

Comando e Controle Interagências no Nível Operacional: Um Desafio nas Operações de Estabilidade

Kevin D. Stringer, Ph.D

Este ensaio obteve a segunda colocação no Concurso de Redação sobre Poder Terrestre Estratégico de 2009, da U.S. Army War College.

O SUCESSO DO PODER terrestre nas operações de estabilidade exigirá estruturas de comando interagências no nível operacional e o desenvolvimento concomitante de uma “cultura” interagências mais eficaz para essas missões. É alta a probabilidade de envolvimento das forças militares em operações de estabilidade no futuro. Em geral, o poder terrestre arca com a maior parte do planejamento e execução dessas missões.

As operações de estabilidade são missões, tarefas e atividades militares conduzidas fora dos Estados Unidos em coordenação com outros instrumentos do Poder Nacional para manter ou restabelecer um ambiente seguro e prestar serviços governamentais essenciais, infraestrutura de emergência, reconstrução e ajuda humanitária.¹ O poder terrestre desempenha um papel central nas operações de estabilidade, que se concentram em atividades de controle da população, segurança e desenvolvimento. Forças militares compostas, em grande parte, pelo Exército dos EUA atuam em operações de estabilidade para estabelecer, proteger ou restaurar serviços civis básicos. Atuam diretamente ou em apoio aos órgãos governamentais. As operações de estabilidade muitas vezes envolvem tanto as ações coercitivas

quanto as de cooperação. Elas conduzem a um ambiente no qual os outros instrumentos do Poder Nacional possam predominar.

A própria definição das operações de estabilidade levanta o problema de como comandar e controlar esforços que são, por natureza, conjuntos, interagências e, muitas vezes, multinacionais. Como o governo dos EUA continuará a conduzir operações de estabilidade, o sistema de Defesa americano deve desenvolver uma visão abrangente para integrar o poder militar terrestre aos seus parceiros interagências nesses desdobramentos. Embora as operações de estabilidade sejam uma iniciativa interagências e intergovernamental, os desafios e deficiências nos esforços de coordenação e alocação de recursos entre os departamentos do Poder Executivo muitas vezes levam o Exército dos EUA a assumir uma carga desproporcional na condução dessas operações.² Embora vá desempenhar um papel essencial na execução de operações de estabilidade e assumir considerável responsabilidade pelo planejamento na fase de pré-execução, o Exército não estará sozinho.³ Durante o ciclo de planejamento e execução, o Exército colabora diretamente com organizações de todo o governo para definir os papéis mais adequados e essenciais para os órgãos militares e civis nas operações de estabilidade.⁴

O poder terrestre para as operações de estabilidade é uma mistura holística de capacidades extraídas do Exército dos EUA e de muitos outros

Kevin D. Stringer, Ph.D., atuou em funções de liderança e estado-maior na 8ª Divisão de Infantaria, Força-Tarefa do Sul da Europa (Southern European Task Force — SETAF) e no Comando Europeu (EUCOM) como oficial do Exército da ativa e da reserva. Formado em 1987 pela Academia Militar dos EUA, concluiu o mestrado na Boston University e o doutorado na Universidade de Zurique. Formado pela

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA e antigo funcionário do serviço de Relações Exteriores do Departamento de Estado, é o autor de Military Organizations for Homeland Defense and Smaller-Scale Contingencies (Praeger Security International, 2006). É professor de Assuntos Internacionais em instituições na Suíça, Estônia e Ucrânia.

órgãos federais. Uma relação parcial desses órgãos inclui o Departamento de Estado, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development — USAID*), o Departamento de Justiça, a CIA e o Departamento de Agricultura. Os desafios centrais são estabelecer a unidade de esforços e de comando sobre instituições tão diferentes e estruturar organizações de comando adequadas no âmbito operacional para a máxima eficácia.



(Marinha dos EUA, Especialista em comunicação de massa Chris Lussie)

Foto: Membro da Equipe de Resposta a Desastres da USAID observa a chegada de suprimentos de ajuda humanitária vindos de Porto Rico, em Porto Príncipe, Haiti, 26 de janeiro de 2010, como parte da Operação Unified Response.

Contexto Estratégico

Um estudo do Comando das Forças Conjuntas dos EUA sobre o futuro da guerra sustenta que ele possui um elevado potencial para a instabilidade devido a tendências demográficas, energéticas e climáticas. O relatório de 2008 sobre o Ambiente Operacional Conjunto (*Joint Operating Environment*) afirma: “Os próximos 25 anos desafiarão as forças conjuntas dos EUA com ameaças e oportunidades que variam de guerras regulares e irregulares em terras afastadas ao socorro e reconstrução em zonas de crise e ao engajamento contínuo nos espaços comuns internacionais.” A análise sugere que as forças militares dos EUA se envolverão em conflitos persistentes ao longo dos próximos 25 anos.⁵

Nesta era de conflito persistente, as estruturas terroristas em rápida evolução, o crime transnacional e a violência étnica dificultam as relações internacionais e criam faixas de fragilidade e instabilidade estatal que apresentam uma grave ameaça à Segurança Nacional. Entre os determinantes do conflito (fontes de instabilidade que impulsionam partes para o conflito aberto) estão o fanatismo religioso, a competição mundial por recursos, a mudança climática, as reivindicações territoriais remanescentes, a ideologia e o desejo de poder. Na jornada rumo a esse futuro incerto, os líderes recorrerão cada vez mais a operações

de estabilidade para reduzir os determinantes do conflito e da instabilidade e desenvolver a capacidade institucional local para forjar a paz, a segurança e o crescimento econômico sustentáveis.⁶

As operações de estabilidade são uma missão central dos EUA. O Departamento de Defesa deve estar preparado para conduzi-las e apoiá-las em todas as atividades, incluindo doutrina, organizações, instrução, educação, exercícios, material, liderança, pessoal, instalações e planejamento.⁷ Essa missão implica a necessidade de forças terrestres consideráveis que possam executar, com sucesso, as resultantes operações de contingência, produzidas por um mundo instável e volátil. Essas forças do poder terrestre devem conter uma mistura integrada de capacidades civis e militares para tratar das causas principais de instabilidade e conflito.

