



Integrantes das F Op Esp da coalizão se reúnem com representantes da polícia local afegã e do Exército Nacional Afegão em 19 Abr 12, para discutir a estabilização de aldeias, no Distrito de Khakrez, Província de Kandahar, Afeganistão. As três forças trabalham juntas regularmente no monitoramento das aldeias locais, para averiguar a existência de atividades insurgentes e garantir a segurança da população.

(Marinha dos EUA, 3º Sgt Gregory N. Juday)

A Abordagem da OTAN em Relação à Guerra Irregular

Como Proteger o Calcanhar de Aquiles

Ten Cel Christian Jeppson, Forças Especiais da Suécia

Cap Sampsa Heilala, Forças Especiais da Finlândia

*Cap Jan Weuts, Forças Especiais da Bélgica

S Ten Giovanni Santo Arrigo, Forças Especiais da Itália

O calcanhar de aquiles do envolvimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) nos conflitos de guerra irregular (GI) do século XXI tem sido, invariavelmente, o fato de não promover, de maneira efetiva, o estabelecimento de uma autoridade de governança considerada legítima pela população de um país dentro de um prazo razoável. Este artigo propõe uma mudança de paradigma na abordagem da OTAN quanto ao estabelecimento da legitimidade da governança. Para conquistar e manter o apoio da população em conflitos de GI, a OTAN deve empregar uma abordagem de baixo para cima — e não de cima para baixo — para estabelecer a legitimidade. Além disso, para implementar essa abordagem do modo mais efetivo, a OTAN deve mudar a forma pela qual emprega suas Forças de Operações Especiais (F Op Esp).

Evolução da Mudança na Estratégia

A OTAN adotou, em 2010, uma estratégia de *abordagem abrangente*, que enfatiza a resolução de conflitos mediante a promoção do desenvolvimento da legítima governança¹. A estratégia baseia-se, em parte, na premissa de que a resolução da maioria dos conflitos modernos exigirá iniciativas que vão além do emprego de medidas puramente militares. Em consequência, para unificar qualquer futura ação combinada, os potenciais parceiros

da OTAN em uma abordagem abrangente devem buscar um entendimento comum sobre como diversas medidas não militares podem ser operacionalizadas, já que há um consenso de que a concepção e execução de planos de campanha com tal abordagem continuam sendo algo complexo e desafiador².

Este artigo propõe que o emprego prudente das F Op Esp para promover o desenvolvimento da governança de baixo para cima oferece o meio mais lógico e efetivo de considerar e sintetizar abordagens com respeito às várias complexidades e desafios relacionados ao cumprimento do objetivo geral de estabelecer a legitimidade governamental em meio a uma população nos ambientes operacionais de GI.

O Velho Paradigma: Abordagem Centrada em Estados

Infelizmente, a maioria das atuais estratégias de GI identifica, formula e trata de problemas com base no arcabouço teórico tradicional do modelo estatal westfaliano³. Segundo esse modelo, os Estados são soberanos, e o poder sobre um Estado é projetado de cima para baixo, pelo governo sobre a população, a fim de controlar a ordem sociopolítica. Portanto, segundo a teoria centrada em Estados, em circunstâncias em que o Estado detenha o monopólio sobre a violência organizada voltada à manutenção da soberania, as estratégias formuladas para contestar ou modificar a ordem sociopolítica geral de alguma forma devem fazê-lo, primordialmente, por meio de mudanças na camada superior da autoridade governante. Essa abordagem origina-se e é a continuação do antigo pensamento centrado em Estados, inculcado na cultura eurocêntrica da OTAN. Um resultado é que os planejadores da OTAN costumam operar com base na premissa geral de que fatores políticos centrados em Estados também têm primazia em GI, exatamente da mesma forma que em conflitos convencionais entre Estados políticos autônomos e estabelecidos.

