamente el flujo de migrantes, han llevado a la adopción de medidas específicas por parte del gobierno brasileiro (Zeni, 2019).

En este contexto, y con la amenaza constante de que la crisis en Venezuela escale hacia una guerra civil, pudiendo desembocar en consecuencias militares, el Ejército de Brasil tuvo un rol central en planificar, y en llevar a cabo operaciones con diferentes agencias estatales y no estatales para enfrentar la crisis migratoria (Zeni, 2019).

El paulatino incremento de migrantes venezolanos, saturaron la capacidad de absorción de los mismos por el estado de Roraima. Ante esto paulatinamente se fueron incrementando los índices de criminalidad, indigencia, prostitución y también se experimentó un desmedido aumento de delitos transfronterizos. Sumado a lo antes mencionado, la gobernabilidad en la región se vio afectada, al desbordarse todos los sistemas de atención pública, principalmente el de salud. Esta tensión derivó en hechos de violencia alarmantes (Uduanage, 2020).

El 15 de febrero de 2018 el Gobierno de Brasil reconoció como crítica la situación de vulnerabilidad derivada del aumento del flujo migratorio en el estado de Roraima. Ante esta situación se crea el Comité Federal de Asistencia a la Emergencia, para mitigar la misma. El entonces ministro de defensa asume el cargo de secretario general del comité y se designa al Comando Militar de la Amazonia (CMA) como coordinador operativo de las acciones de asistencia a la emergencia (Faria y Blanco Londoño, 2020).

Esto dio lugar a la ejecución de la operación Acolhida como una forma de recibir a los migrantes, y también ejercer el necesario control de esta situación en las localidades más afectadas del estado de Roraima. Además, el Ejército de Brasil incrementó la presencia de tropas en la frontera con Venezuela, para prevenir y de ser necesario neutralizar los delitos transfronterizos que puedan cometerse por esta situación (Zeni, 2019).

Durante este periodo la denominada Fuerza de Tareas Humanitaria del Ejército de Brasil opero de forma conjunta con otras agencias estatales, y con organizaciones no gubernamentales tanto brasileras como internacionales, como así también con organismos como la Organización Internacional de Migraciones (OIM) (Zeni,2019).

La operación Acolhida fue concebida para dar respuesta a un problema complejo. La misma se basó en tres ejes prioritarios, el reordenamiento de la frontera, el acogimiento y la interiorización de los migrantes al territorio brasilero (Soldad, 2019).

Esta operación, única en sus características, no solo contribuyo a dar respuesta a un problema complejo, sino que también permitió a las autoridades locales continuar gobernando la región, y contribuyo a la estabilización de una región que históricamente ha sido considerada compleja (Pinzón, 2018).

En la dinámica actual del mundo, y principalmente la región latinoamericana, fenómenos que requieran una acción interdisciplinaria como solución, se dan cada vez con mayor frecuencia.

En la República Argentina, país con la octava extensión territorial del mundo, con fronteras permeables, principalmente la región Norte, donde se presenta la realidad socioeconómica más compleja del país (Programa estratégico territorial, 2008), hace necesario obtener conocimientos de las experiencias de países que han sabido lidiar con estas situaciones de forma exitosa.

El presente estudio se realizará analizando la doctrina del Ejército de Brasil, contrastándola con documentos, estudios e información de carácter público.

Cabe señalar que los análisis se centraran en la ejecución de la operación acolhida, por ser considerada esta un importante caso de estudio sobre el desarrollo de operaciones interagenciales en la región.

Para ello será necesario comprender el contexto y la situación que motivaron su concepción y como influyo la complejidad de este ambiente.

Luego de analizada el desarrollo de la operación se identificarán las lecciones aprendidas de la misma, en lo referido a las operaciones interagenciales y su aplicación en el nivel CTTO.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar la operación Acolhida para identificar los criterios para la ejecución de las operaciones interagenciales, que sean de aplicación en el nivel CTTO.

Objetivo particular número uno

Analizar el ambiente operacional durante el año 2018, para identificar sus aspectos más importantes y su influencia en el planeamiento de la operación.

Objetivo particular número dos

Analizar el desarrollo de la operación Acolhida para identificar los aspectos más relevantes en relación a las operaciones interagenciales.

Objetivo particular número tres

Describir los criterios empleados en el desarrollo de la operación para sintetizar aquellos que sean de aplicación en el CTTO.

Capítulo I

Ambiente operacional y su influencia en el planeamiento

La doctrina en vigencia del Ejército Argentino define al ambiente operacional como un conjunto de factores de diversa naturaleza que existen de forma estable o semi estable en una determinada región, incidiendo en la organización de la fuerza y en la aplicación del poder de combate (EA, 2016). En función de este concepto es posible comprender claramente la importancia que reviste realizar un correcto y pormenorizado análisis del ambiente operacional y fundamentalmente en el nivel CTTO, ya que en este nivel los problemas a tratar se caracterizan por ser complejos.

Este capítulo busca analizar la situación que vivía Brasil al momento de resolver la ejecución de la operación y las implicancias de la misma en el posterior planeamiento.

Descripción del ambiente operacional

Para comprender el ambiente operacional se analizarán sus factores que presentaron mayor relevancia al momento previo al inicio de la operación.

Factor ambiente geográfico.

Brasil un país de dimensiones continentales, limita con nueve países, de la región sudamericana. Su frontera alcanza 17.000 Kilómetros, similar a la distancia existente entre la República Argentina (En adelante Argentina) y los Estados Unidos Mexicanos (En adelante México).

A su vez, el vecino país cuenta con una región selvática que abarca el 60 % de su territorio. Esta región principalmente cubre los sectores centro oeste del país, esta región es denominada Amazonia (Brasil, 2020).

Relacionado con esta importante región, la percepción internacional y regional se encuentra enmarcada en una narrativa que subraya su importancia estratégica. Esta

importancia es atribuida a su riqueza en biodiversidad, su vasta extensión geográfica y su potencial para el desarrollo económico.

Sin embargo, simultáneamente, la región es considerada un territorio complejo en términos de seguridad, identificándola como un área de riesgo o incluso como una zona sin ley, donde convergen desafíos relacionados con la capacidad gubernamental limitada, la presencia de grupos de crimen organizado y actividades económicas ilícitas, como los delitos ambientales (Pinzón, 2018).

Esto lleva a que los estados de la región vean a la amazonia como un activo que requiere protección, no solo contra amenazas ambientales, sino también contra la posible apropiación territorial por parte de potencias extranjeras. Esto lleva también a que la región sea considerada como un desafío para la seguridad nacional y un territorio en gran medida marginado de la integración exitosa del estado – nación, donde actores y dinámicas económicas desafían la autoridad estatal (Pinzón, 2018).

Limitando con la República Bolivariana de Venezuela (en adelante Venezuela) se encuentra el estado de Roraima. En este sector la frontera seca que divide a Brasil de Venezuela es de aproximadamente dos mil doscientos Kilómetros. Roraima también limita con Guyana al Este, con el estado de Pará al Sur – Este y con el estado de Amazonia al Sur – Oeste, y aunque solo representa el 2,7 por ciento del territorio de Brasil su extensión suma 225.000 Kilómetros cuadrados, un área similar a Gran Bretaña.

En cuanto a su relieve es importante destacar que el 72% del estado está cubierto por jungla y el resto constituye una extensa sabana hacia el Este. En los límites con Venezuela y Guyana se encuentran las sierras de Parima, cuya altura máxima es de 2.850 Metros sobre el nivel del mar (<https://www.embajadadebrasil.org/brasil/estados/region-norte/roraima.php>).

Las dos principales ciudades del estado de Roraima son Boa Vista y Paracaima con una población de 375.375 y 15.580 habitantes respectivamente. Ambas localidades son separadas por una distancia de doscientos quince Kilómetros entre ellas y las enlaza la ruta BR – 174, lo que permite el tránsito de personas y bienes entre ambas (De Mello, 2019).

Esta carretera también se proyecta hacia Venezuela y es la única arteria que une las localidades de Boa Vista y Manaos con el municipio de Gran Sabana, del estado de Bolívar en Venezuela. (De Mello, 2019).