Unidade de Comando e Unidade de Esforços

Embora as funções de comando sejam permanentes, sua natureza deve evoluir em escala e escopo, dados os avanços em tecnologia e a missão. Se os Estados Unidos permanecerem envolvidos em operações de estabilidade, as Forças Armadas, juntamente com seus parceiros civis, devem empregar princípios doutrinários que sejam aplicáveis a essas missões. Entre

eles, os principais são a *unidade de comando* e o conceito inter-relacionado de *unidade de esforços*.⁸

A unidade de comando é simples: para cada objetivo, assegurar a unidade de esforços sob um único comandante responsável. A unidade de comando significa que um único comandante dirige e coordena as ações de todas as forças em direção a um objetivo comum. A cooperação pode

Na falta de autoridade de comando, os comandantes devem cooperar, negociar e gerar consenso para alcançar a unidade de esforços.

produzir a coordenação, mas conferir a um único comandante a autoridade necessária é a forma mais eficaz de obter a unidade de esforços. O caráter conjunto, interagências, intergovernamental e multinacional da ação unificada cria situações nas quais o comandante não controla diretamente todas as organizações na área operacional. Na falta de autoridade de comando, os comandantes devem cooperar, negociar e gerar consenso para alcançar a unidade de esforços.⁹

A unidade de esforços é a coordenação e cooperação rumo a objetivos comuns, mesmo que os participantes não façam parte, necessariamente, do mesmo comando ou organização — o produto da ação unificada bem-sucedida.¹⁰ Reunir todas as diversas capacidades necessárias para obter o êxito nas operações de estabilidade requer paradigmas de colaboração e cooperação que as concentrem na direção de uma meta comum. Enquanto as operações militares normalmente exigem a unidade de comando, o desafio para os líderes militares e civis é forjar a unidade de esforços entre os diversos atores envolvidos em uma operação de estabilidade. Essa é a essência da *ação unificada*: a sincronização, coordenação e/ou integração das atividades de entidades governamentais e não governamentais com as operações militares para obter a unidade de esforços.¹¹

Para isso, as forças militares precisam atuar com os outros instrumentos do Poder Nacional para forjar, no mínimo, a unidade de esforços por meio de uma abordagem do conjunto de governo.¹² Lamentavelmente, a falta de uma verdadeira unidade de comando leva a ineficiências, custos de oportunidade e uma abordagem pouco holística de uma contrainsurgência mundial e outras missões pós-conflito. A estrutura de comando certa para operações de estabilidade é essencial. Infelizmente, considerações políticas ou relativas a agências muitas vezes determinam as estruturas de comando. A História está repleta de exemplos de esquemas de comando influenciados por esses atributos.¹³

Os problemas com o atual processo interagências americano são complexos. A maioria dos problemas de hoje decorre de uma lacuna criada por uma falta de capacidade ou de integração ou de ambas, dentro do âmbito nacional.¹⁴ Portanto, embora o nível de política estratégica possa ter seus mecanismos de integração, é no nível operacional e de execução que se encontram os déficits. Esse nível operacional liga o emprego de forças táticas, que incluem órgãos civis, à obtenção da situação final estratégica.¹⁵ As operações de grande escala não são de competência exclusiva das forças de combate. Normalmente avançam com os outros instrumentos do Poder Nacional. As operações de grande escala reúnem, com frequência, as capacidades de outros órgãos, nações e organizações.¹⁶ Infelizmente, os atuais esquemas de comando são imprecisos ou costurados juntos e não atendem completamente à situação à mão.¹⁷ A integração dos esforços de organizações militares e não militares no processo interagências para atingir a unidade de esforços se mostrou difícil de alcançar, permitindo linhas indefinidas de autoridade e comunicação e gerando confusão durante a execução da operação.¹⁸ Dados os desafios e complexidades inerentes às operações de estabilidade, *os órgãos militares e civis devem evoluir para uma abordagem de unidade de comando mais concreta que evite as ineficiências da geração de consenso e conciliação constatadas em um modelo de unidade de esforços.*

Incompatibilidades Organizacionais

Normalmente, a execução nos âmbitos regional ou local é repleta de problemas, porque os

órgãos que representam os instrumentos do Poder se organizam de forma diferente e não há uma autoridade dirigente para a implantação no âmbito regional. O Departamento de Defesa e o Departamento de Estado, como principais atores nas operações de estabilidade, ilustram esses problemas. O primeiro tem seis comandos combatentes geográficos, responsáveis por várias regiões, mas a organização regional deste último é diferente. O Departamento de Estado tem seis seções regionais, mas suas fronteiras não correspondem às do Departamento de Defesa. Por exemplo, o comandante do Comando Central dos EUA precisa coordenar esforços com três seções regionais do Departamento de Estado: Assuntos da África, Assuntos do Oriente Próximo e Assuntos da Ásia Meridional e Central, além de 27 “equipes de país”.¹⁹ Como a maioria das emergências transcende as fronteiras nacionais, a inexistência de uma estrutura operacional compatível entre os funcionários do Departamento de Estado e os comandantes dos comandos combatentes geográficos constitui um problema. Surgem, assim, complicações entre o Departamento de Estado (com suas equipes de país) e o Departamento de Defesa (com seus comandos regionais).²⁰

