

Tempo, Poder e Problemas entre o Estado Patrocinador e seus *Proxies*

Por que o Exército dos EUA é Inadequado para as Guerras por Procuração em Áreas Conflagradas



Maj Amos C. Fox, Exército dos EUA

De acordo com o líder político e estrategista militar chinês Mao Tsé-tung, “Se não se compreende as condições em que a guerra se desenrola, sua natureza e as suas relações com os outros fenômenos, jamais será possível conhecer suas leis, não se saberá como conduzi-la e não será capaz de alcançar a vitória”¹ O argumento de Mao, formulado há quase um século, claramente captou a essência do entendimento da guerra. Mais recentemente, surgiu uma quantidade considerável de literatura sobre as evoluções modernas e futuras dos conflitos armados. Contudo, o Exército dos EUA tem dificuldade em considerar os ambientes operacionais que transcendem o conflito convencional binário e as contrainsurgências.

Não obstante, a “guerra por procuração” (ou “*proxie warfare*”) possivelmente representa o principal cenário da guerra moderna. Uma rápida análise de eventos

atuais revela “terceiros” — ou “*proxies*” — lutando em prol de seus parceiros e patrocinadores desde a bacia do Rio Donets, na Ucrânia, até o vale do Rio Eufrates na Síria e no Iraque. Para perceber a importância deste assunto, basta observar o teor dos mais recentes Relatórios de Situação do Exército de vários comandantes de comandos conjuntos dos EUA. Sem dúvida, discussões em torno da guerra por procuração dominam as análises de situação do Comando Central dos EUA (CENTCOM) e do Comando Europeu dos EUA (EUCOM). No relatório do Gen Ex Joseph Votel, comandante do CENTCOM, existe uma seção inteira dedicada ao papel da guerra por procuração dentro da área de responsabilidade do CENTCOM². Ao mesmo tempo, o Gen Ex Curtis Scaparrotti, comandante do EUCOM, ressaltou a influência que os *proxies* russos têm exercido por toda a sua área de responsabilidade³.



Combatentes das Forças de Mobilização Popular (a maior milícia xiita iraquiana) embarcados em um carro de combate perto da fronteira com a Síria, em al-Qaim, Iraque, 26 Nov 18. (Alaa Al-Marjani, Reuters)

Uma guerra por procuração é preferida por várias razões, sobretudo, porque proporciona aos atores principais (ou Estados patrocinadores) um grau de envolvimento e responsabilidade limitado. Em um dos seus muitos textos sobre as continuidades e mudanças da guerra futura, o Gen Div H. R. McMaster fez uma analogia com a fábula do *Wild Kingdom* [programa televisivo sobre animais selvagens — N. do T.] patrocinado pela seguradora Mutual of Omaha. A fábula se baseia na suposição de que as Forças Armadas dos EUA, e mais especificamente, o Exército dos EUA, podem patrocinar e apoiar outras forças — *proxies* — para combaterem as guerras de seu interesse, da mesma forma que o apresentador de *Wild Kingdom*, Marlin Perkins, empregava seus assistentes para fazerem o trabalho mais arriscado próximo aos animais perigosos. O problema de terceirizar o combate aos *proxies*, como McMaster observou, é que essas forças frequentemente carecem de recursos e possuem pouca determinação devido a interesses escusos⁴. McMaster apenas toca no assunto de áreas conflagradas, ou *hot spots*, mas sua posição serve como um ponto de partida desta discussão.

Apesar da natureza onipresente dos ambientes de *proxies*, o Exército dos EUA demonstra uma reduzida compreensão de como obter êxito nesse tipo de cenário. O Exército dos EUA já obteve alguns bons resultados no Iraque (2014-2018) e nas Filipinas (2017), mas seu histórico geral nos *hot spots* usando *proxies*, incluindo Afeganistão (2001-presente), Iraque (2003-2011) e Síria (2014-presente), ilustra essa limitação. Apesar da ausência de pesquisas empíricas, pode-se deduzir que o Exército dos EUA tem um desempenho deficiente nesses ambientes porque falta uma taxonomia para o correto entendimento da guerra por procuração. Além disso, o jargão contemporâneo confunde o caráter verdadeiro das áreas conflagradas por *proxies* pelo uso de terminologia como “assistência às forças de segurança”, “assessoria e assistência” e outras expressões afins. Ademais, o Exército dos EUA é inadequado para a guerra nesse tipo de ambiente porque administra mal o fator tempo e o poder finito que possui sobre uma força *proxy* na busca de interesses mútuos decrescentes. Fundamentalmente, as características relevantes desses ambientes — tempo, poder sobre uma força *proxy* e

interesses mútuos — são efêmeras devido ao fato de que as relações com *proxies* são circunstanciais por natureza; são “casamentos de conveniência” nos quais uma dada força luta por meio de outra para alcançar metas políticas ou militares alinhadas provisoriamente. Essa dinâmica não é discutida na doutrina, mas é essencial para aqueles que conduzem atividades em áreas conflagradas por *proxies*.

Para se colocar em posição de vantagem, a fim de vencer no ambiente de *proxies*, o Exército dos EUA precisa claramente compreender os antecedentes e os componentes das guerras por procuração. O propósito deste artigo é esclarecer ao leitor sobre o ambiente de *proxies*, proporcionando uma teoria básica sobre o assunto. Isso é realizado pela abordagem de três áreas principais. (1) a falta de preparação do Exército dos EUA para as guerras por procuração (que será demonstrada por meio de análises da inadequação da doutrina do Exército em relação a este tipo de guerra); (2) ideias chave — problemas entre o ator principal e os *proxies*, uma teoria de poder e uma teoria de tempo — que são relevantes para o entendimento da natureza da guerra por procuração, mas não constam da doutrina; e (3) um enquadramento para um entendimento do ambiente de *proxies*. Por último, o presente texto proporcionará princípios básicos da guerra por procuração, a fim de ajudar no pensamento, planejamento e atividades em *hot spots* no futuro. O enquadramento sugerido se concentra nos escalões mais elevados de nível tático⁵, além dos níveis operacional e estratégico.

Análise Doutrinária: As Insuficiências

Um relatório recente do Center for Strategic and International Studies argumenta que as Forças Armadas e o governo dos EUA não têm uma definição doutrinária que lhes permita trabalhar por meio de *proxies* e, em vez disso, dependem de interpretações de um método “por, com e mediante”⁶. Uma breve análise da doutrina do Exército dos EUA apoia essa perspectiva. A doutrina atual faz apenas uma referência passageira sobre o papel de ambientes de *proxies*. O muito elogiado Manual de Campanha 3-0, *Operações* (FM 3-0, *Operations*), faz apenas uma referência à guerra por procuração⁷. A Publicação de Referência Doutrinária do Exército 3-0, *Operações* (ADRP 3-0, *Operations*); a ADRP 3-05 *Operações Especiais* (ADRP 3-05, *Special Operations*); e a Circular de Instrução 7-100, *Ameaça Híbrida* (Training Circular 7-100, *Hybrid Threat*), fazem um único

comentário superficial sobre o papel que a guerra por procuração exerce no campo de batalha moderno⁸. Além dessas referências efêmeras, a guerra por procuração é quase ausente da doutrina militar dos EUA.

