



MAIO-JUNHO 2010

Military Review

EDIÇÃO BRASILEIRA

MAIO-JUNHO 2010

<http://militaryreview.army.mil>



Marinha dos EUA (Steven King)

Marinheiros conduzem uma patrulha de segurança em volta do USNS COMFORT durante uma visita de assistência humanitária a Trinidad e Tobago.



PB-100-10-5/6
Headquarters, Department of the Army
PIN: 100161-000
Approved for public release; distribution is unlimited

EDIÇÃO BRASILEIRA

Manual de Campanha FM 5-0: Exercício do Comando e Controle em uma Era de Conflito Persistente p. 2

Coronel Clinton J. Ancker III (Reserva), Exército dos EUA, e
Tenente-Coronel Michael Flynn (Reserva), Exército dos EUA

Comando e Controle Interagências no Nível Operacional: Um Desafio nas Operações de Estabilidade p. 20

Kevin D. Stringer, Ph.D



Lições Aprendidas do Vietnã p. 31

William L. Stearman, Ph.D.

Está na Hora de Melhorar: A Estrutura de Defesa dos EUA para o Hemisfério Ocidental p. 78

Craig A. Deare



CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FORTE LEAVENWORTH, KANSAS



Military Review

General Robert L. Caslen, Jr.
*Comandante,
Centro de Armas Combinadas*

Cel John J. Smith
Editor-Chefe da Military Review

Ten Cel Gary Dangerfield
Sub-Diretor

REDAÇÃO

Marlys Cook
Editora-Chefe das Edições em Inglês

Maj Sharon Russ
Gerente de Produção

Miguel Severo
*Editor-Chefe,
Edições em Línguas Estrangeiras*

ADMINISTRAÇÃO

Linda Darnell
Secretária

EDIÇÕES IBERO-AMERICANAS

Paula Keller Severo
Assistente de Tradução

Michael Serravo
Diagramador/Webmaster

EDIÇÃO HISPANO-AMERICANA

Albis Thompson
Tradutora/Editora

Ronald Williford
Tradutor/Editor

EDIÇÃO BRASILEIRA

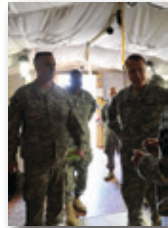
Shawn A. Spencer
Tradutor/Editor

Flavia da Rocha Spiegel Linck
Tradutora/Editora

ASSESSORES DAS EDIÇÕES IBERO-AMERICANAS

Cel Cristian E. Chateau,
*Oficial de Ligação do Exército Chileno junto
ao CAC/EUA e Assessor da Edição Hispano-
Americana*

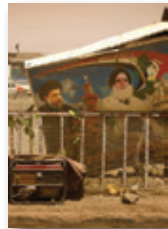
Cel Sergio Luiz Goulart Duarte,
*Oficial de Ligação do Exército Brasileiro
junto ao CAC/EUA e Assessor da Edição
Brasileira*



2 Manual de Campanha FM 5-0: Exercício do Comando e Controle em uma Era de Conflito Persistente

*Coronel Clinton J. Ancker III (da Reserva Remunerada),
Exército dos EUA, e Tenente-Coronel Michael Flynn (da
Reserva Remunerada), Exército dos EUA*

Nosso Exército, como parte de uma força interdependente conjunta, continua a engajar-se em todo o espectro de operações em todo o mundo. Várias tendências mundiais — como Estados em desagregação e falidos, demandas por recursos e proliferação de armas de destruição em massa — fazem com que seja provável que as futuras décadas sejam caracterizadas pelo conflito persistente.



10 Capital Político e Interesse Pessoal: Entendendo a Economia do Poder em Países Derrotados

Tenente-Coronel Erik Claessen Jr., Exército da Bélgica

Segundo o Manual de Campanha FM 3-07, Stability Operations (“Operações de Estabilidade”), a “situação flexível que se segue a um conflito, desastre ou disputa interna proporciona à força a maior oportunidade para tomar, reter e explorar a iniciativa”.



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

Kevin D. Stringer, Ph.D

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.



31 Lições Aprendidas do Vietnã

William L. Stearman, Ph.D.

Ultimamente, tem havido muita especulação que, ao lidar com o Afeganistão, há lições a serem aprendidas das nossas experiências no Vietnã.



40 O Inimigo Silencioso: Como Derrotar a Corrupção e o Crime Organizado

Brock Dahl

A corrupção e o crime organizado prejudicam os esforços de contrainsurgência e estabilização ao deslegitimar as instituições estatais aos olhos dos cidadãos da nação anfitriã.



50 Mídias Sociais e o Exército

Chondra Perry

Líderes militares estão reconhecendo a importância da mídia social e tomando medidas para incorporar a mudança em suas culturas organizacionais.



56 A Companhia de Combate no Afeganistão: Estabelecendo as Prioridades da Contrainsurgência no Âmbito do Distrito

Coronel Michael R. Fenzel, Exército dos EUA

A recente mudança no interesse nacional do Iraque para o Afeganistão e o aumento das forças prometido pelo governo Obama direcionaram mais a atenção para os problemas atuais no Afeganistão. As forças dos Estados Unidos e os parceiros da coalizão estão trabalhando em muitas frentes para assegurar um futuro estável para o país, mas enfrentam mais que apenas alguns problemas.



70 Investindo na Estabilidade: A Necessidade de Preparação de Inteligência para Operações Econômicas

James E. Shircliffe Jr.

Em operações de contrainsurgência, estabilização e reconstrução, ajuda humanitária, manutenção da paz (missões dos Capítulos VI e VII das Nações Unidas) e em uma infinidade de operações além da guerra, a força é um instrumento necessário, mas insuficiente, para o êxito da missão. O motivo?



78 Está na Hora de Melhorar A Estrutura de Defesa dos EUA para o Hemisfério Ocidental

Craig A. Deare

No momento em que a Nação se ajusta à realidade do governo Obama, é chegada a hora de implantar uma melhora fundamental no relacionamento do Pentágono com seus homólogos no Hemisfério Ocidental. É preciso reconhecer que a política externa dos EUA em geral e a política de Defesa em particular não estão, normalmente, voltadas para assuntos de importância para as nações do hemisfério.

Foto da capa: Uma equipe médica auxilia cidadãos da Guiana retornando de cirurgia a bordo do USS Kearsarge.
Marinha dos EUA (Joshua Adam Nuzzo)

George W. Casey, Jr.
General, United States Army
Chief of Staff

Official:

JOYCE E. MORROW
Administrative Assistant to the
Secretary of the Army 0633905

Military Review – Publicada pelo CAC/EUA, Forte Leavenworth, Kansas, bimestralmente em português, espanhol e inglês. Porte pago em Leavenworth Kansas, 66048-9998, e em outras agências do correio. A correspondência deverá ser endereçada à *Military Review*, CAC, Forte Leavenworth, Kansas, 66027-2348, EUA. Telefone (913) 684-9338, ou FAX (913) 684-9328; Correio Eletrônico (E-Mail) leav-milrevweb@conus.army.mil. A *Military Review* pode também ser lida através da Internet no Website: <http://www.militaryreview.army.mil/>. Todos os artigos desta revista constam do índice do Public Affairs Information Service Inc., 11 West 40th Street, New York, NY, 10018-2693. As opiniões aqui expressas pertencem a seus respectivos autores e não ao Ministério da Defesa ou seus elementos constituintes, a não ser que a observação específica defina a autoria da opinião. A *Military Review* se reserva o direito de editar todo e qualquer material devido às limitações de seu espaço.

Military Review Edição Brasileira (US ISSN 1067-0653) (UPS 009-356) is published bimonthly by the U.S. Army, Combined Arms Center (CAC), Ft. Leavenworth, KS 66027-2348. Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. Postmaster send corrections to *Military Review*, CAC, Truesdell Hall, 290 Stimson Ave., Ft. Leavenworth, KS 66027-2348.

Manual de Campanha *FM 5-0*: Exercício do Comando e Controle em uma Era de Conflito Persistente

Coronel Clinton J. Ancker III (da Reserva Remunerada), Exército dos EUA, e
Tenente-Coronel Michael Flynn (da Reserva Remunerada), Exército dos EUA

*Uma lição que se destaca, das muitas extraídas dos mais de sete anos de experiência em tempo de guerra, é a necessidade crítica de melhorar nossa capacidade de exercer os aspectos cognitivos do comando em combate: o entendimento e a visualização.*¹

—General-de-Divisão William B. Caldwell

NOSSO EXÉRCITO, COMO parte de uma força interdependente conjunta, continua a engajar-se em todo o espectro de operações no mundo inteiro. Várias tendências mundiais — como Estados em desagregação e falidos, demandas por recursos e proliferação de armas de destruição em massa — fazem com que seja provável que as futuras décadas sejam caracterizadas pelo *conflito persistente*. Os confrontos prolongados entre atores estatais, não estatais e individuais cada vez mais dispostos a empregar a violência para alcançar seus objetivos políticos e ideológicos parecem certos. Quer respondam a desastres naturais quer enfrentem inimigos armados, as forças do Exército continuarão a conduzir operações em ambientes operacionais complexos, incertos e em constante mutação.

As experiências e lições operacionais, as mudanças transformadoras e as recentes revisões da doutrina conjunta e do Exército hoje exigem

uma revisão significativa do Manual de Campanha *FM 5-0, The Operations Process* (“O Processo de Operações”). Das muitas lições aprendidas com as experiências de guerra desde 2001, a necessidade de melhorar nossa capacidade de exercer os aspectos do “pensamento” do comando e controle se destaca.² A edição de 2010 do *FM 5-0* representa uma evolução significativa na doutrina do Exército, que se concentra nos aspectos cognitivos do comando e controle.

O *FM 5-0* revisado descreve como os comandantes — apoiados pelos seus estados-maiores, comandantes subordinados e outros parceiros — exercem o comando e controle durante a execução de todo o espectro de operações. Durante as operações, os comandantes enfrentam inimigos racionais e adaptáveis, mudanças nas percepções dos civis e interesses divergentes das diversas organizações em uma área operacional. Os comandantes nunca podem prever com certeza como os inimigos ou civis agirão ou reagirão ou como os eventos se desenrolarão. Durante a execução, os líderes devem prever, aprender e adaptar-se continuamente para superar a dinâmica de circunstâncias mutáveis e adversários adaptáveis. Os melhores resultados exigem que os líderes desenvolvam uma compreensão holística do ambiente, enquadrem problemas e gerem abordagens para resolvê-los

Clinton J. Ancker III é diretor da Divisão de Doutrina de Armas Combinadas do Centro de Armas Combinadas do Exército dos EUA, Forte Leavenworth, Kansas. Formou-se pela Academia Militar dos EUA, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA e pela Escola de Guerra Naval dos EUA e possui quatro títulos de mestrado em várias disciplinas. É veterano do Vietnã e da Operação Desert Storm e serviu durante nove anos no 11º Regimento de Cavalaria Blindado, em três missões diferentes.

Michael Flynn é autor de doutrina na Divisão de Doutrina de Armas Combinadas. Formou-se pela Eckert College, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA e pela Escola de Estudos Militares Avançados do Exército dos EUA. É veterano da Operação Enduring Freedom no Kuwait e no Afeganistão. Serviu em diversas funções de infantaria e cargos de planejamento ao longo de sua carreira. Foi o autor principal das versões de 2005 e 2010 do Manual de Campanha *FM 5-0*.



Foto: Força Aérea dos EUA, 1º Sgt. Jeremy Lock

Foto: Soldados do Exército dos EUA controlam uma multidão de haitianos à espera de comida e água durante a Operação Unified Response em Porto Príncipe, no Haiti, 20 de janeiro de 2010.

ou geri-los. Com base nessa compreensão, os líderes podem desenvolver planos simples e flexíveis que comuniquem sua visão e intenção concentrando-se nos resultados que esperam obter. Os comandantes devem incentivar a colaboração contínua entre toda a força para melhor compreender a situação à medida que ajustarem os planos ou enquadrarem problemas de outra forma durante a condução de uma operação.

Elaboração do Manual

Essa revisão do *FM 5-0* começou em paralelo com a revisão do Manual de Campanha *FM 3-0 Operations* (“Operações”), em 2006. Como parte da estratégia de desenvolvimento para o *FM 3-0*, a Divisão de Doutrina de Armas Combinadas (*Combined Arms Doctrine Directorate — CADD*), do Centro de Armas Combinadas, enviou uma série de documentos temáticos para a apreciação de um amplo público, composto de organizações militares e civis, com o intuito de estimular o debate e obter um consenso em relação à direção do Exército quanto à sua doutrina fundamental sobre operações. Os temas abrangiam desde o conceito operacional

de todo o espectro de operações do Exército até o desenvolvimento de funções de combate (Inteligência, movimento e manobra, fogo, proteção, sustentação e comando e controle). O retorno obtido sobre esses documentos temáticos revelou lacunas, incluindo uma doutrina insuficiente sobre a avaliação, a necessidade de descrever melhor como as operações de estabilidade são integradas em todo o espectro de operações, diretrizes para a organização e operações do posto de comando e uma posição do Exército em relação às chamadas operações “baseadas em efeitos”.³ Essas deficiências levaram ao desenvolvimento do Manual de Campanha Provisório *FMI 5-0.1, The Operations Process* (“O Processo de Operações”), publicado em 2006. Esse manual de campanha provisório preencheu uma lacuna significativa na doutrina até que as ideias constantes do *FM 3-0* e do *FM 5-0* pudessem ser completamente examinadas, avaliadas e publicadas. O *FMI 5-0.1* forneceu a base para o capítulo sobre comando e controle do *FM 3-0*, assim como os fundamentos para a revisão do *FM 5-0*.

Durante esse período, o Exército também analisou conceitos para ajudar os comandantes a

entender problemas complexos e mal estruturados e para proporcionar-lhes formas de visualizar abordagens para resolvê-los. Conhecidas coletivamente como “design” (“concepção”), várias organizações — como o Comando de Instrução e Doutrina (*Training and Doctrine Command — TRADOC*), o Centro de Integração de Capacidades do Exército (*Army Capabilities Integration Center*), a Escola de Estudos Militares Avançados (*School of Advanced Military Studies — SAMS*) e a Escola de Guerra do Exército (*Army War College*) — exploraram formas de incorporar as teorias e filosofias de “concepção” em aplicações práticas para as operações militares. Em janeiro de 2008, o Panfleto 525-5-500 do TRADOC,

O novo manual ressalta a importância de entender os aspectos civis do ambiente operacional...

Commander's Appreciation and Campaign Design (“Avaliação e Concepção de Campanha do Comandante”), registrou as últimas ideias de como a concepção poderia aprimorar o comando e controle. Ao mesmo tempo, a SAMS desenvolveu e começou a ministrar seu currículo sobre “Arte da Concepção”, que tratava de assuntos que englobavam desde a base teórica da concepção até a aplicação prática em operações por meio de três exercícios formais. Tanto o panfleto do TRADOC quanto o trabalho da SAMS influenciaram de forma significativa a incorporação da concepção na doutrina do Exército sobre o exercício do comando e controle.⁴

Com um esforço significativo de colaboração ao longo dos últimos três anos, o Exército desenvolveu e submeteu à validação três anteprojetos do *FM 5-0*. O manual também foi compartilhado com o Estado-Maior Conjunto, comandos unificados e organizações interagências selecionadas, incluindo o Departamento de Estado e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. A CADD realizou três conselhos de coronéis operacionais em um esforço de sintetizar e integrar mais de

3.000 comentários de várias organizações sobre três anteprojetos, para reunir a maior quantidade possível de conhecimentos, pensamentos e experiências de especialistas. As reuniões ofereceram um fórum separado para promover o debate, obter consenso e esclarecer contribuições fundamentais das agências antes da conferência de análise e aprovação do comandante do TRADOC, realizada em dezembro de 2009.

O Que Mudou e Por Quê?

Uma das primeiras mudanças que os leitores notarão no novo *FM 5-0* é o título. Modificado de *Army Planning and Orders Production* (“Planejamento e Produção de Ordens do Exército”) para *The Operations Process* (“Processo de Operações”), o novo título reflete uma mudança significativa do material coberto no *FM 5-0*. Embora conserve detalhes do planejamento e dos produtos do planejamento, o *FM 5-0* revisado amplia o escopo do manual, que passa a incluir a doutrina sobre o exercício de comando e controle ao longo do processo de operações. Essa mudança visa a descrever melhor o relacionamento dinâmico entre todas as atividades do processo de operações — não só o planejamento.

O processo de operações é um modelo de aprendizado organizacional composto das principais atividades de comando e controle desempenhadas durante as operações: planejamento, preparação, execução e avaliação contínua da operação. Os comandantes direcionam o processo de operações por meio do comando em combate. As atividades do processo de operações podem ser sequenciais — especialmente no começo de uma operação. Contudo, depois que as operações começarem, um comando muitas vezes conduz partes de cada atividade simultaneamente e passa pelas atividades do processo de operações de forma contínua, conforme a situação exigir.

Embora simples em conceito (planejar, preparar, executar e avaliar), o processo de operações é dinâmico em execução. Os comandantes e estados-maiores utilizam o processo de operações para integrar inúmeras atividades, compostas de centenas de tarefas executadas em todo o quartel-general. Os comandantes devem organizar e treinar seus

estados-maiores para que pensem de forma crítica e criativa ao planejarem, prepararem e executarem operações simultaneamente, enquanto avaliam continuamente o progresso.

O modelo do Exército para o exercício do comando e controle por meio do processo de operações não é novo. A edição de 2001 do *FM 3-0* e a edição de 2003 do *FM 6-0* tratavam do comando em combate e do processo de operações em detalhe. A edição de 2005 do *FM 5-0* descrevia como o planejamento se encaixava no processo de operações. O que é novo, porém, é a maior ênfase no papel do comandante durante a condução das operações e uma descrição mais detalhada das inter-relações entre o comandante, estado-maior, comandantes subordinados e outros parceiros no exercício do comando e controle. O *FM 5-0* hoje fornece doutrina sobre o processo de operações como um todo, um capítulo sobre concepção e um capítulo para cada atividade do processo de operações. Os apêndices descrevem táticas, técnicas e procedimentos para organizar o quartel-general na condução do processo de operações, utilizando o processo decisório militar, executando procedimentos de liderança de tropas e redigindo planos e ordens de operações.

Desenvolvimento de Todo o Espectro de Operações

A edição de 2005 do *FM 5-0* se concentrava em operações ofensivas e defensivas tanto em exemplos quanto em ênfase. Para considerar melhor todo o espectro de operações, o *FM 5-0* revisado incorpora sua ideia central em todo o manual. O novo manual ressalta a importância de entender os aspectos civis do ambiente operacional em relação à missão, inimigo, terreno e condições meteorológicas, efetivos e meios disponíveis e tempo. O *FM 5-0* hoje enfatiza o princípio básico que, durante as operações, os comandantes consideram e combinam continuamente tarefas de estabilidade focalizadas nas populações com tarefas de ataque e defesa concentradas no inimigo durante o planejamento e a execução. Descreve formas para desenvolver planos para todo o espectro de operações utilizando linhas de esforço e modifica a ordem de operações do Exército para levar em conta considerações civis e tarefas de estabilidade ou apoio civil.

O capítulo sobre execução descreve como os comandantes utilizam forças e outros recursos para concentrar efeitos em pontos e momentos decisivos. Descreve como os comandantes buscam tomar e conservar a iniciativa, gerar e manter o ímpeto e explorar o sucesso. Além disso, a filosofia de comando e controle de comando da missão e aceitação de riscos prudentes é tratada em detalhe no capítulo sobre execução e em todo o novo *FM 5-0*.

Incorporação da Concepção na Doutrina do Exército

Muitas vezes, fracassamos não porque não conseguimos resolver o problema que encaramos, mas porque não encaramos o problema certo.

—Russell L. Ackoff.⁵

Todo o espectro de operações conduzidas entre uma população só é eficaz quando os comandantes entendem os problemas no contexto dela. Compreender o contexto e decidir, então, como, se e quando agir é um produto da concepção e parte integrante da arte do comando. O *FM 5-0* revisado descreve a prática da concepção ao longo do processo de operações.

A concepção é uma metodologia para aplicar o pensamento crítico e criativo a fim de entender, visualizar e descrever problemas complexos e mal estruturados e desenvolver abordagens para resolvê-los. A concepção sustenta o exercício do comando em combate dentro do processo de operações, orientando a aplicação repetida e muitas vezes cíclica do entendimento, visualização e descrição. A concepção auxilia com os aspectos conceituais do planejamento, incluindo compreender o ambiente operacional e enquadrar o problema, visualizar a situação final desejada e conceituar uma abordagem operacional ampla para resolver ou gerir uma situação problemática. Os comandantes descrevem seu entendimento e visualização em uma noção de concepção que leva a um planejamento mais detalhado. A concepção é praticada de forma contínua em todo o processo de operações. À medida que aprendem durante a execução, os comandantes atualizam seu entendimento, modificam sua visualização e a descrevem para mudar os planos. Em alguns casos, os comandantes podem ir além da

modificação do plano básico. Podem decidir enquadrar o problema de outra forma e desenvolver uma nova abordagem operacional que resulte em um plano totalmente novo.

O *FM 5-0* revisado dedica um capítulo à concepção, que descreve seus fundamentos e oferece uma metodologia. A concepção também é abordada em todo o manual, que inclui capítulos sobre os fundamentos do processo de operações, planejamento, execução e avaliação. Além disso, o apêndice revisado sobre o processo decisório militar descreve a interface entre ele e a concepção.



O general-de-brigada John A. McDonald, do Exército dos EUA, comandante das Forças dos EUA no Afeganistão, conversa com o capitão Jason Adams, médico assistente, Afeganistão, 20 de dezembro de 2009.

Outras Mudanças

Além de ampliar o escopo do manual para incluir todas as atividades do processo de operações e incorporar a ideia de concepção, outras mudanças significativas no novo *FM 5-0* são relacionadas a seguir:

- Substituição das técnicas e dos produtos de comando e controle baseados nos sistemas de operações do campo de batalha (battlefield operation systems) pelas funções de combate (warfighting functions). Isso afeta diversas áreas, incluindo a organização do estado-maior para operações e os formatos das ordens de operações e seus anexos.

- Ênfase e consideração de como os comandantes empregam as cinco tarefas de informação do Exército (Army information tasks) para definir o ambiente operacional.

- Descrição de como os comandantes dispõem seu estado-maior em postos de comando, células de posto de comando, grupos de trabalho e comissões para executar o processo de operações.

- Atualização do processo decisório militar e do formato da ordem de operações para considerar melhor a concepção, todo o espectro de operações, as funções de combate e as cinco tarefas de informação do Exército.

Fundamentos do Processo de Operações

Além dos princípios de operações constantes do *FM 3-0*, a doutrina que o *FM 5-0* preceitua se baseia em seis fundamentos:

- Os comandantes direcionam o processo de operações por meio do comando em combate.

- O entendimento da situação é fundamental para um comando e controle eficaz.

- O pensamento crítico e criativo auxilia no entendimento e na tomada de decisões ao longo do processo de operações.

- Os comandantes consideram e combinam continuamente tarefas focalizadas nas populações (operações de estabilidade ou apoio civil) com tarefas concentradas nas forças do inimigo (operações ofensivas e defensivas).

- O comando da missão é o método preferido de exercício do comando e controle.

- A avaliação contínua possibilita o aprendizado e a adaptação organizacionais ao longo da condução das operações.

Os comandantes direcionam o processo de operações por meio do comando em combate. Um tema-chave no novo *FM 5-0* é o papel central do comandante no processo de operações. Embora os estados-maiores cumpram funções essenciais que aumentam a eficácia das

operações, os comandantes desempenham o papel mais importante no processo de operações mediante o comando em combate. O comando em combate é a arte e a ciência de compreender, visualizar, descrever, dirigir, liderar e avaliar as operações para cumprir as missões.

As relações entre as atividades do comando em combate e as atividades do processo de operações são dinâmicas. Todas as atividades do comando em combate ocorrem no planejamento, preparação, execução e avaliação, mas recebem diferentes ênfases ao longo da condução das operações. Por exemplo, durante o planejamento, os comandantes focam suas atividades em compreender, visualizar e descrever. Durante a execução, os comandantes se concentram, muitas vezes, em dirigir, liderar e avaliar, ao mesmo tempo em que melhoram seu entendimento e modificam sua visualização.

Uma das maiores mudanças efetuadas no modelo de comando em combate do Exército foi o acréscimo da atividade de “entendimento” na edição de 2008 do *FM 3-0*.⁶ O novo *FM 5-0* enfatiza a importância de se desenvolver e manter o entendimento ao longo do processo de operações. Os comandantes colaboram e dialogam com comandantes superiores, adjacentes e subordinados e com outras organizações militares e civis dentro da área de operações para desenvolver e manter seu entendimento. Também circulam em sua área de operações com a maior frequência possível, conversando com comandantes subordinados, soldados e membros de outras organizações militares e civis, enquanto observam as operações com seus próprios olhos. Os comandantes atualizam continuamente seu entendimento à medida que a operação evolui e ajustam sua visualização da operação conforme o necessário. Os comandantes utilizam sua estimativa corrente e as estimativas correntes do estado-maior e comandantes subordinados para auxiliar no entendimento e visualização.

O entendimento da situação é fundamental para um comando e controle eficaz. Ao longo do processo de operações, os comandantes (apoiados por seus estados-maiores, comandantes subordinados e outros parceiros) buscam desenvolver e manter o entendimento da situação — o produto da aplicação da análise e do discernimento a informações e conhecimentos

relevantes — para facilitar a tomada de decisão. O entendimento da situação é essencial para que os comandantes possam estabelecer o contexto da situação, desenvolver planos eficazes, avaliar operações e tomar boas decisões durante a execução. Os comandantes e estados-maiores devem trabalhar continuamente para manter o entendimento da situação e atuar durante períodos em que ele seja reduzido, conforme a situação evoluir.

À medida que desenvolverem o entendimento da situação, os comandantes verão padrões surgirem, desaparecerem e reaparecerem no ambiente operacional. Isso os ajudará a direcionar as ações das suas próprias forças em relação a outras forças amigas e parceiras, ao inimigo, ao terreno e à população. Embora seja o ideal para o planejamento e tomada de decisões, o entendimento total raramente existe. Os comandantes devem aceitar que, muitas vezes, terão de agir, mesmo com lacunas consideráveis em seu entendimento.

A colaboração e o diálogo ajudam a construir organizações que aprendem e a desenvolver um entendimento compartilhado da situação. Ao longo das operações, os comandantes, comandantes subordinados, estados-maiores e outros parceiros colaboram e dialogam ativamente, compartilhando e questionando informações, percepções e ideias para melhor compreender as situações e tomar decisões. A

***O comando em combate
é a arte e a ciência de
compreender, visualizar,
descrever, dirigir, liderar e
avaliar as operações para
cumprir as missões.***

colaboração consiste em duas ou mais pessoas ou organizações trabalhando em conjunto em direção a metas comuns por meio do compartilhamento de conhecimentos e da obtenção de consenso. O diálogo é uma forma de colaborar que envolve a troca sincera de ideias ou opiniões entre os

participantes, que estimula discussões francas em áreas de divergência. A colaboração e o diálogo eficazes levam a um maior entendimento da situação de modo que inclua o problema ou problemas à mão.

O pensamento crítico e criativo auxilia no entendimento e na tomada de decisões ao longo do processo de operações. Para auxiliar os comandantes no entendimento e na tomada de decisões, os comandantes e os estados-maiores aplicam técnicas de pensamento crítico e criativo durante o processo de operações.

O pensamento crítico é a avaliação dotada de objetivo, reflexiva e autorreguladora para determinar o significado e a importância do que está sendo observado ou expresso. Também implica determinar se existe uma justificativa adequada para aceitar conclusões como sendo verdadeiras, com base em uma determinada inferência ou argumento. O pensamento crítico é a chave para entender situações, identificar problemas, determinar causas, chegar a conclusões justificáveis, elaborar bons planos e avaliar o progresso das operações.

O pensamento criativo consiste em criar algo novo ou original. Muitas vezes, os líderes enfrentam problemas desconhecidos ou velhos problemas que requerem soluções novas. O pensamento criativo leva a ideias e abordagens inovadoras, perspectivas diferentes e novas formas de entender e conceber as coisas. Os líderes examinam alternativas diferentes para

O pensamento criativo inclui utilizar abordagens adaptáveis...

resolver problemas. O pensamento criativo inclui utilizar abordagens adaptáveis (recorrendo-se a circunstâncias semelhantes anteriores) ou inovadoras (criando-se ideias completamente novas).

O pensamento crítico e o pensamento criativo são fundamentais para entender um ambiente operacional, enquadrar problemas e desenvolver abordagens operacionais para resolvê-los ou geri-los.

Os comandantes consideram e combinam continuamente tarefas focalizadas nas populações (operações de estabilidade ou apoio civil) com tarefas concentradas nas forças do inimigo (operações ofensivas e defensivas). As operações militares consistem em mais do que o combate entre adversários armados. Vencer batalhas e engajamentos é essencial, mas não é o suficiente para o êxito. Moldar a situação civil é igualmente importante para o sucesso de longo prazo. Por causa disso, os comandantes consideram e combinam continuamente tarefas de estabilidade focalizadas na população com tarefas de ataque e defesa concentradas no inimigo durante o planejamento e a execução. Para a segurança interna, os comandantes concentram as operações no apoio civil.

O comando da missão é o método preferido de exercício do comando e controle. Por causa do caráter complexo, incerto e em constante mutação das operações, o comando da missão — em vez do comando detalhado — é o método preferido de exercício do comando e controle. O *comando da missão* é a condução de operações militares mediante a execução descentralizada com base em ordens de missão. O sucesso do comando da missão exige que os líderes subordinados em todos os escalões exerçam a iniciativa disciplinada, agindo de forma agressiva e independente, em conformidade com a intenção do comandante. Os pré-requisitos de um comando da missão eficaz são a utilização de ordens de missão; o conhecimento detalhado dela, da intenção do comandante e do conceito de operações; e a confiança e compreensão mútua entre os comandantes e os subordinados. O *FM 5-0* descreve a filosofia do comando da missão conforme ela se aplica a todas as atividades do processo de operações.

A avaliação contínua possibilita o aprendizado e a adaptação organizacionais ao longo da condução das operações. A avaliação é uma atividade contínua do processo de operações e um mecanismo fundamental de retorno, que capacita o comando como um todo a aprender e adaptar-se. A avaliação também é uma atividade de comando em combate. Os planos se baseiam em uma compreensão e premissas imperfeitas sobre como o comandante espera que uma situação evolua. Às vezes, os resultados não atendem às expectativas ou a situação se desenrola de uma maneira inesperada,

incluindo o êxito imprevisto. Nesses casos, o comandante determina se os resultados se devem ao fracasso na implantação do plano (execução) ou se o plano e sua lógica subjacente eram falhos. A avaliação contínua ajuda os comandantes a reconhecer as deficiências no plano e mudanças na situação. Nos casos em que a avaliação revelar

...os líderes eficazes possuem a capacidade de identificar quando e onde a doutrina, o treinamento ou mesmo sua experiência anterior não condizem mais com a situação...

pequenos desvios em relação à visualização do comandante, os comandantes adaptarão os planos conforme o necessário. Nos casos em que a avaliação revelar um desvio significativo em relação à visualização original do comandante, os comandantes enquadrarão os problemas de outra forma e desenvolverão um plano totalmente novo, conforme o necessário.

O Caminho À Frente

Como parte do esforço de incutir a doutrina do *FM 5-0* em todo o Exército, o Centro de Armas Combinadas estabeleceu um grupo de trabalho de doutrina, ensino e instrução. A finalidade desse grupo de trabalho é reduzir o espaço de tempo entre a produção de doutrina e seu emprego pela Força geradora e pela Força operacional. A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA está à frente do esforço para assegurar que os temas constantes do *FM 5-0* sejam suficientemente abordados nos sistemas de ensino de oficiais e de graduados. O Centro de Armas Combinadas está à frente do esforço para assegurar que a instrução nos centros de adestramento para o combate seja atualizada para incluir os temas abordados no *FM 5-0*. A Divisão de Doutrina de Armas Combinadas vem desenvolvendo um guia de estudo de mídia

interativa do *FM 5-0* para auxiliar no estudo autônomo do processo de operações. Além disso, o Centro de Armas Combinadas montou uma equipe de treinamento itinerante para informar e ensinar a doutrina sobre o processo de operações para unidades em todo o Exército.

O *FM 5-0* revisado resultou de um considerável esforço de colaboração intelectual de todo o Exército. O manual revisado oferece um ponto de partida para líderes do Exército no exercício do comando e controle durante as operações. Estabelece um marco de referência comum e ferramentas intelectuais que os líderes do Exército utilizam para planejar, preparar-se, executar e avaliar operações. Ao estabelecer uma abordagem e linguagem comuns para conduzir o comando e controle, a doutrina promove a compreensão mútua e aumenta a eficácia. A doutrina nesse novo manual é um guia para a ação em vez de um conjunto de regras fixas. Embora forneça um guia oficial para os líderes, requer aplicações originais adaptadas às circunstâncias. Durante as operações, os líderes eficazes possuem a capacidade de identificar quando e onde a doutrina, o treinamento ou mesmo sua experiência anterior não condizem mais com a situação, adaptando-se de maneira adequada. **MR**

REFERÊNCIAS

1. CALDWELL, William B. "Design and the Art of Battle Command", reflexões de *Frontier Six, Combined Arms Center Blog*, 6 de março de 2009 (17 de outubro de 2009).
2. Memorando do *United States Joint Forces Command*, assunto: "Vision for a Joint Approach to Operational Design", 6 de outubro de 2009. Nesse memorando, o general Mattis identifica a necessidade de aprimorar a doutrina conjunta, o treinamento e o ensino militar profissional conjunto nas áreas de pensamento crítico e criativo, especialmente no que tange ao planejamento.
3. O Manual de Campanha Provisório do Exército dos EUA *FMI 5-0.1, The Operations Process* ("O Processo de Operações"), e o Manual de Campanha *FM 3-0, Operations* ("Operações"), afirmam claramente que o Exército não adotará o conceito conjunto de operações baseadas em efeitos (*effects-based operations — EBO*). Embora aspectos do conceito de EBO (ex.: técnicas de avaliação e formas de analisar o ambiente operacional) tenham aprimorado a doutrina do Exército, sua doutrina sobre comando e controle se baseia na filosofia de comando da missão.
4. Consulte o artigo do coronel Stefan Banach, "Educating by Design: Preparing Leaders for a Complex World", *Military Review* (March-April 2009); e o artigo do general Huba Wass de Czege, "Systemic Operational Design: Learning and Adapting in Complex Missions" *Military Review* (January-February 2009) para obter um resumo dos esforços que influenciaram o pensamento do Exército sobre a aplicação da concepção em operações militares.
5. GHARAJEDAGHI, Jamshid. *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity*, 2ª ed. (Burlington, MS: Elsevier Inc., 2006), p. 126. Em sua discussão sobre a definição de problemas, Gharajedaghi atribui a citação a seguir a Russel Ackoff, um pioneiro do pensamento sistêmico.
6. A edição de 2001 do *FM 3-0* e a edição de 2003 do *FM 6-0* discutiam o entendimento como parte da visualização do comandante. A edição de 2008 do *FM 3-0* acrescentou o "entendimento" como uma atividade ao modelo de comando em combate do Exército para enfatizar essa atividade essencial ao longo da condução de operações.