Além disso, a alocação de recursos e o aprestamento de pessoal das duas organizações são completamente diferentes. Como indicou o presidente interino do Comitê de Relações Exteriores da Câmara de Deputados dos EUA, Howard L. Berman, “Atualmente, há apenas 6.600 funcionários profissionais do Serviço de Relações Exteriores no Departamento de Estado. Segundo o secretário de Defesa, Robert Gates, esse número é inferior à quantidade de pessoal de uma força-tarefa de um porta-aviões e, supostamente, à quantidade de membros das bandas militares em serviço ativo.”²¹ Da mesma forma, a USAID tem hoje, em essência, menos de 3 mil pessoas para realizar a gestão de contratos que terceirizam toda a sua missão de desenvolvimento.²²

Histórico Interagências

À luz disso, uma estratégia eficaz para resolver uma crise regional depende da integração de todos os elementos do Poder por meio do processo interagências no nível operacional, para obter a unidade de comando e de esforços com

linhas claras de autoridade e de comunicação. A dificuldade em integrar ações militares e não militares no nível operacional é um tema recorrente. Em várias operações de contingência realizadas ao longo das duas últimas décadas, essa falta de fusão produziu tantos obstáculos à consecução de objetivos político-militares que os participantes militares e interagências tentaram uma série de reformas internas, muitas vezes em vão.²³ Os exemplos a seguir apresentam uma amostra das dificuldades.

Somália. Na Operação *Restore Hope* (1992-1993), o elemento de recursos humanos ficou em destaque. Uma deficiência grave era que a maioria das organizações civis não contava com grandes equipes nem estava preparada para conduzir operações expedicionárias. Na Somália, nem o Departamento de Estado nem a USAID contavam com pessoal suficiente na região. Por exemplo, embora o embaixador Robert Oakley e sua equipe continuassem a trabalhar com as forças militares na Somália, não havia um número suficiente de funcionários civis para negociar com as diversas facções ou ajudar os líderes tribais locais a estabelecer conselhos e forças de segurança. As equipes de Assuntos Cívicos do Exército tiveram de assumir essas responsabilidades em detrimento de outras tarefas.²⁴

Haiti. Para a Operação *Uphold Democracy*, no Haiti (1994-1997), o planejamento militar teve início em outubro de 1993, quando a Junta de Chefes de Estado-Maior determinou que o Comando Atlântico dos EUA (atual Comando das Forças Conjuntas) se concentrasse em uma alternativa à invasão.²⁵ Trabalhando em um isolamento que eles próprios se impuseram, os planejadores militares não tinham a capacidade de coordenar com outros órgãos. Outras alas do governo — os Departamentos de Estado, do Tesouro, de Transporte, do Comércio, de Justiça, de Agricultura e a CIA — já estavam empenhadas em trabalhar em alguma faceta do problema do Haiti.²⁶ O caráter compartimentado do planejamento impediu que o processo interagências produzisse a coordenação e o consenso, os dois ingredientes mais necessários para a unidade de esforços.

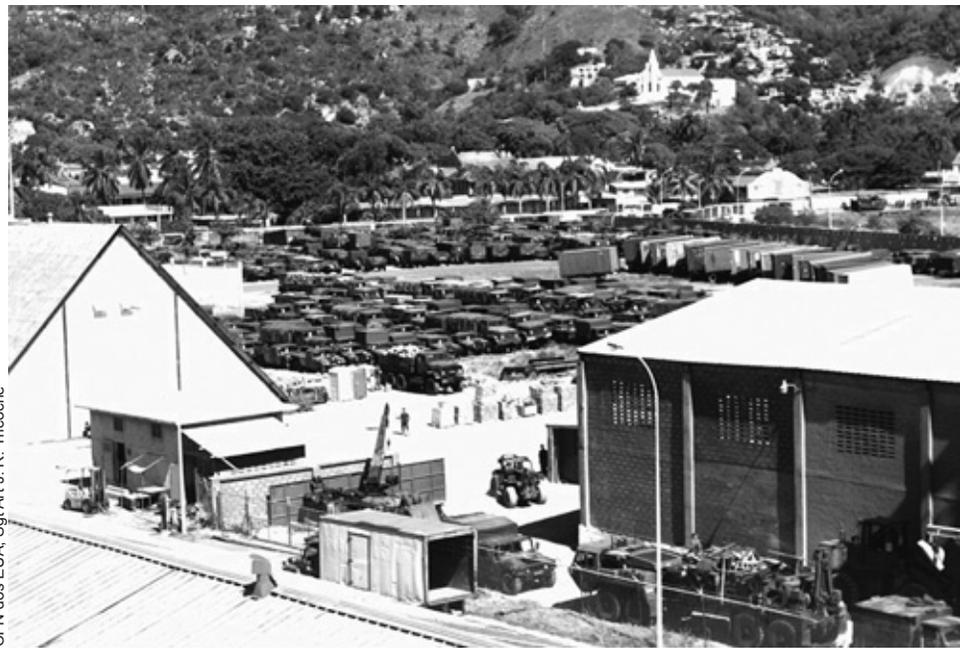
O mês de setembro de 1994 demonstrou que o planejamento insuficiente no processo interagências afetou os níveis estratégico,

operacional e tático da guerra. A restrição do acesso às informações atrasou a compreensão mútua da operação por diferentes órgãos e até dentro deles próprios.²⁷ O Comando Atlântico dos EUA foi ao Conselho de Segurança Nacional para se reunir com o Grupo de Trabalho Interagências do Haiti. Durante a reunião, um oficial do Exército presente observou: “Muitos integrantes do grupo de trabalho ficaram boquiabertos: nem seu próprio pessoal, que sabia da existência do plano por mais de um ano, havia revelado o segredo.”²⁸ Outra evidência de coordenação insuficiente é que, durante a reunião, o general-de-brigada Byron, chefe da Célula de Planejamento do Comando Atlântico dos EUA, pediu que o representante do Departamento de

Justiça explicasse como iria treinar a nova força policial haitiana, um acordo prévio no plano político-militar, só para ouvir que o Departamento não tinha como cumprir a missão.²⁹

