



*STROS DE DEFENSA DE*

## LINHA TEMÁTICA C

### **MODERNIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DA DEFESA**



*STROS DE DEFENSA DE*

## SUBTEMA I

**FORTALECIMENTO INSTITUICIONAL DOS MINISTÉRIOS DE DEFESA:  
GESTÃO CIVIL E COOPERAÇÃO INTERMINISTERIAL A NÍVEL  
REGIONAL E SUB-REGIONAL**

**RELATOR:** EEUU  
**CORRELATOR:** PANAMA  
**MODERADOR:** BOLIVIA



# **“Melhores Práticas” para o Fortalecimento de Ministérios de Defesa e Cooperação Regional**

*Dr. Richard D. Downie*

## *1. Introdução*

Como Diretor do Centro de Estudos de Defesa Hemisférica (CHDS), uma instituição fundada como resultado das reuniões iniciais dos Ministros de Defesa das Américas (DMA), vejo com prazer a oportunidade de partilhar percepções sobre o fortalecimento dos Ministérios de Defesa e sobre a cooperação interministerial em nível regional e sub-regional.

Já na primeira Reunião Ministerial sobre a Defesa em Williamsburg, estado da Virgínia, EUA, em 1995, estava em pauta o fortalecimento dos ministérios de defesa. Àquela época, a maioria dos países do Hemisfério já havia feito a transição para a democracia representativa, mas eram poucos os civis que tinham adquirido experiência na direção e gestão das forças de defesa e segurança. Na realidade, a maioria dos civis encontrados em ministérios da defesa — quando existiam — portava “crachá de visitante”. De um modo geral, os governos autoritários não viam a necessidade de funcionários civis que influenciassem o setor da defesa e segurança; e, logicamente, os profissionais civis, que não tinham ocasião para gerir o setor de segurança, evitavam os estudos sobre a defesa.

Por outro lado, as circunstâncias do governo autoritário não expunham os chefes militares às práticas normalmente estressantes de uma sociedade democrática vibrante; por exemplo, a tramitação de reivindicações, a solução de disputas, a tomada de decisões, a alocação de recursos e o desenvolvimento e implementação de políticas. Assim, tanto os líderes civis quanto os militares tinham muito que aprender sobre a forma de alcançar objetivos nacionais em um sistema democrático.

Embora o ambiente de segurança e defesa nesta região tenha mudado consideravelmente, o fortalecimento dos ministérios da defesa continua a ser uma preocupação comum a quase todas as democracias. Hoje em dia, a ampla variedade de responsabilidades e tarefas que recaem sobre o ministério da defesa incluem, entre outras: a distribuição dos corretos papéis e missões para o pessoal civil e militar entre o ministério e as forças armadas; o desenvolvimento de uma estratégia de defesa para apoiar a política de segurança em nível nacional; alocação dos sempre escassos recursos de defesa (inclusive desenvolvimento e coordenação da parte da defesa no orçamento nacional e alocação de recursos entre o ministério e cada um dos serviços armados) para implementar a política e estratégia de defesa; comunicações estratégicas e relações públicas; gestão de sistemas de inteligência legítimos e efetivos; coordenação interministerial; aquisições de defesa; decisões sociais referentes às forças armadas; controle e supervisão; emprego e normas de lançamento de forças em combate; e por último — aspecto não menos importante —,



o estabelecimento de indicadores e medidas de desempenho da eficácia na monitoração do progresso rumo à consecução dos objetivos de defesa.

Além desta longa série de responsabilidades, os ministérios da defesa enfrentam hoje novos desafios em circunstâncias altamente ambíguas, e muitas vezes enfrentam um maior número de missões com menos recursos. Neste novo ambiente, como fortalecer um ministério da defesa?

Para responder a esta pergunta, é preciso primeiro tratar de outra, que é “Fortalecer um ministério da defesa para fazer o quê?” Eu afirmo que fortalecer um ministério da defesa quer dizer melhorar sua eficácia e eficiência, aumentando sua capacidade de cumprir as responsabilidades de segurança e defesa do país.

Com essa finalidade, é minha opinião que a primeira tarefa na modernização e fortalecimento de um ministério da defesa é alcançar um correto entendimento dos papéis e responsabilidades comuns, complementares, do pessoal civil e militar envolvido no ministério e do setor da defesa e segurança. Em seguida, ofereço um conjunto de melhores práticas que nós, no CHDS, observamos ter ajudado a elevar a eficiência e eficácia de ministérios da defesa não só na região mas também em países de todo o mundo. Finalmente, abordo o problema da cooperação regional entre ministérios de defesa.

## **2. Papéis e Responsabilidades Civis e Militares Compartilhados na Gestão da Defesa e da Segurança em Sociedades Democráticas**

Há muito se entende que os importantes papéis civis e militares compartilhados na gestão do setor de segurança, integram a segurança que se espera ser prestada pelo Estado aos cidadãos, como bem público. A famosa frase de Carl Von Clausewitz, “A guerra é uma continuação da política por outros meios”,<sup>1</sup> põe em relevo o conceito de que a força militar é simplesmente um meio concebido para alcançar um fim político resultante de um processo político.<sup>2</sup> Referindo-se ao significado do controle dessa força militar, o sociólogo Max Weber lembra que um governo precisa exercer um monopólio sobre o uso legítimo da força.<sup>3</sup>

Quando o agente dessa força legítima age para levar a cabo missões de segurança ou defesa coerentes com as ordens da liderança democraticamente eleita, que presta contas ao povo do Estado, diz-se que o sistema de segurança funciona corretamente. Em uma democracia, os dirigentes eleitos são uma expressão da vontade do eleitorado; as políticas

<sup>1</sup> Carl Von Clausewitz, *On War (Vom Kriege)*. trad. O. J. Matthijs Jolles, nota del autor, p. xxix (1943). Publicado originalmente en 1833.