Capital Político e Interesse Pessoal: Entendendo a Economia do Poder em Países Derrotados

Tenente-Coronel Erik Claessen Jr., Exército da Bélgica

SEGUNDO O MANUAL de Campanha FM 3-07, *Stability Operations* (“Operações de Estabilidade”), a “situação flexível que se segue a um conflito, desastre ou disputa interna proporciona à força a maior oportunidade para tomar, reter e explorar a iniciativa”.¹ Embora essa afirmativa esteja totalmente certa, essa oportunidade não é, de forma alguma, reservada às forças de estabilização. Outros podem aproveitá-la também. A remoção de restrições depois do fracasso de um regime leva rapidamente a todos os tipos de atividade criminosa oportunista, como a pilhagem, o ajuste de contas, o roubo, o sequestro e o abuso sexual. Embora piorem consideravelmente as condições de vida da população, os criminosos desempenham apenas um papel secundário nas operações de estabilidade. Geram principalmente um desejo generalizado de proteção. Em palavras simples, as pessoas buscam estruturas que possam fornecer segurança, soluções para problemas imediatos e esperança de um futuro melhor. Os exércitos, as organizações humanitárias, as milícias, os grupos da sociedade civil e os movimentos de resistência criam tais estruturas ao aproveitar as oportunidades oferecidas pela situação flexível. Como tais, são os atores principais nas operações de estabilidade.

Contudo, o resultado das operações de estabilidade não é determinado por uma batalha decisiva. Os atores principais competem um com o outro em uma economia do poder na qual o apoio popular exerce o papel de moeda de troca. Portanto, a pergunta principal é: como as

operações de estabilidade ocidentais se encaixarão nos planos e ações de outros atores? Não se deve presumir que os adversários potenciais sejam desorganizados ou, de alguma forma, incapazes de executar operações complexas. As populações subjugadas, grupos de diáspora, extremistas políticos ou fundamentalistas religiosos podem considerar a ruptura do contrato social existente como uma oportunidade há muito esperada de concretizar sua visão ou promover seus interesses. Duas estratégias básicas estão abertas aos atores locais que enfrentam a presença de forças de estabilização depois do fracasso de um regime: a colaboração ou a insurgência. A primeira estratégia é tão perigosa quanto a última, e uma combinação das duas em uma área de conflito é um pesadelo em potencial.

Um Enigma

As operações de estabilidade sempre apresentaram um enigma. O envolvimento militar ocidental pode variar de cem a várias centenas de milhares de soldados. Os métodos vão de bombardear cidades a distribuir comida de bebê. Algumas operações se arrastam durante décadas, custando milhares de baixas, enquanto outras terminam subitamente depois que a mídia dá atenção à perda de um pequeno número de soldados. Poucos empreendimentos humanos diferem tanto em escopo, dimensão e duração. Mais surpreendente ainda, seu resultado parece ser totalmente independente dessas três variáveis. Uma força americana de não mais de cem soldados foi suficiente para pôr fim a uma insurgência marxista-leninista firmemente

O tenente-coronel Erik Claessen Jr., do Exército da Bélgica, é gerente de programa de equipamentos de engenharia e apoio do Estado-Maior de Defesa da Bélgica. É bacharel e mestre em Ciências Militares

e Sociais pela Escola Real Militar em Bruxelas, na Bélgica, e mestre em Arte e Ciência Militar pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA, Forte Leavenworth, Kansas.



Exército dos EUA, Cb Daniel Herrera

Soldado americano de joelhos perto de um outdoor que retrata clérigos xiitas antiamericanos, em Jamilla, no Iraque, 16 de junho de 2008.

arraigada em El Salvador. Por outro lado, 500 mil soldados e fuzileiros navais não tiveram êxito contra um inimigo semelhante no Vietnã. Compreender as operações de estabilidade requer uma análise detalhada dos objetivos das nações que contribuem com soldados, de um lado, e dos objetivos dos atores locais — o colaborador e o insurgente — de outro.

A estabilização exige o envolvimento militar em uma área afligida por conflito, desastre ou disputa interna — isso, por si só, não é evidente. Em praticamente todos os casos, esse envolvimento é precedido por debates políticos intensos. As percepções e expectativas dominam esses debates. Às vezes, elas correspondem à realidade, mas, muitas vezes, esse não é o caso. Jon Western sustenta que “como as campanhas retóricas são uma parte tão essencial na mobilização do público e do apoio político, há uma tendência de promover a mensagem de forma excessiva. A tentação constante de manipular e distorcer informações muitas vezes leva o público a desenvolver expectativas exageradas

sobre o caráter ou provável custo ou eficácia da intervenção militar.”² Na prática, o debate resulta em um contrato tácito entre as Forças Armadas, o governo, a oposição, a mídia, os grupos de pressão e o eleitorado. Os termos mais importantes do contrato são a justificativa, o custo, as baixas, a duração e a conduta. A Publicação Conjunta JP 3-0, *Joint Operations* (“Operações Conjuntas”), descreve sucintamente o que acontece quando esse contrato é violado. “Durante as operações de estabilidade, a conclusão pode resultar da erosão da vontade nacional, declínio do apoio popular, questões referentes à legitimidade ou ao comedimento ou lapsos de proteção que levem a um número excessivo de baixas.”³ Por causa de considerações políticas, as forças de estabilização são gravemente incapacitadas em seu uso de mecanismos de derrota.⁴ A aplicação de mecanismos de derrota implica o uso de poder de combate letal. Entretanto, “considerações políticas orientam os esforços de estabilização. As forças militares e as agências de desenvolvimento devem estar sempre conscientes do ambiente

político e prontas para mudar a tática de acordo com ele”.⁵ A história recente mostra que a tolerância sociopolítica quanto ao emprego de mecanismos de derrota é maior no início das operações militares, mas diminui rapidamente depois que as forças de estabilização estabelecem firmemente sua presença na área.

A colaboração permite que ele [o colaborador] conduza seus negócios sem ter de pagar o custo de fazer negócios.

Abalando o Equilíbrio de Poder

A chegada de forças de estabilização abala totalmente o equilíbrio de poder na área de conflito. As forças inimigas ativas ou obedecem às resoluções que constituem a base da legitimidade da operação — retirando-se, desarmando-se ou dispersando-se — ou encaram a destruição. A elite existente perde seus privilégios, enquanto outros enxergam oportunidades de reivindicar seu lugar de direito. Todos têm a opção de colaborar com as forças de estabilização ou não. Muitas vezes, não é a parte mais forte do conflito que decide colaborar nem a que dispõe do maior número de aliados. Quanto menor for a base de poder de um ator, maior o benefício — e, portanto, o incentivo — de colaborar.

Em geral, o colaborador não tem como se defender. Seu aparecimento exige a presença de forças de estabilização. Ele aproveita os mecanismos de derrota utilizados por essas forças para estabelecer sua base de poder. Como ele não precisa recrutar ou remunerar o poder militar do qual depende, pode ampliar seu poder bem além do grau justificado pelo número de seus aliados e base tributária. A colaboração permite que ele conduza seus negócios sem ter de pagar o custo de fazer negócios. É fácil imaginar que essa é uma situação atraente. O regime sul-vietnamita apoiado pelos EUA durante os anos 60 é um exemplo típico. O presidente Diem governava “favorecendo seus colegas católicos, que representavam apenas 10% da população”.⁶

Como as forças de estabilização são a melhor garantia para que o colaborador retenha o poder, ele tenta perpetuar a presença delas. Caso ache que possa conseguir isso, não precisa ampliar o seu círculo de aliados. Uma maior quantidade de partidários simplesmente dilui o poder e a riqueza porque as poucas posições de influência na política e na economia precisam ser compartilhadas com mais pessoas. Além disso, ao contar com as forças de estabilização como respaldo militar, o colaborador parece atacar por detrás de sua proteção, criando, assim, a percepção de que é um covarde e de que elas são suas cúmplices. Essa não é uma boa base para conquistar o apoio popular.

O Insurgente como Empreendedor

Diferentemente do colaborador, o insurgente é um empreendedor. Galula sustenta que um insurgente surge “ao encontrar aliados entre a população, pessoas cujo apoio varia da participação ativa na luta à aprovação passiva”.⁷ O apoio popular potencial é um pré-requisito para a criação de um insurgente. Portanto, é mais provável que a parte com o maior número potencial de partidários comece uma insurgência. Contudo, essa é apenas metade da resposta à pergunta sobre como um insurgente passa a existir. O que impede que as forças de estabilização derrotem ou destruam um novo insurgente?

O insurgente escapa dos mecanismos de derrota ao cumprir condições que impossibilitam seu uso. A JP 3-0 introduziu o “comedimento” como o 12º princípio das operações conjuntas porque, durante as operações de estabilidade, “restrições às armas, táticas e graus de violência caracterizam o ambiente”.⁸ Na prática, os mecanismos de derrota só podem ser utilizados contra forças inimigas ativas. Em geral, o insurgente se protege ao dividir sua organização em uma ala sociopolítica não armada, que cumpre condições que levam ao comedimento, e uma ala militante armada que se esconde entre a população.⁹ Para tanto, o insurgente cria um círculo de aliados grande o suficiente para ocultar e apoiar um número significativo de unidades terroristas ou guerrilheiras. A ala não armada do insurgente é composta de organizações como jornais ideológicos, universidades militantes, sindicatos, entidades beneficentes religiosas e afins. Embora

desencadeiem restrições ao emprego da força, essas organizações não são inofensivas. Suas atividades vão da organização de greves e manifestações ao recrutamento de terroristas e homens-bomba. Sua infraestrutura pode ocultar centros de comando, refúgios e esconderijos de armas. Contudo, seu objetivo principal não é contribuir com as operações de guerrilha ou terrorismo, mas organizar atividades que gerem o apoio popular.

Como as forças de estabilização são a parte militar mais forte no conflito, o insurgente tenta eliminar a presença delas fazendo com que seja impossível para elas cumprir os termos do contrato sociopolítico que rege seu emprego. Os insurgentes farão o que for necessário para enfraquecer a vontade nacional, diminuir o apoio popular, levantar dúvidas sobre a legitimidade de uma operação e maximizar as baixas, ao mesmo tempo em que aproveitam ao máximo as restrições que incapacitam as forças de estabilização.¹⁰

Em termos militares, o insurgente é o ator mais fraco. Portanto, ele pode utilizar sua fraqueza militar como uma desculpa para não moderar o seu próprio emprego de força. As forças de estabilização e o colaborador devem lidar com o fato de ter de atender a padrões morais mais elevados que o insurgente. Para aumentar seu alcance e impacto militar, o insurgente tenta ampliar seu círculo de aliados. Quanto maior ele for, mais combatentes e terroristas ele poderá ocultar entre a popula-

proliferação de diásporas na maioria das capitais ocidentais aumentaram em muito a sua capacidade nesse sentido.

Huntington observa que “em disputas que envolviam o país natal ou grupos de origem em conflito com outros Estados ou grupos pelo controle do território, as diásporas, muitas vezes, mas nem sempre, apoiavam os mais extremistas dos seus conterrâneos”.¹¹ Como as diásporas muitas vezes apoiam a parte mais extrema no conflito, o insurgente tem a melhor chance de beneficiar-se de sua riqueza e influência. Os grupos de diáspora influenciam cada vez mais os conflitos ao arrecadar verbas para os insurgentes e atuar como grupos de pressão política na nação anfitriã. Um bom exemplo é o grupo de pressão irlandês-americano Irish Northern Aid Committee. Cochran diz que “o capital político das comunidades migrantes muitas vezes passa despercebido por comentaristas, que se concentram apenas no potencial coercitivo dos grupos de diáspora e sua capacidade de financiar a violência mediante o capital financeiro. O caso dos irlandeses-americanos é um bom exemplo nesse sentido, já que o capital político do Irish Northern Aid Committee era pelo menos tão importante para os republicanos militantes na Irlanda do Norte quanto o seu poder de captar recursos.”¹²

Em suma, as ações e metas do colaborador são diametralmente opostas às do insurgente e parcialmente opostas às das forças de estabilização. De modo inverso, embora o insurgente se oponha às forças de estabilização, muitas de suas ações fomentam o apoio popular. Isso prejudica a justificativa das operações de estabilidade: que a intervenção militar é necessária para ajudar as pessoas. O efeito de longo prazo é o aumento da popularidade do insurgente, o declínio da popularidade do colaborador e a diminuição da determinação das forças de estabilização. O enigma resultante é o motivo principal pelo qual os mecanismos de estabilidade precisam complementar os mecanismos de derrota.

...as ações e metas do colaborador são diametralmente opostas às do insurgente e parcialmente opostas às das forças de estabilização.

ção. Ao explorar as possibilidades oferecidas pela revolução na tecnologia da comunicação, o insurgente também busca aumentar o apoio à sua causa fora da área de conflito. A onipresença da mídia, as possibilidades da internet, a abundância de grupos de pressão política e, em especial, a

Metas das Operações de Estabilidade e Viabilidade da Insurgência

O Manual de Campanha FM 3-07 descreve as metas das operações de estabilidade: “O objetivo imediato... é proporcionar segurança à população



Foto da Associated Press

Manifestantes palestinos atiram pedras em soldados israelenses na entrada do Campo de Refugiados Nuseirat, na área da Faixa de Gaza ocupada por Israel, 14 de dezembro de 1987.

local, restaurar serviços essenciais e atender a necessidades humanitárias. Os objetivos de longo prazo... incluem capacitar a nação anfitriã a obter serviços essenciais, uma economia de mercado viável, o Estado de Direito, instituições legítimas e eficazes e uma sociedade civil forte.”¹³ Esses objetivos são inalcançáveis se mecanismos de estabilidade não forem utilizados. Contudo, as forças de estabilização não são as únicas cientes disso. Em 2005, Timothy Haugh observou que, enquanto “os carros de combate americanos atravessavam o Iraque, Muqtada Al-Sadr e sua vanguarda de clérigos com a mesma mentalidade reativavam mesquitas, empregavam uma milícia, assumiam o controle de instituições regionais do Partido Baath e preparavam serviços sociais”.¹⁴ Em suma, esse movimento combinou todos os quatro mecanismos de estabilidade — forçar, controlar, influenciar e apoiar — e o fez sem hesitar em tirar o máximo proveito da situação flexível criada pela ofensiva da coalizão.¹⁵

A reação de Al-Sadr à derrubada do regime de Saddam Hussein foi tão inovadora que sua “ascensão à proeminência dentro da comunidade xiita passou praticamente despercebida pelo

governo dos Estados Unidos”.¹⁶ Suas ações demonstram que ele acreditava firmemente que poderia tomar o controle da situação apesar da presença das forças da coalizão. A capacidade dos insurgentes de existir e agir dentro de uma área que eles compartilham com as forças de estabilização e colaboradores é uma invenção palestina que remonta aos anos 80. Sob a ocupação israelense, os palestinos desenvolveram uma abordagem abrangente baseada em “administrar melhor que o inimigo, não lutar melhor que ele”.¹⁷

Thomas Hammes descreve esse fenômeno em seu estudo de caso sobre a revolta palestina de 1987. Depois da Guerra dos Seis Dias de 1967, os israelenses “forneceram um governo minimalista para manter os territórios quietos”.¹⁸ Em consequência, os líderes da resistência palestina criaram suas próprias estruturas. As organizações de serviço locais “prestavam serviços de esgoto e coleta de lixo, estabeleciam

ligas esportivas, forneciam atendimento médico, afugentavam ladrões e cafetões e expulsavam os suspeitos de colaborar com os israelenses”.¹⁹ Com isso, criavam uma base de apoio popular a partir da qual podiam lançar ataques armados dentro de uma área controlada por uma das forças militares mais capazes do mundo. Os palestinos deram início a campanhas violentas em 1987. Inicialmente, eles “forçaram os israelenses a negociar e obtiveram concessões”.²⁰ Mais tarde, a combinação contínua da prestação de serviços essenciais à população com a violência terrorista capacitou o Hamas²¹ e o Hezbollah²² a forçar os israelenses a sair da Faixa de Gaza e do sul do Líbano, respectivamente. Essas foram as primeiras ocasiões em que os israelenses renunciaram a terras e assentamentos judeus sem exigir concessões dos adversários.

Para entender como a abordagem palestina era inovadora, é preciso considerar os sacrifícios que os primeiros insurgentes estavam dispostos a fazer para evitar a coexistência com o inimigo na mesma área. Quando sua base em Jiangxi ficou ameaçada durante a Guerra Civil Chinesa, Mao Tsé-tung a transferiu para Shaanxi. Esse feito ficou

conhecido como a Longa Marcha.²³ Ou seja, Mao preferiu caminhar dez mil quilômetros a dividir uma área com os inimigos. Na mesma linha, o Vietcongue mobilizou milhares de pessoas para empurrar bicicletas carregadas nos dois sentidos da trilha Ho Chi Minh porque não poderia manter sua resistência sem uma base segura no Vietnã do Norte.²⁴ De modo inverso, o Hamas e o Hezbollah estavam em sua melhor forma ao desafiar as forças de ocupação israelenses na Faixa de Gaza e no sul do Líbano.

Logicamente, é de se esperar que insurgentes em todo o mundo tentem copiar a abordagem do Hamas e do Hezbollah. Younes e Rosen observam que “com um esquema ‘parecido com o do Hezbollah’, o movimento xiita sadrista se estabeleceu como o principal prestador de serviços no país... Essas milícias não só têm um quase-monopólio sobre a prestação de assistência em larga escala no Iraque, como também vêm recrutando um número cada vez maior de civis”.²⁵ A implicação para as operações de estabilidade é que os mecanismos de estabilidade têm de ser utilizados em concorrência com o insurgente e que este é, às vezes, melhor nisso. É preciso entender as condições que capacitam o insurgente a obter o apoio popular e a conduzir ataques de terrorismo ou de guerrilha em oposição às forças de estabilização. Exemplos recentes mostram que três principais condições precisam existir antes que o insurgente possa adotar essa abordagem:

- Restrições ao emprego da força. Quando a ala síria da Irmandade Muçulmana — um movimento semelhante ao Hamas — deu início a uma revolta, o presidente da Síria ordenou a destruição da cidade de Hama e a matança de milhares de seus habitantes.²⁶ Isso provou de forma convincente que tentar uma abordagem como a do Hamas ou Hezbollah contra uma ditadura implacável estava fadado ao fracasso. As restrições são relativamente novas na história militar. Contudo, a maior consciência política dos eleitorados ocidentais, a abundância de grupos de pressão antiguerra, a moral e a onipresença da mídia hoje fazem com que seja impossível para as democracias ignorá-las.

- Um fluxo grande e desimpedido de verbas estrangeiras. Os insurgentes costumavam financiar suas atividades com os meios disponíveis nas áreas sob seu controle. Os impostos revolucionários, a

extorsão e a apreensão de colheitas eram apenas três das técnicas utilizadas pelos movimentos de guerrilha do século XX. Era impossível implantar amplos programas sociais com meios tão limitados. Contudo, o desenvolvimento acelerado de sistemas internacionais de transferência de dinheiro e o número cada vez maior de pessoas vivendo na diáspora no mundo inteiro possibilitaram a geração de verbas em escala mundial. Isso capacita as insurgências a gastar mais dinheiro em políticas humanitárias que em ataques terroristas.

- Um período durante o qual o insurgente possa estabelecer uma posição dominante no campo de ajuda humanitária sem impedimentos pelas forças de estabilização. As forças ocidentais costumam subestimar os perigos de um movimento que alia interesses políticos extremistas com atividades humanitárias em larga escala. Tal combinação pode criar uma fonte praticamente inesgotável de recrutamento para a insurgência. Um papel dominante no campo de ajuda humanitária também gera respeitabilidade internacional, o direito de falar em nome dos necessitados e a capacidade de conceder ou negar funções comuns em hospitais, escolas e entidades beneficentes. Em suma, dominar o campo de ajuda humanitária em uma área desfavorecida gera poder real.

Trocando o Capital Político pelo Interesse Pessoal

As forças de estabilização precisam reconhecer o quanto antes os movimentos que prestam serviços essenciais e ajuda humanitária como ponte para a resistência violenta. A Inteligência ocidental os negligencia atualmente, como no caso da organização de Al-Sadr. As operações de estabilidade devem certificar-se de que nenhum movimento — e certamente nenhum movimento extremista — domine as operações humanitárias. As forças de estabilização devem concentrar seus esforços de Inteligência no fluxo de dinheiro, participação de mercado e objetivos estratégicos dos movimentos envolvidos na ajuda humanitária. Um sistema de cadastramento e licenciamento deveria igualar as condições para todas as organizações pacíficas de ajuda humanitária e excluir as potencialmente violentas. Como os insurgentes podem arrecadar verbas mundialmente hoje em dia, medidas para monitorar e inibir a

transferência de dinheiro são indispensáveis. Matthew Levitt enfatiza que o “calcanhar de Aquiles dos financiadores do terrorismo não está no lado de captação de recursos, mas naqueles principais pontos de estrangulamento essenciais à lavagem e transferência de verbas. É impossível ‘secar o pântano’ de verbas disponíveis para fins ilícitos, mas, ao atacar os principais nós da rede de financiamento, podemos sufocar o ambiente operacional até fazer com que os terroristas não sejam capazes de obter fundos onde e quando precisarem deles.”²⁷

As medidas supracitadas visam a diversificar o panorama de ajuda humanitária. Elas impedem que movimentos extremistas explorem as causas básicas do conflito como a repressão ou desigualdade social por meio do estabelecimento de uma posição dominante no campo da ajuda humanitária. Entretanto, são insuficientes porque não eliminam essas causas. No fim das contas, os mecanismos de estabilidade precisam convencer a população local que as forças de estabilização não são mais necessárias. Isso significa que o colaborador deve intensificar os esforços para incluir todos os segmentos da população entre os seus aliados. Isso não é algo que o colaborador faça espontaneamente. Envolver todos os segmentos da sociedade nos assuntos públicos de um país tem o custo de abrir posições políticas e econômicas importantes a pessoas não intimamente ligadas à família, círculo, clã ou grupo étnico do colaborador. Enquanto o insurgente se empenha agressivamente em aumentar o apoio popular, o colaborador mostra pouca ou nenhuma iniciativa nesse sentido. Ao contrário, o colaborador às vezes parece trocar o capital político pelo interesse pessoal. Na economia do poder, tal colaborador se porta como uma companhia que depende de subsídios estatais e do monopólio forçado para se manter em operação. Eventos ocorridos depois dos Acordos de Oslo de 1993 ilustram isso.

Neles, Israel concordou com a criação da Autoridade Palestina e com uma retirada parcial dos territórios ocupados. Os governos ocidentais agarraram essa oportunidade. Decidiram contribuir para o processo de paz apoiando a parte que aceitasse os Acordos — a OLP (Organização para a Libertação da Palestina), liderada por

Yasser Arafat — e enfraquecendo a parte que se opusesse a eles — o movimento terrorista Hamas. As doações à Autoridade Palestina controlada pela OLP chegaram a ultrapassar os valores prometidos.²⁸

Como a comunidade internacional colocou um grande volume de assistência financeira sob o seu controle, a OLP passou a depender menos do apoio popular para reter o poder. Uma elite pequena e corrupta, mas extremamente leal, tirou vantagem da situação. Ben Yishay observa: “Existe um consenso que o envolvimento agressivo da Autoridade Palestina no mercado — incluindo o monopólio sobre importantes commodities, a corrupção e um estrito controle sobre investimentos estrangeiros, fontes de crédito e áreas protegidas da economia — constituiu, em essência, uma transferência de renda dos grupos mais pobres para a elite política.”²⁹

O resultado final foi que “os Acordos de Oslo iniciaram um novo período de centralização do poder político e de cooperação entre a velha elite social e os principais oficiais da Autoridade Palestina, criando uma aliança governante conservadora e antidemocrática”.³⁰ Em consequência, a confiança palestina em Yasser Arafat despencou de 87,1% em 1996, para cerca de 25% em 2002.³¹ Isso estabeleceu a base para a vitória do Hamas nas eleições de 2006, o oposto do resultado almejado.

Para assegurar a unidade de esforços, as operações de estabilidade devem obrigar o colaborador a incorporar pessoas fora de sua família, clã, religião ou grupo étnico. As forças de estabilização não devem deixar que o colaborador as convença a tornar-se uma guarda pretoriana de uma elite privilegiada. Para pressionar o colaborador, as forças de estabilização precisam transmitir-lhe duas mensagens claras:

- Não travarão o combate por ele.
- Deixarão de apoiá-lo a menos que conquiste o apoio popular de todos os segmentos da sociedade.

Contudo, pressionar o colaborador tem seus riscos. Uma vez que ele entenda ambas as mensagens e decida ampliar seu círculo de aliados, o colaborador enfrenta um período difícil, durante o qual a ameaça mais perigosa à sua sobrevivência não é a insurgência, mas



Yitzhak Rabin, Bill Clinton e Yasser Arafat na cerimônia de assinatura dos Acordos de Oslo em 13 de setembro de 1993.

Vince Musil, Casa Branca

seu próprio grupo. Por um lado, os indivíduos ou facções dentro desse grupo não gostarão da ideia de compartilhar o poder e a riqueza com representantes de outros grupos populacionais. Por outro lado, a população será cética quanto à sinceridade da intenção do colaborador de compartilhar o poder. Nessas circunstâncias, um golpe de Estado não é improvável. Portanto, as operações de estabilização incluem medidas para convencer não só o colaborador, mas também seu grupo como um todo.

O Exemplo de El Salvador

A operação de estabilidade dos EUA em El Salvador ilustra todas as dinâmicas descritas anteriormente. De 1979 a 1992, um conflito armado entre uma junta militar e um grupo insurgente comunista devastou El Salvador. Os Estados Unidos destinaram 6 bilhões de dólares, centenas de trabalhadores de ajuda humanitária e um grupo de assessoria militar de 55 a 100 soldados durante mais de uma década para estabilizar esse país, o menor e mais densamente povoado da América Central. Jones e Libicki defendem que a dependência econômica do país em relação à exportação de café foi uma das causas básicas que levaram à guerra civil. “A estrutura de classe baseada na coação da mão-de-obra agrária foi essencial para a evolução da economia política de El Salvador. As elites políticas do Estado impuseram condições de trabalho opressivas e direitos de propriedade extremamente concentrados em nome de uma pequena elite econômica.”³² Em seu auge, o “[movimento insurgente] incluía mais de 12 mil combatentes, operava em todas as 14 províncias e controlava um terço do território nacional”.³³

Por causa da ameaça da expansão comunista, o governo americano decidiu intervir. “Quando o presidente Reagan assumiu o cargo, sua administração começou a explicar ao público americano a importância da ameaça apresentada pela insurgência comunista em El Salvador contra os interesses nacionais dos Estados Unidos.”³⁴ Deane Hinton, embaixador americano em El Salvador de 1982 a 1983, declarou o objetivo dos EUA de forma sucinta: “assegurar que os guerrilheiros e comunistas não assumissem o controle de El Salvador”.³⁵ A junta estava mais do que disposta a colaborar para alcançar esse objetivo. Contudo, não estava claro se sua colaboração ajudaria ou prejudicaria as operações de estabilidade. “As Forças Armadas salvadorenhas eram o pior inimigo delas mesmas. Seu contínuo tratamento abusivo e violações flagrantes dos direitos humanos dos cidadãos eram vistos como algo normal”.³⁶

Em consequência, o regime logo ficou à beira do colapso. “Em meados dos anos 80, o apoio público não estava nas mãos da liderança civil ou militar. Sem o seu apoio, o governo [salvadorenho] se manteve no poder apenas enquanto os EUA permaneceram envolvidos.”³⁷ A pressão americana sobre a junta foi essencial para o êxito da operação. “Em outubro de 1981, o Senado americano estabeleceu condições para que os EUA continuassem a prestar ajuda a El Salvador. O presidente Reagan tinha de certificar-se duas vezes por ano de que o governo salvadorenho estava obtendo avanços significativos rumo a controlar as Forças Armadas salvadorenhas e sua conhecida atividade de esquadrão da morte e outras violações dos direitos humanos.”³⁸ Enquanto os políticos americanos transmitiam claramente a mensagem de que a continuação da ajuda dependia da democratização e do respeito pelos direitos humanos, o grupo de assessoria militar se concentrava em influenciar o círculo mais amplo da junta. “Os assessores do grupo militar reconheceram que a vitória exigiria que as Forças Armadas e o governo salvadorenho atendessem às queixas do povo salvadorenho. Um Plano de Campanha Nacional, redigido por assessores e enviado às Forças Armadas salvadorenhas no início de 1983, foi o primeiro esforço para passar da perseguição de guerrilheiros para a busca do apoio da população.”³⁹ Esse “Plano

de Campanha Nacional” foi “um plano para a vitória, não apenas para a sobrevivência. Destinava-se a integrar completamente todos os elementos do Poder Nacional para obter a segurança juntamente com o desenvolvimento.”⁴⁰ Implantar o plano exigiu paciência e determinação. “Era difícil colocar técnicas não glamorosas em prática e ainda mais difícil para as Forças Armadas salvadorenhas sustentá-las. Contudo, esses tipos de técnica funcionavam melhor quando o objetivo era derrotar a força insurgente... Foram tomadas medidas no sentido certo, como fazer com que as Forças Armadas salvadorenhas participassem de projetos locais de ação cívica. Esses projetos mostraram ao povo que o governo salvadorenho tentava cumprir suas promessas de apoiar as massas.”⁴¹

Os EUA foram igualmente inflexíveis quanto ao fato de que os salvadorenhos tinham de travar o combate eles mesmos. Os assessores “eram proibidos de acompanhá-los em patrulhas de combate reais”.⁴² Portanto, o governo salvadorenho nunca foi capaz de esconder-se atrás do poder de combate americano. Isso gerou e manteve a determinação salvadorenha de vencer o conflito.

Os resultados foram impressionantes. As Forças Armadas salvadorenhas evoluíram de um instrumento de opressão violenta para uma força que operava entre e para a população. A junta se transformou em um governo eleito democraticamente. A melhor prova de que as operações de estabilidade em El Salvador foram um sucesso foi a vitória eleitoral do partido governante — *Alianza Republicana Nacionalista* (ARENA) — nas eleições monitoradas pela ONU, em 1994, das quais tanto o colaborador quanto o insurgente participaram. “O partido ARENA recebeu 49% dos votos e 39 lugares na assembleia legislativa, ao passo que a coalizão [insurgente] recebeu 25% e 22 lugares.”⁴³

Dinâmica do Colaborador

O Manual de Campanha FM 3-07 enfatiza, com razão, que a estabilidade exige o desenvolvimento de uma capacidade



Eleitor deposita cédula durante a eleição monitorada pela ONU em San Miguel, El Salvador, 20 de março de 1994.

autossustentável da nação anfitriã de prover a segurança, o Estado de Direito e a recuperação econômica. O problema básico das operações de estabilidade é que as reações espontâneas locais à chegada das forças de estabilização não são propícias ao desenvolvimento dessa capacidade. O ator local mais disposto a cooperar é, muitas vezes, o menos adequado para desempenhar esse papel. Esse colaborador geralmente tem um círculo reduzido de aliados e nenhuma intenção de ampliá-lo. Para ele e seu círculo de elite, a dependência contínua em relação ao apoio militar ocidental é um preço baixo a pagar por uma posição de poder e riqueza que seria, de outra forma, inatingível. Por outro lado, o ator com o maior número de partidários políticos prefere, muitas vezes, adquirir o poder por meio de uma insurgência em vez de depender de um poder externo que exige que ele renuncie aos seus interesses políticos. O principal desafio para as forças de estabilização é forçar o colaborador a aumentar seu capital político e negar ao insurgente os meios de adquirir amplo apoio popular para sua causa. Portanto, as operações de estabilidade têm de incluir uma série de medidas voltadas tanto ao insurgente quanto ao colaborador. A medida mais importante em relação a este último é mudar a atitude e as opiniões do seu círculo mais amplo por meio de uma

campanha contínua de ensino e treinamento de quadros. Essa medida permite que os governos ocidentais aumentem a pressão política sobre o colaborador sem o risco de fazer com que seu círculo o expulse.

As medidas da força de estabilização concentradas no insurgente se referem ao fato de que muitas insurgências começam como movimentos que aliam interesses extremistas ou fundamentalistas com a ajuda humanitária em larga escala. Portanto, as forças de estabilização precisam concentrar seus esforços de Inteligência no fluxo de dinheiro, participação de mercado e objetivos estratégicos dos movimentos envolvidos na ajuda humanitária para reconhecê-los em

uma fase inicial. Sujeitar as atividades de ajuda humanitária a um processo de cadastramento e licenciamento, negar licenças aos movimentos extremistas e restringir a transferência de verbas arrecadadas para eles por grupos de diáspora são possíveis medidas para impedir que os grupos insurgentes conquistem uma posição dominante no campo da ajuda humanitária.

Para que uma operação de estabilidade tenha êxito, as forças de estabilização precisam mudar a tendência do colaborador de concentrar o poder nas mãos de uma pequena elite e negar ao insurgente os meios de gerar apoio popular para sua causa por meio da exploração das necessidades humanitárias da população. **MR**

REFERÊNCIAS

1. U.S. Army Field Manual (FM) 3-7, *Stability Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 6 de outubro de 2008), pp. 2-3.
2. WESTERN, Jon, *Selling Intervention and War: The Presidency, the Media, and the American Public* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2005), p. 232.
3. Joint Publication (JP) 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 17 de setembro de 2006; incorporando alteração 1, 13 de fevereiro de 2008), IV-19.
4. “Um mecanismo de derrota é o método pelo qual forças amigas cumprem sua missão contra a oposição do inimigo... As forças do Exército em todos os escalões utilizam combinações de quatro mecanismos de derrota: Destruir, Deslocar, Desintegrar e Isolar”. FM 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, 27 de fevereiro de 2008), pp. 6-9.
5. FM 3-07, C7.
6. CAIN, Cel Anthony C., Força Aérea dos EUA, Ph.D., “Vietnam 1964-65: Escalation versus Vietnamization”, *Air Command and Staff College Quick Look* 05-03, 2005, disponível em: <<https://www.afresearch.org/skins/RIMS/display.aspx?moduleid=be0e99f3-fc56-4ccb-8dfe-670c0822a153&mode=user&action=quicklook&objectid=75b26cfe-8691-4dca-80bd-e130d6254b36>>.
7. GALULA, David. *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice* (St. Petersburg, FL: Hailer Publishing, 2005), p. 18.
8. JP 3-0, V-27.
9. Alguns exemplos de movimentos insurgentes e/ou terroristas com essa organização dupla são relacionados a seguir: *Irish Republican Army* (ala sociopolítica Sinn Féin), a organização terrorista basca ETA (ala sociopolítica Herrie Batasuna), Hamas e Hezbollah.
10. JP 3-0, IV-19.
11. HUNTINGTON, Samuel P. *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (New York: Simon and Schuster, 2004), p. 285.
12. COCHRAN, Feargal. “Civil Society beyond the State: The Impact of Diaspora Communities on Peace Building”, *Global Media Journal: Mediterranean Edition* 2 (2) (Fall 2007): disponível em: <<http://globalmedia.emu.edu.tr/fall2007>>.
13. FM 3-07, 1-15.
14. HAUGH, Timothy. “The Sadr II Movement: An Organizational Fight for Legitimacy within the Iraqi Shi’a Community”, *Strategic Insights* 4 (Maio de 2005).
15. FM 3-0, 6-10.
16. HAUGH.
17. HAMMES, Thomas X. *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century* (St. Paul, Minnesota: Zenith Press, 2006), p. 96.
18. *Ibid.*, p. 95.
19. *Ibid.*
20. HAMMES, p. 110.
21. Hamas é a sigla árabe para Movimento de Resistência Islâmica. “O Hamas foi formado por ativistas da Irmandade Muçulmana durante os estágios iniciais da revolta palestina (*intifada*) anterior em 1987.” KATZMAN, Kenneth. “Terrorism, Near Eastern Groups and State Sponsors, 2001”, *CRS Report for Congress Order Code RL31119*, 10 de setembro de 2001.
22. “Estabelecido em 1982 por clérigos xiitas libaneses e ideologicamente inspirado pela revolução iraniana, o Hezbollah foi formado em reação à invasão israelense do Líbano.” O Hezbollah, literalmente “Partido de Deus”, engloba organizações sociais, uma milícia, células terroristas e um partido político. CRONIN, Audrey Kurth. “Foreign Terrorist Organizations”, *CRS Report for Congress Order Code RL32223*, 6 de fevereiro de 2004.
23. GRIFFITH, Samuel B. *Mao Tse-Tung on Guerrilla Warfare* (Quantico, Virgínia: Department of the Navy, HQ USMC, 3 de abril de 1989), p. 18.
24. “Em maio de 1959, a liderança norte-vietnamita criou uma unidade de logística chamada Grupo 559, com o objetivo de ampliar a tradicional rota de infiltração para o sul — a trilha Ho Chi Minh.” Os vietnamitas utilizaram essa trilha durante o resto da guerra para levar suprimentos do Vietnã do Norte para os vietcongues no Vietnã do Sul. VLASAK, Marian E. “The Paradox of Logistics in Insurgencies and Counterinsurgencies”, *Military Review* (January-February 2007).
25. YOUNES, Kristele; ROSEN, Nir. “Uprooted and Unstable: Meeting Humanitarian Needs in Iraq”, *Refugees International in Depth Report*, Abril de 2008, disponível em: <www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/uprooted-and-unstable-meeting-urgent-humanitarian-needs-iraq>.
26. “A Irmandade Muçulmana Síria, antigamente o maior grupo de oposição islâmico, está, em grande parte, em exílio desde sua esmagadora derrota nas mãos do regime de Assad, em 1982, quando as forças sírias atacaram o reduto da Irmandade na cidade de Hama, matando cerca de dez mil pessoas.” SHARP, Jeremy M. “Syria: Background and U.S. Relation”. *CRS Report for Congress Order Code RL33487*, 26 de fevereiro de 2008.
27. LEVITT, Matthew. *Follow the Money: Challenges and Opportunities in the Campaign to Combat Terrorism Financing*, *Policy Watch #1207: Special Forum Report*, 6 de março de 2007, disponível em: <www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2576>.
28. YISHAY, Ariel Ben. “Palestinian Economy, Society, and the Second Intifada”. *Middle East Review of International Affairs* 6, no. 3 (Setembro de 2002).
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*
32. JONES, Seth G.; LIBICKI, Martin C. *How Terrorist Movements End: Lessons for Countering Al Qaeda* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2008), p. 64.
33. *Ibid.*, p. 68.
34. CALE, Paul P. “The United States Military Advisory Group in El Salvador, 1979–1992”, *Small Wars Journal*, 1996, disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/documents/cale.pdf>>, p. 10.
35. *Ibid.*, p. 9.
36. *Ibid.*, p. 8.
37. *Ibid.*, p. 23.
38. *Ibid.*, p. 16.
39. *Ibid.*, p. 24.
40. MILLER, Thomas E. *Counterinsurgency and Operational Art* (SAMS Monograph, CGSC Fort Leavenworth, KS, 2003), p. 48.
41. CALE, p. 25.
42. *Ibid.*, p. 34.
43. JONES e LIBICKI, p. 75.