En función a su ubicación relativa es necesario resaltar que el estado de Roraima es el más alejado de los centros de poder. Su capital Boa Vista, se encuentra a 4.275 Kilómetros de la capital del País, Brasilia y a 6.000 Kilómetros de Rio de Janeiro. Este aislamiento de los principales centros urbanos motiva que el comercio se realice principalmente con la ciudad de Manaos, en el estado de Amazonia y con ciudades fronterizas como ser la ciudad de Bomfin en Guyana (<https://www.embajadadebrasil.org/brasil/estados/region-norte/roraima.php>).

Desde el punto de vista de la conectividad del territorio es importante destacar que las redes de carreteras solo conectan las ciudades más importantes en la región, limitando la conectividad con los demás centros urbanos del País al modo aéreo.

Factor social del ambiente operacional

Dentro de los factores sociales del ambiente operacional, el estado de Roraima es uno de los que cuentan con una mayor población de indígenas en el país, concentrando 33 reservas (Brasil, 2020).

Otro fenómeno que se da en la región es el de transculturización, esto implica de dos sociedades divididas por una frontera ven la misma como un puente o nexo, creando lazos de cooperación que llegan en muchos casos a volverse lazos familiares (Rama, 1974). Particularmente siempre existió en mayor o menor medida esta relación transfronteriza entre

el estado de Bolívar en Venezuela y el estado de Roraima en Brasil. La misma se da con mayor intensidad en las localidades que se encuentran a caballo de la ruta BR 174 en Brasil que es la continuación de la ruta 174 de Venezuela (Zeni, 2019).

Con la explosión e incremento de la crisis socioeconómica venezolana de 2013, se incrementó de forma paulatina el ingreso de migrantes provenientes de ese país hacia Brasil. Este flujo migratorio tuvo un fuerte arraigo en el estado de Roraima, donde los ciudadanos venezolanos buscaban alimentos, atención médica y la posibilidad de desarrollarse dada la difícil situación en su país.

Las ciudades de Paracaima y Boa vista fueron paulatinamente afectadas por este fenómeno. Debido a esto se vieron seriamente incrementados los índices de delitos, trata de personas, indigencia y prostitución (Zeni 2019).

En 2017, el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) realizó una encuesta para analizar el perfil sociodemográfico y laboral de los inmigrantes venezolanos en Brasil, los resultados cuantitativos revelaron que, en relación a los aspectos sociodemográficos, la mayoría de los migrantes son hombres (63%) y solteros (54%), la crisis económica en Venezuela fue citada como la principal causa para emigrar (77%), la mayoría de los venezolanos en Roraima tienen un conocimiento limitado del Portugués (Uduanage, 2020).

Relacionado a trabajo y vivienda, el 82% de los migrantes solicitaron refugio. El 4% del total no tiene ningún documento que lo habilite a residir o trabajar en el país. El 28 % trabaja de formalmente en Roraima, donde aproximadamente el 50% gana un salario mínimo. Un poco más de la mitad accede a servicios públicos en Roraima, principalmente en el área de salud.

En relación a la posibilidad de desplazamiento interno en Brasil y perspectivas de retorno, la gran mayoría está dispuesta a mudarse a otro estado de Brasil (77%) si el gobierno se lo facilita. Esto último incluye como condición contar con una oferta de empleo.

Solo el 25% de los encuestados tiene la intención de regresar a Venezuela (Uduanage, 2020).

Durante el período analizado, ocurrieron diversos episodios de tensión y violencia relacionados con la presencia de inmigrantes venezolanos. Un asalto llevado a cabo por venezolanos resultó en un levantamiento popular en el que alrededor de 1.200 inmigrantes fueron expulsados de la ciudad, sus carpas fueron incendiadas y la principal carretera de acceso fue bloqueada (Uduwanage, 2020).

Estos incidentes se repitieron en varias ocasiones entre 2018 y 2019, transformando ciudades antes pacíficas en lugares tensos. El aumento de la población venezolana, su dificultad para integrarse en el mercado laboral y los desafíos que enfrentó el sistema de educación estatal debido al gran número de estudiantes venezolanos matriculados son algunos de los problemas que contribuyeron al descontento y la xenofobia en la población local (Uduwanage, 2020).

La ruta principal para este proceso fue la BR – 174, que paso a denominarse la ruta del hambre.

Ante este escenario una serie de actores ya presentes en la región, comenzaron a incidir de diferentes maneras en la situación.

Entre estos actores se encontraban organizaciones de tipo gubernamentales como ser las prefecturas municipales de Paracaima y Boa Vista, organismos estatales como el gobierno del estado de Roraima, la Policía del estado de Roraima y también órganos Federales como Policía de fronteras, Policía Rodoviaria Federal, Agencia Brasileira de Inteligencia (ABIN), Receita Federal entre otras (Fleitas, 2019).

También al volverse más urgente la situación de los migrantes, comenzaron a incidir organismos internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR)

y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) presionando al gobierno de Brasil para que acogiera a los migrantes (Zeni,2019).

Otros actores que comenzaron a involucrarse desde el inicio del fenómeno son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Las mismas se pueden calificar como organismos subnacionales, de origen internacional y nacional. Existen de los tipos más variados, como ser Hermandad sin fronteras (Multinacional) y Telecomunicaciones sin fronteras de origen francés (Zeni,2019).

Estas ONG internacionales interactuaban en la región con entes regionales como ser Iglesia Católica (Parroquia N Sra. Consolata); Iglesia Metodista y Caritas Brasil (Zeni, 2019).

Como se mencionó precedentemente, estas organizaciones se encontraban en la región, e interactuaban en función de sus intereses con las autoridades locales y entre ellas.

Factor político del ambiente operacional

Observando como factor a la influencia de la política, es menester dedicar unas breves líneas a comprender como a través del ordenamiento jurídico correspondiente incide directamente en el empleo de las fuerzas.

La política de defensa nacional (PDN) de Brasil, contenida en el decreto legislativo Nro. 373 del 25 de septiembre de 2013, es el más alto documento rector para la planificación de las acciones de defensa nacional (Zeni, 2019).

Priorizando la atención a las amenazas de origen externo, esta política establece objetivos y directrices para la preparación y utilización de los sectores militar y civil, abarcando todas las esferas del poder nacional con el propósito de salvaguardar la Defensa Nacional.

El enfoque subyacente en este documento es la concepción de que la defensa de la nación es inseparable de su desarrollo, proporcionándole un escudo necesario. En esta línea

de pensamiento, el documento se alinea con las políticas gubernamentales, en particular con la política exterior brasileña, que aboga por la solución pacífica de conflictos, el fortalecimiento de la paz, la promoción del multilateralismo y la integración en América del Sur (Zeni, 2019).

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, se aprecia que la estabilidad de la región se vuelve un factor crítico para Brasil ya que esta influye directamente en su seguridad. A su vez esta seguridad permite o favorece su desarrollo, y al desarrollarse la región, influye directamente creando condiciones favorables para su seguridad, esta secuencia nos deja entonces un círculo virtuoso.

Por lo tanto, se enfatiza la importancia del consenso, la armonía política y la cooperación entre los países vecinos para mitigar amenazas transnacionales y lograr un entorno más propicio para el desarrollo económico y social, lo que a su vez fortalece la cohesión y la resistencia regional (De Zousa y Fernández Neto, 2022).

También Brasil se plantea como objetivo el fomento de un proceso de desarrollo integral y armonioso en América del Sur, con un enfoque particular en la Amazonía, que, debido a su vasta riqueza mineral y biodiversidad, atrae la atención internacional (De Zousa y Fernández Neto, 2022).

Por lo antes mencionado se observa que Brasil comprende que la Defensa Nacional está estrechamente relacionada con la protección del territorio, la población, las autoridades y las instituciones estatales, de forma que esto contribuya a la estabilidad regional.

Dado este contexto, los Estados deben estar preparados para utilizar una combinación diversa de recursos militares y civiles para resolver conflictos y crisis. Para lograr el éxito en esta empresa, es esencial llevar a cabo acciones específicas, como la integración entre las fuerzas armadas y las Operaciones Interagencias tanto a nivel nacional como internacional (De Zousa y Fernández Neto, 2022).

En este marco la doctrina de Brasil define las operaciones Interagenciales como aquellas que involucran a una o más fuerzas armadas, y agencias gubernamentales o no gubernamentales con el propósito de conciliar intereses y coordinar esfuerzos (Brasil, 2017).

Conclusiones parciales

Hasta aquí se han expuesto las condiciones más relevantes del ambiente operacional durante el año 2018.

