

Boletín de Lecturas Seleccionadas

Publicación de la Escuela de Guerra Naval de la Armada Nacional
República Oriental del Uruguay



Segunda Época - Número 6
Julio 2020

Índice

Naufragios. De la tragedia al aprendizaje.
(Boletín del Centro Naval N°852– Setiembre /Diciembre 2019-Argentina).
Angel Gianola Otamendi *pág. 1-6*

La Seguridad y la Defensa.
(Panorama de Seguridad & Defensa - Marzo 2020 – Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos, ANEPE-Chile).
Jaime García C. *pág. 7-9*

Aplicaciones y desafíos de la guerra híbrida, irrestricta y zona gris para los sistemas de defensa latinoamericanos.
(Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - Año 4 Nro. 8 Julio /Diciembre 2019 - Universidad Nacional de Rosario - Argentina).
Fernando E. Ventura *pág. 10-20*

O que é a estratégia? Uma apresentação crítica a partir da escola estratégica portuguesa.
(Revista de Estudos em Segurança Internacional Vol. 5 Nro. 2 – 2019 - España).
António Horta Fernandes *pág. 21-37*

Why Not Eminently Maritime UN Peacekeeping Operations?
(Contexto Internacional vol. 39(2) May/Aug 2017 – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais - Brasil).
André Panno Beirão *pág. 38-51*

Las opiniones vertidas en esta publicación electrónica son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la Escuela de Guerra Naval.

Editorial

Seguimos navegando y en esta pierna hemos cruzado el ecuador del año lectivo. Lentamente estamos cobrando velocidad luego de la obligada

disminución de actividades que conllevó enfrentar la situación de emergencia sanitaria. Nuevamente los oficiales de nuestra Armada han retornado a las aulas y continuamos con la derrota trazada. Así mismo durante este lapso de tiempo hechos luctuosos han sucedido y nuestra principal obligación es recordar el permanente riesgo inherente a nuestra profesión y aprender de la experiencia para mejorar en el futuro.

Nos ocuparán por tanto en esta edición diversos artículos. En primera instancia recordaremos naufragios y accidentes marítimos porque de todo insuceso debemos rescatar una lección aprendida. Luego abordaremos las diferentes concepciones de seguridad y defensa y de como se entrelazan para afrontar las nuevas amenazas de la incierta realidad actual. Nos introduciremos en los conceptos de guerra híbrida, irrestricta y zona gris, y como afectan la realidad estratégica y los sistemas de defensa de nuestra región. Al tiempo que en nuestro instituto nos adentramos en las cuestiones estratégicas en los Cursos de Estado Mayor General y de Pasaje de Grado de Capitanes de Fragata para Capitanes de Navío, exploraremos las concepciones de la escuela estratégica portuguesa, un país con intereses marítimos de gran importancia y que representan una indiscutible referencia para su estudio. Finalmente dedicaremos nuestra atención a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y en particular a las que se desarrollan en el ambiente marítimo, con una interesante visión desde Brasil, país que a través de su Armada ha liderado la MTF (Maritime Task Force) de UNIFIL, en Líbano.

Al igual que en anteriores ediciones, para estimular a nuestros lectores en la práctica de otros lenguajes, presentamos un artículo en portugués, y otro en inglés. ¡Les deseamos una excelente lectura!

CN (CG) José Manuel Ruiz Tocci
Director de la Escuela de Guerra Naval



316

Boletín del Centro Naval 852
SEP / DIC 2019

NAUFRAGIOS. DE LA TRAGEDIA AL APRENDIZAJE

Alberto Gianola Otamendi

Fotomontaje de la época
para ilustrar el naufragio
del Siro en la prensa
(FOTOMONTAJE MUSEO NAVAL)





Introducción

Las crisis suelen servir como disparadores de nuevas oportunidades para aquellos que se encuentran permeables a buscar la salida. De la misma manera, aquellas mentes abiertas al análisis de las causas de un incidente tratan de determinar los factores que condujeron a esa situación, para que sirva de enseñanza y para aprender de ella.

Con frecuencia, nos quedamos en el dolor, sin superar el duelo, pero hay numerosos ejemplos de la historia que nos sirven de modelo de aprendizaje y de superación positiva. Para eso sirve el estudio del pasado. Antiguamente, se editaba un folleto periódico de análisis de sumarios y de peritajes de averías y de colisiones. Era ilustrativo y educativo.

La reciente pérdida del submarino ARA San Juan es una tragedia que se ha magnificado con ribetes mediáticos y debates políticos. Sin embargo, no ha sido el primer hundimiento de una nave argentina ni el que se cobró el mayor número de víctimas. Repasemos algunos casos propios y ajenos.

Indudablemente, el hundimiento más famoso lo protagonizó el transatlántico RMS Titanic. Ocurrió el 15 de abril de 1912 en las frías aguas del Atlántico Norte; se cobró 1514 vidas entre las 2223 que transportaba. Adquirió magnitud cuando fue ampliamente divulgado en los medios de la época, porque se lo había presentado como inhundible en función de un diseño de compartimentación transversal y porque llevaba un pasaje de lujo. Al margen de consideraciones discutibles sobre el comportamiento de la tripulación y el procedimiento de abandono, se extrajeron otras notas determinantes para el futuro de la actividad naviera. Generó trascendentes cambios en las comunicaciones de rescate, en las normas del equipamiento para la

supervivencia en el mar, en el ruteo en zonas de hielo y en el diseño de la estanqueidad completa, también en sentido longitudinal y vertical. Del impacto que generó, surgió la convención internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS, 1914). En otro episodio similar en buques de pasajeros de esa época, el vapor español Príncipe de Asturias sumó 452 muertos en 1916, en las costas del Brasil.

El acorazado USS Indianápolis fue torpedeado por un submarino japonés en la Segunda Guerra Mundial. Entre las curiosidades del caso, que adquirió dimensiones de novela, se cuenta que el hundimiento se produjo ya finalizado el conflicto, dado que el comandante nipón desconocía la rendición de su país. Tras el abandono de la nave, casi la mitad de los sobrevivientes originales fueron atacados por tiburones. Por el carácter secreto de su misión, vinculada al lanzamiento de las bombas atómicas, su pérdida no fue advertida, lo que demoró la búsqueda de naufragos, que siguieron muriendo de sed y de insolación. Tres días después, un avión descubrió los escombros, y se inició su rescate. Perecieron 883 de sus 1169 hombres. El estremecedor hecho originó un severo e injusto juicio militar, en el cual incluso declaró el comandante japonés. También motivó la profunda revisión del sistema de información y de control de movimientos de buques y de aeronaves. Nuestra Armada Argentina abreviaría de esa fuente al establecer localmente los Mensajes de Movimiento¹ y las centrales de movimiento de los comandos de áreas y de bases navales. Para los buques civiles (mercantes, pesqueros, deportivos), se generaría el Servicio de Comunicaciones para la Seguridad de la Navegación en la República Argentina (SECOSENA)².

Usualmente se aprende más de los errores que de los aciertos, porque nos llevan a reflexiones más profundas.

El autor es Capitán de Fragata (R), Capitán de Ultramar y Capitán Ruvial. DPO Full Certificate y Perito Naval. Es Licenciado en Sistemas Navales (Instituto Universitario Naval [INUN]). Tiene un posgrado en Gestión de Desastres y Riesgos Naturales (USal). Es veterano de dos Misiones de Paz y Estabilización de la ONU (ONUCA en Centroamérica y MINUSTAH en Haití). Integró las direcciones del Liceo Naval Militar Dr. Francisco de Gurruchaga (en Salta, colegio secundario exclusivamente femenino), la Escuela de Operaciones y la Escuela Superior Conjunta de las FF. AA; en estas instituciones, también cumplió funciones docentes. Fue comandante de buques y de una escuadrilla en Ushuaia (Tierra del Fuego). Cursó una maestría en Gestión de la Educación de la Universidad Torcuato Di Tella.

¹ Definidos en la publicación reglamentaria NOROP 01

² A través de una serie de ordenanzas marítimas de la 8/69 a la 6/82—emitidas por la autoridad marítima nacional, la Armada Argentina, con estaciones costeras operadas por la PNA. Recordemos que la Prefectura Naval Argentina dependió operativa y administrativamente de la Armada Argentina desde su creación hasta 1984



Por el incremento del transporte marítimo de derivados del petróleo, la Organización Marítima Internacional (OMI) generó la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación por los Buques (MARPOL, 1973). Posteriormente, la presión de la comunidad ante varios eventos de buques tanqueros con derrames de hidrocarburos obligó a redactar, en forma tardía, el protocolo de 1978. Los casos marítimos más célebres son: el *Metula* (Magallanes, 1974), el *Exxon Valdez*, el *Prestige* (Golfo de Vizcaya, 2002) y la plataforma Deepwater Horizon (Golfo de México, 2012).

Citamos al *Metula* pues ocurrió en aguas del Estrecho de Magallanes, y su salvamento involucró al aviso ARA *Somellera*³. El superpetrolero *Exxon Valdez* adquirió celebridad no por haber cobrado vidas humanas, sino porque la impericia náutica de sus oficiales afectó seriamente un amplio ecosistema delicado y protegido. Las 37 000 toneladas de petróleo crudo derramadas el 24 de marzo de 1989 cubrieron 2000 kilómetros de la costa de Alaska e impactaron sobre la flora y la fauna marinas de la costa noroccidental americana. A raíz de ello, se cambió la legislación estadounidense y se emitió la Oil Pollution Act en 1990.

Por su parte, lo del *Prestige* fue aún peor, ya que su hundimiento a 250 millas de la orilla ibérica, con una pérdida de más de 65 000 toneladas de derivados de petróleo, devastó 2000 km de costa de Portugal, España y Francia, e impactó en una extensa zona pesquera. Se considera uno de los más complejos eventos de contaminación.



La plataforma Deepwater Horizon perforaba el pozo de Macondo en el Golfo de México cuando explotó, causó la muerte de 11 operadores y se hundió. Esto provocó un derrame calculado en más de 800 000 toneladas de crudo que cubrió las playas de Mississippi, Louisiana, Florida y Cuba. Es el peor daño accidental, ya que el mayor vertido intencional lo provocó Saddam Hussein durante la segunda guerra del Golfo (Irak, 2003). Por su parte, la peor tragedia en plataformas petroleras de *off-shore* corresponde al incendio de Piper Alpha, en el Mar del Norte, sobre la costa de Aberdeen, Escocia, en julio de 1988. Se cobró 167 vidas entre operarios y rescatistas. Muchos no llegaron a evacuar la instalación ni a tomar medidas de control inmediatas, pues la mayoría de los jefes y los supervisores murieron en la sala de control, en la primera explosión. Su revisión originó las Off-shore Installations (Safety Case) Regulations (1992) y varias normas operativas de seguridad.

La Armada posee, en su larga estela de tiempos de paz, un número de eventos luctuosos que marcaron distintas generaciones de marinos y proveyeron dolorosas lecciones. ¿Las hemos capitalizado a largo plazo?

La Rosales, el Fournier, el Guaraní, el Ushuaia y el



³ Sugerimos El caso Metula, de Jorge F. Schwartz, Instituto de Publicaciones Navales, Bs. As., 1978.

Leonor son, entre otros, negras perlas de un rosario de siniestros mayormente evitables.

La torpedera Rosales naufragó frente a Cabo Polonio, Uruguay, en 1892⁴. Era un buque moderno, recientemente incorporado, pero pequeño⁵ para un viaje transoceánico. La marinería no tenía, entonces, un sistema de reclutamiento y de formación apropiado. Luego de una colisión, las reparaciones de su casco remachado nunca fueron completadas. El 9 de julio, los golpes de mar de un temporal reabrieron las chazas debilitadas y generaron una imparable vía de agua. En una evacuación muy cuestionada, se perdieron más de 70 tripulantes. Su número quedó siempre en dudas. El sumario militar se transformó en un juicio mediático, en que se debatieron las principales corrientes en pugna política.



El rastreador *Fournier* había sido construido en la Argentina y tenía apenas 10 años de uso cuando se perdió en aguas del Estrecho de Magallanes el 21 de septiembre de 1949. Toda su tripulación, de 77 personas, falleció ahogada o de hipotermia. Aunque se desconocen las causas del naufragio, las condiciones reinantes eran de mal tiempo. Y pese a que el buque tenía veteranía en la zona austral, la ruta de los canales era poco transitada

por las disputas con Chile, y la cartografía era pobre. Constituye, numéricamente, el hecho más significativo.

El remolcador *Guaraní* (R-7) era de 1945 y fue adquirido a los EE. UU.⁶ en 1946, luego de la Segunda Guerra Mundial. Más tarde, fue reclasificado como buque de salvamento y transferido a Ushuaia. El 14 de octubre de 1958, se lo destacó al estrecho de Drake, para servir de apoyo a un vuelo de evacuación médica de la Antártida. Antes de zarpar, las malas condiciones climáticas hicieron dudar sobre su capacidad para afrontarlas. Se perdió horas después, en un fuerte temporal, al sudoeste de Isla Nueva (7 millas al sur de Cabo Hall), con sus 38 tripulantes. En sus últimas comunicaciones, entrecortadas, reportó que golpes de mar, durante la tormenta, le habían arrancado parte de la tapa de bodega e inundado la sala de máquinas, por lo que buscaría refugio en la isla.

El transporte, luego reacondicionado como hidrográfico y balizador ARA *Ushuaia*⁷ (B-4 / Q-10), fue construido en el Arsenal Naval de Río Santiago⁸ en 1940. El 28 de octubre de 1973, navegaba en el canal Punta de Indio, en horas de la noche, cuando colisionó con el buque mercante *Río Quinto*. El choque impactó en la sección proel del hidrográfico y abrió un rumbo en el sollado de proa. Perecieron casi instantáneamente 24 de sus 65 tripulantes.

**Las tragedias y las pérdidas
nos obligan a un análisis
introspectivo de las
falencias que los
provocaron.
No debe quedar en la
búsqueda de culpables
cercanos, sino ahondar en
las causas raíz que
conducen al desastre.**

⁴ Guillermo A. Oyarzábal, La tempestad. Naufragio de la cazatorpedera Rosales y proceso a los sobrevivientes (1892-1894), Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, Bs. As., 2013.

⁵ Torpedera Rosales: eslora 64 m, desplazamiento 520 t.

⁶ Teniente de Fragata Francesco Venturini, Naufragio del Remolcador ARA Guaraní en una misión humanitaria en Tierra del Fuego, Departamento de Estudios Históricos Navales, Armada Argentina.

⁷ Balizador Ushuaia: eslora 70 m, desplazamiento 1275 t.

⁸ El Arsenal Naval de Río Santiago estuvo instalado en los fondos de la Base Naval Río Santiago. Es precursor del Astillero Río Santiago (ARS)(ex AFNE)



Sucedió que, al intentar dejar el canal para dar paso al carguero, el *Ushuaia* habría «verileado» y se cruzó al rumbo del *Río Quinto*. Ese abordaje sirvió para reforzar el estudio de la incidencia de los veriles de canal y del fondo cercano al casco en aguas someras. Esos efectos hidrodinámicos inciden sobre la obra viva de un buque, en función de su velocidad y su coeficiente de block (forma de su carena), y reducen el calado popel y, consecuentemente, su cinemática y su capacidad de gobierno, lo que genera, además, vibraciones en ejes de hélices. Hoy, en todo el mundo, se calcula el trimado dinámico o squat, y se establecen limitantes de margen bajo la quilla para la navegación en canales.

El yate *Leonor* era un velero clase sonar de la flota del Liceo Naval Almirante Brown, de 23 pies de eslora (7 metros). El 30 de agosto de 1991, en un viaje de instrucción de Río Santiago al puerto de Colonia, Uruguay, fue sorprendido por un frente de tormenta, conocido como Pampero. Se fue por ojo, y por el frío fallecieron el oficial y los cuatro cadetes de 5.º año que conformaban su dotación. La tragedia enlutó el colegio secundario y cambió considerablemente los planes de instrucción náutica de los institutos navales.

La lista de tripulaciones de aeronaves, barcos y vehículos anfibios es larga. Resulta ingrato

Todo naufragio, accidente o fatalidad nos deja dolorosas lecciones que debemos reconocer y capitalizar. Ese es el mejor homenaje a las víctimas.

omitirlos. Muchos pecios decoran la cartografía náutica. La mayoría de ellos guardan la nómina de los marinos cuyas almas acompañan los esqueletos de hierro. Todos ellos sirven de eterna advertencia, a los nuevos navegantes, de los peligros del área y la fugacidad de la vida. El anecdotario de camaretas de abordaje y de bares portuarios se nutre de leyendas y de fantasmas, de galernas y de tifones, de suertudos y de infortunios, de torpezas y de heroísmos. Y también de viejos lobos, que más saben por experiencias bien capitalizadas que por singladuras en papeles.



Somos propensos a asignar a un abstracto «destino» o a una providencial «fatalidad» el determinismo sobrehumano de hechos evitables. La casuística indica que más del 85% de los incidentes se corresponden a una concatenación de errores de procedimiento o fallas, algunos menores o inadvertidos, que se suceden o conjugan fatalmente. La mayoría de ellos son errores humanos. No siempre son atribuibles a las propias víctimas que pagan con su existencia o con secuelas. Los hay de toma de decisiones erróneas, de mala ejecución de procedimientos, de falta de mantenimiento, de controles o de tareas mal realizados, de supervisión impropia, de atención dispersa, de cansancio, de pobre coordinación de equipos de trabajo, de

comunicación inadecuada, de rigidez de mando, de carencia de información, de poca apreciación de la situación meteorológica, de insuficiente capacitación.



Muchas veces, las unidades no eran adecuadas para las misiones encomendadas o su estado operativo las hacía vulnerables o ya estaban vetustas.

En otros casos, las atribuciones pueden recaer fuera mismo de las naves perjudicadas, en sus comandos operativos o sistemas de alistamiento. Todo comandante o capitán tiene enormes responsabilidades, pero debe ser apoyado por su cadena de mando y logística.

Si volviéramos a disponer de las viejas publicaciones que llevaban la antología de estos casos, notaríamos las coincidencias o las reincidencias. Tal vez podríamos aprender para no tropezar de nuevo con los mismos escollos.

El mar perdona muchas veces, pero no siempre. La suerte da menos chances. Los cenotafios de los destinos navales se encuentran poblados de

El infeliz hundimiento del submarino ARA San Juan no ha sido ni el primero ni será el último. La vida marinera y el servicio de las armas conllevan un riesgo implícito que aceptamos con más valor que resignación.

nombres de pilotos, infantes y navales caídos en combate, abatidos por defender ideales republicanos y fallecidos en actos de servicio.

No nos acobarda su muerte, por el contrario, nos honra y nos guía. Cuarenta y cuatro marinos argentinos zarparon en el submarino ARA *San Juan* en navegación de adiestramiento y patrulla de control del mar. No han regresado a puerto. El fondo del océano se ha convertido en su apostadero, y allí yacen, en permanente memorial de los rigores de la naturaleza, los apremios de la vida militar y el riesgo inherente de ser marinero.

Este nuevo hundimiento demanda a la Justicia, al Ministerio de Defensa y a la Armada Argentina extraer conclusiones objetivas para no repetir errores y hacer de la Marina de Guerra una fuerza de combate eficaz, en constante aprendizaje.

BIBLIOGRAFÍA

*Historia y arqueología marítima
(www.histamar.com.ar).

*Gaceta Marinera.

*Depto. Estudios Históricos Navales, ARA



Panorama de Seguridad&Defensa

Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos - ANEPE



LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA



Dr. Jaime García C.

Consultor en materias Defensa/Seguridad
Profesor e investigador en temas estratégicos.

“No se trata de adecuar la estrategia a la realidad, sino que crear una estrategia para la realidad”

Uno de los peores errores que se pueden cometer en el ámbito académico es quedar anclado en definiciones como estatuas de sal. En el mundo de hoy el ámbito conceptual no puede ni debe ser contemplativo. Esto significa que no se debe adaptar la realidad a conceptualizaciones rígidas, sino que más bien crear las conceptualizaciones para dar cuenta de la realidad que es nueva, dinámica y cambiante.

Por ello, en la actualidad las definiciones del ámbito de la seguridad y defensa deben ser flexibles y tener la capacidad de entender el presente y leer el futuro, de acuerdo a las tendencias estratégicas que se van levantando en el planeta.

Sin embargo, para que ello ocurra, hay que poseer un conocimiento preciso de la realidad o para ser más explícito, del “aquí” y “ahora”.

En los últimos años ha habido avances en esta dirección, porque los modelos de organización preestablecidos han sido relevados por organizaciones que se estructuran de acuerdo a las misiones a llevar a cabo.

Desde una perspectiva teórica, tenemos los

tradicionales conceptos de seguridad y defensa como base de partida de la temática que dice relación con las fuerzas armadas y policías. La conceptualización no es simple ya que la seguridad es percepción, realidad, efecto y condición. Todas ellas, son variables propias del pensamiento humano y que al intentar colocarlas en la misma dimensión confunden la definición y conceptualización sobre qué es seguridad. Pasemos una rápida revista a cada uno. La percepción es lo que los individuos perciben, pero la realidad es la seguridad objetiva, o sea el grado de seguridad que se tiene de acuerdo a las capacidades reales. Por su lado, el efecto es el resultado global a nivel de Estado de la seguridad objetiva que se tiene, la que debe medirse con instrumentos técnicos y la condición es un atributo que el Estado logra o no, y que tiene más permanencia que la realidad, que es más contingente. Todo lo anterior, se encarna en los tipos de seguridad que se van proponiendo, las que estarán sujetas a percepción, realidad, efecto y condición.