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 Civis 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

Afeganistão. 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 Cíveis 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. *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/krwashington/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.

Lições Aprendidas do Vietnã

William L. Stearman, Ph.D.



Americal Division Veterans Association Collection, The Vietnam Archive, Texas Tech University

Uma equipe combinada das Forças Regionais e Populares, as Forças de Campanha da Polícia Nacional e um pelotão de reconhecimento do 1º Batalhão da 20ª Brigada de Infantaria observam em silêncio a chegada de helicópteros da Divisão Americal para transportá-los para um assalto durante o amanhecer.

ULTIMAMENTE, TEM HAVIDO muita especulação que, ao lidar com o Afeganistão, há lições a serem aprendidas das nossas experiências no Vietnã. Um exemplo interessante, que evidencia considerável pesquisa, é o artigo “Afghanistan and the Vietnam Template” (“O Afeganistão e o Modelo do Vietnã”), na edição de Novembro/Dezembro de 2009 da *Military Review* (em inglês) [A tradução do artigo citado consta da edição brasileira de março/abril de 2010. — N. do T.], por dois acadêmicos, Thomas H. Johnson e M. Chris Mason. Os autores parecem ter formado seus pontos de vista sobre o Vietnã com base, em grande parte, em materiais publicados bem depois

da guerra. Minhas opiniões divergem um pouco das deles e são baseadas em meu envolvimento direto na Guerra do Vietnã e período subsequente, do final de 1965 até o início de 1976, dos arroyais à Casa Branca, incluindo 20 meses “no país”. (Depois, como integrante do corpo docente da Georgetown University, também pesquisei muito sobre o Vietnã.)

Conceitos Populares Errôneos sobre o Vietnã

Como a maioria que comenta sobre a Guerra no Vietnã, os autores de “Afghanistan and the Vietnam Template” sugerem que a guerra, da forma como nós e os sul-vietnamitas a travamos,

William Lloyd Stearman é diretor executivo da U.S. Naval Fire Support Association, um grupo voluntário, sem fins lucrativos, que promove o apoio de fogo naval de superfície eficaz. Serviu como oficial da Marinha dos EUA com a 7ª Força Anfíbia do Pacífico, de 1944 a 1945. Durante a Guerra do Vietnã, de 1965 a 1967, dirigiu as operações psicológicas contra o Vietnã do Norte e seu Exército. Em 1972, viu a “Ofensiva de Páscoa” como observador da Casa Branca no Vietnã.

Depois, chefiou o Estado-Maior da Indochina do Conselho de Segurança Nacional de 1973 a 1976. O Dr. Stearman é Bacharel pela University of California, Berkeley, e Mestre e Ph.D. pelo Graduate Institute of International Studies, da University of Geneva, na Suíça. Também é graduado da Escola de Estado-Maior das Forças Armadas. O Dr. Stearman se aposentou como Diplomata sênior dos EUA com a patente de conselheiro (equivalente a general-de-brigada).

não era, *a priori*, passível de ser vencida e que muitas semelhanças existem entre ela e a guerra atual no Afeganistão. No entanto, Johnson e Mason observam diferenças estruturais importantes. A meu ver, o ponto em que se enganam é na sua avaliação do inimigo no Vietnã. Por exemplo, descrevem os vietcongues como “guerrilheiros inadequadamente equipados”, mas esse era o caso apenas nas operações iniciais. Em pouco tempo, o Vietcongue tornou-se, em alguns aspectos, mais bem equipado que os sul-vietnamitas contra quem lutava. Por exemplo, por muito tempo, os franzinos soldados sul-vietnamitas tiveram de portar fuzis pesados semiautomáticos M-1 Garand, sobras da Segunda Guerra Mundial e da Coreia, enquanto as forças do Vietcongue logo se armaram com fuzis de assalto automáticos confiáveis e extremamente eficazes AK-47 Kalashnikov. Nesse aspecto, o Vietcongue esteve ainda mais bem armado por um período que os soldados dos EUA.

Mais duvidosa é a afirmação dos autores que “o Exército norte-vietnamita (ENV) e o Vietcongue (VC) não estavam lutando pelo comunismo. Estavam lutando pelo Vietnã”, que não era a nossa percepção na época. Sem dúvida, essa afirmação está relacionada com o mito comum e persistente que Ho Chi Minh era mais nacionalista que comunista. Em 1930, A Internacional Comunista (Comintern), controlada pelos soviéticos, enviou seu agente confiável Ho Chi Minh a Hong Kong para

...a vitória de Hanói, em 1975, resultou na imposição do comunismo no que tinha sido um notavelmente livre Vietnã do Sul.

criar o Partido Comunista Vietnamita. Em meados de 1946, as forças comunistas de Ho se juntaram aos franceses para esmagar os grupos nacionalistas verdadeiros que eram antifranceses e anticomunistas; centenas de seus líderes foram executados por ordem de

Ho. Ele detestava o nacionalismo e sempre se considerou um comunista internacionalista. Em 1951, Ho declarou na *Selected Works* que “O patriotismo autêntico é... parte inseparável do internacionalismo”. Por meio de execuções em grande escala, proscrições e controle brutal, Ho estabeleceu no Vietnã do Norte uma entidade comunista controlada rigidamente e dedicada a estender o comunismo por todo o Vietnã, Laos e Camboja. Da mesma forma que o Vietcongue, todas as unidades do “Exército Popular do Vietnã” de Ho possuíam oficiais políticos para assegurar a pureza ideológica dos soldados, já doutrinados no comunismo em todos os seus anos escolares. Sem dúvida, os soldados nesse Exército norte-vietnamita (ENV) e no Vietcongue estavam bem conscientes que lutavam para estender o comunismo ao Vietnã do Sul. É claro que isso também estava associado com o apelo patriótico de unificar todo o Vietnã. No entanto, como o líder norte-vietnamita Pham Van Dong declarou em 1960, “O comunista é o patriota mais autêntico”. Tínhamos toda a razão em considerar a guerra como sendo contra o comunismo. Isso foi certamente comprovado quando a vitória de Hanói, em 1975, resultou na imposição do comunismo no que tinha sido um notavelmente livre Vietnã do Sul.

Esse artigo da *Military Review* também está equivocado ao comparar a assistência externa a nossos inimigos no Vietnã e no Afeganistão. Há uma grande diferença entre o apoio muito limitado (se houver) que o Talibã supostamente tem recebido do Paquistão e de “sauditas ricos” e a enorme quantidade de suprimentos militares que o Vietnã do Norte recebeu da União Soviética e da China, incluindo carros de combate, artilharia de longo alcance, foguetes e mísseis superfície-ar sofisticados.

Os autores de “Afghanistan and the Vietnam Template” dão grande importância ao papel que a corrupção desempenhou na frustração de nossos objetivos no Vietnã ao contribuir para a falta de legitimidade do governo do Vietnã do Sul. O fato é que a corrupção era (e é) endêmica em todo o mundo em desenvolvimento e até, às vezes, em grande parte do mundo desenvolvido. Esperar que o Vietnã do Sul fosse uma exceção foi irrealista. De fato, a corrupção era consideravelmente mais difundida no Vietnã do Norte que no Sul, refutando

a suposição comum de que havia algo moralmente puro sobre o extremamente disciplinado Norte. De fato, o problema da corrupção se tornou tão sério no Norte que, em 1967, o próprio Ho Chi Minh se sentiu compelido a fazer um pronunciamento em rádio e protestar contra essa perturbadora praga.

Aludi à alta taxa de deserção dos soldados do Exército sul-vietnamita (ESV). Esse foi, de fato, um problema grave. Contudo, a maioria dos que desertaram fez isso porque tinha saudades de casa ou por causa do baixo moral devido à liderança fraca. Vale notar que as forças territoriais e as Forças Regionais e Forças Populares “Ruff-Puff” (do inglês *Regional Forces e Popular Forces*), que combateram e morreram tanto quanto o Exército da República do Vietnã (o ESV), tinham uma taxa de deserção relativamente baixa porque esses soldados defendiam suas casas, suas aldeias e suas vilas. De qualquer forma, muitos poucos desertores do ESV passaram para o lado inimigo. Contudo, em 1967, aproximadamente 75 mil soldados do ENV e do VC *havia desertado* para o nosso lado. Nossas forças militares aproveitaram muitos deles, especialmente o Corpo de Fuzileiros Navais, cujos exploradores Kit Karson [Christopher “Kit” Houston Carson foi pioneiro do oeste norte-americano que se tornou notório pela atuação como guia e pela participação em guerras indígenas] desempenharam-se extremamente bem e se mostraram excepcionalmente fiéis. Há muito penso que cometemos um erro fundamental ao não formar pequenas unidades de desertores inimigos com experiência de sapador e guerrilha e inseri-las em território hostil para atacar as bases e linhas de comunicações inimigas que, infelizmente, permaneceram em grande parte negligenciadas por nossas forças.

Obtive essa ideia de um desertor de escalão superior do VC que havia sido um comandante de regimento e estava amargurado por não ter sido promovido porque havia engravidado uma jovem local. Ele disse que todos que ele conhecia no outro lado se perguntavam por que nunca havíamos montado emboscadas ao longo de suas linhas de comunicações ou atacado suas bases com tropas terrestres. Em outras palavras, estávamos lhes dando de mão

beijada uma grande parte do país. Infelizmente, nunca consegui vender minha ideia aos generais americanos ou vietnamitas. Ainda acredito que esse programa poderia ter, no início, mudado o curso da guerra ao prender grandes números de soldados inimigos em papéis defensivos, com um custo muito baixo. Naquela época, gastamos US\$1 bilhão por mês (em dinheiro de 1966) na guerra. Ouvi falar que quando uma pessoa tem recursos demais, ela acaba sendo menos engenhosa, e esse certamente foi o caso no Vietnã.

Lições Importantes de Nossa Experiência no Vietnã

Posso ilustrar melhor minhas opiniões das lições a serem aprendidas do Vietnã ao fornecer uma análise geral da guerra. Nosso erro mais fundamental na guerra foi incentivar a derrubada de Ngo Dinh Diem em 1963. Diem havia feito um trabalho magistral neutralizando ou destruindo as várias facções políticas que estavam dividindo e debilitando o Vietnã do Sul. Uma vez li um relatório de 1959 capturado do núcleo principal de comunistas no Sul, que descrevia uma organização comunista gravemente dizimada, que lutava para



Uma manifestação em apoio aos generais que destituíram o presidente Ngo Dinh Diem. Quatro jovens sentados no capô do veículo, no primeiro plano, seguram um letreiro escrito à mão exigindo a execução do presidente Diem e de Ngo Dinh Nhu, janeiro de 1963.

sobreviver, como resultado das ações destrutivas de Diem. O Partido Comunista estava determinado a virar essa situação ao tomar a ofensiva. Isso se manifestou em ataques terroristas intensificados no Sul no início de 1960, seguidos pela infiltração de algumas centenas de soldados do ENV mensalmente no Vietnã do Sul. Depois, houve a formação da Frente Nacional para a Libertação do Vietnã do Sul (FNL) no final de 1960, que estava em conformidade com a prática de formar frentes dominadas por comunistas, de acordo com uma decisão do Comintern de 1935 de formar frentes populares como disfarces inofensivos do controle comunista. O Viet Minh e depois a frente Lien Viet foram exemplos norte-vietnamitas dessa prática.

A FNL foi elogiada pela Rádio Hanói em 3 de fevereiro de 1961 como um agrupamento de “vários partidos políticos, povos, grupos e personalidades religiosas e patrióticas”. Hanói negou firmemente ter qualquer ligação com a FNL ou ser de algum modo controlada pelos comunistas. Esse ardil enganou muitos no Ocidente, mas poucos no Vietnã. Eu até tinha colegas da Embaixada que acreditavam que a FNL existia na realidade como uma força independente e poderia ser instigada a se separar de Hanói. Capturamos milhões de páginas de documentos do lado inimigo e aquelas relacionadas com a FNL eram todas simplesmente recomendações de propaganda e nunca indicavam que a FNL tinha uma autoridade verdadeira ou responsabilidades operacionais. Simplesmente uma fachada, para todos os fins práticos, a FNL realmente não existia, embora continuasse a

Em 1964, sete governos subsequentes surgiram e caíram em Saigon, todos os quais eram bem piores e menos capazes que o governo de Diem...

ser o rótulo que a maioria do Ocidente aplicou ao inimigo no Sul. Com a vitória de Hanói em 1975, o pretexto da FNL foi abandonado, e ela desapareceu. (Também o Partido dos Trabalhadores do Vietnã de Hanói reverteu-se ao Partido Comunista do Vietnã.)

A derrocada de Diem. O programa de aldeias estratégicas de Diem proporcionou “um bom controle no campo”, segundo o embaixador James. D. Rosenthal, um jovem diplomata muito observador, estacionado nas províncias mais expostas no norte do Vietnã do Sul em 1962 e 1963. O programa de aldeias estratégicas tinha críticos, porém, e o próprio Diem não era muito popular. Os oficiais americanos o descreveram como um “mandarim” autocrático, arredo e difícil de lidar. A causa de sua ruína foi seu tratamento inepto das demonstrações budistas em maio de 1963. As manifestações tinham motivações políticas e não religiosas. Embora muitos da maioria budista se ressentissem dele por ser católico, Diem de forma alguma os oprimiu ou perseguiu. De fato, ele mandou até erguer um número de templos budistas. Sua repressão a essas demonstrações essencialmente políticas levou às autoimolações amplamente divulgadas de monges budistas, que abalaram a opinião pública ocidental. Aqui, a mídia dos EUA conseguiu mostrar Diem do modo mais desfavorável possível. Esse foi o início da grande e sinistra influência que nossa mídia passou a ter na opinião política e pública dos EUA em relação ao Vietnã nos 12 anos seguintes e que, como veremos, contribuiu imensamente para a vitória final comunista em 1975.

Essa influência levou ao malfadado apoio dos EUA à derrubada de Diem em 1º de novembro de 1963, que resultou no assassinato de Diem e seu irmão, Ngo Dinh Nhu. Os assassinatos surpreenderam totalmente e abalaram os americanos que haviam apoiado os conspiradores do golpe. A queda de Diem levou a uma instabilidade política prolongada em Saigon e em outros lugares e resultou na desintegração dos seus programas de pacificação no campo. Em 1964, sete governos subsequentes surgiram e caíram em Saigon, todos os quais eram bem piores e menos capazes que o governo de Diem e, em geral, impopulares. Tudo isso encorajou muito o lado comunista, que logo se aproveitou da situação caótica.

Como incentivamos abertamente a derrubada de Diem, o Vietnã virou *nossa responsabilidade*. Essencialmente, “compramos a guerra”. Essa é a razão pela qual nós, velhos experientes do Vietnã, sempre ficamos inquietos com as

sugestões de expulsarmos ou neutralizarmos o presidente do Afeganistão Hamid Karzai. O golpe desastroso contra Ngo Dinh Diem é, sem dúvida, uma lição importante que devíamos ter aprendido de nossa experiência do Vietnã.

Incentivado pela instabilidade criada pela expulsão de Diem, o lado comunista tomou a

A mídia permaneceu apegada à ideia de que a Ofensiva do Tet foi um desastre absoluto...

ofensiva e, em 1964, começou uma importante infiltração de soldados do ENV. A situação militar se deteriorou, e as instalações dos EUA foram atacadas. Isso levou a ataques aéreos de retaliação contra o Vietnã do Norte e, em março de 1965, à introdução das primeiras unidades combatentes dos EUA: batalhões de fuzileiros navais. Quando cheguei a Saigon no final de 1965, a cidade estava em um estado de sítio. Não se podia ir um quilômetro fora dos limites da cidade sem se arriscar a ser atingido. A própria cidade parecia estar inundada com terroristas VC. Nos aproximadamente vinte meses em que fiquei alojado em uma parte residencial da cidade, mais de trinta civis foram mortos dentro de três quadras de onde morava, muitos como resultado de ataques de foguetes. Não obstante, fiquei impressionado com o grau de liberdade de que todo mundo parecia desfrutar, quando, a meu ver, parecia que a ameaça constante de um ataque comunista justificava o estabelecimento da lei marcial. Também fiquei impressionado com o fato de que os suspeitos de serem terroristas do VC contavam com julgamentos razoavelmente justos, e alguns até foram absolvidos por falta de evidências. Os governos subsequentes deixaram muito a desejar e muito rapidamente fecharam os olhos para a corrupção e a incompetência, mas de modo algum foram opressivos.

Por outro lado, o VC dependeu claramente do terror para ganhar a lealdade popular. Isso ficou claro para mim de forma chocante logo após minha chegada, quando descobrimos que um grupo de VC em uma vila perto de Saigon tinha acabado de assassinar duas jovens, uma

enfermeira e outra professora, simplesmente porque representavam a presença do governo. De 1964 a 1967, mais de 6 mil chefes de aldeia, professores, enfermeiras e assistentes sociais foram assassinados pela mesma razão: para compelir os aldeões a se tornarem fiéis ao VC. Embora talvez nem sempre tivesse a “legitimidade” pelos padrões americanos, o governo do Vietnã do Sul conseguiu de alguma forma funcionar, e pelo menos a população não o temia. Para mim, parecia significativo que toda vez que as pessoas fugiam do campo para escapar de um desastre natural ou da guerra, sempre iam para as áreas controladas pelo governo do Vietnã do Sul, nunca para as controladas pelo VC.

A Ofensiva do Tet. Quando saí do Vietnã, ao final de agosto de 1967, as coisas tinham melhorado muito, apesar de todos os erros e deficiências que afligiram nosso esforço de guerra e dos sul-vietnamitas. De fato, nosso lado estava finalmente começando a ganhar a guerra. Esse fato foi refletido em declarações do presidente Johnson e de nossos oficiais superiores no Vietnã indicando que havia “luz no fim do túnel”. Essa foi a razão pela qual a famosa “Ofensiva do Tet” teve um impacto tão devastador e duradouro no público americano e em seus líderes e que acabou ajudando a assegurar uma vitória comunista.

Para os vietnamitas, o Tet, ou Ano Novo chinês como alguns o chamaram, era o Natal, Réveillon e uma comemoração de aniversário agrupados em um só evento. As pessoas compravam novas roupas, trocavam presentes e preparavam pratos prediletos para comemorar essa ocasião muito especial. Geralmente havia uma trégua na luta durante esse dia, e os soldados estavam em licença. Quando o lado comunista, principalmente soldados e líderes do VC lançaram um maciço ataque de surpresa na noite de 30-31 de janeiro de 1968, ele chegou como um grande choque para todos. Mais chocante foi a capacidade das forças comunistas de atacar 34 municípios provinciais, 64 municípios distritais e todas as cidades autônomas, incluindo Saigon, onde, de fato, entraram no terreno de nossa embaixada, um evento especialmente surpreendente. (A mídia dos EUA erroneamente relatou que o VC tinha realmente entrado na embaixada.) A mídia dos EUA, especialmente a TV, levou cenas vívidas de destruição e desastre

para as casas americanas, e elas causaram uma impressão duradoura. Essa foi uma antítese chocante da “luz no fim do túnel”.

O propósito declarado desse ataque conjunto foi fomentar e apoiar um levante popular geral. Esse planejado “Grande Levante” nunca saiu do papel. Em vez disso, a grande maioria do povo sul-vietnamita apoiou veementemente o governo do Vietnã do Sul; o povo e suas Forças Armadas em todos os escalões resistiram e se defenderam com coragem e determinação, muitas vezes arriscando suas vidas. Sem dúvida, jamais houve um reconhecimento tão impressionante da legitimidade do governo sul-vietnamita e isso nega uma das duas razões pelas quais Johnson e Mason dizem que perdemos no Vietnã: “A incapacidade de estabelecer a legitimidade da governança, que a população rural preferisse o suficiente como uma alternativa à Frente de Libertação Nacional (FNL) para arriscar a vida.” Essa ofensiva maciça foi totalmente esmagada em todo o país, e o VC sofreu uma derrota catastrófica da qual nunca se recuperou completamente.

A Parcialidade da Mídia. Não obstante, a mídia quase não cobriu esse importante fato. A mídia

permaneceu apegada à ideia de que a Ofensiva do Tet foi um desastre absoluto que provou que a guerra não poderia ser vencida. Walter Cronkite,

Um dos exemplos mais chocantes das injustiças nas reportagens da mídia sobre o Vietnã foi ignorar abertamente o horrendo Massacre de Hue...

que fez uma visita rápida ao Vietnã no final de fevereiro de 1968, depois da Ofensiva do Tet ter sido severamente derrotada e o VC quase que neutralizado, desconsiderou os relatos no local nesse sentido. Retornou aos Estados Unidos e, em uma transmissão de TV em 27 de fevereiro, descreveu a Ofensiva do Tet como uma derrota americana e recomendou que negociássemos uma saída da guerra. O presidente Johnson, depois de ver essa transmissão, supostamente declarou:

“Se eu perdi Cronkite, perdi a classe média americana”. Portanto, embora o inimigo houvesse sido derrotado completamente no Vietnã, graças à mídia dos EUA, ele ganhou a guerra onde contava mais — nos Estados Unidos.

Isso me leva ao papel essencial que a mídia desempenhou no Vietnã. Enquanto estava “no país”, em geral, descobri que o que nossos correspondentes reportavam para os EUA tinha pouca semelhança ao que eu vivia no terreno. Vários correspondentes me disseram que seus editores apenas queriam reportagens negativas e quando eles tentaram reportar qualquer evento ou acontecimento positivo seu material inevitavelmente acabava na lixeira ou no chão de uma sala de edição de uma emissora. Por isso, desistiram de tentar. A melhor descrição do papel perverso desempenhado pela mídia dos EUA pode ser encontrada no que



Douglas Pike Photograph Collection, The Vietnam Archive, Texas Tech University

Mulheres sul-vietnamitas, que perderam parentes no massacre do Tet, examinam pedaços de roupa, sandálias e chinelos, em 1968. A cova coletiva descoberta em Hue continha os restos de 250 vítimas.

considero o melhor livro de todos os tempos sobre a Guerra no Vietnã, *Vietnam at War, The History 1946-1975*, pelo general Phillip B. Davidson, Exército dos EUA (da Reserva Remunerada) (Oxford University Press, New York e Oxford, 1988), do qual cito livremente a seguir (páginas 487-489):

Um correspondente com vários anos de experiência no Vietnã, Robert Elegant [que eu conheci pessoalmente e admirava muito], que repreendeu gravemente seus colegas não apenas por suas enganadoras reportagens, não só sobre a Ofensiva do Tet, mas também sobre a guerra inteira, escreveu: ‘...nunca antes do Vietnã tinha a política coletiva da mídia — um termo menos severo não servirá — buscado por meio de uma distorção chocante e persistente — a vitória dos inimigos dos que estavam do mesmo lado dos correspondentes...’ Havia o instinto do rebanho. A maioria dos correspondentes reportou a guerra negativamente porque os outros jornalistas a cobriram dessa forma ‘Por que a imprensa era... tão superficial e tão tendenciosa?’ ele escreve, ‘A razão principal, entre muitas, a meu ver, foi a politização dos correspondentes pela constante intensificação do clamor sobre o Vietnã na Europa e nos Estados Unidos. A imprensa era instintivamente “contra o governo” e, pelo menos de modo reflexivo, a favor dos inimigos de Saigon’. A cobertura da TV sobre a Ofensiva do Tet mostrou o poder impressionante desse meio para influenciar os eventos nacionais. Em 18 de julho de 1982, o colunista Tom Wicker apareceu em um programa de televisão com os palestrantes David Brinkley, Sam Donaldson e George Will. Esse grupo, com uma visão ideológica muito diversa, concordou unanimemente que tinha se tornado impossível para uma nação travar uma guerra, quando o sangue e a carnificina do campo de batalha apareciam cada noite nas televisões do país. George Will citou a batalha de Antietam na Guerra Civil dos EUA como um exemplo, dizendo: ‘se o Norte pudesse ter visto essa batalha ao vivo e a cores, teria elegido McClellan como presidente, e seríamos duas nações hoje’.

O Massacre de Hue e My Lai. Um dos exemplos mais chocantes das injustiças nas reportagens da mídia sobre o Vietnã foi ignorar abertamente o horrendo Massacre de Hue realizado durante a Ofensiva do Tet. As forças do EVN e do VC capturaram a velha capital imperial Hue no norte do Vietnã do Sul em 30 de janeiro de 1968 e a mantiveram por 26 dias. Nesse período, grupos com pranchetas de listas anteriormente preparadas de “inimigos de classe” de Hue — funcionários públicos, líderes comunitários, policiais e suas famílias — começaram a deter os que constavam da lista, dos quais quase 6 mil simplesmente desapareceram e foram sem dúvida executados. Depois da libertação de Hue, uma cova coletiva contendo cerca de 3 mil corpos, incluindo os de dois padres católicos, foi encontrada. Há razão para acreditar que a maioria foi enterrada viva porque não havia ferimentos nesses corpos. O *The New York Times*, que tinha a maior agência de notícias em Saigon, nem cobriu essa descoberta repulsiva, mas simplesmente transmitiu uma reportagem por meio telegráfico. No total, na melhor das hipóteses, isso recebeu apenas um dia de cobertura. Um conhecido meu me contou sobre uma visita à cova coletiva. Uma equipe de TV estava presente, mas nem se preocupou em filmar porque o correspondente responsável “não queria produzir qualquer propaganda anticomunista”. (Não estou inventando isso.) Em 16 de março de 1968, uma unidade da “Divisão Americal” que vasculhava a aldeia de My Lai reuniu quase 200 mulheres, velhos e crianças e atirou neles, no que o mundo passou a conhecer como o Massacre de My Lai. A Divisão, cometendo um erro estúpido, escondeu isso por mais ou menos um ano. Quando essa atrocidade foi finalmente revelada, ela provocou um frenesi prolongado de acusações da mídia. Ao final, o oficial comandante da unidade transgressora, o 1º Tenente William Calley, foi condenado por uma corte marcial à prisão perpétua com trabalhos forçados, embora ele tenha recebido liberdade condicional em 1974.

Depois de retornar ao Departamento de Estado, muitas vezes dei palestras sobre o Vietnã para diversos grupos, cuja maioria era hostil à nossa presença. Eu sempre perguntava quantos tinham ouvido sobre o Massacre de Hue. Invariavelmente, nenhuma mão se levantava. Quando perguntava quantos tinham ouvido a respeito do Massacre

de My Lai, todas as mãos se levantavam. O primeiro incidente representou a política de Hanói, publicamente justificada, e realizada sistematicamente sob ordens, e que simbolizava as razões da guerra. O último incidente foi uma aberração trágica perpetrada em desobediência flagrante às nossas leis e políticas militares. Essa distinção pouco importou no caso da cobertura da mídia dos dois eventos. Essa é mais uma lição do Vietnã a ser aprendida: nossa própria mídia é capaz de se tornar um multiplicador de força para nossos inimigos.

A pacificação e a legitimidade. Com a eliminação eficaz do Vietcongue, a pacificação prosseguiu rapidamente. No final de 1968, 76% das aldeias no Vietnã do Sul haviam sido declaradas “relativamente seguras”, o que era um bom prognóstico para o êxito da pacificação.

Simplesmente, teremos de fazer melhor do que isso ao defender nosso envolvimento no Afeganistão.

Em 1969, foi realizada uma corrida de bicicleta do extremo norte ao extremo sul do país. Isso teria sido impensável antes do Tet. No final de 1969, graças aos programas ativos de pacificação americanos e vietnamitas, 92% da população e 90% das aldeias e vilas haviam sido declaradas seguras ou relativamente seguras. Em abril de 1968, o presidente Thieu tinha organizado a Força Popular de Autodefesa, à qual, no final das contas, se uniram 4 milhões de homens equipados com 600 mil armas. Essa foi uma prova clara da confiança de Thieu na lealdade do povo e evidência clara da legitimidade do governo. O programa de pacificação atingiu seu auge em uma das reformas agrárias mais bem-sucedidas na história: o programa “Terra para o Lavrador” (“Land to the Tiller”), que Thieu iniciou em 1970 e que transformou quase todos os agricultores em donos de sua própria terra. (Esse acontecimento muito positivo foi, é claro, ignorado pela mídia dos EUA.) Por todo o campo, isso fortaleceu consideravelmente a lealdade política ao governo,

aumentando ainda mais a sua legitimidade. O decisivo desgaste da força do VC, resultado das ações militares sul-vietnamitas e norte-americanas, foi o fator principal para a proteção do povo e o seu isolamento do VC, possibilitando, assim, a pacificação.

Em retrospecto, acredito que um dos maiores erros que cometemos no Vietnã foi não tirar proveito dessa pacificação começando o processo de vietnamização antes, que consistia no processo de redução da presença americana no Vietnam do Sul e no reforço das Forças Armadas sul-vietnamitas. Logo que a situação se estabilizou, em 1966, devíamos ter dedicado muitos recursos para o treinamento de oficiais e graduados e para atualizar as armas e outros equipamentos das forças sul-vietnamitas, tanto do ESV quanto das “Ruff-Puff”. Na época, a atitude de superioridade da maioria que servia no Vietnã era “Fiquem ao lado, homenzinhos, e deixem que nós, os especialistas, façamos o trabalho”. Devo admitir que eu estava entre os que pensavam assim.

Claro, os vietnamitas que já lutavam havia alguns anos estavam mais do que dispostos a obedecer. Os rodízios breves de um ano também nos impediram de dedicar mais tempo para a vietnamização. Havia tantas outras coisas para cumprir naquele curto período. Foi só em 1968 que começamos um esforço sério para reequipar e melhorar a eficácia do ESV e planejar para a vietnamização. Em 1969, o presidente Nixon implantou o programa e começou a retirar as tropas dos EUA naquele verão. As forças do ESV aumentaram suas operações de combate de forma significativa e estavam trabalhando bem.

Isso foi exemplificado por seu desempenho nas operações combinadas entre abril e maio de 1970 contra refúgios comunistas no Camboja, onde antigamente eram proibidos de entrar. Contudo, uma incursão imprudente mais tarde no Laos sem o apoio americano, a Operação Lam Son 719, acabou em uma retirada desorganizada amplamente divulgada e em baixas excessivas. Embora o EVN tivesse sofrido perdas até mais substanciais, isso nunca foi reportado.

Em 1972, todas as forças terrestres dos EUA, com exceção dos assessores, haviam sido retiradas do Vietnã do Sul. Naquele ano, as forças dos EUA sofreram 200 mortos em combate em contraste com a média anual anterior de 7 mil. Contudo,

ainda províamos considerável apoio aéreo, naval e logístico. Com a derrota das forças do Vietcong, Hanói decidiu, em 1972, pôr à prova a vietnamização ao lançar sua maior ofensiva convencional da guerra. Essa “Ofensiva da Páscoa” empregou o equivalente a 23 divisões equipadas com centenas de carros de combate, artilharia e foguetes de longo alcance, mísseis superfície-ar e outras armas modernas, fornecidos pelos soviéticos. As forças terrestres sul-vietnamitas — ESV (Exército) e Fuzileiros Navais — com o absolutamente crucial apoio aéreo, naval e de logística dos EUA, detiveram a ofensiva e lançaram uma contraofensiva, entre outras coisas, recapturando a posição mais forte do inimigo, Quang Tri, localizada muito perto do próprio Vietnã do Norte.

Se não pudessem reter Quang Tri, provavelmente não poderiam ter retido mais coisa alguma. Essa ofensiva custou ao Vietnã do Norte aproximadamente 100 mil mortos em combate, duas vezes o número de soldados dos EUA mortos em combate durante a guerra inteira. Toda a mão-de-obra disponível teve de ser empregada para lançar essa ofensiva. Depois da vitória de Hanói, em 1975, um ex-comandante do mais alto escalão que atuou no Sul, o general Tran Van Tra, revelou no órgão do Partido *Nhan Dan* que, na realidade, seus soldados estavam em condições desesperadoras e perto da derrota em 1972. Como o ex-diretor da CIA William Colby escreveu em seu livro de 1983, *Lost Victory*, “A guerra no campo havia sido vencida no Vietnã do Sul [no outono de 1972]”.

Infelizmente, nós na Casa Branca não percebemos completamente esse fato. Os analistas da CIA estavam, desde a Ofensiva do Tet, certos de que a guerra não poderia ser vencida, e essa convicção sem dúvida foi a razão para eles não sinalizarem nem perceberem essa efetiva derrota do inimigo. Depois de servir dois anos na “comunidade de Inteligência” na Agência de Inteligência e Pesquisa do Departamento de Estado, fiquei completamente desiludido com a politização da análise de Inteligência. Tanto na CIA quanto na Agência de Inteligência e Pesquisa do Departamento de Estado, os analistas demonstravam uma clara parcialidade, que prejudicava seu discernimento. Nessa época, eu trabalhei com Henry Kissinger como perito em

relação ao inimigo, mas cheguei a acreditar que estávamos mal servidos pela CIA. Um verdadeiro quadro do que efetivamente ocorreu não existia.