Da mesma forma, no escalão de execução, o caráter improvisado dos esquemas interagências também se revelou. Em Cap Haitien, por exemplo, representantes da 10ª Divisão de Montanha e da Guarda Costeira trabalharam estreitamente, mas, como notou um observador: “Nossas barracas estavam montadas uma do lado da outra, mas faltava a da USAID... Não havia ninguém para responder às nossas perguntas sobre capacidades de assistência civis 30 dias depois do início da operação.”³⁰

Afganistão. Na Operação *Enduring Freedom*, no Afeganistão (2001-presente), o comando e a coordenação interagências melhoraram, mas muitas deficiências continuam a existir. No lado positivo, para facilitar a coordenação entre as duas organizações durante as sessões de planejamento pré-guerra, o Estado-Maior do Comando Central incluía um funcionário de escalão superior da CIA, que servia como assessor especial do comandante.³¹ Além disso, o Departamento de Estado e o comandante do comando unificado das forças militares na região colaboraram



CFN dos EUA, Sgt Art J. R. Tricoche

Visão geral do porto de Cap Haitien durante a Operação Uphold Democracy. O porto era utilizado como centro logístico e posto de comando para a Força-Tarefa Aeroterrestre de fim específico CARIB, do CFN. A 10ª Divisão de Montanha do Exército dos EUA e a Marinha dos EUA também utilizaram o porto como centro de descarregamento para o apoio logístico.

estritamente desde o início para obter direitos de instalação de base e sobrevoo. Não obstante, outros órgãos focalizados na reconstrução no Afeganistão pós-guerra tentavam pôr-se em dia, e muitos elementos do governo dos EUA estavam, em grande parte, ausentes.³² Por exemplo, poucos funcionários do Departamento de Agricultura dos EUA foram enviados para o Afeganistão, um país com uma necessidade crítica de desenvolvimento agrícola e com uma considerável capacidade para tal — incluindo a necessidade de desenvolver alternativas à produção de papoulas, duplamente nociva porque financia o Talibã e dissemina as drogas para outros países. Além disso, os Estados Unidos talvez contem com o serviço de extensão agrícola mais bem organizado e bem-sucedido do mundo! Como demonstra esse exemplo, os Departamentos de Defesa e de Estado e a USAID estão “em guerra”, mas quase todo o resto do governo americano não está envolvido nela.³³

Iraque. Por fim, a Operação *Iraqi Freedom* (2002 - presente) oferece uma infinidade de problemas de comando interagências pré e pós-conflito. Como no Afeganistão, o medo da fome generalizada motivou os planejadores civis a pré-posicionar suprimentos de socorro

no Kuwait. Apesar da coordenação estreita entre a USAID e as forças militares no mês anterior à guerra, o chefe da agência, Andrew Natsios, não conseguiu obter a permissão do Pentágono para pré-posicionar os suprimentos considerados necessários ou a liberação de verbas para reconstruir o Iraque.³⁴ Na fase pós-conflito, o atrito e as disputas interagências entre a Força-Tarefa Conjunta Combinada 7 das forças militares e a Autoridade Provisória da Coalizão alcançaram dimensões extraordinárias e caras.³⁵

As Propostas

A unidade de comando não deve ameaçar a independência de nenhum órgão governamental. Apenas uma parcela dedicada de cada órgão em direto apoio às operações de estabilidade deve ser submetida à autoridade de um único comandante. Nessas circunstâncias, um mecanismo de imposição seria provavelmente necessário para obrigar os órgãos a atrelar pessoas competentes a comandantes ou diretores centrais. Embora reconheça a necessidade de integração interagências, a Diretriz de Política de Segurança Nacional 44 (*National Security Policy Directive-44*) não impõe a unidade de comando. O Poder Executivo deve complementar essa diretriz com um documento de nível presidencial que exija a unidade de comando em áreas de operações de estabilidade. Ao fazê-lo, deve definir os papéis e responsabilidades dos diversos órgãos governamentais, assim como as condições nas quais um órgão específico deva assumir a direção geral.³⁶ Tal medida necessita, então, de soluções pragmáticas que estabeleçam modelos organizacionais adequados para o comando interagências, ao mesmo tempo em que se aumentam as capacidades de articulação e se desenvolve a formação profissional para fomentar uma verdadeira “cultura interagências” para as operações de estabilidade.

Modelos Atuais para o Comando Interagências

Como observado, em diversos aspectos, os esforços interagências no âmbito do teatro de operações ou de campanha são ainda mais importantes que em escalões superiores do governo. A interação entre as atividades militares e não militares precisa ser perfeita. À medida

que aumentam as exigências de auxílio à governança (incluindo direitos humanos), reconstrução, estabilização e desenvolvimento, cresce a necessidade de cooperação fora dos limites institucionais.³⁷ Dado o caráter não militar da maioria das atividades em operações de estabilidade, a primazia do comando civil seria a meta pragmática a ser buscada. Já existem alguns modelos institucionais precursores que refletem parcialmente esse preceito e que podem evoluir e transformar-se em esquemas de comando interagências institucionalizados e verdadeiros. Esses três modelos precursores são as clássicas equipes de país das embaixadas, o Comando da África dos EUA (*AFRICOM*) e as equipes de reconstrução provincial. Essa institucionalização evitaria tendências de adotar abordagens improvisadas em operações além da guerra, incluindo a transição pós-conflito.³⁸

...os esforços interagências no âmbito do teatro de operações ou de campanha são ainda mais importantes que em escalões superiores do governo.

