

Definição das Operações Integradas

Richard D. Downie

Diretor, Centro de Estudos Hemisféricos da Defesa

Se a linguagem não for correta, o que se diz não é o que se pretende dizer; se o que se diz não é o que se pretende dizer, o que deve ser feito deixa de ser feito, se o que deve ser feito deixa de ser feito, a moral e as artes decaem, se a justiça se desbarata, as pessoas ficam entregues ao desamparo e à confusão. Não pode, portanto, haver arbitrariedade no que se diz. É isso que importa, acima de tudo.

—Confúcio

Confúcio destaca que a falta de uma linguagem clara gera confusão e, possivelmente, conseqüências desastrosas. A medida em que as operações militares, interagenciais e multinacionais se tornam mais complexas e integradas, precisamos falar claramente o que queremos dizer. Neste aspecto, o Presidente do Estado Maior Conjunto, General Richard Myers, da Força Aérea dos EUA, deu um importante passo ao esclarecer alguns termos, embora este artigo demonstre a necessidade de maiores providências. O General Myers destacou que operamos em frentes não militares, que atravessam fronteiras, envolvendo a polícia, a diplomacia e as finanças, e que precisamos “transformar nossa aptidão militar, evoluindo das operações conjuntas para as operações integradas [ênfatisando este ponto]”.¹ Ele também menciona o requisito de padronização em toda a força conjunta para maximizar a eficácia. A primeira coisa, e talvez a mais simples de padronizar, é a terminologia que usamos para definir conceitos operacionais importantes, embora talvez pouco específicos. No passado, tínhamos vagamente definido como são consideradas as *operações interagenciais*. Mas o que são as *operações integradas*? e, nesse caso, o que são as operações interagenciais? As diferenças características são importantes, visto que cada vez, com maior freqüência, realizamos operações que incluem a contrapartida de organismos não-governamentais e governamentais dos EUA, da indústria privada e, talvez o mais importante, de parceiros de países aliados e organizações internacionais.

Visando a padronização procurada pelo Presidente, este trabalho apresenta uma taxonomia de termos para descrever os diversos tipos de operações interagenciais e integradas. O propósito é gerar um debate sobre como padronizar a maneira com a qual definimos e nos referimos às tais operações. O corpo docente do Centro de Estudos

¹ Richard B. Myers, “A Word from the Chairman,” *Joint Force Quarterly*, nº 37 (abril de 2005), p. 5.

Definição das Operações Integradas

Hemisféricos da Defesa na National Defense University elaborou os termos. Baseamos a nossa abordagem mais na diferenciação e na categorização das entidades participantes do que no objetivo funcional de uma operação (tais como manutenção de paz, socorro em desastres, ou contraterrorismo).

QUADRO 1: Taxonomia Proposta

<u>Termo Proposto</u>	<u>Nacional</u>	<u>Internacional</u>
Operações Conjuntas	Operações soamente militares, Com diferentes armas (1 País)	
Operações Combinadas		Operações soamente Militares, mais de um país
Operações Interagenciais Federais	Agencias Mil + Federais	
Operações Interagenciais Internas	Mil + Fed+ Estaduais + Municipais	
National Integrated Operations	Mil +Fed + Estaduais + Municipais +ONG+ Setor Privado	
Combined Integrated Operations		Agencias Mil+ Gob. Nac Mais de um país
Multinational Integrated Operations		Mil +Nac + Estaduais + Municipais +ONG+ OGI + CMN, mais de um país

Taxonomia dos Termos

Operações conjuntas, operações combinadas. As explicações da taxonomia começam com termos básicos sobre os quais devemos concordar para, depois, continuarmos com os mais controvertidos. A maioria dos membros da comunidade de defesa e segurança reconhece e usa rotineiramente os termos *conjunto* e *combinado*. O Departamento da Defesa dos EUA (DoD), no seu Dicionário de Termos Militares e Correlatos (*Dictionary of Military and Associated Terms*), define *operações conjuntas* como operações realizadas por forças conjuntas ou por forças de distintas armas operando juntas. A definição significa ações das forças armadas de um único país. Por exemplo, a operação *Causa Justa* no Panamá em 1989 foi uma operação conjunta onde participaram, num esforço coordenado, o Exército, a Marinha, a Força Aérea e os Fuzileiros Navais. O dicionário

Definição das Operações Integradas

do DoD se refere às operações combinadas como aquelas realizadas por forças armadas de duas ou mais nações aliadas, operando juntas no cumprimento de uma única missão. A Operação *Tempestade no Deserto* em 1991, destinada a expulsar as forças iraquianas do Kuwait, foi considerada uma operação combinada, visto que uma coalizão de forças dos Estados Unidos, da Europa, do Oriente Médio e de outras regiões participou dela.