Meu próprio juízo foi prejudicado logo no início quando fiquei diretamente no caminho da Ofensiva da Páscoa em uma missão de investigação. Por estar no lado que recebeu o ataque de munições soviéticas pesadas por dias não me tornei otimista sobre o resultado. Além disso, os assessores americanos com quem falei inicialmente estavam — erradamente, viemos a descobrir — igualmente pessimistas.

A avidez de Kissinger em terminar a guerra por meio da negociação nos levou a arrancar nossa derrota das garras da vitória ao celebrarmos prematuramente os “Acordos da Paz” de Paris, que, infelizmente, permitiram que os soldados norte-vietnamitas permanecessem no Vietnã do Sul e estabeleceram um desaconselhável “cessar-fogo”. Conforme o general norte-vietnamita Van Tien Dung escreveu convincentemente no *Nhan Dan* em 1976, “O acordo [de Paris] representou uma grande vitória para nosso povo e uma grande derrota para os imperialistas dos EUA e seus lacaios”.

Depois disso, o Congresso reduziu a ajuda militar americana para o Vietnã do Sul em quase 70%. Em 4 de junho de 1973, a Emenda Case-Church proibiu todas as operações militares na Indochina. Isso assegurou decisivamente a derrota do Vietnã do Sul em 1975. Como disse Van Tien Dung: “A diminuição da ajuda americana tornou impossível para as tropas de Saigon realizar seus planos de combate e de desenvolvimento de força.” Como descreveu Dung, em seu livro *Great Spring Victory* (citado no livro de Davidson mencionado anteriormente): “Nguyen Van Thieu foi forçado a travar uma guerra do homem pobre. O poder de fogo do inimigo tinha diminuído em quase 60%... sua mobilidade também foi reduzida pela metade.” Tínhamos descaradamente traído nosso aliado.

Concluo aqui com a principal lição a ser aprendida do Vietnã: o apoio público para qualquer empreendimento militar no exterior é essencial. Infelizmente, nosso governo fez um péssimo trabalho de explicação da Guerra do Vietnã para seu povo e de reação contra as reportagens negativas da mídia sobre ela. Simplesmente, teremos de fazer melhor do que isso ao defender nosso envolvimento no Afeganistão. **MR**

O Inimigo Silencioso: Como Derrotar a Corrupção e o Crime Organizado

Brock Dahl



(Exército dos EUA, Sgt. Jim Greenhill)

Um soldado da Guarda Nacional participa da inspeção de um caminhão quanto a sinais de drogas ou pessoas escondidas no posto de controle da Patrulha de Fronteira dos EUA, na rodovia interestadual 35, norte de Laredo, Texas, em meados de julho de 2009.

A CORRUPÇÃO E O crime organizado prejudicam os esforços de contrainsurgência e estabilização ao deslegitimar as instituições estatais aos olhos dos cidadãos da nação anfitriã. Para alguns nas forças militares, porém, essa dinâmica talvez pareça estar além dos seus recursos e ser de responsabilidade exclusiva dos órgãos civis e da nação anfitriã. Este artigo oferece um arcabouço com base no qual todos os escalões das forças militares possam entender melhor o comportamento ilícito e desenvolver um plano para combatê-lo. O arcabouço utiliza recursos militares de forma eficiente, mas reconhece que talvez só as forças militares tenham a força e o alcance para influenciar alguns dos fatores que

dão origem ao comportamento ilícito em ambientes pós-conflito. Divide os fatores que influenciam o comportamento ilícito em três alvos que podem servir de foco para as operações militares: oportunidades, riscos e recompensas. Essas são as principais áreas consideradas pelos que optam pelo comportamento ilícito. As forças militares devem buscar reduzir as oportunidades para o comportamento ilícito, aumentar os riscos para quem participa dele e minimizar suas possíveis recompensas. Ao fazê-lo, podem lidar de forma mais eficaz com as diversas atividades ilícitas que assolam os ambientes de estabilização e prejudicam os esforços mais amplos de contrainsurgência.

Um Arcabouço para Combater a Corrupção e o Crime Organizado

Voltar o foco para as oportunidades, riscos e recompensas permite que os formuladores de políticas desenvolvam uma estratégia abrangente para combater a corrupção e o crime organizado. Isso capacita os comandantes provinciais a formular planos adaptados ao local para lidar com o comportamento ilícito em suas áreas de responsabilidade.

Como definir o problema do comportamento ilícito. As publicações sobre corrupção estão repletas de discussões intermináveis sobre definição.¹ O único entendimento útil da corrupção, porém, é o que ajuda a direcionar os limitados recursos militares com eficiência rumo a objetivos claros para combatê-la. A corrupção e o crime organizado, doravante denominados em conjunto

Brock Dahl foi analista financeiro, representante do Departamento do Tesouro no Grupo de Operações Interagências no Afeganistão. Também atuou como assessor de equipe no Gabinete do Adido Financeiro na Embaixada

dos EUA em Bagdá, no Iraque. É bacharel em Contabilidade pela The George Washington University e mestre pela University of Oxford, Saint Antony's College. Atualmente cursa Direito na The George Washington University.

de “comportamento ilícito”, ameaçam minar importantes instituições dirigentes e, assim, todo o esforço de contrainsurgência. Em consequência, as forças militares devem concentrar seus recursos em atacar o comportamento ilícito que prejudica as organizações de segurança, os principais órgãos de serviço público e as indústrias economicamente essenciais. Esse parecer exige maiores explicações.

O conflito civil muitas vezes leva ao colapso de instituições estatais e sociais. As entidades das quais as pessoas possam depender para a prestação de serviços básicos, como segurança, água, eletricidade ou educação, muitas vezes se desintegram à medida que a violência aumenta. O processo de estabilização engloba a reconstrução de instituições em torno das quais a sociedade possa moldar suas atividades e com as quais as pessoas possam contar para possibilitar o seu bem-estar. Contudo, os vácuos criados durante o conflito e a reconstrução muitas vezes fortalecem grupos que prejudicam o sucesso de novas instituições ao empreenderem suas próprias atividades ilícitas e buscarem estruturas alternativas de poder.

Com frequência, durante o conflito, à medida que as instituições estabelecidas se desintegram, indivíduos formam alianças capazes de produzir produtos e serviços tanto lícitos quanto ilícitos. Embora alguns estejam voltados à importação de alimentos, água, roupas ou outras necessidades, muitos exploram a situação com o comércio de armas, drogas, tráfico humano e outras atividades impróprias. Não raro, as mesmas organizações que controlam as vias de transporte também controlam os relacionamentos regionais. Em tal ambiente, os grupos do crime organizado concentrados na extorsão constroem fortes bases de poder, que os permitem exercer o controle depois da paz.² Para manter o poder, os grupos do crime organizado precisam desenvolver relacionamentos de colaboração íntima com políticos corruptos.³ Esses relacionamentos garantem a imunidade contra o ataque do governo, enriquecem os funcionários comprometidos e fornecem acesso a outros recursos públicos. Nas palavras de um comentarista sobre a Bósnia pós-conflito, “atores-chave na aquisição e distribuição secreta de suprimentos durante tempos de guerra despontaram como a ‘elite criminoso’ *nouveau-*

riche, com estreitos laços com o governo...”⁴ É no interesse desses atores perpetuar uma relação parasítica com instituições governamentais. Em outras palavras, esses atores têm *incentivos* para portar-se de tal maneira. Entender tais incentivos é fundamental para combatê-los.

As relações parasíticas que se desenvolvem muitas vezes impedem as instituições governamentais de desempenhar as funções almejadas de forma suficiente. Por exemplo, forças policiais comprometidas podem não investigar crimes completamente, ou funcionários nas principais indústrias estatais podem vender ou desviar produtos para ganho próprio. O público, que observa esse processo e sofre com a falta de serviços de que precisa e com os quais conta, perde a fé no governo. O governo, por sua vez, perde a legitimidade, enquanto os insurgentes conquistam o apoio ao prover amparos institucionais, por mais perversos que sejam, para a população. Dessa forma, o comportamento ilícito prejudica todos os esforços para estabilizar uma sociedade.

Compreender como o comportamento ilícito provoca danos sistêmicos é essencial para derrotá-lo.⁵ À medida que corrói o sistema de instituições dirigentes, o comportamento também mina as expectativas da população.⁶ Essa dinâmica sugere que o alvo das atividades

O comportamento ilícito... prejudica todos os esforços para estabilizar uma sociedade.

militares deve consistir nas áreas onde essas atividades ilícitas afetam o padrão de vida e a confiança nas instituições públicas. O foco deve recair sobre instituições que afetem diretamente as necessidades públicas mais básicas: organizações de segurança, principais órgãos de serviço público e indústrias economicamente essenciais. Contudo, em um ambiente estrangeiro, identificar ameaças a essas entidades centrais é um desafio complexo que requer uma análise devidamente focalizada.

Como definir o alvo do comportamento ilícito. A chave para identificar ameaças reside

em compreender as expectativas da população. As forças de assistência de segurança devem entender como a população local espera que essas instituições centrais forneçam a segurança e os serviços de maneira justa.⁷ Em Estados em conflito, pode ser difícil desenvolver um quadro integrado

***...as forças de segurança
devem examinar as
atividades... que apresentem
o maior potencial para gerar
valor.***

dessas expectativas. Contudo, os soldados podem tentar reunir os líderes principais para desenvolver os padrões que ditarão o comportamento dos funcionários relevantes e orientarão a consciência das forças militares sobre quando é necessário tomar uma medida. Em Bagdá e Cabul, o general comandante e o embaixador terão de reunir-se com líderes dos principais grupos políticos ou sectários, e as expectativas talvez sejam mais bem representadas pela aprovação de uma legislação que proíba certas ações. No sistema de províncias do Afeganistão, o comandante pode trabalhar com um *shura* tribal ou conselho para identificar expectativas, como tipos e quantidade de serviços esperados pela população local. Como elas fornecem referências claras com base nas quais o desempenho do governo possa ser mensurado, essas expectativas ajudam a expor os indivíduos e grupos que as subvertem.⁸

Uma vez que consigam entender as expectativas locais, as forças de segurança podem, então, realizar diversas atividades para combater o comportamento ilícito nas áreas mais relevantes para o público. A definição de comportamento ilícito depende, assim, das variáveis regionais e culturais no meio das quais o soldado se encontra. Compreender as preocupações da população relativas ao padrão de vida e à confiança do público ajudará as forças de segurança a concentrar-se nas devidas proibições quando funcionários públicos ou atores privados violarem as expectativas sociais. Concentrar-se nos órgãos de segurança,

principais entidades de serviço público e indústrias geradoras de receita assegurará que os recursos das forças militares sejam empregados em áreas onde os esforços gerem o maior benefício para a população.

Dada essa dinâmica, então, como as forças militares começam a construir o verdadeiro arcabouço utilizado para combater o comportamento ilícito?

Foco na estrutura de incentivos. Como as forças militares estão lidando com recursos limitados no combate contra insurgentes e terroristas, há limites ao seu potencial de policiamento. Contudo, seria imprudente confrontar o comportamento ilícito, mas não obter um efeito que durasse mais que o permitido pela presença temporária das forças militares. O poder militar deve funcionar de forma a inclinar a balança do poder em favor dos que estão dispostos a trabalhar de forma honesta, segundo os padrões estabelecidos e por meio das instituições dirigentes. Em suma, as forças de segurança devem construir uma abordagem que transforme a estrutura de incentivos. Devem apoiar o comportamento honesto que reforce as instituições governamentais legítimas e lhes conceda espaço para se desenvolverem.⁹

O arcabouço a seguir se destina a complementar o foco das forças militares nas principais atividades de contrainsurgência, ao mesmo tempo em que proporciona flexibilidade para que os comandantes possam adaptar-se aos ambientes em que se encontram. Tratar desses três aspectos principais da estrutura de incentivos como objetivos operacionais essenciais também pode permitir que os comandantes enquadrem as atividades de uma forma mais conhecida dos soldados, com base no treinamento tradicional.

Entender Oportunidades, Riscos e Recompensas

Qualquer indivíduo — civil ou funcionário público — considerará as oportunidades, riscos e recompensas disponíveis ao optar ou não pelo comportamento ilícito.¹⁰ As forças militares devem elaborar requisitos de Inteligência que as ajudem a entender os aspectos essenciais dessas decisões:

- Onde estão as principais oportunidades para o lucro?

- Quais são os riscos mais significativos se essas oportunidades forem buscadas?

- Quais são as possíveis recompensas se as tentativas de obtenção de lucro lograrem êxito?

A meta deve ser criar um ambiente que afete a forma como as pessoas avaliam esses fatores, estimule escolhas que apoiem as expectativas sociais estabelecidas e fortaleça as instituições governamentais. As três seções a seguir descrevem oportunidades, riscos e recompensas em mais detalhes.

Oportunidades. O comportamento ilícito ocorre onde existem oportunidades para ele. Estados fracamente institucionalizados oferecem oportunidades desse tipo, mas só as que possam ser convertidas em dinheiro ou algum item de valor normalmente valem a pena. Portanto, as forças de segurança devem examinar as atividades na região que apresentem o maior potencial para gerar valor.

O valor pode tomar várias formas. Em 2007, por exemplo, foi reportado que certos afegãos influentes estavam roubando terras a uma taxa de 2 km² por dia para, em seguida, vendê-las com lucro.¹¹ As pessoas também podem ser valiosas. Quadrilhas de sequestro, agindo, às vezes, com a cumplicidade da polícia local, tornaram-se comuns no Iraque pós-guerra.¹² O contrabando evita as tarifas governamentais e explora rotas essenciais utilizadas para o comércio e atividades de insurgência e terrorismo. Em 2004, por exemplo, o governo iraquiano interceptou a movimentação ilegal de 2.200 toneladas de produtos petrolíferos e combustíveis, 23 toneladas de minério, 3.350 antiguidades e, sim, até 13.039 ovelhas “apetitosas”.¹³ Por fim, as verbas de reconstrução que são, muitas vezes, distribuídas



Sgt Jean-Marc Schaible

Soldado revista um suspeito durante investigação sobre atividades ilícitas.

com pressa para obter algum desenvolvimento podem proporcionar oportunidades consideráveis para a atividade ilícita.¹⁴

As forças militares devem concentrar-se, assim, em qualquer item que possa gerar valor, qualquer que seja sua definição, para identificar oportunidades evidentes para o comportamento ilícito. Para entender que oportunidades já estão sendo exploradas, elas precisam empregar a Inteligência para identificar as atividades pelo que elas realmente representam no contexto local, e não pelo que pareçam ser em um ambiente de insurgência. Por exemplo, em vez de serem atos terroristas irracionais, alguns ataques contra oleodutos iraquianos se destinavam a desviar o petróleo para caminhões e aumentar as oportunidades para “desvio, roubo e contrabando”.¹⁵ Uma análise também identificou que ataques contra forças britânicas eram de autoria de grupos criminosos que resistiam ao fechamento das rotas de contrabando.¹⁶ A violência também pode ser utilizada para vencer a concorrência, e as instituições governamentais podem ser infiltradas para conferir uma aparência

semilegítima a essas atividades.¹⁷ Esse tipo de infiltração ficou aparente no Ministério do Interior do Iraque no passado.¹⁸ Apenas considerar essas atividades como ações de terroristas ou insurgentes determinados a gerar o caos ignora um quadro mais amplo, que poderia contribuir para uma maior eficácia nas operações militares.

Além disso, oportunidades diferentes podem atrair atores distintos, dependendo do seu status na região. Os analistas de Inteligência devem, portanto, buscar identificar um nó fundamental de atores econômicos e políticos importantes que registre a origem, as motivações, os relacionamentos e as capacidades. Por exemplo, um funcionário político designado para uma província no Afeganistão que não seja de lá pode considerar oportunidades de ganho de curto prazo de forma diferente que uma pessoa da própria província, que tenha subido ao poder lá mesmo e pretenda ficar.¹⁹

Riscos. Alguns riscos se aplicam a indivíduos independentemente de sua posição ou das oportunidades que possam estar buscando. Talvez o maior risco para muitos atores ilícitos seja o confronto com o Estado. Qual é a probabilidade, por exemplo, de enfrentar uma investigação, apreensão, julgamento e prisão? Até 2007, os funcionários da coalizão no Iraque não pareciam dispostos a concentrar-se no crime, achando que isso era predominantemente uma responsabilidade iraquiana.²⁰ Ao lhe perguntarem sobre as pilhagens em 2003, um porta-voz militar britânico respondeu: “Eu tenho cara de policial?”²¹ Quaisquer que fossem as variáveis consideradas pelas forças da coalizão à época, a abordagem predominante sem dúvida pouco fez para impedir os atores ilícitos. Pode-se argumentar que a melhor ferramenta para dissuadir o comportamento ilícito potencial foi removida.²²

Outro tipo de risco consiste na vergonha e na desgraça que podem recair sobre as pessoas publicamente envolvidas no comportamento ilícito. Até certo ponto, a disposição do indivíduo será mais relevante no caso. Uma pessoa de fora pode estar menos preocupada com sua reputação, ao passo que alguém da região pode ser bastante sensível à questão. As forças militares podem reforçar essas preocupações ao estimular a futura disposição de uma população.²³ Conforme nota um observador:

Na guerra, o futuro é barato, o presente é tudo, e regras e normas são inexistentes ou tratadas de forma completamente oportunista; na paz, precisamos tentar modificar isso para que o futuro passe a importar e, com ele, a reputação das pessoas, seu status, sua legitimidade e, assim, a retidão de sua conduta.²⁴

O desenvolvimento de expectativas pode ativar esse foco no futuro. Nos locais onde as forças de segurança puderem convencer a população a concentrar-se no futuro discutindo suas expectativas, a reputação se tornará mais importante e os esforços de expor publicamente os atores ilícitos serão mais eficazes.

Muitos riscos dependem dos tipos de atividade considerados. Se um funcionário ou indivíduo estiverem desviando verbas, são realizadas auditorias periódicas? Se estiverem contrabandeando petróleo, drogas ou até mesmo mercadorias lícitas, é fácil atravessarem a fronteira sem serem detectados? Em suma, quais são os desafios práticos que eles enfrentam que possam levar à captura, exposição ou incapacidade de obter uma recompensa significativa?

Recompensas. Se as oportunidades se referem à capacidade de obter acesso ao dinheiro ou a itens valiosos, as recompensas dizem respeito aos meios práticos de realmente manter o controle sobre eles e usufruí-los. Se for difícil para um funcionário ou indivíduo obter ganhos a partir de suas atividades, ele avaliará com mais cautela se a oportunidade vale a recompensa. A questão principal é a motivação. Lida-se com um funcionário que apenas quer dinheiro, uma casa maior ou outros bens materiais? Lida-se com um indivíduo que quer distribuir recursos para manter uma posição de autoridade e influência na sociedade? Quais são as principais motivações dos atores e que meios precisarão utilizar para concretizá-las?

A menos que não se importem de ocultar seus ganhos ilícitos debaixo de um colchão, esses atores devem empregar algum método para guardar a riqueza acumulada. Isso pode incluir serviços bancários tradicionais; provedores do sistema *hawala*, normalmente presentes em todo o Afeganistão e Oriente Médio; ou a conversão de dinheiro em outros bens de valor.

Muitos países dispõem de leis de fiscalização que exigem que as transações de certa magnitude

sejam comunicadas a unidades especializadas em um banco central. Esses bancos, se o devido relacionamento puder ser estabelecido, podem representar uma valiosa fonte de informações sobre as atividades financeiras dos atores ilícitos. Em essência, qualquer área onde se obrigue que o dinheiro passe por um sistema formal apresenta oportunidades de auditoria e restrição da recompensa das atividades ilícitas. O mesmo se aplica aos agentes do hawala, também conhecidos como provedores de serviços monetários. Embora atuem fora de sistemas financeiros formais no Oriente Médio e na Ásia, os provedores do hawala estão, em alguns casos, sujeitos à regulamentação. No Afeganistão, por exemplo, eles são obrigados a obter licenças do governo.²⁵ A compreensão desses requisitos deve capacitar os analistas de Inteligência militares a desenvolver um quadro de quem está movimentando dinheiro e como.

Contudo, a riqueza nem sempre é acumulada ou armazenada em forma de dinheiro. Atores ilícitos podem tentar obter controle sobre outros recursos para ou convertê-los em dinheiro ou distribuí-los para manter a influência. O Exército Mahdi, por exemplo, utilizou o Ministério da Saúde iraquiano para desviar produtos farmacêuticos que eram destinados ao público em geral.²⁶ Conforme observado anteriormente, terras também podem se constituir em uma forma de armazenar a riqueza e uma fonte de poder.²⁷

Quais são as principais motivações dos atores e que meios precisarão utilizar para concretizá-las?

As forças militares devem entender quem controla diversos recursos como terras, minérios e bens tangíveis.²⁸ Como obtiveram esses bens? O que fazem com eles? As respostas a essas perguntas podem indicar os incentivos que ajudam a moldar as decisões dos atores ilícitos e, assim, apontar para os alvos ideais das operações militares.

Inteligência. A Inteligência exerce um papel fundamental na forma como as forças militares

atacam as oportunidades, riscos e recompensas. Exponentes da contrainsurgência, como o general Kitson, defenderam a importância de sistemas integrados de Inteligência há muito tempo.²⁹ Esses sistemas são igualmente importantes hoje em dia, para combater, com eficácia, o comportamento ilícito. A Inteligência essencial inclui estruturas sociais relevantes, dados biográficos, análise de liderança e análise de “associação criminosa” (nó crítico).³⁰

A análise dessa Inteligência pelo prisma das oportunidades, riscos e recompensas indicará medidas que as forças militares podem tomar para combater o comportamento ilícito. As medidas ideais vão variar, dependendo dos recursos das forças militares, ambiente geográfico e características locais.

Inclinando a Balança: Como Aplicar o Arcabouço de Oportunidades, Riscos e Recompensas

Conforme mencionado anteriormente, chegar a um consenso com os habitantes influentes quanto às suas expectativas para as instituições públicas é um passo essencial no combate ao comportamento ilícito.³¹ Compreender as expectativas locais ajudará as forças militares a identificar as ações que apresentam a maior ameaça à confiança do público e aos serviços públicos. Para atacar o comportamento ilícito com base em um trabalho de Inteligência bem desenvolvido, as forças militares podem tomar medidas para reduzir oportunidades, aumentar os riscos e minimizar os ganhos relacionados com ele. Embora em alguns casos, atividades voltadas a cada área de incentivo possam justapor-se (afetando oportunidades e riscos, por exemplo), na prática, distinções conceituais nítidas são desnecessárias. Os comandantes precisam desenvolver algum sistema coerente para conceber as oportunidades, riscos e recompensas e executar uma abordagem sistemática para reduzir oportunidades, aumentar riscos e limitar recompensas. As forças militares não precisam executar todas as atividades. Também podem obter ganhos consideráveis identificando áreas onde a assistência civil ou de outros especialistas possa ser valiosa. Contudo, como têm uma presença muito maior em zonas de conflito, os



Comandos afegãos e forças da coalizão procuram armas e outros itens durante uma missão conjunta para prender um traficante de armas em uma aldeia perto de Jalalabad, Afeganistão, 12 de setembro de 2007.

comandantes militares estão mais bem posicionados para processar a Inteligência e coordenar o combate contra o comportamento ilícito.

Como reduzir as oportunidades. As forças militares podem reduzir as oportunidades por meio de uma abordagem de recompensa e punição. Essa abordagem poderia concentrar-se em condicionar o apoio financeiro ou de outro tipo a um determinado comportamento, permitindo uma supervisão mais cuidadosa do governo e setor privado locais e incentivando oportunidades lícitas para indivíduos que poderiam, de outra forma, envolver-se em oportunidades ilícitas.

Por exemplo, todo programa de ajuda visa a distribuir recursos com rapidez quando necessário, mas não tão rápido que os gastos não possam ser supervisionados com eficácia. Os formuladores de políticas militares, o Programa de Resposta de Emergência do Comandante (*Commander's Emergency Response Program*) e outras autoridades responsáveis por gastos podem incorporar exigências a serem cumpridas pelos funcionários locais para que a verba seja

liberada. Essas exigências no nível estratégico podem incluir a adoção de métodos de controle e inspeção simples, mas amplamente aplicáveis, sobre como o dinheiro é gasto. Os comandantes no escalão batalhão podem desempenhar uma função semelhante ao exigir comprovantes de despesas e de recebimento e controle pelas instituições dirigentes locais. Embora possa ser tentador (e, às vezes, necessário) disponibilizar fundos rapidamente, mesmo condições posteriores para a liberação de verbas podem forçar os beneficiários a considerar cuidadosamente como vão utilizá-las.

Os métodos de controle e inspeção reais empregados por diferentes órgãos, incluindo órgãos governamentais, civis contratados ou (nas fases iniciais da estabilização) as próprias forças militares, devem estar intimamente ligados a essas condições. Os órgãos governamentais locais podem ter as melhores intenções, mas não contar com os recursos para visitar certas áreas do país. Ampliar seu alcance pode ser uma forma simples, mas eficaz, de mostrar a

presença de uma autoridade central. Os civis contratados também podem ser eficazes ao trabalhar com os funcionários locais, que podem ser treinados em responsabilidades de auditoria e supervisão simultaneamente. Por fim, as forças militares devem continuar a inspecionar projetos financiados com suas verbas.

O comportamento ilícito também ocorre porque os ambientes de conflito reduzem muito as oportunidades disponíveis para iniciativas legítimas. No passado, o governo americano desenvolveu programas para oferecer alternativas de subsistência. Contudo, esses empreendimentos apresentam dificuldades consideráveis. No Afeganistão, por exemplo, muitos agricultores cultivam o ópio porque ficaram endividados com poderosos chefes guerreiros, que o exigem como uma forma de pagamento da dívida.³² Nessa situação, proporcionar alternativas de trabalho sustentáveis não é tão simples quanto distribuir sementes ou saldar dívidas. Variáveis como a irrigação, distância dos mercados e outros fatores também determinam o que os agricultores podem cultivar para produzir lucro.³³ Programas de alternativas de subsistência muitas vezes exigem um planejamento considerável, que integre uma profunda compreensão da dinâmica local, que só pode ser obtida pela interação com a população. Mesmo assim, uma opção para limitar as oportunidades ilícitas é possibilitar as oportunidades lícitas por meio de programas de alternativas de subsistência devidamente estruturados.

Reduzir oportunidades para o comportamento ilícito talvez seja o aspecto mais complicado de combatê-lo. Exige o entendimento mais profundo da região e de como as diversas variáveis se inter-relacionam. Embora esses esforços devam ser feitos de qualquer maneira, as forças de segurança provavelmente terão um impacto bem mais significativo se aumentarem os riscos do comportamento ilícito.

Como aumentar os riscos. Os riscos mais significativos para os atores ilícitos são a captura, a prisão, a exposição pública e a humilhação. As forças militares podem aumentar esses riscos de forma significativa auxiliando as operações de segurança pública, apoiando maiores esforços de transparência

pública e estimulando o envolvimento da sociedade civil contra o comportamento ilícito e a conscientização sobre ele.

Não apoiar as funções de segurança pública de forma adequada é o maior erro que um programa de estabilização pode cometer. Qualquer que seja a autoridade que se estabeleça no país, o primeiro passo para deter a criminalização de uma economia consiste em conquistar vitórias iniciais e visíveis contra atores ilícitos. Essas vitórias transmitem a mensagem clara de que as autoridades não tolerarão o comportamento ilícito.³⁴ O maior potencial para a advertência à disposição das forças militares está na captura, julgamento e prisão de atores ilícitos. A Operação *Honest Hands*, uma parceria entre os Estados Unidos e o Iraque para limpar a corrupção desenfreada na refinaria de Baiji, é um ótimo exemplo dessas atividades.³⁵ Durante essa operação, funcionários dos EUA e do Iraque mantiveram uma presença ativa nas refinarias, prendendo qualquer pessoa suficientemente comprometida em alguma transgressão.³⁶

Como os recursos provinciais para a instauração de processos talvez sejam escassos, as forças militares também podem considerar ideias como apoiar uma equipe de promotoria itinerante com base central. Essa equipe poderia desenvolver conhecimentos especializados em operações de extorsão e conspiração de grandes redes criminosas e atuar como um poderoso recurso para atacar tais organizações.

...os comandantes militares estão mais bem posicionados para processar a Inteligência e coordenar o combate contra o comportamento ilícito...

As forças militares também podem estimular a supervisão pública das instituições dirigentes. Devem pressionar funcionários a tornar as informações sobre o orçamento público, serviço público e projetos amplamente disponíveis. Os funcionários públicos inocentes não teriam razão

alguma para temer esse tipo de divulgação. Os Estados Unidos podem, então, retirar o apoio ou estimular a pressão por parte de habitantes influentes quando os funcionários da nação anfitriã resistirem à divulgação de informações.

As forças militares podem contribuir ainda mais para a conscientização e supervisão pública de instituições dirigentes com a realização de pesquisas de opinião sobre a qualidade de serviços, como sistemas de esgoto, água, eletricidade, e coleta de lixo, para mensurar o desempenho do governo.³⁷ Elas podem, então, fornecer espaços públicos onde os resultados possam ser expostos e onde funcionários locais tenham de responder por eles.

Embora aumentar os riscos por meio da detenção, julgamento e exposição pública provavelmente tenha o impacto mais significativo sobre os atores ilícitos, privá-los dos frutos de seu trabalho também pode exercer um papel considerável em dissuadi-los de buscar ganhos adquiridos ilicitamente.

Como minimizar as recompensas. As forças militares podem privar os atores ilícitos do lucro por meio de diversas técnicas. Além disso, a cooperação com órgãos civis com conhecimentos especializados nas áreas relevantes muitas vezes pode aumentar a eficácia das técnicas de minimização de recompensas.

As forças militares também podem tornar difícil para os atores ilícitos... usufruir o dinheiro...

O patrulhamento para interditar o fluxo de suprimentos dos insurgentes também fecha as rotas tradicionais do contrabando. Ampliar o escopo dos alvos do patrulhamento para incluir recursos explorados por atores ilícitos locais (localizados por meio da análise de “oportunidades”) pode mostrar-se eficaz. Contudo, essa interrupção também apresenta uma ameaça significativa às forças militares. Pode provocar reações violentas de criminosos e insurgentes e deve ser cuidadosamente planejada.

As forças militares também podem tornar difícil para os atores ilícitos guardar, movimentar ou usufruir o dinheiro ao ajudarem os órgãos de supervisão a conceder licenças a bancos e provedores do hawala e identificar os que operem sem autorização ou não forneçam os devidos relatórios. Podem fazer o mesmo em relação a commodities ou outras reservas de valor. Por exemplo, podem facilitar programas de organizações não governamentais como a Concessão de Escrituras e Reestruturação Econômica (*Land Titling and Economic Restructuring*) no Afeganistão, que criou secretarias de registro de terras sob contrato com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*U.S. Agency for International Development — USAID*).³⁸ Também podem apoiar iniciativas semelhantes por organizações de transparência da sociedade civil, como a Organização de Transparência das Indústrias Extrativas (*Extractive Industries Transparency Organization*), que se empenha em melhorar a medição e outros mecanismos para fiscalizar o petróleo, gás e recursos de mineração.³⁹

Os órgãos militares e civis talvez precisem coordenar a participação de organizações que aumentem a transparência governamental nos escalões mais elevados. Contudo, talvez também existam alternativas para implantar iniciativas de transparência no âmbito local com medidas simples como colocar o orçamento local e as listas de projetos à disposição do público em geral e realizar reuniões públicas de divulgação.

Como Obter o Máximo Impacto

Vários anos de experiência no Iraque e no Afeganistão deixaram claro que esforços sustentáveis de reconstrução e estabilização exigem que as forças militares encontrem uma forma de combater o comportamento ilícito. Já que atacar esse tipo de comportamento de frente pode drenar recursos militares reduzidos e desviar a atenção de elementos vitais da missão de contrainsurgência, as forças militares precisam de um arcabouço que complemente suas operações normais e obtenha o máximo impacto com eficiência. O arcabouço de oportunidades, riscos e recompensas pode coexistir com as operações de contrainsurgência de uma forma que defina incentivos para que as pessoas ajam com honestidade e fortaleza

as instituições governamentais, de modo que tal honestidade e força possam realizar a maior parte do trabalho de melhorar o sistema.

Reprimir atividades ilegais potencialmente rentáveis provavelmente provocará uma de duas reações. A reação ideal é que indivíduos e grupos recuem e se voltem a atividades lícitas que sejam mais rentáveis, simplesmente porque o custo das atividades ilícitas tornou-se alto demais. Uma segunda possibilidade é que os atores ilícitos reajam com violência para proteger seu terreno, em cujo caso eles podem tornar-se combatentes inimigos e expor-se às soluções tradicionais mais conhecidas das forças militares.