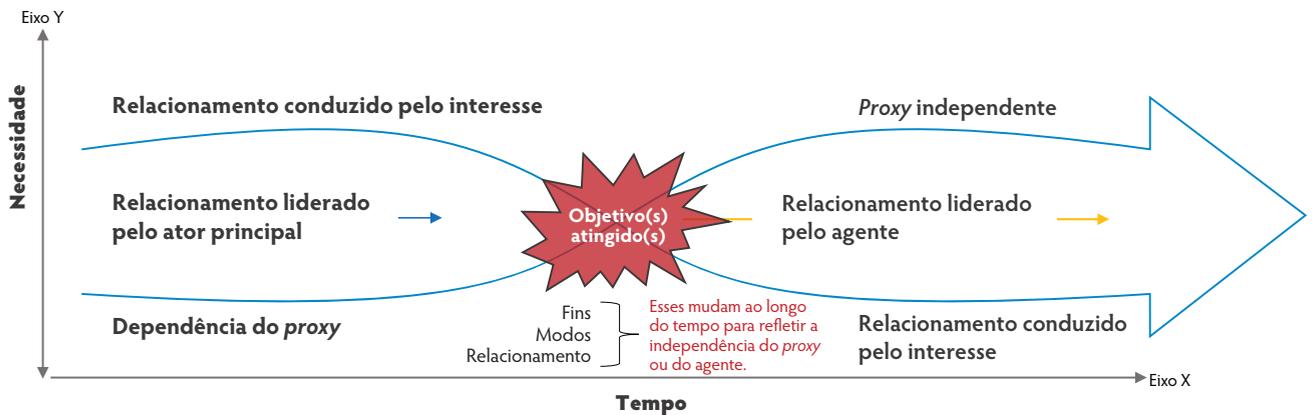
Da perspectiva norte-americana, a guerra por procuração se confunde pelo emprego de uma grande variedade de palavras e frases mais sutis e agradáveis. Ao invés de exprimir claramente o tipo de guerra que é — algo repleto de conotações negativas — o Exército dos EUA se refere a trabalhar “por, com e mediante forças parceiras”. Essa terminologia funciona bem para amenizar o estigma da guerra por procuração, mas faz pouco para ilustrar as realidades inerentes ao conceito. Os conflitos modernos, por outro lado, oferecem muitos exemplos de uso da guerra por procuração.

A Guerra por Procuração Moderna — A Guerra de Responsabilidade Limitada

A Rússia, em termos históricos, tem sido um dos líderes inequívocos da guerra por procuração. John Keegan, um proeminente historiador britânico, observou que a dinastia Romanov, que governou o país desde o Século XVII até a revolução que pôs fim à monarquia em 1917, recorreu regularmente aos cossacos para atuarem como seu *proxy* ou aumentar seu próprio poder de combate⁹. Da mesma forma, hoje, Moscou domina os *hot spots* modernos ao obter acesso e influência sobre atores locais maleáveis, mercenários e súditos de países estrangeiros simpáticos à causa russa. Pode-se encontrar várias formas de *proxies* russos no leste europeu e na região sul do Cáucaso, mas um dos exemplos mais interessantes pode ser visto na guerra civil em curso na Síria¹⁰.

O presidente sírio, Bashar al-Assad, é considerado um amigo da Rússia.

O Maj Amos C. Fox, do Exército dos EUA, é oficial de operações de batalhão na 2ª Brigada de Combate Blindada, 1ª Divisão Blindada, no Forte Bliss, Texas. É bacharel pela Indiana University-Purdue University em Indianapolis, mestre pela Ball State University e pela Escola de Estudos Militares Avançados, no Forte Leavenworth, Kansas. Serviu na 4ª Divisão de Infantaria, no 11º Regimento de Cavalaria Blindado e na Escola de Blindados do Exército dos EUA. Fez três rodízios no Iraque — dois durante a Operação *Iraqi Freedom* e um durante a Operação *Inherent Resolve*.



- A necessidade do proxy para a assistência do ator principal diminui ao longo do tempo se:
 - a) o proxy experimenta sucesso tático, operacional e/ou estratégico
 - b) o proxy é bem-sucedido em gerar forças para compensar as baixas no campo de batalha
- Engajamentos, batalhas e campanhas impactam a dependência do proxy em relação ao ator principal
- O desenvolvimento de forças pela nação anfitriã impacta a dependência do proxy em relação ao ator principal

(Figura do autor)

Figura 1. O Efeito do Tempo nos Relacionamentos Proxy

A fim de apoiá-lo, Moscou emprega *proxies* sírios, companhias militares privadas e forças do seu títere checheno em coordenação com suas próprias forças armadas. Além disso, a Rússia pratica um “jiu-jitsu estratégico e operacional,” usando a guerra civil síria e a missão de derrotar o Estado Islâmico (EI) enquanto se oferece para mediar o caos criado, em parte, por ela mesma. O Gen Votel comentou sobre o método russo na Síria e na área de responsabilidade do CENTCOM, destacando que eles desempenham tanto o papel de incendiário quanto de bombeiro¹¹.

Os Estados Unidos, também, são bem adeptos ao uso de *proxies*. A Operação *Inherent Resolve* (OIR) é talvez o exemplo mais óbvio da guerra por procuração dos EUA, na qual suas forças, junto com membros da coalizão, derrotaram militarmente o EI no Iraque e estão trabalhando para destruí-los na Síria. Em cada caso, os Estados Unidos recorreram a *proxies* diferentes. No Iraque, as forças de segurança iraquianas e as forças de segurança curdas eram os agentes diretos; enquanto na Síria, as forças *proxy* têm sido predominante as Forças Democráticas Sírias.

A OIR não é o único exemplo onde forças dos EUA estão engajadas em áreas conflagradas por *proxies*. Os Estados Unidos os empregaram para derrotar militarmente o EI nas Filipinas, como demonstrado na Batalha de Marawi¹². Na Arábia Saudita, as forças norte-americanas trabalham por meio de *proxies* para ajudar aquele país contra os rebeldes *houthi* [no

Iêmen]¹³. No Afeganistão, o *hot spot* de maior duração na história do Exército dos EUA, fez-se uso de ambos os recursos. Inicialmente, o combate direto por forças norte-americanas e a guerra desde 2001. Recentemente, o Exército dos EUA desdobrou sua primeira brigada de assistência às forças de segurança para liderar seu esforço contra o Talibã e outros inimigos na região. Na África, segundo os relatórios disponíveis, os Estados Unidos têm mais de 5.000 militares empenhados na capacitação de agentes locais para enfrentar a expansão do EI¹⁴.

Embora não conste da doutrina, existem algumas certezas axiomáticas que podem ser observadas de forma recorrente nas áreas conflagradas por *proxies*. Em seu nível mais elementar, podemos identificar os seguintes princípios:

- Todos os ambientes de *proxies* são gerados por interesses políticos convergentes; isso forma a base de parcerias e de objetivos militares alinhados.
- Ambientes de *proxies* decorrem de um relacionamento entre o ator principal (ou Estado patrocinador) e um agente (ou *proxy*). Essa relação é limitada por uma dinâmica de poder.
- As relações com *proxies* podem ser transacionais ou exploratórias, mas todas elas são de duração limitada.
- Nem todas as decisões políticas, estratégicas e operacionais com respeito a um relacionamento com *proxies* acarretam mudanças perceptíveis no nível tático.

- ◆ As batalhas vencidas aceleram a divergência, enquanto as batalhas perdidas enfraquecem o relacionamento entre o ator principal e seu agente.
- ◆ As áreas conflagradas por *proxies* não se restringem apenas a um único tipo de guerra, mas elas surgem em qualquer lugar no *continuum* do conflito.
- ◆ A base de poder dentro de um relacionamento por procuração (ator principal/agente) pode mudar se o *proxy* se tornar suficientemente forte e tentar ficar independente. Por vezes, o *proxy* obtém ou mobiliza poder de atores que não são o seu parceiro principal. Em outros casos, o *proxy* atinge os objetivos que o levaram a aliar-se ao ator principal e dá-se por satisfeito.

Considerando o predomínio da guerra por procuração e suas certezas axiomáticas, é justificável aprofundar nos seus fundamentos conceituais, a fim de desenvolver uma teoria básica sobre esse tipo de conflito. O propósito dessa teoria deve efetivamente preparar as forças do Exército dos EUA para a realidade encontrada nas áreas conflagradas por *proxies* ao redor do mundo. Os

elementos aglutinadores — o problema da relação com o agente, entendimento sobre relacionamentos de poder e o impacto do tempo — são analisados a seguir.