Del análisis realizado se pueden diferenciar tres grandes aspectos que fueron relevantes para el planeamiento.

Complejidad del Ambiente Operacional

Como primer aspecto es necesario resaltar como una serie de factores inciden en la situación y la vuelven compleja. Además de las dificultades que son propias como el ambiente geográfico y más aún en la región amazónica y el aislamiento que provoca de los principales centros de decisión, se encuentra la multiplicidad de actores presentes, cada uno con intereses en situación.

Al ser necesaria una mirada multidisciplinaria para dar solución a un problema complejo, se hace necesario interactuar con los actores referidos anteriormente. Esto se traduce de forma práctica, en la necesidad de estructurar el estado mayor de forma que permita la participación de todos ellos. Durante las distintas etapas del planeamiento se hará necesaria la visión de cada uno. A su vez esto servirá para demarcar y establecer responsabilidades a cada actor en función del objetivo común a alcanzar. Esto influirá de forma positiva para lograr un consenso necesario entre todas las agencias y a su vez es el factor que será determinante para lograr la coordinación entre las mismas.

Otro elemento de vital importancia relacionado con el planeamiento, es la necesidad de contar con oficiales de enlace en todos los niveles, con la capacidad de representar al comandante. Estos enlaces deberán a su vez estar capacitados para operar en este tipo de

ambiente interagencial, de modo que puedan coordinar y hasta tomar algunas decisiones en su nivel, contribuyendo a lograr la flexibilidad.

Otro beneficio radicar  en lograr alcanzar un acabado conocimiento de las capacidades y limitaciones reales de los actores que se encuentran presentes en la situación, y lograr que estos conozcan las reales capacidades de la fuerza terrestre. Esto servirá para que no se creen falsas expectativas sobre las posibilidades de ambos.

Por último, es necesario resaltar la posibilidad que brinda la interacción con estas agencias de obtener un real y acabado conocimiento de la situación.

Un factor que complejiza el problema es la trascendencia que tiene el fenómeno de transculturización en la región, donde existen lazos y vínculos creados en las poblaciones a ambos lados de la frontera. Esta relación hace que la crisis de un estado alcanza a influir en los estados vecinos.

Independientemente de la capacidad de Brasil para absorber a los migrantes, este fenómeno crea condiciones de inestabilidad en la región, aumentando los crímenes, la indigencia, trata de personas y prostitución. Además de esto la situación trae aparejado el notable aumento del riesgo de diferentes peligros provocados por las conocidas nuevas amenazas.

Influencia de las acciones en los niveles estratégico militar y nacional

Como segundo aspecto a resaltar, es de vital importancia no perder de vista que la estabilidad de una región es requisito necesario para mantener la integridad territorial, la soberanía y la capacidad de autodeterminación. Por lo tanto, el mantenimiento de la estabilidad no es más que un acto soberano. Esto queda evidenciado luego de observar y contrastar el plexo legal brasileiro y su doctrina.

Por lo antes expuesto, queda claro que existirá una marcada influencia de la política en la situación, pudiendo incidir esta de hecho hasta el más mínimo nivel.

Si bien el más alto nivel de la conducción aborda este problema desde el punto de vista del apoyo humanitario, direccionado desde las operaciones subsidiarias, existe una previsión para la ejecución de operaciones militares tácticas en el caso de que la crisis desemboque en un empleo militar de un actor regional contra la soberanía de Brasil.

Aislamiento de la región afectada

Como tercer y último aspecto, es necesario remarcar la lógica influencia de la geografía. Esto será determinante en la selección del tipo de organización militar a emplear, principalmente en su orden de batalla.

Ciertas condiciones harán necesario el empleo de elementos con la capacitación, y organizaciones necesarias para operar en ambientes particulares.

El punto anterior cobra especial relevancia en sectores donde la infraestructura se encuentra escasamente desarrollada. Esta escasez en la infraestructura, aísla la región del resto de Brasil, creando dificultades para el despliegue de medios.

Los únicos modos disponibles para desplegar medios son, el modo aéreo y el fluvial. Debido a esto se hace determinante el empleo de fuerzas de respuestas regional. Para lo cual es de vital importancia el conocimiento que tengan las mismas de la situación y hasta las relaciones previas que hayan podido generar con las demás agencias en su zona de responsabilidad.

Capítulo II

Operación Acolhida

Hasta aquí se ha expuesto y concluido sobre los factores más relevantes del ambiente operacional previo al desarrollo de la operación.

En el presente capítulo se expondrá el desarrollo de la operación para identificar los aspectos más relevantes en relación a las operaciones interagenciales. Cabe resaltar que tanto las acciones de los niveles superiores, como el propósito de la operación y su ulterior desarrollo se analizaron empleando los trabajos citados en cada caso, al no contar para este trabajo documentación oficial del Ejército de Brasil referida a la operación.

Desarrollo de la operación Acolhida

Acciones del nivel político

Luego de analizar la situación, y habiéndose convertido esta en una crisis, el gobierno Federal de Brasil reconoce la situación de vulnerabilidad del estado de Roraima a través del decreto presidencial Nro. 9285, y a razón de esto crea el comité federal de asistencia a la emergencia mediante el decreto presidencial Nro. 9286, el cual define las competencias de cada órgano (De Mello, 2019).

Este decreto Presidencial autoriza el empleo de las fuerzas armadas para garantizar la Ley y el Orden en el estado de Roraima. A su vez especifica que podrán ser empleadas en la franja fronteriza norte y este y en la red de carreteras. También otorga la responsabilidad al ministerio de defensa de designar los medios a emplear (Zeni, 2019).

Acciones del nivel estratégico militar

A raíz de esto el ministerio de defensa emitió la directriz ministerial Nro. 3, de fecha 28 de febrero de 2018 designado al Ejército de Brasil como responsable de la planificación, coordinación, y ejecución de la operación Acolhida.

Propósito de la operación

La operación tenía como propósito colaborar con los gobiernos a nivel federal, estatal y municipal, proporcionando medidas de asistencia a la emergencia, para acoger inmigrantes provenientes de Venezuela que se encontraban en condiciones vulnerables, es decir, aquellos que carecían de apoyo. Para alcanzar este objetivo, se ofreció respaldo logístico en términos de transporte, alimentación y atención médica, así como apoyo en el proceso de integración de estos inmigrantes en otras regiones del país. Además, se llevaron a cabo pruebas de detección, identificación, inmunización, construcción, rehabilitación y expansión de refugios (Zeni, 2019).

A su vez la medida adoptada describe diez áreas las cuales considera prioritarias, las cuales implicaban la participación de todas las agencias envueltas, estas son: protección social; cuidado de la salud; provisión de actividades educativas; formación profesional y calificación; garantizar los derechos humanos; Protección de los derechos de las mujeres, niños, adolescentes, ancianos, personas con discapacidad, pueblos indígenas y comunidades tradicionales; provisión de infraestructura y saneamiento; seguridad pública y fortalecimiento del control fronterizo; logística y distribución de insumos; y movilización, distribución en el territorio nacional y apoyo a la internalización (Zeni, 2019).

Esta operación de carácter único en la historia del vecino país, da lugar a la primera acción humanitaria de características conjuntas e interagenciales y con el Ejército como coordinador.

Desarrollo de la Operación

La operación Acolhida consistió en la acción coordinada de agencias militares, federales, estatales y civiles, para descomprimir la frontera con Venezuela, garantizar la Ley y el Orden en el estado de Roraima y estabilizar la región.

Para la ejecución de la misma se distinguen tres ejes básicos, mantenimiento del orden en la frontera, y recepción e internalización de migrantes (Pontes y Hecksher, 2021).

Para atender al primer eje, mantenimiento del orden en la frontera, fue necesario articular el sostenimiento inicial a los venezolanos recién llegados al territorio brasileño.

Habiendo asegurado la franja fronteriza y las principales rutas, se procedió a establecer un sistema de recepción de migrantes que contribuyo a descomprimir la frontera y que garantizo un flujo migratorio ordenado y estructurado (Pontes y Hecksher, 2021).

Estas actividades se dividieron en cuatro etapas a realizar por los migrantes al ingresar al territorio de Brasil, las mismas fueron denominadas por el Ejército como flujos.

El primero de estos flujos se encargaba del visado de ingreso al país, ya sea como refugiado o buscando residencia. Durante este proceso de documentación, fue necesario el alojamiento y la distribución de alimentos para el personal en tránsito (Pontes y Hecksher, 2021).