Operações interagenciais. A falta de precisão começa pelo uso do termo *operações interagenciais*, que para mim serve como um chavão para se referir a vários tipos de operações que deveriam ser definidas separadamente. O termo *operações interagenciais* sugere operações das quais participam diversas agências; sem maiores explicações, poderia se supor o entendimento de quais são os participantes ou as agências envolvidas. De fato, duas pessoas poderiam se envolver numa discussão com impressões muito diferentes. O que uma determinada operação inclui ou não inclui não está claro. O destinatário deve formular perguntas adicionais. A divergência entre o que diz cada orador pode ser acentuada se eles forem da mesma força ou até se representarem duas forças operando no mesmo estado maior. Contudo, quando um oficial das forças armadas dialoga com sua contraparte no Departamento do Estado ou da Justiça há grandes possibilidades de erros de interpretação. Essa possibilidade aumenta muito quando se fala com um colega internacional de hierarquia equivalente.

Operações interagenciais federais. Um colega das forças armadas contestou a minha afirmação, de que o termo *operações interagenciais* é vago, manifestando que os oficiais do estado maior conjunto têm uma interpretação comum da expressão e a usam de forma rotineira. Sem perder a chance, definiu as operações interagenciais como aquelas das quais participam duas ou mais agências federais dos EUA, o que seria uma resposta válida. Claramente, uma operação interagencial pode envolver somente agências federais. Vejamos o exemplo de uma operação anti-drogas para impedir que uma embarcação suspeita de narcotráfico se movimente pelo Caribe rumo ao litoral dos EUA. Um sistema aerotransportado de alerta antecipado e controle da Força Aérea ou avião P-3 da Marinha podem identificar uma embarcação suspeita e passar as informações para a Central de Operações da Força-Tarefa Conjunta Interagencial Sul (JIATF-S). A Alfândega dos EUA, o Departamento da Justiça e outras agências federais que participam da central de operações podem enviar um navio da Guarda Costeira ou da Marinha para interceptar a embarcação. Se drogas forem encontradas elas serão apreendidas pelos agentes da lei ou pelos oficiais da Guarda Costeira que prendem os traficantes. Tais operações interagenciais são realizadas com frequência na JIATF-S, uma verdadeira força-tarefa interagencial baseada em Key West, Flórida, sob o comando de um Almirante da Guarda Costeira, bem como em diversos outros locais todos os dias. De acordo com a definição do meu colega, as operações interagenciais podem envolver ou não as forças armadas. Deve-se esclarecer que a taxonomia na tabela refere-se às operações das quais participam somente agências do governo dos EUA, como *operações interagenciais federais*.

Operações interagenciais internas. Contudo, muitas vezes, podem ser denominadas operações interagenciais as que envolvem autoridades estaduais e municipais, bem como entidades federais. Por exemplo, existem nos EUA 16 forças-tarefa conjuntas antiterroristas que unem as iniciativas e a inteligência disponível para as forças

Definição das Operações Integradas

armadas e os organismos policiais federais, estaduais e municipais.² A finalidade é permitir que essas forças-tarefa previnam ou reprimam mais efetivamente ameaças e atividades terroristas. Então, como diferenciar aquelas operações das quais participam somente agências federais daquelas nas quais participam também autoridades estaduais e municipais? A nossa taxonomia descreve as operações das quais participam entidades nos níveis federais, estaduais e municipais, como *operações interagenciais internas*.³

Operações integradas. Reconhecendo a necessidade de proporcionar maior precisão à descrição das diversas operações, o General Myers cunhou o termo *operações integradas*. Após introduzir o termo *enhanced jointness* (ação conjunta otimizada), posteriormente ele definiu as operações integradas para enfatizar a participação de entidades não ligadas às forças armadas:

O termo joint (conjunto) foi usado numa ocasião para se referir a várias forças armadas operando em conjunto. Isto constitui o ponto de partida. Muitos serviços, agências federais, países aliados e as suas agências governamentais, corporações e ONGs devem cooperar para cobrir o amplo espectro das operações militares, das operações de manutenção de paz, passando pelos confrontos até a transição para uma paz duradoura.⁴

Esta distinção é útil. Contudo, a questão surge em quando e como as operações interagenciais se desenvolvem para se tornar operações integradas. Ou seja, onde começam as operações integradas e terminam as operações interagenciais? Uma divisão óbvia seria entre as operações onde participa um país e aquelas onde participam mais de um.

