

Ação Interagências no Exterior: O Progresso do Novo Paradigma

Major G. J. David, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA



Foto Sgt Freddy G. Cantu, Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA.

Fuzileiros Navais dos EUA jantam com membros da equipe de reconstrução provincial no antigo local da Base de Patrulha Jaker, no distrito de Nawa, Província de Helmand, Afeganistão, 31 Out 09.

EMBORA TENHA SE tornado comum invocar o termo “interagências” para expressar uma necessidade de habilidades diversas nos engajamentos no exterior, a aplicação do conceito requer uma definição precisa para evitar problemas burocráticos no teatro de operações. Uma ampla variedade de especialidades é necessária para gerar o sucesso em qualquer conflito, mas a necessidade de muitas habilidades não significa que deveríamos diversificar a cadeia de autoridade. Desafortunadamente, no processo interagências na sua forma atual falta

liderança coesa na área de operações militares. Os órgãos federais não estão acostumados a permitir que outras agências dirijam seu pessoal e seus recursos. Conseqüentemente, os planejadores fariam bem em considerar as conseqüências de incorporar o termo “interagências” nas doutrinas e práticas militares e definir precisamente quais recursos são necessários.

Interagências

O termo “interagências” indica um grupo altamente diverso de atores operando

O Major G. J. David, do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, é o oficial de informações do 3º Regimento Aéreo dos Fuzileiros Navais (Avançado), que estará se desdobrando para a Operação Enduring Freedom em 2010. Ele obteve o título de Bacharel pelo Bowdoin College e é graduado

pela Escola de Guerra Conjunta e Combinada, pela Escola de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelo Programa de Comando e Estado-Maior do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. Serve atualmente na Base Aérea do Corpo de Fuzileiros Navais em Miramar, Califórnia.

independentemente em um teatro de conflito. A ideia que o processo interagências precisa ser parte dos compromissos das forças militares dos EUA no exterior surgiu por meio de uma série de relatórios, investigações e comitês que examinaram as reações ao terrorismo e

Uma coisa para as burocracias é trabalhar independentemente e outra, bem diferente, é presumir que pessoas de fora entenderão suas operações e estarão aptas a colaborar com elas...

os empreendimentos dos Estados Unidos no exterior na última década. Eles concluíram que o intercâmbio de informações, a especialização diversificada e a variedade de habilidades construtivas são pré-requisitos para o sucesso em compromissos no exterior.¹ Essas habilidades não são encontradas em uma única entidade governamental, mas em muitas, e desse modo uma abordagem interagências se tornou essencial em empreendimentos no exterior, especialmente aqueles envolvendo contingências complexas.

De forma conceitual, a necessidade de um processo interagências aparece em documentos tão variados como a Visão e Estratégia 2025 do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA (“O Corpo lidera as Operações Conjuntas e Multinacionais e possibilita atividades interagências”)² e a Estratégia de Defesa Nacional 2008 (“Precisamos considerar além do realinhamento de estruturas departamentais, o planejamento interagências e os esforços de resposta...”)³ A terminologia da “abordagem abrangente” no contexto mais amplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), por exemplo, da mesma forma transmite a impressão que organizações múltiplas (tais como as várias entidades do ramo executivo no governo dos EUA) serão necessárias nas missões da Otan pelo mundo.⁴ A delegação do

Reino Unido para a Otan nota, “Experiências com as operações da Otan têm demonstrado aos aliados que a coordenação entre um amplo espectro de atores da comunidade internacional, ambos militares e civis, é essencial para se obter os objetivos-chave de estabilidade e segurança duradouras.”⁵

A distinção formal entre aquelas burocracias que têm um papel em conflitos e as que não o têm é evidente no Título 50, do Código dos EUA (*U.S. Code*), “Guerra e Defesa Nacional”⁶ (*War and the National Defense*). No entanto, a abordagem interagências se aplica para todos os tipos de organizações não consideradas sob o Título 50 que têm sido pressionadas para fornecer serviços durante a guerra e em outros conflitos. No entanto, burocracias domésticas nos EUA são geralmente designadas, financiadas e recrutadas para tratar de assuntos internos nos Estados Unidos. As especialidades do seu pessoal podem lembrar aquelas que são necessárias em uma situação no exterior, porém, o conhecimento detalhado é tangencial, na melhor das hipóteses. Por exemplo, o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security*) enviou diversos agentes da Alfândega e Proteção das Fronteiras (*Customs and Border Protection*) ao Iraque em 2005. Embora fossem, sem dúvida, proficientes tecnicamente, eles nunca tinham encontrado nada como os insurgentes violentos e perigosos que operavam ao longo de mais de 3.650 quilômetros de fronteiras, nos quais outros Estados do Oriente Médio proviam armas, financiamento, guerreiros fanáticos e homens-bomba.⁷