Embora a proposta de direcionar o foco para a redução de oportunidades, aumento de riscos e minimização de recompensas implique algumas funções além do escopo normal das operações militares tradicionais, os comandantes devem lembrar-se que definir incentivos não requer ferramentas muito diferentes das que as forças militares já possuem. Requer simplesmente decisões estratégicas sobre como empregar a Inteligência e alocar recursos de uma forma que possam afetar os incentivos. Em palavras simples, não é preciso capturar todo mau elemento para combater o comportamento ilícito. A meta não é passar uma esponja em tudo, mas simplesmente inclinar a balança em favor da honestidade e do bom governo.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Laura S. Underkuffler oferece uma análise útil das diferentes definições. UNDERKUFFLER, Laura S. "Defining Corruption: Implications for Action", in *Corruption, Global Security, and World Order*, ROTBERG, Robert I. (ed.), (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), pp. 27-46.
2. ROSE-ACKERMAN, Susan. "Corruption in the Wake of Domestic National Conflict", in *Corruption, Global Security, and World Order*, ROTBERG, Robert I. (ed.) (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), p. 67, p. 71.
3. SMITH, R. Jeffrey. "Law and Order: The Military Doesn't Want to Touch It. Who Will?" *The Washington Post*, 13 de abril de 2003, p. B01.
4. ANDREAS, Peter. "The Clandestine Political Economy of War and Peace in Bosnia", *International Studies Quarterly* 48 (2004): 44. Consulte também NITZSCHKE, Heiko; STUDDARD, Kaysie. "The Legacies of War Economies: Challenges and Options for Peacemaking and Peacebuilding", *International Peacekeeping* 12, no. 2 (Summer 2005): p. 229.
5. Underkuffler e Mark Philp utilizam esse conceito com respeito à corrupção, mas eu o ampliei para os fins deste artigo. Consulte a referência nº 1, e PHILP, Mark. "Peacebuilding and Corruption", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (June 2008): pp. 310-27.
6. PHILP, p. 314.
7. Ibid., p. 323.
8. Mais será dito sobre esse tema na referência nº 10.
9. ROSE-ACKERMAN, p. 86.
10. Embora não tenha sido redigida para fins militares, a discussão sobre oportunidades, riscos e recompensas em BOLONGAITA, Emil. "Controlling Corruption in Post-Conflict Countries", *Kroc Institute Occasional Paper #26: OP:2* (January 2005), serviu como o catalisador para a reflexão sobre um arcabouço que incluía essas variáveis.
11. IRVINE, Stephanie. "Powerful 'Grab Afghanistan Land'", *BBC News*, 6 de setembro de 2007, disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6981035.stm> (31 de outubro de 2009).
12. BARNARD, Anne. "Lethal Alliance Fuels Kidnappings: Iraq's Militants, Criminals Team Up", *The Boston Globe*, 25 de setembro de 2004, p. A1. Consulte também WILLIAMS, Phil. "Organized Crime and Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 16, no. 1 (February 2009): p. 127.
13. WONG, Edward. "Boats, Cows, Tasty Lamb: Iraq Battles Smuggling", *The New York Times*, 27 de março de 2005, p. 1.
14. ROSE-ACKERMAN, p. 67.
15. WILLIAMS, p. 122.
16. LOONEY, Robert E. "Reconstruction and Peacebuilding Under Extreme Adversity: The Problem of Pervasive Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (June 2008): p. 427.
17. ROSE-ACKERMAN, p. 68; LOONEY, p. 427.
18. LOONEY, p. 427.
19. Philp distingue entre bandidos itinerantes e predatórios, o que levou a essa noção. PHILP, p. 320.
20. WILLIAMS, p. 116.
21. SMITH, p. B01.
22. Um estudo recente da companhia RAND, reconhecendo talvez as restrições sobre as forças atuais, sugere a criação de uma "força policial de estabilidade", que possa desempenhar os tipos de função de policiamento discutidos neste artigo. KELLY, Terrence K. et al. *A Stability Police Force for the United States: Justification and Options for Creating U.S. Capabilities* (Santa Monica: RAND, 2009), disponível em: <http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG819.pdf> (5 de novembro de 2009). Essa força é ideal e até necessária para a estabilização, mas na falta dela (ou de esforços para produzi-la) atualmente, este artigo se concentra no que pode ser feito sob as atuais restrições da Força.
23. PHILP, p. 324.
24. Ibid.
25. Consulte "Article Two: Money Service Providers", constante dos regulamentos do Da Afghanistan Bank, disponível em: <http://www.centralbank.gov.af/pdf/Money_Service_Providers_Regulation_FIU_revisions_DG_17Mar08.pdf> (31 de outubro de 2009).
26. WILLIAMS, p. 121.
27. DAHL, Brock. "The Business of War: How Criminal Organizations Perpetuate Conflict and What to Do About It", *Colloquium* 2, no. 1 (March 2009): p. 8. Disponível em: <<https://coin.harmonieweb.org/Knowledge%20Center/Colloquium/Dahl.pdf>> (5 de novembro de 2009).
28. Consulte a referência nº 13.
29. ELLISON, Graham; SMYTH, Jim. *The Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (London: Pluto Press, 2000), p. 75.
30. KELLY, p. 28, p. 30.
31. PHILP, p. 324.
32. NITZSCHKE, p. 230.
33. Os que tiverem interesse nessa dinâmica devem consultar a extensa obra do socioeconomista David Mansfield, que realizou pesquisas detalhadas nessa área. Consulte: <<http://www.davidmansfield.org/>> (7 de novembro de 2009).
34. ROSE-ACKERMAN, p. 88.
35. DREAZEN, Yochi J. "U.S., Iraq Launch Campaign to Cut Oil Smuggling—Main Goal is to stem Cash Flow to Insurgents; Corruption Runs Deep", *The Wall Street Journal*, 15 de março de 2007, A1.
36. DREAZEN, p. A1.
37. Os serviços de esgoto, água, eletricidade e remoção de lixo constituem apenas um exemplo de uma ferramenta potencial para a coleta de informações e não uma solução abrangente para responder a todas as perguntas. Para a argumentação de que, por si só, esses serviços são insuficientes, mas devem ser utilizados com outras ferramentas, consulte PLUMMER, Major Dawson A. "Examining the Effectiveness of SWET and Sons of SWET in OIF" (Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies, 2006-2007), disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA470921&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>> (5 de novembro de 2009).
38. Para uma descrição do programa, acesse <<http://www.ltera.org/>> (5 de novembro de 2009). Uma auditoria do programa consta de USAID OFFICE OF THE INSPECTOR GENERAL, "Audit of USAID/Afghanistan's Land Titling and Economic Restructuring in Afghanistan Project", *Audit Report No. 5-306-09-004-P* (Manila, 8 de junho de 2009). Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACO271.pdf> (5 de novembro de 2009).
39. Acesse <<http://eitransparency.org/>> para obter mais informações.

Mídias Sociais e o Exército

Chondra Perry



(Marinha dos EUA, Cabo Edwin K. Wriston)

Soldados usam os computadores para navegar na internet, na base avançada de operações em Yusufiyah, Iraque, 16 de agosto de 2009.

Nota do Editor: A autora informa que o Departamento de Defesa recentemente abrandou o controle em certos sites de rede social como o YouTube e o MySpace, embora os comandantes ainda possam restringir o acesso devido a preocupações com a segurança ou limites da largura de banda.

VOCÊ SE LEMBRA quando ser sociável significava compartilhar a sua bebida favorita com um amigo no seu local de reunião preferido, ou com vizinhos, se debruçando sobre a cerca do quintal e falando sobre tudo, desde política até a equipe de futebol local? Aqueles dias estão no passado. A comunicação cresceu globalmente com o passar dos anos; a tecnologia de hoje abriu

formas completamente novas de partilhar ideias, pensamentos e as últimas novidades. Nosso Exército adotou o mundo da mídia social quando os meios de comunicação tomaram um novo caminho. Máquinas de escrever, linhas de telefone e pagers são ferramentas de comunicação do passado. Uma nova geração, mais rápida, criou uma explosão de ferramentas de mídia social que incentivam a interação e criam um diálogo com um clique do mouse.

A mídia social tem tido um efeito inegável na forma em que vivemos, trabalhamos e nos comunicamos por todo o mundo. Líderes militares estão reconhecendo a importância da mídia social e tomando medidas para incorporar a mudança em suas culturas organizacionais. Isso é devido, em parte, ao grande número de usuários

Chondra Perry é estagiária de relações públicas para Relações Públicas no Exército dos EUA. Ela possui

Bacharelado em Ciências de Esportes e Treinamento e Mestrado pela Texas State University.

na comunidade militar que estão empregando a rede social como um conduto para permanecer conectados e contar a sua história. O Facebook, um site de rede social da internet, tem mais de 250 milhões de usuários com mais de 120 milhões deles acessando pelo menos uma vez por dia.¹ A cada minuto, usuários do YouTube carregam 10 minutos de vídeo e observam centenas de milhares deles.² A mídia social introduziu um novo e completo idioma onde palavras inteiras se tornam uma letra e rostinhos sorridentes e “emoticons” mostram emoções e sentimentos. Essa tecnologia, em constante evolução, prospera em uma cultura onde o tempo é precioso e a interação social imprevisível.

A ideia de computadores de mídia social não é nova e de fato existe há mais de 20 anos. O primeiro sistema de bate-papo em tempo real apareceu em 1980 com o simulador de CB da Compuserve.³ O simulador conectava as empresas dos Estados Unidos com o ciberespaço. Em 1986, esses serviços se expandiram para incluir a Europa, e as redes de comunicações se tornaram de aplicação global. A web, que não deve ser confundida com a internet, se tornou popular em 1991 e deu início ao crescimento de empresas a ponto de permitir que companhias e organizações alcançassem uma ampla audiência por parte de seu público-alvo. Hoje, esses mesmos conceitos produziram organizações e sites individuais de redes sociais, tais como MySpace, Facebook, YouTube e outras rotas de redes sociais de intercâmbio de informações.

O grande número de aplicações da web 2.0 disponíveis torna mais fácil a comunicação com a família e amigos distantes. Os líderes militares, observadores, estão abrindo suas organizações aos soldados, civis e seus familiares, com o uso de ferramentas da rede social, como o Twitter e a participação em “blogs.” As reuniões das câmaras municipais tomaram uma nova dimensão, permitindo que mais indivíduos participem dos fóruns em tempo real.

Jack Holt, o estrategista sênior de *Novas Mídias* (Emerging Media) com o Departamento de Defesa, define mídia social como “um ambiente fora da hierarquia, a democratização editorial, permitindo que todos tenham uma voz. . . É fora da hierarquia e todos têm a oportunidade de se envolver.”⁴ Esse entendimento da mídia

social e um nível de transparência que estimula o diálogo auxiliam os esforços de mídia social do Departamento de Defesa.

Mídias Sociais e o Exército

Uma mídia social consiste em se ter uma conversa interativa com seus amigos, conhecidos e cultivar relacionamentos. Todos os dias, usuários da internet podem buscar a palavra Exército no Google e obter mais de 228 milhões de resultados. A informação é surpreendente e nem sempre de natureza oficial. Os esforços iniciais do Exército de estabelecer uma presença no Facebook revelaram diversas páginas web sem afiliação ao Exército. Os líderes se preocuparam sobre quem estava contando a história e se havia uma presença válida do governo. Sob a direção do general-de-brigada Kevin J. Begner, à época Chefe de Relações Públicas do Exército, o Exército tornou pública a sua Divisão de Mídia Social e On-line do Gabinete do Chefe de Relações Públicas, em janeiro de 2009. O Exército decidiu que estava na hora de abrir as linhas de comunicação e promover o diálogo. O tenente-coronel Kevin Arata, diretor da Divisão de Mídia Social e On-line, diz que a presença do Exército na mídia social aconteceu, inicialmente, porque a internet era o meio pelo qual as pessoas estavam obtendo informações sobre o Exército. É importante que o Exército chegue, quando em comunicação com o público, a todas as faixas populacionais e etárias, além de soldados, pois dessa forma a mídia social se torna um bom sistema, por não fazer discriminação etária ou demográfica.

Os líderes nos escalões mais altos estão adotando a mídia social.

O conteúdo que o Exército inclui nos seus diferentes sites de redes sociais é quase sempre voltado aos portais tradicionais do Exército, concedendo crédito às notícias. A meta é uma conversa e intercâmbios centrados no diálogo. Linda Kyzer, uma especialista em relações públicas com a Divisão de Mídia Social e On-line, diz que a divisão tem usado esses sites

para incorporar de forma definitiva a imagem do Exército na web e proporcionar um diálogo mais atrativo aos visitantes, onde os usuários possam expor suas próprias experiências e opiniões.⁵

Os líderes nos escalões mais altos estão adotando a mídia social e incorporando-a às suas operações básicas. Atualmente não existem políticas do Departamento do Exército com relação à mídia social; contudo, os seus líderes precisam considerar os seguintes fatores de mídia social básica:

- **Presença.** Se você não está lá para comunicar a sua mensagem, alguém o fará por você.
- **Relevância.** A presença na mídia social é necessária, porém não é suficiente. A mídia requer conteúdo que adicione valor, explore a plataforma e desenvolva uma estratégia de comunicações.
- **Visibilidade.** À medida que você desenvolve a sua presença na mídia social, considere o grau de visibilidade que você quer ter e adapte o seu perfil e participação adequadamente.⁶

Os soldados, civis e membros da família devem se lembrar de dois princípios básicos: operações de segurança e o Código Uniforme de Justiça Militar. O Exército edificou um conjunto de boas maneiras, o qual inclui normas básicas de contato, conscientização e regulamentos. Os usuários, quando estiverem participando da mídia social, devem ter em mente a imagem do Exército, a ordem e a disciplina.

A participação em redes sociais é uma decisão pessoal. Os soldados têm o direito de se expressar em um fórum público; todavia, se participarem de um site de rede social onde possam ser identificados ou associados com o Exército dos Estados Unidos, precisam estar cientes de como representam sua organização e os EUA.⁷ As possibilidades são inúmeras para a colaboração on-line usando aplicações baseadas na web.

Tipos de Mídia Social

O Exército dos EUA tem uma presença ativa em diversos sites de rede social, incluindo Facebook, YouTube, Twitter e Flickr.

Facebook. O Facebook é um site de rede social que permite que pessoas se conectem e compartilhem informações com amigos e familiares por meio de perfis. Em junho de 2009, a Ordem de Operações 09-01 (*Army Operations Order — OPORD*)

determinou que as bases militares cessassem o bloqueio do Facebook e de outras mídias sociais. Embora a OPORD tenha limitações baseadas na autoridade e na aplicação do domínio operacional, a intenção é clara: a mídia social se alistou no Exército. O Exército usa o site como um mecanismo de intercâmbio de informações fornecendo as mais recentes notícias militares. O Facebook também é uma plataforma efetiva para

Os seguidores do Exército no YouTube podem assistir a vídeos de tiroteios nas ruas do Iraque...

que os líderes alcancem uma maior audiência-alvo e manifestem preocupações com a qualidade de vida e o desenvolvimento. Os princípios básicos do Facebook estão de acordo com a atitude de transparência e compromisso do Exército para com o seu maior recurso: as pessoas.⁸

YouTube. O YouTube é um fórum que permite a indivíduos baixar e carregar vídeos. Os usuários podem se expressar e compartilhar comentários sobre a criatividade de outros usuários. Os negócios também usam o YouTube como um mecanismo de ensino e treinamento para empregados e para o público. O Exército usa o YouTube para comunicar os esforços mundiais do Exército para diversas comunidades. Os líderes de alto escalão se tornam visíveis em vídeos, incentivando soldados a fornecerem suas opiniões. O diálogo e os comentários resultantes estimulam o interesse na história do Exército. Os seguidores do Exército no YouTube podem assistir a vídeos de tiroteios nas ruas do Iraque ou das Forças Armadas dos EUA prestando ajuda em ações humanitárias. Esses vídeos contam a história do Exército por meio dos eventos atuais demonstrados na tela.

Os cinegrafistas de combate incluem a transmissão de filmes no site do YouTube das Forças Multinacionais do Iraque, divulgando os sacrifícios e a dedicação dos nossos soldados para o mundo. Essa filmagem mostra ao usuário como é o dia a dia na vida de um soldado e é

diferente da filmagem de ações militares anteriores, que raramente chegam ao público. Os usuários obtêm cobertura real e de primeira-mão, que é autêntica, intensa, e registra a história de nossas forças militares.

O recrutamento assume uma nova forma com o YouTube. Os recrutadores podem atingir um mercado mais amplo, com segmentos de recrutamento canalizados por meio de vídeos no YouTube. De acordo com o Comando de Acesso do Exército dos EUA (for-

nece comando e controle integrado para o recrutamento do Exército), os vídeos colocados no YouTube “não são propaganda.” Eles são sim um esforço por parte dos militares em “participar na comunidade do YouTube” e contra-atacar algumas das inverdades sobre o Exército e a vida militar que se encontram na web.”⁹ Os líderes estão contando a história do Exército e ao mesmo tempo desmistificando informações erradas que o público possa ter recebido através de fontes mal-intencionadas.

Twitter. O Twitter é um site de *microblogging* que permite ao seu usuário enviar mensagens (de 140 caracteres ou menos) para um grande número de usuários ao mesmo tempo, frequentemente respondendo à pergunta “o que você está fazendo?” O Twitter permite que você tenha controle da quantidade de informação liberada e de quem recebe a informação. É uma fonte excelente para comandantes, porque lhes permite fornecer informações aos seus subordinados à medida que acontecem. Os usuários podem conectar o Twitter a seus telefones celulares e enviar e receber mensagens de qualquer lugar. O Exército está usando o Twitter para alcançar mais de 15.000 dos seus simpatizantes, provendo-os com conexões para histórias e conteúdo disponível no site Army.mil



(U.S. Navy photo)

A capitão-de-corveta Heather Watts, da Marinha dos EUA, vice-procuradora geral do Corpo de Justiça Militar da Divisão de Prontidão Ambiental do Chefe das Operações Navais, clica no link de um artigo ambiental, no site oficial da Marinha dos EUA, a partir da página da revista Currents no Twitter, 19 de agosto de 2009.

Flickr. O Flickr é um álbum de recortes On-line que permite que você coloque fotos ou vídeos para que outros possam visualizá-los. Fornece um lugar para armazenar suas fotos e oferece ao público em geral uma forma de observar a sua organização. Eles não só podem observar as suas fotos, mas também fazer comentários, adicionar notas, ou marcá-las.

O Flickr permite que o Exército ou qualquer organização do Departamento de Defesa (*Department of Defense — DOD*) conte a sua história com imagens. Os comentários feitos sobre as fotos fornecem aos oficiais do DOD uma melhor compreensão sobre o que se passa nas mentes do público em geral e daqueles que estão observando os álbuns. O uso do Flickr tem algumas regras de contato básicas:

- não insira nada que não seja seu;
- não esqueça as crianças;
- não insira conteúdo que seja ilegal ou proibido;
- não desafogue suas frustrações, manifeste descontentamento ou aborreça outros membros; e
- não use a sua conta para patrocinar logotipos da web e pôsteres para usos comerciais.¹⁰

A lista não inclui tudo, e os assinantes devem saber e compreender as regras antes de usar esse valioso recurso. A Divisão de Mídia Social e On-line do Gabinete do Chefe de Relações Públicas do Exército dos EUA, que gerencia o site do Flickr do Exército, informa aos assinantes que:

- palavras de baixo calão não serão toleradas. O uso desse tipo de palavras nos comentários resultará em cancelamento imediato;
- ataques pessoais ou comentários impróprios não serão tolerados; e
- qualquer tipo de mensagens repetidas e não solicitadas (spam) podem ser canceladas a critério do Gabinete do Chefe de Relações Públicas.¹¹

As regras parecem muitas, mas na realidade não são. Afinal de contas, esse é um fórum comunitário comprometido em informar ao povo americano e a nossos soldados sobre o Exército em um ambiente que estimula a qualidade.

Estratégias de Mídia Social

Quando organizações e indivíduos compreendem os princípios e benefícios das aplicações da mídia social, um conjunto de oportunidades se apresenta, quando formulado com precisão. O planejamento poderia incluir:

Sua Estratégia. Pense sobre cada plataforma antes de decidir estabelecer um perfil e assegure que ela satisfaz as necessidades de sua organização. Não é apenas porque muitos sites estão disponíveis que sua organização precisa fazer parte de todos eles.

Recursos Humanos. Você terá os recursos para gerenciar e manter os sites? Se você não pode se comprometer em atualizar seus sites de mídia social pelos menos uma vez por semana, ou provê-los de conteúdo novo suficiente para fazer com que os usuários retornem, a plataforma talvez não seja uma boa ideia para a sua organização.

Transmissão de Mensagens. A mídia social tem tudo a ver com abrir o controle de sua identidade ou mensagens para a comunidade. O muro do Facebook e o fluxo de comentários do Flickr são lugares para comentários, ambos positivos e negativos. Se você não estiver disposto a perder o controle sobre a mensagem e a ceder parte do poder à sua comunidade, o uso

da mídia social não é para você.¹² Contudo, você deveria perguntar-se: “Posso me dar ao luxo de não me envolver nesse importante método de compartilhar a minha mensagem?” Uma vez que a organização se torne comprometida no esforço, seus líderes deveriam continuar avaliando seus programas e os ajustando apropriadamente quando necessário.

Nem todos os sites servem para todas as organizações. Os líderes precisam analisar cuidadosamente suas organizações para obter o maior sucesso possível pelos seus esforços. Líderes de mais de 80 organizações militares estão engajando as suas comunidades no diálogo. A página da internet Army.mil fornece recursos críticos na sua página “criar para produzir efeitos”, que oferecem aos usuários formas de recriar a “aparência” da página inicial do Exército. O site fornece assistência com projetos de web, desenvolvimento e conteúdo editorial para criar a representação correta do Exército para uma organização.

Esse conjunto de ferramentas de posicionamento de marca tira todas as dúvidas de como apresentar uma página da internet bem montada, que é a parte mais difícil do trabalho. Uma página da internet mal planejada pode se tornar rapidamente um impedimento para os assinantes. Você possui somente mínimas habilidades gráficas? Não há problema. Usuários inexperientes podem navegar com muitos modelos disponíveis.

Os sites de organização funcional de mídia são eficazes quando os princípios que apoiam o interesse do público e da organização estão em primeiro plano nas metas da organização. A chave é autorizar indivíduos a formar relacionamentos comunicando a história verdadeira. A mídia social se torna uma ferramenta de marketing que mostra os valores do Exército às comunidades em que vivemos e trabalhamos. A mídia de comunicações nem sempre tem um mecanismo de retroalimentação para a audiência discutir assuntos urgentes; a mídia social no Exército pode mudar isso abrindo os canais de comunicação.

Riscos e Desafios

Uma mudança não é isenta de riscos e desafios. A implantação da mídia social não tem sido um passo fácil para o Departamento

do Exército. A Segurança é a preocupação primária para os líderes quando os usuários utilizam o seu direito de expressar a sua opinião em um fórum público. A informação protegida nas mãos erradas é um problema para as nossas Forças Armadas. Realmente, um blog aparentemente inofensivo pode custar vidas.

O desafio tem sido equilibrar a segurança das operações com a conscientização pública. A segurança das operações é a proteção da informação qualificada, sensível, ou disponibilizada apenas para quem tem a necessidade de conhecê-la, e o Exército treina nossos soldados em tais procedimentos. A mídia social apresenta novos desafios que requerem que todos os usuários recapitem as regras de engajamento.

Algumas informações comuns que nossos adversários estão procurando incluem informações sobre as capacidades presentes e futuras dos EUA, notícias sobre diplomacia americana, nomes e fotos de pessoas importantes, a extensão e velocidades das mobilizações e diretrizes para autorização de férias.¹³

Sem o treinamento necessário, o pessoal pode, de forma não intencional, tornar disponíveis informações importantes em sites de rede social. Também é importante que os soldados façam os membros de suas famílias entenderem a importância das operações de segurança e do que podem e não podem colocar na rede. Em poucas palavras, você divulgaria a sua conta bancária e seu Cadastro de Pessoa Física na internet? Uma informação do governo é da mesma forma importante. Se a informação que você compartilhou se tornou manchete você ficaria feliz com isso? Essas duas simples perguntas podem ajudar os líderes na educação de nossos soldados quanto à proteção dos recursos da nossa Nação durante a transmissão de sua história.

Outra preocupação é a competência e como a mídia social pode divergir do cumprimento da missão. A ordem de operações (OOP) 09-01 levantou bloqueios de segurança e trouxe a mídia social para dentro do escritório em vez da loja da esquina. Muitos usuários não entendem que as configurações de privacidade não protegem um posto. Sem levar em consideração o objetivo do usuário, um nível mínimo de responsabilidade é

requerido quando partilhamos informações que o mundo agora pode ver, ler e copiar com um clique do mouse.

Não obstante os riscos e desafios, a mídia social e a comunicação aberta têm a capacidade de fazer o Exército mais forte. O Exército assumiu um papel ativo ao estabelecer uma presença positiva na mídia social. A confiança permite que os líderes abram as suas organizações para a mídia social, e o treinamento fornece confiança nas regras de engajamento que governam o uso da mesma. Um plano para o caso de crise é importante. Todavia, embora mesmo os planos mais bem concebidos possam encontrar problemas, não formular um plano baseado em riscos permite que outros contem a nossa história com noções pré-concebidas e dados imprecisos.

Ser sociável ainda significa conversar com a família, amigos e vizinhos. A tecnologia somente expandiu o nosso ponto de encontro favorito ou a reunião no quintal, que agora inclui o mundo. Aplicações da web, que incluam, articulem e gerenciem informações com uma presença ativa, colocam a mídia social do Exército no objetivo. Os soldados têm uma história para contar, e o público quer ouvi-la, e não somente o que é importante, mas tudo o que molda as vidas dos oficiais e soldados enquanto eles defendem a Nação e a democracia.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Facebook Statistics, disponível em: <www.facebook.com/press/info.php?statistics> (15 de setembro de 2009).
2. YouTube Fact Sheet, disponível em: <www.youtube.com/t/fact_sheet> (15 de setembro de 2009).
3. BORDERS, Brett, "A Brief History of Social Media," disponível em: <www.socialmediarockstar.com/history-of-social-media> (2009).
4. HOLT, J., entrevista telefônica, 2 de setembro de 2009.
5. KYZER, L., entrevista telefônica, 3 de setembro de 2009.
6. Social Media Best Practices, disponível em: <www.carlisle.Army.mil/banner/uploads/files/U.S.%20Army%20Social%20Media%20Best%20Practices.pdf> (25 de agosto de 2009).
7. Ibid.
8. Facebook basic principles, disponível em: <www.facebook.com/note.php?note_id=183539710300> (10 de setembro de 2009).
9. EATON, L., entrevista da ABC News com o Comando de Acesso do Exército (Army's Accession Command), 2007. "Army's newest Recruiting Tool: YouTube," disponível em <http://abclocal.go.com/wtvd/story?section=news/national_world&id=5154815> (11 September 2009).
10. Flickr Guidelines, disponível em: <www.flickr.com/guidelines.gne> (Setembro de 2009).
11. Soldiers Media Center, Flickr, disponível em: <www.flickr.com/people/soldiersmediacenter/> (22 de setembro de 2009).
12. Social Media Best Practices, disponível em: <www.carlisle.Army.mil/banner/uploads/files/U.S.%20Army%20Social%20Media%20Best%20Practices.pdf> (25 de agosto de 2009).
13. Manual de Treinamento da Al Qaeda (conforme citado em Arata, K. apresentação de PowerPoint: Social Media and Operations Security: Weighing the balance between security and open communication).

A Companhia de Combate no Afeganistão: Estabelecendo as Prioridades da Contrainsurgência no Âmbito do Distrito

Coronel Michael R. Fenzel, Exército dos EUA

A unidade básica da guerra de contrainsurgência é a maior unidade cujo comandante está em contato direto e contínuo com a população. Essa é a unidade mais importante nas operações de contrainsurgência, o escalão em que a maioria dos problemas práticos surgem, onde a guerra é ganha ou perdida.

—David Galula em *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*

A RECENTE MUDANÇA NO interesse nacional do Iraque para o Afeganistão e o aumento das forças prometido pelo governo Obama direcionaram mais a atenção para os problemas atuais no Afeganistão. As forças dos Estados Unidos e os parceiros da coalizão estão trabalhando em muitas frentes para assegurar um futuro estável para o país, mas enfrentam mais que apenas alguns problemas. No nível macro, o governo central afegão é fraco e infestado pela corrupção e é indiferente às condições de seu público rural, contudo, sem a concordância tribal, o governo não tem uma verdadeira chance de estender seu alcance ao resto do país. O Exército Nacional, a Polícia e a Polícia de Fronteira do Afeganistão estão aumentando seus efetivos e melhorando suas habilidades, mas, com a exceção de alguns batalhões do Exército Nacional Afegão, ainda não são capazes de agir por iniciativa própria. Os campos de papoulas e o tráfico de drogas no sul e no leste do Afeganistão continuam a prosperar. A fronteira com o Paquistão permanece porosa o suficiente para um Talibã ressurgente usá-la como seu meio principal e desimpedido de se infiltrar nos setores rurais afastados do país. Esses são apenas alguns dos muitos problemas para o governo do Afeganistão e para a coalizão liderada pelos EUA.

Muitos autores, estrategistas e políticos têm oferecido opiniões e recomendações avaliadas de como melhorar a situação, mas a maioria concorda que, para resolver esses problemas e deixar o Afeganistão desenvolver-se sem a pressão constante de uma insurgência, devemos estabelecer e manter a segurança e desenvolver a governança nos distritos rurais.

O cumprimento dessas tarefas talvez pareça impossível para um observador casual do conflito. De fato, enquanto travamos uma insurgência crescente, as baixas da coalizão aumentam. Historicamente, a população rural no Afeganistão moderno rejeitou todas as reformas de grande escala tentadas por um governo central. Infelizmente, as mudanças aceitáveis para as tribos simplesmente não virão do centro. O estabelecimento da segurança nessa terra devastada pela guerra será alcançável somente se focarmos nossos esforços e recursos no âmbito do distrito, onde as subtribos são culturalmente dominantes.

Em nenhum lugar no Afeganistão isso é mais urgente do que ao longo da fronteira com as Áreas Tribais de Administração Federal (*Federally Administered Tribal Areas — FATA*) do Afeganistão. É geralmente

O coronel Michael R. Fenzel é doutorando na Escola de Pós-Graduação Naval (Naval Postgraduate School), focada nos estudos de Segurança Nacional. Foi escolhido para assumir o comando da 2ª Brigada de Combate Pesada da 1ª Divisão Blindada, no Forte Bliss, Texas, em julho de 2010. Possui

o Bacharel pela John Hopkins e o Mestrado pela Harvard. Em sua função anterior, comandou o 1º/503º Batalhão Aeroterrestre da 173ª Brigada Aeroterrestre em Vicenza, na Itália, e comandou subsequentemente a Força-Tarefa Eagle na Operação Enduring Freedom IX no Afeganistão.

aceito que o Talibã, a Al-Qaeda e outros combatentes estrangeiros usem a FATA como um refúgio onde planejam, acumulam recursos, concentram e lançam ataques aos distritos fronteiriços e mais profundamente no interior do Afeganistão. Desde 2006, o número de insurgentes estrangeiros envolvidos na luta fronteira tem aumentado substancialmente, o que fortalece a insurgência e diminui a segurança. A luta para controlar essa área se tornou a linha de frente na guerra da contrainsurgência e a tarefa estratégica mais importante da coalizão.

Se conseguirmos estabelecer a segurança e estabilizar as províncias na fronteira e nos distritos no sul e no leste do Afeganistão, o momento seguinte pode guiar o resto do país a uma paz sustentável. O problema é que os insurgentes são mais eficazes nessas áreas rurais, e o número limitado de tropas faz com que seja uma proposição confusa enfrentá-los em uma escala maior.

Proponho uma mudança fundamental na nossa forma de pensar sobre a luta da contrainsurgência

no Afeganistão. Para estabelecer as condições para o sucesso, precisamos engajar os líderes tribais e estabelecer uma estrutura de segurança no âmbito do distrito, em que o governador do distrito é o líder-chave eleito pela *shura* (conselho). Junto com isso, precisamos de um enfoque de baixo para cima que coloque o comandante da companhia de combate onde possa trabalhar estreitamente com o governador do distrito. Depois, precisamos redistribuir os meios essenciais localizados atualmente no nível provincial para baixo, no âmbito do distrito. As forças de segurança afegãs devem ser redistribuídas para os distritos e áreas rurais, e devemos desmontar as entidades como as equipes de reconstrução provincial e redesignar esses meios para os batalhões de combate para emprego nas companhias de combate no âmbito do distrito. Finalmente, precisamos integrar o capital intelectual afegão nativo em nossas operações de companhia de combate para melhorar o engajamento cultural e prover a perícia nas habilidades essenciais de desenvolvimento.



Exército dos EUA, capelão Maj (capelão) Kevin Guthrie

O Ponto de Observação 1 perto da Base Avançada de Operações Tillman, no Distrito de Gayan, no leste da Província de Paktika, guarnecido pela Attack Company (Companhia de Ataque) da Força-Tarefa Eagle (1^o/503^a Aeroterrestre), maio de 2008.

A Influência Tribal

Para criar o ambiente para tais avanços, começamos reforçando o papel das tribos. Teremos tomado os primeiros passos no estabelecimento da segurança quando reconhecermos e acatarmos o prestígio e a base ampla de poder dos aldeões tribais e aceitarmos a influência dos mulás. Os exércitos invasores por toda a história não conseguiram entender a estrutura tribal que sempre definiu essa nação. A interrupção desse paradigma preocupante é o primeiro desafio da coalizão liderada pelos EUA. Não podemos engajar apenas um número limitado de tribos para essa missão. Não há nenhum governante em Cabul que possa consolidar a fidelidade de todas as tribos no Afeganistão. Em vez disso, devemos estender a mão a todas as subtribos dos 298 distritos por todo o país. O poder e potencial verdadeiros do Afeganistão existem entre as tribos locais nas áreas rurais.

O desenvolvimento da capacidade de governar no âmbito do distrito é um assunto de baixo escalão, mas é extremamente importante. Atualmente, os governadores provinciais nomeiam os governadores de distrito, muitas vezes amigos e conhecidos favorecidos, que não são homens do povo nem das tribos locais.

A grande maioria dos membros do conselho provincial não mora na província que representa. Por essa razão, os conselheiros são quase que irrelevantes para seus eleitores. O processo defeituoso atual de seleção, em vez de eleição, quase garante que o governador de distrito também será irrelevante. Esse método raramente rende uma conexão estreita com os anciões — ele deve ser mudado para alcançar o limite cultural do que é aceitável e adequado.

Tudo de intrínseco valor para os afegãos é enraizado em honra, reputação e orgulho familiar. O método atual de seleção dos governadores de distrito é arbitrário e antiético para a cultura tribal e as tradições pashtun de escolha de líderes. Não deve haver nenhuma reclamação sobre um método que atende às exigências das tradições democráticas, evita os modos de autoseleção não inclusivos do caudilhismo e reforça o verdadeiro poder e influência das comunidades afegãs — a shura de anciões.

Estabelecendo as condições para o sucesso.

As forças de contrainsurgência rotineiramente se engajam com os líderes das subtribos de distrito, ou anciões da shura, por todo o Afeganistão. Uma vez que os governantes legítimos assumem sua posição, a coalizão tem de integrá-los no

esforço da contrainsurgência. O componente principal para os esforços da contrainsurgência bem-sucedidos é a companhia de combate da coalizão e seu comandante. O comandante de companhia é, em realidade, o homólogo do governador de distrito afegão. Os anciões tribais não são seus homólogos; de fato, é responsabilidade do comandante de companhia assegurar que o governador de distrito mantenha um relacionamento estreito com os anciões e aja como o interlocutor imediato entre eles e o governo provincial.

Quando esses comandantes jovens têm a devida direção e enfoque, podem identificar onde direcionar recursos e esforços de uma forma que nenhum outro líder contrainsurgente possa duplicar.



Exército dos EUA, Maj (capelão) Kevin Guthrie

Akram Khapalwak, o então governador da Província de Paktika, discursa a uma grande shura de anciões e aldeões no distrito de Naka na Província de Paktika, agosto de 2007.

Muito de sua percepção vem das shuras semanais nos centros dos distritos para as quais muitas vezes são convidados. Os centros de distrito são o ponto focal para todas as atividades governamentais e econômicas e claramente são lugares onde as forças contrainsurgentes devem ter uma presença significativa. As forças da coalizão que consumiram muito tempo no meio do povo entendem que esses centros de distrito são os locais que devem se tornar bastiões bem defendidos das Forças de Segurança Nacional afegãs e centros políticos onde os governadores de distrito trabalhem. O governador de distrito deve fazer seu trabalho com o total apoio e vigor de uma considerável força de segurança ou da polícia afegã operando do centro do distrito. Existe um melhor lugar para posicionar as forças afegãs em uma contrainsurgência rural afegã que entre os afegãos rurais?

A visão para a administração eficaz dos governos locais no Afeganistão inclui o centro do distrito como o ponto de iniciação para todas as operações políticas, de desenvolvimento e de segurança lideradas pelos afegãos. O centro do distrito já é um centro nevrálgico local — deve também se tornar o epicentro de segurança. Essa é a primeira mudança fundamental para efeito em todo o país. Há seis passos importantes para serem tomados em cada distrito de cada província:

- os aldeões tribais dentro de uma shura de distrito devem eleger um governador de distrito em que confiem;
- um chefe de polícia bem-treinado deve ser nomeado e deve ter pelo menos 30 policiais para manter a ordem;
- os centros de distrito devem ser reforçados com apoio e financiamento da coalizão para a governança e a atividade econômica (com um orçamento de desenvolvimento específico para facilitar os programas de reconstrução);
- cada distrito afegão deve ter no mínimo uma companhia do Exército Nacional Afegão estabelecida no centro do distrito; sua missão deve ser de executar operações de contrainsurgência e sua tarefa principal deve ser a de se engajar diariamente com a população;
- uma força de segurança local subordinada diretamente ao governador do distrito deve ser estabelecida (força de proteção pública afegã de

30 guardas) em cada distrito, para vigiar o centro do distrito e outros locais em risco de um ataque do Talibã (ie., escolas femininas, bazares, etc.); e

- um afegão nativo e do âmbito do distrito deve ser designado chefe da Diretoria Nacional de Segurança e, por meio de uma apropriada supervisão da coalizão, uma forte rede de informantes deve ser desenvolvida para reagir contra os esforços de Inteligência humana do Talibã e para proporcionar alertas antecipados.

Esses seis passos essenciais preparariam o terreno para um avanço contrainsurgente imediato porque enfocam exclusivamente a proteção do povo afegão, o centro de gravidade desta guerra. A adoção dessa abordagem centrada no distrito coloca a execução da guerra no escalão apropriado.