El segundo flujo se encargaba de la protección de migrantes vulnerables, para lo cual fue necesaria la intervención de diferentes agencias especializadas en seguridad (Pontes y Hecksher, 2021).

El tercer flujo se ocupaba de la interiorización de los migrantes desde Paracaima hacia Boa Vista, e incluía el alojamiento en esta última localidad (Pontes y Hecksher, 2021).

El cuarto y último flujo se encargaba del personal remanente, recientemente llegado y que por alguna causa no accedió a ninguno de los apoyos antes mencionados (Pontes y Hecksher, 2021).

Como actividades deducidas también fue necesario establecer diferentes sistemas para brindar asistencia humanitaria a los migrantes. Fue necesario distribuir alimentos, brindar asistencia sanitaria, como así también alojamiento para familias en tránsito, y se

estructuraron clases referidas a la cultura de Brasil y al idioma portugués, etc. (Pontes y Hecksher, 2021).

Relacionado a los ejes de recepción e internalización fue necesario reforzar el sistema migratorio en los distintos puntos de la frontera. Así mismo otra actividad de vital importancia fue la creación de un sistema de registro ágil, pero que permita controlar adecuadamente el ingreso al territorio brasileiro (Pontes y Hecksher, 2021).

También fue necesario generar acuerdos con los demás estados de Brasil para que reciban familias migrantes. Esto contribuyó a internalizar y asimilar con mayor rapidez el flujo de personas provenientes de Venezuela (Pontes y Hecksher, 2021).

Este tipo de acuerdos sirvió también para facilitar las funciones de gobernanza en la región, ya que todos los sistemas en las principales ciudades se encontraban colapsados, principalmente el sistema de salud (Pontes y Hecksher, 2021).

Operaciones componentes a la operación Acolhida

También la operación contaba con dos operaciones componentes a la operación Acolhida. Las mismas fueron las operaciones Escudo y Control.

La operación Escudo tuvo como objetivo el asegurar la frontera con Venezuela en el sector de la localidad de Paracaima, para evitar la ejecución de delitos transfronterizos a fin de mantener estabilizada la región. Para esta operación se involucró al Tercer Pelotón Fronterizo Especial (PFE), el cual fue reforzado con personal y medios para incrementar el control en la frontera (De Mello, 2019).

Otra operación componente fue la operación Control. Esta operación incluyó el despliegue de elementos de refuerzo en toda la faja fronteriza con Venezuela a fin de controlar las principales rutas de la región (De Mello, 2019).

A continuación, y para lograr un mejor entendimiento del desarrollo de la operación se exponen las principales tareas por agencias envueltas en la operación.

Diferentes agencias involucradas en la Operación.

Componente terrestre. El Ejército brasileño involucro a diversas unidades militares, como la 1ª Brigada de Infantería de la Selva y el 6º Batallón de Ingeniería de la Construcción, ambos con sede en Boa Vista. Además, participaron miembros de alto rango de la Base de Apoyo Logístico del Ejército, ubicada en Río de Janeiro, y personal militar de otras regiones (Zeni, 2019).

Las principales tareas llevadas a cabo por el componente terrestre tienen que ver con el apoyo a la seguridad pública, el control fronterizo y el apoyo logístico (Zeni, 2019).

La tarea de apoyo a la seguridad pública, principalmente se llevó adelante con las operaciones Escudo y Control. Como fue mencionado precedentemente el Ejército de Brasil, reforzó el control fronterizo y de las principales rutas del estado de Roraima (Zeni, 2019).

Las tareas de control fronterizo principalmente constituyen apoyos de primera instancia en la localidad de Paracaima, estos son: la operación de un puesto de recepción e identificación de personal, atención sanitaria básica, y alojamiento para familias.

Como parte con mayor relevancia el apoyo logístico estuvo constituido por el apoyo sanitario de mayor complejidad en la localidad de Boa Vista, donde se incluyó, hospitales para la mujer, para niños y un hospital general.

También se incluyó el planeamiento y gestión del alojamiento de los migrantes en la localidad. La capacidad de este alojamiento fue fluctuando. En promedio hubieron alojados 7000 migrantes.

Esto se realizó a través de la construcción de diferentes refugios. Tanto para familias, como para hombres y mujeres de forma individual. Una particularidad a resaltar es que se optó por un modelo de recepción en pequeñas viviendas descentralizadas, de modo que la atención sea más cercana y humanizada.

La alimentación también formo parte del apoyo logístico brindado, alcanzándose a distribuir 800.000 comidas, aproximadamente unas 90 toneladas de víveres.

Por último, otro apoyo de relevancia fue el de transporte. El ejército tuvo la responsabilidad de trasladar al personal ingresado, desde Paracaima hacia Boa Vista. También fueron transportadas miles de toneladas de diferentes tipos de materiales (Zeni 2019).

Componente Aéreo. El Escuadrón Corsario ALA 11 de la Fuerza Aérea Brasileña (FAB) ha proporcionado apoyo logístico y humanitario, así como facilitado la movilidad e internamiento de los migrantes que se encuentran alojados en otros estados del país.

Los estados de Sao Paulo, Mato Grosso, Amazonas, Río de Janeiro, Paraíba y Pernambuco han recibido a algunos de los primeros 700 migrantes que han decidido voluntariamente formar parte del proceso de internalización. Estos migrantes fueron dirigidos a refugios y centros pastorales encargados de su recepción, donde se les brindo atención básica y se les asiste en la búsqueda de oportunidades laborales locales. Con el tiempo, este proceso genero nuevas disponibilidades en los refugios existentes y contribuye a aliviar la presión sobre los servicios básicos en la región fronteriza (Zeni, 2019).

Otras agencias involucradas. A continuación, se expondrá una síntesis de como llevaban a cabo sus tareas de forma integrada las diferentes agencias y el CTTO. Es necesario resaltar que, en este punto, solo se mencionan las organizaciones de mayor relevancia.

Las diferentes organizaciones involucradas operaban de la siguiente forma: en el punto de recepción e identificación, integrados con personal del Ejército de Brasil, se encontraban ACNUR, ANVISA, Policía Federal y la Oficina Federal de defensa Publica. Allí se proporcionaban a los migrantes las orientaciones iniciales necesarias. La policía Federal llevaba a cabo los controles migratorios, ANVISA se encargaba de las medidas de

vacunación y la Oficina Federal de Defensa Publica ofrecía asesoramiento legal. Al finalizar esta etapa, los turistas podían continuar con su viaje, mientras que aquellos inmigrantes que deseaban obtener refugio o residencia temporal en Brasil recibían una contraseña para ser atendidos en el punto de selección.

Arribados al punto de selección, que consta de varias salas, se llevan a cabo diversas etapas bajo la coordinación de organismos nacionales e internacionales. Mientras esto ocurre los inmigrantes llevaban a cabo diversas etapas bajo la coordinación de los ministerios, organismos nacionales e internacionales. Esto era la revisión preliminar de su situación por parte del personal de la Fuerza de Tareas, asistencia de la Policía Federal, registro en ACNUR y en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), atención social otorgada por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), atención medica de emergencia, tramites de solicitud de refugio o residencia a cargo de la Policía Federal, obtención del número de registro del contribuyente (CPF) y orientación social proporcionada por el ministerio de Desarrollo Social (Zeni, 2019).

Conducción de la Operación

La operación fue conducida por el Comando Militar de la Amazonia (CMA). Para llevar a cabo la conducción de la operación el CMA organizo un órgano de asesoramiento y asistencia particular. Este órgano paso a denominarse Estado Mayor Conjunto Interagencial (Fleitas, 2021).

Las particularidades de su organización eran las de llevar a cabo la coordinación, control y sincronización de todas las acciones que se realicen en el entorno Interagencial, integrando todos los actores (civiles y militares), siendo sus principales atribuciones la coordinación, control y sincronización de acciones; el establecimiento de procedimientos, estructuras, protocolos de comunicación y redes de coordinación y control y la confección de planes específicos (Fleitas, 2021).

A continuación, se describe brevemente la organización de este estado mayor a fin de exponer las particularidades del mismo. Se listará su organización por células para a fin de observar la integración de las distintas áreas en un comando durante el desarrollo de una operación interagencial.