En paralelo a lo planteado precedentemente, hay que aceptar la coexistencia de la seguridad global o integral con la seguridad ciudadana o interna, propia del ámbito policial, lo que lleva normalmente a confusión. Esto ocurre porque nuestro idioma, a diferencia del inglés, no tiene la capacidad de crear conceptos o definiciones instrumentales. En suma, comparten el mismo nombre (seguridad global y seguridad interna) y ello lleva a confusión por parte de quienes no tienen mayor vinculación con el tema. Por esa razón, es muy importante cuando se habla de seguridad aclarar si se refiere a seguridad global o a la seguridad interna también conocida como pública o ciudadana.

Como se sabe, el Estado es una organización jurídico-administrativa que es como una especie de caja de herramientas donde se guardan diversos instrumentos (llamémosles capacidades) orientados a resolver las amenazas, crisis o problemas que nos pudieran afectar y para afrontar en buena forma los desafíos. En resumen, el Estado se empeña en concedernos seguridad. Estos instrumentos son propios de cada sector que tiene como fin encargarse de una parte específica de la administración de la sociedad, en la que se involucra la seguridad de todos. Así, habrá un área encargada de proteger y dar seguridad a los ciudadanos (seguridad interna o pública) y otra se encargará de la seguridad del Estado y por ende de los ciudadanos protegiendo la soberanía de las fronteras. Esta última, tiene el nombre de *Defensa* y es una seguridad con minúscula tan sectorial como la seguridad ciudadana, pero que a diferencia de esta y por resguardar algo tan relevante y complejo como la seguridad del Estado y sus ciudadanos, hace que este tipo de seguridad, que se orienta hacia el exterior, deba integrarse con los otros sectores en una Política de Estado conocida como Política de Defensa. Por ejemplo, la Política de Defensa es una planificación y diseño de políticas que busca alcanzar la condición de estar seguros.

En consecuencia, si todos estos instrumentos de seguridad sectorial que tiene el estado,

funcionan en buena forma, integrarán sus éxitos en un solo gran resultado llamado seguridad integral, global o nacional cuyo *efecto* si es permanente y estable se constituirá como una *condición*.

El tema importante ahora es cómo se va a afrontar el futuro, enmarcados en esta estructura teórica. En lo general, la conceptualización opera y las instituciones saben moverse entre sus definiciones. Lo que lleva a pensar que la gran tarea de futuro será la definición del instrumento a emplear.

En la actualidad, tenemos enormes desafíos de seguridad, todos ellos complejos y muy difíciles de abordar, ya que están bajo el escrutinio del respeto de los DD.HH., los que resulta difícil complementar con la violencia legítima del estado. Por esta razón, la mirada del mundo está atenta a los conflictos tanto internos como externos. En consecuencia, no es posible soslayar esta advertencia, menos aún en países de bajo poder nacional y poca influencia internacional.

En estos tiempos nos aquejan importantes amenazas, como el narcoterrorismo, que es uno de los grandes desafíos a derrotar. Hay países donde operan con un alto nivel de capacidades de carácter paramilitar, dotados de armas con poder suficiente para enfrentar a un ejército de un país de mediano o pequeño poder. Ello ocurre principalmente en el mar, donde, por ejemplo, las embarcaciones de las marinas centroamericanas sucumben a la velocidad de las que poseen los delincuentes del narco. En vista de esa situación, hace algunos años propuse lo que llamé la “defensa instrumental”, que consiste en que ante un enemigo de ese calibre se empleen las capacidades equivalentes o superiores disponibles. Esto significa que se privilegiarán las capacidades que tiene el Estado, más que “amarrarse” a una respuesta prevista según una doctrina imperante. Por ejemplo, si para derrotar al agresor hay que emplear las FF.AA., simplemente se emplean. Esta opción, no opera en temas de seguridad interna, sino que solamente para ataques narcos que



claramente operan desde el exterior y agreden a la seguridad nacional. Esta situación la hemos visto en Colombia, Centroamérica y también México, donde las policías no son suficientes. En el fondo, se trata de no centrarse en el instrumento preconcebido a emplear por el Estado, sino que mirar el problema desde la amenaza a derrotar empleando las capacidades que sea menester.

En estos tiempos se habla mucho de la guerra molecular, que tiene más de 40 años. El francés Félix Guattari la define en su libro llamado “La revolución molecular”, en que piensa a la revolución como una rama de la filosofía natural. Guattari, asociado con su colega y connacional Giles Deleuze, quien en su día afirmó “no hay tiempo para la espera o el temor, hay que buscar nuevas armas”, han vuelto a la escena, después de sus muertes, renovados, y, recientemente, muy analizados por los expertos. A inicios de los años noventa, no sabemos si con conocimiento o no del libro de Guattari, el alemán Hans Enzensberger, define a las luchas propias reivindicatorias de la población como guerra civil molecular en las metrópolis. El ensayista y poeta alemán expresa que esta guerra civil molecular es resultante de un grado de fragmentación social que debilita la violencia legítima del Estado como resultante de fases de desarrollo y evolución posterior.

Por todo lo que ocurre, la seguridad interna o ciudadana, es lo que más preocupa a la población en estos tiempos. La defensa externa está subvalorada por la población, ya que el peligro de ataque por otro país no se ve inminente. Sin embargo, pese a los tanques y aviones, la gente corre el peligro de que un grupo de desalmados los pueda atacar en la calle o hasta dentro de su propia casa. De allí, se crean dos problemas; uno es cómo justificar el

empleo de las FF.AA. en tiempos de paz y; a la vez, cómo organizar una policía que sea capaz de enfrentar a delincuencias organizadas y que cada vez emplean armas más letales. Son dos desafíos complejos, ya que en el primero se puede caer en lo que he denominado “pretexto estratégico”, esto es, crear tareas para las FF.AA. y después buscarles un fundamento estratégico, y en el segundo, mantener policías sobrepasadas por la delincuencia y, por ende, inútiles.

Desde la perspectiva de la organización y considerando las amenazas que pudieran existir en la seguridad interna, se puede asegurar que el policía polivalente de antaño tendrá que dar paso a elementos especializados y la propia policía moderna tendrá que tener, al menos, una organización para controlar el orden y otra de organización militar (o constabulary) para derrotar a agresores de alto poder y que, sin ser ejércitos formales, atacan desde el exterior.

En estos días nos vemos enfrentados a una agresión nueva, cual es un virus de gran poder que ha obligado al planeta a tener que tomar medidas extremas. La lección que tenemos que extraer es que no es posible enfrentar amenazas de este tipo sin planificación y preparación previa. Esto exige tener planificaciones, coordinaciones y previsiones desde tiempo de paz ya que los incendios, terremotos y virus, también atentan finalmente contra la seguridad nacional.

Como lección nos queda que **“No se trata de adecuar la estrategia a la realidad, sino que crear una estrategia para la realidad”**.



Aplicaciones y desafíos de la guerra híbrida, irrestricta y zona gris para los sistemas de defensa latinoamericanos

Applications and challenges of the hybrid war, unrestricted war and gray zone for Latin American defense systems

Fernando E. Ventura¹

Resumen

En los últimos 20 años las formas de la guerra moderna han experimentado un cambio notable primando las formas no convencionales y nuevas dimensiones de conflicto, por sobre las formas y dimensiones convencionales. Abordaremos de forma sintética y aplicada al contexto latinoamericano, los conceptos de guerra híbrida, guerra irrestricta y zona gris, deteniéndonos especialmente en este último, que puede llegar a ser de gran relevancia en el futuro para países emergentes.

Palabras clave: guerra híbrida, guerra irrestricta, zona gris, seguridad nacional, guerra psicológica.

Abstract

In the last 20 years the forms of modern warfare have undergone a remarkable change, giving priority to unconventional forms and new dimensions of conflict, over conventional forms and dimensions. We will deal in a synthetic way and applied to the Latin American context, the concepts of hybrid warfare, unrestricted warfare and gray zone, especially stopping in the latter, that can become of great relevance in the future for emerging countries.

Keywords: hybrid war, unrestricted war, gray zone, national security, psychological warfare.

Recibido: 8 de septiembre de 2019 ~ Aceptado: 14 de noviembre de 2019 ~ Publicado: 20 de diciembre de 2019

¹ Licenciado y doctorando en Economía, profesor de Estructura y Política Económica en la Facultad de Cs. Económicas Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Correo electrónico: fventura@fcecon.unr.edu.ar



Introducción

A través de este ensayo procuramos hacer foco en la aplicación potencial y los desafíos prácticos que implican para los sistemas de defensa de países latinoamericanos de los tan nombrados pero poco estudiados conceptos de Guerra Híbrida (GH), Guerra Irrestricta (GI), y Zona Gris (ZG).

A tal fin, abordaremos este trabajo, primero recordando la conceptualización de los tres términos y las implicancias en la forma actual de hacer la guerra y procesar conflictos entre Estados y/o entes no estatales.

En segundo término trataremos de repasar los conceptos de defensa y seguridad nacional de algunos Estados latinoamericanos y explorar si éstos se adaptan, o podrían hacerlo, a los conceptos y formas referidas anteriormente.

En una tercera fase plantearemos interrogantes y posibles cursos de acción para la adecuación, cooperación y sofisticación de los sistemas de defensa de Estados latinoamericanos en general y sudamericanos en particular con el fin de una mejor adaptación a las nuevas realidades globales.

Guerra Híbrida, Guerra Irrestricta y Zona Gris, conceptos y realidades

El término Guerra Híbrida (GH) lo catapultó el Teniente Coronel (RE) Frank G. Hoffman de United States Marine Corps Reserve (USMCR) hacia el año 2007 conceptualizándola como: “la guerra híbrida mezcla la letalidad del conflicto estatal con el fanatismo y fervor prolongado de las guerras irregulares” y también, “la guerra híbrida incorpora un rango de diferentes modos de combatir incluyendo capacidades convencionales, formaciones y tácticas irregulares, actos terroristas, incluyendo violencia indiscriminada, coerción y desorden criminal” (Hoffman, 2007, p. 29), todo de forma “simultánea y adaptativa”. En definitiva es un tipo de guerra multimodal utilizada y aprovechada por “estados o grupos que seleccionan de todo el menú de tácticas y tecnologías y las mezclan de manera innovadora para encontrar su propia cultura estratégica, geografía y objetivos” (Hoffman, 2009,

p.5). A su vez, Hoffman define en otro trabajo el concepto de amenaza híbrida como “todo adversario que simultáneamente y medidamente emplea una mixtura fusionada de armas convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y comportamiento criminal en el espacio de batalla para obtener sus objetivos políticos” (Hoffman, 2009, p.1). Queda claro que la GH no sólo implica el uso de la violencia armada o física, sino que también se utilizan diferentes modos o métodos (algunos muy antiguos) para escalar gradualmente hacia una guerra abierta convencional o bien para encubrir distintas fases de la iniciativa estratégica dentro de una perspectiva de gradualismo estratégico.

Por otra parte los coroneles del Ejército Chino Quiao Liang y Wang Xiangsui en 1999 publicaron un revolucionario trabajo, denominado Guerra Irrestricta (GI), sobre la forma en que se abordarían los conflictos en el siglo XXI (con la particular y amplia visión china del tema). Este trabajo fue traducido en EE.UU. por un órgano de la CIA (Central Intelligence Agency) denominado FBIS (Foreign Broadcast Information Service) y encendió las luces de alarma en el mundo académico de la defensa estadounidense.

Liang y Xiangsui (1999, p.2) dicen que “la primera regla en la GI es que no hay reglas, no hay nada prohibido”, añadiendo la relación asimétrica entre Estados subordinantes y subordinados en el contexto internacional y cómo esta noción de guerra es la que aplican los denominados “Estados revisionistas” ya que “(...)las naciones fuertes hacen las reglas mientras que las que están creciendo rompen y explotan algunas...los EE.UU. rompen y hacen otras reglas nuevas cuando estas no se ajustan a sus propósitos, pero tienen que observar sus propias reglas o el resto del mundo no confiaría en ellos...”(p.2).

Asimismo estipulan que en la GI ya no sólo la violencia queda restringida a la esfera militar sino que se amplía el concepto de conflicto “usando todos los métodos, incluyendo fuerzas armadas o fuerzas no armadas, militares y no militares, letales y no letales, para imponer al enemigo a aceptar nuestros propios intereses” (p.7) y observan que existe una “relativa reducción de la



violencia militar, al mismo tiempo que observamos definitivamente un incremento de la violencia política, económica y tecnológica” (p.6). Se procura principalmente el control y sometimiento del adversario antes que la violencia y el aniquilamiento.

Para los coroneles, la GI es una guerra que combina medios militares (fuerzas armadas y especiales, armamento letal, espaciales) y no militares (psicológicos, diplomáticos, de inteligencia, económicos y financieros, cibernéticos), que coordina niveles de operación (estratégico, operacional y táctico), como también amalgama Estados nacionales y organizaciones nacionales o transnacionales de diversa índole, por último combina dominios de guerra (convencional, irregular, diplomática, psicológica, económica); para ellos la guerra combinada es “una forma de pensar y luego un método”.

A su vez, los autores plantean una serie de principios para ejercer la GI:

-Omnidireccionalidad: la guerra es omnidireccional en términos de espacios geográficos y en términos de espacios naturales (aire, tierra, agua, espacio ultraterrestre), no debe haber obstáculos ni puntos ciegos para las operaciones. La GI se libra en todos los espacios sociales, naturales y tecnológicos.

-Sincronía: la guerra se ejerce en distintos espacios y niveles en un mismo período temporal

-Objetivos limitados: los objetivos deben estar limitados a la potencialidad y eficacia de cada uno de los instrumentos utilizados; los objetivos deben ser realistas y asequibles.

-Medidas sin límites: usar o contar para su uso, con la mayor cantidad de medidas o instrumentos posibles.

-Asimetría: es una forma de pensar, en la que se busca el desbalance y los puntos débiles del adversario de forma permanente. Vale en este punto plantear la abarcativa definición de “asimetría estratégica” de Metz (2002, p.65): “en asuntos militares y de seguridad nacional, asimetría significa actuar, organizar y pensar de forma diferente al adversario para maximizar los esfuerzos relativos, tomar ventaja de sus debilidades y adquirir mayor libertad de acción. Puede ser política-estratégica, militar-estratégica,

operacional o una combinación que implica distintos métodos, tecnologías, valores, organizaciones o perspectivas de tiempo. Podría ser a corto o largo plazo. Asimismo, podría darse también como discreta o complementada en conjunto o con aproximaciones simétricas y tener una dimensión tanto psicológica como física”.

-Consumo mínimo: se consumen los mínimos recursos posibles a través de una actuación racional, tanto en la designación de objetivos, como en el uso de los recursos.

-Coordinación multidimensional: la coordinación de las distintas esferas, niveles o dominios del conflicto es primordial para lograr la sincronía y es una derivación lógica de la omnidireccionalidad. Implica estrategias y tácticos, civiles y militares, formados para actuar en este tipo de conflictos multidimensionales y transversales.

-Ajuste y control del proceso: al no haber planes o estructuras de pensamiento predeterminadas se debe evaluar, controlar y ajustar permanentemente todo el proceso de objetivos, ideas y acciones del conflicto con el fin de lograr las metas propuestas y mantener la iniciativa en todo el período.

El tercer concepto a observar es el más difuso pero el más interesante, hablamos de “Zona Gris” (ZG). Un primer abordaje para la definición de ZG se podría determinar a través del marco de las relaciones internacionales de un Estado, en el que “sin llegar a constituir una guerra abierta, ya no se corresponde con la normalidad de las prácticas internacionales en tiempo de paz” (Baqués, 2017, p.7). La ZG implicaría en términos generales que no se desea llegar al uso de violencia armada, ni mucho menos llegar a la guerra abierta, porque no sería redituable para los intereses del Estado en cuestión, por los costos y los riesgos que conllevarían tal tipo de acciones. Si las tácticas y estrategias de la ZG son respondidas por el enemigo con violencia armada es porque se cruzó el umbral de la ZG y se pasó a la guerra híbrida (GH) o guerra abierta convencional.

Los objetivos de la ZG pueden ser los mismos que los de una guerra abierta pero los instrumentos utilizados son otros (políticos, psicológicos, informativos, de movilización social, judicial, económicos, financieros, tecnológicos, culturales,



de sabotaje/ delincuencia, etc.), en algunos puntos se podría solapar con el concepto de GH en caso que se utilizara violencia armada al menos de forma limitada y encubierta. En cierta forma se aproxima a la definición de ZG el viejo concepto de “Political Warfare” (guerra política) conceptualizado por George Kennan (1948) como “el empleo de todos los medios del comando de una Nación para conseguir los objetivos nacionales “sin ir a la guerra” (short of war). Esas operaciones son tanto cubiertas como encubiertas”. Dicho concepto tuvo amplio uso durante casi todo el siglo XX, especialmente en la guerra fría; pero el de ZG abarcaría una dimensión ampliada, expandida por la cantidad de actores, instrumentos, variantes posibles en el siglo XXI; el caso del ciberataque a Estonia en 2007 tal vez sea uno de los ejemplos claves de la ZG en nuestro tiempo. Una definición omnicompreensiva de guerra política es la de Coronel (RE) Joe Celeski (U.S. Army): “El propósito de la Guerra Política es la de aislar, erosionar, manipular, extenuar, desgastar, agotar, derrocar, reducir, reemplazar, o crear condiciones para coaccionar a un gobierno o régimen beligerante para que asienta nuestros objetivos nacionales ‘sin ir a la guerra’” (Maxwell, 2014).

La ZG se caracteriza por circundar permanentemente en el terreno de lo ambiguo, del engaño, de la desinformación, de lo clandestino, secreto y encubierto, de la turbidez o inclusive lo sórdido; implica desgaste de actores, deslegitimación del enemigo, deterioro de su imagen externa, de su moral, de su voluntad de lucha, de su conciencia y cohesión colectiva, de su empobrecimiento.

La ZG plantea estrategias de mediano o largo plazo, en donde se pueden escalar o desescalar situaciones conflictivas exponencialmente, de forma gradual (raramente de forma intempestiva). Es compatible con las estrategias sin tiempo del pensamiento oriental (que generalmente se traducen en estrategias de largo o muy largo plazo para alcanzar los objetivos propuestos), no se plantea necesariamente concluir de forma definitiva el conflicto si no se obtuvieron todos los resultados esperados. Es

muy probable que el actor que se sienta cómodo y sepa operar en la ZG mantenga la iniciativa estratégica y tenga éxito en la consecución de los objetivos planteados.

La guerra política o el concepto más amplio de ZG al decir de George F. Kennan (1948) es la “aplicación lógica de la doctrina de Clausewitz en tiempo de paz”.

Para Michael J. Mazarr (2015, p.51) la “combinación de estos tres elementos: revisionismo mesurado, gradualismo estratégico e instrumentos y técnicas no convencionales, juntos dan cuenta de los orígenes y el carácter del conflicto de ZG”. Para dicho autor un conflicto de ZG se caracteriza por:

- Perseguir objetivos políticos a través de campañas cohesivas e integradas.
- Emplea instrumentos no militares y no cinéticos/violentos (non kinetic).
- Se esfuerza por permanecer por debajo de los umbrales clave de escalada o de la línea roja para evitar conflictos directos y convencionales.
- Se mueve gradualmente hacia sus objetivos en lugar de buscar resultados concluyentes en un período específico de tiempo.” (Mazarr, 2015, p.58)

Como vemos se remarca la idea de la utilización de instrumentos no violentos, de una alta coordinación e integración de las acciones políticas (dirigidas principalmente por civiles) y de una fina y sofisticada apreciación de la realidad y de la ejecución de los planes tácticos y estratégicos en un, generalmente, amplio período temporal. Las nuevas tecnologías, la variedad de instrumentos y la sofisticación política hacen cada vez más difusos, imperceptibles los límites entre la guerra y la paz, entre lo militar y lo civil, entre la victoria y la derrota. Por lo tanto es de vital importancia contar con abundante y buena información, bien analizada e interpretada para evitar potenciales percepciones erróneas de hostilidad, malentendidos y riesgos; un peligro muy presente en la ZG y que pueden llevar a escaladas peligrosas. En efecto, la disuasión clásica queda en entredicho si cada vez más países adoptaran doctrinas y utilizaran acciones de ZG o GI.



Tanto en la GH, GI y ZG, la guerra con actores proxies (aliados o sujetos utilizables), en territorios lejanos o adyacentes a los actores principales puede llegar a ser una constante, generalmente deseable, para evitar un desgaste y deslegitimación rápida que conduzca a la derrota estratégica en el conflicto. La estrategia debe contar siempre con un correlato de acciones táctico/políticas bien planificadas, ejecutadas y coordinadas. Un relato comunicacional lógico y creíble es una condición sine qua non para el éxito en la ZG. También es clave para el éxito en la ZG permanecer siempre bajo los umbrales de agresión que merezca una respuesta de igual o mayor envergadura, especialmente si esa respuesta pasa a ser violenta, en definitiva evitar una escalada rápida y violenta. Como ya decía Clausewitz en su magna obra, controlar la escalada violenta de una crisis es uno de los problemas más importantes de la estrategia; por lo tanto la ZG se mueve cómodamente en el estadio de la tensión y el litigio, sin llegar a la crisis (violencia puntual y esporádica) y mucho menos a la guerra.