Em consequência da abordagem centrada em Estados westfaliana, característica da guerra convencional, as atuais estratégias de GI tendem a identificar, formular e tratar de problemas com base no arcabouço teórico fornecido por Carl von Clausewitz, o general e filósofo prussiano, em sua influente obra, *Da Guerra*. Clausewitz denominou as forças que definem a guerra como uma “trindade paradoxal”, que ele descreve

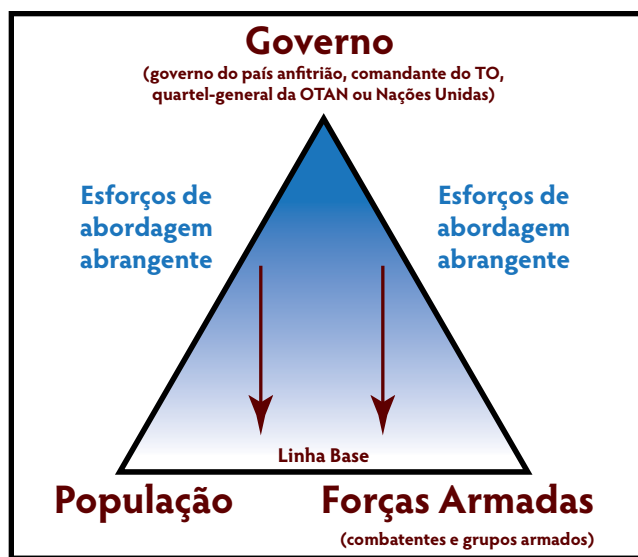


Figura 1 – Modelo Modificado da Trindade Clausewitziana

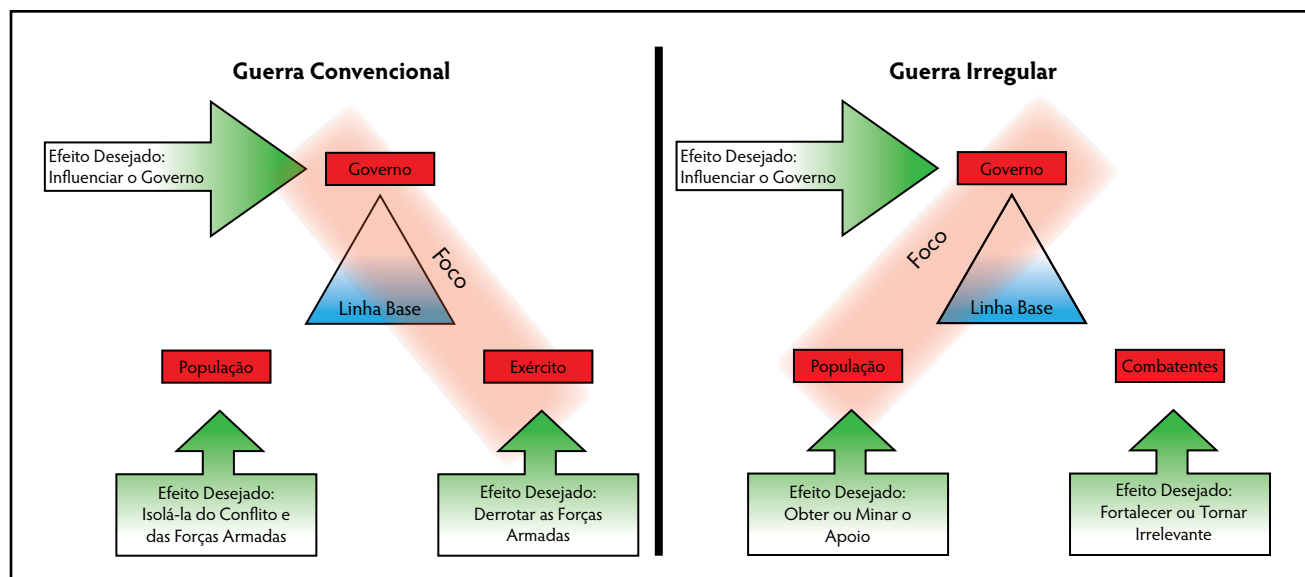


Figura 2 – Comparação entre Guerra Convencional e Guerra Irregular

como um fenômeno composto de três elementos: razão, ódio e acaso⁴. Esses elementos abstratos são, comumente, equiparados com “o governo, o povo e as Forças Armadas”, respectivamente. Assim, a influência do pensamento centrado em Estados westfaliano e da trindade clausewitziana sobre a OTAN resulta em esforços para estabelecer a governança em um ambiente operacional de GI nos quais a liderança, a coordenação e a eliminação de conflitos ocorrem a partir do topo, primordialmente por, com e mediante o que é identificado como o governo existente de um país anfitrião⁵. A figura 1 ilustra a atual abordagem abrangente da OTAN em relação a conflitos de GI com base em um modelo modificado da trindade clausewitziana.