Célula de Operaciones; Encabezada por el Departamento 3, (D3), esta célula reúne las Secciones de Operaciones, Inteligencia, Operaciones Psicológicas y Asuntos Civiles. Su responsabilidad principal es coordinar, controlar y sincronizar todas las acciones realizadas por los diferentes actores (civiles y militares) involucrados en la operación. Además, tiene competencia para gestionar situaciones de Ayuda Humanitaria y coordinación interinstitucional.

Célula logística; Liderada por un oficial superior de las Fuerzas Armadas, dentro del Departamento (D4). Esta célula se encarga de coordinar, controlar y sincronizar la logística en el entorno interagencial. Esto incluye actividades logísticas, de personal, material y financieras. Su función principal es asesorar al Coordinador Operativo y al jefe de Estado Mayor Conjunto en cuestiones de apoyo logístico y gestión financiera.

Célula de Comando y Control. Encabezada por el Departamento 6 (D6), esta célula tiene la responsabilidad de estructurar el sistema de coordinación, comunicaciones, control e inteligencia. También administra el sistema de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y los medios utilizados para mantener la conciencia situacional en la operación.

Célula de Salud. Dirigida por el Departamento 11 (D11), esta célula coordina todas las actividades de apoyo a la salud proporcionadas por las Fuerzas Armadas y las Agencias en la Operación Acolhida a los inmigrantes venezolanos.

Célula de Comunicación Social. Encabezada por el departamento 7 (D7), esta célula se encarga de preservar y fortalecer la imagen de los participantes, especialmente las

Fuerzas Armadas, ante la sociedad brasileña y la comunidad internacional. Esto implica el desarrollo de estrategias de comunicación para destacar los aspectos positivos de la acción humanitaria durante la operación.

Célula de Interiorización. Bajo la responsabilidad de un Oficial jefe del Ejército Brasileño y dentro del Departamento 12 (D 12), esta célula se enfoca en planificar, apoyar y/o ejecutar la interiorización de los inmigrantes venezolanos en coordinación con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Su objetivo es facilitar el traslado voluntario de los migrantes a diversas partes de Brasil para su inclusión socioeconómica (Fleitas, 2021).

Habiendo descripto brevemente la operación, a continuación, se tratará la misma desde el punto de vista de las operaciones interagenciales.

Operación Acolhida desde el punto de vista de las operaciones interagenciales.

La doctrina en vigencia en el Ejército de Brasil define las operaciones interagenciales como colaboraciones y sinergias de esfuerzos que involucran a organismos gubernamentales, no gubernamentales, nacionales e internacionales, estructurados para alcanzar objetivos políticos y estratégicos de interés nacional. Estas operaciones buscan armonizar culturas y esfuerzos diversos en respuesta a problemas complejos, adoptando acciones coherentes y consistentes (Brasil 2017).

Comprender este concepto es relevante para entender el abordaje de la operación Acolhida como respuesta a un problema complejo.

Como fue expuesto con anterioridad, la crisis desatada por el incremento desmedido de la inmigración de venezolanos fue un problema complejo porque requería una mirada interdisciplinaria, pero desde una visión holística, no parcial. Por más que la relación causa efecto era aparente, su análisis sistémico devela varias amenazas subyacentes.

Para este problema, la solución fue encontrada en una operación interagencial, llevada a cabo con la misma mirada interdisciplinaria por diferentes organismos estatales, no estatales e internacionales.

El desafío del Ejército de Brasil fue el de erigirse como coordinador de todas las agencias participantes.

Para comprender la magnitud, y diversidad de los integrantes de la operación es necesario identificar los actores participantes, a continuación, se listan todas las agencias que participaron en la operación durante el año 2018.

Esto incluye órganos federales como la Agencia Brasileira de Inteligencia Nacional (ABIN), Fuerza Nacional del SUS y VIGIAGRO. A nivel estatal, participan el Gobierno de Roraima (RR), CAER, Electrobras, SETRABES, el Cuerpo de Bomberos y el Coordinador General de Vigilancia Sanitaria de RR. A nivel municipal, se encuentran la Prefectura Municipal, la Secretaría de Obras Municipal, la Secretaría de Acción Social y la Guardia Municipal de Boa Vista. En el ámbito de la seguridad pública, intervienen la Policía Federal, la Policía Rodoviaria Federal, la Fuerza Nacional de Monitores, la Policía del estado de RR y la Policía Civil del estado de RR.

También participaron organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (US Aid), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Asociación de Voluntarios de Servicio Internacional - Italia (AVSI). Además, se involucraron una serie de organizaciones no gubernamentales (ONG) como Fraternidad Federación Humanitaria Internacional, Fundación Panamericana de Desarrollo, Hermandad sin Fronteras y Telecomunicaciones sin Fronteras (Francia).

También participaron entidades religiosas como la Iglesia Católica (Parroquia Nuestra Señora Consolata), la Iglesia Metodista, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones) y organizaciones humanitarias como la Cruz Roja Internacional, el Club Rotario Internacional, Asociación Adventista y Caritas Brasil (Zeni, 2019).

Luego de reflexionar sobre la cantidad y heterogeneidad de las organizaciones, cabe preguntarse qué mecanismos fueron empleados para que las mismas operaran de forma coordinada, logrando una sinergia que se tradujo en el éxito de la operación.

La doctrina en vigencia empleada por el Ejército de Brasil para la ejecución de operaciones interagenciales, resalta la importancia de coordinar esfuerzos entre diferentes agencias gubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, con el objetivo de alcanzar metas políticas y estratégicas de interés nacional (Brasil, 2017).

Para lograr el éxito en estas operaciones, se enfatiza la necesidad de armonizar diferentes culturas y esfuerzos en respuesta a problemas complejos, evitando la duplicación de acciones y la dispersión de recursos (Brasil, 2017).

También se enfatiza en el marco de constantes cambios del contexto durante el desarrollo de estas operaciones, por lo tanto, en el ambiente interagencial será clave la flexibilidad de los actores involucrados. A su mismo la flexibilidad será un aspecto de suma importancia para obrar en oportunidad en este tipo de ambiente (Brasil, 2017).

En este marco de constantes cambios, la información se vuelve más relevante aun, con la característica que la misma se encuentra al alcance de todos, y con criterios más laxos para su divulgación. Estos criterios laxos, incrementan la posibilidad de que la información circule por redes sociales con relativa rapidez. Por lo tanto, los elementos desplegados deben ser capaces de gestionar la información de manera efectiva y a su vez asegurarse que la información relevante llegue a quien la necesita de forma oportuna (Soldad, 2019).

Para lograr coordinar, una variedad de agencias heterogéneas en la doctrina del Ejército de Brasil se hace hincapié en una serie de aspectos, ellos son, definir el problema de manera clara, establecer objetivos, establecer referencias comunes y líneas de acción, asignar responsabilidades a todos los actores involucrados, capitalizar la experiencia previa y planificar la transición de responsabilidades (Brasil, 2017).

Para Sabando y Da Silva, la coordinación interagencial implica establecer una estructura con visión, misión y objetivos claros. Sin embargo, esta coordinación presenta un desafío, ya que quienes definen las políticas también deben implementarlas. Esto crea un proceso político con dos niveles: la definición de directrices y su implementación. Para que la coordinación sea efectiva, se requiere una cultura interagencial sólida con valores compartidos, liderazgo conjunto y procesos de toma de decisiones colaborativos.

Cuatro factores dificultan la creación de esta cultura; la falta de una política coordinada, la ausencia de una autoridad independiente para el desarrollo y la capacitación, diferencias estructurales entre las entidades y la tendencia de los funcionarios a enfocarse en sus propias organizaciones. Solo una cultura interagencial fuerte garantiza que los individuos colaboren en objetivos comunes, incluso si estos difieren de los de sus entidades específicas (Varela Sabando y Borges Da Silva, 2016).

Ambos autores resaltan la importancia de la creación de una cultura organizacional para el desarrollo de las operaciones interagenciales. Es necesario observar que el Ejército de Brasil dispone de una amplia experiencia en este sentido.

Como se menciona precedentemente, Brasil dispone de experiencias relevantes en el marco de la ejecución de operaciones interagenciales. Ha participado en operaciones humanitarias en el extranjero, incluyendo Angola, Mozambique y Haití. En Angola, Brasil contribuyó significativamente a la Tercera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM III) con un destacamento militar, médicos y personal de apoyo,

convirtiéndose en uno de los principales contribuyentes de tropas a las operaciones de paz de la ONU (Faria y Blanco Londoño, 2020).