Así como para Sun Tzu “los que ganan todas las batallas no son realmente profesionales, los que consiguen que se rindan impotentes los ejércitos ajenos sin luchar son los mejores (maestros del arte de la guerra)”, es decir, someter al enemigo sin luchar es la cumbre de la habilidad estratégica; el maestro de la lucha en la ZG es el que logra que el adversario no perciba fehacientemente la hostilidad manifiesta y los objetivos estratégicos a lograr por parte de su adversario. De hecho en estas conceptualizaciones de conflictos del siglo XXI existe una percepción de conflicto permanente, donde los períodos de paz y las relaciones diplomáticas de buena fe son circunstancias accidentales o transitorias; la regla es el conflicto.

Sin embargo si la lucha en la ZG se transforma en un conflicto de largo plazo es muy probable que obtenga la victoria, no sólo el que se equivoca menos y obtiene más victorias tácticas, sino especialmente el que conserve mayor capacidad de resiliencia, cohesión, una alta moral colectiva y conserve la voluntad de lucha.

La Defensa Sudamericana en su laberinto

En este apartado debemos destacar en primer lugar, la diferenciación e interrelación de los conceptos de “Seguridad Nacional” y “Defensa Nacional”. El primero abarca al segundo; la O.N.U. (1986) la define a la seguridad de la siguiente forma: “Es la situación en la que los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, por lo que están habilitados para proseguir libremente con su propio desarrollo y progreso”. Como se observa es una definición muy cercana o similar a la de soberanía en un sentido amplio. Por ejemplo, según el marco normativo ministerial de Brasil, a la definición anterior le agrega al comienzo que es “la condición que le permite al país mantener su soberanía, integridad territorial y promover sus intereses nacionales”, siguiendo luego una definición similar a la anterior (Ministerio de Defensa de Brasil, 2012). En el caso de Argentina posee una definición de seguridad nacional que es casi idéntica a la de la ONU. En los documentos chilenos se hace hincapié además en el alcance de los objetivos y resguardo de los intereses nacionales libre de riesgos, amenazas o interferencias (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2017). La seguridad no es un fin en sí mismo sino una condición para alcanzar el Bien Común.

Observamos cómo en casi todas las definiciones y conceptos de Seguridad y Defensa Nacional se repiten como objetivos o principios: preservar la soberanía e independencia política del Estado, la integridad territorial, los intereses, valores u objetivos nacionales, la posibilidad de alcanzar un desarrollo socioeconómico armónico.

Actualmente destaca el concepto de Seguridad ampliada o integral acuñada por Barry Buzan, Ole Waever y Jaap De Wilde en 1998, en el cual se interrelacionan la economía, la sociedad, la política, la cultura, el ámbito militar, es decir una concepción multisectorial, transversal y al mismo tiempo global u holística.

El concepto de “Defensa Nacional” es más específico ya que implica el desarrollo y empleo de capacidades o herramientas militares (y no militares, aquí hay un punto bisagra y conflictivo).

La defensa es uno de los factores o medios para alcanzar el estado o condición de “seguridad”.

En general, en la definición de defensa se recurre al término “todas las fuerzas de la Nación” sean materiales o inmateriales, militares o no, para hacer frente a una amenaza (voluntad de un agente hostil en condiciones de utilizar instrumentos de coacción) o agresión (acción violenta y hostil) externa; aunque para algunos países también puede ser interna o indistinta. Cabe recordar que el estadio anterior a la amenaza y agresión, es la precepción de riesgos y peligros latentes a los que se podría hacer frente y que son necesarios controlar.

Las políticas de defensa se plasman en estrategias o directivas emanadas de los ministerios respectivos, que suelen ser discutidas en consejos de defensa nacional, los cuales acostumbran reunirse esporádicamente en Latinoamérica, como también en las comisiones parlamentarias respectivas. En los últimos años los países europeos (incluido Rusia) han seguido el ejemplo estadounidense de conformar consejos de seguridad nacional y formular estrategias de seguridad nacional; todavía en los países latinoamericanos no se ha generalizado esta mecánica pero existen mayores consensos en que es el camino a seguir, debido a la mayor amplitud del concepto de seguridad, la posibilidad de interrelacionar y coordinar múltiples ámbitos civiles con los militares y de seguridad pública, como también abarcar el análisis y resolución de mayor cantidad de amenazas, como también de operaciones en la ZG.

En las conceptualizaciones occidentales en general, y latinoamericanas en particular, el énfasis está puesto en la perspectiva militar de la defensa nacional; dejando de lado otras visiones más holísticas, en donde la política, la economía, la tecnología y fundamentalmente la cultura nacional (incluyendo la estructura de valores y tradiciones comunes) no tienen el espacio que merecen si se pretende mantener la independencia, la soberanía, la integridad territorial, los intereses nacionales y alcanzar objetivos colectivos; tal como rezan los distintos conceptos de defensa que aparecen en directivas, estrategias, libros blancos y legislación de países

de la región.

También es cierto que en el pasado, las doctrinas de Guerra Total o Defensa Integral han llevado progresivamente a una militarización de las sociedades (de hecho, ha pasado en Cuba y pasa actualmente en Venezuela). Sin embargo, si la política de defensa adquiere un status de política de Estado a largo plazo, con una adecuada planificación y un amplio consenso social y político, cuanto más participación exista de organizaciones de la sociedad civil y cuanto más civiles adecuadamente formados en temas de defensa y seguridad tomen roles de liderazgo político y social, menor posibilidad habrá de militarización creciente de la sociedad. En este punto los países escandinavos, Austria o Suiza son ejemplos notables en dicho sentido.

Ahora bien, ¿cómo se coordina en la práctica la planificación y la acción de las fuerzas militares con las fuerzas no militares? En los papeles, existen en los países sudamericanos los consejos de defensa o los consejos de seguridad nacional, pero en general su eficacia y producción de políticas sostenidas en el tiempo son escasas, dudosas o directamente nulas. Muchas veces las políticas de defensa nacionales se han limitado, en cuestiones no militares o duales, a generar políticas tecnológicas sectoriales de producción y exportación de armamentos, de protección civil ante catástrofes o crisis, o bien una genérica legislación de movilización económica, industrial y humana ante un eventual conflicto bélico. En los últimos años se ha generalizado la preocupación por la ciberseguridad/defensa, muchas veces limitada a la seguridad de redes informáticas, internet y telefonía, siendo la seguridad/defensa digital un dominio mucho más amplio en tiempos de la tecnología 5G y de la digitalización de múltiples procesos productivos, financieros y de servicios sociales; sin embargo los países latinoamericanos lejos están de encarar este desafío como lo ha hecho Estonia por necesidad imperiosa de las circunstancias y con un fuerte apoyo de la OTAN (Joubert, 2012).

Por lo tanto este campo de la coordinación inter, trans o multidisciplinaria entre fuerzas militares y no militares es una materia central pendiente para casi todos los países latinoamericanos y de



vital importancia en tiempos de conflictos híbridos como los expuestos anteriormente.

Nuevas dimensiones, nuevos desafíos

A partir del permanente acicateo de agendas de seguridad y defensa no pensadas ni situadas desde la realidad latinoamericana se han generalizado terminologías, conceptos, doctrinas que deberían ser primero cuestionadas y si es necesario, revisadas o complementadas; por ejemplo: el término “nuevas amenazas”, el concepto de “planeamiento por capacidades”, la demonización de las denominadas “hipótesis de conflicto” que implica otro tipo de planeamiento complementario, vincular todo lo que implique una defensa total o integral a países con regímenes de tipo socialista o dictatoriales y podríamos continuar con una pléyade de conceptos y preconcepciones que muchas veces incomodan o hacen ruido a la hora de perfeccionar los sistemas defensivos de los países de la región.

Sin duda, en la actual realidad estratégica, en la que Estados Unidos en los últimos años ha vuelto a intentar reordenar su espacio de influencia en el hemisferio occidental,³ varios países latinoamericanos se han encontrado en la disyuntiva de alinearse o no a dicha estrategia de la potencia continental dominante. Algunos países ya cuentan con una tradición de alineamiento político y militar, otros responden a un alineamiento inestable y otros por cuestiones ideológicas o políticas han decidido rechazar esa visión estratégica. Sin duda, cuanto mayor es el tamaño del país latinoamericano, en términos de población, superficie, recursos, proyección estratégica; más complicado es responder a la presión política estadounidense con un alineamiento automático o acrítico. El retroceso notable de las instituciones de la UNASUR como el Consejo de Defensa Sudamericano y otros foros multilaterales regionales han influido en el repliegue de cada Nación a una política de defensa más doméstica y a una mayor eficacia del tutelaje de Estados Unidos, vía diplomacia, Comando Sur u otras agencias. Asimismo hay

otras potencias actuando en el subcontinente con intereses crecientes, China, Rusia y el Reino Unido; ya sea para ampliar mercados, para operar en el espacio de influencia estadounidense o como represalia a la actuación de los Estados Unidos en las zonas de influencia de China o de Rusia. En el caso del Reino Unido, lo haría para afirmar su posición en el Atlántico Sur y la Antártida, como también para ampliar su influencia y negocios en Latinoamérica en vista al post Brexit.

Ante este marco de inestabilidad y confusión estratégica sostenemos que los países latinoamericanos de mayor tamaño deben readecuar profundamente sus políticas, estrategias y sistemas de defensa. Algunos ya han comenzado la tarea hace varios años (Katsanos, 2017) pero todavía son incapaces de enfrentar la tipología de conflictos híbridos y multidimensionales descriptos, por diversos motivos, algunos organizacionales, de planeamiento, de financiamiento, pero especialmente doctrinarios y de formación.

Lamentablemente, contar con un mayor grado de autonomía nacional, que implica ejercer de modo efectiva la soberanía en las decisiones estratégicas y potencialmente sostener una neutralidad ante un conflicto regional o mundial, es una línea de acción muy costosa en términos de inversión de recursos de todo tipo. En general, contar con un sistema de defensa nacional que sea disuasivo y eficaz ante un conflicto en el siglo XXI es caro económicamente de sostener y esto debe ser comprendido cabalmente por la ciudadanía, porque la opción de delegar en una potencia regional o mundial la soberanía nacional también puede ser costosa en términos económicos, de prestigio externo, de dignidad nacional y especialmente en términos humanos (observar cantidad de bajas canadienses, australianas y neozelandesas en los conflictos que intervinieron en el siglo XX) para un país mediano o grande. Por otro lado, nada garantiza en este siglo el respeto de alianzas defensivas mutuas.

Los países latinoamericanos en general han experimentado en los últimos 50 años una

³ Entrevista a Joseph Di Salvo, subcomandante del Comando Sur USA, accesible en: <https://www.expreso.ec/actualidad/entrevista-subcomandante-josephdisalvo-fbi-eeuu-atentado-esmeraldas-farc-EC2105305>



creciente urbanización de su población y se ha profundizado la realidad de grandes espacios geográficos vacíos o semivacíos, mal comunicados, con abundantes recursos naturales y biodiversidad. Además en varios de ellos se percibe una debilidad en la gobernabilidad, estabilidad y fortaleza institucional del Estado y del sistema político, como también una escasa o poco diversificada estructura económica y una fragmentación social creciente. Dichos aspectos configuran las debilidades y potenciales amenazas de gran magnitud a resolver.

En primer lugar consideramos que los estamentos político-estratégicos de países latinoamericanos deberían comprender que es imposible plantear un sistema de seguridad y defensa serio sin el apoyo consciente de la ciudadanía y para que esto sea efectivo las políticas culturales, educativas y de comunicación social deben estar coordinadas y consustanciadas con los objetivos e intereses nacionales. El General Giap decía que Vietnam venció a Francia y a Estados Unidos no sólo porque tenía técnica de combate (doctrinas, entrenamiento, armamento moderno), sino especialmente, porque mantenía alta la moral o voluntad de lucha de todo el pueblo⁴. Trabajar sobre la voluntad de lucha de toda la nación, su capacidad de resiliencia ante catástrofes, fracasos y derrotas; fomentar su identidad, solidaridad, tradiciones, virtudes y conciencia nacional, es una misión ineludible y principalísima en este siglo ante estos tipos de conflictos que pueden derivar en generalizados en lugar de focalizados y probablemente sean de larga duración. Asimismo una conciencia nacional sólida es la mejor barrera ante campañas de acción psicológica de países o entes hostiles. Por otro lado, se debe contar con equipos de comunicación estratégica que sepan contrarrestar y operar en las turbias aguas de la *Information Warfare* (guerra de información/psicológica). En este sentido, mantener bajo control y armonía las influencias foráneas que llegan por diversas vías (ONGs, medios de comunicación, empresas multinacionales, agencias y embajadas extranjeras, largo etc.) es otra responsabilidad del Estado y de la sociedad civil en su conjunto.

No menos importante, es la necesidad de contar

con estrategias premeditadas ante bloqueos, sanciones e intervenciones económicas y financieras hostiles. En un mundo y una región con mercados abiertos o semiabiertos es extremadamente sencillo para agentes con poder económico suficiente crear problemas de extrema gravedad en los mercados financieros (bursátiles, bancarios, de divisas) y en el abastecimiento de productos de primera necesidad como alimentos, medicamentos, energía, materias primas y repuestos críticos.

En segundo lugar, los cuerpos diplomáticos, como también las comunidades de inteligencia (civil y militar) y los Estados Mayores de conducción militar y de seguridad pública de los países de la región, deberían adquirir un grado mayor de interrelación y cooperación en términos cualitativos. De estos estamentos nombrados, tal vez los más débiles son los de inteligencia externa y contrainteligencia (Ugarte, 2005), que en general no logran adquirir un nivel de profesionalismo y estabilidad acorde a las necesidades de seguridad cotidianas, más aun teniendo en cuenta que son la primera línea de acción de la defensa nacional y deben estar alertas todo el tiempo, sin descanso.

En este sentido, la capacidad de reconocimiento espacial y las comunicaciones gubernamentales seguras, se encuentran íntimamente relacionadas a estos altos niveles de conducción de los sistemas de defensa y seguridad, presentando falencias serias a resolver en varios países de la región en los últimos años por hechos de público conocimiento, como el espionaje estadounidense sufrido tanto por la presidenta de Brasil Dilma Rousseff, como por el presidente mexicano Enrique Peña Nieto, que salieron a la luz en 2013 (La Nación, 2013).

La seguridad de las instituciones del Estado y el normal cumplimiento del Estado de Derecho se pueden ver vulnerados rápidamente ante agresiones planificadas y coordinadas externamente, no solamente con homicidios o magnicidios puntuales, sino especialmente con sobornos y extorsiones sistemáticas o el *Law Warfare* (guerra judicial) tristemente célebre en

⁴ Entrevista televisiva a France Press en <https://www.youtube.com/watch?v=v4ngg7LgONQ>



los últimos tiempos. Una vez que un Estado pierde el monopolio de la violencia física legítima (y la disuasión), el monopolio de la fiscalidad, de la elaboración de las normas de orden público y la capacidad de ejercer el servicio de justicia, no sólo perdió la iniciativa estratégica, sino que comenzó su desintegración y por lo tanto también podría peligrar la supervivencia histórica de la Nación en su conjunto.

En tercer lugar, se debería morigerar todo lo posible o directamente desterrar de la formación de los militares occidentales en general y latinoamericanos en particular, la fobia, repulsión o desagrado por las tácticas y doctrinas de guerra irregular o no convencional (guerra de guerrillas, sabotajes, neutralizaciones selectivas, golpes estratégicos, acción directa de servicios de inteligencia, entre otras). Entendemos que dicho desagrado proviene, entre muchos factores, tanto de la tradición europea de “caballeridad” en la lucha armada; de la diferenciación clara de las fuerzas en contienda, como también de la población civil (explicitada y reglada en las convenciones y el derecho internacional); como también del combate en varios países latinoamericanos por parte de las fuerzas regulares estatales contra formaciones guerrilleras de distinto origen, en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta del siglo XX. Sin embargo, la guerra convencional de armas combinadas tal vez sea una rareza en algunos tipos de conflictos del futuro o deberá coordinarse adecuadamente su uso con los otros modos y dominios de lucha, especialmente con el combate irregular que probablemente sea la regla y no la excepción de aquí en más.

Unido a lo anterior, si la asimetría estratégica y la combinación de guerra convencional y no convencional adquieren una relevancia mayor, lo más probable es que se requieran más combatientes entrenados, esto implica más soldados voluntarios y reservistas (territoriales o de proyección) con entrenamiento periódico. Los conflictos del siglo XXI se encargaron de poner rápidamente en entredicho la ilusión, post derrumbe soviético, de que podía haber ejércitos chicos y potentes, prácticamente integrados por pocas brigadas livianas, fuerzas especiales y un

modesto apoyo aéreo. En este sentido, compartimos la opinión de que “si es pequeño, no es ni ejército, ni potente” (Riobó, 2011); por lo tanto, las fuerzas armadas convencionales y tecnológicamente avanzadas son tan imprescindibles como contar con tropas entrenadas en guerra no convencional. Asimismo, la cantidad de personal entrenado para el combate y la cantidad de equipamiento militar tiene que guardar relación con la cantidad de población, la superficie del país en cuestión y la cantidad de recursos económicos (naturales, industriales, financieros), como también científico-tecnológicos a defender; es decir, si el país tiene grandes dimensiones o gran cantidad de población deberá contar con fuerzas armadas numerosas en personal y equipamiento.

Por otro lado, es de vital importancia para los países latinoamericanos reconstruir su red de alianzas defensivas, políticas y económicas. Es casi imposible sobrevivir a un conflicto con grandes potencias mundiales o regionales sin contar con aliados que apoyen el esfuerzo de defensa en términos de armamentos y equipos militares, apoyo político/diplomático, apoyo económico (materias primas, energía, alimentos, medicamentos, activos financieros) y eventualmente tropas. La capacidad de movilización de recursos y personas es una faceta generalmente descuidada en los sistemas defensivos de países subdesarrollados, la cual requiere una legislación adecuada, logística aceptada y moderna, como también la configuración de una capacidad de almacenamiento seguro para todo tipo de recursos.

Las tácticas, equipamientos y armamentos A2/AD (antiacceso y denegación de área) son de fundamental importancia para bloquear, retrasar y posiblemente derrotar una incursión; los países latinoamericanos poseen, en general, defensas del espacio aéreo poco desarrolladas, como también las del espacio marítimo más allá de las 24 millas, de cursos fluviales, de redes de comunicación y digitales, de la infraestructura energética y de transportes; las cuales se vuelven fácilmente intervenibles, con poca redundancia de redes y una capacidad limitada de



reconstrucción rápida de infraestructura destruida a raíz de una catástrofe o un conflicto.

Si la realidad a contrastar por los países de la región es enfrentar a un enemigo superior en tecnología, medios, número de tropas y que eventualmente utilice armamento QRBN (químico, radiológico, biológico, nuclear) o electromagnético, se deberá tener en cuenta la posibilidad de contar con una amplia área de “Reducto Nacional”, donde se pueda ejercer una defensa elástica y en profundidad de largo plazo (convencional y no convencional) y esté asegurada la continuidad del gobierno del Estado agredido. Asimismo si la defensa de largo plazo descansa en una amplia cantidad de reservistas y eventualmente población civil reclutada, entrenada y armada; la cantidad de armamento liviano de todo tipo (antiaéreo, antiblindado, antipersonal, antimaterial) y sus municiones, deberán ser abundantes, bien almacenadas y estar en buen estado para su uso.

Queda claro que todos estos cambios no se podrán realizar en los países de la región si existen resistencias de tipo corporativo en las fuerzas armadas o subestimación de la problemática de seguridad y defensa por parte de

la dirigencia política, lo que podría equivaler a pérdidas irreparables de recursos, territorios o población. También es necesario señalar que estos cambios requieren inversiones de recursos económicos sustanciales, más aun si se pretende contar con autonomía tecnológica en equipamiento especializado, tal como lo enunciamos anteriormente.

Esperamos que este breve ensayo contribuya a poner en relieve algunos aspectos de la problemática actual a rever de la defensa y seguridad en América Latina, en relación a una mayor sofisticación de las formas de la guerra y el desarrollo de los conflictos. Si bien se entiende que en muchos países del subcontinente los problemas de seguridad pública son crecientes, gravísimos y prioritarios; es imprescindible una coordinación en algunos puntos de encuentro de la defensa nacional externa con la seguridad interna; sin embargo no se encuentra al alcance de este trabajo analizar dicha interrelación. Sí podríamos mencionar que para obtener un estadio de seguridad externa cohesiva y firme es imprescindible una seguridad interna consistente, estable y sin mayores sobresaltos institucionales.

Bibliografía

Aznar Lahoz, José Luis (2015). Evolución de los modelos de confrontación en el ciberespacio. Documento de Opinión 03/2015. Madrid, España. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Baqués, Josep (2017). Hacia una definición del concepto de “Gray Zone”. Documento de Investigación 02/2017. Madrid, España. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Baqués, Josep (2015). Las guerras híbridas: un balance provisional, DT 01, Madrid, España. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J (1998). Security: A new framework for analysis. London. Boulder: Lynne Rienner.