A mentalidade centrada em Estados também se reflete na figura 2, extraída da publicação do Departamento de Defesa dos EUA *Irregular Warfare (IW) Joint Operating Concept (JOC)* (“Conceito Operacional Conjunto de Guerra Irregular”, em tradução livre)⁶. Os modelos apresentados na figura do Departamento de Defesa ilustram, supostamente, a diferença entre guerra convencional e guerra irregular. Contudo, o que eles realmente ilustram é a mentalidade predominante e extremamente enganosa, centrada em Estados, daqueles que criaram as figuras, que representam, equivocadamente, a principal dinâmica do esforço de GI como uma linha entre o governo central e a população.

Ao contrário das premissas subjacentes oriundas do pensamento centrado em Estados, o reconhecimento

de uma autoridade estatal central como legítima por uma determinada população em um ambiente de GI é, com frequência, algo ilusório. Isso levanta a questão: “Como a OTAN deve proceder, então, caso venha a envolver-se em GI em áreas onde não haja um amplo reconhecimento de nenhuma autoridade estatal central pelo povo?” Nessas circunstâncias, as consequências de falsas premissas seriam contraproducentes, porque uma mentalidade centrada em Estados entre planejadores estratégicos de guerras convencionais teria o efeito de obscurecer um entendimento das diferenças entre guerra convencional e GI. Assim, uma perspectiva centrada em Estados e de cima para baixo, que distorça o processo decisório da aliança na GI, tem um impacto negativo sobre o planejamento e as operações no nível estratégico, como também no tático.

Entre outras falhas do pensamento centrado em Estados que se refletem na figura 2, está o fato de que a relação entre a população e os combatentes, na suposta trindade da GI (à direita), não equivale à relação entre a população e os militares na parte correspondente à guerra convencional na figura (à esquerda), desenvolvida a partir das ideias de Clausewitz. Ao contrário da entidade militar descrita por Clausewitz, os combatentes de GI não constituem uma força armada estatal separada (isto é, um grupo social distinto da população civil dentro do conceito). Em vez disso, é provável que constituam uma entidade misturada com a população e, de modo geral, indistinguível dela.

A Linha Base e o Calcanhar de Aquiles

Portanto, uma versão reformulada da trindade clausewitziana, apresentada na figura 3, representa, de maneira mais correta, a principal dinâmica dos conflitos de GI como sendo a que existe entre uma população e os que seriam mais bem descritos como combatentes, ou grupos armados, com seus simpatizantes.

Para os fins deste artigo, a linha que conecta esses dois grupos é definida como “linha base”, ou “fator preponderante”, em virtude da sua importância para a mudança de paradigma proposta, apresentada no modelo. Entretanto, a relação indicada por tal linha de conexão não se destina a representar, de maneira exata, algum valor absoluto. Trata-se apenas de uma caracterização geral da natureza dos ambientes complexos em circunstâncias instáveis, em que se pode

presumir que estejam ocorrendo esforços concorrentes entre muitas “prototrindades” construtivas e destrutivas.

Neste artigo, entende-se por *prototrindades* as entidades novas e politicamente imaturas, desenvolvidas em âmbito local ou nacional, que competem entre si para estabelecer relacionamentos entre a população e os combatentes, em busca de obter a primazia da governança sobre a população. Assim, consistem em movimentos incipientes e ambiciosos, que podem obter, posteriormente, um grau suficiente de sofisticação para alcançar a hegemonia dentro de um Estado em formação, adquirindo, por fim, uma identidade local, nacional ou, possivelmente, regional. Em consequência, os elementos relativamente dispersos das prototrindades assumirão, com o crescimento e a maturidade, o caráter de “protogovernos”.