<sup>2</sup> Corbett, Julian Stafford. Some Principles of Maritime Strategy. London: Brassey's Defense. 1998, p. 27.

<sup>37</sup> Weber hizo esta famosa observación como concepto político en su discurso de 1918, *Politik als Beruf* (“La política como vocación”).



nacionais elaboradas por esses dirigentes são uma expressão da vontade do eleitorado. A implementação, pelos militares, de uma política de segurança nacional, constitui a expressão legítima da vontade do eleitorado. Por outro lado, quando uma força armada se envolve com o processo político e toma iniciativas independentes da autoridade civil, tais ações não integram a segurança nem são legítimas em termos do funcionamento efetivo de uma sociedade democrática.

Em essência, o fortalecimento de um ministério de defesa reforça o setor da defesa do governo democrático que respalda e a que pertence. Os regimes autoritários tentam fortalecer as instituições por decreto, sem atentar para os valores democráticos. Em consequência, suas instituições sofrem crises periódicas de legitimidade, que só fazem enfraquecer a sua posição como expressão da vontade nacional. Nossa experiência nesta região nos mostrou que, nos regimes democráticos, a boa governança e gestão do setor da defesa e segurança constituem pré-condições integrantes da paz, estabilidade, desenvolvimento e prosperidade — e que o oposto tem sido, em geral, uma barreira à democracia e ao Estado de Direito.<sup>4</sup>

Em reuniões anteriores de Ministros da Defesa das Américas (DMA), enfatizou-se o princípio de que o nível decisório mais alto no setor da defesa e segurança deveria resultar de um processo político em que os dirigentes militares de alta patente assessorariam as autoridades civis eleitas e legalmente constituídas. Na Sexta DMA, realizada em Quito em 2004, os delegados manifestaram seu compromisso com “o princípio da subordinação das forças armadas ou de segurança pública à Constituição e às autoridades civis legalmente constituídas de seus Estados. ...” Analogamente, os delegados à DMA de 2002, em Santiago do Chile, afirmaram “a importância do princípio da subordinação constitucional das forças armadas e de segurança às autoridades civis legalmente constituídas de nossos Estados. ...”

### **3. O Fortalecimento dos Ministérios da Defesa: Melhores Práticas**

Desta perspectiva, quero destacar algumas **melhores práticas**, colhidas em quase uma década de extensa experiência no CHDS, trabalhando com ministérios da defesa de todo o Hemisfério e em pesquisas e estudos de ministérios em outras partes do mundo.

## *O Ministério da Defesa na Cadeia de Comando Nacional*

Um elemento crucial — de fato fundamental — no fortalecimento de um ministério de defesa relaciona-se com a autoridade legal do ministro na cadeia de comando nacional. No CHDS observamos que, nos ministérios da defesa onde o ministro tem um papel claramente definido na cadeia de comando, subordinado ao presidente ou ao executivo nacional, o ministério pode exercer com mais eficácia as funções necessárias para implementar e supervisionar cabalmente a direção e administração das forças armadas.

<sup>4</sup> Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces, "Strategy Paper 2005-2008", p. 1



Investido com a autoridade adequada, o ministro da defesa pode exercer controle imediato sobre a política referente à força armada, e sua tarefa primordial vem a ser o gerenciamento do setor de defesa, de modo que proteja as forças armadas da política partidária. Concentrando-se internamente na gestão, o ministério da defesa proporciona um espaço direto para o presidente, sem ter de concorrer por atenção com outros ministérios ou agências. Neste particular, o ministério da defesa pleiteia os requisitos institucionais legítimos das forças armadas, implementando ao mesmo tempo as políticas do presidente para a segurança nacional. Uma gestão eficiente do ministério pode também reduzir conflitos com organizações civis de fiscalização, como tribunais, o legislativo nacional e agências de monitoração dentro do poder executivo.

Ademais, o ministro da defesa pode e deve facilitar e reforçar a ação conjunta dos serviços militares para levar a cabo missões chaves. O(a) ministro(a) pode assegurar que o(s) serviço(s) militar(es) mais adequado(s) para determinadas tarefas as realizem. Ele ou ela pode também enfatizar e aperfeiçoar a comunicação, coordenação e integração dos esforços conjuntos de vários serviços militares, para levar a cabo suas tarefas do modo mais eficaz e eficiente. Ademais, o(a) ministro(a) pode ajudar a superar interesses provincianos do serviço, atuando como árbitro neutro. Essas tensões internas do serviço ocorrem quando várias forças armadas buscam adquirir programas chaves para serviços específicos, competindo por recursos escassos no processo de elaboração do orçamento da defesa. Na França e na Alemanha, a arbitragem no nível ministerial resultou em abordagens mais eficientes em termos de custo, como a consolidação de serviços médicos e hospitalares. Igualmente, por intervenção do ministério, o Equador e outros países eliminaram a duplicação permitindo, por exemplo, que um único serviço ministrasse treinamento aerotransportado a todos os outros.

Por outro lado, ali onde a figura do ministro da defesa não está definida legalmente na cadeia de comando, o ministério é relegado a um papel antes de coordenação e de formação de consenso entre os serviços militares e o comando conjunto. Mesmo com um comando conjunto para coordenar os serviços, tal situação coloca o presidente ou executivo nacional na posição de um árbitro civil, papel desempenhado mais comumente pelo ministro da defesa.