Clausewitz, Karl Von (1992). De la Guerra. Barcelona, España. Editorial Labor. Echevarría II, Atulio (2016). Operating in the Gray Zone: an alternative paradigm for U.S. Military Strategy. Carlisle Barracks: U.S. Army War College Press.

Hoffman, Frank (2007). Conflict in the 21th Century, the rise of Hybrid Wars. Arlington, Virginia. Potomac Institute for Policy Studies.



Taking a spoon to a gunfight. War on the Rocks. Accesible en: <https://warontherocks.com/2014/04/taking-a-spoon-to-a-gunfight/>

Mazarr, Michael (2015). Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press.

Metz, Steven (2002). Asimetría Estratégica. Military Review Mayo-Junio 2002.

Ministerio de Defensa de Brasil (2012). Política y Estrategia Nacional de Defensa. Brasília, Brasil.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2017). Libro de la Defensa Nacional de Chile. Santiago, Chile.

Moresi, Alejandro Aníbal (2018). Argentina, una paradoja estratégica. Documento de opinión nº5/2018. Madrid, España. IEEE.

Naciones Unidas (1986).Doc. A 40/553.

Riobó, Luis Eduardo (2011). Defensa Nacional y genética de fuerzas. Buenos Aires, Argentina. Edición del autor.

Suarez Saponaro, Jorge Alejandro (2007). Hacia las Fuerzas Armadas del siglo XXI. Buenos Aires, Argentina. Boletín del Centro Naval nro. 817.

Suarez Saponaro, Jorge Alejandro (2016). La crisis de las Fuerzas Armadas Necesidad de su reconstrucción y transformación. Buenos Aires, Argentina. Revista Defensa y Seguridad. Nro. 86/87.

Sun Tzu. El Arte de la Guerra. Versión de Thomas Cleary (1993). Madrid, España. Editorial EDAF.

Tepedino, Sebastián (2017). Guerra Irrestricta, guerra civil molecular y guerra híbrida. Tres modos de hacer la guerra en el siglo XXI. Blog Espacio Estratégico. http://espacioestrategico.blogspot.com/2017/09/guerra-irrestricta-guerra-civil_12.html

Ugarte, José Manuel (2005). La relación entre inteligencia y política, y sus consecuencias en las estructuras y normas de los Sistemas de Inteligencia. Brasília, Brasil. Accesible en: <https://fas.org/irp/world/argentina/ugarte.pdf>

Ugarte, José Manuel (2016). Actividad de Inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas de futuro. Revista Política y Estrategia Nº 127, 2016, pp. 37-74. Buenos Aires, Argentina. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Young, Gerardo (2006). SIDE La Argentina Secreta. Buenos Aires, Argentina Editorial Planeta.

O que é a estratégia? Uma apresentação crítica a partir da escola estratégica portuguesa

What is Strategy? A critical Presentation from Portuguese Strategic School

¿Qué es la estrategia? Una presentación crítica desde la escuela estratégica portuguesa

ANTÓNIO HORTA FERNANDES

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa/Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), Portugal

RESUMO: Os estudos estratégicos, ou simplesmente a estratégia, na denominação clássica continental, têm sido alvo de um renovado interesse, mormente nos meios académicos. Assiste-se na península ibérica ao emergir de uma escola espanhola, a par da consolidação da escola estratégica portuguesa, a decadência da preponderância exercida pela escola francesa, tendo como contrapartida o reforço das escolas anglo-americanas. O presente artigo procura apresentar uma renovada perspectiva da estratégia, em torno da teoria geral da estratégia, formulada a partir da escola estratégica portuguesa, da qual, no mesmo passo, faz uma sucinta apresentação. Nesse sentido, em primeiro lugar traça-se uma panorâmica das linhas-mestras que pautam a escola estratégica portuguesa, em particular aquelas estabelecidas pelo seu refundador, o general Abel Cabral Couto. Com base nessa leitura, que serve de chave crítica, abordam-se algumas definições de estratégia relevantes, oriundas do meio anglo-saxónico, que manifestam um franco reducionismo, porque assentes na predominância do vector militar, sem razão histórica, ontológica e epistemológica que o justifique. A crítica desse quadro conceptual, vai permitindo apresentar, por contraponto, o quadro conceptual continental que reproduz o melhor que se tem feito no âmbito dos estudos estratégicos em resposta às alterações históricas pós-Segunda Guerra Mundial, as quais obrigaram a desenvolver modalidades de confrontação bélica e de gestão estratégica da violência distintas da militar, mas detendo a mesma legitimidade, em pé de igualdade com o vector militar. Por fim apresentamos uma proposta sintética do que é a estratégia e qual o seu enquadramento, ainda a partir das reflexões acontecidas na escola estratégica portuguesa. No caso das reflexões acontecidas na escola estratégica portuguesa, são de relevar os avanços produzidos por Francisco Abreu na tentativa de transposição para a rivalidade inter-empresarial da matriz da estratégia; a visão inovadora de António Paulo Duarte acerca do significado de guerra absoluta, implicando uma nova exegese de Clausewitz, que terá sido uma *première mondiale*, além de uma revalorização do próprio conceito de guerra enquanto génese positiva de novos estados de vida; e ainda a defesa da estratégia como ética do conflito, prudência para além de toda a prudência como o objectivo final de encurralar a guerra, por parte de António Horta Fernandes. Todos estes avanços, entre outros, têm colocado a escola estratégica portuguesa na vanguarda dos estudos estratégicos, pelo menos no que concerne aos fundamentos teóricos do campo disciplinar.

PALAVRAS-CHAVE: Estratégia, Guerra, Estratégia militar, Escola estratégica portuguesa, Ética.

ABSTRACT: The strategic studies, or plainly strategy, as in the classic continental denomination, are being the target of a renowned interest, namely within the academic world. In the Iberian Peninsula, the rise of a Spanish school takes place, side by side with the consolidation of the Portuguese school, the decline of the prominence of the French school, and, as a counterpart, the reinforcement of the anglo- American schools. The present article intends to present a renowned perspective of strategy, around the general theory of strategy, elaborated from the strategic Portuguese school, of which, at the same time, a brief presentation is done. Accordingly, in the first place, an over view of the main lines that rule the strategic Portuguese school is drawn, particularly those established by its re-founder, general Abel Cabral Couto. From there, using it as key review, we approach some of the relevant strategy definitions, issued from the anglo-saxon midst, that display an overt restriction, since they are based on the prominence of the military vector, without historical, ontological, or epistemological reason to justify it. The review of that conceptual frame, will allow to present, by counterpoint, the continental conceptual frame that reproduces what best has been made in the ambit of strategic studies as an answer to the historical changes post-Second World War, that forced the development of warfare and management confrontation modalities other than the militaries but keeping the same legitimacy equal to the military vector. Lastly, we present a synthesis proposition of what is strategy and its frame, still set from the reflections within the Portuguese strategic school. In the case of the reflections that took place in the Portuguese strategic school, are relevant the advances made by Francisco Abreu in the attempt to transpose the strategic matrix into the rivalry between companies; the innovative vision of António Paulo Duarte about the meaning of absolute war, implying a new exegesis of Clausewitz, which would have been a *première mondiale*, besides a revaluation of the very concept of war as a positive genesis of new states of life; and also the defense of the strategy as an ethic of the conflict, prudence beyond all prudence with the final objective of cornering the war, by António Horta Fernandes. All these advances, among others, have placed the Portuguese strategic school at the forefront of strategic studies, at least as far as the theoretical foundations of the disciplinary field are concerned.

KEYWORDS: Strategy, War, Military strategy, Portuguese strategic school, Ethics

Recibida: 20 de junio de 2018. *Aceptado:* 10 de junio de 2019.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 5, No. 2, (2019), pp. 21-38.

<http://www.seguridadinternacional.es/revista/> ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.10.2>



PROLEGÓMENOS

Na actualidade há um incremento no interesse dos estudos estratégicos, a despeito de alguns meios na ciência das Relações Internacionais, nomeadamente no âmbito dos estudos críticos de segurança, considerarem os estudos estratégicos atávicos, senão mesmo reacionários, identificados com as perspectivas realistas mais duras, centrados em excesso ainda nas questões militares, esquecendo as dimensões não militares da hostilidade, ou que causam hostilidade (a dirimir militarmente), as quais apenas o conceito de segurança reflectiria com rigor; como se a estratégia se restringisse ao conflito militar e a segurança fosse um conceito optimizado para se substituir à estratégia (Krause & Williams, 1997: 33). Na realidade, há uma tendência na literatura de língua inglesa, de que não iremos discutir as razões e a etiologia no presente artigo, para remeter para o conceito de segurança tudo aquilo que não cabe no conceito de estratégia, tomado de forma restritiva. Nas primeiras décadas do século XX já tinha acontecido o mesmo com o conceito de defesa. Porém, a reiteração do fenómeno é hoje muito menos aceitável; e menos ainda será aceitável se levarmos em consideração os perigos que o conceito de segurança acarreta, pelo menos na opinião de alguns autores (Fernandes, 2014). Em bom rigor, nessa tendência da literatura em inglês existe um pressuposto assumido acriticamente que não é mais do que um preconceito contra o realismo, o qual, mesmo podendo ser legítimo não tem de se estender à ciência estratégica. Por outro lado, estamos igualmente diante da óbvia necessidade dos criadores do campo autónomo de estudos de segurança fazerem valer a sua autonomia.

Na verdade, um tal preconceito não parece nascer do nada. Para as correntes realistas nas Relações Internacionais, aquelas esmagadoramente maioritárias até há alguns anos, a estratégia não era mais do que uma parte (fundamental é certo) da materialização

do poder, em particular, do poder militar. A disciplina estratégica ou era uma temática estritamente prática, ou a teoria dessa prática não era mais do que uma fatia da teorização sobre as relações de poder. Já as escolas pós-positivistas, em confrontação com os realismos, herdaram, no entanto, destes e no essencial a sua visão da estratégia. Julgaram-na ora como um instrumento político de natureza prática arcaizante, ou mesmo reacionário, como dissemos, ou então viram simplesmente na estratégia uma fatia, especialmente militarizada e virulenta, da teoria do poder que se repudiava; em todo o caso, uma matéria serôdia e a descartar. Esquecendo que o evoluir da estratégia tem uma longa história, com um percurso disciplinar e epistemológico próprio, havendo estrategistas, isto é, teóricos da estratégia, afins aos realismos e outros que lhe são ou foram avessos.¹

É certo que uma vez mais esta leitura enviesada da estratégia não brota do nada, não nasce do vazio, pelo contrário, parece coerente com as interpretações feitas nos meios anglo-saxónicos pelos estrategistas dessa origem – não nos podemos esquecer que as Relações Internacionais têm sido preferentemente uma ciência moldada nos meios anglo-saxónicos, de acordo com os critérios metodológicos e conceptuais que vão tendo vigência neles -, os quais tendem, como veremos, a centrar a estratégia em torno do *hard power*, muito concretamente, à volta do vector militar.

Porém, antes de nos debruçarmos sobre as insuficiências da teoria da estratégia nos meios estratégicos anglo-americanos, permita-se-nos apresentar as linhas-mestras daquilo que vem sendo designado por escola estratégica portuguesa, até porque a interpretação da estratégia veiculada no presente artigo, bem como o debate crítico subjacente dependem e estão em função das coordenadas do saber estratégico desenvolvido no seio da escola portuguesa.

¹ Para uma visão mais circunstanciada, em termos conceptuais, das imbricações entre os estudos estratégicos e as Relações Internacionais, veja-se (Fernandes, 2010: 151-172).



A ESCOLA ESTRATÉGICA PORTUGUESA

Convém antes de mais lembrar que o filão de uma eventual cultura estratégica (falamos em *eventual* porque não pretendemos agora discutir a validade do sintagma conceptual *cultura estratégica*)² anglo-saxónica não é o único nem foi sempre o predominante, e não deteve nem detém de todo o monopólio do saber estratégico. Durante um tempo bastante apreciável no pós-Segunda Guerra Mundial, a escola francesa foi determinante. Nela pontuaram nomes como André Beaufre, Lucien Poirier, Jean-Paul Charnay, ou Hervé Coutau-Bégarie, legado ainda hoje plasmado na revista *Stratégique*. A escola francesa foi uma escola de vanguarda, mãe da hodierna estratégia, muito por força de ter feito descolar a teoria estratégica da estratégia militar, sem a perder no campo de vago e não agónico das manifestações pseudo-estratégicas. Contudo, também hoje a escola francesa parece titubear na relação com o seu espantoso património herdado, e tende aqui e ali ao reducionismo por via anglo-saxónica, como se pode constatar numa publicação colectiva que de alguma forma pretende fazer o ponto de situação dos estudos estratégicos em França, na sua relação com os estudos da guerra. Referimo-nos ao livro colectivo *Guerre et Stratégie. Approches, concepts* (Henrotin, Taillat et Schmitt, 2015). É que há uma tendência para pôr a ênfase no vector militar, nos termos do quadro definatório, não justificada epistemologicamente.

É de salientar igualmente que em Espanha parece estar a criar-se uma verdadeira escola estratégica, em torno ao GESI (*Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*), sediado na Universidade de Granada, estabelecendo igualmente frutíferos contactos com um conjunto de investigadores, muitos deles ligados ao GERD (*Grupo d'Estudis sobre República i Democràcia*), da Universidade Autónoma de Barcelona, os quais pretendem criar um nicho próprio no âmbito dos estudos da guerra. De resto, estas sinergias transversais talvez permitam superar um

especialismo excessivo que, por questões concorrenciais internas, tende a pautar demasiado o mundo académico anglo-americano. É a vantagem de quem chega depois e argutamente procura evitar erros alheios.

Pois bem, a escola estratégica portuguesa é herdeira da escola francesa, da sua amplitude de miras, e o seu nascimento ocorre no momento em que o pensamento estratégico francês, por intermédio de Beaufre, ganha velocidade de cruzeiro.

Podemos começar a falar numa escola estratégica portuguesa nos idos de 60 do século XX, em torno à figura do brigadeiro Kaulza de Arriaga, fundador da Escola, sediada então no Instituto de Altos Estudos Militares (hoje, Instituto Universitário Militar), onde pontuavam também figuras como Lopes Alves, para já não mencionar o criador do Instituto da Defesa Nacional, inicialmente Instituto de Altos Estudos da Defesa Nacional, general Câmara Pina. Não se pense, porém, que esta incidência militar correspondia a uma visão estritamente militar da estratégia.

Acontece que havia pouco que a estratégia se libertara dos estreitos limites do militar, sendo natural que fossem os militares a cultivarem-na, ora de uma forma clássica, ora de uma outra forma, que à altura e só então começava a ser de aceitação mais consensual: referimo-nos à ideia, e também à prática, a que não são alheias as imposições concretas da guerra fria e das guerras coloniais, de que a estratégia tinha outras valências para além da militar, podendo todas elas serem integradas debaixo de conceito de estratégia total ou integral, correspondente à manobra geral do Estado, ou de qualquer outro actor político. Aliás, para se aquilatar de quanto neste período, ao nível dos fundamentos, a escola estratégica portuguesa não foi meramente epigonal e passiva na recepção das inovações, que provinham quase todas de França, com excepção da figura de Liddell Hart, atente-se no conceito de estratégia estrutural, que em

² Sempre podemos adiantar que a ideia de *culturas estratégicas* é boa, embora, em rigor, devesse ser um truísmo, não fosse a base behaviorista que se teve de ultrapassar. Para uma síntese qualificada da noção de cultura estratégica, veja-se (Wasinski, 2015).



França, pensando em Lucien Poirier, por exemplo, tem uma tradução menos elegante e menos conseguida semanticamente, sendo designado por estratégia de vias e meios (Poirier, 1987: 121 e ss.). O conceito de estratégia estrutural é uma criação de Kaúlza de Arriaga – em qualquer caso, é preciso acrescentar, a modalidade francesa de estratégia de vias e meios inclui o genético, o operacional e aquilo que podemos designar de estrutural *tout court*, pelo que não tem uma identificação tão precisa quanto na escola portuguesa. Além do mais, a estratégia de vias e meios é classificada como um modo da estratégia, tal como as estratégias ofensiva e defensiva e não como uma charneira entre a estratégia integral e as estratégias gerais, a posição da escola portuguesa, na esteira de Beaufre.

Mas não se deve pensar que esta reflexão estratégica adulta foi criada a partir de uma importação de França puramente teórica. A sua genealogia mais próxima entronca nas teorizações acerca da guerra subversiva, com as suas concomitantes estratégias de subversão e contra-subversão, desenvolvidas também nos inícios da década de sessenta. Esse extraordinário filão reflexivo, vertido na publicação, em cinco volumes, *O Exército na Guerra Subversiva*, não será jamais desaproveitado e terá constância e desenvolvimento na concepção da estratégia total ou integral. Mas já antes, ao longo do século XX, o pensamento estratégico português foi estando ao nível do que melhor se fazia então no mundo. É certo que, aí sim, a maioria das vezes de forma mais receptiva que inovadora. Contudo, se pensarmos nas figuras de Botelho de Sousa e, sobretudo, em Pereira da Conceição, que nos anos 50 antecipa ou vai a par de Beaufre e de Liddell Hart, com a sua concepção de estratégia, a qual bem poderia ser no essencial a nossa, poderemos perceber quão enraizada em boas práticas e sólida fundamentação esteve desde início a escola estratégica portuguesa.³

O desenvolvimento da disciplina estratégica, a sua abertura ao mundo civil, mormente à

Universidade, bem como as mudanças políticas que ocorrem em Portugal na década de 70, acabam por dar um novo fôlego à Escola, permitindo-lhe alcançar parâmetros antes insuspeitados. Podemos mesmo dizer que a Escola sofre uma refundação decisiva em torno à figura do general Abel Cabral Couto, ponte entre as gerações anteriores (trabalhou sob as ordens de Kaúlza de Arriaga) e pivot de um núcleo de investigadores, todos seus discípulos. Certamente que Abel Cabral Couto nunca esteve sozinho. Lembremos a figura de Loureiro dos Santos, ou em áreas adjacentes, mas muito próximas, como é o caso da geopolítica, Pezarat Correia e Ferraz Sachetti. Lembremos igualmente a incontornável figura de Adriano Moreira, no cruzamento entre a Ciência Política e a Estratégia.

Mas não olvidemos, além dos já citados, o trabalho historiográfico e polemológico de António Telo, ou mais directamente estratégica, a reflexão do filósofo Viriato Soromenho-Marques. Nesta segunda fase, a Escola ampara-se novamente no Instituto de Altos Estudos Militares, mas agora também no meio universitário, de que se salienta o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, com a criação do Mestrado em Estratégia. Porém, o que não deixa nunca de ressaltar é a figura de Abel Cabral Couto, uma vez que é a ele que a Escola deve a sua especificidade, o seu cunho original, a começar pelo seu próprio trabalho, ainda hoje um *work in progress*.

Na realidade, pode dizer-se que Abel Cabral Couto é o refundador da Escola, de acordo com de um pensamento estruturado em três eixos, a saber: a dimensão do fazer, respeitante à acção propriamente dita, ao múnus do estratega; a dimensão do saber fazer, do apoio à decisão, do aconselhamento do príncipe, onde se cruzam a figura do estratega e a do estrategista, isto é, a interação de um saber mais experiencial com essa outra de um saber mais teórico;

³ Para uma valorização crítica do pensamento estratégico português sobre a guerra subversiva, bem como das figuras de Botelho de Sousa e de Pereira da Conceição, e da discussão de alto nível que este teve com Pires Monteiro acerca da extensão do horizonte estratégico, vide (Fernandes, 2004: 534-574).

finalmente, e não menos importante, o campo por excelência do estrategista, o da fundamentação teórica da estratégia, quer ôntica quer epistemológica.

Qualquer destas dimensões da estratégia é essencial, pois embora a estratégia seja em rigor uma disciplina de acção, sendo decisivo o seu ponto de aplicação, só o é enquanto disciplina praxista, práxis social, racionalidade social face ao conflito hostil, o que simultaneamente quer dizer acção e sentido da mesma. Trata-se daquilo que já foi denominado de *racionalidade social estratégica*: uma socialidade que gera fins próprios de carácter prudencial em face do conflito (no sentido forte de hostilidade e animoadversidade), em especial face à guerra, por causa da excepcionalidade bélica, que obriga essa socialidade a responder aos efeitos inusitados da violência bélica, aplacando-os.⁴ Dito por outras palavras, a estratégia é tanto um saber fazer fazendo, como um fazer sabendo o que se faz. Caso contrário, poderíamos estar diante de uma acção sem qualquer estratégia a montante. De qualquer forma, note-se que as próprias premissas teóricas são desde logo um encaminhar a acção de uma determinada maneira, quanto mais não seja porque estrategista e estratega se encontram no âmbito do apoio à decisão.

É por esta razão que nem Abel Cabral Couto, nem a escola portuguesa no seu todo, aceitam as soluções francesas tanto de Jean-Paul Charnay, como de Lucien Poirier, apontando para uma faceta meta-disciplinar, de alguma forma exterior à estratégia, que ambos designam de forma diferente; Charnay emprega o termo *metastratégie* (Charnay, 1990a: 188-189; e ainda, Charnay, 1990b: 213 e ss.), enquanto Poirier faz seu o neologismo *stratégique*, que tanta fortuna viria a ter em França (Poirier, 1987: 195, 199- 201). Evidentemente que a estratégia integral, a parte mais importante da acção estratégica, respeitante à grande manobra conjunto do actor político, não é a estratégia por antonomásia, apesar de a estratégia ser uma

disciplina eminentemente praxista. A reflexão sobre a natureza da estratégia e sobre o seu intrínseco evoluir, o seu enquadramento epistemológico particular (o seu modo de produção), o sentido do agir estratégico com relação aos fins políticos e aos fins supra-políticos são igualmente concreções da estratégia. Dir-se-ia que são as concreções fundamentais da estratégia, sem as quais a estratégia integral não teria norte, pois não estaria ancorada na realidade integral, inteira.