Determinando o Ambiente de Guerra por Procuração

O tempo é uma dimensão irrefutável da guerra. Considerando a natureza da guerra por procuração, que é conduzida segundo políticas incertas do agente, é lícito afirmar que as campanhas em *hot spots* sofrem severas restrições de tempo. Robert Leonhard, um destacado teórico militar norte-americano, argumenta que a incapacidade de efetivamente manipular o fator tempo assola a maioria dos comandantes¹⁵. Mais especificamente, Leonhard afirma que “o conflito militar — seja em guerras, campanhas ou batalhas — busca induzir esse fracasso (ou adiá-lo) e é, portanto, em sua essência, uma disputa pelo tempo”¹⁶.

O tempo opera em velocidades diferentes por todos os níveis da guerra, bem como pelo espectro social e político. Isso se dá, em parte, devido ao grau

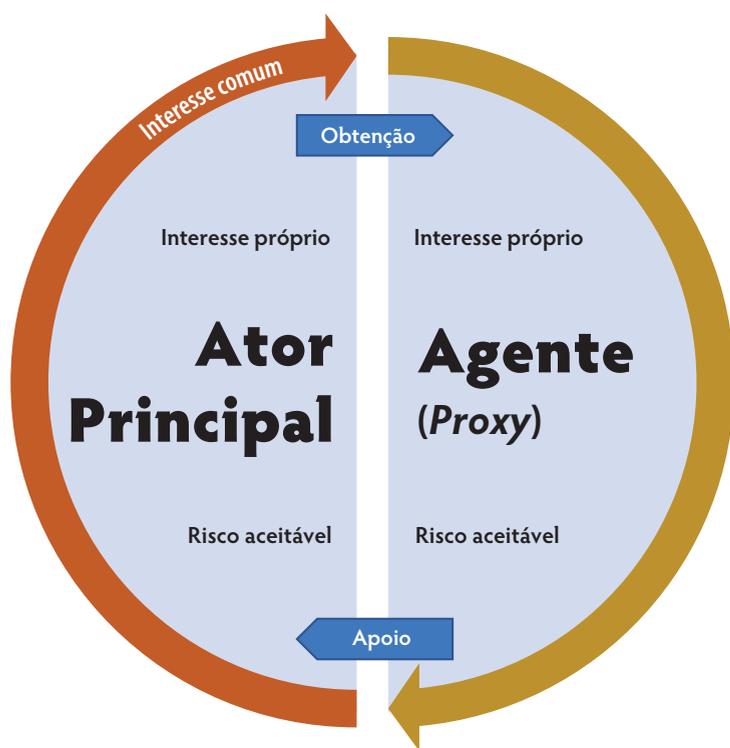


Separatistas pró-Rússia do “Batalhão da Morte” perfilados durante um exercício de treinamento no território controlado pela auto-denominada “República Popular do Donets”, no leste da Ucrânia. Acredita-se que a unidade, que luta contra as forças ucranianas, seja composta por 300 pessoas, em sua maioria antigos membros da tropa de segurança estadual, provenientes da Chechênia, região muçulmana onde Moscou travou duas guerras contra insurgentes islâmicos, e que, hoje, é controlada por um autocrata apoiado pelo Kremlin. (Maxim Shemetov, Reuters)

de envolvimento de uma sociedade em um conflito específico. Por exemplo, o “relógio social e político” do Iraque, como se relacionava à derrota do EI, avançou mais rápido do que nos Estados Unidos. Como resultado, o Primeiro-Ministro iraquiano Haider al-Abadi foi mais célere em declarar vitória sobre o EI do que Washington e em propor reduções de tropas dos EUA em seu país¹⁷.

Além disso, os “relógios sociais e políticos” avançam mais rápido do que os “relógios militares”. Os comandantes militares tendem a exigir mais tempo, enquanto representantes da sociedade civil e líderes políticos exortam para que as forças armadas concluam logo a ação bélica, como ficou demonstrado

nas recentes discussões sobre a guerra civil na Síria¹⁸. Nas áreas conflagradas por *proxies*, os comandantes militares precisam levar em consideração o ritmo de todos esses “relógios”. Mais importante ainda, líderes nas guerras por procuração precisam estar extremamente sintonizados com as vontades sociais e políticas de seus *proxies*, porque, como nos lembra Tucídides, atores travam a guerra motivados pelo medo, honra ou interesse próprio¹⁹. Caso contrário, haverá o risco de estragar o relacionamento entre o ator principal e seu agente. Portanto, não se deve permitir que preferências táticas fiquem no caminho dos imperativos estratégicos e políticos (veja a Figura 1).



Problema entre o Ator Principal e o Agente

- O ator principal obtém um agente, ou proxy; o agente apoia o ator principal.
- Um interesse comum unifica o ator principal e seu agente.
- Ao mesmo tempo, cada um se concentra no seu próprio interesse e assume um risco que considera aceitável.
- Se o interesse comum desaparece, o interesse próprio excede o interesse comum, ou o nível de risco aceitável se torna demasiadamente alto. Com isso, o relacionamento pode se desfazer.

Exemplo

A pausa operacional da Operação *Inherent Resolve*, de março a maio de 2018, em que as Forças Democráticas Sírias (SDF, na sigla em inglês) se separaram das forças da coalizão liderada pelos EUA no leste da Síria é um exemplo do **Problema entre o Ator Principal e o Agente**.

Os EUA e sua coalizão, a Força-Tarefa Conjunta e Interaliada para a Operação *Inherent Resolve*, eram o agente principal. As SDF eram o agente. A derrota do Estado Islâmico na Síria era o interesse comum que uniu os dois.

A **Operação Olive Branch**, uma operação turca lançada em fevereiro de 2018 para avançar sobre o norte da Síria, a fim de frustrar a crescente força curda no país, provou ser uma grande ameaça para os curdos sírios e ameaçou os interesses das SDF. A ofensiva turca desencadeou uma mudança estratégica para os curdos sírios e as SDF — ambos se dissociaram temporariamente do ator principal porque os interesses comuns não superavam em importância os interesses que foram comprometidos pela ofensiva turca.

Isso resultou em uma pausa operacional entre março e maio de 2018, à medida em que as SDF partiram para o leste do país para fortalecer suas posições em Afrin, Manbij e outras áreas ameaçadas pela Turquia. Assim, os interesses próprios e o risco aceitável levaram o agente a se afastar do relacionamento, frustrando o interesse do ator principal.

(Figura do autor)

Figura 2. Problemas entre o Ator Principal e o Agente

O êxito do agitador Muqtada al-Sadr, às custas de al-Abadi, nas eleições parlamentares iraquianas de 2018 talvez ilustre o papel que o tempo exerce nos ambientes de *proxies*. Para todos os efeitos, al-Abadi e seu bloco deveriam ter tido um desempenho melhor na votação. Antes do pleito eleitoral, eles derrotaram o EI, frustraram a independência curda e mantiveram o país unido quando o Iraque parecia estar à beira do colapso. No entanto, al-Abadi e seu governo não conseguiram forçar os Estados Unidos a reduzirem sua presença militar no país. O eleitorado iraquiano aderiu à plataforma nacionalista xiita de al-Sadr, colocando al-Abadi e seu bloco em terceiro lugar²⁰. O efeito da eleição, ainda, é incerto, mas é fácil prever que a relação que os Estados Unidos querem com o Iraque mudará no futuro²¹.

O Problema entre o Ator Principal e o Agente: A Raiz das Relações Transacionais e Exploratórias

Um entendimento sobre o problema entre o ator principal e seu agente é essencial para compreender as áreas conflagradas por *proxies*. Kathleen Eisenhardt, uma professora da Stanford University e teórica organizacional, caracteriza muito bem este problema. Ela argumenta que muitos pontos de fricção surgem durante situações “em que um partido (o ator principal) delega ao outro (o agente) a responsabilidade pela execução do trabalho”²². Além disso, Eisenhardt declara que dois problemas principais surgem nessa dinâmica: (1) o problema da relação com o agente e (2) o problema de compartilhamento de risco²³. Ela define o *problema da relação com o agente* como uma situação que ocorre quando “os desejos ou objetivos do

ator principal e do agente entram em conflito”²⁴. Ela define o *problema de compartilhamento de risco* quando o ator principal e seu agente possuem prerrogativas distintas em relação aos riscos, resultando em ação divergente à medida que a exposição ao risco se mantém (veja a Figura 2)²⁵.