Considere o que seria necessário para uma agência de autoridades federais lutar contra o Talibã no Afeganistão, um grupo engajado em matar, traficar drogas, contrabandear e transferir armas, realizando atividades transfronteiriças ilegais e a intimidação da liderança sênior afegã. Sem o enorme investimento multibilionário de dólares da comunidade de Inteligência, esses assuntos exigiriam a experiência da Agência Federal de Investigações; da Agência de Combate às Drogas; do Departamento do Tesouro; da Alfândega e Proteção das Fronteiras; da Agência de Segurança de Transportes; do Serviço Secreto e da Polícia Judiciária (*U.S. Marshalls*). Embora algumas dessas agências estejam no Afeganistão,

respondendo às suas próprias prioridades e cadeias de comando, elas não estão programadas para agir em assuntos internacionais como o Departamento de Estado, a Agência Central de Inteligência ou o Departamento de Defesa, porque o seu propósito é impor a lei federal interna nos EUA.

Uma coisa para as burocracias é trabalhar independentemente e outra, bem diferente, é presumir que pessoas de fora entenderão suas operações e estarão aptas a colaborar com elas ou mesmo abordar esses assuntos da mesma maneira que as agências federais dos EUA. O problema de organizações concorrentes com prioridades convergentes não é exclusivo das autoridades federais; é um sinal de organizações burocráticas trancadas em um estado de conflito hobbesiano onde deveres organizacionais opõem-se à integração. A ideia é a mesma no governo. Por que cidadãos nacionais afegãos, e de fato outras agências e organizações não governamentais, precisam escolher entre regras burocráticas confusas, estruturadas para serem usadas em Washington? A necessidade de aplicar todos os elementos do Poder Nacional em um dado conflito ou confrontação armada não significa que os Estados Unidos deveriam exportar todas as suas agências.

Princípios de um Conflito Armado

Um conflito abrange um espectro desde operações principais convencionais até a

segurança e a criação de uma estrutura sob a ameaça da violência. Sem a ameaça da violência, não há necessidade para uma operação militar, a menos que o objetivo seja de pura concentração logística; e nesse caso, a operação não tem mais nada a ver com o conflito. Indiscutivelmente, o quão mais longe uma confrontação ou operação esteja no espectro do conflito de sua principal operação convencional, mais provável será que necessitará especialidades diversificadas para prover uma reação civil a vários problemas e para edificar estruturas civis. No entanto, isso não nega os princípios do conflito armado nem significa que eles de alguma forma não se apliquem mais; eles se aplicam ao terrorismo, à insurgência e até a operações antipirataria, assim como a confrontos convencionais.

As Doutrinas Conjuntas dos EUA e das Forças Armadas apresentam os princípios americanos de guerra. A natureza da guerra não mudou, nem a necessidade de unidade de comando, simplicidade, economia de forças, liderança, rapidez, flexibilidade de decisão e uma abordagem coesa.⁸ Embora a necessidade de decisão rápida possa ser maior à medida que o conflito se intensifica, os princípios permanecem. Exatamente como as muito elogiadas notas do manual de contrainsurgência, “A Guerra no século XXI retém muitas das características que tem exibido desde os tempos antigos. A guerra permanece um confronto violento de interesses entre grupos organizados

caracterizados pelo uso da força.”⁹ Por mais que seja uma ação híbrida de intensidade alta e baixa, a natureza fundamental do conflito armado continua imutável.¹⁰ O princípio subordinado que determina como aplicar o esforço nacional naquele conflito também permaneceu constante.