É por este último motivo, que nunca se procurou traduzir para português os termos *metastratégie* e *stratégique*, com que Jean-Paul Charnay e Lucien Poirier, respectivamente, procuraram, com as suas diferenças, acolher as dimensões não operativas da estratégia, a seus olhos muito importantes. A *stratégie* diria então respeito apenas à acção estratégica e à sua envolvência directa propriamente ditas. A nosso ver, criar um outro termo, como meta-

⁴ A racionalidade social estratégica é escorada numa unidade fundada num reconhecimento ideológico de base, o qual não garante mais do que um equilíbrio instável, por força da dialéctica de convergência/divergência de interesses dos diferentes membros dessa socialidade. Quanto mais recuarmos no tempo, mais unitária se apresenta uma dada racionalidade social estratégica. Pelo contrário, quanto mais nos aproximamos do nosso tempo mais essa unidade é minimal e muito aberta. Para um maior desenvolvimento deste conceito, vide (Fernandes, 2017: 409-410).

estratégia, seria dessangrar a estratégia de dimensões nucleares, não exteriores, mas interiores, basilares ao seu âmagô praxista. Abel Cabral Couto defende ser a estratégia contemporânea um fenómeno em todos os azimutes, que qualifica com propriedade e usando uma expressão feliz, como versão sinfónica da estratégia. A Grande Guerra lança as primícias decisivas para a ultrapassagem de uma estratégia ainda aperrada em exclusivo à servidão militar, em direcção à estratégia como recital de um instrumento a solo, nas palavras do estrategista português, característica da época da guerra total,⁵ uma estratégia em que o instrumento particular de natureza militar ainda é determinante, mas que está já envolvido por todo um conjunto de dimensões de apoio, mobilizadas entretanto, e que serão o embrião das futuras estratégias económica, diplomática (talvez esta seja logo, muito precocemente, a primeira a despontar), ideológica, cultural, comunicacional, entre outras possíveis. É a estratégia como concerto para um determinado instrumento. A versão a que chegámos, como é sabido, é a da estratégia integral, onde se procura que os diversos naipes de instrumentos, as diversas estratégias gerais, promovam harmoniosamente a manobra conjunta.⁶

É então esta marca de água que Abel Cabral Couto transmite aos seus discípulos, a qual tem permitido à escola portuguesa fazer um trabalho de vanguarda na teoria da estratégia, na área da investigação fundamental dos estudos estratégicos, sem descurar a história da estratégia, provavelmente único até ao momento.

Numa segunda vaga da Escola, e à parte autores que não se inserindo nela directamente têm colaborado com os seus membros, o caso de João Vieira Borges, na história da estratégia, Silva Ribeiro no planeamento estratégico, Mendes Dias na polemologia, Lemos Pires e Bruno Cardoso Reis, no cruzamento da estratégia, com a história e os estudos da guerra, devemos mencionar três discípulos directos de Abel Cabral Couto.

Desde logo, Francisco Abreu, que tem defendido, de forma pioneira, a legitimidade de uma estratégia empresarial, não como ramo particular de qualquer estratégia económica no seio da estratégia integral, mas pensando o mundo empresarial enquanto universo estratégico *de jure*, por analogia com o edifício da estratégia integral, e com este estabelecendo relações de afinidade estrutural. O estrategista português tem o cuidado de assinalar que não vê a competição empresarial como uma agónica regrada, antes uma luta pura e dura pela sobrevivência, critério maior, na sua perspectiva, para definir a estratégia (Abreu, 2002; Abreu, 2004: 180). Claro está que uma posição inovadora, e distante daquela em que a estratégia empresarial aparece acriticamente no mercado das ideias, comporta algumas dificuldades, das quais a principal talvez seja a relativa ao lugar epistemológico ocupado pelo cliente nessa agónica inter-empresarial, da qual não pode ser excluído de todo, embora de agónico em si a sua condição de cliente nada tenha.

António Paulo Duarte tem tido um originalíssimo contributo sobre as relações entre a guerra e a estratégia, nomeadamente na sua exegese inovadora do significado de guerra absoluta em Clausewitz, enquanto núcleo irreduzível último a toda a estratégia que se anicha no fenómeno bélico propriamente dito. Configurando a guerra uma fenomenologia que comporta no seu cerne uma enorme doze de sem-sentido, de caótica, para os seus diversos actores, a qual

⁵ É incontornável não confundir guerra total com estratégia total, o nome primeiro que foi dado à estratégia integral, mas que veio a ser substituído não apenas por parecer demasiado estático e estanque em relação ao dinamismo contido no campo semântico do vocábulo integral, nas línguas latinas, mas porque estava preso, e não apenas por vagas recordações, à época da guerra total. Não por acaso Beaufre, na sua primeira grande obra, datada de 1963, liga ambiguamente estratégia total e guerra total. É bem verdade que com o conceito de guerra total Beaufre quer significar em primeiro lugar ter a guerra fria levado a guerra a outras dimensões que não a militar, muito por força dos impasses militares a que a revolução nuclear deu lugar, e à consequente necessidade de dissuadir a guerra quente entre as principais potências nucleares. Não obstante, a expressão em causa ainda está condicionada pelas pautas da era da guerra total, do emprego simultâneo e intensivo de todas as formas de coacção, pois o próprio estrategista francês precisa que a guerra fria apresenta, no essencial, as mesmas características (Beaufre, 2004: 29).

⁶ Acerca da Estratégia e da guerra em Cabral Couto, veja-se (Couto, 1988; e ainda Couto, 2004: 215-230).



se repercute em todos os escalões, desde o técnico- tático ao estratégico, em todo o tempo. A guerra teria assim uma irreduzibilidade última ao nível da acção que seria não só especificamente bélica *qua* bélica, mas especificamente política, não no que diz respeito à teleologia política, mas ao momento cinético radical por excelência da acção política no seu exercício puro e soberano, exercício esse que a vem caracterizando na modernidade: o estado de excepção. Ao mesmo tempo, António Paulo Duarte tem procurado desenvolver uma nova visão da guerra, segundo a qual, a experiência da catástrofe da guerra é necessária, sem escamotear a dor e o sem-sentido aqui e agora da violência, para captar o sentido intemporal alojado no abissal, o da destruição como génese ou mesmo partogénese de novos estados de vida. O estrategista português não se limita assim a querer recuperar a tese do progresso civilizacional pela guerra, através de uma espécie de astúcia da razão, revestindo-a de novas e sofisticadas vestes, ou mesmo simplesmente a retomar, enaltecendo-a, a visão da guerra como momento necessário na marcha orgânica da história, segundo Jünger (Duarte, 2013: 34-65).

Já António Horta Fernandes tem desenvolvido trabalho em torno da ideia de estratégia como ética do conflito, prudência para além de toda a prudência. Com ela quer-se encontrar no exercício estratégico um instrumento que, *ab initio*, promove uma racionalização prudencial do conflito, com vista ao seu transbordamento por uma paz substantiva e perpétua, tendo a sua dimensão fontal para além da contingência histórica, sem obviamente a recusar. A estratégia seria então um saber e uma práxis orientada por uma ética prudencial de acolhimento muito mais do que de vitória, perfilada ao Bem, isto é, à abertura ao outro, com o paradoxal estatuto de ir apurando o modo de melhor conduzir as hostilidades ao mesmo tempo que as vai emboscando; armando a paz possível enquanto determinada paz armada, no fito de que só a paz seja possível. Em síntese, uma prudência (no senso dianoético) que pretende

revelar que quando toda a prudência foi ultrapassada, qualquer limitação e contenção é já um golpe profundo à (*des*-)economia do mal, porque desferido no próprio campo deste (Fernandes, 2011; e ainda, Fernandes, 2017).

EXEGESE CRÍTICA DE ALGUMAS CONTRIBUIÇÕES EXARADAS DO MEIO ESTRATÉGICO ANGLO-AMERICANO

Perante um cenário teórico da envergadura do acabado de traçar, e tendo em atenção a relevância das contribuições históricas decisivas da escola francesa, com que é que nos deparamos no quadro definitivo dos estudos estratégicos na actualidade, em revistas ditas de ponta, como o *Journal of Strategic Studies*, ou em autores que parecem estabelecer doutrina por via da capacidade de atracção teórica do meio donde provêm? Deparamo-nos precisamente com um reducionismo inaceitável, não justificado nem ôntica nem epistemologicamente, e que tende a encostar a estratégia ao vector militar.

Sem levar em conta que o impasse nuclear da guerra fria obrigou a desenvolver outras formas de guerra que não só a luta armada e concomitantes estratégias, para além da estratégia militar.

Assim, atendendo em primeiro lugar a uma recente contribuição publicada no *Journal of Strategic Studies*, Isabel Duyvesteyn e James Worral afirmam ser a estratégia um campo interdisciplinar onde se procura compreender as vias pelas quais o poder militar e outras formas de coacção podem ser usadas para atingir objectivos políticos, no seio de uma dinâmica competitiva de vontades antagónicas (Duyvesteyn & Worral, 2017: 347).

Para além da definição em causa poder resvalar perigosamente para um âmbito competitivo genérico capaz de obliterar o agonismo hostil, para lá das regras, uma vez que a guerra é o valor de utilidade marginal do agonismo hostil, e é ôntica, sociológica e



politicamente um fenómeno excepcional, muito distinto da competição regrada, o problema maior reside no acento tónico posto no vector militar, como se as restantes formas de coacção fossem supletivas desse vector, como, de resto, a continuação do artigo corrobora. Aliás, não se trata de um mero artigo, antes de um manifesto, segundo os seus autores, no sentido de bem escorar os estudos estratégicos, e no mesmo passo modernizá-los e abri-los a uma maior interdisciplinarietà. Quer isto dizer que o suposto último grito académico sobre a matéria se vem situar afinal muito atrás de desenvolvimentos conceptuais, no mínimo com 60 anos, querendo afiançar como boa uma leitura ainda predominantemente geocêntrica, permita-se-nos a analogia, num mundo cientificamente já muito para além do heliocentrismo clássico. Ou se quisermos, num mundo onde a astrofísica anda à procura da melhor maneira de incorporar a quântica. Note-se pois a *décalage* de abordagens, e mesmo a dificuldade de diálogo.

É claro que estes autores não estão sozinhos. Por exemplo, e numa lógica de manual, os estrategistas Thomas Kane e David Lonsdale, defendem, num livro que justamente quer fazer de manual, transmitindo, por conseguinte, o melhor do consabido, que “*strategy is the process that converts military power into policy effect*” (Kane & Lonsdale, 2012: 10). Seria de esperar que, reduzindo a estratégia à servidão militar, não haveria quaisquer escolhos na definição de estratégia militar, porquanto a estratégia no seu todo nem sequer se esgota na estratégia integral, mesmo que esta se reduza ao militar. A estratégia no seu todo, como já afirmámos, tem de cuidar do seu próprio modo de produção, da relação da disciplina estratégica com outros saberes, ao mesmo tempo que cuida de saber quais são os sujeitos da estratégia e de que forma se estrutura o seu campo objectual, nomeadamente quais as relações que estabelece com a política e com a tática. Pois bem, desgraçadamente, quiçá supondo que assim se mantêm coerentes, os autores remetem a estratégia militar para os

níveis de condução tática e operacional (Kane & Lonsdale, 2012: 14). Como se o todo da estratégia remetesse de imediato para a dimensão de aplicação por parte dos actores, e consistindo essa aplicação na conversão do poder militar em efeitos políticos de direcção e governo, só restasse à estratégia militar a condução das operações, supostamente o registo mais puramente militar que se pode encontrar, uma vez que o genético e o estrutural remeteriam para a conjugação do militar com outros factores de accionamento. Estamos então perante a mais serôdia das visões do problema estratégico, ao destacar sobremaneira o militar e neste o nível operacional, ainda para mais encostando-o ao nível tático. Todavia, como parecem querer reconhecer outras dimensões operantes na estratégia contemporânea, tal é a sua evidência, estes autores acabam por definir a estratégia militar como o uso do poder militar em apoio da grande estratégia (Kane & Lonsdale, 2012: 13). Grande estratégia essa definida, por sua vez, como a combinação das actividades militares com outras formas de acção (Kane & Lonsdale, 2012: 112).

Mas também não é menos certo que Kane e Lonsdale continuam a ver na grande estratégia o predomínio do militar, não sendo também totalmente claro se as outras formas de acção que se mesclam com a estratégia para produzir resultados estratégicos são estratégicas, em sentido próprio, ou respondem a distintos empreendimentos e planos – dá ideia que o não são, até pela definição inicial de estratégia. O que levanta de imediato a aporia de se estender a estratégia às tarefas de planeamento em geral evacuando o agónico.

É certo que autores como Colin Gray ou Beatrice Heuser são mais complexos, apartados do ramalhete de respostas equivocadas e de receitas imediatistas *fast food*. Gray define a grande estratégia, o termo anglo-saxónico próximo para estratégia integral, do seguinte modo:

the direction and use made of many or all among the total assets of a security community in support



of its policy goals as decided by politics. The theory and practice of grand strategy is the theory and practice of statecraft itself (Gray, 2010: 18).

Constatando-se que para acolher distintas formas de luta, o que é mais, para que não haja um predomínio militar na definição, o autor vê-se obrigado a quase evacuar o agonismo da estratégia, fazendo com que a grande estratégia coincida com a acção geral e global do Estado no seu conjunto, a qual, mesmo pressupondo racionais realistas, não se reduz aos objectivos passíveis de criar hostilidade de uma outra vontade política. É como se para se centrar na luta propriamente dita o vector militar tivesse de ser novamente privilegiado.

Já Beatrice Heuser afirma ser difícil encontrar uma definição universalmente válida de estratégia através dos tempos. Ainda assim, conclui, com base nos resultados obtidos por sucessivas gerações de estrategas e de estrategistas, ser a estratégia uma via global através da qual se procura realizar fins políticos, incluindo aí a ameaça ou o uso efectivo da força, no âmbito de uma dialéctica de vontades (Heuser, 2013: 27). Uma vez mais se corre o risco de evacuar o agonismo, não fosse a importância atribuída à dialéctica de vontades, mas ainda assim abrindo a porta a considerar todo o agonismo, tanto o hostil como o competitivo regrado. Todavia, mais importante, se bem que a estrategista de origem alemã não mencione de que uso da força se trata, podendo, portanto, alargar-se a formas de confrontação distintas da luta armada, o conjunto da obra sobre a evolução da estratégia acaba por centrar-se na estratégia militar.

Por fim, o caso do conhecido estrategista nuclear Lawrence Freedman, que na introdução da sua mais recente obra, intitulada *Strategy* (Freedman, 2016), oferece uma versão absolutamente desastrosa da estratégia. De acordo com Freedman, para fugir à dominância militar, fazendo justiça à evolução da prática estratégica e ao potencial caleidoscópico do conceito, a estratégia é intencionalmente alargada a todo o espaço agónico, e até para além dele, nos capítulos

finais. Entretanto, Freedman vai ao ponto de iniciar o corpo do texto com a sociedade de chipanzés, como se não houvesse nenhuma rotura possível em torno da intencionalidade e da linguagem entre o homem e o animal, um tema que só por si mereceria umas quantas páginas, as quais, contudo, nos afastariam do propósito central do presente artigo.

A inflação semântica do campo conceptual da estratégia, ora implícita, ora explícita em Freedman, para além da constatação óbvia de que se estendermos demasiado o campo objectual da estratégia, corremos o risco de tudo passar a ser estratégia, e logo nada ser estratégia, diluindo o objecto, não tem em atenção importantes questões éticas, para lá das epistemológicas. O uso do termo em contextos triviais e anódinos para todo e qualquer plano, a mais das vezes de forma analógica, é já de si suficientemente grave porque se vai contaminando a linguagem, que nunca é neutra, com uma terminologia oriunda da guerra. Os resultados estão por verificar, mas não auguram nada de bom: uma linguagem da violência só pode fazer ainda mais violentos os tecidos sociais quando ensimesmada, pois nós não podemos ter mundo a não ser através da linguagem. Mais grave ainda é quando a comunidade científica se arroga de usar como boa, para distintas tarefas, uma terminologia que não só configura um espaço objectual autónomo, com métodos específicos, um substrato ontico regional intrínseco, tudo isto configurando um lugar epistemológico individualizado, como, sobretudo, se refere a um campo onto-praxista plasmado numa determinada racionalidade social geradora de fins próprios face ao conflito hostil.

O problema com as tentativas de o alargamento do objecto da estratégia a todas as manifestações agónicas, e a crítica vale não só para Freedman mas igualmente para todos os autores que vimos atrás e demais estrategistas que pretendam seguir pela mesmo senda, é que essas tentativas esbarram não só com aporias



epistemológicas, pois o alargamento fenomenológico do espectro da estratégia às manifestações mais benignas de competitividade dissolve, em parte, o próprio agonismo, o caso dos desportos individuais, mas sobretudo enfrentam o muito mais poderoso obstáculo ético. Obstáculo a recordar-lhes que esparrizar a estratégia para além das fronteiras da hostilidade (fronteiras porosas como todas o são) é incendiar áreas estruturalmente regradas e pacíficas com racionais de natureza agressiva, encrespando com um novo factor de violência desnecessário os tecidos sociais, já de si muito permeáveis na contemporaneidade a interiorizar quaisquer catalisadores de violência.

Mas por que razão é este obstáculo ético verdadeiramente decisivo, não apenas a constatação de um problema sociológico complexo, antes uma real punção ética e uma punção ética de assinalável magnitude? Precisamente por causa da condição ôntica excepcional da guerra. Expliquemo-nos: a estratégia incide sobre toda fenomenologia da hostilidade entre actores políticos, a qual a guerra não esgota: são exemplo, as manobras de constrangimento sobre aliados e neutros; as estratégias inversas (a hostilidade por meio de acções anti-hostis); algumas das operações de apoio à paz; ou ainda acções várias de apoio às populações no âmbito da contra-subversão, tendo como objectivo seduzi-las com o fito de derrotar o adversário. Todavia, a hostilidade em si tem seu aferidor último, o seu valor de utilidade marginal, a porção que estabelece o preço, na guerra absoluta: caótica irreprimível, núcleo abissal presente em qualquer conflagração, o extremo da violência contumaz e refractário a qualquer inscrição política, sempre à espreita com vista a assenhorear-se do terreno, porque o que é próprio desse extremo é materializar-se na plenitude. Logo, é o carácter de absoluta excepção da guerra em relação ao normal processo social, daquilo que se alimenta e se recreia no para além das regras, a dar o tom que afere a fenomenologia da hostilidade. Nesse sentido, seria inconcebível, desde logo em termos lógicos, que a hostilidade e a

competição pudessem fazer parte do mesmo horizonte: a excepção relaciona-se com a norma, pode até vigorar como se de norma se tratasse, pode inclusive pensar-se que a norma não seja mais do que um hiato na dinâmica própria à decisão soberana em política, mas enquanto tais, norma e excepção não são figuras que tenham atributos similares, ou uma concretude aproximada, de modo a fazerem parte da mesma extensão.

Claro está que se pode e deve perguntar por que razão insistimos nos aspectos éticos do problema, em vez de apontar tão só a incoerência lógica acabada de precisar. A razão está justamente em que diante do abismo negro, do inaudito da violência da guerra, a que a estratégia procura responder como contraluz, quinta-coluna de contenção por dentro desse mesmo inaudito, não só a resposta puramente lógica é curta - aliás remarcá-la até ao fim expondo a inanidade da sem-razão de querer pôr em conjunto processos incompatíveis de raiz pressupõe já a mobilização de recursos éticos com anterioridade -, como o próprio ser da estratégia assim o exige. Basta pensar que o preço a pagar pela extensão da estratégia a todo o universo agónico é a normalização estrutural da guerra como fenómeno agónico entre outros, variando em tonalidade, ou em grau, segundo os diversos autores, mas não em género. Porém, a normalização da guerra, no momento em que perfaz uma contradição lógica com a sua própria "natureza" é ao mesmo tempo e justamente por essa contradição um absurdo ético, ao normalizar, quer dizer, ao naturalizar e trivializar a ascensão aos extremos, e com ela a possibilidade da aniquilação pura e simples. Ora, como a racionalização estratégica, enquanto tal ponderação sem mais de meios e modalidades de acção, é já visceralmente um exercício de contenção, o primado da preocupação e injunção ética faz todo o sentido. Não quer isto dizer, de modo algum, que o uso estratégico da violência por dentro da violência acabe por poder ser considerado espúrio à luz dos elevados desígnios que substantivam a estratégia. Quanto mais não



seja porque, como afirma teólogo Tomás Halík, num correctivo *inmerojable* a todos os pacifismos *à outrance*, “só podemos dar a nossa própria face se houver esperança de que isso trave o mal, mas não podemos dar as faces dos outros; eles devem ser defendidos: essa responsabilidade é nossa” (Halík, 2016: 188). Naturalmente, a dimensão ética da estratégia a este nível tem de ser compreendida de forma kenótica.