O esclarecimento de Eisenhardt sobre os problemas entre ator principal e agente está na raiz da falta de preparo do Exército dos EUA para enfrentar os desafios dos *hot spots*. O Exército dos EUA tende acreditar que o *proxy* possui uma vontade ilimitada de trabalhar e empenhar suas forças. Porém, conforme o agente se torna mais capaz, ou à medida que outros atores identificam vulnerabilidades e as manipulam para seus próprios fins, o agente exibe um interesse decrescente para trabalhar com as forças dos EUA — uma cooperação efêmera que o Exército não consegue perceber. Em outras palavras, à medida que o tempo progride e os objetivos vão sendo atingidos, os interesses próprios de cada partido começam a substituir as metas e os estados finais que reuniram, em um primeiro momento, o ator principal e seu agente. A Operação *Inherent Resolve* proporciona um modelo instrutivo do problema entre o ator principal e o agente.

Depois da desgastante Batalha de Mossul, existia uma série de objetivos táticos pendentes. Dentre os quais, a derrota das forças residuais do EI em Tal Afar, Hawija e ao longo do vale do Rio Eufrates, entre Fallujah e a fronteira síria²⁶. Considerando a estimativa de 2.000 combates do EI em Tal Afar, esperava-se que as batalhas subsequentes tivessem a mesma ferocidade da luta por Mossul²⁷.

As forças de segurança iraquianas (o agente) e a coalizão liderada pelos EUA (o ator principal) iniciaram a ofensiva contra o EI em Tal Afar, em 19 Ago 17. Porém,

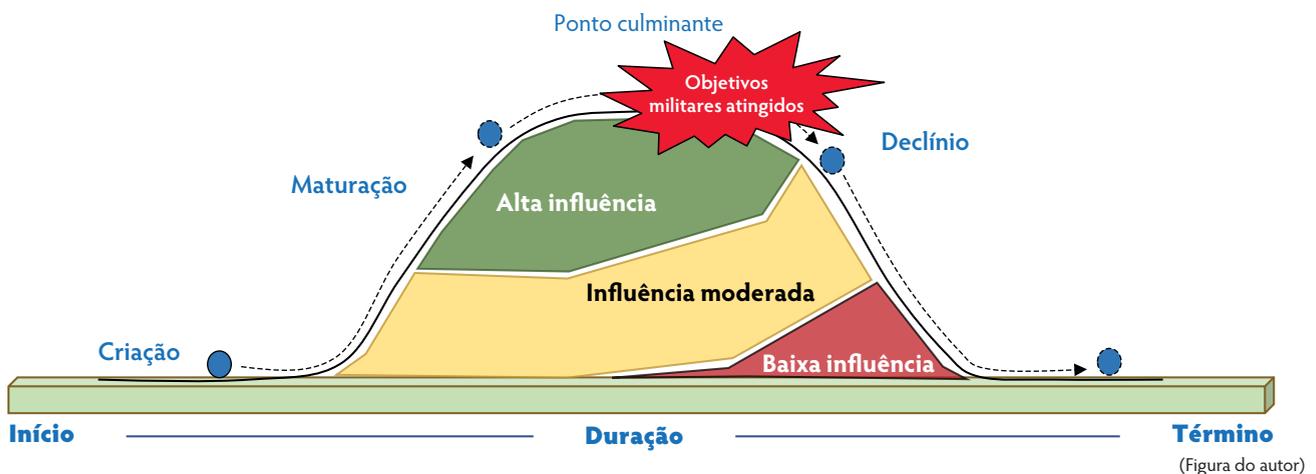


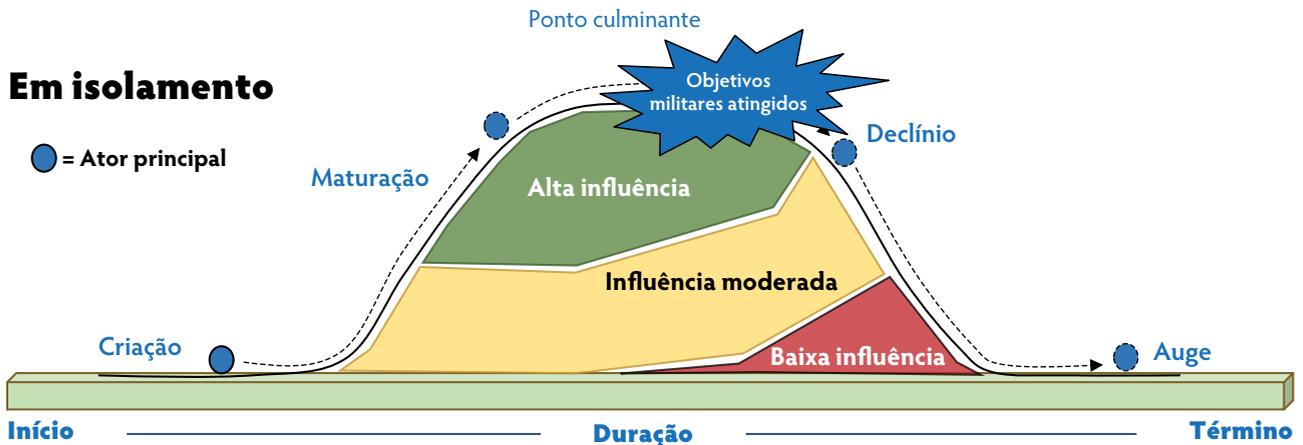
Figura 3. Onda de Influência

em uma estranha reviravolta, o EI desapareceu rapidamente²⁸. Em apenas oito dias, a disputa estava terminada²⁹. O número de baixas foi relativamente pequeno nos dois lados, especialmente em comparação com as perdas sofridas em Mossul. Parece que al-Abadi, bem como muitos líderes das forças de segurança iraquianas, chegaram a duas conclusões importantes no período compreendido entre as duas batalhas. Primeiro, a Batalha de Mossul teve um efeito decisivo sobre o EI. A ala militar da organização terrorista dentro do Iraque foi fisicamente derrotada, deixando pouca margem de manobra para a ala política continuar investindo nas operações de combate em larga escala. Segundo, Mossul endureceu as forças de segurança iraquianas e aumentou sua determinação. Por conseguinte, o governo do Iraque e suas forças de segurança (o agente) perderam interesse em manter pressão sobre o EI. Ou seja, depois das Batalhas de Mossul e de Tal Afar, a *raison*

d'état do ator principal e o interesse imediato do agente começaram a rapidamente divergir (veja a Figura 3).

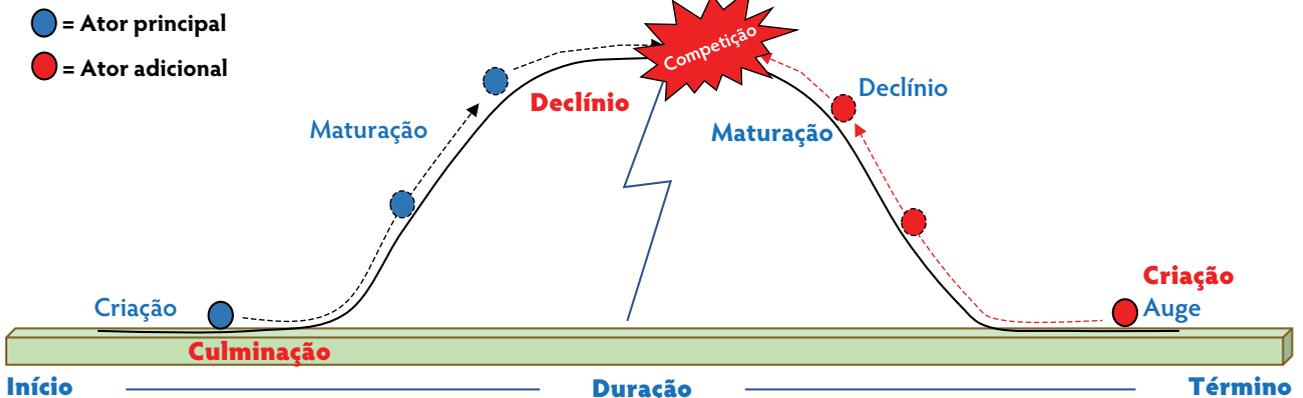
Com a redução da ameaça representada pelo EI e o aumento da autoestima das forças de segurança iraquianas, o governo de Bagdá reorientou seus esforços contra os curdos. Em setembro de 2017, o Curdistão iraquiano, sob a tutela de Marzoud Barzani, votou pela sua independência do Iraque. Al-Abadi, determinado a rejeitar a emancipação curda, lançou uma ofensiva limitada, em meados de outubro de 2017, para sufocar o movimento separatista. Ao contornar os parceiros da coalizão internacional, a operação de al-Abadi contra os curdos foi unilateral e um indício de divergência entre o ator principal e seu agente³⁰.