Nos casos em que o(a) ministro(a) não é colocado(a) na cadeia de comando com autoridade para supervisionar a força armada, ele ou ela não pode desempenhar um papel plenamente engajado e integrado na supervisão e fiscalização de aspectos chaves do processo decisório relativo às políticas e operações que envolvam as forças armadas. O esforço de reforma no Chile é um excelente exemplo de uma iniciativa para empreender mudanças estruturais que garantam ao ministro da defesa a possibilidade de desempenhar um papel ativo, correto e integrado na gestão do setor da defesa. Nestas reformas, por exemplo, o ministro da defesa recebeu poderes exclusivos para convocar as reuniões do estado-maior das forças armadas e foi designado para presidi-las, além do que foi nomeado membro permanente do Conselho de Segurança Nacional.



### ***Definição de Papéis Corretos para o Pessoal Civil e Militar***

Outro elemento essencial para o fortalecimento de um ministério da defesa é uma clara delimitação e articulação das competências civis e militares dentro da grande estrutura organizacional do ministério e das forças armadas. Tanto o componente civil, que inclui nomeações políticas e funcionários de carreira equivalentes, como membros das forças armadas, devem entender e abraçar seus respectivos papéis como elementos necessários de um setor da defesa eficaz e eficiente.

Quase todos os países democráticos definem de formas distintas uma combinação própria de missões e tarefas que imaginam para suas forças de defesa e de segurança, e a forma de organizar, desdobrar e alocar tarefas de gestão da defesa e segurança — influenciados pela distinta história, cultura e tradições de cada país.<sup>5</sup> Neste contexto, porém, o pessoal civil pode ser mais adequado para algumas funções desempenhadas por um ministério da defesa, enquanto outras são mais adequadas ao pessoal militar. O conceito de “responsabilidade compartilhada” do Professor Douglas Bland ajuda a fazer esta distinção.<sup>6</sup> Nos termos deste conceito, os dirigentes civis mantêm uma direção adequada dos militares ao reconhecer o papel militar na defesa nacional, fixando princípios, regras, normas e procedimentos decisórios em áreas como doutrina militar, disciplina, planejamento operacional e organização interna, promoção abaixo da patente de general ou oficial-general da armada, e diretivas táticas para unidades em operação. As autoridades civis elaboram políticas referentes à consecução de metas nacionais, à alocação de recursos e ao uso da força.<sup>7</sup> Outra consideração é que uma burocracia civil profissional pode ajudar a garantir continuidade e memória institucional, enquanto os militares fazem um rodízio pelos cargos do ministério da defesa.

### ***Aumentar a Confiança e a Autoconfiança entre o Pessoal Civil e Militar***

Aumentar a confiança e a autoconfiança entre o pessoal civil e militar dentro do sistema de instituições da defesa pode soar como um lugar-comum, mas a consecução deste objetivo é um passo altamente eficaz para o fortalecimento de um ministério da defesa. Em termos gerais, os eventos históricos ocorridos em praticamente todos os países da região contribuíram para a persistência de suspeitas entre grupos militares e civis; é imprescindível superar estas suspeitas a fim de conquistar a confiança e autoconfiança necessárias para salvaguardar a segurança nacional de modo realmente integral. Construir a confiança e autoconfiança entre o pessoal civil e militar é, de certa forma,

<sup>5</sup> Según el Documento de consenso de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito, 2004, párrafo 5, cada Estado tiene el derecho soberano de establecer sus propias prioridades para la defensa y la seguridad nacionales y formular estrategias, planes y acciones para abordar las amenazas a su seguridad dentro de su marco jurídico.

<sup>6</sup> Douglas Bland, “A Unified Theory of Civil-Military Relations”, *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 1, Fall 1999, p. 9

<sup>7</sup> Bland, op. cit., p. 20.



uma atividade intimamente relacionada com a atividade de pôr em prática os pontos mencionados anteriormente, relacionados ao conceito da responsabilidade compartilhada e à definição de papéis e responsabilidades corretos para o pessoal civil e militar.

Muito embora cada país defina as responsabilidades do ministério e dos serviços armados de maneira diferente, a aplicação do conceito de responsabilidade compartilhada, quando alcançada judiciosamente, reforça a confiança e a autoconfiança entre seus membros civis e militares, de modo que, dentro do ministério, cada indivíduo entende os papéis e responsabilidades de suas contrapartes civis e militares. Ademais, os membros do ministério da defesa, além de promover o entendimento e orientação, devem acionar essa organização e plano estrutural para aperfeiçoar a comunicação e a coordenação, e alcançar uma implementação efetiva das tarefas do ministério. De uma perspectiva interna da organização, montar uma equipe competente e altamente apta para o ministério da defesa, que cumpra suas responsabilidades com o padrão mais elevado, gera uma tremenda confiança e autoconfiança entre os membros civis e militares da equipe.

De uma perspectiva mais ampla, outra chave para a criação de confiança e autoconfiança dentro do ministério da defesa tem a ver com o entendimento e percepção do público

sobre a legitimidade e o nível de competência e realizações da equipe do ministério. O ministério da defesa ganha considerável autoconfiança, internamente e entre outros elementos do governo, quando a sociedade civil, o Congresso e os dirigentes eleitos do país reconhecem que o setor da defesa e segurança cumpre eficaz e eficientemente os devidos papéis a ele confiados.

## ***Estrutura Organizacional Efetiva com Clara Cadeia de Comando e Prestação de Contas***

Evidentemente, esta divisão correta de trabalho civil e militar aplica-se também ao desenvolvimento de uma estrutura organizacional eficiente e efetiva dentro do ministério da defesa. Tal estrutura deve refletir a capacidade do ministério para assegurar prestação de contas no tocante à qualidade e conclusão dessas tarefas, que levam à segurança e defesa do país. O desenvolvimento de uma estrutura organizacional correta não pode ser deixado ao acaso. O ministério da defesa pode e deve avaliar a capacidade de sua equipe, do ponto de vista tanto organizacional quanto funcional, para realizar as tarefas específicas a seu cargo. Como o Presidente Álvaro Uribe mostrou na Colômbia, nos últimos anos, o nexo entre cadeia de comando e prestação de contas é relevante para a eficácia tanto política quanto operacional.