Equipes de país. Até hoje, os comandos unificados nos níveis estratégico e operacional possuem um meio institucional, embora incompleto, de sincronizar as ações interagências em andamento no teatro de operações: as equipes de país da embaixada.³⁹ Chefiada pelo embaixador e composta de representantes de diversos órgãos, a equipe de país pode oferecer recomendações específicas sobre o engajamento em tempo de paz ou respostas a contingências. O Manual do Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, 3113.01A, *Theater Engagement Planning* (“Planejamento do Engajamento no Teatro de Operações”), refere-se ao papel das equipes em contingências.⁴⁰ Embora ofereçam uma perspectiva interagências, as equipes de país contam com desvantagens inerentes. Por definição, seu foco é limitado; os comandantes

podem não dispor de pessoal adequado para interpretar prioridades concorrentes defendidas por equipes diferentes em alguma região. Em segundo lugar, como agentes de ligação de alto escalão do governo, os assessores políticos do Departamento de Estado que auxiliam os comandantes militares representam apenas um dos muitos órgãos na equipe de país e, por isso, existe o potencial para prioridades tendenciosas e mal-entendidos. Por fim, como a USAID não mantém equipes em todas as missões diplomáticas, as equipes de país não oferecem uma representação precisa de todos os esforços em andamento ou financiados.⁴¹

Esse modelo seria aprimorado com a criação de uma equipe mais forte. As equipes de país americanas no teatro de operações precisam ser abrangentes (incluindo órgãos especializados e organizações como a CIA e o Comando de Operações Especiais dos EUA) para serem capazes de compartilhar informações e Inteligência, dispor de protocolos e sistemas comuns de comunicação e enfatizar o desenvolvimento e a manutenção da confiança e do respeito mútuos.⁴² Também devem continuar a ser chefiadas por um diplomata de elevado escalão.

O modelo do Comando da África. Na qualidade de especialista em Assuntos Africanos nos Estados Unidos, Dan Henk, da Escola de Guerra Aérea dos EUA, observou que o envolvimento dos EUA na África muitas vezes refletiu abordagens e intensidades bastante diferentes entre o Departamento de Estado, USAID e Departamento de Defesa. Isso muitas vezes provocou confusão quanto aos interesses, objetivos e motivações dos EUA.⁴³ Para resolver essa confusão, o Departamento de Defesa ativou o AFRICOM como um de seus seis comandos militares regionais em 1 de outubro de 2008. O AFRICOM tem responsabilidade administrativa pelo apoio militar dos EUA à política governamental americana na África, incluindo relações com as forças militares de 53 nações africanas.⁴⁴

O comando começou com uma abordagem organizacional muito diferente quanto à sua área de responsabilidade. Os idealizadores do AFRICOM dos EUA compreenderam as relações entre segurança, desenvolvimento, diplomacia e prosperidade na África. Em consequência, ele

reflete uma estrutura de estado-maior bem mais integrada, que inclui considerável representação da gerência e equipes do Departamento de Estado, da USAID e de outros órgãos governamentais americanos envolvidos na África.⁴⁵ O Comando da África dos EUA também se desviou da estrutura organizacional tradicional do Pentágono, um método de organizar o comando para o combate desenvolvido na era napoleônica. Além disso, o comandante do AFRICOM conta com um representante civil do Departamento de Estado — situação única — para coordenar as funções não militares do governo americano na África.⁴⁶

Assim, o AFRICOM, com seu previsto caráter interagências, deve influenciar de forma positiva a coordenação de políticas dos EUA na África e avançar rumo a uma maior integração interagências.⁴⁷ Contudo, para alguns reformadores, o AFRICOM não foi longe o suficiente em estabelecer uma verdadeira estrutura interagências.⁴⁸ Como sugeriu Robert Munson em seu artigo sobre o AFRICOM na revista *Strategic Studies Quarterly*:

Minha primeira proposta é que o AFRICOM seja estabelecido desde o princípio não como um comando militar com alguns elementos não militares, mas como um verdadeiro comando interagências. Esse comando teria três componentes principais iguais: as forças militares, um elemento político e uma seção dedicada ao desenvolvimento. Apesar do título militar de “comando” e do atual foco do secretário de Defesa na criação do AFRICOM, precisamos mudar o foco do esforço para incluir elementos importantes da política externa igualmente. Se houvesse uma palavra melhor para substituir “comando” em AFRICOM, ela deveria ressaltar as missões não militares e tirar a ênfase dos aspectos militares. Talvez se deva partir do modelo organizacional de uma embaixada, em vez de uma organização militar!⁴⁹

Curiosamente, ele promove um modelo mais próximo ao das equipes de país em uma maior escala. Com essa perspectiva em mente, o AFRICOM atual só pode oferecer um passo evolutivo para maiores estruturas de comando e controle interagências sob a liderança de órgãos civis.



Exército dos EUA, Sgt Terry Wade

Jim Dehart, à esquerda, assessor vinculado ao Departamento de Estado dos EUA; Jim Hoffman, à direita, assessor agrícola vinculado ao Departamento de Agricultura dos EUA; e integrantes da Equipe de Reconstrução Provincial de Panjshir se reúnem com moradores afegãos no topo de uma colina no bairro de Anaba, na Província de Panjshir, Afeganistão, 2 de janeiro de 2010. Os integrantes faziam o levantamento topográfico de um possível local para uma represa.