En Mozambique, Brasil participó en la United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ), proporcionando observadores militares, observadores de la policía, una unidad médica y una compañía de infantería. En Haití, Brasil lideró la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) durante 13 años, brindando apoyo militar y humanitario, especialmente después de desastres naturales como el terremoto de 2010 y el huracán Matthew en 2016 (Faria y Blanco Londoño, 2020).

Un hecho importante a resaltar es la experiencia que brindo al Ejército de Brasil el desarrollo del ejercicio AMAZONLOG 17, que integro a los Ejércitos de Perú, Brasil y Estados Unidos de Norte América, desarrollado durante el mes de septiembre del 2017, con el fin de incrementar la interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas y las agencias de los países limítrofes en la región y otros países participantes y crear una capacidad de respuesta multinacional en el ámbito de la logística y las acciones humanitarias (Fleitas, 2021).

Por último, es necesario remarcar que la operación Acolhida es un ejemplo de una operación humanitaria exitosa, que ha cumplido con su objetivo, y a su vez contribuye a estabilizar la región fronteriza, y a mantener el orden público del Estado de Roraima (Pontes y Hecksher, 2021). Además, las acciones realizadas por la Fuerza de Tareas Humanitaria contribuyeron a garantizar la capacidad de gobernar de las autoridades locales y evitaron que la crisis humanitaria se securitizara (Pontes y Hecksher, 2021).

La operación logro ejecutar con éxito los tres ejes con los cuales fue concebida, ordenamiento de la frontera, acogimiento e interiorización, mitigando las consecuencias negativas del flujo migratorio venezolano, y de esta manera contribuyendo a la estabilización de la frontera, a la seguridad y a la defensa del estado (Pontes y Hecksher, 2021).

Conclusiones parciales

A lo largo de este capítulo se trataron, las partes más salientes del desarrollo de la operación Acolhida, la cantidad y heterogeneidad de las agencias involucradas, el marco doctrinario que guía el empleo de las fuerzas, y se identificaron las organizaciones participantes. En función de ello se puede arribar a las siguientes conclusiones parciales, a la luz de las actividades básicas de la conducción.

Planeamiento

Relacionado con el planeamiento, la cantidad de organizaciones participantes y sus capacidades diversas, hizo necesario que el planeamiento sea concurrente, y centralizado, descentralizando lógicamente su ejecución.

Para el planeamiento, el CTTO mantuvo una estrecha relación con el ministerio de defensa, lo que permitió definir claramente los objetivos a alcanzar y de forma expeditiva.

El establecimiento claro de los objetivos permitió aunar esfuerzos y evitar la dispersión de recursos de forma innecesaria. También, permitió que cada agencia participante pudiera desarrollar sus capacidades al máximo y minimizar sus limitaciones.

Dentro del planeamiento y en lo referido a la reunión de información, la cooperación con agencias gubernamentales que se encontraban en la región, sumada a la cooperación con agencias no gubernamentales como ONG, de características flexibles y con amplia presencia y experiencia en el sector, permitió alcanzar un cabal y pormenorizado conocimiento del ambiente operacional, de esta forma el problema a resolver fue correctamente identificado, asegurando el primer paso lógico de cualquier proceso de planeamiento. Este aspecto no es menor, ya que esto impacta en gran medida en la posterior organización de la fuerza.

Abonando el punto anterior, el detallado conocimiento del ambiente operacional facilitó al Ejército de Brasil definir correctamente el problema, determinar posibles

soluciones y compararlas, y seleccionar la mejor. Esto se tradujo en el desarrollo de una operación decisiva, y dos operaciones componentes, cuya realización aseguro alcanzar el efecto final deseado.

Organización

Relacionado a la organización, en el contexto de la operación analizada, se evidencia que la organización adoptada se caracteriza por una estructura de coordinación en lugar de una cadena de comando formal que abarque a todas las agencias participantes. Cada actor operó de manera individual, centrado en los objetivos establecidos.

Estas operaciones se caracterizan por la ausencia de relaciones de comando jerárquicas, dando lugar a relaciones de coordinación entre las diferentes entidades involucradas. La presencia de oficiales de enlace desempeña un papel crucial en esta dinámica, facilitando la comunicación y la colaboración entre los actores. La autoridad delegada para cada caso específico se convierte en un factor relevante en la gestión de estas operaciones interagenciales.

Desde el punto de vista de los criterios organizacionales, es dado concluir que es necesario crear para afrontar una crisis, empleando este tipo de operaciones, una serie de oficiales de enlace capacitados para establecer acuerdos con diferentes tipos de organizaciones. Esto generará las condiciones de preparación durante la paz para afrontar la crisis.

También dentro de los criterios organizacionales es importante mencionar que resultan relevantes los criterios de flexibilidad e interoperabilidad.

Mediante el primero se logrará adaptar la organización a la situación, sumando u otorgando capacidades sin perder la aptitud por la cual fue concebida. A su vez este criterio es la piedra basal para lograr la interoperabilidad. Si bien este es un concepto desarrollado para ser empleado por organizaciones exclusivamente militares, el mismo puede ser

empleado desde el punto de vista de las operaciones interagenciales, generando actividades durante la paz que contribuyan al desarrollo de una terminología común, establecimiento de enlaces con los diferentes campos de la conducción, y homologación de procedimientos logísticos que sean compatibles.

Coordinación

Relacionado a la coordinación, cabe resaltar que, al no determinarse una cadena de comando única, que responda al principio de unidad de comando, la coordinación entre las agencias fue relevante para que la operación se haya desarrollado con éxito.

Para que esto ocurra el Ejército de Brasil creó una red de oficiales de enlace en todos los niveles lo que permitió que las distintas partes integrantes puedan alcanzar un resultado sinérgico.

En este punto también es necesario resaltar la importancia de lograr consensos entre las agencias participantes. Esto aplica directamente a las habilidades que deben demostrar los oficiales de enlace destacados en cada organización.

Atendiendo al punto anterior, fue necesario también, contar con un detallado conocimiento de las capacidades y limitaciones de las agencias participantes, de modo que, al momento de coordinarse las acciones, las expectativas puestas para con las capacidades de una organización u otra fueron las correctas. Lógicamente este conocimiento Interagencial fue mutuo.

Control

Relacionado al control el mismo fue desarrollado observando como pautas de control diferentes variables que indicaron el arribo a las condiciones necesarias para alcanzar el efecto deseado.

Algunas de las variables consideradas como pautas de control fueron, la cantidad de migrantes procesados por los tres flujos comprendidos, los índices de criminalidad, congestión de los sistemas de salud y de transporte.

En este punto cabe acotar que fue determinante la relación con agencias que de primera mano obtenían datos verídicos y reales, obrando como una suerte de control o supervisión técnico, de forma que el control sea real y que como producto del mismo surjan datos que permitan una adecuada realimentación del sistema.

Dirección

Por último, en lo referido a la dirección se aprecia que, en un ambiente operacional complejo, donde las variables son interdependientes y existen una gran cantidad de actores con intereses en la situación, como es el de las operaciones interagenciales, es necesario obrar con flexibilidad, y ante la realimentación producida por el control, adoptar resoluciones oportunas.

En función de lo antes mencionado, y entendiendo que la dirección es una actividad privativa del comandante, es necesario remarcar que la misma deberá sopesarse juiciosamente entre la autoridad delegada a los oficiales de enlace, para atender pequeños desvíos en oportunidad, y la necesidad de intervención del comandante de la operación para correcciones de mayor relevancia. Esto podrá inclusive darse luego de realizar un proceso de planeamiento abreviado, en función del aprovechamiento de una circunstancia favorable.

Capítulo III

Criterios para la ejecución de operaciones inter agénciales y conclusiones

Hasta aquí se analizó la operación acogida recabando los aspectos más importantes del ambiente operacional y del desarrollo de la operación. En el presente capítulo se identificarán las lecciones aprendidas de la operación acogida que sean de aplicación en el nivel CTTO. También se expondrán las conclusiones finales de este trabajo.

Criterios para la ejecución de operaciones inter agénciales

Relación del CTTO con los demás factores de poder

Poder Político. Con el nivel estratégico Nacional, el CTTO mantuvo una constante relación con las autoridades.