Donde resultam afinal todas as aporias e deficiências de base detectadas na escola, ou nas escolas anglo-saxónicas? Julgamos que as escolas anglo-americanas estão ainda muito presa às teses de Liddell Hart. O estrategista britânico distingue a estratégia pura, que é, no fundo, a estratégia militar, da grande estratégia, como dizendo respeito à política em acto face ao conflito hostil (Liddell Hart, 1991).⁷ Política de defesa (acentuando o vector militar) e estratégia integral aparecem assim amalgamadas, e se bem que os académicos anglo-saxónicos contemporâneos saibam perfeitamente que a estratégia integra hoje outras dimensões que não exclusivamente a militar, como já referimos, quando se referem à estratégia *per se*, fruto ainda de um enquistamento das teorias realistas e dos racionais herdados de Liddell Hart, pensam sobretudo no aparelho militar, ou se quisermos, no *hard power*, o que tende a encostar a estratégia ao militar. Ora, como nem sempre para os próprios é claro (mesmo quando estão conscientes que estratégia e estratégia militar não se sobrepõem) se, em última análise, a estratégia não remete para o militar e a grande estratégia para uma política de defesa escorada ultimamente no vector militar, a ambiguidade permanece. Isto porque, em última instância, a literatura anglo-americana acaba por sobrepor em demasia guerra e estratégia, através do vector militar operacional. Lido este último, por sua vez, e em grande medida, pelas suas pautas de emprego na guerra convencional e pela ideia do combate, mormente o combate clássico, como razão de ser quase exclusiva para o emprego das forças armadas.

Os autores anglo-americanos tendem a encontrar um ideal-tipo de guerra, a guerra convencional oitocentista, dizendo respeito ao enfrentamento de exércitos regulares, enquadrados como tais, sob pertença de actores estaduais, que se digladiam de acordo com regras de manobra, atrito e empenhamento em função da batalha, dos cercos, e mais tarde, da sequência de batalhas. Face a esta ideal-tipo, que não tem porque o ser, atendendo à história da guerra, e do qual brotam todo um conjunto de tipologias menos avisadas, como a de guerra híbrida, novas guerras, entre outras, a estratégia por definição é a estratégia militar. Quando muito as restantes estratégias são estratégias subsidiárias, ou então, atendendo a que a guerra da Idade Contemporânea é uma guerra industrial e que não nos podemos centrar apenas na conduta da guerra e no campo de batalha, havendo que prepará-la a montante e em várias dimensões, essas outras dimensões serão basilares para suportar o esforço de guerra, contributos essenciais para que finalmente a força armada desenvolva o seu trabalho de forma proficiente. Nesse sentido, as restantes estratégias gerais, económica, psicológica, cultural, comunicacional, diplomática, ou o que mais for, seriam estratégia mas tão-somente na medida em que contribuiriam como alicerces determinantes para o esforço bélico. Seriam ou indirectamente ramos da estratégia, ou directamente, mas de forma coadjuvante. Em síntese, não seriam vectores puramente estratégicos, seriam sim estratégicos enquanto suportavam e participavam do esforço de guerra. Isto a

⁷ O original da obra, tal como hoje aparece editada e intitulada, data de 1954. É aí que o estrategista inglês revê e acrescenta uma primeira versão da obra, datada de 1929, então intitulada, *The Decisive Wars of History*, na qual a estratégia é apresentada como estratégia militar. Em 1954, o seu pensamento evolui, em particular, com o advento do nuclear, adicionando uma quarta parte à obra, na qual passa a considerar além da estratégia militar, agora denominada *estratégia pura*, uma *grande estratégia* enquanto política de defesa em acto. É igualmente por essa altura que Liddell Hart começa a interpretar o estilo estratégico indirecto como aquele que se socorre predominantemente das restantes estratégias, que não a militar, ao nível da grande estratégia, superando a assim a sua anterior concepção, segundo a qual a estratégia indirecta não era mais do que estratégia militar operacional de aproximação indirecta. De salientar ainda, que numa nova edição, em 1967, Liddell Hart acrescenta à obra um capítulo sobre guerra de guerrilha.



despeito da realidade mostrar diversas modalidades de guerra económica, psicológica, cultural, entre outras, e dos próprios país matrizes dessa escola se verem envolvidos em conflitos desse tipo. É como se estivessem em causa modalidades derivadas de guerra, e, por conseguinte, modalidades derivadas de estratégia, não integralmente bélicas umas e não integralmente estratégicas as outras, confundindo assim coisas distintas.

Uma coisa é existir vector militar só porque há guerra e conflito hostil na história humana e nesta a luta armada ter sido predominante, ao contrário das esferas da vida económica, cultural, diplomática (esta menos), etc., que não só não se esgotam na conflitualidade como o seu principal papel não é esse. Outra coisa é a possibilidade de mobilizar para o confronto essas esferas, transformá-las em vector de luta. Nesse caso, essas esferas não se esgotam por definição na luta, mas enquanto estão mobilizadas para tal e na quota-parte que assumem nela (ou, com mais propriedade, são assumidas politicamente como vectores de luta), são integralmente, por inteiro, nem mais nem menos importantes que o vector militar, ou até mais nalguns casos, a pensar no confronto entre as super-potências na guerra fria.

Uma terceira coisa ainda mais distinta diz respeito ao conceito de guerra. Se partirmos do conceito de guerra adoptada pelo estrategista António Horta Fernandes (Fernandes, 2017: 165), já por si adoptado de Abel Cabral Couto (Couto, 1988: 148), deparamos com a seguinte definição de guerra:

violência (enquanto luta, duelo em escala) entre grupos políticos (ou grupos com objectivos político-sacrais), em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim nos limites (de preferência exteriores) da política (ou fins políticos em grande parte, mas não na totalidade, a partir da modernidade), a qual em qualquer dos casos se serve desse fim, dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos.

Na definição de guerra acima citada, a luta armada ser pelo menos uma possibilidade potencial inescusável, porquanto é a guerra absoluta a dar o valor de utilidade marginal do fenómeno guerra, a dar consistência à guerra como fenómeno específico, não havendo zénite da luta sem luta armada. A referência à luta armada como uma possibilidade no mínimo potencial não pretende assim significar que se trata de uma modalidade de luta conceptualmente superior às restantes, o que as transformaria de imediato em formas de infra-guerra, antes quer assinalar ser a luta armada aquela que mais se presta ao desencadear da violência sem quartel, ao incêndio geral provocado pela propagação da violência, à caótica derradeira (guerra absoluta) que estabelece o sentido (ou *des-sentido*) do fenómeno bélico e lhe permite adquirir singularidade.

Um quarto aspecto todavia ainda distinto, de natureza conjuntural, prende-se com a revalorização das forças armadas em missões externas, de raiz estratégica mas não de guerra, como acontece com participação em muitas das missões internacionais de apoio à paz; revalorização essa que tem tido acolhimento nos diferentes documentos oficiais nacionais de natureza estratégica. O que parece assim ser consagrado é o papel das forças armadas como braço de apoio da política externa do Estado, em missões que evoluíram para além das clássicas operações de guerra, ao mesmo tempo que se reconhece de forma prática que as outras estratégias gerais ainda não atingiram o patamar arquitectural da estratégia militar. Pelo que, se todas as estratégias gerais são igualmente importantes, mas a estratégia militar continua a ser aquela que melhor estruturada está, ainda para mais quando se alcandora a novos píncaros, é natural que acabe por sobressair. No fundo, está-se a reconhecer que se bem que o alcance teórico das diversas estratégias esteja perfeitamente estabelecido e seja pacífico, ainda não houve arte, engenho, vontade ou fortuna de concretizar esse empenho teórico no mesmo grau em que foi materializado para a



estratégia militar. Assim, depois de alguns anos de elevadas expectativas não concretizadas, os diferentes conceitos estratégicos nacionais, pelo menos os dos países onde a matriz estratégica continental detém a prelácia, foram-se ajustando à conjuntura; foram dizendo, ainda que não expressamente, que contavam com todas as estratégias gerais de forma integrada, mas como a sua ossatura institucional não estava ainda sedimentada, não poderiam apresentar como tal o que ainda não era realidade institucional tão tangível quanto a militar. Como o militar ressurgia, num novo sentido, aliás, muito próximo da estratégia diplomática, era e é fácil, se menos atentos, voltar a querer confundir a estratégia com a sua vertente exclusivamente militar. Quando, na realidade, se continua a praticar guerra e estratégia não militares, por vezes, isso sim, sem o enquadramento mais perfeito. Embora, e isso possa ser paradoxal, são precisamente os países anglo-saxónicos os que melhor concretizam, em termos práticos, esse enquadramento, só que continuando a dar a primazia ao vector militar, não sem importantes amargos de boca, para não dizer fracassos, no caso das guerra subversivas ou insurreccionais no Afeganistão ou no Iraque.

Em suma, estamos em crer que as escolas anglo-saxónicas nem sempre fazem os devidos recuos reflexivos, seja em razão de um excessivo empirismo, seja por força das necessidades pragmáticas de apoio à decisão.

UMA PROPOSTA DE ESTRATÉGIA ALTERNATIVA

Face a todas estas aporias conceptuais, é a partir da escola estratégica portuguesa que se propõe sucintamente, e não em todas as suas derivações mais complexas, um quadro conceptual diferente para a estratégia, mas que afinal não pretende fazer mais que retomar o grande quadro histórico-conceptual estabelecido há mais de meio século.

Assim, e sintetizando ao máximo o juízo, porquanto este artigo visa apenas apresentar criticamente o traçado da estratégia a partir

de uma reflexão de escola situada, podemos definir a estratégia como *sabedoria prática desenvolvida pelos actores políticos, com expressão colectiva, a fim de preparem e conduzirem a conflitualidade hostil uns face aos outros*. Impõe-se então agora a glosa dos termos.

Referimo-nos a *sabedoria prática* porque, para além de ser ciência, arte e sagesse, a estratégia tem, sobretudo, uma dimensão ética, é uma práxis que visa morigerar por dentro os efeitos deletérios da delapidação de recursos humanos e materiais inerentes à hostilidade, em particular à guerra, até à abolição desta e à instauração da paz definitiva. O senso último da sabedoria prática indica, pois, que a estratégia procura ultimamente abolir-se a si mesma, em sentido escatológico.

Estão em causa actores políticos, com expressão colectiva, em primeiro lugar porque a violência em questão tem a ver com a problemática do poder e de organização, objectivos e finalidades de colectivos, tendo na guerra a ultima ratio, independentemente da óbvia influência de outros factores que não o político. Em segundo lugar, os actores políticos não têm de ser necessariamente estaduais, mas têm de ser diferenciados. O uso da força dentro de um actor unitário, aceite essa unidade, em si mesmo não é um assunto estratégico, antes um assunto que, na terminologia portuguesa, diz respeito à segurança interna. Por fim, esses actores políticos, para terem definição estratégica têm de possuir alguma expressão colectiva, pelo que os actores individuais com capacidade de afirmação política na cena internacional (Georg Soros é um exemplo consabido), mas sem expressão colectiva mínima aproveitável, não são actores estratégicos propriamente ditos.

A preparação e condução da conflitualidade hostil, deve-se à estratégia ser a tempo inteiro. Prepara o actor político para um eventual estado de conflitualidade hostil, gere a conflitualidade hostil de facto e arma a paz possível. Naturalmente que a estratégia o faz

debaixo da alçada da política, daí ser essa gestão em primeiro grau política e só depois estratégica, ainda assim com relativa autonomia desta última, de que veremos a seguir as razões.

Por fim, falamos em *conflitualidade hostil*, no senso forte de adversarialidade, do “jogo” que se inicia, se alimenta e compraz no para além das regras, independentemente do grau de violência usado. Mas conflitualidade hostil e não apenas guerra, embora esta represente o valor de utilidade marginal daquela, porque há manifestações fenoménicas de conflitualidade hostil que ainda não são guerra, como sejam a manobra e a pressão sobre aliados ou neutros, algumas operações de apoio à paz, as estratégias inversas, ou diversos actos estratégicos de apoio psico-social e desenvolvimento seio da guerra subversiva. De assinalar ainda, que quer estejamos a falar de conflitualidade hostil ou de guerra, as suas manifestações não se resumem ao militar e à luta armada.

Da citada definição resulta a dependência política da estratégia. Todavia, a estratégia não é somente uma disciplina instrumental, um meio da política para lidar com o conflito hostil, sem qualquer autonomia e especificidade. A estratégia é uma disciplina de fins intermédios e incompletos, a completar na síntese política superior. Por essa via, os fins estratégicos e os objectivos estratégicos específicos são tão estratégicos *qua* estratégicos quanto políticos. Todavia, os fins e objectivos estratégicos não se sobrepõem ou coincidem na totalidade com os objectivos políticos que suscitam ou podem suscitar hostilidade, uma vez que a punção gerada pela hostilidade, alterando o normal processo social, gera finalidades únicas, que obrigam a política a enquadrar essa punção violenta no conjunto dos objectivos e finalidades colectivas, isto é, a sobrecarregar a gestão da violência de maneira a evitar a presença solipsista desta. Não poucas vezes a estratégia retroage sobre a política no intuito de corrigir a sua cegueira pró-bélica. Quer isto dizer que embora estejamos a falar da mesma comunidade ou sociedade que opera

politicamente, e da mesma racionalidade social de fundo, tanto mais que a estratégia, no seu enquadramento vertical, despacha cada vez mais próxima da política e mais distante da tática, a singularidade do conflito hostil de que a guerra dá razão fenomenológica e ôntica, impõe que dentro dessa comunidade e racionalidade sócio-política emergja uma racionalidade própria só para fazer face a esse sempre novel fenómeno, por forma a este ser politicamente ponderado com justeza no conjunto dos objectivos e fins do actor político. Pode estar em causa a sobrevivência da própria comunidade, e nem sempre a racionalidade política enquanto tal se esquivia ao deslumbramento da violência, quando não a promove; a mais das vezes sendo isso que acontece.

Porém, a razão de conjunto decisiva pela qual a estratégia gera fins próprios e a punção violenta é sentida como anormal tem origem na guerra. A guerra é um fenómeno que ultimamente transborda da política, através de um núcleo caótico politicamente irreduzível; do núcleo que a política nunca consegue sobraçar e absorver, a que geralmente se dá o nome de guerra absoluta. A estratégia, enquanto racionalidade social que intenta tratar, contendo, a guerra, muitas vezes contra o aval da própria política, nomeadamente da cinética dos dispositivos soberano-governamentais, tem de soltar-se, ainda que depois a estratégia seja também ela impotente face à guerra absoluta. De resto, é nesta ligação à guerra que se compreende verdadeiramente a autonomia da estratégia. Caso alarguemos o objecto da estratégia essa autonomia, essencial como acabámos de ver, perde o sentido, razão de sobra para não estendermos a estratégia a todo o universo conflitual, mormente o de natureza competitiva.

A estratégia, como disciplina de acção, como práxis em função da hostilidade, e da guerra nomeadamente, está referida a um ambiente complexo, não-linear, exigindo aprendizagem em situação. Assim sendo, a estratégia está

obrigada a ser uma disciplina assistémica, pelo menos no sentido da sistémica mais ou menos mecanicista. Sendo neste contexto que importa sobremaneira entender os erros de cálculo, a comunicação e as informações imperfeitas, o risco de envolvimento num processo que a qualquer altura se pode incontrolável por causa da caótica bélica como fonte adicional e postrema de imprevisibilidade, e claro está, a pura contingência.

Contudo, a complexidade não recusa o esforço neguentrópico, por isso há uma grelha analítica a considerar na divisão do trabalho estratégico. No respeitante aos níveis e ramos da estratégia, temos, ao nível superior, a *estratégia integral*, correspondente à manobra de conjunto do actor político. A um nível intermédio, há a considerar as *estratégias gerais*, militar, económica, diplomática, cultural, psicológica, comunicacional, etc. Por fim, e imediatamente acima da tática, como patamar mais baixo da estratégia, está a subdivisão que cada uma das estratégias gerais pode ou deve conter, as chamadas *estratégias particulares*. No desdobramento concreto da vontade geral, portanto, na charneira entre a estratégia integral e as estratégias gerais estão as formas da estratégia. A *estratégia operacional*, no que toca à condução dos meios, a *estratégia genética*, respeitante à geração de meios, a *estratégia estrutural*, concernindo à organização e articulação de meios e a *estratégia declaratória*, tendo a ver com os efeitos semióticos, em particular, com os efeitos retóricos dos actos ilocutórios e perlocutórios na sua relação com os meios. Contudo, torna-se necessário precisar que Não se deve confundir com a noção muito mais restrita de estratégia declaratória defendida por Coutau-Bégarie (Coutau-Bégarie, 1999: 403). Embora para o estrategista francês também se trate de uma estratégia de sinais, ela parece visar unicamente a credibilidade da dissuasão nuclear, destinada a orientar o comportamento do adversário e a prevenir os

seus erros de cálculo. Por isso mesmo, tende igualmente a alienar, em parte, os efeitos mais “mistificatórios” da lógica da aparência, do parecer, do ser como parecer, caracterizadores eminentes das estratégias declaratórias. Sendo ainda sob esse segundo aspecto uma noção mais restritiva. Se da posição de Coutau-Bégarie ressalta um pundonor ético, desta não resulta menos, porquanto o que está em causa é a dimensão de jogo, com vista a morigerar e ir desarmando o despautério da violência.

NOTAS FINAIS

Eis então o edifício da estratégia nos seus traços liminares, sem entrar em especificidades de pormenor e sem nos adentrarmos muito na problemática da estratégia como ética de conflito, correspondendo no essencial aos contornos que têm vindo a ser estabelecidos e aceites sobretudo após a 2ª Guerra Mundial. As questões mais espinhosas sobre o ser da estratégia não podem ter naturalmente lugar neste artigo, embora ajam em pano de fundo, uma vez que se trata, reiteramo-lo de um simples trabalho de apresentação, isso sim, como não poderia deixar de ser, em instância crítica. Ainda assim, uma tal instância crítica se não escapa, nem o pretendia de todo neste caso, à clássica apresentação do estado da arte, fá-lo tanto quanto possível em moldes continentais, justamente porque os pressupostos metodológicos e conceptuais mais directamente behavioristas da literatura em língua inglesa são, em parte, responsáveis pelo tratamento redutor da escola ou das escolas anglo-americanas atrás referidas.

Assim, e para sumariar, a escola portuguesa de estratégia cedo se aproximou da escola francesa em torno de uma visão da estratégia ampla, centrada no conflito hostil, mas aberta a todas as outras dimensões do conflito hostil que não apenas a militar; isto é, encarando modalidades de acção estratégica com especificidade de manobra próprias, indo desde o económico ao cultural. Da mesma



forma, o conceito de guerra foi ampliado de modo a conter outras dimensões que não só a luta armada; o mesmo é dizer a perceber a guerra económica ou cultural, a título de exemplo, como formas de guerra usando instrumentos próprios de projecção de poder para atingir o adversário, seja através de bloqueios económicos, restrições de créditos, ou o uso de institutos de língua e cultura para impor de forma mais ou menos suave a vontade própria, e não usando os instrumentos militares visando alvos

económicos ou culturais, porque essa, sabemos-lo, é uma actividade característica da luta armada e da estratégia militar. Todavia, a escola estratégica portuguesa foi ainda mais além no escoramento da ideia da estratégia como uma prática visando morigerar por dentro o conflito, lançando para isso uma reflexão inovadora em torno dos fundamentos da estratégia e da guerra, em ordem à construção de uma nova polemologia, de uma neopolemologia.

NOTA SOBRE O AUTOR:

António Horta Fernandes é docente do Departamento de Estudos Políticos da FCSH/Universidade Nova de Lisboa e Investigador do IPRI. Auditor da Defesa Nacional, é estrategista e neopolemologista.

REFERÊNCIAS

Abreu, Francisco (2002), *Fundamentos da Estratégia Militar e Empresarial. Obter superioridade em contextos conflituais e competitivos*, Lisboa: Sílabo.

Abreu, Francisco e Fernandes, António Horta (2004), *Pensar a Estratégia. Do político- militar ao Empresarial*, Lisboa: Sílabo.

Beaufre, André (2004), *Introdução à Estratégia* [trad. portuguesa], Lisboa: Sílabo.

Charnay, Jean-Paul (1990a), *Critique de la Stratégie*, Paris: L'Herne.

Charnay, Jean-Paul (1990b), *Métastratégie. Systèmes, formes et principes de la guerre féodale à la dissuasion nucléaire*, Paris: Economica.

Cotau-Bégarie, Hervé (1999), *Traité de Stratégie*, Paris: Economica.

Couto, Abel Cabral (1988), *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um curso*, 2 vols., Lisboa: IAEM.

Couto, Abel Cabral, (2004), “Posfácio”, em Abreu, Francisco e Fernandes, António Horta (coords.), *Pensar a Estratégia. Do político-militar ao Empresarial*, Lisboa: Sílabo, pp. 215-230.

Duarte, António Paulo (2013), “Estratégia: origem e fundamento”, *Nação e Defesa*, No. 136, pp. 34-65.

Duyvesteyn, Isabel & Worrall, James (2017), “Global Strategic Studies: a manifesto”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 40, No. 3, pp. 347-357.