Embora a Operação *Inherent Resolve* proporcione exemplos do problema entre o ator principal e o agente, há inúmeros outros exemplos nas áreas conflagradas por *proxies* ao redor de todo o planeta. Basta que uma



Contexto antagonista

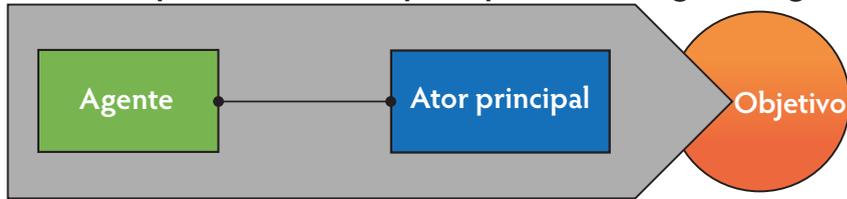
O ator principal e outro(s) ator(es) competem por acesso e influência sobre o agente.



(Figura do autor)

Figura 4. Onda de Influência em Contexto Antagônico

Modelo exploratório: o ator principal lidera, o agente segue



(Figura do autor)

Figura 5. Modelo Exploratório

entidade busque trabalhar por meio de outra e, invariavelmente, existirão problemas de “agentes” e de “risco”. Carl von Clausewitz, um oficial-general prussiano e pensador militar do Século XIX, entendeu o problema dos agentes: “Um país pode apoiar a causa de outro, mas nunca a levará tão a sério quanto leva a sua própria causa”³¹. Nações ou países talvez já não sejam os únicos titulares da guerra nos dias de hoje, mas o valor da proposição de Clausewitz, atualmente, não diminuiu. Na ausência de fortes interesses mútuos, é o *poder* que unifica o ator principal a seu agente.

O Papel do Poder na Guerra por Procuração

O papel do poder é essencial nas áreas conflagradas por *proxies*. Robert Dahl, um cientista político do século XX, advoga que o poder sempre existe em um relacionamento entre dois ou mais atores. Ele declara, “*A* tem poder sobre *B* até o ponto em que ele pode conseguir que *B* faça algo que não faria em outros contextos”³². Dahl continua, observando que o poder não se perpetua, mas, na maioria dos casos, possui uma base que lhe proporciona uma energia potencial, exigindo ativação para produzir um efeito desejado³³. A base, ou base de poder, consiste em todos os recursos que podem ser explorados para afetar o comportamento do outro ator. Dahl argumenta que ser capaz de efetivamente manipular a própria base de poder é o principal meio para exercê-lo sobre outro ator. Ele ressalta que existe um atraso entre a aplicação do poder de *A* e a capacidade de *B* de reagir. Esse retardo no tempo de reação, ao qual ele se refere como “atraso”, representa o tempo de processamento e de ação associado com o poder de *A* e a capacidade ou a vontade de *B* se subordinar.

Igualmente importante, Dahl argumenta que um relacionamento ou conexão entre os dois atores precisa existir; caso contrário, não haveria um veículo para o poder ser

exercido entre ambos³⁴. Essas relações não são estáticas, mas evoluem ao longo do tempo conforme as condições mudam e outros atores entram ou saem de um determinado contexto. A ideia de que associações mudam, aumentando ou reduzindo o poder relativo de alguém, é um princípio central dos ambientes de guerra por procuração. Contudo, frequentemente é desconsiderada na prática, quando *A*, orientado por seus próprios interesses, tenta manter indefinidamente seu poder e influência sobre *B* (veja a Figura 4).

Ao vincular a teoria de poder de Dahl ao problema entre ator principal e agente, pode-se argumentar que *A* equivale ao *ator principal*, enquanto *B* é o *agente*. Assim, o ator principal exerce poder sobre o *proxy*, ou agente, na medida em que pode compeli-lo a fazer algo que, de outra forma, não faria. Os princípios de poder de Dahl formam a base para entender dois modelos teóricos da guerra por procuração: o Modelo Exploratório e o Modelo Transacional.

Assim, o ator principal exerce poder sobre o *proxy*, ou agente, na medida em que pode compeli-lo a fazer algo que, de outra forma, não faria. Os princípios de poder de Dahl formam a base para entender dois modelos teóricos da guerra por procuração: o Modelo Exploratório e o Modelo Transacional.

Modelo Exploratório: O Ator Principal Lidera, o Agente Segue

As áreas conflagradas por *proxies* podem ser caracterizadas por dois modelos — o modelo exploratório e o modelo transacional. À primeira vista, esses modelos parecem bastante semelhantes, mas suas dinâmicas internas são diferentes. O modelo exploratório é caracterizado por uma força *proxy* completamente dependente do seu patrocinador para assegurar sua própria existência — o relacionamento pode ser visto quase como um parasita que sobrevive às custas de um hospedeiro. O ator principal proporciona a força vital para a existência do *proxy* “parasitário”. Essa dependência cria uma forte ligação entre o *proxy* e seu patrocinador, fazendo com que o ator principal adquira poder e influência quase ilimitados sobre o agente.

Além disso, o modelo exploratório é geralmente resultado de um ator mais forte que busca uma ferramenta — uma força *proxy* — para atingir seu objetivo. Como resultado, o *proxy* é útil, tão somente, enquanto tem capacidade de avançar na direção dos objetivos do ator principal. Assim sendo, a utilidade do agente para o ator principal é temporária. Uma vez que os fins são atingidos, ou quando o *proxy* é incapaz de manter o ímpeto para alcançá-los, o ator principal dá fim ao relacionamento (veja a Figura 5).