A estrutura de segurança combinada. A implantação dessa abordagem estratégica nas operações exige uma estrutura de segurança com uma combinação apropriada de comando, controle, coordenação e ligação entre os participantes principais. A **Figura 1** descreve como seria a estrutura no âmbito do distrito. O estabelecimento dessas capacidades básicas habilitará os governadores de distrito a avançar além de sua preocupação compreensível com a autopreservação e começar a trabalhar para o povo nas aldeias que compõem cada distrito. A vinculação direta entre o governador de distrito e a shura de distrito é intencional. O governador de distrito deve ser responsável perante a shura de aldeões que o elegeu para a posição. Isso irá requerer uma mudança de paradigma e o apoio para esse método no âmbito nacional em Cabul.

Uma vez que essas mudanças entrem em vigor nos distritos, os governadores estarão em melhor posição para reagir contra a intimidação do Talibã. Uma grande quantidade de crédito é dada para a importância da governança e do desenvolvimento no Afeganistão, mas, até existir um ambiente em que o afegão comum se sinta capacitado a resistir aos bandidos armados que enchem as fileiras do Talibã, a insurgência continuará a crescer. Devemos integrar o governador de distrito na estrutura de segurança e apoiá-lo ao longo do tempo para assegurar os avanços obtidos. Até esse tipo de estrutura existir no nível local, nenhuma política oficial contará com a credibilidade entre as tribos. A estabilidade

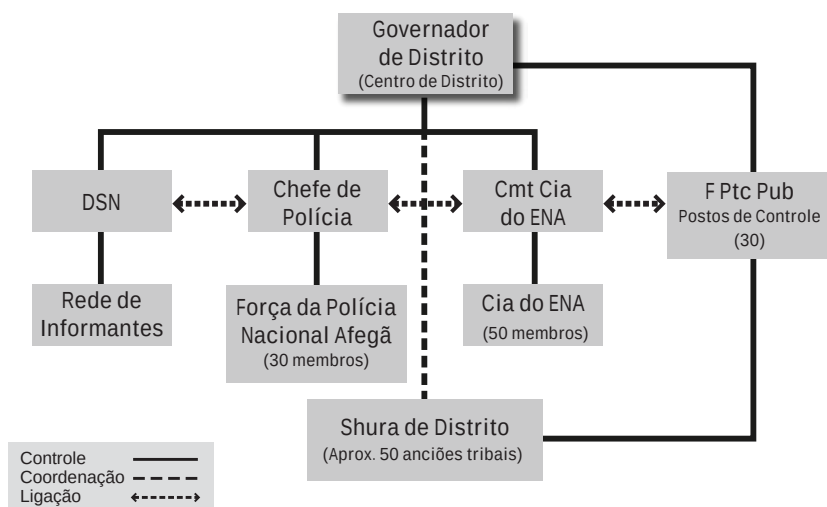


Figura 1. A estrutura de segurança de distrito afegã ideal

no Afeganistão surgirá no âmbito do distrito por meio de uma estrutura que reforce as tradições culturais e proporcione uma força armada para garantir a autoridade do governador do distrito eleito pelos anciões tribais do distrito.

O Aprimoramento das Forças de Segurança Nacional Afegãs

O número atual das forças da coalizão disponível no Afeganistão, mesmo com a escalada original de 21.000 soldados e fuzileiros navais em 2009, é insuficiente para combater as ofensivas do Talibã nos distritos. A escalada vindoura de 30.000 soldados dos EUA adicionais deve tratar com essa deficiência, mas não é provável que mude as táticas insurgentes ou o que até agora foi uma estratégia eficaz. Apesar do que é refletido pelo número alto de baixas da coalização desde 2008, o Talibã e os combatentes estrangeiros enfocam mais a prevenção da cooperação e a ruptura da vinculação entre a força da coalizão e os afegãos locais do que em ações diretas contra as forças da coalizão. Esse ajuste na estratégia insurgente foi necessário. Como as forças dos EUA e outras da coalizão provocaram continuamente derrotas aos insurgentes em ataques diretos, eles recorreram à coerção, intimidação e terrorismo para enviar uma mensagem clara ao povo afegão — “as forças

de segurança afegãs e da coalizão não lhes podem proteger”. Os insurgentes reiteram essa mensagem em panfletos clandestinos com ameaças de perseguição para a população local. Historicamente, o Talibã tem como alvo os governadores de distrito, os contratados e os empregados das bases da força da coalizão e suas famílias. O Talibã mostrou uma aptidão para atacar os alvos de oportunidade. Progressivamente, esses alvos se tornaram os integrantes das forças de segurança afegãs e da Força de Proteção Pública Afegã. Como uma estratégia insurgente, essa abordagem é muito eficaz no desequilíbrio das forças contrainsurgentes e

na prevenção que a população acredite que as coisas têm de certa forma melhorado.

O centro de gravidade dessa missão está na proteção do povo afegão e na ajuda para que alcance suas necessidades básicas. Isso exige fortes recursos de segurança afegã no âmbito local e do distrito, não no nível regional. Esse esforço global deve começar com uma distribuição mais ideal das Forças de Segurança Nacional Afegãs.

As Forças de Segurança Nacional Afegãs que vivem nas grandes bases avançadas de operações precisam mudar-se para os distritos rurais onde a população local está em risco e se

***A estabilidade no Afeganistão
surgirá no âmbito do distrito
por meio de uma estrutura
que reforce as tradições
culturais...***

posicionar em locais que podem melhor facilitar o engajamento constante com o povo. Só a partir desse ponto podemos atravessar eficazmente o fosso cultural entre as áreas tribais rurais do

Afeganistão. Para que as Forças de Segurança Nacional afegãs se tornem capazes o suficiente para alcançar esse desafio, todas as unidades e destacamentos individuais devem fazer parcerias formais com as forças da coalizão. Isso só terá efeitos positivos. Algumas dessas mudanças já estão em andamento.

O Exército Nacional Afegão. Com a atual abordagem de cima para baixo, as Forças de Segurança Nacional afegãs estão muitas vezes em apoio geral no âmbito provincial e com responsabilidades de segurança de locais fixos específicos. Devemos mudar esse relacionamento para fazer com que o âmbito do distrito seja o foco estratégico predominante. O Exército Nacional Afegão está crescendo constantemente em capacidade. Contudo, seus soldados são tipicamente desdobrados em elementos de valor batalhão e localizados centralmente. De fato, em geral, as áreas rurais não se beneficiam da disposição existente dessas forças no Afeganistão. Precisamos considerar onde podem realizar o maior número de efeitos positivos em termos de contrainsurgência.

Idealmente, uma companhia do Exército Nacional Afegão deve estar em cada distrito e uma companhia de combate da coalizão deve fazer parceria com ela. Essas parcerias são necessárias entre o governador de distrito, o chefe de polícia do distrito, os comandantes de companhia e de batalhão do Exército Nacional Afegão e o comandante de companhia da força da coalizão. Dependendo do nível de violência em um dado distrito e de seu tamanho, pode ser possível para uma companhia da força da coalizão administrar a segurança em mais de um distrito. De fato, em alguns casos, uma companhia de combate pode lidar com até três distritos, embora haja exceções óbvias com os maiores distritos. O comandante se tornaria o elo de ligação para os governadores de distrito e teria relacionamentos regulares com seus homólogos. Ele se tornaria um especialista responsável por todos os assuntos de segurança e desenvolvimento nos distritos. Nesse cenário, a tarefa principal das forças da coalizão seria conseguir e manter a segurança, aplicar os recursos, ajudar na reconstrução e no desenvolvimento, assistir os governadores de distrito em assuntos de governança e aumentar a capacidade com seus parceiros das forças

de segurança afegãs. Isso continuaria até que os afegãos fossem capazes de fazer o trabalho sozinho. Até chegarem a esse ponto, contudo, as forças da coalizão devem tomar a iniciativa para estabelecer um ambiente seguro e fomentar o crescimento.

As Forças de Segurança Nacional afegãs que vivem nas grandes bases avançadas de operações precisam mudar-se para os distritos rurais...

Cada batalhão do Exército Nacional Afegão se desdobra atualmente em uma grande base avançada de operações, planejada como uma plataforma de lançamento para projetar a força. No entanto, essas bases avançadas de operações têm, essencialmente, se tornado escudos das forças insurgentes e impedimentos para se manter contato com as populações rurais. De modo ideal, um elemento de valor brigada do Exército Nacional Afegão deve se desdobrar em cada província do Afeganistão. Em certas províncias maiores (com mais distritos) ou onde a ameaça é substancialmente mais elevada, até duas brigadas do Exército Nacional Afegão podem ser adequadas. Os batalhões do Exército Nacional Afegão devem ser distribuídos ao longo de uma série de distritos e cuidar da segurança em não mais de três distritos. Pelo menos uma companhia do Exército Nacional Afegão deve ter uma sede em cada distrito. Uma estratégia de “companhia por distrito” deve conduzir a aprimoramentos no campo de batalha dos batalhões e brigadas do Exército Nacional Afegão. Cada elemento do Exército Nacional Afegão — quer seja companhia, batalhão ou brigada — deve ter uma unidade homóloga da força da coalizão para facilitar o treinamento, conduzir as operações combinadas e prover reforço *in extremis*. A fórmula lógica é que as companhias de combate da coalizão se unam com os batalhões do Exército Nacional Afegão e os batalhões da coalizão se unam com as brigadas do Exército Nacional Afegão.

No âmbito do distrito, as companhias do Exército Nacional Afegão devem executar as operações de contrainsurgência em parceria com as forças da coalizão, conduzidas fora dos centros dos distritos, em vez das atuais bases avançadas de operações. Essa parceria deve englobar todas as operações, de patrulhamento a treinamento, a engajamento regular e a operações-padrão de contrainsurgência. Embora essa proposta possa parecer prescritiva demais, é o único meio de construir uma capacidade autêntica e duradoura no Exército Nacional Afegão e de fortalecer a vinculação da Força de Segurança Nacional Afegã junto ao povo do Afeganistão. Ambos os objetivos são imperativos para o êxito.

A Polícia Nacional Afegã. A Polícia Nacional Afegã sofre de uma semelhante distribuição inadequada de forças. Muitas vezes, o chefe de polícia provincial tem apenas uma pequena reserva de policiais afegãos confiáveis sob seu controle. Isso deixa evidente a escassez de policiais bem-treinados disponíveis nessa etapa da guerra. A polícia também sofre de uma falta de recursos, recrutamento ineficaz e treinamento inadequado em comparação ao Exército. Idealmente, a polícia teria no mínimo uma força de valor pelotão (30 policiais) em cada distrito para apoiar o governador de distrito e proporcionar uma dissuasão confiável aos insurgentes.

A nomeação de um chefe de polícia de distrito eficaz é essencial a esse processo. De muitas maneiras, a missão da Polícia Nacional Afegã é mais complexa que a do Exército Nacional Afegão porque a polícia é responsável pela imposição da lei afegã. A polícia precisa focar a manutenção da ordem, investigar os crimes e proteger o centro do distrito. De fato, deve servir como a força de polícia do governador e operar de uma delegacia adjacente ao centro do distrito para facilitar sua relação subordinada ao governador e suas prioridades.

A demanda por mão de obra é um importante assunto. Nos distritos maiores, pode haver uma necessidade de centros de distrito satélites e delegacias de polícia e muitos postos de controle entre eles e o centro do distrito. A proteção de todos esses locais é um grande consumo de mão de obra. Esse papel deve ser absorvido pela Força de Proteção Pública Afegã, ou por

uma força de segurança local, uma inovação inteligente já em vigor que mantém a força de segurança afegã focada em sua missão principal de contrainsurgência.

A inovação é uma ferramenta incrivelmente eficaz em uma contrainsurgência a não ser que se desvie dos princípios básicos. Contudo, ao falar sobre o estabelecimento de uma estrutura de segurança abrangente, devemos nos lembrar que as interações por meio de representantes, ou por procuração, ou pela Força de Proteção Pública Afegã, não podem substituir o contato direto e constante com a população. A Polícia Nacional Afegã deve fazer parceria com outras forças para aprimorar a eficácia e assegurar o contato direto com o povo afegão porque o conflito continua. A Polícia Nacional Afegã e o Exército Nacional Afegão devem rotineiramente trabalhar juntos. Em um âmbito mais fundamental, a sede do governo no âmbito do distrito e ponto central dos esforços de contrainsurgência deve ser tanto segura quanto dinâmica.

A Polícia de Fronteira Afegã. Nos distritos ao longo da fronteira com o Paquistão, a Polícia de Fronteira Afegã é responsável pela interrupção da infiltração pelo Talibã e por combatentes estrangeiros. Contudo, a polícia de fronteira é atualmente o componente mais desorganizado e menos apoiado das forças de segurança. Mesmo assim, em alguns distritos, a Polícia de Fronteira complementa a Polícia Nacional Afegã. A Polícia de Fronteira deve focar exclusivamente a operação dos postos avançados de combate e dos centros de controle na fronteira ou ela perderá sua relevância como parte da rede maior de

...as interações por meio de representantes ...não podem substituir o contato direto e constante com a população.

segurança nacional. Quando as forças da coalizão constroem um posto avançado de combate, uma equipe combinada das forças da coalizão e da Polícia de Fronteira Afegã deve inicialmente operar os postos ao longo da fronteira. Quando

a Polícia de Fronteira estiver treinada e suficientemente forte, as forças da coalizão podem se retirar e deixá-los no controle. A verdadeira natureza de sua missão exige que ela trabalhe estreitamente com o Exército Nacional Afegão para desenvolver um sentido de parceria e solidariedade na luta da contrainsurgência.

O último aprimoramento no desenvolvimento da capacidade da Força de Segurança Nacional Afegã é a relação dos instrutores da força da coalizão com a força-tarefa de valor batalhão de combate. Os instrutores devem ser sensíveis às prioridades do batalhão de combate e da força-tarefa de valor companhia, em vez de desenvolverem suas próprias prioridades independentes ou seguir aquelas de um quartel-general distante desconectado das operações em andamento. De fato, os instrutores da força da coalizão devem ser engajados em uma relação de apoio direto com a companhia de combate para reforçar as linhas de controle já existentes. Para a missão de treinamento ser eficaz, os instrutores da força da coalizão devem se reportar ao comandante da força-tarefa do batalhão de combate. Caso contrário, sempre haverá o potencial e até a probabilidade de trabalharem em objetivos opostos. As equipes de treinamento da coalizão que não se reportarem diretamente ao comandante da força-tarefa do batalhão de combate poderão planejar e executar operações independentes completamente sem a consciência da situação das ameaças ou das operações em andamento, que podem ter impacto em seus planos. Essa é a realidade complexa da missão de treinamento que é realizada no meio de uma contrainsurgência violenta. O treinamento das forças de segurança afegãs sempre será uma tarefa que será realizada dentro da missão de combate e ele deve ser subordinado a essa missão, dadas as consequências do fracasso. A parceria com os afegãos deve ser constante (tanto no patru-



Exército dos EUA, Cap Christopher Weid

Um paraquedista da Força-Tarefa Eagle (1º/503ª, 173ª Brigada Aeroterrestre) durante uma patrulha no Distrito de Orgun, na Província de Paktika, fevereiro de 2008.

lhamento quanto no treinamento) — precisamos construir sua capacidade e utilizar o tempo indispensável e valioso para treinar, instruir e orientar. A missão de combate é liderada pela força de combate, e é simplesmente lógico que a missão de treinamento nunca seja separada dela. O relacionamento de todos os capacitadores de segurança para com a força-tarefa de combate deve ser clara e direta. Consequentemente, as equipes de reconstrução devem se encaixar na mesma estrutura de comando.

Reescalonar os Meios Essenciais

O mais importante nesse conceito de reorganização no Afeganistão é a capacitação da unidade de combate valor companhia. Devemos enfrentar os desafios singulares do ambiente de contrainsurgência afegão com novas capacidades para diminuir a influência insurgente e proporcionar uma vantagem poderosa ao contrainsurgente. Os principais capacitadores e meios que executam as funções mais complexas no domínio do desenvolvimento foram historicamente distribuídos aos níveis provinciais e regionais. O valor desses capacitadores no âmbito do distrito é bem maior, e o impacto tático

muitas vezes é imediato. Esses capacitadores têm o potencial de melhorar dramaticamente a segurança e até obter efeitos de transformação.

Para desenvolver a capacidade no âmbito do distrito devemos consolidar certos meios essenciais no escalão da companhia de combate. Um comandante de companhia de combate é o chefe da coalizão no âmbito local para a segurança, o desenvolvimento e a governança. Ele é responsável pela sincronização dos esforços das forças de segurança afegãs e dos capacitadores da coalizão. Se mantivermos os meios de desenvolvimento e de segurança separados, os esforços serão, na melhor das hipóteses, descoordenados e efêmeros e, na pior das hipóteses, danosos aos esforços da contrainsurgência nos âmbitos do distrito e da província.

O conceito da equipe de reconstrução provincial permanece lógico e ainda atende à necessidade imperativa que os estrategistas de contrainsurgência concordam amplamente — a formação da capacidade e seu constante prosseguimento ao longo das linhas de operações de desenvolvimento e de governança. No entanto, com oito anos de conflito, devemos adaptar o conceito à modificada situação no campo. As ineficiências do modelo de equipes de reconstrução provincial se tornaram mais evidentes ao longo dos últimos três anos. Essas equipes precisam ser desmontadas e os meios distribuídos no âmbito do distrito para apoiar os esforços de contrainsurgência nas áreas rurais e melhorar a unidade de comando.

...devemos abolir a equipe de reconstrução provincial independente e integrar seus meios na força-tarefa de combate no escalão batalhão.

As equipes de reconstrução provincial estão inadequadamente equipadas para tratar com os desafios mais amplos de desenvolvimento e de governança no âmbito do distrito. Quase todas

as equipes de reconstrução estão separadas geograficamente das seções rurais de sua província designada, e elas não possuem a capacidade de se aventurar longe dos centros populacionais, a não ser que planejem seus movimentos bem antes e operem em conjunto com a força-tarefa do batalhão de combate. Certamente isso não é culpa delas e isso ocorreria independentemente do bom funcionamento de uma equipe de reconstrução provincial. Independentemente da abundância de pessoas talentosas introduzidas nas equipes, as circunstâncias e condições sempre as desafiarão e as colocarão em desvantagem. A realidade é que o contato pouco frequente da equipe de reconstrução provincial no âmbito do distrito tem o potencial de transformar os seus esforços concentrados em uma perturbação ao plano de desenvolvimento que uma companhia de combate talvez já esteja implantando.

A estrutura da equipe de reconstrução provincial e a sua localização não são os únicos problemas que possuem. Um imperativo que devemos abordar é a ausência da unidade de comando verdadeira. Por sua definição, o estabelecimento da hierarquia de comando em um ambiente de conflito exige linhas de responsabilidade e autoridade claras que não deem margem a novas interpretações ou disputas no terreno. As unidades que estejam fora dessas linhas de comando podem se tornar “órfãs no campo de batalha” e muito mais vulneráveis a ataques inimigos que uma força coesa que trabalha conduzida por um comandante. Em um ambiente de pós-conflito, isso pode envolver uma estrutura mais flexível em que o objetivo seja realizar um esforço cooperativo — se não harmonioso. Contudo, quando um inimigo ativamente ameaça todas as linhas de operações, a responsabilidade deve ser a de um comandante militar no nível apropriado em cada setor de batalhão.

Para lidar com os problemas existentes de cooperação e coordenação, devemos abolir a equipe de reconstrução provincial independente e integrar seus meios na força-tarefa de combate no escalão batalhão. Isso deve continuar a ser um esforço conjunto e interagências, dados os talentos únicos e as perspectivas trazidos por cada força singular e cada departamento.

Nesse caso, um major ou capitão-de-corveta,

em vez de um tenente-coronel ou capitão-de-fragata da Marinha, seria o comandante. Sob essas condições, a Equipe B de assuntos civis existente (a seção de gerenciamento de projetos da equipe de reconstrução provincial focada em prioridades da brigada) se tornaria então parte da seção de assuntos civis do batalhão, para expandir as capacidades de governança e desenvolvimento do estado-maior da força-tarefa do batalhão de combate. O major mais antigo então se tornaria o sétimo comandante orgânico de escalão companhia na força-tarefa e o assessor representante de interagências para o comandante.

Em vez de uma equipe interna de assuntos civis de campanha, haverá cinco desenvolvidas para a força-tarefa do batalhão de combate. Uma trabalharia diretamente para cada comandante de escalão companhia e se tornaria uma parte formal de sua “equipe de companhia”, enquanto o major mais antigo e o comandante da companhia de assuntos civis consolidariam e seriam receptivos às suas exigências com o dual trabalho de S-9 (Assuntos Civis) de batalhão. Esse sistema criaria uma capacidade orgânica no escalão companhia a ser empregada durante as operações de combate e os engajamentos com os governadores de distrito.

A integração desses meios exigiria muitos recursos para o seu desenvolvimento, mas como o general David Petraeus disse no início da Operação *Iraqi Freedom*, os dólares de desenvolvimento são tão necessários quanto os projéteis em uma contrainsurgência. A adoção dessa abordagem combinada de descentralização e combate para o desenvolvimento determinaria que todo o financiamento das equipes de reconstrução provincial reservado para uma específica província afegã seria desviado para a força-tarefa de combate no escalão batalhão e incluído em seu orçamento geral de desenvolvimento.

Essa integração capacitará o comandante de batalhão a focar as áreas de preocupação, sincronizar a missão com as prioridades de combate sem coordenação e competição adicionais (com uma equipe de reconstrução provincial) e reescalonar o financiamento para o escalão companhia para o desenvolvimento nos distritos. Essa nova capacidade no escalão

companhia de combate se tornaria uma das duas iniciativas fundamentais para a contrainsurgência na área rural do Afeganistão. A outra e mais potente iniciativa seria o aumento do número de oficiais de estado-maior afegãos nativos com especialidades essenciais para a companhia de combate.

A Integração do Capital Intelectual Afegão

As recentes discussões políticas sobre a necessidade de uma escalada de civis nos órgãos do governo dos EUA com especialidades de desenvolvimento omitem um ponto central — os candidatos adequados já existem no Afeganistão. Devemos inverter a fuga de capital intelectual das áreas rurais para as cidades. É nas áreas rurais que a perícia agrícola e a de engajamento inovador são mais necessárias. Os afegãos nativos especialistas em cultura, agricultura e comunicação são um recurso poderoso nesse tipo de guerra. Cada distrito exige certos meios e capacidades que os especialistas afegãos nativos estão na melhor posição para lhe proporcionar. Embora esses especialistas trabalhem para as forças da coalizão, também seriam valiosos para o governador de distrito usar para fins de governança e de desenvolvimento. Em uma sociedade agrária, esses assessores teriam um impacto positivo na produção agrícola em geral no distrito e ajudariam a desenvolver um relacionamento mais estreito entre a população e o governo local.

O aumento dessas principais posições afegãs em um comando de companhia de combate teria teoricamente dois efeitos previsíveis. Primeiro, produziria um produto muito superior porque essas posições exigem um profundo entendimento das nuances culturais que as forças da coalizão nunca podem possuir. Segundo, a percepção negativa da população do governo afegão diminuiria idealmente como uma consequência direta do aumento na receptividade das preocupações e necessidades do povo. E esses efeitos chegariam em boa hora, porque a maioria dos afegãos atualmente sente pouca conexão com seu governo e não tem confiança nas capacidades dele.

Devemos adicionar três posições-chave a uma equipe de contrainsurgência de um comandante

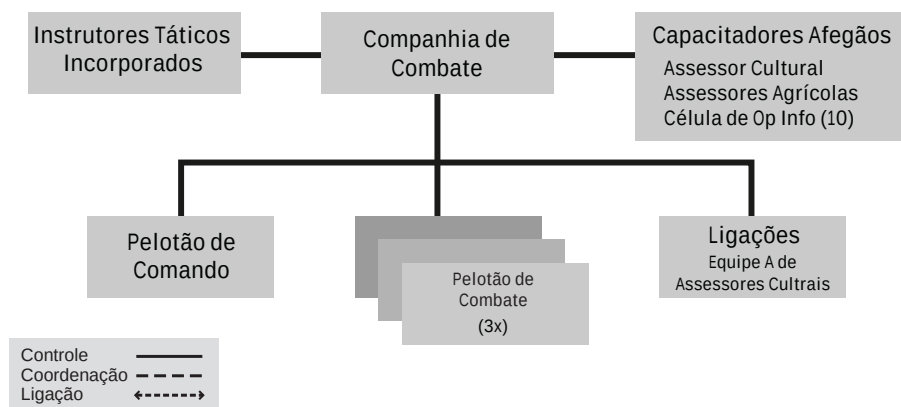


Figura 2. A expansão dos meios da companhia de combate da coalizão.

de companhia — um assessor cultural nativo, um assessor agrícola e um especialista em operações de informações. O aumento desses três profissionais tem o potencial de transformar o lento esforço de contrainsurgência no âmbito do distrito em um que seja vibrante e ligado ao povo afegão. Esse pequeno grupo de profissionais afegãos poderia eventualmente se transformar em membros permanentes do quadro de funcionários do governador do distrito. Ao final, esse esforço enfocaria o que a comunidade local e as tribos valorizam e construiria uma capacidade produtiva. A criação dessas três posições-chave afegãs no âmbito do distrito proporcionaria a capacidade para um substancial progresso na contrainsurgência e prepararia o terreno para o desenvolvimento do quadro de funcionários profissional de um governador de distrito, visando a manutenção desse progresso depois de partirmos. A **Figura 2** mostra como essas três posições-chave e os instrutores táticos incorporados com a Força de Segurança Nacional Afegã se encaixariam na estrutura existente da companhia de combate da coalizão.

O assessor cultural afegão. Considerando-se o quanto que o conhecimento cultural é importante em qualquer contrainsurgência e o grande desafio de entender as nuances da cultura tribal no Afeganistão, é de se admirar que o conceito de designar um assessor cultural nativo no escalão companhia ainda não tenha sido formalmente estabelecido. Um assessor cultural, que é bem-formado e familiarizado com a estrutura

subtribal e a rede de principais anciões nas áreas locais de operações, pode trabalhar diretamente com o comandante de companhia da coalizão para prevenir passos errados que têm efeitos negativos na operação.

O assessor cultural deve aconselhar o comandante de companhia sobre todos os assuntos pertencentes à cultura. Nessa

capacidade, o conselheiro ajudaria as forças da coalizão a evitar os perigos imprevistos, entender os costumes culturais e a engajar-se com a população. Além do mais, poderia facilitar uma relação estreita entre o comandante de companhia e o governador do distrito. Um forte assessor cultural pode ajudar a desenvolver as mensagens de operações de informações para conectar o governador do distrito com o povo afegão. O assessor pode assimilar a visão do governador e o intento do comandante — incorporar os princípios islâmicos, os princípios do código pashtunwali e a história tribal — e comunicar-se com o povo.

Quando comande a Força-Tarefa *Eagle* no Afeganistão, de 2007 a 2008, nos descobrimos utilizando continuamente a experiência do assessor cultural afegão. Por exemplo, em março de 2008, um dispositivo explosivo improvisado matou quatro guardas afegãos no distrito de Bermel, na província de Paktika. O assessor cultural afegão rapidamente formulou uma mensagem de operações de informações condenando o ataque. A mensagem foi tão convincente que, pela primeira vez, membros da população local conduziram sua própria investigação, descobriram os culpados e sua localização e informaram ao chefe de polícia do distrito afegão, que prendeu os terroristas responsáveis pelo ataque. Isso não foi a primeira mensagem formulada pelo assessor cultural afegão no distrito, mas mostrou que a comunicação consistente e convincente com a

população pode transformar o ambiente. O desenvolvimento do orgulho cívico é uma coisa, mas trabalhar para melhorar a qualidade de vida de cada cidadão afegão é completamente diferente.

O assessor agrícola afegão.

A grande maioria dos afegãos nas áreas rurais, onde o Talibã historicamente contava com a liberdade de movimento, é composta de agricultores. Um capacitador que possui a perícia agrícola tem o potencial de ser uma arma contrainsurgente poderosa. Os indicadores econômicos mais importantes na maioria das áreas rurais do Afeganistão se relacionam com a agricultura. Como o Afeganistão é majoritariamente uma sociedade agrária, um assessor formado em agricultura deveria trabalhar com o comandante de companhia no âmbito do distrito para desenvolver, planejar e desempenhar as iniciativas agrícolas.

Tal assessor pode ser uma ferramenta útil para o governador de distrito e as forças da coalizão no desenvolvimento de uma relação estreita com a população. Ele pode conduzir seminários e cursos para os agricultores locais para ajudá-los a produzir maiores colheitas, conduzir avaliações, assessorar os agricultores locais sobre projetos de irrigação e distribuir uma assistência humanitária agrícola. Os participantes nos seminários agrícolas podem melhorar suas operações na lavoura e talvez receber uma caixa de ferramentas, sementes de trigo ou milho, ou mudas de árvores frutíferas quando se formarem.

A Força-Tarefa *Eagle* organizou seminários agrícolas para ajudar a melhorar a produção da lavoura. Os seminários se tornaram tão populares na província de Paktika que contratamos mais um assessor agrícola para cada companhia em nossa força-tarefa de batalhão. Além disso, os nativos pediram um programa agrícola para ser transmitido em uma emissora de rádio local. Os agricultores começaram a fazer perguntas aos assessores por e-mail e durante visitas ao centro do distrito. Evidentemente, tais seminários e



Exército dos EUA

Os campos de milho afegãos no norte do Distrito de Bermel na Província de Paktika. A produção agrícola aumentou muito com um investimento focado no subsídio de trigo, fertilizantes e mudas, por meio de treinamento e seminários agrícolas formalizados no leste de Paktika.

outras iniciativas podem ajudar o governo local a conquistar a opinião da população. A criação de uma capacidade afegã institucionalizada, focada exclusivamente no desenvolvimento e na distribuição desse tipo de informação essencial, é o próximo passo lógico para fazer com que essa abordagem seja sistemática.

Os especialistas afegãos em operações de informações. As operações de informações mais eficazes na guerra afegã são executadas pelos afegãos e apoiadas pelas forças da coalizão. Para resultados melhores, precisamos fundir as operações da força da coalizão com as dos afegãos. O pelotão de comando da companhia deve ter uma célula afegã de operações de informações composta de especialistas afegãos nativos familiarizados com os distritos em questão. Um dos especialistas deve ser o assessor para o comandante de companhia de combate, oferecendo percepções e propondo métodos para “alcançar” o povo de forma mais eficaz. Outro deve trabalhar no âmbito do batalhão na coordenação do apoio do batalhão para as companhias sob a mão coordenadora do oficial de apoio de fogo do batalhão. No escalão companhia, pelo menos um especialista afegão deve fazer e apresentar a programação de rádio. A célula no escalão batalhão deve ajudar a criar mensagens que repercutissem na população e mostrassem que o governo do distrito afegão

(governador de distrito) e as forças da coalizão (comandante de companhia) falam à população com a mesma voz. O governador de distrito seria o líder desses esforços, e o comandante da força da coalizão desempenharia um papel de apoio, oferecendo ideias, exigindo ação quando apropriada e adicionando um grau de controle de qualidade ao sistema.

Os especialistas afegãos de operações de informações podem produzir panfletos, administrar as emissoras de rádio (se disponíveis) e assegurar que todas as comunicações com a população sejam bem pensadas e eficazes. Esses profissionais afegãos podem desempenhar um papel essencial quando se tornarem inevitavelmente a voz do governo do distrito para a população e ajudar a interromper o ciclo de boatos e mentiras propagados pelo Talibã por meio de panfletos clandestinos e outras formas de intimidação. Eles podem fazer entrevistas com o chefe de polícia do distrito, com os comandantes do Exército Nacional Afegão ou com o governador do distrito para ajudar a distribuir mensagens importantes ao povo. Os mulás locais, fiéis ao governo afegão, podem ser apresentadores de rádio em programas coordenados pela equipe afegã de operações de informações, para reagir contra a retórica inflamatória divulgada pelas madrassas [escola religiosa islâmica] e mesquitas radicais no outro lado da fronteira no Paquistão.

Na província de Paktika, os trabalhadores que administravam a transmissora de rádio móvel (chamada um “rádio em uma caixa”) receberam simbolicamente 500 cartas por semana da população local com uma resposta predominantemente favorável à programação. As cartas variavam de pedidos de programação a poesia, composições e canções pró-governo e antitalibã, planejados para serem lidos ou cantados no ar.

O aumento de posições para um assessor cultural afegão, um assessor agrícola e um especialista de operações de informações tem o potencial de proporcionar uma especialização formidável a uma força contrainsurgente. Esses especialistas afegãos também podem assessorar sobre a melhor maneira para investir os recursos de desenvolvimento essenciais para o êxito nas operações de contrainsurgência. A possibilidade de moldar favoravelmente o ambiente e criar ainda maiores oportunidades de exploração são inumeráveis. A **Figura 3** mostra as relações por meio da esfera de influência de uma companhia de combate. Esse modelo aperfeiçoa todos os meios e cria um ambiente para unificar o esforço no escalão companhia.

O Poder do Povo

Com o debate político em curso em relação à guerra no Afeganistão, é fácil perder de vista o fato que, ao final, o sucesso da missão não

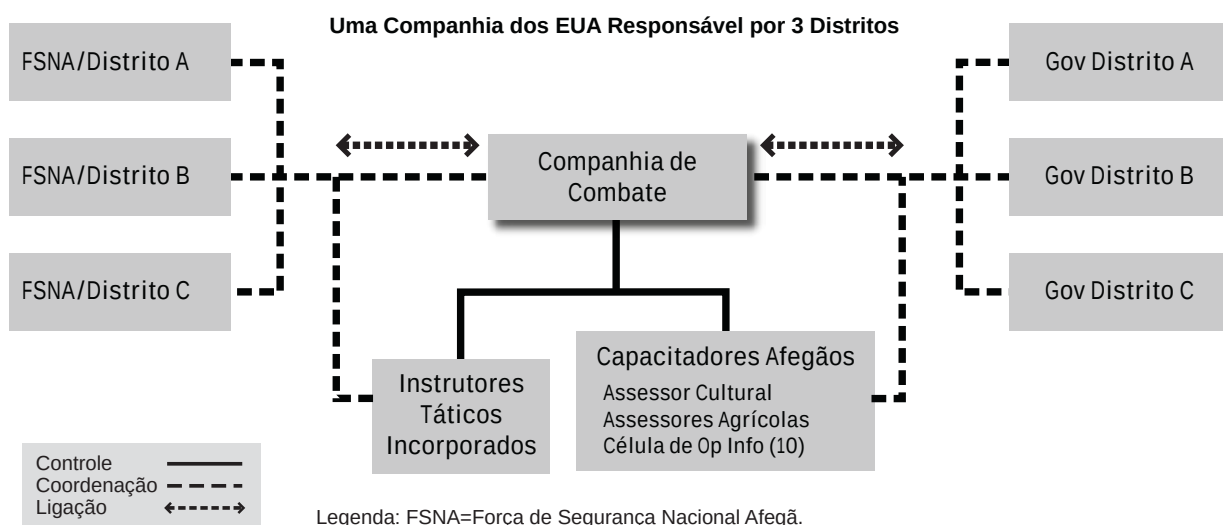


Figura 3. A estrutura proposta da companhia de combate de contrainsurgência no Afeganistão.

é dependente das ações do Talibã. A missão depende, primeiro, da contribuição do povo do Afeganistão para um ambiente mais seguro, depois, de um desempenho dramaticamente melhor das Forças de Segurança Nacional afegãs

A missão depende, primeiro, da contribuição do povo do Afeganistão para um ambiente mais seguro...

e, somente depois disso, de nossos esforços como uma força da coalizão. A missão para estabelecer um ambiente seguro no Afeganistão pode ter sucesso, mas com modificações no plano de distribuição das Forças de Segurança Nacional afegãs e com aprimoramentos na estrutura de comando de capacitadores e dos meios táticos já em combate, o ímpeto tenderá para uma maior estabilidade.