Fernandes, António Horta (2004), "O Pensamento Estratégico Português", em Themudo Barata, Manuel e Severiano Teixeira, Nuno (coords.), *Nova História Militar de Portugal*, Vol. 4, Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 511-581.

Fernandes, António Horta (2010), "A Estratégia e as Relações Internacionais", *Nação e Defesa*, No. 36, pp. 87-104.

Fernandes, António Horta (2011), *Acolher ou Vencer? A guerra e a estratégia na actualidade*, Lisboa: Esfera do Caos.

Fernandes, António Horta (2015), "O Conceito de Segurança. Um obstáculo à paz", *Relações Internacionais*, No. 48, Dezembro 2015, pp. 139-164.

Fernandes, António Horta (2017), *Livro dos Contrastes. Guerra e política (Homo strategicus III)*, Porto: Fronteira do Caos.

Freedman, Lawrence (2016), *Estrategia. Una historia* [trad. espanhola], Madrid: Esfera de los Libros.

Gray, Colin (2010), *The Strategy Bridge: theory for practice*, Oxford: Oxford University Press.

Halík, Tomáš (2016), *Quero que Tu Sejas! Podemos acreditar no Deus do amor?* [trad. portuguesa], Prior Velho: Paulinas.

Hart, Basil Liddell (1991), *Strategy*, New York: Penguin.

Henrotin, Joseph; Taillat, Stéphane et Schmitt, Olivier (Dir.) (2015), *Guerre et Stratégie. Approches, concepts*, Paris: PUF.

Heuser, Beatrice (2013), *Penser la Stratégie de l'Antiquité à nos Jours* [trad. francesa], Paris: Picard.

Kane, Thomas & Lonsdale, David, (2012), *Understanding Contemporary Strategy*, London: Routledge.

Krause, Keith & Williams, Michael (1997), "From Strategy to Security: foundations of critical security studies", in Krause, Keith & Williams, Michael (coords.), *Critical Security Studies. Concepts and cases*, London: UCL Press, pp. 33-59.

Poirier, Lucien (1987), *Stratégie Théorique II*, Paris: Economica.

Wasinski, Christophe (2015), "La Notion de Culture Stratégique dans les Études Stratégiques", dans Henrotin, Joseph; Taillat, Stéphane et Schmitt, Olivier (Dir.) (2015), *Guerre et Stratégie. Approches, concepts*, Paris: PUF, pp. 131-147.



Contexto Internacional

vol. 39(2) May/Aug 2017

<http://dx.doi.org/10.1590/50102-8529.2017390200003>

Why Not Eminently *Maritime* UN Peacekeeping Operations?

André Panno Beirão*

Abstract: Although the UN Charter does not explicitly provide for Peacekeeping Operations (PKOs), they have become one of the UN's most important means of preserving peace and international security. Some of the greatest threats to international peace and security do not occur on 'UN Member States territory', but at sea. The internationally significant and long-standing phenomenon of maritime piracy initially led to international action off the coast of Somalia, but other regions affected by criminal acts at sea (including the Straits of Malacca, the Gulf of Guinea and the Mediterranean Sea) are reinforcing the need for international action. In most of these situations, the UN has not acted directly, but called on multilateral or regional bodies to do so. Earlier experiences in PKOs at sea, in Cambodia, East Timor, Haiti, and most recently in Lebanon, undertaken by the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL), begin to provide a basis for building a naval PKO doctrine. This article argues that it is legitimate for the UN to undertake direct action when facing threats to maritime security, making use of an empirical example and suggests that new instances of criminal acts at sea, such as those in the Gulf of Guinea, may best be dealt with under a direct UN mandate.

Keywords: Maritime Peace Operations; Maritime Security; Law of the Sea; Piracy; Defence Arrangements.

*Naval War College, Rio de Janeiro–RJ; Brazil; beirao.ap@gmail.com.



Introduction

It is often said that new problems enable new solutions, but this adage can sometimes be misleading. History can (and should) be used as a means of analysing new problems, and a basis for solving them. From another perspective, solutions already adopted for solving very different problems may be used – possibly with adjustments – to address new ones. The two perspectives of ‘old problems / new solutions’ and ‘old solutions / new problems’ lead to different methodological approaches. The first proceeds inductively, while the second proceeds deductively.

The problem of combating the causes of insecurity at sea is neither recent nor new, but the search for solutions is still continuing, and may suggest new approaches. On the other hand, strategies for ensuring security that have already worked fairly well in other settings – especially land-based conflicts – could be adapted for innovative solutions.

In line with this, the purpose of this article is to examine the feasibility of using maritime Peacekeeping Operations (PKOs) – led by the UN – and prioritising the use of naval forces as a means of maintaining maritime security. The first issue that arises is to define the subject of this analysis, namely maritime security. Like the vastness of the sea, the concept of maritime security encompasses many underlying issues that extends far beyond the scope of this study. Second, this study intends to employ a deductive approach to outlining how the UN has developed the use of PKOs to achieve its goal of maintaining peace and security. In what follows, I will present some initiatives already undertaken in the maritime context, along with possible approaches that could be advanced by means of inductive arguments.

I intend to make inductive arguments to the effect that solutions to previous security problems in different settings may be used to converge on solutions to new ones. This will only be possible if the proposed solutions are tried and tested, and conceptual or regulatory gaps in the new context filled. I therefore intend to point to new possibilities, while ac-

knowledging the uncertainties surrounding the adoption of new and innovative solutions.

Defining maritime security

The first point to be noted is the difficulty of defining the subject – safety and security at sea – in light of the linguistic and consequently conceptual differences between these two terms. This may seem trivial, but it isn't. In both English and French, there are two different words for conveying two different concepts: *security* and *safety* in English, and *securité* and *sûreté* in French. Spanish and Portuguese only have a single word for both concepts: *segurança* in Portuguese, and *seguridad* in Spanish. Obviously, *segurança* in the sense of safety is distinct from *segurança* in the sense of security: the former emphasises the aspect of ensuring that ships can navigate without risks to their physical integrity, while the latter emphasises the aspect of preventing the threats and violent actions that may occur at sea (Beirão 2014). Portuguese speakers frequently use the word *salvaguarda* for safety, and *segurança* for security. While this lack of semantic nuance in Portuguese is discussed in various articles, theses and other documents, it is important to note that its lexicon does allow for differentiation. I will focus primarily on the security aspect, but pay some attention to the safety aspect as well.

The next task is to define maritime security, and the causes of its absence. This is an interesting topic that has been intensively debated by contemporary specialists in maritime law and international law, including Christian Buerger (2014), Geoffrey Till (2012), and James Kraska (2013). There is a consensus that maritime security is very difficult to define, with some even suggesting that it may be a buzzword, a multidimensional concept with the capacity to embrace a multitude of possible meanings with different normative resonances (Cornwall 2007: 472). In view of this difficulty, I will try to define this term, based on a proposed typology, as a complex concept which is both convergent and divergent, as stated by Buerger (2015: 160),



‘Maritime security can hence be understood in the way it organises older established and more recent concepts.’

Initially, maritime security may be viewed as a *complex* concept because it tends to be approached on different levels. Some approaches aim to be universalising, as in the case of UN resolutions (for example, about the coast of Somalia and, more recently, the Mediterranean and the Gulf of Guinea), the International Maritime Organization (IMO) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA – 1988/2005), or even the IMO Maritime Security Committee (MSC), which added maritime security efforts to its task list. In addition, there have been regional approaches, or specific multilateral arrangements. For example, in 2011, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) added maritime security to its list of main objectives through its Alliance Maritime Strategy. The African Union (AU) and the European Union (EU) did the same in 2014. There have been various state-based approaches, such as the pioneering US National Maritime Security Policy launched in 2004, as well as the UK Maritime Security Strategy of 2014. Finally, there are lower-level approaches, some at the intra-state institutional level, as maritime security is often a concurrent, complementary or shared responsibility of a Navy, Coast Guard, and other national institutions. Therefore, taking into account the diversity of institutional commitments, maritime security can be regarded as a *complex* issue, due to the difficulty of bringing expectations at various levels together in unison.

The proposed typology mentions that in addition to being complex, the concept of Maritime security is also both *convergent* and *divergent*. It is *convergent* because it involves terminology with multiple meanings which can therefore accommodate distinct epistemic nuances – and also because topics traditionally considered in the context of safety can also affect security. The overlap between issues that allow complementary

approaches to safety as well as security has grown. This conceptual broadening that has enabled several themes to converge on the concept of maritime security may be related to similar trends in respect of other concepts such as human security, and even peace-building (Gasper 2005). Converging on something of general interest may facilitate agreements based on similar interests among stakeholders.

Finally, the proposed typology of maritime security can be seen as *divergent*. This term is used to show that, while at its core maritime security involves actions at sea that affect all regular navigation, it also involves other issues. Christian Buerger (2015) has proposed four quadrants around maritime security: national security, human security, the environment, and the economical use of the seas. These four quadrants contain sub-topics, some closer to the core and others more peripheral, reflecting interests that may be national or international, short-term or ongoing.

Most analysts agree that maritime security encompasses some issues related to interstate conflict such as piracy (or armed robbery, when the incidents occur in state territorial waters) and terrorist acts. Trafficking in weapons of mass destruction, drug trafficking, smuggling, and human trafficking have also been added. It is also no longer possible to discuss maritime security while ignoring newer topics such as the exploitation of living resources (fishing and bioprospecting), the exploitation of the sea bed, ocean pollution, and natural and human-caused accidents with serious consequences, including climate change. While further from the core, all these issues need to be considered. Each is mainly related to a single quadrant, but many also affect several of them. This is why I propose to consider maritime security as a *complex, convergent and divergent* concept.

In order to discuss the possibilities of multilateral action for ensuring peace and maritime security, this concept must therefore be delimited further. Fighting



against exploit- ative bioprospecting is quite distinct from fighting against the trafficking of drugs, or the smuggling of contraband. On the other hand, based on the proposed complex typology, some maritime threats are more localised, and have more limited repercussions than oth- ers. For example, illegal fishing in a particular area usually affects only the economy ad- jacent to it, making this a problem for the coastal state whose law is being flouted. Other threats may have a wider but still limited impact. For example, arms trafficking in the Lebanese coastal region directly affects the Middle East, but also has global consequences, which can lead to responses from actors outside the region such as the Maritime Task Force (MTF) of the UN Interim Force in Lebanon (UNIFIL) (UN 2010).

Some threats have become global, and therefore ask for international intervention. Some actions have been undertaken, and certain maritime areas are regarded as particu- larly worrying in terms of maritime security. Piracy off the east coast of Africa, initially around Somalia, has provoked a significant international response. More recently, the west coast of Africa, known as the Gulf of Guinea, has also attracted more attention, mostly due to cases of armed robbery, but also of piracy¹. Another prominent problem arising from the lack of maritime security – but with a different cause – is that of migration flows and human trafficking in Mediterranean waters.

Given this typology and the related examples, it is possible to demonstrate that there are multiple and distinct alternatives for dealing with each of these threats. Some involve major international engagements (by multilateral and international organisations), and others more national responses. Given this, I am limiting this analysis only to UN initia- tives (the most comprehensive level in the complex typology) as a means of dealing with a lack of maritime security.

The UN role in maintaining world peace and security

While the 20th century was not the most confrontational in history, it witnessed the outbreak of wars transcending borders, impacting on areas around the globe. The worldwide reach of hostilities led to two conflicts called World Wars for the first time. Following World War I, the global desire for peace inspired the founding of the League of Nations (LN) in 1919. The age-old desire to regulate the use of force by states was finally attempted. However, the proposed organisational structure was unable to withstand the stresses en- countered in subsequent decades (Garcia 2005).

While this first modern experiment in creating a universal organisation of states dedi- cated to international peace and security did not prosper, it nevertheless established certain precedents in the field of multilateral cooperation for solving conflicts. While not formally defined as such, Peacekeeping Operations (PKOs) are now seen as dating back to that period (Garcia 2005).

The shortcomings of the LN became apparent with the outbreak of World War II. It was clear that the LN could not muster or guarantee the resources needed to preserve peace. Thus, the great powers began to consider the establishment of a new international organisation. Negotiations began during the war, culminating in the Dumbarton Oaks Conference – held while the conflict was still raging, from August to October 1944 – where China, the USA, the UK and the Soviet Union met to discuss the matter and for- mulate the Charter of a future United Nations. On 26 June 1945 (UN 1945), the Charter of San Francisco officially established this international organisation as a new intergovern- mental instrument for ensuring international peace and security.

While the term ‘collective security’ does not appear in the UN Charter, its agreed use began to emerge in UN documents. For example, Resolution 377 (V) of the UN General Assembly (UNGA) dated 3 November 1950 stated that the body was

[...] fully conscious that, in adopting the proposals



set forth above, enduring peace will not be secured solely by collective security arrangements against breaches of international peace and acts of aggression, [...] Urges Member States to intensify joint action, in co-operation with the United Nations (UN Res A/377(V), 1950: 48-9).

This demonstrates the international concern with delimiting inter- and intra-state relations capable of achieving the utopian goal of universal peace. This was no longer a matter of initiatives or actions by individual states, but rather of shared responsibilities for guaranteeing peace.

As regards the regulatory dimension, Section 1, Article 1 of the UN Charter states:

To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.

In the context of the UN claim to universality, this placed no territorial restrictions on where it could act to maintain 'international peace and security', notably the territory of member states only. I will use this as a further argument in favour of maritime PKOs. It could be argued that the reference to 'conformity with the principles of international justice and law' obviates the need to explicitly state that the UN could act only in the territories of member states, as *pacta sunt servanda* – i.e., 'states are bound only by the agreements into which they have entered' – is a prominent principle of international law (Mello 2004). However, this objection falls apart in the face of the UN's claim to universality, now covering almost the entire terrestrial globe (193 member states). Moreover, the three UN conferences on the Law of the Sea (in 1958, 1960 and 1973-1982) have expanded its mandate to regulating maritime spaces. This effort culminated in the UN Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) of 1982, which has also gained near-universal status, as 168 states

had fully acceded to it by June 2016 (UN 2016).

This shows that the UN created various instruments for 'maintaining international peace and security'. During the Cold War, the great powers often used their UN Security Council (UNSC) vetoes to paralyse efforts to resolve various conflicts. The UN often tried to address these crises by using non-coercive measures provided for in Article 41 of its Charter.

While the Charter enables the UN to establish its own armed forces, practical problems have prevented this from being implemented. While use of the veto would have paralysed decision-making in the UNSC, the failures of the Military Staff Committee precluded any possibility of implementing the collective security mechanism envisaged in the Charter. The non-implementation of the 'special agreements' provided for in Article 43 of the Charter highlighted the need for alternative instruments acceptable to the five permanent UNSC members, in order to allow the UN to operate. The most important of these instruments were PKOs.

Proposals were made for establishing UN Armed Forces or a rapid deployment force, including the proposal for a police force presented by UN Secretary-General Trygve Lie in 1948 (which served as a model for creating the UN Guards who worked in northern Iraq in 1991), and proposals for the rapid deployment of national military forces (set out in the 1951 report of the Collective Measures Commission created by section C of Resolution 377 (V) of the United Nations General Assembly (UNGA) in 1950). But none of these initiatives prospered.

This failure ultimately encouraged the 'establishment of an innovative mechanism: peacekeeping operations' (Cassese 2005: 339) – an *ultra legis* instrument that has become a settled approach in the UN's life of just more than half a century.

The scope for Peacekeeping Operations

International society, understood as a set of



political actors and subjects of law (Bull 2002), has come to accept the international protection of peace through an international organisation (IO). This is based on the understanding that the function of 'guardian of the peace' should no longer be subject to the ephemeral protection of a state, or a pact of powerful and influential states. However, it took time for this perspective to become well understood and settled. Since the advent of the UN, single states or coalitions led by a single state have made various attempts to establish PKOs. Much of this happened during the Cold War, such as the US action in Grenada, the French interventions in crises in its former colonies in Africa in the 1960s and 1970s, and the British interventions in Ireland in the late 1960s (Fontoura 1999). This broadening of the notion of 'peace operations' is also visible in post-Cold War actions such as the Russian intervention in Chechnya, and the Australian intervention in East Timor (endorsed by the UNSC, but with the clear intention of subordinating one side of the conflict to Australia's pro-independence aspirations), both at the end of the 1990s, and the US-led coalition in Iraq in 2003 (Beirão 2013).

It is questionable whether these interventions were authentic 'peacekeeping operations', as they displayed many characteristics that differed from the principles defined by the UN, such as impartiality (UN 2008: 23-45). Indeed, these actions were not only unilateral, but also lacked the impartiality and neutrality intrinsic to the pursuit of international peace. The principles governing authentic PKOs are clearly set out in the first UN guide to peacekeeping operations, the *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* ('Capstone Doctrine'). Published in 2008, it reflects years of experience and many preceding documents (including *Uniting for Peace*, 1950; *An Agenda for Peace*, 1992; *Supplement to An Agenda for Peace*, 1995; and the Brahimi Report, 2000).

This document defines a fundamental characteristic of PKOs, namely their multilateral character; that is, it presupposes a diversity of power and diffused interests

pursuing a single objective, namely peacekeeping. This is confirmed by the collective decision-making process for establishing a PKO. As a general rule, PKOs are established by decisions of the UNSC.

While UN PKOs during the Cold War was limited to maintaining ceasefires and the status quo, these efforts were confined to nations that were on the same ideological side of the Cold War divide. PKOs in that period could be classified as 'classical PKOs', established to manage conflicts and create conditions for interstate negotiations, as advocated by Paulo Tarrisse da Fontoura (1999: 33-7). This approach was subsequently ratified by the Capstone Doctrine.

During this period, classical PKOs usually faced the difficulty of covert superpower support for the opposing parties, which made it difficult to reduce tensions in conflicts. As a result, several of these PKOs remained active for decades, until political solutions were worked out between the parties (UN 2008: 21). Intra-state conflicts increased after the Cold War. Since 1990, fewer than 10% of the more than 60 PKOs authorised by the UNSC can be clearly identified as inter-state (Gray 2011: 251).

Growing expectations of the UN in the 1980s developed into a crisis of credibility in the 1990s. Initial enthusiasm over the end of the Cold War bolstered the role of the UN, and it was severely affected by the consequences of broadening the scope and intensity of PKOs. High-level UN summits stated clearly that the organisation would play a more active role, and should be able to respond more effectively to new demands. PKOs occupied a central role in proposals for reformulating the UN's plan of action. However, as James has noted, 'The performance of many PKOs, which was seen as unsatisfactory, exposed the UN's weaknesses, preventing it from emerging as a rejuvenated, key player of International Relations in the 1990s' (James 1990: 33-34).

Fresh changes were required, and the UN itself encouraged studies and suggested new directions. In 2000, Lakhadar Brahimi – then the Algerian minister of foreign affairs – coordinated a study group on what the UN



needed to do to increase the efficiency and effectiveness of its PKOs (UN 2000). In contrast to the 1992 Agenda for Peace, which was a general document about the effective establishment of PKOs, the Brahimi Report (as it became known) made detailed recommendations for improving UN peacekeeping operations. Among other things, it noted that 'simply increasing the number of Blue Berets' or formulating more robust mandates would not improve the PKOs.

Although accurate in many of its diagnoses and prognoses, the Brahimi Report saw scant potential for regional organisations contributing to PKOs. However, since then, this type of PKO has become more prominent. As MacQueen has noted:

At the beginning of the twenty-first century, there are strong forces at the centre pushing peacekeeping out for local attention. Simultaneously, there are peripheral forces tending to pull peacekeeping provision away from direct UN responsibility. The spiralling costs of peacekeeping and the increasing difficulty in enlisting sufficient contributing States makes the regionalization of peacekeeping no less attractive to the UN in the mid-2000s than it was in the mid- 1990s (2006: 244-5).

This trend has been reinforced by others, notably the development of a fifth generation of PKOs, called Hybrid Operations, in which the UN reinforces and ratifies actions led by regional organisations. (The Capstone Doctrine defined Hybrid Operations as those carried out by more than one international organisation, based on Chapter VIII of the UN Charter.)

Critical thinking about the Brahimi Report may not have gained enough historical distance to state that it was inaccurate in this regard. What is certain is that the UN is facing growing demands for PKOs. However, it has sought to encourage Hybrid Operations, sharing responsibilities with other international organisations or mainly with regional organisations which – due to their better understanding of the conflicts 'on the ground', as well as their own interests – have shown themselves to be highly engaged. A

good example of this option is the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), approved by the UNSC in 2004, and jointly co-ordinated by the UN and the Organization of American States (OAS)². That means, under UN Security Council mandate, there is an authorization for others international organisations to act. A more recent example is NATO's action in Libya in 2011, which included air and naval operations.

In this section, I have used a deductive-analytical method to demonstrate that peacekeeping operations are not static instruments, applicable to one type of situation only. While, at the outset, and without doctrinal consolidation, they were only classical interstate operations, they have developed into more multidimensional and hybrid approaches, which opens the door to further doctrinal innovations.

The scope for PKOs at sea

As noted previously, the UN has assumed the role of regulating the sea. It has been the driving force behind the UNCLOS, and maintains a permanent structure for dealing with maritime spaces, namely the Division on the Law of the Sea (DOALOS).