Operações integradas nacionais. Enquanto a estrita definição de operações integradas do General Myers está focada nas operações multinacionais, precisamos também diferenciar e descrever operações envolvendo muitos participantes desiguais dentro dos limites de um país. As operações de socorro que se seguiram ao Furacão Andrés, na Flórida, em 1992, envolveram entidades policiais e de atendimento emergencial federais, estaduais e municipais, as forças armadas, a Guarda Costeira e ONGs tais como a Cruz Vermelha, sem esquecer as empresas privadas e igrejas em todo o país. Para diferenciar operações integradas dentro de uma nação daquelas que envolvem vários países, a nossa taxonomia destaca as *operações integradas nacionais* das *operações integradas multinacionais*.

² Observe-se que o uso do termo conjunto (*joint*) neste exemplo de forças-tarefa conjuntas antiterroristas não é consistente com o uso nas forças armadas que, mais uma vez, enfatiza o requisito de padronização em todos os participantes.

³ Embora a Lei do Pessoal Intergovernamental (Intergovernmental Personnel Act) use o termo operações intergovernamentais (*intergovernmental operations*) para descrever atividades das quais participam governos nos níveis federal, estadual e municipal, esta frase não consegue distinguir variantes de governos internos municipais, estaduais, regionais e provinciais de governos de nações soberanas.

⁴ Richard B. Myers, "A Word from the Chairman," *Joint Force Quarterly*, nº 36 (janeiro de 2005), 10.

Definição das Operações Integradas

Operações integradas combinadas. Algumas pessoas da comunidade da defesa e da segurança usam *conjunta, interagencial, multinacional* para descrever um tipo de operação que também se enquadra na categoria de *operação integrada*. Esta variante envolve várias forças armadas e entidades governamentais de mais de um país soberano, porém não ONGs. Um exemplo disto seria a Missão de Observadores Militares Equador – Peru. Esta iniciativa multinacional de manutenção de paz ajudou a resolver um conflito de fronteira que surgiu entre o Peru e o Equador em 1995. Representantes das forças armadas e dos ministérios das relações exteriores e da defesa da Argentina, do Brasil, do Chile e dos EUA monitoraram e coordenaram esta proeza inovadora. Enquanto a nossa taxonomia poderia ter usado *conjunta, interagencial, multinacional* por uma questão de consistência, para identificar claramente esta variante de operação integrada, escolhemos o termo *operação integrada combinada*.

Operações integradas multinacionais. A definição de operações integradas do General Myers realmente se refere a uma operação multinacional. Um ótimo exemplo é a operação internacional de socorro em resposta ao tsunami do Sudeste Asiático que ocorreu no final de 2004. Esta iniciativa envolveu forças armadas e agências governamentais de várias nações, agências não governamentais, tais como a Cruz Vermelha Internacional, a OXFAM e a CARE, organizações governamentais internacionais (IGOs), incluindo as Nações Unidas e os parceiros da indústria privada que ofereceram ajuda e suprimentos. A reconstrução de pós-guerra no Iraque, também chamada de *operação de estabilização e apoio*, enquadra-se também nesta categoria. Além das forças armadas de vários países da coalizão que executam uma diversidade de tarefas, as agências governamentais, tais como os Departamentos de Estado, de Justiça e de Defesa dos EUA trabalham com suas contrapartes iraquianas nos níveis nacional, regional e municipal. IGOs tais como as Nações Unidas participam com assistência às eleições, enquanto muitas empresas multinacionais assumem tarefas que vão do conserto de maquinário petrolífero até a construção e reparação de prédios, estradas, redes elétricas e outros projetos de infra-estrutura. Resumindo, a nossa taxonomia denomina o que o General Myers chamaria de *operação integrada* como uma *operação integrada multinacional*.

Voltando à citação inicial, Confúcio nos aconselha a evitar as afirmações arbitrárias. Nesse sentido, e levando em conta a iniciativa do General Myers de obter uma padronização, esta dissertação procura provocar o debate sobre como descrever mais precisa e eficientemente as atuais operações não tradicionais. Embora tenhamos tentado captar a diversidade de operações interagenciais e integradas com base nos participantes envolvidos, existem outras maneiras de abordar essa categorização. Além disso, haverá discordância nos termos. Alguns podem questionar se uma categoria separada seria justificada quando faltarem um ou mais participantes num tipo de operação.⁵ Tais questões e os debates que elas geram irão ajudar a obter maior

⁵ Em outras palavras, o fato de uma organização não governamental ou governamental internacional não participar significa que a atividade não é uma operação multinacional integrada?

Definição das Operações Integradas

precisão sobre como a comunidade da defesa e da segurança interpreta e discute as operações interagenciais e integradas. À medida que o termo do Presidente *operações integradas* reflete a crescente participação de diversas entidades nacionais e internacionais, cada vez é mais importante obter maior clareza para criar melhor compreensão, unidade e interoperabilidade com as contrapartes interagenciais, não governamentais e estrangeiras.