O modelo da equipe de reconstrução provincial. Durante o verão de 2002, funcionários americanos desenvolveram o conceito de equipes de reconstrução provincial para disseminar o “efeito da Força Internacional de Assistência à Segurança [*International Security Assistance Force — Isaf*]”, sem ampliar a própria Isaf. Estabelecidas inicialmente no começo de 2003, as equipes de reconstrução provincial eram compostas de 60 a 100 soldados além de, mais tarde, assessores afegãos e representantes de órgãos civis como o Departamento de Estado, USAID e o Departamento de Agricultura. Essas equipes têm o potencial de tornar-se o modelo para as futuras operações de estabilização e reconstrução.⁵⁰ Desde sua criação, mostraram-se eficazes em apoiar a disseminação da governança e do desenvolvimento no Afeganistão. Desde então, 25 equipes adicionais (11 lideradas pelos EUA e 14 por outros países) foram enviadas para diversos pontos do país, na maior parte, pequenas bases avançadas de operações em

capitais provinciais. As equipes lideradas pelos EUA incluem funcionários civis e militares, que se concentram na governança, desenvolvimento e segurança. Essas equipes cívico-militares trabalham com o governo afegão, sociedade civil, forças de segurança afegãs e da coalizão e comunidade internacional.⁵¹

A equipe de reconstrução provincial utiliza todos os instrumentos do Poder Nacional — diplomático, militar, econômico e de informações — para aumentar a estabilidade. Contudo, os esforços da equipe, por si só, não estabilizarão área alguma. São necessários esforços militares e civis combinados para reduzir o conflito e desenvolver instituições locais que possam tomar a liderança na governança nacional, prestar serviços básicos, promover o desenvolvimento econômico e impor o Estado de Direito.⁵² A estrutura da equipe é de caráter modular com um marco básico adaptado à respectiva área operacional. Uma equipe típica contém 6 funcionários do Departamento de Estado,

3 oficiais superiores e um estado-maior, 20 assessores de Assuntos Cívicos do Exército, 1 representante do Departamento de Agricultura, 1 representante do Departamento de Justiça, 3 contratados internacionais, 2 representantes da USAID e 1 força de segurança militar ou contratada (cuja dimensão depende das condições locais). A dimensão e a composição da equipe variam com base na maturidade da área operacional, circunstâncias locais e capacidade da agência americana.⁵³ Onze das 12 equipes americanas são lideradas por militares e contam com um número reduzido de funcionários civis — um de cada um dos Departamento de Estado, USAID e Departamento de Agricultura. Os civis são membros iguais da equipe de comando integrada e oferecem habilidades essenciais que as forças militares não possuem: elaboração de relatórios políticos, consciência cultural, compreensão das estruturas governamentais civis e experiência em desenvolvimento. O comandante militar tem a autoridade final sobre todas as questões de segurança, mas os civis tomam a liderança em governança e desenvolvimento.⁵⁴

Não obstante, as equipes são apenas uma medida provisória de nível tático. Precisam de um marco de comando interagências de âmbito nacional ou regional. Contudo, essas equipes de reconstrução provincial oferecem um bom ponto de partida para o desenvolvimento das ferramentas necessárias para a obtenção do êxito político e militar em missões futuras, independentemente de envolverem a contrainsurgência, a imposição da paz ou até mesmo espaços não governados.⁵⁵

O Próximo Passo Evolutivo

Para possuir um verdadeiro esquema de comando interagências para as operações de estabilidade, são necessários alguns elementos: pôr fim à falta de integração e de compartilhamento de dados; definir linhas de autoridade eficazes; e estabelecer a primazia dos órgãos civis. Na medida do possível, deve-se eliminar a falta de integração e de compartilhamento de dados entre os diversos órgãos, como a atual prática de exigir que missões em campanha se dirijam a escalões superiores no teatro de operações, ou a Washington, para obter permissão para tomar medidas que precisem ser decididas rapidamente

ou onde a perícia local deva prevalecer sobre a perícia do nível superior.⁵⁶ Em segundo lugar, devem existir linhas de autoridade claras no teatro de operações e no terreno. O estabelecimento de parâmetros e de “regras de negócio” pode ajudar a desenvolver a confiança mútua.⁵⁷ Em terceiro lugar, a primazia dos órgãos civis traria maiores benefícios quando se considera o caráter das operações de estabilidade. O Departamento de Estado e a USAID, que são órgãos civis, têm um

...equipes de reconstrução provincial oferecem um bom ponto de partida para o desenvolvimento das ferramentas necessárias para a obtenção do êxito político e militar em missões futuras...

foco de longo prazo, treinam seu pessoal para trabalhar com parceiros estrangeiros e, em geral, adquirem melhores habilidades linguísticas que as forças militares. Ambas as agências se dedicam a desenvolver relacionamentos pessoais com outras autoridades e costumam permanecer na região por mais tempo, mantendo laços pessoais e facilitando o trabalho entre nações em caráter civil.⁵⁸ Diferentemente dos militares que são transferidos com frequência, os funcionários da USAID gastam um período bem maior desenvolvendo conhecimentos especializados, morando, muitas vezes, no país durante quatro anos ou mais.⁵⁹

Para apoiar essas operações de estabilidade multilaterais, os comandos precisam ser verdadeiramente um conceito interagências, em vez de apenas uma organização militar com alguns atores de outros órgãos inclusos “para fazer efeito”.⁶⁰ Eu apoio a recomendação feita por Jeffrey Buchanan, Maxie Y. Davis e Lee T. Wight em seu artigo, publicado na revista *Joint Force Quarterly*, “Death of the Combatant Command: Toward a Joint Interagency Approach”. Eles propõem o estabelecimento de organizações

interagências permanentes lideradas por civis, que tenham responsabilidade regional por todos os aspectos da política externa dos EUA.⁶¹ Essas organizações interagências lideradas por civis ficariam diretamente subordinadas ao presidente por meio do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, e sua estrutura formal incluiria representantes de todos os principais órgãos governamentais federais, dentre eles o Departamento de Defesa, ao passo que os comandos unificados geográficos existentes seriam extintos. Civis de alto escalão, potencialmente com um general de quatro estrelas como representante militar, estariam à frente dessas instituições. Seu estatuto incluiria verdadeira autoridade de direção para todos os órgãos sob o Conselho de Segurança Nacional com respeito às atividades na região designada, incluindo embaixadores dos EUA e equipes de país.⁶²