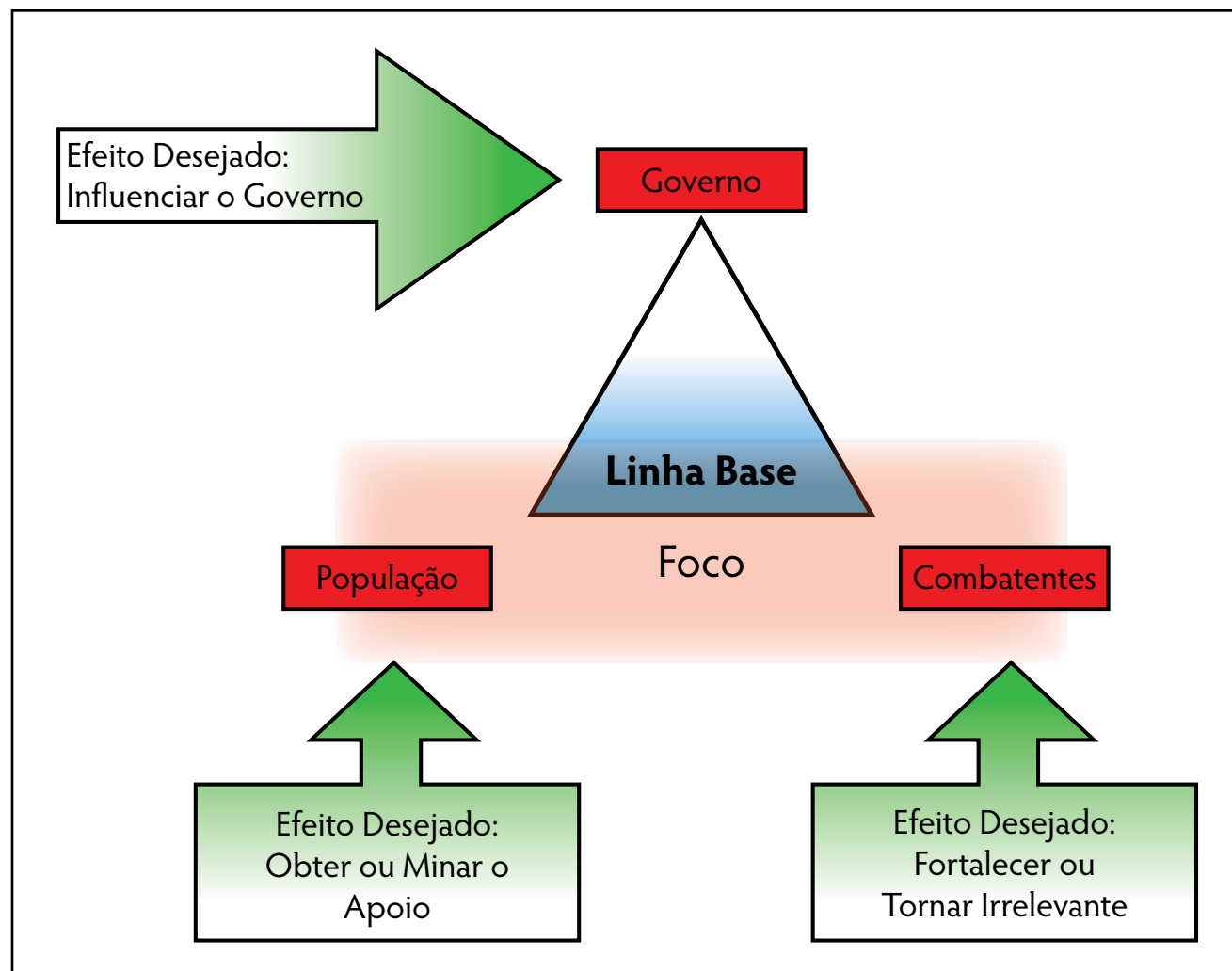


Figura 3 – Trindade Clausewitziana (Reformulada)

Para os fins deste artigo, um *protogoverno* consiste em uma forma fraca e nova de governo, com o potencial de se fortalecer e despontar como um governo legítimo amplamente aceito ou de entrar totalmente em colapso. A preocupação central comum a protogovernos concorrentes é encontrar formas de aumentar sua legitimidade, autoridade e capacidade.

Do ponto de vista de uma entidade externa como a OTAN, há dois tipos de prototrindade que evoluem para protogovernos: *desejáveis* ou *indesejáveis*. Ambos os tipos têm o potencial para se estabelecerem como a entidade governamental vigente. Independentemente disso, ambas precisam ser cultivadas para se tornarem completas e hegemônicas.