The preamble to UNCLOS states:

Believing that the codification and progressive development of the law of the sea achieved in this Convention will contribute to the strengthening of peace, security, cooperation and friendly relations among all nations in conformity with the principles of justice and equal rights and will promote the economic and social advancement of all peoples of the world, in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations as set forth in the Charter [...] (UN 1982).

Thus the Convention clearly spells out its intended role of preserving the sea as a peaceful and secure area. While fully acknowledging state sovereignty at sea, this is treated differently from sovereignty on land. Even where coastal states have full sovereignty, such as in their territorial waters, the Convention provides for the entry and exit of vessels without formal state approval, as in

the case of 'innocent passage' (Art. 17 and following). This sovereignty decreases as one moves further away from land until one reaches the high sea, which falls outside Exclusive Economic Zones (a maximum of 200 nautical miles).³

The UN has been continuously acting as guardian of both the regulation of the maritime spaces falling under States' sovereignty, as well as the maritime zones which lie beyond that region. An example of this territorial extension of UN management is Resolution 2749 (XXV) of the UN General Assembly, which establishes the concept of the seabed and the subsoil of the area beyond the possible jurisdiction of coastal states as the 'common heritage of mankind'. In addition, Article 93 of UNCLOS states:

Ships flying the flag of the United Nations, its specialised agencies and the International Atomic Energy Agency: The preceding articles do not prejudice the question of ships employed on the official service of the United Nations, its specialised agencies or the International Atomic Energy Agency, flying the flag of the organisation.

This shows that, despite unsuccessful attempts to establish UN Armed Forces almost 40 years previously, UNCLOS provided for the possibility of ships flying the UN flag.

This article extends the privileges and immunities accorded to agents in the service of the UN to the maritime dimension. These rights are visible in respect of the Blue Berets, who, while retaining their nationality (and thus their obligations to their home states) enjoy special protection when acting under a UN mandate. In these cases, the UN usually concludes Status of Force Agreements (SOFAs) with those states in whose territories the Blue Berets are operating.

Despite all this, a UN Standing Naval Force will only be established when there is sufficient political will, sufficient training and infrastructure, and adequate funding to support such a multinational force. At the present time, there seems to be no prospect of such a force being established. Perhaps there are real historical reasons why UN member states have not rallied around cooperative efforts on

the oceans of the world to the same extent as they have on land (Pugh 1992: 23-4).

Utilising the rights provided by its Charter, the UN authorises the assembly of multilateral military forces under the aegis of other international organisations to maintain international peace and security. As noted previously, the UN Security Council authorised the NATO military intervention in Libya in 2011, which included classical naval operations in support of air operations. However, the region that offers the most relevant examples is the coast of Somalia. From 2005 onwards, the exponential increase of piracy and hijacking of ships on the East African coast began to threaten international trade as well as lives. This led to various naval operations in the area, several of which were authorised by the UN, including the multilateral EU Naval Force (EUNAVFOR), NATO's Naval Force, other multilateral initiatives, and individual Chinese, Indian, Russian, and even Japanese vessels.

Therefore, it can be said that, although the UN has not worked directly with ships under its own flag and mandate, it has effectively been 'outsourcing' its legitimate function to undertake peacekeeping actions at sea. As Ghebali has noted, 'The main thrust of the argument is that, in certain circumstances, the international community's choice lies between abdication or outsourcing, all the more since some conflicts can only be resolved by enforcement measures' (Ghebali 2006: 224-6).

While the examples referred to above differ in terms of their mandates and the actions undertaken, they all involve action in a theatre of naval operations. In other words, whether conducting joint actions or authorising other organisations, arrangements or national initiatives to conduct actions, all these initiatives display elements of an international custom – a general practice accepted as law (Article 38(1)(b) of the Statute of the International Court of Justice, UN: 1945). It should be noted that these actions did not occur in Somali territorial waters; on the contrary, they



occurred in waters with a lesser or no degree of coastal state sovereignty, until 2010, when they reached 400 nautical miles off the African coast (IMB 2014).

At the same time, mandating naval forces under the aegis of the UN to perform maritime actions is not entirely novel. For example, in January 1992, the UNSC mandated the UN Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) to train Cambodians in marine mine-detecting operations. This was not a military action arising from the needs of a land action, but a specifically naval action, requiring specific methods and training. After the 2010 earthquake in Haiti, MINUSTAH also carried out maritime patrols and surveillance around the coastal capital of Port-au-Prince. In this instance, the naval operation clearly developed out of the operation on land. Therefore, while neither of these examples constitute eminently maritime peacekeeping operations, they do provide precedents for a broadening of doctrine.

Maritime PKOS have received increasing attention from scholars, notably Michael Pugh (1992, 1994) and Rob McLaughlin. McLaughlin's book *United Nations Peace Operations in the Territorial Sea* (2009) only dealt with naval operations in territorial waters, but aids an understanding of direct UN action in areas which third states may enter, such as the right of innocent passage through territorial waters. Meanwhile, these initial studies have highlighted concepts and principles that have reinforced the legitimacy of the UN leading naval operations.

While the complex issue of how best to organise peacekeeping operations falls outside the scope of this article, it does affect future UN operations at sea. In *Multinational Peacekeeping in the Middle East*, Robert Houghton and Frank Trinko (1985) suggested four prerequisites for establishing a successful peacekeeping operation, and Robert S. Staley had attempted to adapt these principles to potential multinational maritime operations (Staley 1992: 20).

More recently, one of the most durable active PKOs – the UN Interim Force in Lebanon

(UNIFIL) – identified the need to establish a Maritime Task Force (MTF). On 11 August 2006, UNSC Resolution 1701 duly authorised the PKO to operate at sea. Since then, states contributing to the operation have sent larger naval units (frigates and corvettes, among others) for actions along the Lebanese coast. Since 2011, the MTF has been commanded by an Admiral of the Brazilian Navy, working from a Brazilian flagship vessel. While this naval force was originally established to operate in Lebanese territorial waters, the local operational headquarters identified a need to expand maritime patrol and surveillance beyond the 12-mile limit of the Territorial Sea, extending it up to 50 miles, and this has been ratified by the UN. In addition, the establishment of a multilateral force made up of units from more than 15 different navies has been used to develop the doctrinal foundations for engagement, UN support, and the rules to be observed (UN 2016). One possible objection to the deployment of maritime PKOs established by the UN and using a UN doctrinal and institutional framework may arise from a restrictive interpretation of the UN as an international organisation made up of member states. The UN Charter stipulates that it may only conduct actions on the sovereign territories of member states, which excludes the high sea.

However, the UN has conducted operations in Kosovo without considering whether or not the locus of the operation was in a non-member State. (It could be argued that, prior to the conflict, the region belonged to the former Yugoslavia, which was indeed a UN member). The UN conducted lengthy operations in Palestine before it was granted non-member observer status in 2012. There are also more clearly defined cases of UN operations in regions with no internationally accepted sovereignty, such as Antarctica.

Moreover, the UN has led UNCLOS, the largest global initiative yet to settle the laws and customs of the sea. These actions confirm the theory of implied powers developed by Grigory Tunkin, former Ministry of Foreign



Affairs of the USSR, in a statement to the International Court of Justice (ICJ 1950: 97).

In light of the above, it seems clear that international society has indeed legitimised the UN's role of protecting the seas, either via direct action or indirectly, via multilateral arrangements. Other researchers have also argued in favour of increased UN activity at sea. Thus McLaughlin has noted:

Furthermore, as a high water mark, UN transitional administration holds significant, almost quasi-sovereign, implications for authority in UN naval peace operations, and as with the interdiction operations discussed, hints at implications for UN naval peace operations in third state Territorial Seas (2009: 172).

And Parkhouse has argued,

The evolution of a comparable United Nations unified naval command must be driven by the very real and unpredictable threats to global maritime peace and prosperity. Given the bleak outlook for the security climate of the future, the efficacy of a United Nations Standing Naval Force will be irrefutable (1997: 78).

Based on the above analysis, the following factors can be cited in favour of establishing maritime PKOs in this new context:

- The primary goal of the UN is to maintain international peace and security, anywhere on the globe.
- International demands have mounted for action to mitigate risks to maritime security, and threats to maritime security are increasingly seen as threats to international security. These include concerns over the rapid increase in maritime migration in the Mediterranean Sea, as well as the attacks in the Gulf of Guinea, which have put commercial shipping at risk. The threats to human life and safety in the Mediterranean involving vessels full of refugees, as well the risk to commercial traffic, constitute clear challenges to 'international peace and security' as defined by Article 1 of the UN Charter. These concerns are reflected in the growing number of UNSC resolutions calling for actions to be conducted and positions to be taken in these two areas.⁴

- UNCLOS, which is almost universal, provides for direct UN action at sea, and supports the universal goal of preserving the peaceful use of the sea.

- The operational instrument most used by the UN to mitigate threats to international peace and security is that of PKOs, especially in the post-Cold War period.

Why not take advantage of the lessons learnt from these successful innovations and establish maritime PKOs? What is proposed here is a PKO, under UN mandate, authorised by the UNSC, with the full support of its Department of Peacekeeping Operations (DPKO), rather than 'outsourcing' this function to other multilateral bodies or arrangements. Innovating is difficult, but the role of inductive logic is precisely to devise new solutions for existing problems, and adapting them to become solutions for new problems as well.' A large body of doctrine would need to be developed, but, as the Brahimi Report highlighted, the UN should continue to evolve in order to help the new century take shape.

Many documents which are fundamental to the establishment of a PKO – including the Status of Force Agreement (SOFA), the Memorandum of Understanding (MOU), the Status of Military Agreement (SOMA), and the Rules of Engagement (ROE) – presuppose the sign-off of formal acceptance of the PKO by the hosting party. However, the Brahimi Report noted that some situations require urgent action, and that it is not always possible to wait for the international formalisation of hosting states and contributor states. In the past, the UN itself has sought solutions when sign-off has been slowed down, when the action constitutes a 'Peace Enforcement,' or when it is unable to make a minimal determination about the legitimacy of the officers meant to sign the agreements.

For example, in order to ensure the immunity of its Blue Berets, the UN has adopted a Standard SOFA developed by the research

group at the Law School of the University of Essex (ESSEX 2011). This is a generic and preprepared document that remains in force until such time as another agreement can be reached.

This amounts to a unilateral act on the part of the UN (with the implied support of the international community), applicable in the hosting territory, prior to the formal agreements on the actors and procedures. The maturity of UN procedures for conducting PKOs also serves to legitimise its efforts to address new conflict situations, so that this quasi unilateral action has been reinforced by the DPKO and recognised by the General Assembly (Res A/45/594, 1990).

A possible argument against the establishment of maritime PKOs is the difficulties of providing logistical support, and the need for naval forces operating offshore to have a high level of endurance.⁵ However, there are numerous examples of successful arrangements for providing logistical support. To give one example, if a maritime PKO were set up in the Mediterranean, the UN could sign agreements with member states close to the theatre of operations – even though they may not be contributor states to the PKO – to use their naval bases for refueling and maintenance of the UN forces. This could also be done in other areas. There are always naval bases relatively close to maritime operations that would allow logistical support. There is a need to develop doctrine along these lines at several levels, from the political sphere – which is most affected by UNSC decisions and legitimisation by the international community – to the operational and tactical levels. However, there are clear signs of progress being made on many of these levels. For example, in September 2015, the UN itself, under the supervision of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) and the Department of Field Support (DFS), prepared and published the *United Nations Peacekeeping Missions – Military Maritime Task Force Manual*. This document, in addition to other UN doctrinal documents, has been very useful for consolidating procedures, although mainly at the

operational and tactical levels.

The manual is primarily about the operational and tactical levels. It is based on UN guides reflecting lessons learned, feedback from field missions, and input from participants in UN Maritime Task Force peacekeeping operations. Workshops conducted by interested member states and troop/maritime contributing countries produced a first draft which was finalised after extensive co-ordination and consultation within the DPKO and DFS. The result is a comprehensive body of thought about UN Maritime Task Forces designed to assist contingents in reorienting their Maritime Task Force elements towards interoperability in UN peacekeeping.

This manual should be read in conjunction with relevant UN policies and other manuals, especially the *UN Infantry Battalion Manual*, in order to gain a more comprehensive understanding of UN standards, policies and procedures related to peacekeeping operations. Moreover, the Capstone Doctrine provides more in-depth information about the Mission concept (UN 2015: 5).

Given the nearly universal character of UNCLOS, and the gradual recognition of actions at sea under the command of the UN, it can be accepted that most or all UN members would accept and respect maritime operations undertaken under the UN flag. Good order at sea would be emphasised rather than the freedom of navigation principle, and would be useful for the peaceful use of the sea.

Final considerations

This article has examined the feasibility of establishing maritime PKOs, led by the UN and employing prioritised Naval Forces, as another solution to improve maritime security, and maintain good order at sea. It has shown that much would need to be done to achieve doctrinal maturity and the international recognition of PKOs of this nature.

However, despite the fact that the UN Charter does not provide for PKOs, they have become an accepted instrument for intervening in interstate conflicts. Given the political and security dynamics of the post-Cold War



era, most peacekeeping operations at sea have responded to intra-state conflicts.

The development of doctrines along these lines has resulted from the need to improve the founding documents for PKOs, with increasingly robust mandates, using standard documents in cases where negotiations over the formal agreements drag on for too long, which could impact on the timely performance of actions. It demonstrates that the inter-national community has recognised the legitimacy of the UN to act in this way.

It also shows that the maintenance of peace at sea has evolved. While previous concerns involved traditional inter-state conflicts, in an increasing number of cases, the reasons for the lack of security have not been based on the classical conflict between naval forces. New threats such as human trafficking and migration without regard for minimum safety conditions, as well as piracy, armed robbery, and trafficking in arms and drugs have emerged as serious threats requiring international responses. However, many actions have been based on isolated state

initiatives, multilateral arrangements or other international organisations, which have been signed off by the UN, without any direct action.

Therefore, it may be timely for the UN to resume the creative thinking that resulted in establishing PKOs as its primary instrument for maintaining international peace and security, and introducing eminently maritime PKOs. As stated at the beginning, past experiences allow the development of new concepts, while also – provided that they are based on an adequate legal and scientific framework – allowing extrapolations.

This article has sought to rethink some of the main concerns of the new threats to maritime security in the 21st century, in order to help find solutions that could satisfy the universal desire for the peaceful use of the sea. While the sea occupies more than 70% of the earth's surface, it is the most recent area to receive universal regulation. Perhaps for this very reason, it will also turn out to be the setting that gives rise to the most annotative approaches to the pursuit of increased maritime security.

Notes

¹ According to UNCLOS, piracy occurs in waters that are not within the jurisdiction of any state, which essentially means areas beyond countries' Exclusive Economic Zones (Article 101). Armed robbery involves actions that, while employing the same means, are practiced in territorial seas. However, this distinction is sometimes disputed. While the repressive actions may be the same, this distinction may give rise to actions conducted with varying degrees of regulatory rigor and international support. This may be one of the reasons why the 'resurgence of piracy' has sparked so much debate.

² The UNSC is mandated to authorize Peace Missions, which are then established and managed by the Department of Peacekeeping Operations (DPKO) in line with the Capstone Doctrine of 2008.

³ Sovereignty at sea is a complex issue that requires an understanding of various zones at increasing distances from the coast, as established by UNCLOS. See Beirão 2015.

⁴ Gulf of Guinea: S/RES/2039 of February 29, 2012 and S/RES/2125 of November 18, 2013. Mediterranean: S/RES/2312 of October 6, 2016 and S/RES/2240, of October 9, 2016.

⁵ Naval Forces traditionally have three fundamental characteristics, namely flexibility, mobility and endurance. Flexibility refers to the capacity of marine resources and their crews to adapt to new types of missions. Mobility refers to their ability to move to new areas and conduct actions there, and endurance to their capacity to be practically autonomous, relying on their own resources and requiring logistical support less frequently than land and air forces, thus giving them more time for permanent action in the theatre of operations.



References

- Beirão, André Panno. 2013. In Bello, *Pax: a responsabilidade penal dos brasileiros em Operações de Paz*. PhD Thesis. University of the State of Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro.
- _____. 2014. 'Segurança no mar: que segurança?'. In André Panno Beirão and Antônio Celso Alves Pereira (eds), *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, pp. 127-66.
- _____. 2015. 'Duelo entre Netuno e Leviatã: a evolução da soberania sobre os mares'. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 21 (2): 63-91.
- Blackham, Jeremy J. 1993. 'Maritime peacekeeping'. *The RUSI Journal*, 138 (4): 18-23.
- Buerger, Christian. 2015. 'What is maritime security?' *Marine Policy*, 53: 159-64.
- Bull, Hedley. 2002. *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press.
- Cassese, Antonio. 2005. *International Law*. 2nd Edition. New York: Oxford University Press.
- Cornwall, Andrea. 2007. 'Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse'. *Development in Practice*, 17 (4): 471-84.
- Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse. 1999. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Garcia, Eugênio Vargas. 2005. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. 2nd ed. Porto Alegre: UFRGS.
- Gasper, Des. 2005. 'Securing humanity: situating "human security" as concept and discourse'. *Journal of Human Development*, 6 (2): 221-45.
- Ghebali, Victor-Yves. 2006. 'The United Nations and the dilemma of outsourcing peacekeeping operations'. In Alan Bryden and Marina Caparini (eds), *Private Actors and Security Governance*. Berlin: LIT Verlag Münster, pp. 213-28.
- Gray, Collin S. 2012. *War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History*. 2nd ed. New York: Routledge.
- Houghton, Robert B and Frank G Trink. 1985. *Multinational Peacekeeping in the Middle East*.
- Washington, D.C.: US Foreign Service Institute, Dept. of State.
- International Maritime Bureau (ICB). 2014. *Piracy and Armed Robbery Against Ships: Report for the Period 1 January– 31 December 2014*. At <http://www.hellenicshippingnews.com/wp-content/uploads/2015/01/2014-Annual-IMB-Piracy-Report-ABRIDGED.pdf>. [Accessed on 10 May 2016].
- James, Alan. 1990. *The Politics of Peacekeeping*. London: MacMillan and International Institute for Strategic Studies.
- Kenkel, Kai Michael. 2013. 'Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue"'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1): 37-52.
- McLaughlin, Rob. 2009. *United Nations Naval Peace Operations in the Territorial Sea*. Leiden: Martinus Nijhoff.



- Mello, Celso Duvivier de Albuquerque. 2004. *Curso de Direito Internacional Público*. 15th ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- Parkhouse, Owen J W. 1997. *Naval Diplomacy and the United Nations: Naval Peacekeeping in a New World Order*. MA Thesis. Dalhousie University, Halifax.
- Pugh, Michael. 1992. 'Peacekeeping – A Role For Navies?' Paper delivered at Naval Forces: International Forum for Maritime Power. Road Island, USA, 15-27 August.
- _____. 1994. *Maritime Security and Peacekeeping: A Framework for United Nations Operations*. New York: Manchester University Press.
- Redman, Peter. 2006. *Good Essay Writing: A Social Sciences Guide*. 3rd ed. London: Open University.
- Staley, Robert Stephen. 1992. 'The wave of the future: the United Nations and Naval Peacekeeping'. *International Peace Academy Occasional Paper Series*. UK: Lynne Rienner.
- Tunkin. Gregory. 2009. Corte Internacional De Justiça. Relatórios. 1950. In Aziz Tuffi Saliba, *Conselho de Segurança da ONU: sanções e limites jurídicos*. 22nd ed. Curitiba: Juruá. United Nations (UN). 1970. General Assembly Resolution Nr 2.749, 17 December. (XXV General Assembly)
- _____.1982. United Nations Convention on the Law of the Sea. At http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf [Accessed on 10 March 2016]
- _____.1992. Security Council Resolution Nr. 728, 8 January. Enlargement of the mandate of UNAMIC.
- _____. 2006. Security Council Resolution Nr. 1.701, 11 August. United Nations Interim Force in Lebanon.
- _____.2016. United Nations FTM-UNAFIL Operational Map. At http://www.wikiwand.com/de/United_Nations_Interim_Force_in_Lebanon . [Accessed on 12 April 2016]
- _____.2015. *United Nations Peacekeeping Missions – Military Maritime Task Force Manual*. At <http://www.mpsotc.gr/dat/5CA88879/file.pdf>. [Accessed on 03 April 2016]
- University Of Essex, School of Law. 2011. 'UN Peacekeeping and the Model Status of Force Agreement'. At https://www.essex.ac.uk/plrp/documents/model_sofa_experts'_workshop_march_2011.pdf. [Accessed on 12 February 2013].
- Acknowledgements:** The author would like to thank the Brazilian Ministries of Education (CAPES/MEC) and Defence for their support of the research programme "PRODEFESA III". The concepts and thoughts presented in this article express the author's own ideas and do not represent any official thinking or positions held by the institutions he is affiliated to.
- About the author:** André Panno Beirão holds a PhD in International Law from the State University of Rio de Janeiro (UERJ), an MA in Political Sciences from the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), and an MA in Naval Sciences from the Brazilian Naval War College (BNWC), Brazil. He is Brazilian Navy Capitan (Rtd), and Senior Researcher at the Brazilian Navy Political and Strategic Studies Centre and Pro-Defesa III (Brazil and Atlantic South Security). He won the Prize of the Brazilian Ministry of Defence for the best PhD thesis about National Defence in 2012-2014. He is currently Deputy Coordinator of Brazilian Political Sciences and International Relations Professional Postgraduate Programmes at the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) in the Brazilian Ministry of Education.