O uso do processo interagências na sua forma atual em um teatro operacional ignora esses princípios. Nem o comandante de fração no



Sgt D Myles Cullen da Força Aérea dos EUA

O Embaixador Ryan Crocker, o General Peter Pace, do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA e Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, e o General David Petraeus do Exército dos EUA se reúnem no Iraque, 16 Jul 07.

combate aproximado, nem o comandante geral controlam o pessoal civil da agência governamental que compartilha a área de operações. Tecnicamente, a cadeia de responsabilidade para outros que não as agências ligadas ao Departamento de Defesa convergem com forças militares somente sob as ordens do Presidente. Sem dúvida, muitas agências e organizações do governo dos EUA operando em zonas de conflito evitarão contato direto com as forças militares por seus próprios motivos. A maior parte do mundo, por outro lado, verá essas outras agências, seu pessoal e suas ações em zonas de conflito como as das Forças Armadas dos EUA, possivelmente relacionando as forças militares pelo bem tanto quanto pelo dano feito.

Falhas em áreas como a de compartilhamento de informações ou de recursos em face de uma ameaça ou crise refletem não somente a falta de um empenho comum, mas também uma postura burocrática de querer preservar o status quo. Esses esforços egoístas mostram a propensão a agir de acordo com obrigações burocráticas, ou como o Secretário da Defesa Gates disse, “a relutância em mudar formas preferidas de funcionamento, o empenho de administrar uma guerra com gerenciamento e práticas de tempos de paz e a crença que os conjuntos de problemas atuais eram uma aberração ou que terminariam logo.”¹¹ Não é razoável concluir que o envio das

Falhas em áreas como a de compartilhamento de informações ou de recursos... refletem não somente a falta de um empenho comum, mas também uma postura burocrática de querer preservar o status quo.

mesmas agências ao próximo conflito alterará de alguma forma o seu comportamento à medida que competirem por recursos, talentos e crédito .

Definindo uma Atitude

Em uma zona de conflito, precisamos determinar com cuidado como o processo interagências é aplicado para evitar criar mais problemas do que soluções com a participação de agências do governo. Qualquer conflito pode incluir forças militares de outras nações, organizações multinacionais como a Otan, organizações internacionais como as Nações Unidas, organizações não governamentais, contratantes e atores transnacionais. Por causa dessa complexidade, a contribuição da nação em uma zona de conflito deveria ser, pelo menos em princípio, tão simples e coesa quanto possível. Durante as operações militares, onde vidas certamente serão arriscadas para o sucesso da missão, mesmo se a missão for de reconstruir infraestruturas em um ambiente hostil, ao órgão mais competente em treinamento, experiência e encargos precisa ser dada a liderança e a autoridade sobre as outras agências do governo se quisermos gerar unidade de esforço para uma causa comum.

Liderança Designada. Existem exemplos de sucesso para esse modelo de cessão de recursos ao principal agente qualificado. As equipes de reconstrução provincial no Afeganistão, apesar da evolução do conflito nessa área, têm mostrado um sucesso tático.¹² No Iraque, a convergência das personalidades do General Petraeus e do Embaixador Crocker e a percepção desesperada em 2007 durante o aumento da tensão produziram uma unidade de esforço. As agências enviam os seus membros para uma zona de conflito para um propósito construtivo. Uma vez que encontram uma meta comum, podem unificar seus esforços, mesmo que seja somente pela força das personalidades de seus líderes-chave e pela boa vontade dos participantes no terreno. A liderança deveria integrar deliberadamente a cadeia de comando operacional no teatro do conflito, ao invés de permitir que cada distinta entidade federal ou contratada agisse por si só.

Experiências recentes sugerem que, para possibilitar a coordenação e a concentração de esforços, é melhor consolidar o pessoal interagências em uma área de operações dentro ou adjunta a bases militares e, em alguns casos, sob a direção direta da autoridade do

Departamento de Estado e seu embaixador, ao invés de grupos individuais. Em qualquer conflito, o esforço principal é inevitavelmente conduzido pelo comando militar, tanto pela circunstância quanto pela percepção pública. Deveríamos conceber um sistema pelo qual (pelo menos durante conflitos do tipo do Título 50) organizações contribuintes do governo dos EUA devam, de fato, ceder recursos às organizações acostumadas a conduzir (e, espera-se, providas de recursos para isso) operações de grande escala (muitas vezes com o comando militar presente).

Forças especializadas. A necessidade de especialidades diversificadas deveria motivar as forças militares a revisar o seu planejamento organizacional. A letalidade do conflito convencional em grande escala levou as forças militares dos EUA a criar e manter concentrações de forças especializadas para tarefas altamente específicas. A ameaça leva as forças convencionais a criar qualificações e padrões para uma força motivada pela missão e uniformemente especializada. É como uma linha de montagem militar: cada unidade tem sua tarefa específica, em que cada membro da unidade precisa executar o que é padronizado.