## *Desenvolvimento Profissional*

Outra importante ferramenta para fortalecer um ministério da defesa é a educação e desenvolvimento profissional de todo o pessoal sob sua responsabilidade. Em grande medida, uma instituição não pode ser mais forte do que as pessoas que a compõem.



Contar com uma equipe ministerial composta de profissionais civis e militares competentes, bem treinados, é crítico para o funcionamento efetivo do ministério. Mas todos nós reconhecemos que, em muitos países, o ministério da defesa é uma entidade relativamente nova, não só na burocracia nacional mas também para a sociedade civil.

Graças a seus anos de serviço e experiência, o pessoal militar conta em geral com amplo conhecimento técnico sobre a liderança e o emprego de forças para implementar tarefas designadas. Ao assumir cargos chaves, muitos civis encarregados de responsabilidade pela direção, supervisão e controle das forças armadas, freqüentemente carecem desse tipo de conhecimento técnico, e dependem nesta área do assessoramento e conselho de seus colegas uniformizados. Como já se observou, este papel da assessoria militar é um elemento positivo no relacionamento civil-militar. Para assegurar a neutralidade política das forças armadas, a liderança civil é normalmente responsável e mais adequada para se empenhar no processo político relacionado com a definição de objetivos a serem alcançados por suas forças armadas, com os planos para alocar recursos escassos, a exposição de requisitos da defesa ao Congresso e com a atuação como pontos de prestação de contas perante os cidadãos, como repartições com autoridade para agir pelo Chefe do Governo. Como Clausewitz nos recorda, as linhas mestras de uma guerra são definidas sempre pelo Gabinete... por um órgão político, e não militar.

A gestão civil de uma responsabilidade a tal ponto importante requer educação e experiência adequadas. Embora o estudos de defesa e segurança não sejam, historicamente, disciplinas acadêmicas particularmente populares na América Latina, é animador ver a recente proliferação de programas acadêmicos destas áreas nas universidades da região. Instituições como o CHDS, que ajudam a educar o pessoal civil e militar para implementarem responsabilidades de defesa e segurança, também funcionam como ferramentas para este fim.

Um programa estabelecido de desenvolvimento profissional é uma forma importante de manter um corpo civil experiente e talentoso. O treinamento que insere equipes civis do ministério em um ambiente militar é valioso, pois proporciona um entendimento melhor das organizações das forças armadas e a exposição desses líderes e auxiliares civis às perspectivas, percepções e experiências de líderes e profissionais militares. Vários países da região permitem que funcionários civis freqüentem cursos em escolas militares e de defesa nacional. O Peru, por exemplo, usa seu curso de Liderança Estratégica para a Gestão da Defesa e de Crises (CEDEYAC) para familiarizar os participantes de cursos civis com diferentes bases e instalações militares. O Departamento da Defesa dos EUA (DOD) administra um Programa de Desenvolvimento de Liderança Executiva (ELDP), em que civis do Departamento vêm de todo o país e, durante nove meses, passam uma semana por mês com um Serviço ou Comando de Campanha diferente. Esse treinamento ajuda os ministérios a recrutar, desenvolver e manter civis que não serviram nas forças armadas do país, mas trazem habilidades e uma formação vital para seus ministérios e governos.



### *Ligaçāo com o Legislativo*

Não podemos negligenciar o requisito de manter nossos órgãos legislativos plenamente informados sobre o curso dos eventos e programas em nossos setores de defesa e segurança. Em tempo de ameaça, as necessidades e requisitos da defesa e segurança são facilmente identificados e justificados. Em tempos de paz, essa tarefa não é tão clara. Justificar as significativas despesas necessárias para manter a preparação das forças militares e de segurança para enfrentar com êxito futuros desafios ou requisitos, pode exigir consideráveis esforços. Uma ligação pública abrangente e constante com o legislativo é essencial para manter apoio parlamentar a níveis de financiamento adequados, a fim de assegurar recursos para cumprir as tarefas confiadas às instituições de defesa e segurança. Os esforços de ligação têm que ser maduros, constantes e informativos — sendo este último um requisito bidirecional.

### *Coordenação Interministerial*

O ministério da defesa, uma das numerosas instituições do governo, desempenha um papel chave na coordenação dos requisitos do setor de defesa e segurança com outras agências, tanto dentro quanto fora do governo. Hoje em dia, os países da região enfrentam muitos desafios que não podem ser vencidos no isolamento, ou somente pelas forças militares. Por mais importante que seja o papel das forças armadas, ele deve ser coordenado com os esforços de muitas outras organizações, as quais desempenham importantes funções no ambiente político. Corretamente alcançadas, a legitimidade e eficácia funcional de cada instituição ganham mais força.

Um ministério da defesa assegura a unidade da orientação e dos esforços estratégicos por meio do compartilhamento permanente de informações, da harmonização do planejamento e da execução conjunta. À medida que o ambiente da segurança muda com as novas ameaças, atores ou problemas, mudam também as demandas políticas nas democracias. As instituições funcionam melhor quando processam informações inteligentemente para permitir uma melhor compreensão do ambiente e ajustar e realocar recursos escassos. O esforço para explorar a colaboração e cooperação com outros atores, governamentais ou não-governamentais, abre novas oportunidades, que podem elevar a segurança entre as agências e organizações que talvez tenham missões, objetivos e valores divergentes.