Devemos fazer com que o presidente Hamid Karzai e seus governadores provinciais vejam o valor de capacitar as shuras tribais para elegerem seus próprios governadores de distrito. A voz rural do Afeganistão então surgirá. De fato, os centros de distrito devem se tornar os epicentros de segurança onde o Exército Nacional Afegão e a Polícia Nacional Afegã estarão localizados juntos e apoiarão o governador de distrito em seu trabalho diário de se engajar com o povo e tratar de suas necessidades e preocupações. A estabilidade de longo prazo no Afeganistão depende da criação de uma estrutura no âmbito do distrito, construída sobre a liderança dos governadores de distrito, com uma parceria com os comandantes de companhia de combate da coalizão e um complemento das forças de segurança afegãs.

A proposta mais urgente é a redistribuição das forças do Exército Nacional Afegão das bases avançadas de operações para as comunidades e áreas rurais do Afeganistão, para viverem entre o povo e realizarem parcerias com a Polícia Nacional Afegã. Essa ação isolada enviaria uma mensagem poderosa ao povo e ao Talibã de que a estabilidade e o futuro da Nação estão

nas mãos do povo afegão e protegidos por uma força de segurança unificada. Embora os elementos inconfundíveis dessa proposta de reorganização sejam liderados pelos afegãos, os comandantes de companhia de combate da coalizão devem fazer parcerias com os governadores de distrito e seus homólogos de comandantes de batalhão do Exército Nacional Afegão para a coordenação da governança e dos esforços de segurança.

As estruturas que funcionavam bem durante os primeiros anos da guerra devem evoluir para essa abordagem descentralizada para reagir contra a insurgência. Uma característica importante desse plano de reestruturação é a desmontagem das equipes de reconstrução provincial em favor de uma estrutura no escalão companhia, que enfoque a distribuição de fortes meios de desenvolvimento para a companhia de combate e de assessores de interações no escalão da força-tarefa de batalhão. Devemos expandir a função de desenvolvimento do escalão batalhão para abordar a distribuição das equipes de desenvolvimento em cada companhia de combate e capacitá-las a administrar mais recursos e projetos de desenvolvimento.

A base dessa nova reorganização tática de meios será a integração do capital intelectual afegão nas companhias de combate para assumir os papéis tanto de condutores e agentes primários com seus homólogos do governo do distrito, quanto como assessores culturais e agrícolas afegãos nativos e especialistas da equipe de operações de informações. Eles podem proporcionar uma capacidade mais forte para travar a contrainsurgência que até agora não foi disponibilizada para nós. Os afegãos têm de ganhar esta guerra, mas uma combinação de meios e capacidades facilitará essa vitória.**MR**

Um agradecimento especial ao major Robert McChrystal (antigo comandante da Companhia C, 1º/503ª Aeroterrestre, da Força-Tarefa Eagle) por suas contribuições convincentes a este artigo e pelas muitas conversas que levaram à iniciativa de escrevê-lo.

Investindo na Estabilidade: A Necessidade de Preparação de Inteligência para Operações Econômicas

James E. Shircliffe Jr.

EM OPERAÇÕES DE contrainsurgência, estabilização e reconstrução, ajuda humanitária, manutenção da paz (missões dos Capítulos VI e VII das Nações Unidas) e em uma infinidade de operações além da guerra, a força é um instrumento necessário, mas insuficiente, para o êxito da missão. O motivo? Conforme observa o Manual de Campanha FM 3-24, *Counterinsurgency* (“Contrainsurgência”), a população local é o “centro de gravidade crítico de uma insurgência” (assim como de operações além das missões de guerra).¹ Adotar uma abordagem abrangente em relação às preocupações e qualidade de vida da população local é vital para a obtenção dos ganhos políticos necessários para pôr fim a uma insurgência. Fornecer as “necessidades econômicas básicas” e manter a infraestrutura são partes importantes da missão.²

É muitas vezes difícil para os comandantes determinar o melhor emprego dos meios e recursos de desenvolvimento à sua disposição. Investir recursos financeiros e humanos cegamente para tentar resolver um problema não é uma solução viável porque a força raramente alcança o grau de impacto almejado pelos comandantes e, em um mundo de recursos escassos, existem mais problemas do que meios para buscar resolvê-los. Como as operações do campo de batalha, as operações econômicas exigem que o comandante desenvolva e opte por uma linha de ação com requisitos e riscos específicos. O Exército precisa praticar a preparação da Inteligência para operações econômicas utilizando “células

de Inteligência de operações econômicas” que gozem do mesmo grau de apoio especial que o Exército concede à Inteligência do campo de batalha.

Economia e Segurança

Existe um relacionamento mutuamente benéfico entre o bem-estar econômico de uma população e a sua proteção por uma força de segurança. Se a força de segurança local melhorar a condição econômica em sua área de operações, a população se beneficiará e reagirá ajudando a força de segurança. À medida que receber mais cooperação das pessoas que proteger, a força de segurança poderá combater melhor os elementos violentos na área. Conforme a situação de segurança melhorar, a população local ficará mais disposta a tomar decisões financeiras de longo prazo e a investir capital para estimular o crescimento econômico. Como um maior crescimento econômico depende da proteção fornecida pela força de segurança, a população fica menos tolerante em relação aos elementos violentos que ameaçam seus investimentos. Quando as pessoas passam a recorrer cada vez mais à força de segurança para neutralizar os atores violentos, a economia local acaba tornando-se estável o suficiente para manter suas próprias instituições de segurança.

Essa espiral positiva e ascendente também pode funcionar no sentido contrário — como uma espiral prejudicial e descendente. As pessoas podem culpar uma força de segurança pela estagnação da economia ou deterioração da qualidade de vida se acharem que ela é incapaz de lidar com a

James E. Shircliffe Jr. é analista de programas no Federal Bureau of Investigation — FBI, em Washington, DC. Trabalhou em várias questões de Inteligência e tecnologia no Departamento de Defesa, no FBI e em outros órgãos governamentais. Concluiu o bacharelado no Virginia

Military Institute em 2001 e é mestre em Inteligência Estratégica pela American Military University. Atualmente é membro do International Institute of Strategic Studies, do Royal United Services Institute e da National Defense Industrial Association.

(Exército dos EUA, Cb Matthew Freire)



Soldado designado para a Companhia Bravo, Força-Tarefa Gladius, 82ª Divisão Aeroterrestre, fornece segurança durante reunião com moradores sobre suas necessidades para o inverno, na Província de Kapisa, Afeganistão, 4 de novembro de 2009.

violência. Essa situação obriga a força de segurança a despender mais recursos para alcançar os mesmos níveis de segurança fornecidos por uma força menor quando a população coopera com ela. Quando as pessoas acumulam e escondem o dinheiro e fogem de uma área em vez de investir nela, os mais ricos e talentosos logo levam as habilidades e recursos necessários para revitalizar a economia local para áreas mais estáveis, tornando, assim, a recuperação ainda mais difícil e cara.

Onde e Como Investir?

As operações econômicas militares são um investimento no sentido comercial. Da mesma forma que seus homólogos no comércio civil, o comandante militar busca o máximo retorno sobre seu investimento. Contudo, ele não mede o retorno sobre o investimento em dinheiro, mas em segurança física e econômica, que são, muitas vezes, difíceis de quantificar. O comandante sabe que a futura qualidade de vida da população local depende da presença da força do comandante e da conclusão bem-sucedida da missão.

Ao selecionar uma estratégia de investimento, os comandantes precisam escolher entre projetos de impacto rápido e projetos de desenvolvimento de longo prazo e avaliar o impacto econômico que seus meios produzirão dadas as oportunidades de investimento disponíveis.

Os projetos econômicos demonstram o comprometimento e a resistência de uma força. Os projetos de impacto rápido podem melhorar a qualidade de vida em uma área de uma forma que é imediatamente percebida pelos habitantes. O prazo de um projeto de impacto rápido normalmente varia de duas semanas a alguns meses, dependendo de sua dimensão e complexidade. Para manter o projeto alinhado com o cronograma de desdobramento das unidades militares, ele raramente ultrapassa um ano. Entre os projetos de impacto tradicionais estão a construção de escolas, melhorias de sistemas de irrigação, perfuração de poços, distribuição de sementes, empréstimos para pequenas empresas e exames médicos e odontológicos. Esses projetos conquistam o apoio imediato dos habitantes à força de segurança, geram ímpeto e promovem

a espiral ascendente de segurança econômica e física. Explosões de atividade no início da operação podem facilitar a missão da força de segurança no final e reduzir o custo e o tempo para a conclusão da missão.

Por outro lado, os projetos de impacto rápido não resolvem as deficiências estruturais na economia local e, por isso, o tempo total da missão pode aumentar se o incentivo econômico de curto prazo da força de segurança deixar para trás uma economia local frágil e uma população sob o ataque dos insurgentes. Os projetos de desenvolvimento de longo prazo podem não ter um impacto imediato sobre a população que gere informações e boa vontade, mas podem produzir oportunidades de emprego de longo prazo e um fortalecimento mais profundo e rico do mercado. Em geral, têm duração de um a cinco anos e incluem projetos mais complexos e caros, como a instalação ou recuperação de sistemas de saneamento, usinas de geração e redes de energia, redes de telecomunicação e instalações portuárias. Embora os planejadores militares convencionais prefiram não ficar presos a projetos de desenvolvimento de longo prazo, a experiência mostra que os projetos de impacto rápido e os de longo prazo reforçam os efeitos uns dos outros. A composição do projeto e o prazo de conclusão são os fatores vitais.

Embora os planejadores militares convencionais prefiram não ficar presos... a experiência mostra que os projetos de impacto rápido e os de longo prazo se reforçam... uns aos outros...

A experiência influencia de forma significativa as capacidades utilizadas no planejamento das operações econômicas de uma força de segurança. Por causa das experiências dos franceses na Argélia, dos britânicos em Omã e Malásia e dos americanos no Vietnã, a maioria dos militares ocidentais acha que desenvolvimento econômico consiste

na construção de rodovias, irrigação de arrozais, construção de escolas, perfuração de poços, distribuição de sementes e animais domésticos, etc. Contudo, os imperativos econômicos que impulsionaram as escolhas na época só eram adequados àqueles tempos, economias e contextos culturais.

Construir escolas em uma área agrícola devastada pela pobreza e pela guerra não é uma boa ideia. Essas escolas permanecerão vazias se os pais não permitirem que seus filhos assistam às aulas porque a sobrevivência da família depende do trabalho deles em algum outro lugar. Contudo, a população local pode valorizar muito os poços de água e sistemas de irrigação que forneçam uma fonte confiável de água. As escolas podem tornar-se viáveis uma vez que a população desenvolva uma mentalidade que vá além da subsistência e da sobrevivência.

Além disso, a forma como a força empreende um projeto econômico pode ter consequências inesperadas. Construir em um local não familiar pode envolver técnicas de construção desconhecidas no local. As unidades de engenharia ocidentais estão acostumadas a trabalhar com concreto, ao passo que as populações locais nas áreas mais isoladas do Afeganistão utilizam construções inteiramente de pedra. Adaptar os planos de construção para adequá-los à região pode encurtar o espaço de tempo que se leva para concluir uma obra, aumentar o número de subcontratados disponíveis para realizar o trabalho e reduzir o número de homens desempregados que poderiam aderir à insurgência por motivos financeiros.

Como Avaliar Investimentos

A estratégia de investimento do comandante deve ligar recursos a oportunidades de investimento identificáveis, mesmo que efêmeras, que se encaixem em uma abordagem abrangente, mas ele precisa tirar o melhor proveito dos recursos disponíveis e quantificar os riscos que puder prever.

A célula de Inteligência de operações econômicas deve identificar parâmetros de referência das atividades, estruturas e normas econômicas existentes antes de gerar estratégias de investimento e apresentá-las ao comandante. Como qualquer unidade de Inteligência econômica civil que tenta analisar mecanismos do mercado para estabelecer preços, a célula precisa determinar como os

indivíduos, famílias e empresas locais alocam seus recursos em um ambiente de mercado. Uma célula de Inteligência de operações econômicas deve entender o que estimula a demanda por certos itens e determinar como as empresas locais podem atender a ela. Essas informações têm sérias implicações para a força de segurança

Os moradores associam a falta de pão com a incompetência das forças da coalizão...

local. Por exemplo, os padeiros de Bagdá não são apenas distribuidores de alimentos, como também bancos que fornecem serviços financeiros para os habitantes da cidade. Os ataques terroristas contra padarias, seus funcionários e caminhões de distribuição de farinha alteram o pensamento da população quanto à disponibilidade dos produtos de padaria. Os moradores associam a falta de pão com a incompetência das forças da coalizão, porque sabem que “pelo menos tinham pão quando Saddam estava no poder”.

As células de Inteligência de operações econômicas devem lidar com áreas geográficas que estejam, ou tenham estado, sob a tensão do conflito, às vezes durante décadas, e cujo sistema de mercado esteja tão danificado e ineficiente que abordagens de desenvolvimento que funcionem bem em economias estáveis não obtenham um efeito duradouro. Por exemplo, em alguns casos, as pilhagens inutilizaram as instalações construídas pelas forças de segurança. Em vez de resistirem à destruição de instalações que beneficiavam sua comunidade, os próprios moradores decidiram aderir à pilhagem porque tinham a expectativa de que os vizinhos fariam o mesmo e acreditavam que os terroristas talvez as destruíssem completamente durante ataques seguintes.

Uma célula de Inteligência de operações econômicas deve realizar o levantamento de uma área de interesse e fazer as seguintes perguntas:

- Como a população local obtém acesso aos serviços financeiros?
- Que bens e serviços são essenciais para a sobrevivência, o bem-estar espiritual e o moral da população local?

- Em que áreas de atividade econômica a população local é superior a outras áreas?

- Quais são os produtos oferecidos, dimensão e quantidade das entidades comerciais locais?

- Qual é a natureza da concorrência entre as entidades comerciais locais?

- Qual é a taxa de desemprego?

- Qual é o estado e talento da mão-de-obra local qualificada e não qualificada?

- Como os produtos, pessoas e capital se movimentam na área de interesse?

- Qual é a condição dos serviços e da infraestrutura fornecidos pelo Estado?

- Quais são as expectativas da população em relação ao futuro desempenho da economia?

- Se a força estiver estabelecida no local já há algum tempo, a população está decepcionada de alguma forma que tenha diminuído sua confiança em futuros projetos e programas?

Uma vez que disponha de parâmetros de referência sobre a situação econômica, a célula de Inteligência de operações econômicas deve determinar as oportunidades de negócios existentes e decidir quais devem ser exploradas com o desenvolvimento. Infelizmente, uma força de segurança pode chegar ao local com uma combinação de meios inadequada às circunstâncias no terreno. Os comandantes muitas vezes cometem o erro de deixar esses meios irem em frente e fazer o que a força de segurança é treinada para fazer porque eles acham que, de outra forma, ela será improdutiva. Essa é uma abordagem das operações econômicas centrada em plataforma. Contudo, a situação requer uma análise dos resultados almejados.

Se o comandante desejar construir um posto de controle de segurança para proteger as vias de acesso de um mercado, que importa se ele o fizer de pedra ou concreto? Se for possível concluí-lo mais rápido e por um menor custo utilizando subcontratados, devemos desviar os equipamentos de engenharia orgânicos de outros projetos que precisem de concreto? Ao passar para uma abordagem baseada em resultados dos investimentos, a célula de Inteligência de operações econômicas descobre o impacto econômico do projeto ao longo de todo o ciclo de vida do bem acabado. Evita projetos que apenas forneçam empregos temporários e não contribuam para a reabilitação dos mecanismos do mercado local.



Exército dos EUA, Cb Richard W. Jones Jr.

O Sgt AJ Scott Lund conversa com um oficial da Polícia Nacional Afegã sobre a construção local de uma rodovia na Província de Logar, Afeganistão, 7 de novembro de 2009.

Grande parte da doutrina militar americana dos anos 90 se concentrou em maximizar os meios de desenvolvimento existentes de outros órgãos do governo, governos estrangeiros, organizações governamentais internacionais e organizações voluntárias privadas. Esse era um meio-termo entre o reconhecimento de que as atividades de manutenção da paz e de construção nacional eram uma preocupação crescente de Segurança Nacional e o imperativo institucional de se permanecer focalizado em vencer conflitos de alta e média intensidade apesar dos orçamentos de Defesa cada vez menores da era pós-Guerra Fria. Por causa do que foi denominado de síndrome do Vietnã (reforçada pela experiência na Somália), o Exército acreditava que qualquer compromisso de longo prazo com esforços no exterior seria politicamente inaceitável. Assim, os militares se concentraram em desdobrar-se rapidamente para locais problemáticos para prestar ajuda humanitária e conduzir projetos de impacto rápido se necessário e, então, transferir as áreas para outros órgãos, organizações governamentais internacionais, organizações voluntárias privadas e entidades locais.

Esse sistema se mostrou completamente inadequado no Afeganistão e no Iraque. Quando a violência era contínua, as organizações governamentais internacionais e organizações voluntárias privadas resistiam a ir para as áreas que mais precisavam delas. Quando iam para essas áreas, recusavam-se a cooperar com as

forças militares por medo de apoiar políticas impopulares entre os moradores e/ou seus patrocinadores financeiros. Os funcionários de órgãos americanos com habilidades especiais eram incapazes de atender ao desafio. O número de funcionários da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e dos Departamentos de Estado, Tesouro, Comércio e Agricultura era pequeno demais para atender às necessidades do povo. As equipes de reconstrução provincial e de assuntos civis e as unidades de engenharia se tornaram contratados principais, embora muitas delas nunca tivessem sido treinadas para essas tarefas.

A célula de Inteligência de operações econômicas deve ajudar o comandante local a identificar onde existem deficiências e a determinar como minimizá-las. Um comandante normalmente pode escolher entre quatro estratégias de investimento:

- *Investir em empresas.* O comandante pode optar por estimular atores do mercado local por meio de empréstimos comerciais, subsídios ou contratos de serviço garantidos. Às vezes, existem negócios em áreas desfavorecidas, mas eles carecem do capital para empreender operações sem adiantamentos de dinheiro ou garantias de pagamento. Um incentivo permite que uma empresa compre bens duráveis e de consumo, pague por despesas operacionais e financie uma expansão de modo que os consumidores possam começar a adquirir bens e serviços da empresa revitalizada, que, então, contratará mais

funcionários, que, por sua vez, gastarão sua remuneração na economia local, criando um efeito propagador de prosperidade.

- *Investir na infraestrutura.* Investir na infraestrutura revitaliza os serviços públicos, permitindo que muitas atividades econômicas sejam retomadas. Os serviços de eletricidade e água são normalmente os mais urgentes e difíceis de implantar. Muitos negócios e atividades industriais requerem eletricidade e água para operar equipamentos e executar suas operações. Sem esses serviços, as empresas precisam optar entre alternativas caras de geração de energia ou fechar por não terem acesso a grandes quantidades de água.

A construção de rodovias é econômica e fácil de implantar, e a experiência no Afeganistão demonstra que tem o melhor custo-benefício em termos de impacto. O comércio e a estabilidade se seguiram às equipes de construção de rodovias no Afeganistão, conforme elas abriram cidades antes isoladas para o resto do país.

- *Investir nas pessoas.* Em alguns locais onde existe a demanda dos consumidores e produtores em operação, a falta de mão-de-obra qualificada impede a atividade e o crescimento econômico. A implantação de programas de treinamento pode ajudar a proporcionar funcionários para as empresas, que, por sua vez, transformam-se em

consumidores com dinheiro para gastar. Isso pode ser difícil em áreas com taxas de alfabetização baixas e empregos que exijam vários meses de treinamento especial exclusivo. Os campos de medicina e informática têm se mostrado os mais desafiantes no Iraque e no Afeganistão.

- *Investir na segurança.* Não se deve esquecer que a segurança oferece benefícios financeiros a uma comunidade sob o ataque de organizações violentas. Os recursos desviados para a segurança são úteis como uma apólice de seguro. Quando for necessário recorrer a eles, demonstrarão seu valor. Em comunidades agrícolas, construir um muro de sustentação resistente a explosões em torno de um silo de cereais se mostrará mais benéfico para a comunidade que construir um muro ao redor de uma escola. Embora não gostem que se diga isso, é preciso colocar os valores da comunidade local e as necessidades imediatas do sistema econômico existente em primeiro lugar, para que atividades mais avançadas como a educação possam tornar-se viáveis mais tarde.

O comandante pode utilizar os meios à disposição dele para executar todas ou qualquer uma das estratégias ou elementos. A célula de Inteligência de operações econômicas deve primeiro avaliar as deficiências da economia da comunidade e priorizar as necessidades da população para definir uma estratégia de investimento e como implantá-la. O passo seguinte é determinar qual dos meios do comandante tem a maior probabilidade de sucesso na implantação da estratégia. Em seguida, a célula deve gerenciar o risco mediante a identificação das probabilidades de êxito e dos custos e motivos do possível fracasso. Por exemplo, pode identificar a necessidade de construção de uma estrutura e determinar que uma unidade de engenharia possa realizar a tarefa com uma grande probabilidade de sucesso, mas que a falta de capacidade local de produção de concreto possa prolongar o trabalho de engenharia durante meses, impedir os engenheiros de trabalhar em outros projetos e atrasar os benefícios para a população



O general Donahue (na época coronel e comandante de brigada, à esquerda, com a mão para cima) envolve líderes tribais afegãos em uma abordagem mais sistemática do desenvolvimento de projetos, 14 de novembro de 2005.

Exército dos EUA, Ten Cel Trevor Bredenkamp

local. A célula deve recomendar a utilização de um material de construção alternativo, a pedra, que permita que a unidade de engenharia terceirize o trabalho para subcontratados locais desempregados. Embora o risco de fracasso do projeto possa aumentar porque o contratado principal, a unidade de engenharia, não conheça bem a técnica, obtêm-se os benefícios do aumento da taxa de emprego local, a conclusão mais rápida do projeto e a disponibilidade de mais engenheiros para outros projetos. Evidentemente, será necessário assegurar que a conclusão do projeto não dependa da utilização de concreto. Cabe ao comandante decidir, mas se uma célula de Inteligência de operações econômicas conscientizá-lo das alternativas disponíveis, ele tomará uma melhor decisão.

Na edição de Março-Abril de 2008 da *Military Review*, o coronel Patrick Donahue e o tenente-coronel Michael Fenzel examinaram as operações econômicas da Força-Tarefa Combinada *Devil* no Afeganistão. Descreveram o valor agregado conforme a força-tarefa identificou problemas econômicos no terreno, avaliou os recursos de desenvolvimento disponíveis e utilizou uma abordagem sistêmica para aproveitar os projetos de outras organizações governamentais internacionais e da Agência dos Estados Unidos para

A equipe da Força-Tarefa Devil atuou como uma célula de Inteligência de operações econômicas, coordenando o trabalho das equipes de reconstrução provincial...

o Desenvolvimento Internacional. A equipe da Força-Tarefa *Devil* atuou como uma célula de Inteligência de operações econômicas, coordenando o trabalho das equipes de reconstrução provincial na área e desenvolvendo cronogramas de projeto para obter sinergia e levar importantes iniciativas adiante. Ao tomar a dianteira dessa forma, a Força-Tarefa *Devil* foi capaz de atrair outras entidades de desenvolvimento para a área

ao demonstrar que havia boa vontade no terreno e que os projetos de desenvolvimento podiam ser concluídos com eficácia.³

Capacitação

A preparação de Inteligência para operações econômicas não é uma carga adicional para o estado-maior de um comandante, mas um produto de valor agregado que negligenciamos por conta e risco do comandante. Cabe a ele decidir se uma célula de Inteligência de operações econômicas deve ser uma instituição informal dentro do seu estado-maior ou uma entidade mais formal como uma célula de operações de informações. Na maioria das operações atuais, os comandantes constatarão que simplesmente não dispõem do pessoal para desenvolver grandes células de Inteligência de operações econômicas independentes. Não devemos tratá-las como uma função independente, mas incorporar funcionários de todos os elementos do estado-maior e fornecer-lhes dados. As habilidades do coletor em fornecer o tipo certo de dados para a célula de Inteligência de operações econômicas e as habilidades do analista em criar uma estratégia de investimento adequada são o que torna especial a preparação de Inteligência para operações econômicas.

As unidades militares americanas desdobradas já realizam patrulhas para a segurança e a coleta de informações. Muitas unidades conduzem missões de mapeamento do terreno humano, e unidades mistas especializadas possuem habilidades em assuntos civis, Inteligência humana, operações psicológicas e serviços médicos. Podem projetar a segurança, coletar informações e produzir efeitos de poder brando ou “atrativo” (*soft power*) [que não inclui o emprego de força — N. do T.].⁴ Podemos acrescentar um coletor de informações econômicas a essas patrulhas a um baixo custo, fornecendo-lhe uma relação de necessidades de informações, muitas já incluídas no mapeamento do terreno humano. Suas habilidades seriam semelhantes às de um empreiteiro, avaliador de seguros ou gerente financeiro. Ele poderia analisar as instalações, infraestrutura, negócios locais e subcontratados potenciais e avaliar a viabilidade econômica de um plano de negócios. Como essas habilidades são mais comuns na economia civil, as unidades da Guarda Nacional e da Reserva do Exército podem dispor de soldados com a experiência necessária, que talvez sejam de grande valia em uma função

de coleta de informações. O 28º Regimento de Engenharia do Reino Unido já colocou esse conceito à prova com bastante êxito com suas equipes de desenvolvimento e influência na Província de Helmand, no Afeganistão.⁵

As operações econômicas vêm ficando cada vez mais importantes como um multiplicador da força...

Grande parte da análise para desenvolver uma recomendação de estratégia de investimento resulta do bom senso por parte de comandantes e soldados depois de constatarem deficiências flagrantes em áreas extremamente desfavorecidas. A célula de Inteligência das operações econômicas precisa da perícia para realizar a gestão de risco financeiro das estratégias de investimento, avaliar seus custos e probabilidade de sucesso e resumir suas conclusões de uma forma lógica e apresentável para o comandante. A infraestrutura de Tecnologia da Informação existente permite que essas células recorram a especialistas de outros órgãos e aproveitem sua perícia para gerar avaliações ainda melhores. Embora esse apoio a distância não seja tão valioso quanto dispor de um assessor econômico no local, constitui uma solução tecnicamente viável de baixo custo e rápida execução.

Em suma, a célula de Inteligência de operações econômicas fornece ao processo decisório uma análise que rende um melhor retorno sobre o investimento que escolhas sem orientação — e não apenas em questões econômicas.

O Caminho à Frente

Utilizar instrumentos de poder “duro” ou “coercitivo” (*hard power*) e “brando” ou “atrativo” (*soft power*) em áreas de estabilidade social e econômica reduzida ou em colapso é uma tarefa monumental até para os que são treinados para isso. O ambiente de segurança contemporâneo obriga os comandantes a sair de sua zona de conforto. Os comandantes são investidores com recursos limitados que tentam obter o máximo retorno sobre seu investimento de segurança. Se o comandante investir seus meios

devidamente, poderá gerar um ímpeto na frente econômica para ajudá-lo a cumprir sua missão de segurança. Isso estimulará mais desenvolvimento econômico. Se o comandante não investir seus meios de forma sábia, a economia local poderá piorar, tornando a missão de segurança difícil ou insustentável.

As operações econômicas vêm ficando cada vez mais importantes como um multiplicador da força no ambiente operacional atual. A utilização da preparação de Inteligência para operações econômicas e o estabelecimento de células de Inteligência de operações econômicas são um imperativo operacional e tático. Da mesma forma que é inconcebível lançar um ataque de infantaria sem coletar e analisar a Inteligência do campo de batalha, deveria ser inconcebível dar início a projetos de desenvolvimento sem informações econômicas. Se um comandante não utilizar essa Inteligência para ajudá-lo a fazer escolhas de desenvolvimento econômico, corre o risco de desperdiçar tempo e dinheiro em projetos que representem sucessos temporários, mas não realizações de longo prazo que reduzam ou eliminem a necessidade da presença de uma força de segurança.

Embora possa haver uma curva de aprendizado, existe o conhecimento institucional dentro do governo, em especial da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e do Departamento de Estado, e mais conhecimentos estão disponíveis de graça na internet. Está cada vez mais evidente que as unidades que utilizam a análise econômica melhoram o ambiente de segurança e a qualidade de vida em suas áreas de operações mais do que as que não a utilizam. Os comandantes que começarem a implantar a preparação de Inteligência para programas de operações econômicas logo passarão a perguntar-se o que teriam feito sem essa capacidade.**MR**

REFERÊNCIAS

1. U.S. Army Field Manual 3-24/U.S. Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5, *Counterinsurgency* (Washington, DC: Government Printing Office, December 2006), 1-18.
2. Ibid, 2-2.
3. DONAHUE, Cel Patrick; FENZEL, Ten Cel Michael. “Combating a Modern Insurgency: Combined Task Force Devil in Afghanistan”, *Military Review* (March-April 2008): pp. 25-52.
4. MARR, Ten Cel Jack; CUSHING, Maj John; GARNER, Maj Brandon; THOMPSON, Cap Richard. “Human Terrain Mapping: A Critical First Step in Winning a COIN Fight”, *Military Review* (March-April 2008): p. 21.
5. SHERWOOD, Ten Cel Phil. “Reconstruction and Development in Afghanistan: A Royal Engineer Regiment’s Experiences”, *RUSI Journal*, October 2007, 2, pp. 91-93.

Está na Hora de Melhorar A Estrutura de Defesa dos EUA para o Hemisfério Ocidental

Craig A. Deare



Marinha dos EUA (David A. Brandenburg)

O USS Tarawa lidera um grupo de navios dos EUA, Peru, Colômbia e Chile durante o exercício PANAMAX 2008.

NO MOMENTO EM que a Nação se ajusta à realidade do governo Obama, é chegada a hora de implantar uma melhora fundamental no relacionamento do Pentágono com seus homólogos no Hemisfério Ocidental. É preciso reconhecer que a política externa dos EUA em geral e a política de Defesa em particular não estão, normalmente, voltadas para assuntos de importância para as nações do hemisfério. Tendo em vista a natureza do mundo globalizado e o fato de os Estados Unidos não serem mais a única opção de segurança disponível para os países atuantes da região, os formuladores de política americanos precisam empenhar-se em permanecer relevantes e envolvidos com aqueles que estiverem dispostos a ser nossos parceiros.

O Dr. Craig A. Deare é Professor de Assuntos de Segurança Nacional no Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa na National Defense University.

Este artigo corre o risco de ser técnico demais para observadores externos quanto à política de Defesa dos EUA ao buscar explicar as principais deficiências estruturais relacionadas com a formulação e execução dela. Ele não recomenda políticas específicas para países ou lida com interesses em particular; mais exatamente, se destina a abordar assuntos de estrutura e de processo. Existe um bom número de razões que podem explicar por que a qualidade e o nível de empenho do Departamento de Defesa (*Department of Defense — DOD*) com as nações deste hemisfério não estão alcançando a eficiência ideal. Entre essas, a

atual estrutura organizacional do Gabinete do Secretário de Defesa (*Office of the Secretary of Defense — OSD*) e o Plano de Comando Unificado (*Unified Command Plan — UCP*) para esse hemisfério são resultados (não a causa) de fatores-chave responsáveis pela nossa tradicional desatenção. Ao final de tudo, contudo, mudanças estruturais fundamentais dentro do OSD e no atual UCP são obrigatórias para melhorar significativamente a qualidade da formulação de políticas e a cooperação de segurança com as nações parceiras do Hemisfério Ocidental. Isso não sugere que somente mudanças estruturais sejam necessárias; claramente, uma política sólida exige uma análise bem informada e uma sábia tomada de decisões. Como o senador Henry “Scoop” Jackson declarou, “Uma boa Política de Segurança Nacional requer bons formuladores de política e um bom mecanismo político.”¹ Na verdade, um não pode ser separado do outro, porém, o foco aqui é no mecanismo.

É importante entender o contexto no qual esse efeito tem ocorrido para poder tomar as decisões necessárias à correção dos defeitos estruturais. Por algumas razões, que logo serão mencionadas, as realidades geopolíticas que ocorrem nessa parte do mundo são sérias e incômodas. Elas não desaparecerão em curto prazo, mas exigirão dedicação, tempo e atenção dos tomadores de decisão de escalão superior da Defesa, o quanto antes.

Um Instantâneo Atual das Preocupações com a Defesa

Antes de nos aprofundarmos nas deficiências estruturais do DOD, precisamos primeiro mencionar por que é mais importante do que nunca ter uma configuração de recursos mais efetiva para a região. Limitações de espaço nos impedem de mencionar todos os 35 países do hemisfério, mas não se engane — os assuntos de segurança em jogo nessa parte do mundo representam perigos reais e presentes, e o DOD tem um papel importante a desempenhar. Isso é uma grande realidade, tendo em vista a política atual do departamento de considerar as operações de estabilidade na mesma prioridade das de combate, quando, na realidade, a região apresenta um ambiente rico em alvos para toda a gama de tarefas envolvidas nessas operações.

A percepção de ameaças, desafios e outras preocupações representam a linguagem de consenso que emergiu da Conferência de Segurança Hemisférica na Cidade do México em outubro de 2003. O consenso era exigido para preencher amplas lacunas havidas em opiniões regionais entre países tão diversificados como os Estados Unidos, Bolívia e São Cristóvão e Nevis. As ameaças militares clássicas, que caracterizaram o mundo bipolar, não são as mesmas que hoje preocupam os especialistas em segurança da maior parte dos países do Hemisfério Ocidental. Ao ponderarem sobre a região, as elites de segurança dos EUA devem reconhecer que a agressão não tradicional, transnacional e não interestatal é o perigo mais premente que seus homólogos veem.

Ameaças Transnacionais

Tráfico de Drogas, Armas de Pequeno Porte/Armas e Contrabando. Embora esses itens sejam

associados, a ameaça do contrabando de drogas é talvez o mais pernicioso e perturbador. Os efeitos da transferência de drogas e progressivamente o seu consumo nos países de produção e em zona de trânsito estão causando devastação por todo o hemisfério. O dinheiro derivado dessas atividades ilícitas está custeando a aquisição de maior poder de fogo do que o disponível pelas forças policiais nacionais locais, exigindo que as forças militares de muitos países sejam levadas a interferir diretamente. Essas rotas de tráfico também estão disponíveis a organizações terroristas.

Terrorismo/Insurgência. Grande parte dos formuladores de política dos EUA iguala o terrorismo com a Al-Qaeda e seus derivados, porém, as regiões têm suas variedades nativas. As mais conhecidas são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o *Sendero Luminoso* no Peru. Embora o presidente Álvaro Uribe tenha conduzido um esforço bem sucedido para combater as FARC, esse desafio ainda não terminou. Por sua parte, o Sendero Luminoso, que se acreditava ter sido derrotado e erradicado nos anos 90, está voltando. E, embora não se tenha conhecimento de que células ter-

As ameaças militares clássicas, que caracterizaram o mundo bipolar, não são as mesmas que hoje preocupam os especialistas em segurança da maior parte dos países do Hemisfério Ocidental.

roristas estejam operando (ainda) na região, é certo que existem grupos radicais islâmicos presentes dentro do hemisfério, alguns em áreas urbanas. É de amplo conhecimento que grupos islâmicos arrecadam fundos, legal e ilegalmente, para financiar operações por todo o mundo. O vínculo Venezuela-Irã é particularmente problemático. Igualmente, existem pequenos grupos de insurgentes no México e em outros países que merecem vigilância minuciosa.



O almirante Roughhead discursa na cerimônia de restabelecimento da 4ª Frota, na Base Naval de Mayport.

Crime Organizado. Relacionado como entidade separada dos três ramos do tráfico, esse termo se refere ao grande número de redes criminosas ativas e seu papel em minar sociedades e governos. Na maioria dos países do hemisfério, redes criminosas organizadas assumem um papel debilitante sobre a capacidade de existência do Estado. Incluídos nessa categoria estão os *Maras*, ou gangues, que operam internacionalmente, gerando grandes índices de violência e insegurança por toda a América Central, México e mais além.