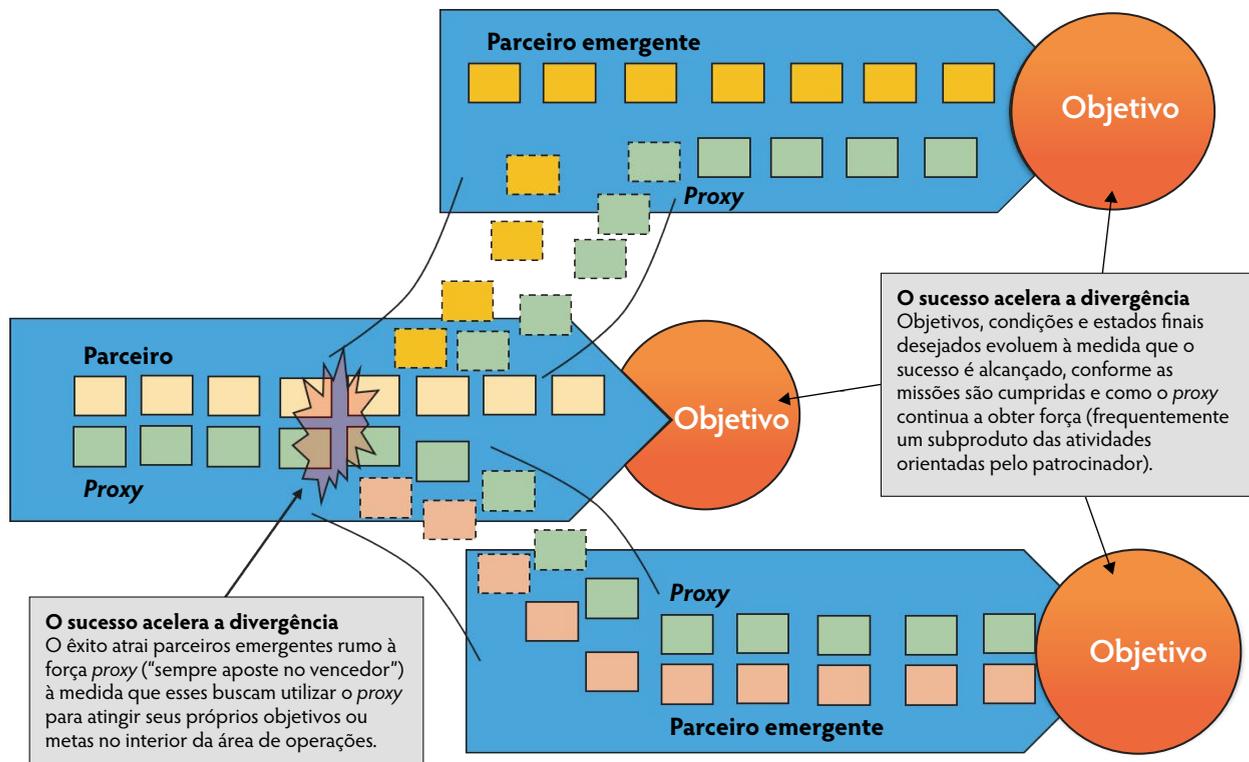
A relação entre Moscou e o movimento separatista na região do Donbass, é um exemplo desse modelo. A existência de separatistas pró-Rússia, o financiamento e o respaldo do seu exército, além de seu *status* pseudo-político são criações russas. Relatos indicam, também, que a Rússia tem seus próprios generais à frente do exército rebelde³⁵. A relação dos EUA com as Forças Democráticas Sírias e com as forças de segurança iraquianas — durante a Operação *Iraqi Freedom* — são, também, bons exemplos do modelo exploratório na guerra por procuração.

Em cada caso, o agente é dependente do ator principal. Contudo, o êxito pode alterar a relação de poder entre eles (veja a Figura 6). Uma força *proxy* bem-sucedida pode adquirir legitimidade ou apoio para se tornar suficientemente poderosa e obter independência dos seus parceiros. Da mesma forma, o aparato político que enquadra o *proxy* pode obter um nível razoável de poder e legitimidade, levando o *proxy* a deixar de servir como mero agente, como aconteceu, por exemplo, com a independência das forças de segurança iraquianas depois da partida dos EUA em 2011. Por meio de seu sucesso no campo de

batalha, considerações políticas ou a interferência de outros atores podem minar a influência do ator principal. Com isso, o *proxy* pode adotar o segundo modelo, o modelo transacional.

Modelo Transacional: O Agente Lidera, o Ator Principal Segue

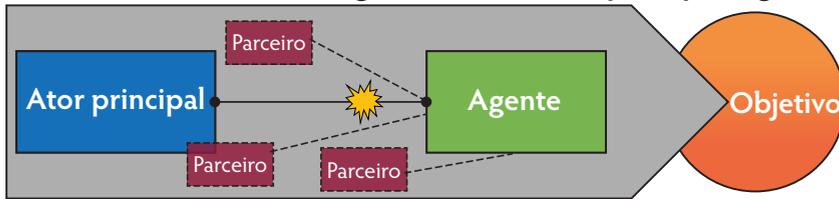
O modelo transacional constitui o segundo modelo da guerra por procuração (veja a Figura 7). Esse modelo é um paradoxo porque o *proxy* é, na realidade, o detentor de poder no relacionamento. Em muitos casos, o governo *proxy* é independente, mas precisa de ajuda para derrotar o inimigo. Ele não se sente ameaçado pela dominação política ou militar do ator principal. Além disso, o *proxy* possui o poder no relacionamento, porque sua associação com o ator principal é meramente circunstancial — cada participante está interessado no que pode obter de vantagem do outro durante a busca por interesses comuns. Considerando a natureza efêmera da relação, o relógio começa a girar em desfavor da manutenção do vínculo [entre o ator principal e o agente] logo que o primeiro tiro é disparado. Como resultado, o interesse do agente



(Figura do autor)

Figura 6. O êxito de Proxies e a Evolução das Parcerias

O modelo transacional: o agente lidera, o ator principal segue



(Figura do autor)

Figura 7. O Modelo Transacional

no ator principal diminui no mesmo ritmo que o objetivo comum é gradualmente atingido. O pedido do governo iraquiano por assistência dos EUA e da coalizão internacional a fim de derrotar o EI no seu país é um exemplo dessa dinâmica.

Uma imagem mental que apoia esse modelo é ver o *proxy* como o líder e o parceiro como um apoiador ou seguidor. Diferente do primeiro modelo, no modelo transacional, o governo da força *proxy* pede apoio de outra nação para derrotar uma ameaça específica. Ao fazer isso, o governo da força *proxy* impõe parâmetros a seu parceiro, como limites na força ou no perfil da missão, estado final desejado e prazos claramente definidos. O *proxy* estabelece essas restrições para alinhar o ator principal com seus próprios objetivos políticos e militares e para limitar a capacidade de o ator principal influenciar o *proxy* além de parâmetros estritamente necessários. Ademais, é importante ressaltar que o *proxy* tem interesses políticos e sociais claros em relação ao ator principal; é provável que o *proxy* queira terminar sua dependência do ator principal tão logo seus objetivos sejam atingidos.

Ao mesmo tempo, o modelo transacional é vulnerável a influências externas devido à falta de interesse do *proxy* no parceiro, ao contrário do modelo exploratório. Isso proporciona uma janela de oportunidade para que atores habilidosos possam criar fissuras na relação entre o ator principal e o agente. As atividades russas e chinesas no Iraque proporcionam um exemplo esclarecedor dessa dinâmica. Ao buscar enfraquecer a ligação entre os EUA e o Iraque, ambos os países conseguiram infiltrar-se no campo das vendas de material militar no exterior e no financiamento militar estrangeiro, que eram a base da estratégia política e militar dos EUA junto a Bagdá³⁶. Ao fazerem isso, tanto Rússia quanto China conseguiram aumentar sua influência e obtiveram avanços táticos por todo

o país. Da mesma forma, atores externos astutos minarão o ator principal, fornecendo apoio com menos imposições ao agente, a fim de explorar lacunas na estratégia e nas políticas do ator principal.