### *Exercícios e Simulações*

Uma forma eficaz de avaliar a coordenação interministerial da equipe do ministério da defesa, bem como a capacidade organizacional e funcional já mencionada, são os exercícios e simulações. As organizações militares chamam esta abordagem de “treinamento em combate e combate em treinamento.” Os exercícios de simulação com ajuda de computador põem em relevo os pontos fracos e áreas débeis da organização e



constituem ferramentas de treinamento úteis para ajudar a equipe do ministério a preparar-se para futuras crises em potencial. Empreender o esforço para garantir treinamento e educação é sempre melhor num período de calma, quando não há vidas em jogo. A importância dessa preparação pode ser atestada pelos funcionários do ministério da defesa — como os que coordenaram a implementação de operações traumáticas, que exigiram rápida organização, coordenação e desdobramento de uma resposta do governo durante os furacões Mitch, Stan, Wilma e Katrina, ou o tsunami do ano passado no oceano Índico, ou até o desdobramento de forças para apoiar operações no Haiti.

Uma forma importante de melhorar a coordenação interministerial é projetar exercícios e simulações abrangendo cenários que exijam ampla resposta de várias agências do governo. Tais exercícios podem revelar pontos fortes e fracos tanto no desempenho individual quanto em ações coletivas, e apontar remédios imediatos. O envolvimento da alta liderança destas organizações é crítico para o êxito de tais exercícios, por mais ocupadas que estas pessoas chaves possam estar no momento.

### *Autoridade Orçamentária*

Dada a realidade de que o orçamento é a expressão financeira de políticas, o ministério da defesa tem que ter a autoridade final para decidir como alocar as despesas coletivas de todos os elementos de um setor de defesa. O ministro precisa de uma equipe tecnicamente competente, com experiência financeira e orçamentária, ao lado de sólido entendimento da singularidade dos requisitos militares. Desenvolver esse tipo de competência orçamentária no setor da defesa leva tempo. Nossa experiência no CHDS mostrou que é preferível educar especialistas em orçamentos para entender questões da defesa do que tentar treinar peritos militares em economia, finanças, contabilidade e orçamentos, a fim de que ajudem a desenvolver e formular orçamentos militares.

### *4. Coordenação Regional e Sub-Regional*

Em um mundo de ameaças transnacionais como o crime organizado, o tráfico de drogas, armas e pessoas, além do terrorismo e até desastres naturais — nenhuma das quais respeita fronteiras —, o ministério da defesa deve ser capaz de responder a desafios tanto externos quanto internos. Todos nós reconhecemos que as abordagens multinacionais são essenciais para contrapor-se a desafios transnacionais; nenhum país pode resolver tais problemas no isolamento. Um ministério da defesa forte deve ser capaz de manter coordenação com suas contrapartes e com elas colaborar e cooperar em outros países, próximos ou distantes. Essa tarefa é apenas parcialmente complicada pela realidade de que alguns países têm força armadas e outros não. Entretanto, a Costa Rica e o Panamá, por exemplo, que não têm forças armadas, enfrentam essencialmente os mesmos tipos de desafios para a defesa e segurança que os países com forças armadas. Ademais, como parte do legítimo processo político, a liderança política de alguns países decidiu que as forças militares teriam certas funções, enquanto a liderança de outros países determinou que as forças policiais ou tipo gendarmeria seriam responsáveis pelos mesmos tipos de



missões. Por exemplo, no Chile são os Carabineros e não os militares que têm responsabilidades antidrogas e antiterrorismo. Na Bolívia e na República Dominicana, os militares já cumpriram essas missões. Os Estados Unidos dividem a missão, permitindo aos militares participar somente fora do território nacional, exceto em circunstâncias excepcionais cuidadosamente enumeradas. Nesse contexto regional, então, como pode um ministério da defesa assegurar coordenação efetiva, não só bilateral mas também multilateral?

Os esforços sub-regionais oferecem algumas respostas potencialmente viáveis, além de modelos úteis. Os Ministros da Defesa da América Central já deram um excelente exemplo adotando medidas sub-regionais para lidar com esses desafios de coordenação. Na reunião dos Ministros da Defesa da América Central realizada em outubro de 2005 a convite do Secretário da Defesa Donald H. Rumsfeld, em Key Biscayne, Flórida, os ministros começaram comparando melhores práticas para resolver questões dentro dos países e examinaram vários mecanismos para tratar da cooperação internacional não só através de fronteiras mas também de tipos distintos de organizações policiais ou militares. Esta iniciativa começou com o exame de mecanismos legais, como o Tratado-Quadro de Segurança Democrática da América Central e a Conferência das Forças Armadas Centro-Americanas (CFAC). Assim, esse tipo de reunião tem sido útil para identificar problemas para a coordenação e colaboração, e também para propor soluções para os mesmos.

Esta DMA aqui em Manágua proporciona uma notável oportunidade para tratar de soluções regionais e rever melhores práticas. Em particular, esta reunião e outras atividades relacionadas com os DMA oferecem momentos propícios para ver como as soluções sub-regionais já em andamento podem ser ligadas a esforços em andamento em outras sub-regiões. Além disso, pode ser útil examinar a possibilidade de aplicar abordagens práticas de sucesso a toda a região, em resposta a problemas transnacionais comuns. Evidentemente, é preciso ter cuidado com as soluções que propomos e escolhemos, já que podem afetar as gerações futuras, em muitos ou todos os nossos países. Contudo, muitos desafios da defesa e segurança que enfrentamos são tão críticos para a prosperidade, estabilidade e bem-estar de nossa região e de nossos cidadãos, que temos de enfrentar diretamente estas ameaças. Esta reunião de DMAs representa uma singular oportunidade para fazermos progressos reais em nossa discussão sobre formas valiosas de coordenar e trabalhar cooperativamente, a fim de reforçar nossa segurança nacional, sub-regional e regional coletiva.