Con las autoridades federales para:

- Definir los objetivos políticos a cumplimentar durante el desarrollo de la operación.
- Generar los enlaces con las organizaciones internacionales.
- Definir las responsabilidades de las agencias involucradas en la operación de los puestos de reconocimiento y recepción en la frontera.
- Definir el tipo de apoyo logístico a brindar en la frontera y en el interior.
- Definir el tipo de apoyo sanitario a brindar y el empleo de la estructura del sistema sanitario como apoyo.
- Definir los sectores donde se establecerán campos de refugiados o alojamientos. También definir responsabilidades en la construcción y de gestión de los mismos.
- Enlazar al CTTO con los estados que recibirían a los migrantes para la fase internalización.
- Establece la estrategia de información y comunicación.

Poder Militar.

- Coordinar con el CATO el transporte necesario, ya sea para el despliegue de los medios militares y posteriormente el transporte para las familias migrantes hacia otros estados de Brasil.
- Coordinar con el nivel Estratégico Militar los relevos de las unidades afectadas a la operación.
- Requerimientos logísticos para afrontar los apoyos de racionamiento, alojamiento, sanidad y transporte. Coordinación del tiempo de remisión al sector donde se brindan los apoyos.
- Coordinar el modo y terminal donde el CTTO recibirá los efectos necesarios para brindar los apoyos.
- Requerir los apoyos necesarios para reforzar la seguridad en la franja fronteriza y en las principales avenidas de aproximación de las zonas afectadas.

Ministerio de Salud.

- Coordinar los puestos de primeros auxilios desplegados en la zona fronteriza.
- Coordinar el emplazamiento de hospitales para niños, mujeres y un hospital general para una atención de mayor complejidad en la localidad de Boa Vista.
- Coordinar la responsabilidad de cada agencia interviniente en los puestos de frontera como en los de Boa Vista.
- Coordinar el apoyo a la estructura de salud de las localidades afectadas y a su vez establecer el propio sistema sanitario apoyado en la infraestructura local.
- Coordinar el abastecimiento de efectos CI II y IV de sanidad para brindar el apoyo logístico.

Poder Económico.

- Gestionar el financiamiento necesario.

Identificar el problema

Como lección aprendida, es necesario observar la importancia que reviste la correcta identificación del problema a enfrentar. Si bien esto es algo lógico para iniciar cualquier proceso de planeamiento, la particularidad y complejidad de los ambientes que hacen necesarias las operaciones Interagenciales, hace que este punto sea particularmente relevante.

Como herramienta esencial para obtener una cabal comprensión del ambiente operacional es posible recurrir a las agencias que desarrollan sus actividades en la región afectada, ya sean estas agencias, gubernamentales o no gubernamentales. Esto contribuirá a obtener una visión holística de la región, sus actores y su interrelación.

Planeamiento

Un planeamiento centralizado asegurara la comprensión de los objetivos y efectos deseados antes mencionados. Y una ejecución descentralizada contribuirá a la flexibilidad necesaria para que todas las organizaciones puedan adaptarse rápidamente a los cambios y obrar en oportunidad. Esto también servirá a un adecuado control y lógicamente a la dirección.

También y desde un punto de vista práctico, los estados mayores que participen de este tipo de planeamientos deberán adecuar su organización. La situación impondrá la incorporación de personal que sea especialista de diferentes áreas, para asesorar y asistir sobre su área de conocimiento durante el planeamiento.

Otra lección importante para el instrumento militar es la de determinar un momento de la operación donde gradualmente la responsabilidad de las actividades que realiza la fuerza terrestre sea absorbida por otras agencias ya sea estatales o no. Esto se da porque normalmente estas operaciones suelen prolongarse en el tiempo, inclusive una vez alcanzado el efecto final deseado.

Objetivos

Otra lección de importancia es la necesidad de establecer objetivos claros. Estos deben ser comprendidos por todos los participantes de forma cabal, sin lugar a dudas. Esto reviste importancia ya que contribuirá al empleo de los elementos de forma adecuada, evitando la dispersión de recursos y medios que siempre serán escasos.

Flexibilidad

La complejidad de los ambientes operacionales lleva a que los mismos se encuentren en constante cambio. No son estáticos, son ampliamente dinámicos, esto hace que sea necesario priorizar la flexibilidad como principio para planificar las acciones interagenciales.

Coordinación y cooperación

Como lección de importancia hay que destacar la capacidad de integrar una serie de agencias diferentes y lograr un resultado sinérgico. Esta sinergia fue alcanzada porque el trabajo se desarrolló con dos premisas claves, la coordinación y la cooperación.

Para realmente lograr una coordinación y cooperación que derive en un resultado sinérgico, fue necesario que el Ejército de Brasil tenga un acabado conocimiento no solo de las capacidades y limitaciones de cada organización sino también de su ethos profesional y de su cultura organizacional la cual en muchas organizaciones es diametralmente opuesto al de las fuerzas armadas.

El desafío consistió en comprender las características de cada organización e incluirla como parte integrante y necesaria para alcanzar el objetivo impuesto. Cada agencia independientemente de la relevancia de la misma tuvo una responsabilidad durante el desarrollo de la operación. Esta distribución de responsabilidades, lógicamente acorde a las capacidades de cada organización, contribuyó a que las agencias se integren al conjunto, formen parte del mismo y muestren verdadera voluntad de cooperación.

Oficiales de Enlace

Para lo establecido precedentemente también se hace visible la necesidad de contar con un grupo de oficiales de enlace capacitados y con habilidades para lograr consensos con diferentes organizaciones.

Para ello es necesario desarrollar actividades que permitan desde la paz conocer las diferentes organizaciones que operan en cada región. Esto se puede alcanzar mediante el desarrollo de reuniones periódicas donde se compartan agendas comunes de preparación para un tipo de crisis. Como actividad deducida de esto puede incluirse el dictado de capacitaciones breves por cada agencia regional.

Desde un punto de vista de las fuerzas terrestres, la ejecución de ejercicios de planeamiento que integren todas las agencias de una región facilitaría la ulterior coordinación y cooperación en un escenario real.

Empleo de elementos militares

Una de las características más salientes es que estas operaciones suelen dilatarse en el tiempo. Esta prolongación en el tiempo será perniciosa para el elemento militar ya que afectará medios, personal de forma constante y significará que las organizaciones militares paulatinamente vean afectada su efectividad para cumplir con su misión principal, que es la preparación para la guerra.

Es por lo antes expuesto que para el desarrollo de estas operaciones es necesario concebir el empleo de las fuerzas terrestres como prioritario en un momento o fase de la misma, luego de eso y habiendo alcanzado el objetivo, paulatinamente las fuerzas deben ser relevadas.

Explotar la propia experiencia

También como un dato no menor, es necesario remarcar lo relevante de explotar al máximo la propia experiencia en el desarrollo de operaciones interagenciales.

En este sentido el Ejército Argentino dispone de una vasta experiencia de desarrollo exitoso de diferentes operaciones integrado con otras agencias, sin ir más lejos el desarrollo de la operación Belgrano, durante la pandemia del COVID – 19 es un claro ejemplo de lo antes mencionado.

Además de lo precedentemente mencionado, es de destacar la experiencia que existe en la fuerza luego de trece años de participación ininterrumpida en la misión MINUSTAH (Haití). Este caso en particular constituye un invaluable recurso para entender el comportamiento de las propias fuerzas en operaciones interagenciales, más aun si esta incluye el despliegue a un teatro de operaciones ubicado a seis mil kilómetros de propio territorio.

Principios para conducir las operaciones militares

Entendiendo a los principios como verdades o axiomas fundamentales, cuya relevancia posibilita, en gran medida, el ejercicio de una exitosa conducción es necesario observar aquellos más destacados durante el desarrollo de la operación acogida.

Objetivo. Entendido como un propósito o finalidad que se persigue alcanzar, resulta de clara relevancia ya que es mediante de la aplicación de un objetivo en común que se logrará coordinar y aunar los esfuerzos con todas las agencias intervinientes. Tal es su relevancia que suplantará a la cadena de comando.

Simplicidad. Entendido como la actitud de evitar todo lo que resulte complicado y superfluo, es de aplicación a la operación ya que, gran parte del planeamiento, y posterior diseño del sistema logístico se basó en experiencias previas del Ejército de Brasil durante el desarrollo de ejercitaciones como AMAZONLOG 17. Esto otorga una base común sobre la cual integrar las distintas agencias e iniciar con las operaciones.