Países Prioritários

México. Embora muitas coisas estejam indo bem nesse território-chave vizinho, sua situação no que concerne à segurança vai de mal a pior. Existem sete importantes cartéis traficando narcóticos e operando por todo o país, produzindo violência e desafiando a própria autoridade do Estado. De acordo com a agência privada de inteligência STRATFOR (*Strategic Forecasting, Incorporated*), “o número de mortos em 2008 relacionados com o tráfico de drogas alcançou 4.325 em 3 de novembro, ultrapassando de longe o número total de quase 2.500 para todo o ano de 2007.”² O presidente Felipe Calderón passou a missão para as Forças Armadas devido à combinação de fatores relacionados com o cumprimento das leis mexicanas (corrupção, ineficácia e falta de uma força de polícia nacional). A diluída Iniciativa Mérida representa um esforço de pouco entusiasmo para lidar com essa séria situação; ideias mais arrojadas e muitos mais recursos serão necessários.

Venezuela. Apesar de protestos em contrário e palavras sobre democracia, esse país é de fato

uma ditadura militar. Hugo Chávez basicamente desmantelou qualquer semelhança de instituições democráticas e ameaça o equilíbrio da América do Sul com aquisições de aeronaves de 4ª e 5ª gerações, submarinos, carros de combate e artilharia antiaérea. Sua busca de relacionamento com a Rússia, China, Irã, Cuba, Bielorrússia e Coreia do Norte não é benigna. As coisas vão ficar consideravelmente piores antes que melhorem.

Brasil. O país do futuro está chegando. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o papel de líder regional, passando do potencial para o real. Além de uma mera influência econômica e política, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, tem planos arrojados e grandiosos para um papel militar bem mais ativo e robusto em termos de novas capacidades e liderança. Jobim criou o Conselho de Defesa Sul-americano, uma entidade regional de Defesa que exclui os Estados Unidos. Uma nova estratégia de Defesa está para acontecer, procurando relacionamentos estratégicos com a França, Rússia e outros atores extrarregionais. Os Estados Unidos precisam considerar os seus interesses de Segurança Nacional enquanto ponderam se devem aprofundar ou reduzir os seus relacionamentos de Defesa com esse jogador-chave.

Bolívia. A agitação política interna é intensa, e embora a probabilidade do país se dividir em dois não seja grande, é, todavia, uma possibilidade que necessita observação. O fato de Hugo Chávez ter prometido intervir militarmente no caso de guerra civil interna na Bolívia significa um desafio aos países da região. Como reagirá o Departamento de Defesa a tal eventualidade?

Cuba. A pergunta sobre o que acontecerá quando os irmãos Castro desaparecerem de cena permanece aberta. Esse país, do tamanho do Estado da Pensilvânia e com 11 milhões de habitantes, é o que a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*) descreveria como uma “encruzilhada estratégica.” A missão de operações de estabilidade do DOD terá implicações sérias quando as questões começarem a se revelar. De modo contrário, se o governo Obama decidir aceitar o governo de Cuba, e compreender o papel proeminente das forças armadas cubanas, as implicações políticas para o DOD poderiam ser significativas.

Colômbia. Esse é o país que está mais próximo de agir como um aliado na região. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas se transformaram significativamente durante a gestão do presidente Uribe, embora muitos observadores continuem a enfatizar que as deficiências do governo em relação aos direitos humanos são maiores do que as relacionadas com os insurgentes. Por infelicidade, a Colômbia possui uma vizinhança pouco desejável, fazendo fronteira no leste com a Venezuela e ao sul com o Equador. Como o DOD verá as forçar militares colombianas no futuro?

As limitadas amostras acima não abordam completamente a grande variedade de desafios que confrontam a região; há miríades de outros assuntos vitais que merecem atenção. É necessário destacar que há muitos assuntos importantes que necessitam melhoramentos estruturais para assegurar que serão devidamente abordados.



Foto:Marinha dos EUA (Justin Cooper)

O USS McInerney reboca uma embarcação semisubmersível levando sete toneladas de cocaína apreendidas no Oceano Pacífico ao oeste da Guatemala.

Fatores Contribuintes para a Negligência

Alguns fatores específicos são responsáveis, em grande parte, pela relativa (com exceção de crises periódicas) falta de atenção do DOD em assuntos relacionados com o Hemisfério Ocidental.

Um Mundo Perigoso. Os desafios de Segurança Nacional no Extremo Oriente, Oriente Médio, Ásia Central e o Chifre da África em geral, como o Paquistão, Coreia do Norte, China, Rússia e outros locais, requerem a atenção do secretário de Defesa quase diariamente. Ao contrário dessa parte do mundo, o hemisfério Ocidental raramente apresenta problemas que exijam a sua atenção imediata, o que, de muitas formas, é muito bom.

Uma Região (Relativamente) Pacífica. Os riscos representados pelos desafios de Segurança Nacional neste hemisfério parecem insignificantes comparados com os de outras áreas. O Canadá é um aliado forte e de confiança; O México é um parceiro progressivamente capaz; nossa “terceira fronteira,” o Caribe, é relativamente estável (embora atualmente enfrentando problemas internos importantes). O nível médio de gastos em Defesa (aproximadamente 1,5 %) das nações deste hemisfério é um dos mais baixos do mundo, o que é muito bom em termos gerais. Isso significa uma baixa probabilidade de que ocorram conflitos entre nações na região, embora isso não seja impossível, particularmente se não estivermos atentos, como evidenciado pela “crise” entre Colômbia, Equador e Venezuela em março de 2008. Não obstante a improbabilidade do evento de violência de Estado contra Estado, o número de ameaças internas e desafios transnacionais relacionados com a violência e o crime necessita elevada atenção.

A Economia. A atenção principal dos EUA neste hemisfério tem sido, por muito tempo e em termos gerais, direcionada à economia. A Política Externa de Washington tem enfatizado a democracia, a economia de mercado e a estabilidade, datando a Doutrina Monroe do século XIX e o Corolário Roosevelt do começo do século XX. Contudo, mais recentemente, ela tem se voltado para a resposta a crises. Exemplos, além da Colômbia, onde a administração dos EUA deu suficiente atenção à situação da

segurança, incluem o Haiti (1994/2004), o Panamá (1990), a América Central em geral (Nicarágua, El Salvador e a Guatemala em particular nos anos 80), Granada (1983) e a República Dominicana (1965). O recente nível de compromisso com Bogotá é uma exceção nessa tendência geral e foi devido, inicialmente, mais a uma campanha diplomática colombiana eficaz junto ao Departamento de Estado e ao Congresso do que de um esforço liderado pelo DOD.

Desafios do Desenvolvimento. Os desafios principais que enfrentam a maioria das nações do hemisfério são de desenvolvimento. A fragilidade institucional de muitas democracias e miríades de problemas desafiando as sociedades (de sistemas educacionais pobres a prestação de serviços de saúde precários), o caráter irregular de programas econômicos e a situação difícil dos sistemas de Justiça e do Estado de Direito são assuntos fundamentais que a região enfrenta. Esses desafios, e a dificuldade que os governos regionais têm em lidar com eles, os levaram às já mencionadas ameaças de segurança interna — e progressivamente internacionais. O resultado é o crime organizado, violência de gangues, tráfico de drogas, de pessoas e armas leves. Esses assuntos não são resolvidos por forças militares, embora as forças armadas possam fazer isso e tenham um papel importante quando se trata de lidar com os problemas de segurança associados com as necessidades de desenvolvimento. Na realidade, por causa das fragilidades institucionais de muitos

governos, as forças militares são frequentemente chamadas para executar missões tradicionalmente alheias aos seus objetivos.

Heterogeneidade. Há, ainda, outro fator complicador, que é a heterogeneidade. Os leigos, quando pensam no hemisfério, imaginam um todo, como a América Latina, ou talvez a América Latina e o Caribe. E é verdade que essas duas “áreas” partilham de um número de características culturais similares. Mas o fato é que existem ali 19 diferentes países “latino-americanos” e 13 diferentes países “caribenhos”, assim como 14 territórios e países subordinados à Europa e aos Estados Unidos. Essa realidade faz acreditar que criar uma “política de Defesa para a América Latina” ou uma “política de Defesa para o Caribe” é extremamente difícil, se não impossível, em termos práticos.

Ideias Divergentes sobre Segurança e Defesa. Um subconjunto da grande heterogeneidade é que cada país tem um diferente conhecimento do papel das forças armadas na sua equação de Segurança e Defesa. Como mencionado anteriormente, algumas forças armadas são restringidas, pela constituição, a cuidar apenas dos assuntos de segurança interna do Estado (por exemplo, a Guatemala), embora outras tenham sido limitadas a reagir exclusivamente às ameaças militares externas, reduzindo consideravelmente os seus papéis (por exemplo, a Argentina). Por causa dessas distinções, a interação entre o DOD e as forças militares de outros países pode ser muito diferente, como no Chile, Argentina, Colômbia e México. Essa realidade é agravada pela falta de conhecimento geral da região, tornando a tarefa de criar uma política coerente e variada mais difícil.

Tendo revisado as razões da relativa negligência do DOD, percebemos que o hemisfério se distingue por um motivo: é o nosso hemisfério, no sentido de que é aqui que vivemos. Vale a pena repetir—aqueles que prestam atenção à região sabem isso instintivamente—que este hemisfério de modo geral, e a América Latina em particular, é a área do mundo que afeta mais diretamente a vida de nossos cidadãos.

Para destacar um dos muitos exemplos da importância dessa região, o comércio dos EUA com os países desse hemisfério em 2007 era 29,16% do total da Nação, essencialmente o dobro da União Europeia (15,22%) e mais que o triplo



Uma equipe médica auxilia cidadãos da Guiana retornando de cirurgia a bordo do USS Kearsarge.

Marinha dos EUA (Joshua Adam Nuzzo)

do comércio com a China (9,77%).³ A importância de mercados estáveis e o papel da Segurança e Defesa no sentido de obtenção dessa estabilidade são evidentes. O senador John McCain disse para uma audiência de emissoras de rádio e televisão durante a sua campanha presidencial, “Para todo o povo e governos de nosso partilhado hemisfério: Nenhuma parte desta Terra é mais importante para os Estados Unidos. Minha administração trabalhará sem descanso para construir um futuro com liberdade e justiça para TODOS.”⁴ Embora o presidente Obama não seja da mesma opinião, ele agora terá que se atualizar rapidamente.

Enfrentando os Desafios

Essas realidades não aconteceram em curto prazo; elas são o efeito cumulativo de muitos anos de negligência e/ou desinteresse por parte das administrações dos dois partidos dos EUA, assim como pela inexperiência, inconsistência e incompetência de muitos governos regionais. Evidentemente, a solução levará tempo considerável e dependerá dos esforços de ambas as partes: das regionais e dos EUA. Um grande desafio regional que os governos precisarão superar é a história do controle autoritário e militar, uma realidade não partilhada pelos Estados Unidos. Muitos países continuarão a tentar superar as feridas relativamente recentes entre civis e militares, com alguns desses esforços na verdade agravando-as em vez de cicatrizá-las.

Assim dito, existem duas mudanças estruturais comparativamente simples que o DOD pode adotar para melhorar fundamentalmente a natureza do relacionamento entre os Estados Unidos e os países da região:

Primeiro, o DOD deveria criar o gabinete do Assistente do Secretário de Defesa (*Assistant Secretary of Defense — ASD*) para os Assuntos do Hemisfério Ocidental (*Western Hemisphere Affair — WHA*). Em essência, isso exige uma mudança na configuração de um gabinete do ASD, que possui um gabinete de Vice-Assistente do Secretário de Defesa (*Deputy Assistant Secretary of Defense — DASD*), dentro da mesma “diretoria.”

Esse aprimoramento de Vice-Assistente do Secretário de Defesa para os Assuntos do Hemisfério Ocidental (*DASD WHA*) para



Marinheiros conduzem uma patrulha de segurança em volta do USNS COMFORT durante uma visita de assistência humanitária a Trinidad e Tobago.

Assistente do Secretário de Defesa para os Assuntos do Hemisfério Ocidental (*ASD WHA*) utiliza a mesma lógica empregada para criar o gabinete para o Assistente do Secretário de Defesa para Assuntos Asiáticos. Antes da última reorganização do Gabinete do Secretário de Defesa, em 2006, os assuntos asiáticos eram propriedade do *DASD* para Assuntos da Ásia-Pacífico, situado dentro da *ASD* para Assuntos de Segurança Nacional (*Internal Security Affairs — ISA*) (como eram os *DASD* para os Assuntos Inter-Americanos, Assuntos Africanos e Assuntos do Oriente Médio-Ásia Meridional). Dada a escala da região e a influência dos assuntos asiáticos em geral — os casos da China, Coreia do Norte, Japão, Coreia do Sul e Índia, entre outros — fez bastante sentido conseguir através de um esforço a pasta dos Assuntos Asiáticos e criar um gabinete separado do *ASD*. Robert Kaplan defende que a confluência da experiência de três indivíduos-chave — Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Richard Myers — foi um fator-chave para essa mudança.⁵ Por razões relacionadas anteriormente, um rearranjo similar é indicado para o Hemisfério Ocidental.

Um assunto-chave separado dessa “elevação” é o que equilibra mais apropriadamente o relacionamento entre a posição do formulador de política e a do comandante militar. Os Vice-Assistentes dos Secretários de Defesa estão afastados em muitos níveis do Secretário de

Defesa, tendo que canalizar suas recomendações por meio de múltiplos níveis de burocratas, cuja maioria pouco sabe e se importa ainda menos com a região.⁶ Em termos de hierarquia, o DASD é mais ou menos equivalente a um general-de-brigada, enquanto que o comandante militar geográfico está entre os mais poderosos generais-de-exército em comando no sistema. Ao longo dos anos, os comandos militares deste hemisfério têm, rotineiramente, contornado o DASD, consultando-se diretamente com o Subsecretário de Política de Defesa ou com o Secretário, efetivamente relegando o DASD a um oficial de estado-maior mais antigo dentro da burocracia. Por outro lado, os Assistentes do Secretário de Defesa são equivalentes a generais de quatro estrelas, necessitando confirmação do Senado (o DASD não necessita essa confirmação). Um indivíduo suficientemente maduro e experiente para receber uma confirmação do Senado como o ASD WHA estaria apto a estabelecer e manter linhas claras de supremacia de política em comparação com um comandante militar.

Como o Chefe da Junta dos Chefes de Estado-Maior é o principal assessor militar do Secretário e do Presidente, o comandante do comando unificado deveria ser o principal assessor militar para os assuntos do Hemisfério Ocidental para a liderança do OSD. Um ASD WHA deveria ser o indivíduo responsável por fornecer conselhos em assuntos de Defesa e Política de Defesa — uma perspectiva mais ampla e estratégica do que puramente assuntos militares operacionais, os quais são da alçada dos chefes militares. Como quando o Chefe da Junta dos Chefes de Estado-Maior acompanha o Secretário à Colina do Capitólio, o chefe militar deveria acompanhar o Assistente-Secretário, reforçando claramente a hierarquia do formulador de política civil da região sobre o comandante operacional militar subordinado.

Diante do exposto, de uma perspectiva de reciprocidade e protocolo, não se deveria subestimar o impacto do nível do oficial encarregado da Política de Defesa para o hemisfério. A maioria dos países ficou ofendida quando foram informados (porém não consultados) da mudança do gabinete responsável pelo desenvolvimento da política regional do Assistente do Secretário de Defesa para Assuntos de Segurança Nacional (ASD-

ISA) para o recém-criado ASD para a Segurança Nacional (*Homeland Defense* — HD). Muitos oficiais regionais experientes questionaram se os Estados Unidos consideravam seus países como subordinados à defesa da Segurança Nacional americana e por que regiões como a África e o Oriente Médio ainda estavam dentro dos Assuntos de Segurança Nacional (ISA), enquanto os Assuntos Interamericanos migraram para o recém-criado gabinete responsável pela defesa interna dos Estados Unidos. Aprimorar o gabinete responsável pela formulação da política regional seria um grande avanço para tranquilizar essa região, julgada muito importante pelo DOD. Além disso, esse aprimoramento burocrático capacitaria o Assistente-Secretário para interagir por igual com os outros ASDs dentro do gabinete da Política de Defesa.

Uma vantagem a mais para o aprimoramento da ASD WHA é o nível de envolvimento parlamentar (especialmente o Senado) nos assuntos do Hemisfério Ocidental. A audiência de confirmação no Senado das Forças Armadas exigirá bem mais atenção do que atualmente existe. Com exceção do depoimento anual do Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM), rara atenção é dada à região pelas razões já mencionadas. É seguro dizer que um candidato a ASD WHA teria que ser um indivíduo de alto escalão com muita experiência demonstrada e relacionada com a região. O cargo responsável pela política do DOD, nessa área, não seria mais preenchido por um candidato político com relativamente pouca experiência, conhecimento, ou qualificação limitada de defesa regional.⁷

A “mudança” de um ASD WHA para um ASD HD é justificada. A criação do gabinete do ASD HD no ambiente pós-11/9 era um esforço para ajustar uma séria ameaça interna à segurança dos EUA. A realidade, contudo, era que, em termos gerais, havia pouca mudança de substância na política do DOD. A Defesa e Apoio às Autoridades Civas (ou Apoio Militar às Autoridades Civas, como era conhecido anteriormente) é uma tradição muito antiga nas forças militares dos EUA. O relacionamento do Departamento de Defesa com o Departamento de Segurança Interna, assim como outros elementos relevantes dentro da comunidade interagências, não requer esse nível de interligação organizacional,

particularmente em termos de Política. O papel do DOD permanece o que tem sido por muito tempo: o de responder a pedidos de outros órgãos importantes quando forças militares forem requeridas para apoiar a imposição da lei interna ou outras atividades. Os assuntos importantes da Política civil relacionados com a Defesa Interna continuarão sendo executados, porém, sob a supervisão do ASD WHA. Apesar de tudo, o foco primário do DOD continua a ser as ameaças externas e desafios.

Essa nova configuração seria:

ASD WHA. Esse funcionário agora recebe o mesmo nível de apoio que seus homólogos. Ele ganha dois assistentes militares (coronel/capitão), um assistente para assuntos sigilosos, um assistente-executivo e assim por diante. O ASD se locomoveria pelo Pentágono, assim como pela comunidade interagências e no exterior, com muito prestígio, confiança e autoridade. O ASD seria apoiado pelo Vice-Assistente principal e três DASDs.

O Dirigente DASD WHA. Entre as vantagens de ser um ASD está o fato de se ter um vice-assistente trabalhando na administração do gabinete, especialmente se concentrando no Pentágono, deixando o ASD trabalhar externamente. Em muitos casos, o DASD dirigente é um membro do Serviço de Altos Executivos (*Senior Executive Services — SES*), um nomeado não político. O ideal seria essa posição ser preenchida por um funcionário público com 20 anos ou mais de experiência em assuntos de Defesa latino-americanos e/ou caribenhos.



(Christopher Stephens)

O USS George Washington fundeia na costa de Antigua durante o desdobramento do USSOUTHCOM na Parceria das Américas, em 2006.

DASD para Assuntos Norte-americanos e Caribenhos. Esse DASD teria responsabilidade por dois dos mais importantes parceiros dos EUA no mundo: o Canadá e o México. Apesar das tentativas de adaptar esses assuntos na Parceria de Segurança e Prosperidade (*Security Prosperity Partnership*), o fato é que o Canadá e o México têm desafios de Defesa e Segurança diferentes e, portanto, requerem gerenciamentos de Política distintos. O Caribe, por seu turno, talvez tenha a menor ligação heterogênea entre as sub-regiões, com 15 membros da Comunidade Caribenha do Reino Unido da Grã-Bretanha e de influência contrária aos ingleses. Todavia, Cuba, Haiti e República Dominicana são as maiores exceções a essa semelhança. Além disso, os países da América Central não podem ser arbitrariamente separados do México, como na separação artificial que resultou na fronteira entre o Comando Norte dos EUA (USNORTHCOM) e o Comando Sul dos EUA (USSOUTHCOM). Políticas e relacionamentos operacionais para o México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Belize, Costa Rica e Panamá precisam ser feitos de uma forma coerente e consistente.

DASD para Assuntos Sul-americanos. O maior ator nesse continente, o Brasil, exige muito mais tempo e foco do que recebeu em sua história recente, não simplesmente por causa de seu tamanho físico, porém, pela combinação de seu peso geopolítico, sua crescente importância econômica e em energia, a sofisticação de sua indústria de armamentos e sua habilidade de mudar mentes e corações na região. Muitos outros países também requerem atenção por si mesmos e por motivos diferentes: a Colômbia, o Chile, o Peru e a Argentina, só para citar alguns. E um país-chave de significado e interesse atual: a Venezuela.

DASD para Defesa Interna e Apoio de Defesa às Autoridades Cíveis. O gabinete retém suas funções principais, como fazia quando subordinado ao ASD HD. O DASD e seus subordinados continuam a se interconectar com a Segurança Interna e outros atores-chave interagências para assegurar o apoio efetivo de Defesa para as políticas das autoridades cíveis.

DASD Gestão da Crise e Garantia da Missão. Esse gabinete também permanece organizado como quando estava subordinado ao ASD



O contra-almirante Joseph Kernan, Comandante da 4ª Frota, conversa com um médico durante uma missão de assistência na Nicarágua.

HD, executando atividades do Programa de Defesa de Infraestrutura Crítica, assim como conduzindo o Programa de Informação de Defesa de Infraestrutura Crítica do DOD.

As funções-chave, conduzidas dentro do DASD para Integração da Segurança Interna, são combinadas em outros dois DASDs responsáveis pelos assuntos de Defesa interna, dessa forma desfazendo o DASD inicial.

O assunto final é a qualidade e a quantidade dos indivíduos designados para a organização. Ao longo dos anos, duas dessas variáveis tenderam ao declínio. O ponto mais alto foi provavelmente durante o ano de 1981, quando uma confluência de fatores (eventos na Nicarágua, Honduras, El Salvador e em outros lugares) concentrou a atenção da esfera presidencial na região. Nestor Sanchez — um conhecido participante de interações, com anos de experiência—era o DASD, função que desempenhou por muitos anos. Desde esse tempo, o diretor principal do gabinete mudou de um general em comando para um profissional de carreira do Serviço de Altos Executivos (SES) (normalmente uma posição subalterna)⁸ e os diretores de país mudaram de general/coronel ou funcionário civil antigo para major/tenente-coronel ou funcionário civil com menor antiguidade.⁹ De mesma importância, o número de pessoal designado para o gabinete baixou, rotineiramente totalizando menos de 10 indivíduos. Além disso, embora geralmente o pessoal militar fosse constituído por oficiais do Exército ligados à área de serviço exterior, com experiência regional comprovada, muitos (se não a maioria) do pessoal civil não tinham experiência

alguma. Para serem realmente eficazes, os aperfeiçoamentos sugeriam que fosse necessário aumentar, significativamente, o número de indivíduos com experiência para dar suficiente atenção à região.

A segunda mudança estrutural que o DOD pode fazer para mudar a natureza do relacionamento de Defesa entre os Estados Unidos e os países do hemisfério é estabelecer um Comando das Américas dos EUA (*U.S. Americas Command — USAMCOM*). Essa ação não é uma réplica do recém-criado Comando da África dos EUA (*U.S. Africa Command — USAFRICOM*), que foi essencialmente moldado do Comando Europeu dos EUA (*U.S. European Command — USEUCOM*); mais exatamente, une as funções da Cooperação e Segurança do Teatro de Operações (*Theater Security Cooperation — TSC*) do USNORTHCOM — essencialmente aquelas conectadas com os relacionamentos com o México, assim como os assuntos do Comando de Defesa Aeroespacial fora do território americano, especificamente relacionados com o Canadá — com aqueles do já duradouro USSOUTHCOM. A razão fundamental em que se baseia essa mudança de UCP é simples e profunda: unidade de comando. Essa mudança de UCP elimina a fenda desnecessária e contraproducente entre dois comandos militares no hemisfério e coloca todos os esforços antidrogas/ antinarcoterrorismo, assistência em desastres/auxílio humanitário, operacional e responsabilidades de TES para o hemisfério sob um único comando unificado. Embora não seja uma proposta original — essa ideia vem sendo debatida há anos¹⁰ — é um complemento importante para o estabelecimento do gabinete do ASD WHA. Pela primeira vez, a responsabilidade pela Política de Defesa para o hemisfério inteiro seria consolidada sob o Assistente do Secretário de Defesa, apoiada operacionalmente por um único comandante militar.

Por sua parte, o USNORTHCOM seria abolido como um comando geográfico militar, mas as suas responsabilidades operacionais de Defesa Interna permaneceriam na sua nova designação como um comando subunificado da USAMCOM. A remoção das responsabilidades do TSC, que são, em grande parte, uma digressão das missões internas do comando, apresenta vantagens, sendo

que a mais importante é a defesa do País. O comando tem sido negligente ao tentar executar a sua missão principal de antever e conduzir a Defesa Interna e apoiar as operações civis para defender, proteger e assegurar os interesses dos Estados Unidos.

Um dos argumentos contra a criação de um USAMCOM inclusivo é que seria “ingovernável,” com uma esfera de controle muito grande para ser efetivo. Considere os seguintes fatos relacionados a outros comandos geográficos: a esfera de controle do Comando do Pacífico dos EUA inclui 39 países, 60% da população do mundo e 50% da superfície do globo; a esfera do USEUCOM era de 92 países e agora é 40 (incluindo a Rússia); a esfera da USAFRICOM é de 53 países. Em contraste, a esfera de controle do USAMCOM seria de 35 países, uma expansão de somente três países a mais do que a atual área de foco do USSOUTHCOM. O argumento de que a esfera de controle da USAMCOM seria de difícil administração simplesmente não resistiria a um exame mais rigoroso.

A consolidação afirma o princípio da unidade de comando, um antigo princípio das forças militares dos EUA. A doutrina combinada atual expressa claramente que “unidade de esforço, planejamento e direção centralizada, e execução descentralizada são considerações-chave na organização de forças.”¹¹ Esse princípio deveria ser aplicado quando se conceitua como organizar as forças militares da Nação para integrar-se com os militares do hemisfério. Para se ter um exemplo que ilustre isso claramente, trace-se uma fronteira arbitrária no Caribe e no Golfo do México — assim como entre o México e a Guatemala — destaca-se então os importantes desafios já presentes na conduta de operações antinarcóticos nessa área. Considere o seguinte: a recém-estabelecida 4ª Frota, o componente naval do comandante do USSOUTHCOM, não tem responsabilidades para com o México, entretanto, o USNORTHCOM não tem componente naval.

Se o USAMCOM é uma ideia tão boa que já existe há tantos anos, por que o UCP não foi modificado para corrigir esses problemas? As razões variam, mas em essência todas giram em torno da mesma realidade: as ações dos oficiais de quatro estrelas. Não obstante as

opiniões divergentes de certos gabinetes do Pentágono, o Estado-Maior Conjunto continua a apoiar a ideia de ter dois comandantes militares geográficos separados e de expandir a área do USNORTHCOM. Isso se deve, em grande parte, ao excelente relacionamento entre os comandantes de ambos os Comandos do Sul e do Norte do Exército dos EUA. Por sua própria conta, é altamente improvável que a Junta de Chefes de Estado-Maior ou o seu chefe sejam contrários aos desejos dos dois comandantes militares. Evidentemente, a atenção de líderes mais antigos será requerida para que essa mudança da UCP ocorra.

As realidades regionais evoluíram ao longo dos anos; conseqüentemente, a resolução desse desafio exigirá muito tempo e esforço dos Estados Unidos e todos os governos desse hemisfério. Entre os principais desafios para os governos do hemisfério está sobrepujar histórias similares de governos autoritários e militares. Não obstante tendências encorajadoras nos anos 90 em direção a governos eleitos democraticamente e distanciados de regimes autoritários, as realidades de 2008 causaram preocupações por causa do reaparecimento da militarização na região.

O assunto do relacionamento do Governo dos EUA com a região é bem mais amplo que apenas o DOD. A falta de atenção da política externa dos EUA à região é devido a causas similares àquelas descritas acima e também requer atenção. Embora esta análise defenda claramente uma Política de Defesa dos EUA aprimorada e de interação, isso precisa ser feito como um subsistema dos interesses maiores da Política Externa dos EUA no hemisfério. Faltando isso, os Estados Unidos correm o risco de intensificar a percepção de uma postura concentrada nas forças militares. O secretário de Defesa aparentemente concorda: “Isso trouxe preocupação entre muitas organizações... sobre o que tem sido visto como uma progressiva ‘militarização’ em alguns aspectos da Política Externa dos EUA.”¹² Pode ser difícil para o governo dos Estados Unidos exercer um esforço maior, para só então obter resultados positivos dos governos regionais. Mas o assunto é atual e importante, o que significa que o esforço deve ser feito.

O secretário Gates continuou:

De um modo geral, quando se trata do relacionamento dos Estados Unidos com o resto do mundo, é importante que as forças militares sejam vistas — e isso claramente — como tendo um papel de apoio às atividades civis. Nossos líderes diplomáticos — estejam eles em suítes de embaixadores ou no sétimo andar do Departamento de Estado — precisam ter recursos e apoio político necessários para exercer completamente suas responsabilidades legais em liderar a Política Externa americana. Um elevado aumento dessas capacidades está bem dentro do alcance, desde que haja o desejo político e a sabedoria de fazê-lo.¹³

O Projeto de Reforma da Segurança Nacional em desenvolvimento, liderado pelo diretor executivo James Locher, é um dos esforços em andamento para reestruturar o sistema de Segurança Nacional do século XX, mudando-o de forma a torná-lo capaz de lidar com as ameaças e desafios do século XXI. A administração Obama deveria reconhecer a importância estratégica da região e agir no sentido de persuadir o Congresso a prover o financiamento para os programas necessários. Como o almirante James Stavridis assinalou em seu anuário estatístico de 2008, “Os Estados Unidos precisam ser capazes de ajudar seus parceiros a lidar com as condições latentes de pobreza e desigualdade.”¹⁴ Essas condições são moldadas por fatores políticos, econômicos e sociais e requerem um maior esforço civil de interação, com o apoio das forças militares.

Para assuntos de Defesa, contudo, as duas mudanças estruturais anteriormente identificadas — simples de articular, porém difíceis de implantar devido a uma variedade de obstáculos políticos e burocráticos — dariam ao secretário de Defesa um elemento de equipe organizacional mais robusto, confiável e efetivo, combinado com uma capacidade de comando militar combatente mais coerente. Mas essas medidas em si não garantem o sucesso. Políticas de Defesa bem concebidas, coordenadas e articuladas para a região ainda precisam ser produzidas, e isso é feito por especialistas experientes. Como o senador “Scoop” Jackson concluiu durante a sua inspeção do mecanismo de Segurança Nacional, “O ponto central do problema de Segurança Nacional não é reorganização — mas colocar as melhores pessoas em postos-chave na Política Externa e nos postos de Defesa.”¹⁵ Mas adquirir indivíduos com a experiência e requisitos certos exige uma estrutura organizacional robusta e mais efetiva. Finalmente, políticas corretas exigem um comando militar bem dotado de recursos e culturalmente perceptivo para executá-lo.

Em janeiro de 2009, o governo Obama assumiu a alta responsabilidade de formular a Política Externa, a Segurança Nacional e a Defesa. Os riscos enfrentados pela administração, que precisa entender e se adaptar às miríades de desafios desse mundo globalizado, colocarão em teste a sua sabedoria, experiência e julgamento. O Hemisfério Ocidental merece a atenção da nova administração, que procura restabelecer a credibilidade dos Estados Unidos no exterior. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Depoimento final do senador Henry M. Jackson, presidente, Subcommittee on National Policy Machinery, 15 de novembro de 1961, p. 4.

2. Veja <www.stratfor.com/analysis/20081110_mexico_security_memo_nov_10_2008>.

3. U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, Washington, DC, 14 de fevereiro de 2008.

4. “McCain’s June 20, 2007, address on Latin America,” Miami, Flórida, 20 de junho de 2007, disponível em: <www.cnn.com/2007/POLITICS/12/21/mccain.trans.latinamerica/>. A palavra “todos” estava em maiúsculas na transcrição original.

5. KAPLAN, Robert D., “What Rumsfeld Got Right,” *The Atlantic* (July-August 2008), pp. 64–74.

6. Há cinco níveis distintos a serem negociados antes de se chegar ao Secretário: o vice-assistente do secretário de Defesa (DASD); o assistente do secretário de Defesa; o vice-assistente do subsecretário de Política para Defesa e o subsecretário de Defesa.

7. O DASD até o momento, Steve Johnson, é uma notável exceção a regra. Ele é um indivíduo experiente com um histórico consolidado de atenção à política da região. Os três anteriores — Roger Pardo-Maurer (2001–2006), Pedro Pablo Kuczynski (1998–2000) e Maria Fernandez-Greczmiel (1996–1998) — foram também nomeados políticos, todos relativamente jovens (de 30 a 40 anos) e inexperientes

como OSDs. Sem diminuir suas qualificações individuais, a mensagem recebida por muitos dos seus equivalentes regionais foi que o Pentágono tinha relegado a pasta regional a um sócio minoritário.

8. A maior parte deles chegou com pouco conhecimento regional.

9. Com o advento do novo Sistema de Segurança de Pessoal, os graus de GS-13, 14 e 15 não são mais aplicáveis, mas seu uso aqui enfatiza o ponto.

10. A primeira proposta formal na qual o autor estava ciente foi em 1990, apresentada ao então chefe da Junta dos Chefes de Estado-Maior, general Colin Powell. Uma proposta mais recente foi feita no Report of the National Defense Panel of December 1997. Veja também as recomendações do tenente-coronel John E. Angevine, EUA, “Americas Command: Promoting Regional Stability in the Western Hemisphere,” U.S. Army War College Strategy Research Project, 2005.

11. Joint Publication 3–0, Doctrine for Joint Operations (Washington, DC: The Joint Staff, September 10, 2001), II–12.

12. GATES, Robert M., Pentagon press conference, July 16, 2008.

13. Ibid.

14. STAVRIDIS, Admiral James G., USN, U.S. Southern Command 2008 Posture Statement, 20, disponível em: <www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI0I1204838891.pdf>.

15. JACKSON, 4.



O Coronel Duarte recebe a Medalha de Serviço Meritório do Comandante do Centro de Armas Combinadas General-de-Divisão Robert L. Caslen Jr. no Forte Leavenworth, Kansas, em 2 de junho de 2010.

O Coronel Sergio Luiz Goulart DUARTE retorna ao Brasil após cumprir sua missão como Oficial de Ligação do Exército Brasileiro junto ao Centro de Armas Combinadas do Exército dos EUA e Redator-Assessor da *Military Review*, no Forte Leavenworth, Kansas.

Durante os dois anos que conviveu conosco, o Cel Duarte evidenciou um elevado grau de profissionalismo e dedicação, bem como as qualidades de cidadão e de soldado que é possuidor. Dotado de uma grande experiência profissional e cultural, sua contribuição foi de valor inestimável para elevar o conceito da *Military Review*.

Sua personalidade ímpar tornou-o um grande diplomata ao se relacionar com os representantes

de outros exércitos, com os quais teve a oportunidade de trabalhar durante a sua missão.

A partir de julho de 2010, o Cel Duarte passará a exercer suas funções no Estado-Maior do Exército, em Brasília. Esperamos que sua experiência no Forte Leavenworth tenha sido compensadora, tanto do ponto de vista profissional como pessoal.

A equipe da *Military Review* — militares e civis — e em particular a Edição Brasileira aproveita esta oportunidade para agradecer a sua dedicada e valorosa colaboração, formulando-lhe os mais sinceros votos de pleno êxito e de felicidades no desempenho de suas novas e importantes funções no Exército Brasileiro, extensivos à sua digníssima esposa e filhos.