*STROS DE DEFENSA DE*

## SUBTEMA II

**COORDENAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL EM CADA  
ESTADO PARA A MODERNIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DAS  
INSTITUIÇÕES DA DEFESA.**

**RELATOR:** EEUU  
**CORRELATOR:** BOLIVIA  
**MODERADOR:** COLOMBIA



## PALAVRAS DE MICHAEL W. COULTER, VICE-SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO

Excelentíssimos Senhores Ministros, distintos convidados, quero agradecer a oportunidade de falar-lhes. É um prazer estar ao lado de minha colega do Departamento da Defesa, Alisa Stack O'Connor, para falar sobre a coordenação interministerial e a transformação da Defesa.

Meu nome é Michael Coulter e sou vice-secretário adjunto no Escritório Político-Militar do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Este Escritório é o principal elo do Departamento de Estado com o Departamento da Defesa e o veículo da coordenação interministerial entre os Departamento da Defesa e de Estado.

Nossa coordenação interministerial ocorre no quadro de um ambiente de segurança em processo de rápida mudança. Gostaria de explicar brevemente como o Departamento de Estado vê esta mudança e em seguida abordar a forma como o processo interministerial do governo dos Estados Unidos é coordenado para lidar com o novo ambiente de segurança.

Primeiro, como vemos esta mudança.

- Os dias da separação entre os campos político e militar ficaram para trás. Hoje as políticas gerais e específicas, a diplomacia e as atividades militares interagem em todos os níveis e em todos os momentos.
  - Já não há lugar para a visão convencional da guerra dissociada da política, com três níveis distintos e lineares — estratégico, operacional e tático. Esta visão ultrapassada, para a qual os níveis são ligados mas distintos, com diferentes atores em cada nível, presume que, se adotarmos a política correta, tudo o mais ocorrerá corretamente. Tal visão não leva em conta a natureza inherentemente política que têm hoje as atividades dos militares no campo de batalha, sem falar nos efeitos da instantânea visibilidade da mídia, na ubiquidade das informações e comunicações, e no rápido enfraquecimento do impacto da diplomacia pública tradicional sobre a opinião pública.

Em segundo lugar, como tratamos desse ambiente em processo de mudança.

No mundo que enfrentamos, é mister planejar e empreender as ações militares com o melhor assessoramento político e diplomático que possamos prestar — tanto previamente quanto posteriormente. Assim, a Secretaria Rice acredita que “A diplomacia do século XXI requer uma união melhor... entre nossos soldados e os civis”. E o Departamento de Estado empenha-se em fazer exatamente isto. Por exemplo:

- A Secretaria Rice transformou o programa que fornece Assessores Políticos às Forças Armadas, chamado POLADS, expandindo-o do nível de generais para o nível



## **ESTRATEGIAS DE DEFENSA DE**

operacional, assim aperfeiçoando a coordenação do Departamento com o pessoal uniformizado. Agora estes Assessores Políticos estão presentes em Comandos de Combate, em Forças-Tarefas e em Equipes de Reconstrução Provincial no Iraque e no Afeganistão, e junto a algumas unidades de campanha.

- No Hemisfério Ocidental, funcionários do Departamento de Estado participaram recentemente de manobras militares realizadas por nossa Segunda Frota, contribuindo com uma proveitosa perspectiva política e diplomática. Por meio de videoconferências, um funcionário do Departamento de Estado em Washington pode, quando necessário, dar plantão como “Assessor Político Virtual” junto a um Comandante em campanha e depois ser destacado com essa unidade para manobras ou emergências.

As consultas interministeriais informais que se celebram sem protocolo em campanha têm seus correspondentes em Washington, como lhes explicará a Sra. O'Connor.

No Departamento de Estado, fazemos a conexão entre estes esforços interministeriais e os esforços e iniciativas internacionais.

Um bom exemplo é a nova proposta de uma “Marinha com 1.000 Navios”. Esta iniciativa busca unir nossas marinhas, nossas guardas costeiras e nossas empresas comerciais por meio de tecnologia e cooperação, a fim de aprofundar a consciência do domínio marítimo. Aguardo com vivo interesse a oportunidade de conversar mais sobre isto com os presentes, nos próximos meses.

Mais um exemplo é a Iniciativa da Segurança contra a Proliferação, conhecida pela sigla PSI. Os Parceiros da PSI assumem o compromisso político de implantar as “melhores práticas” para deter carregamentos relacionados com a proliferação de armas de destruição em massa (WMD). A PSI não gera obrigações formais, porém de fato oferece ajuda aos participantes para deter, revistar e apreender tais carregamentos.

É também com orgulho que apoiamos, como parte da Iniciativa Global de Operações de Paz (GPOI), os esforços da Conferência de Forças Armadas Centro-Americanas (CFAC) para criar um batalhão multinacional de manutenção da paz composto por tropas de El Salvador, Honduras, Nicarágua e Guatemala.

Permitam-me destacar algumas outras formas com as quais os esforços interministeriais e internacionais estabilizaram o ambiente internacional.

- Durante o tsunami no Sudeste da Ásia, barcos de marinhos internacionais montaram a primeira base marítima internacional para apoiar operações governamentais e não governamentais em terra.
  - Durante os esforços de alívio contra o Furacão Katrina no sudeste dos Estados Unidos, mais de 121 países e 13 organizações internacionais se apresentaram



oferecendo assistência aos Estados Unidos. A pedra angular da facilitação, coordenação e implementação dessa operação partiu de recursos navais americanos e estrangeiros.

- Hoje, o navio-hospital da Marinha dos EUA, USNS Mercy, com sua tripulação, voluntários de ONGs e profissionais militares estrangeiros da saúde, está longe de casa dando esperança, conforto, ajuda, assistência e extensão comunitária a milhões de pessoas.