No exemplo supracitado, o comandante civil de um AFRICOM interagências avançado seria, então, o embaixador americano na União Africana. Esse diplomata não só já representa os Estados Unidos em âmbito continental, como também é civil, o que enfatizaria a tradição americana de controle civil sobre as forças militares. Embora possa exigir a ação do Congresso ou do presidente e a modificação da legislação americana, a nomeação desse diplomata para liderar uma organização parcialmente militar está longe de ser um novo conceito, já que tanto o presidente quanto o secretário de Defesa, os dois líderes superiores das forças militares, são civis.⁶³

Conclusões e um Precedente

Os Estados Unidos devem dar um “salto quântico” no estabelecimento de mecanismos de comando interagências se quiserem empregar seu poder terrestre de forma eficaz em futuras operações de estabilidade.⁶⁴ A diferença principal entre a difícil caminhada rumo ao “caráter conjunto” em comparação com operações interagências é que as Forças Armadas contam com uma cadeia de comando definida, com o chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior no topo para disseminar a reforma. Para muitos órgãos federais, o primeiro ponto de autoridade em comum é o presidente. O Congresso ou o presidente devem encontrar uma forma de fazer

com que os diversos órgãos do Poder Executivo colaborem no nível operacional durante a guerra e as atividades pós-conflito para alcançar a unidade de comando.⁶⁵

Só a liderança civil, com considerável experiência interagências, pode transformar modelos existentes, como a equipe de país, o AFRICOM e as equipes de reconstrução provincial, em verdadeiras macro-organizações de comando interagências capazes de explorar e projetar o poder “brando” ou “atrativo” (*soft power*) dos Estados Unidos, talvez a arma mais potente em seu arsenal, junto com sua força militar.⁶⁶ Além dos três modelos citados, existe o precedente do programa de Apoio às Operações Civis e ao Desenvolvimento Revolucionário (*Civil Operations and Revolutionary Development Support — CORDS*) no Vietnã. O programa CORDS integrava esforços civis e militares em maior escala, e soldados serviam sob o comando direto de civis e vice-versa em todos os escalões.⁶⁷ De fato, o chefe do CORDS, Robert Komer, era o adjunto do comandante do Comando de Assistência Militar dos EUA no Vietnã. Ocupava o terceiro posto mais alto no Comando, depois do adjunto do general William C. Westmoreland, general Creighton Abrams. Seu status lhe conferiu autoridade direta sobre todos em sua organização e acesso direto a Westmoreland sem precisar da intermediação do chefe de Estado-Maior do Comando de Assistência Militar dos EUA no Vietnã.⁶⁸ Komer não tinha autoridade de comando sobre as forças militares, mas era a única autoridade sobre todo o esforço de pacificação dos EUA, “reunindo, pela primeira vez, seus aspectos civis e militares sob uma gestão unificada”.⁶⁹ A integração interagências em todos os escalões era uma característica muito impressionante. Além das forças militares, o Departamento de Estado, a CIA, a USAID, a Agência de Informações dos EUA e até mesmo a equipe da Casa Branca estavam representados em todos os escalões dentro do CORDS. Em toda a hierarquia, os assessores civis tinham adjuntos militares e vice-versa. Os civis elaboravam relatórios de desempenho sobre os subordinados militares, e os oficiais militares faziam o mesmo em relação aos funcionários do serviço diplomático.⁷⁰

O legado de tal “comando” interagências precisa permear os atuais modelos precursores

para criar o próximo passo: uma verdadeira estrutura de comando interagências. Sem esse processo evolutivo, a aplicação eficaz do poder

terrestre dos EUA em futuras operações de estabilidade permanecerá fortuita: um resultado repleto tanto de riscos quanto de custos. **MR**