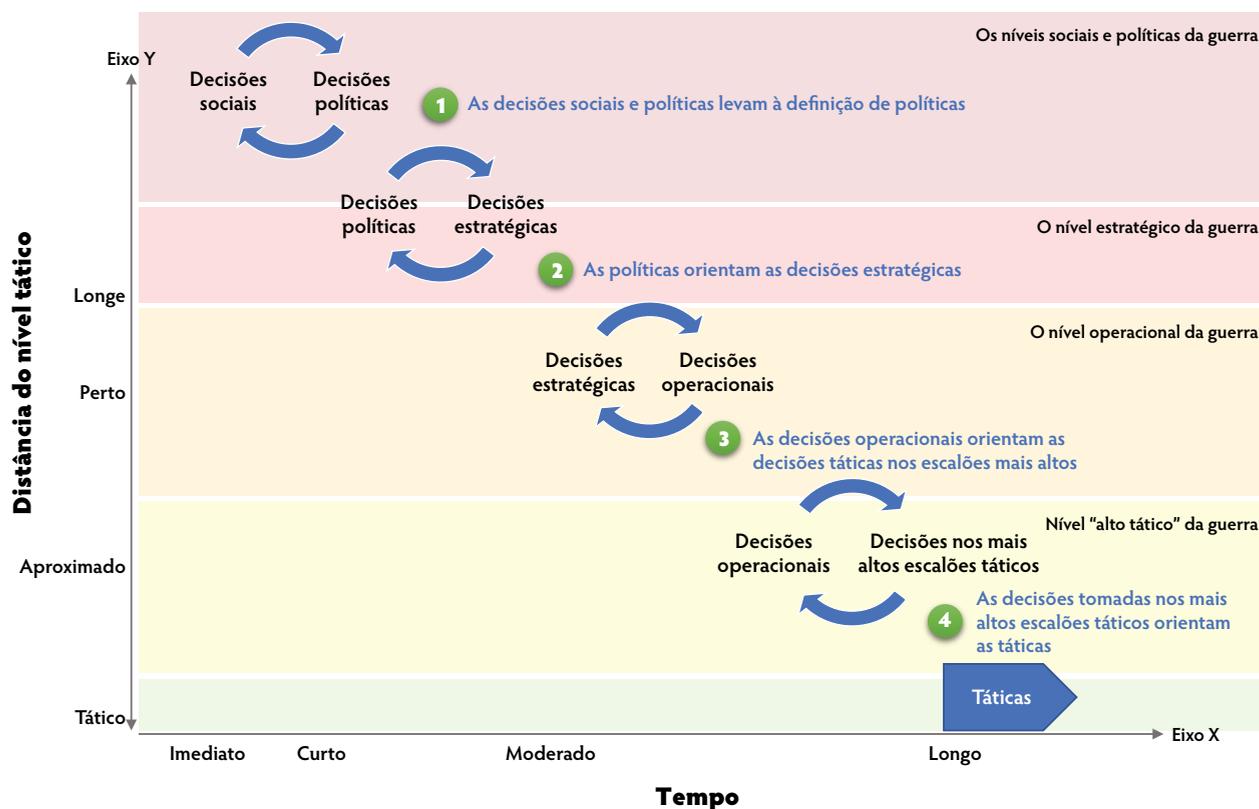
É essencial entender o modelo no qual se opera. Arrogância, desatenção ou ingenuidade no modelo transacional pode resultar no fim da relação entre o ator

principal e seu agente. Um programa de avaliação e um plano de saída são importantes durante as operações conduzidas segundo o modelo transacional. O programa de avaliação permite que o ator principal entenda sua posição em relação ao seu agente e determine seu *status* junto a ele. O plano de saída é usado para findar o relacionamento em termos favoráveis. A ausência de um programa de avaliação e um plano de saída pode resultar na extorsão do ator principal pelo seu agente ou no comprometimento da relação política a longo prazo entre ambos. Essa exploração pode se manifestar na forma de pedidos por assistência monetária, alegação de incompetência burocrática a fim de transferir essas responsabilidades para o ator principal, dentre vários outros subterfúgios.

Recomendações para Abordar Áreas Conflagradas por Proxies

Everett Dolman, um teórico militar contemporâneo, alega que se alguém se comunica apenas na linguagem do sistema, então ele está preso inextricavelmente às regras desse sistema³⁷. Como já afirmamos, o Exército dos EUA carece de uma teoria de guerra por procuração, resultando na ausência de uma doutrina sobre *proxies*. Conseqüentemente, o Exército retransmite sua “linguagem do sistema” em uma tentativa de navegar as muitas áreas conflagradas por *proxies*. Isso tem, provavelmente, frustrado a capacidade de o Exército dos EUA conseguir resultados positivos nos níveis tático, operacional e estratégico, resultando em campanhas inconclusivas de duração indeterminada.

Levando-se em consideração a discussão sobre axiomas e conceitos mencionada anteriormente, podemos deduzir um conjunto de princípios sobre as guerras por procuração. Embora possam existir outros princípios, propomos, a seguir, um ponto de partida



(Figura do autor)

Figura 8. Representação Gráfica do "Atraso"

conceitual para a elaboração de uma doutrina de guerras por procuração para o Exército dos EUA:

- Atores principais, agentes e outros atores sempre agem de acordo com seus respectivos objetivos políticos.
- As relações com os *proxies* são efêmeras; portanto, é importante estabelecer o seu próprio critério de término da relação e possuir um plano de transição.
- Em razão do atraso entre os escalões táticos e os níveis superiores, deve-se aceitar o *feedback* tático com ressalvas, supondo que, talvez, ele não represente totalmente a orientação operacional, estratégica e política (veja a Figura 8).
- A presença contínua de um ator principal além do relacionamento com o *proxy* pode levar as entidades políticas, sociais e militares do agente a se voltarem contra seu antigo parceiro e patrocinador.
- É melhor enfrentar um oponente do que dois; portanto os inimigos tentarão prejudicar as relações entre os atores principais e seus agentes.
- Oponentes habilidosos buscarão criar fissuras na aliança entre o ator principal e o agente,

atacando o relacionamento, criando vínculos com o agente ou introduzindo ameaças à sobrevivência de um dos parceiros.

- Devido ao atraso no *feedback* tático, jogos e análises com um "*red team*", ou seja uma equipe multidisciplinar que desempenhe o papel de adversário, além de avaliações periódicas, são essenciais para monitorar a dinâmica entre o ator principal e o agente. Os *red teams* e as equipes de avaliação devem informar ao comandante exatamente aquilo que ele *precisa* ouvir, não o que gostaria de ouvir³⁸.

Esses princípios, além dos modelos exploratório e transacional da guerra por procuração, proporcionam um ponto de partida para o Exército dos EUA elaborar uma doutrina abrangente para esse tipo de guerra.

Conclusão

A mentalidade vigente e a literatura disponível sobre as guerras por procuração, que são insuficientemente expressas na doutrina atual, apresentam teorias, modelos e léxicos insuficientes para esclarecer e comunicar as nuances associadas às áreas conflagradas

por *proxies*. Este texto buscou solucionar essa deficiência ao introduzir uma teoria geral sobre a guerra por procuração. A teoria — concentrada nos níveis tático mais elevado, operacional e estratégico — é dominada por três conceitos: (1) tempo, (2) o problema entre o ator principal e seu agente e (3) relações de poder. O poder diz respeito à capacidade de um ator induzir outro a fazer algo que ele, de outra forma, não faria. O poder não pode ocorrer sem que haja um relacionamento existente. Contudo, relações podem mudar ao longo do tempo conforme novos partidos são introduzidos ou os atuais participantes perdem interesse nas dinâmicas de poder existentes e saem.

Os problemas entre o ator principal e o agente são bem claros nos ambientes de *proxies*. Um ator nunca valoriza as razões para lutar da mesma forma que o outro. Quando o objetivo comum já foi alcançado, cada parceiro se volta para seus próprios interesses. A inserção de atores externos ou adversários intrusos, buscando obter influência ou romper a parceria entre o ator

principal e o agente, frequentemente acelera a divergência de interesses. Assim sendo, o tempo domina as áreas conflagradas por *proxies*. Atores principais e seus agentes têm tempo limitado para atingir seus objetivos; portanto, seria prudente para o Exército dos EUA desenvolver critérios de conclusão do seu envolvimento e estabelecer horizontes temporais, valendo-se de *red teams* capazes e equipes de avaliação para proporcionar um entendimento realista do ambiente.