Estes programas são apenas alguns exemplos daquilo a que a Secretaria de Estado Rice, se refere como “Diplomacia Transformacional” — que está remodelando nossa estrutura, nosso povo e a forma como trabalhamos para lidar com o ambiente que agora enfrentamos. A Diplomacia Transformacional exigirá assumir novas tarefas, romper velhos hábitos, trabalhar com pessoas que também estão tentando fazer essas transformações, e ser parceiros daqueles que, em todo o mundo, partilham nossos valores e querem melhorar suas vidas.

No mundo de hoje, em veloz mudança, a comunidade internacional partilha um interesse do tipo mais estratégico e real: lidar com o flagelo da instabilidade que tudo ameaça, em forma de terrorismo, pirataria, tráfico e espaços anárquicos.

Esta Reunião Ministerial de Defesa das Américas nos proporciona uma valiosa oportunidade de partilhar experiências sobre a forma como desmontamos as conexões interministeriais e internacionais que neutralizam nossa capacidade para uma organização rápida e impecável. Tenho a esperança de que, nesta conferência, possamos continuar trocando impressões a respeito da forma de adaptar e transformar, coordenar e cooperar com mais eficiência, de modo a derrotar com mais eficácia as ameaças transnacionais emergentes.

**Comentários da senhora Alisa Stack-O'Connor,**

**Diretora Interina de Planejamento de Políticas no Gabinete do Secretário da Defesa, por ocasião da Sétima Conferência de Ministros da Defesa das Américas**

Excelentíssimos Senhores Ministros, distintos convidados, quero primeiro agradecer a oportunidade de falar-lhes.

No ambiente de segurança de hoje, enfrentamos um conjunto de ameaças e desafios cada vez mais diversificados, e no entanto interligados. Tais ameaças pedem uma abordagem global e multidimensional, e exigem que se busquem de modo coordenado soluções para problemas comuns. Os foros como a Conferência de Ministros da Defesa das Américas (DMA) nos proporcionam oportunidades críticas para trabalhar juntos e discutir face a face.



O Departamento da Defesa nasceu da Segunda Guerra Mundial e amadureceu na Guerra Fria. Fizemos planos para grandes conflitos de forças opositas, entre unidades militares de Estados-nações, regulares e uniformizadas. Entretanto, o mundo mudou. Cada vez mais o conflito armado é um fenômeno que ocorre antes *dentro* dos Estados do que entre eles, e todos nós enfrentamos graves desafios de movimentos subestatais ou transnacionais, como a al-Qaeda, os traficantes de drogas e as quadrilhas.

Por maior que seja o Departamento da Defesa, não pode atender sozinho aos desafios de segurança com que se defrontam os Estados Unidos. A cooperação com outros países e com outros departamentos, além de outros órgãos do Governo dos EUA, é crítica para a segurança nacional.

A cooperação interministerial, está claro, não é um conceito novo. Temos cooperado com outras entidades federais, e também com outros países, desde os primórdios do Departamento. O Governo dos EUA dispõe de mecanismos formais para atividades de coordenação. A maioria desses mecanismos é administrada pela equipe do Conselho de Segurança Nacional (NSC) para cobrir questões específicas que requerem um foco de múltiplos órgãos, como o apoio ao Afeganistão. No topo da pirâmide, as Secretarias de Departamentos Federais formam a “Comissão dos Dirigentes”. A Comissão dos Dirigentes reúne-se quando necessário para tomar decisões sobre assuntos de políticas de nível presidencial. A Comissão dos Dirigentes pode encaminhar questões ao Presidente para decisão final ou à “Comissão dos Suplentes” para discussão ou providências complementares. Como a Comissão dos Dirigentes, a Comissão dos Suplentes, composta por vice-secretários, reúne-se quando necessário para resolver disputas interministeriais ou tomar decisões cruciais de políticas.

Muitas vezes os Suplentes ou Dirigentes também encaminham questões às comissões de coordenação de políticas para trabalho complementar e para formular recomendações. Estas comissões de coordenação de políticas constituem a infra-estrutura básica do dia-a-dia para a cooperação interministerial pela equipe do NSC. As comissões de coordenação de políticas são formadas em torno de questões específicas, como assistência ao Afeganistão, coordenação das ações, políticas e eventualmente os recursos dos departamentos e órgãos federais. Os órgãos e departamentos designam pessoal a partir do nível de secretário adjunto para trabalhar em comissões de coordenação de políticas como parte da carteira a eles designada. No Departamento da Defesa, por exemplo, os deveres normais da equipe envolvida com a Segurança Interna podem incluir assistência a uma comissão de coordenação de políticas no que tange à segurança portuária. Estas comissões reúnem-se conforme uma programação regular e fazem recomendações às Comissões de Suplentes e de Dirigentes para a decisão final. Se não for possível resolver uma divergência entre os órgãos na Comissão de Coordenação de Políticas, o assunto pode ser encaminhado à decisão da Comissão de Suplentes.

Estas comissões não garantem acordo. Promovem cooperação e solução de divergências mediante um entendimento melhor das respectivas posições e capacidades para produzir



um resultado melhor para nossos cidadãos. A cooperação interministerial visa alavancar vantagens comparativas. Cada departamento e órgão federal é projetado para promover um elemento de segurança distinto. Nossa especialização é essencial para nosso êxito, separadamente ou juntos. Os mecanismos de cooperação, como o intercâmbio de pessoal e os exercícios conjuntos, são talhados a fim de encontrar soluções úteis para as divergências e reduzir a sua freqüência e intensidade, sobretudo em tempos de crise.