O uso dessa mentalidade para construir uma ponte, por exemplo, requer uma unidade especializada de engenheiros que constroem pontes. No entanto, isso provoca a pergunta: para construir uma ponte, precisamos de uma unidade de construtores de pontes ou precisamos de um único construtor de pontes e uma unidade? O fato é que, para se construir uma ponte, não se precisa de uma unidade de engenheiros. Somente se necessita de um único engenheiro competente e uma unidade que possa executar qualquer tarefa que lhe seja dada. Os romanos não cruzaram o Rio Reno ou o Ebro com legiões de engenheiros; eles cruzaram esses rios com a criatividade e dedicação de seu legionários habituais, seguindo a instrução de um único engenheiro competente. Talvez a melhor opção fosse uma unidade de engenheiros, porém essa não é a única opção.

Hoje, mesmo as mais santificadas das missões especializadas têm mostrado que, quando o “especial” se torna “normal,” a única forma de abordar muitas tarefas é com números grandes,

convencionais. No Iraque e no Afeganistão, a maior parte do pessoal das forças militares dos EUA envolvida em treinar forças de segurança iraquianas e afegãs, para defenderem as suas próprias nações de ameaças internas, é de forças convencionais. O treinamento da defesa interna estrangeira é, por definição, uma tarefa operacional básica, e era em uma determinada época a mais sagrada para as operações especiais.¹³ No entanto, mesmo operações especiais precisam ser flexíveis, quando uma operação particular em questão se torna menos especial e mais corriqueira. O Marechal-de-Campo Visconde Sir William Slim, que comandou a mais longa campanha aliada contínua na Segunda Guerra Mundial e sob cujo comando as operações especiais em grande escala começaram de fato, expressou o paradoxo da seguinte maneira: “Qualquer batalhão de infantaria bem treinado deveria ser apto a fazer o que um comando pode fazer; no 14º Exército, eles podiam e o fizeram. Esse culto de forças especiais é tão lógico como formar um Corpo Real de Escaladores de Árvores e dizer que a nenhum soldado que não usasse um chapéu verde com um ramo de folhas de carvalho se esperaria que subisse em uma árvore.”¹⁴

As forças militares precisam visualizar o seu pessoal militar como o principal pessoal capaz, por virtude de sua cultura militar, de trabalhar eficientemente junto em uma tarefa desejada – e depois como especialistas; ou como o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA se considera: “Cada Fuzileiro Naval é um fuzileiro.” Especialidades diversificadas podem consequentemente significar somente uma única fonte de especialização, por exemplo, um agente do FBI trabalhando com uma unidade de infantaria e uma unidade disciplinada (que sabe o que faz e dessa forma sabe o que necessita), para estarem aptos a reagir. A relutância natural das agências governamentais em serem usadas como parceiras de organizações militares é vista em circunstâncias internas devido à separação de poderes, porém, essa separação não se aplica no meio de um conflito no exterior, e é esse tipo de ambiente que requer pessoal militar armado em vez de uma polícia federal doméstica.

Da mesma forma, as Forças Armadas dos EUA podem olhar para exemplos históricos no

intuito de se ter ideias de como lidar com os problemas de hoje. Por exemplo, no passado, as Forças Armadas operaram uma escola de governo militar em conjunto com a University of Virginia.¹⁵ Essa escola provia o tipo de conhecimento necessário no Iraque em junho de 2003, onde as forças da coalizão eram virtualmente a única autoridade organizada existente e em contato com a população. Conceitualmente, há uma série de questões que a imposição de um governo militar à outra nação suscita quanto a interpretações modernas do Direito Internacional e à aplicação da lei. Por outro lado, ter um grupo de pessoas treinadas que estudaram em tal escola poderia ter ajudado a uma organização como a Autoridade Provisional da Coalizão em 2003.

Conclusões

Os planejadores militares precisam permanecer cautelosos quanto à aplicação do processo interagências. Se a Autoridade Provisional da Coalizão é o melhor exemplo de um conflito recente, então o processo interagências tem uma longa evolução pela frente até que se torne útil. Os perigos de se usar um conceito não testado em conflitos são claros; o custo dos erros é pago com vidas. Por essa razão, o Comando de Forças Conjuntas dos Estados Unidos eliminou os aspectos mais presunçosos das operações baseadas em efeitos, nas quais certos

proponentes reivindicavam tanto uma mudança na natureza da guerra quanto a capacidade de prever o comportamento humano coletivo por meio de um planejamento de estado-maior.¹⁶ A doutrina não foi erradicada; de certa forma, foi redefinida.¹⁷ Do mesmo modo, a hora chegou para definir mais especificamente como pretendemos aplicar o processo interagências no conflito.