Ao insistir na atual linha de ação — engajamentos contínuos em guerras por procuração sem uma base teórica ou doutrinária enquanto as realidades dos *hot spots* de *proxies* são ofuscadas por meio de gestão deficiente do ambiente — o Exército dos EUA permanecerá incapaz de concluir com sucesso esse tipo de guerra. Embora não forneça uma teoria abrangente, o presente artigo buscou prover um enquadramento inicial sobre o assunto que envolve *hot spots* de *proxies* modernos e por que o Exército dos EUA deve estimular a discussão em torno das guerras por procuração. ■

Referências

1. Mao Tse-tung, *Problems of Strategy in China's Revolutionary War* (1936; repr., Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute, 1990), p. 78.
2. *A Statement on the Posture of U.S. Central Command Before the Senate Comm. on Armed Services*, 115th Cong. (13 Mar. 2018) (declaração do Gen Joseph L. Votel, Exército dos EUA, Comandante do Comando Central dos EUA).
3. *United States European Command Hearing Before the Select Comm. on Armed Services*, 115th Cong. (23 Mar. 2017) (declaração do Gen Curtis Scaparrotti, Exército dos EUA, Comandante do Comando Europeu/Comandante Aliado Supremo na Europa).
4. H. R. McMaster, "Continuity and Change: The Army Operating Concept and Clear Thinking about Future War", *Military Review* 95, no. 2 (March-April 2015): p. 13–14, acesso em: 26 out. 2018, https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20150430_art005.pdf.
5. "Alto tático" se refere ao quartel-general de nível divisão ou seu equivalente que vincula formações táticas e comandos operacionais. Por exemplo, as divisões que se constituíam no núcleo do Força Terrestre Componente das Forças Conjuntas e Interligadas durante a Operação *Inherent Resolve* podem ser consideradas "alto tático" porque eram o intermediário entre ação tática e o comando operacional na Força-Tarefa Conjunta Combinada.
6. Melissa Dalton et al., *Civilians and "By, With, and Through": Key Issues and Questions Related to Civilian Harm and Security Partnership* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 25 Apr. 2018), p. 4.
7. Field Manual 3-0, *Operations* (Washington, DC: Government Publishing Office [GPO], 2017), p. 8-5.
8. Army Doctrine Reference Publication 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, 2017), p. 1-2; Army Doctrine Reference Publication 3-05, *Special Operations* (Washington, DC: GPO, 2018), p. 1-14; Training Circular 7-100, *Hybrid Threat* (Washington, DC: Government Printing Office, 2010), p. v.
9. John Keegan, *A History of Warfare* (New York: Vintage Books, 1993), p. 7–11.
10. No Leste Europeu, os *proxies* russos operam na Ucrânia, Crimeia e Transnístria. No sul do Cáucaso, eles estão presentes nas regiões separatistas da Ossétia do Sul e Abkházia da Geórgia. Robert R. Leonhard e Stephen P. Philips, "*Little Green Men*": *A Primer on Modern Russian Unconventional Warfare, Ukraine 2013-2014* (Fort Bragg, NC: U.S. Army Special Operations Command, 2015), p. 5–12 e 43–46.
11. Votel, *U.S. Central Command Posture Statement*, p. 7.
12. Felipe Villamor, "U.S. Troops in Besieged City of Marawi, Philippine Military Says", *New York Times* (website), 14 Jun. 2017, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.nytimes.com/2017/06/14/world/asia/philippines-marawi-us-troops.html>.
13. Helene Cooper, Thomas Gibbons-Neff e Eric Schmitt, "Army Special Forces Secretly Help Saudis Combat Threat from Yemen Rebels", *New York Times* (website), 3 May 2018, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/03/us/politics/green-berets-saudi-yemen-border-houthi.html>.
14. Eric Schmitt, "3 Special Forces Troops Killed and 2 Are

Wounded in an Ambush in Niger", *New York Times* (website), 4 Oct. 2017, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.nytimes.com/2017/10/04/world/africa/special-forces-killed-niger.html>.

15. Robert R. Leonhard, *Fighting by Minutes: Time and the Art of War* (Westport, CT: Praeger, 1994), p. 5.

16. *Ibid.*, p. 7.

17. Aaron Mehta, "Tillerson: US Could Stay in Iraq to Fight ISIS, Wanted or Not", *DefenseNews* (website), 30 Oct. 2017, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.defensenews.com/pentagon/2017/10/30/tillerson-us-could-stay-in-iraq-to-fight-isis-wanted-or-not/>.

18. Julie Hirschfeld Davis, "Trump Drops Push for Immediate Withdrawal of Troops from Syria", *New York Times* (website), 4 Apr. 2018, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/04/world/middleeast/trump-syria-troops.html>.

19. Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, trans. Rex Warner (New York: Penguin Books, 1972), p. 76.

20. Jessa Rose Dury-Agri e Patrick Hamon, "Breaking Down Iraq's Election Results", Institute for the Study of War, 24 May 2018, acesso em: 22 out. 2018, <http://iswresearch.blogspot.com/2018/05/breaking-down-iraqs-election-results.html>.

21. Simon Tisdall, "Iraq's Shock Election Result May Be a Turning Point for Iran", *The Guardian* (website), 15 May 2018, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/15/iraq-shock-election-result-may-be-turning-point-for-iran>.

22. Kathleen M. Eisenhardt, "Agency Theory: An Assessment and Review", *The Academy of Management Review* 14, no. 1 (January 1989): p. 58–59.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. Hilary Clarke e Hamdi Alkhshali, "Battle for Tal Afar Begins as Civilians Flee Iraqi City", CNN, 20 Aug. 2017, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.cnn.com/2017/08/20/middleeast/tal-afar-iraqi-isis-assault/index.html>.

27. Tamer El-Ghobashy e Mustafa Salim, "Iraqi Military Reclaims City of Tal Afar after Rapid Islamic State Collapse", *Washington Post* (website), 27 Aug. 2017, acesso em: 22 out. 2018, https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/iraqi-military-reclaims-city-of-tal-afar-after-rapid-islamic-state-collapse/2017/08/27/a98e7e96-8a53-11e7-96a7-d178cf3524eb_story.html.

28. Rukmini Callimachi, "Tal Afar After Liberation from ISIS: Battered but Still Standing", *New York Times* (website), 1 Sep. 2017, acesso em: 27 out. 2018, <https://www.nytimes.com/2017/09/01/world/middleeast/tal-afar-mosul-islamic-state.html>.

29. Pode-se argumentar que o governo do Iraque era o ator principal e a coalizão liderada pelos EUA era o agente, pelo menos política e estrategicamente. No nível operacional e tático, parece mais claro que as forças de segurança iraquianas eram o proxy e a coalizão liderada pelos EUA o ator principal.

30. Ben Wedeman, Angela Dewan e Sarah Sirgany, "US Appeals for Calm as Allies Clash in Iraq", CNN, última modificação em: 17 Oct. 2017, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.cnn.com/2017/10/17/middleeast/kirkuk-iraq-kurdish-peshmerga/index.html>.

31. Carl von Clausewitz, *On War*, ed. e trad. Michael Eliot Howard e Peter Paret (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), p. 603.

32. Robert A. Dahl, "The Concept of Power", *Systems Research and Behavioral Science* 2, no. 3 (April 1957): p. 202–3.

33. *Ibid.*, p. 203.

34. *Ibid.*, p. 204.

35. Maria Tsvetkova, "Fog' of Ukraine's War: Russian's Death in Syria Sheds Light on Secret Mission", Reuters, 29 Jan. 2018, acesso em: 30 jan. 2018, <https://www.reuters.com/article/us-russia-ukraine-syria-insight/fog-of-ukraines-war-russians-death-in-syria-sheds-light-on-secret-mission-idUSKBN1F1121>.

36. Jonathan Marcus, "China Helps Iraq Military Enter the Drone Era", BBC News, 12 Oct. 2015, acesso em: 22 out. 2018, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34510126>; John C. K. Daly, "Russia Reemerging as Weapons Supplier to Iraq", *Eurasia Daily Monitor* 15, no. 43 (21 Mar. 2018), <https://jamestown.org/program/russia-reemerging-weapons-supplier-iraq/>.

37. Everett Carl Dolman, *Pure Strategy: Power and Principle in the Space and Information Age* (New York: Routledge Press, 2005), p. 60.

38. A existência de um paradoxo pode ser observada deste princípio. Se os níveis alto tático, operacional e estratégico não conseguem devidamente monitorar e avaliar o *status* da relação entre o ator principal e seu agente, então ações no nível tático podem parecer ser indicadores ou sinais de mudanças no relacionamento. Contudo, isso é apenas um resultado da ineficácia dos indicadores e avisos nos níveis político, estratégico ou operacional.