Desde o fim da Guerra Fria, aumentou o número de órgãos envolvidos na segurança nacional e nos assuntos externos. A fim de fazer face aos desafios não tradicionais da segurança, precisamos das habilidades e programas especializados de departamentos e órgãos que no passado se concentravam quase exclusivamente em questões internas. Por exemplo: o FBI e o Departamento da Justiça são decisivos para nossos esforços de combate ao terrorismo e outros empreendimentos criminosos internacionais, e estão se orientando para lidar com ameaças fora dos Estados Unidos. Estes órgãos são recursos muito necessários e muito apreciados. À medida que aumenta o número de órgãos envolvidos em assuntos externos e de segurança, aumentam igualmente os desafios da comunicação, da compreensão entre as respectivas culturas corporativas, e da coordenação. A fim de vencê-los, o Departamento da Defesa apóia esforços para aperfeiçoar o desenvolvimento e planejamento estratégico, bem como as operações com parceiros interministeriais.

A Análise Quadrienal do Departamento da Defesa de 2005, por exemplo, recomendou a criação de um Guia para o Planejamento da Segurança Nacional a fim de orientar o desenvolvimento de planos e capacidades tanto militares quanto civis. Este guia de planejamento definiria prioridades e esclareceria papéis e responsabilidades da segurança nacional para todo o Governo dos EUA a fim de reduzir lacunas e eliminar duplicações. Além disso, ajudaria os órgãos a alinharem suas funções estratégicas, orçamentais e planificadoras com os objetivos nacionais.

Permitam-me descrever algumas das iniciativas específicas em que o Departamento da Defesa e outros departamentos estão empenhados para alcançar maior eficácia no atual ambiente de segurança.

- O Departamento está trabalhando com o recém-criado Escritório de Coordenação para a Reconstrução e Estabilização do Departamento de Estado. Este escritório foi criado, com forte apoio do Departamento da Defesa, para expandir as capacidades dos órgãos civis dos EUA e aperfeiçoar a coordenação com parceiros internacionais na solução de crises complexas.
  - Num vigoroso esforço que mal começou, o Departamento da Defesa está trabalhando com o Congresso e com o Departamento de Estado para atualizar nossos programas, práticas e leis tradicionais de assistência internacional.
  - Estamos começando a desenvolver um corpo de Oficiais de Segurança Nacional para criar uma equipe interministerial especializada de profissionais militares e civis experientes que possam integrar e coordenar eficazmente as contribuições de órgãos



específicos a fim de respaldar os interesses da segurança nacional. A instituição de um corpo de Oficiais de Segurança Nacional seria um importante passo para atingir nossos objetivos de segurança e uma mudança de grandes proporções para o serviço civil. Estamos trabalhando com outros órgãos federais e com seus componentes educativos para desenvolver este conceito.

- Num esforço distinto mas correlato, estamos trabalhando com o Departamento de Estado para identificar maneiras de nossos embaixadores e comandantes em campanha poderem trabalhar melhor juntos em Washington e no campo. Estamos também considerando a expansão de nosso intercâmbio de pessoal.
  - Visamos transformar nossa Universidade da Defesa Nacional em uma Universidade da Segurança Nacional, talhada para apoiar necessidades educacionais mais amplas de profissionais da segurança nacional de todo o Governo dos EUA. Imaginamos um currículo revisto, que promova uma abordagem mais unificada do Governo dos EUA para a segurança nacional e uma participação maior de outros órgãos federais.

Embora o foco de meus comentários de hoje recaia sobre a cooperação interministerial, o trabalho com países aliados e amigos é, evidentemente, um elemento chave para lidar com os desafios do século XXI. Nossa parceria com outros países continua a ser uma das principais fontes de vigor. Trabalhando juntos nós desfrutamos de uma segurança muito maior do que qualquer de nós poderia conseguir sozinho.

Aumentar a capacidade de nossos parceiros internacionais é, portanto, outro passo decisivo para alcançar nossas metas de segurança. Um dos veículos mais importantes é nosso programa de cooperação para a segurança. Por meio deste programa nossos países alcançam muitas metas, inclusive:

- expandir nossas capacidades para operar uns com os outros;
  - revigorar a cooperação entre nossas forças militares e nossos ministérios da Defesa;
  - tirar partido das vantagens comparativas em matéria de segurança e política externa; e
  - permitir a transformação militar através de: desenvolvimento de avaliações comuns de segurança e de treinamento e instrução conjuntos; desenvolvimento e experimentação combinados de conceitos; compartilhamento de informações; e pelo comando e controle combinados.

Para concluir, ainda há trabalho a fazer e outras questões a resolver, como em muitos relacionamentos. A cooperação interministerial é um processo dinâmico, que recapitulamos e revisamos constantemente com outros departamentos, com a Casa Branca e com o Congresso. Este processo e seu resultado final bem valem a pena e para mim, pessoalmente, constituem um dos pontos altos de meu trabalho. O gabinete do vice-secretário adjunto Coulter desempenhou um papel importante na construção da parceria interministerial e em outras áreas. Quero aproveitar esta oportunidade para agradecer a ele e a sua equipe por seu trabalho pioneiro no fortalecimento das relações entre nossos departamentos ministeriais.



## *STROS DE DEFENSA DE*

Muito obrigada pela oportunidade de lhes falar. Será um prazer responder a qualquer pergunta que tenham hoje, agora ou mais tarde.



*STROS DE DEFENSA DE*

### SUBTEMA III

**MODERNIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS: FUNDAMENTOS, LIÇÕES APRENDIDAS, EXPERIÊNCIAS EM CURSO E DESAFIOS PENDENTES**

**RELATOR:** CANADA  
**CORRELATOR:** ECUADOR  
**MEXICO**  
**MODERADOR:** ECUADOR



*STROS DE DEFENSA DE*

## SUBTEMA IV

### **ATIVIDADES DAS FORÇAS ARMADAS QUE CONTRIBUEM ÀS POLÍTICAS NACIONAIS**

**RELATOR:** VENEZUELA  
**CORRELATOR:** ANTIGUA Y BARBUDA  
**MODERADOR:** TRINIDAD Y TOBAGO



*STROS DE DEFENSA DE*