Por causa da natureza da guerra, aquelas agências mais competentes no cumprimento da missão precisam ter o encargo geral da tarefa. Na maior parte dos conflitos, são as Forças Armadas. Porém, em alguns casos, o Departamento do Estado é o elemento de liderança óbvio e as Forças Armadas o apoio. A equipe da Marinha e a do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, pela sua natureza expedicionária, e muitas vezes as Forças Especiais, estão bem acostumadas a se reportar diretamente a um embaixador. Em princípio, especialmente durante um conflito, a especialidade interagências deveria ser colocada dentro da cadeia de comando unificada no teatro de operações. As forças militares em particular precisam ter uma visão mais flexível das tarefas apropriadas para fazer o melhor uso dessa especialidade, empregando o trabalho criativo de seus soldados, marinheiros, aviadores e fuzileiros navais. Somente dessa forma poderá o processo interagências se tornar um paradigma eficaz nas ferramentas da Nação.**MR**

REFERÊNCIAS

1. Veja, por exemplo, o Relatório da Comissão 9/11, o Relatório da Comissão de Inteligência e o Relatório Robb-Silberman para o Presidente.
2. Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, *United States Marine Corps Vision and Strategy 2025* (Washington, DC: Government Printing Office [GPO], July 2008), p.17.
3. Departamento de Defesa, *The National Defense Strategy of the United States 2008*, (Washington, DC: GPO, June 2008), p.18.
4. Veja o site da Otan para definições, disponível em: < www.nato.int/cps/en/SID-2ACD72B2-2ACFADED/natolive/topics_51633.htm> (27 de maio de 2009).
5. Great Britain, The UK Delegation to NATO, Foreign and Commonwealth Office, *Comprehensive Approach, 2008-2009*, disponível em: <<http://uknato.fc.gov.uk/en/uk-in-nato/comprehensive-approach>> (13 de maio de 2009).
6. A referência ao Título 50 é o U.S. Code, "War and the National Defense, 193, Subtitle A, Chapter 8, Defense Agencies and Department of Defense Field Activities."
7. The Central Intelligence Agency, *The World Fact Book 2008*, disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html#Geo>> (9 de março de 2009).
8. Joint Publication (JP) 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, incorporating chg. 1 (Washington, DC: GPO, 20 March 2009), I-3.
9. U.S. Army Field Manual (FM) 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency* (Washington DC: GPO, December 2006), 1-1, para. 1-1.
10. HOFFMAN, Frank, "Hybrid Warfare and Challenges", *Joint Forces Quarterly* 52 (2009): p.34.
11. GATES, Robert "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age", *Foreign Affairs* (January-February 2009). O secretário estava se referindo a uma obra de Robert Komos durante o conflito do Vietnã intitulada *Bureaucracy Does its Thing*.
12. Veja, por exemplo, MANSAGER, Tucker B. "Interagency Lessons Learned in Afghanistan", *Joint Forces Quarterly* (1st Qtr 2006); ou U.S. Agency for International Development, "USAID PRT-QIP" disponível em: <<http://afghanistan.usaid.gov/en/Activity.91.aspx>> (27 de maio de 2009).
13. JP 3-05, *Doctrine for Joint Special Operations* (Washington, DC: GPO, 17 December 2003) para. 4.
14. SLIM, William, *Defeat into Victory: Battling Japan in Burma and India, 1942-1945* (New York, Cooper Square Press, 1956), p.547.
15. Veja por exemplo, BANKUS, Brent C. e KIEVIT, James, "The Army and Marines and Military Government", *Small Wars Journal* on-line, disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/documents/bankuskievit.doc>> (28 de maio de 2009).
16. DEPTULA, BG David A. USAF, *Effects Based Operations: Change in the Nature of Warfare*, Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Series, Arlington, VA, 2001.
17. MATTIS, General James L. USMC, "Commander's Guidance for Effects Based Operations", *Joint Forces Quarterly* (4th Quarter 2008), p.105.