Economía de Fuerzas. Entendiendo este principio como la dosificación del poder de combate, empleando una relación donde los medios suficientes son aplicados en el

esfuerzo que conseguirá la decisión y los medios mínimos y necesarios serán aplicados en los esfuerzos secundarios. En el ambiente interagencial muchas agencias tendrán elevadas expectativas, principalmente del empleo de los medios militares. Es por ello que quien conduzca este tipo de operaciones deberá tener en cuenta emplear los mismos en la tarea que asegure el cumplimiento de la misión. De esta forma se evitará una dispersión innecesaria de los medios.

Para aquellas actividades que necesarias, pero no determinantes podrá ser coordinado el empleo de otras agencias, o combinaciones de las mismas que aseguren el cumplimiento de la misma.

Integración. Entendido como la sinergia obtenida luego de amalgamar de manera eficaz y eficiente las capacidades disponibles. Este principio se manifestó durante el desarrollo de la operación acolhida, dando el Ejército de Brasil cabal muestra de la sinergia alcanzada con las demás agencias.

Unidad de Comando. Entendido como la delegación toda la autoridad necesaria a un único comandante, en este caso en particular la autoridad del componente era la de coordinación entre las agencias, por lo tanto, este principio podría considerarse reemplazado por el de objetivo como se estableció precedentemente.

Conclusiones finales

En el marco actual, la complejidad de las crisis que afectan el mundo y a la región, hace que la solución a las mismas requiera de una mirada común, desarrollada por especialistas en diferentes áreas del conocimiento, que articulen, decisiones acordes al problema enfrentado y las mismas además perduren en el tiempo.

En este marco, el empleo de las fuerzas militares terrestres se hace más común, más aún cuando estas demuestran que poseen capacidades para enfrentar y resolver estas situaciones.

Durante este estudio se ha demostrado mediante el ejemplo de la operación Acolhida, que la sinergia lograda entre organizaciones militares y civiles en un ambiente interagencial puede lograr resultados significativos en la consecución de los objetivos operacionales, y sin duda nacionales.

Es por ello que resulta relevante la preparación de las fuerzas para integrar este tipo de acciones interagenciales.

Esta preparación tiene su piedra basal en generar la capacidad de comprender un problema complejo, y a su vez entender que la solución a ese problema complejo radica en la habilidad de integrar, coordinar y consensuar acciones de diferentes actores con diferentes capacidades y personalidades. Esto sin perder de vista el propio ethos y personalidad profesional que caracteriza y distingue a las fuerzas militares, que sin lugar a dudas es su principal fortaleza.

También el fomento de este tipo de acciones, enmarcadas en un entendimiento común con las demás expresiones del poder del Estado, sin duda contribuirá a crear en las mismas una mayor conciencia en lo referido a la defensa nacional.

Por último, es de resaltar que antes de involucrar una agencia a la solución del problema, ya sea esta gubernamental o no, el máximo nivel de la conducción deberá realizar un completo análisis de la conveniencia de la participación de la misma, a fin de evitar impactos negativos en la resolución de la crisis.

Aporte profesional del autor

A lo largo del estudio se analizaron las condiciones mas relevantes del ambiente operacional en las cuales se encontraba inmerso Brasil durante el año 2018, que llevaron al desarrollo de la operación y su influencia en el planeamiento. Se expuso el desarrollo de la misma y se concluyo en aspectos de interés para la ejecución de estas operaciones en el nivel CTTO.

Expuesto ese marco es necesario reflexionar brevemente acerca de la vigencia del desarrollo de las operaciones interagenciales.

En el devenir del mundo actual no se concibe que la acción aislada de cualquier componente o factor de poder pueda tener algún logro significativo para modificar una situación. Es por ello que resulta imperioso generar las capacidades necesarias para ejecutar operaciones de forma integrada con distintos actores como respuesta a problemas complejos.

El Ejército Argentino posee una basta experiencia en la materia, es suficiente mencionar como ejemplo la operación Belgrano I y II desarrolladas durante la última pandemia, entre otras, inclusive algunas en desarrollo como la operación MARVAL. Esta experiencia convenientemente explotada puede contribuir significativamente al logro del éxito.

Como se ha mencionado a lo largo del estudio, es posible crear las condiciones necesarias para operar de forma coordinada con otras agencias, fomentando el trabajo con los actores plausibles a formar parte de estas operaciones en las diferentes zonas de responsabilidad. Esto se puede alcanzar mediante el desarrollo de cursos o capacitaciones sobre temas de interés en función de los diferentes actores, mediante la capacitación de oficiales de enlace para desempeñarse como tal ante diferentes organizaciones, y toda actividad que contribuya desde la paz a fomentar un espíritu de cooperación entre las agencias.

Referencias

Varela Sabando P. y Borges Da Silva J. F (2016) Operaciones Interagenciales en Brasil y Chile: Experiencias dentro de un ambiente operacional complejo. *Visión Conjunta*. 14, 29-39.

Soldad, R.L.C (2019) *Particularidades de las operaciones en ambiente interagencial que el comandante operacional debe que tener en cuenta en su planeamiento* [TRABAJO FINAL INTEGRADOR, ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA].

Policante, O.A (2019) *El desarrollo de operaciones interagenciales dentro del nivel operacional en un contexto de guerra híbrida en el conflicto de Ucrania durante el 2014* [TRABAJO FINAL INTEGRADOR, ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA].

Zeni, M. L. (2019) *CRISIS MIGRATORIA en Venezuela: Reflejos y Consecuencias para la Defensa Brasileña en los Campos del Poder Nacional* [TESIS DE MAESTRÍA, ESCUELA DE DEFENSA NACIONAL].

Uduwanage, C. (2020) *Os Impactos da crise da Venezuela na regioao norte do Brasil* [MONOGRAFÍA, ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA].

Franca de Faria, F. L. y Blanco Londoño, S. A. (2020). *Análisis de la participación de los militares brasileños en la crisis migratoria de Venezuela*. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 15(29), 179-201.

García Pinzón, Viviana, *Dimensiones locales de la seguridad y la cooperación transfronteriza en la frontera amazónica de Brasil, Colombia y Perú* (Local Dimensions of Security and Cross-Border Cooperation in the Amazon Tri-Border Area of Brasil, Colombia, and Peru) (July 26, 2018). OPERA No.23, julio-diciembre, 2018, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3255697>

1816 – 2016 La Argentina del bicentenario plan estratégico territorial (2008) *Proceso de construcción conducido por el Gobierno Nacional, mediante la formación de consensos, para el despliegue territorial de la inversión pública*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Ejército Argentino (2016) ROB-00-01 *Conducción para las Fuerzas Terrestres* (Cap III pp. 05 – 15) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Departamento Doctrina.

Ejército de Brasil (2017) MD33-M-12 *OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS* (Cap II pp. 15 a 21 – Cap III pp 23) Brasília: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Embajada de Brasil (2023), Estados, Region Norte, recuperado el 02 de septiembre del 2023 <https://www.embajadadebrasil.org/brasil/estados/region-norte/roraima.php>.

Mello, Carla Antunes de. Análise da política Migratória brasileira, à luz da Inteligência Estratégica, a partir da Operação Acolhida. / Capitão de Fragata (T) Carla Antunes de Mello. - Rio de Janeiro: ESG, 2019.

Rama, Á. (1974). Los procesos de transculturación en la narrativa latinoamericana. *Revista de literatura hispanoamericana*, (5).

Fleitas, C.A. (2021) *Las F.F.A.A argentinas brindando apoyo logístico a una operación de ayuda humanitaria* [TRABAJO FINAL INTEGRADOR, ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA CONJUNTA].

Uduwanage, C. (2020) *Os Impactos da crise da Venezuela na regioao norte do Brasil* [MONOGRAFÍA, ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA].

De Souza, A. y Fernandez Neto, A. (2022) *Operacoes interagencias: a importancia estratégica das operacoes Acolhida e Verde Brasil para a consecucão dos objetivos nacionais de defesa* [TRABAJO FINAL DE CURSO, ESCUELA SUPERIOR DE DEFENSA].

Pontes, A. y Hecksher, G. (2021) *A operacao Acolhida como instrumento de estabilidade, seguranca, e protecao da faixa de fronteira Brasil – Venezuela* [TRABAJO FINAL DE CURSO, ESCUELA SUPERIOR DE DEFENSA].