

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

Tenente-Coronel Erik Claessen Jr., Exército da Bélgica

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

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

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

Um Enigma

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

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

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



Exército dos EUA, Cb Daniel Herrera

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

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

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

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

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

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

Abalando o Equilíbrio de Poder

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

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

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

O Insurgente como Empreendedor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Metas das Operações de Estabilidade e Viabilidade da Insurgência

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



Foto da Associated Press

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trocando o Capital Político pelo Interesse Pessoal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Vince Musil, Casa Branca

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

O Exemplo de El Salvador

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

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

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

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

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

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

Dinâmica do Colaborador

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



Foto da ONU, Milton Grant

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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