REFERÊNCIAS

1. U.S. Army Field Manual (FM) 3-07, *Stability Operations and Support Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 6 de outubro de 2008), 1-1.
2. Joint Publication 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 17 de setembro de 2006; incorporando alteração 1, 13 de fevereiro de 2008), V-1.
3. 2008 U.S. Army posture statement, Information Paper, "Stability Operations Capabilities."
4. YATES, Lawrence A. *The U.S. Military's Experience in Stability Operations, 1789-2005, Global War on Terrorism Occasional Paper 15* (Fort Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute, 2006), p. 40.
5. 2008 U.S. Army posture statement, Information Paper, "Stability Operations Capabilities."
6. Consulte *Joint Operating Environment 2008* (Norfolk, Virginia: U.S. Joint Forces Command, 2008).
7. FM 3-07, 1-3.
8. Consulte Department of Defense Directive (DODD) 3000.05, *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, 28 de novembro de 2005.
9. Adaptado da concepção de Kevin D. Stringer em seu artigo sobre a necessidade de um comandante supremo na Guerra Contra o Terrorismo. Consulte STRINGER, Kevin D. "A Supreme Commander for the War on Terror", *Joint Force Quarterly* 44 (Spring 2007), pp. 19-23.
10. FM 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, 27 de fevereiro de 2008), A-3.
11. Joint Publication 1-02, *Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: GPO, 12 de abril de 2001) conforme versão de 17 de outubro de 2008.
12. Consulte Joint Publication 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (Washington, DC: GPO, 14 de maio de 2007), II-2, e FM 3-07.
13. FM 3-07, p. vii.
14. STRINGER, p. 19.
15. BUCHANAN, Jeffrey; DAVIS, Maxie Y.; WIGHT, Lee T. "Death of the Combatant Command? Toward a Joint Interagency Approach", *Joint Force Quarterly* 52 (Spring 2009), pp. 92-96, especificamente p. 92.
16. FM 3-0, 6-3.
17. *Ibid.*
18. STRINGER, p. 19.
19. JONES, Christopher R. "Achieving Unity of Effort at the Operational Level through the Interagency Process" (tese de mestrado não publicada, U.S. Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 2005).
20. BUCHANAN, DAVIS, WIGHT, p. 93.
21. HAMBLET, William P.; KLINE, Jerry G. "Interagency Cooperation: PDD 56 and Complex Contingency Operations", *Joint Force Quarterly* 24 (Spring 2000), pp. 92-97, especificamente p. 94.
22. House Committee on Foreign Affairs, 6 de março de 2008, disponível em: <http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=488> (29 de janeiro de 2009).
23. Consulte a sessão de perguntas e respostas com o secretário Gates depois de seus comentários durante o programa de palestras da National Defense University, no Forte Leslie J. McNair, Washington, DC, 29 de setembro de 2008, disponível em: <www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4295> (31 de janeiro de 2009).
24. JONES.
25. HAMBLET, KLINE, p. 93.
26. KRETCHIK, Walter E.; BAUMANN, Robert F.; FISHEL, John T. *Invasion, Intervention, "Intervention": A Concise History of the U. S. Army in Operation Uphold Democracy* (Fort Leavenworth, KS: CGSC Press, 1998), p. 43.
27. BALLARD, John R. *Upholding Democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997* (London: Praeger, 1998), p. 73.
28. JONES.
29. KRETCHIK, BAUMANN, FISHEL, p. 71.
30. *Ibid.*
31. HAYES, Margaret D.; WHEATLEY, Gary F. *Interagency and Political-Military Dimensions of Peace Operations: Haiti—A Case Study* (Washington, DC: NDU, 1996), p. 36.
32. FRANKS, Gen Tommy, *American Soldier* (New York, Regan Books, 2004), p. 211.
33. JONES.
34. HUNTER, Robert E.; GNEHM, Edward; JOULWAN, George. *Integrating Instruments of Power and Influence: Lessons Learned and Best Practices* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008), p. 18.
35. STOBEL, Warren P.; WALCOTT, John. "Post-war Planning non-existent", jornal *Knight Ridder*, 17 de outubro de 2004, disponível em: <www.realcities.com/mld/kwashingon/9927782.htm>, (29 de janeiro de 2009).
36. SCHNAUBELT, Christopher. "After the Fight: Interagency Operations", *Parameters* 35, no. 4 (Winter 2005-2006), pp. 47-61.
37. ANDERSON, David A.; WALLEN, Andrew. "Preparing for Economics in Stability Operations", *Military Review* (March-April 2008), pp. 92-98.
38. HUNTER, GNEHM, JOULWAN, p. xi.
39. KELLEHER, Patrick N. "Crossing Boundaries: Interagency Cooperation and the Military", *Joint Force Quarterly* 32 (Autumn 2002), pp. 104-110, especificamente p. 109.
40. KELLEHER, p. 105.
41. Consulte Chairman of the Joint Chiefs of Staff Manual 3113.01A, *Theater Engagement Planning*, 31 de maio de 2000.
42. KELLEHER, p. 107.
43. HUNTER, GNEHM, JOULWAN, p. xii.
44. HENK, Dan. "The Environment, the U.S. Military, and Southern Africa", *Parameters* 36, no. 2 (Summer 2006), pp. 98-117.
45. Consulte AFRICOM Factsheet, U.S. AFRICOM Public Affairs Office, 2009.
46. AFRICOM website, disponível em: <www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp> (30 de janeiro de 2009).
47. ORTIZ, Milady. "U.S. Africa Command: A New Way of Thinking", *National Security Watch 08-1*, AU.S.A Institute of Land Warfare, 13 de março de 2008.
48. ESTERHUYSE, Abel. "The Iraqization of Africa? Looking at AFRICOM from a South African Perspective", *Strategic Studies Quarterly* (Spring 2008), pp. 111-30, especificamente p. 119.
49. MUNSON, Robert. "Do We Want to 'Kill People and Break Things' in Africa? A Historian's Thoughts on Africa Command", *Strategic Studies Quarterly* (Spring 2008), pp. 97-110, especificamente p. 100.
50. MCNERNEY, Michael J. "Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or Muddle", *Parameters* 35, no. 4 (Winter 2005-2006), pp. 33-46, especificamente p. 33.
51. ROGERS, Bruce; KEMP, Robert; HOPE, Jim. "PRTs in Afghanistan: A Report from the Inside", *Foreign Service Journal* (July-August 2008), pp. 31-35.
52. FM 3-07, F-1.
53. FM 3-07, Appendix F.
54. ROGERS, KEMP, HOPE, pp. 31-35.
55. MCNERNEY, pp. 33-46, especificamente p. 46.
56. HUNTER, GNEHM, JOULWAN, p. xii.
57. *Ibid.*
58. MUNSON, pp. 97-110, especificamente p. 104.
59. KELLEHER, p. 110.
60. MUNSON, pp. 97-110, especificamente p. 98.
61. BUCHANAN, DAVIS, WIGHT, p. 94.
62. *Ibid.*
63. MUNSON, pp. 97-110, especificamente p. 107.
64. A descrição de "salto quântico" é de SCHNAUBELT, pp. 47-61, especificamente p. 59.
65. SCHNAUBELT, pp. 47-61, especificamente p. 59.
66. THOMPSON, Mitchell J. "Breaking the Proconsulate: A New Design for National Power", *Parameters* 35, no. 4 (Winter 2005-2006), pp. 62-75, especificamente p. 74.
67. KOMER, R.W. *Bureaucracy Does Its Thing: Institutional Constraints on U.S.-GVN Performance in Vietnam, Report R-967-ARPA* (Santa Monica, Califórnia: RAND Corporation, 1972), p. 114.
68. SHEEHAN, Neil. *Bright Shining Lie: John Paul Vann and America in Vietnam* (New York, NY: Vintage Books, 1988), p. 656.
69. LEWY, Guenter. *America in Vietnam* (New York, New York: Oxford University Press, 1978), p. 124.
70. HUNT, Richard A. *Pacification: The American Struggle for Vietnam's Hearts and Minds* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p. 90.