Este trabalho considera a *governança desejável* como uma forma de administração civil que seja favorável aos objetivos da coalizão das Nações Unidas ou da OTAN, que conte com a legitimidade local ou nacional e que tenha suficiente capacidade para prover segurança e serviços. Além disso, uma governança desejável está, de modo geral, alinhada aos objetivos da política dos governos de países que contribuam tropas como parte da coalizão ou aliança e que tenham decidido intervir em um conflito de GI.

Em contrapartida, a *governança indesejável* é uma forma de administração civil desfavorável aos objetivos da coalizão das Nações Unidas ou da OTAN e oposta aos seus interesses. Um bom exemplo de uma prototrindade ou protogoverno *indesejável* emergente é o Estado Islâmico (EI) do Iraque e da Síria, que tenta se estabelecer, atualmente, como um Estado reconhecido, com fronteiras territoriais. Cabe ressaltar que o EI usa o terror para impor sua autoridade, em vez de buscar a aprovação popular por meios não violentos, e seus aparentes objetivos principais são potencialmente ameaçadores aos interesses da OTAN.

Contudo, tal governança indesejável também pode contar com a legitimidade local ou até mesmo nacional, como no caso do Hamas, em Gaza, que subiu ao poder com a aprovação popular. Vale observar, porém, que, do ponto de vista da OTAN, ela também é considerada indesejável porque seus objetivos políticos lhe são contrários.

Por outro lado, uma forma local desejável de prototrindade consiste nos projetos de governança local fomentados por operações de estabilização de aldeias no Afeganistão, onde líderes investigados e aprovados

no âmbito local, tribal ou de aldeia foram politicamente fortalecidos, controlaram suas forças locais e receberam o respeito e apoio de seu povo.

Com isso em mente, cabe ressaltar que a linha base nos modelos de trindade apresentados nas figuras 1, 2 e 3 ilustra, na verdade, o que representa uma relação bem mais íntima e próxima entre a “população” e os “combatentes” — uma distância metaforicamente *menor* entre eles — que a dos grupos correspondentes observados no modelo de guerra convencional, no qual a população e as Forças Armadas são concebidas como entidades que são, de modo geral, separadas, distintas e até antagônicas. Por exemplo, o governo central congolês poderia estar, por uma série de razões, física, psicológica ou culturalmente afastado tanto da população quanto de suas próprias Forças Armadas em uma região de distúrbios dentro de suas fronteiras físicas, como na região de Kivu⁷. Além disso, ações adversas das Forças Armadas congolêses que afetem a população local aumentam a distância entre elas.

Em tais circunstâncias de GI, os combatentes não são, necessariamente, integrantes de grupos armados formalmente organizados, e os grupos armados não são, necessariamente, aliados entre si. Portanto, ao contrário da versão de prototrindade da guerra convencional, centrada em Estados, os combatentes envolvidos na GI muitas vezes combatem de modo intermitente contra os que considerem ser seus inimigos e de maneira assistemática, continuando a pertencer ao grupo teoricamente identificado como a “população”.

Em consequência, os esforços voltados a engajar a população também afetarão, direta e indiretamente, os combatentes e os grupos armados, porque há uma filiação simultânea a ambos os grupos. O oposto também se aplica: os esforços dirigidos aos combatentes afetarão a população direta e indiretamente. Portanto, o modelo apresentado na figura 3 ajuda a explicar por que os grupos insurgentes ou de guerrilha de uma GI priorizam, com frequência, o estabelecimento de um governo paralelo, que visa a suplantá-lo, nas mentes da população, a legitimidade do governo central, contra o qual eles lutam.

Assim, quando se compara a figura 2 com a figura 3, a área decisiva em GI e o alvo mais importante para o esforço principal é a conexão denominada “linha base” nas figuras, que liga a população e os combatentes. A figura 4 elucidada, em mais detalhe, por que essa área do

modelo é a mais essencial para a concentração de esforços, em ambientes operacionais de GI, pois demonstra que a interface dos fatores que geram a maior fricção entre as prototrindades que disputam a hegemonia sobre uma população é essa mesma linha base. Por conseguinte, como indicam esses modelos, uma característica importante, que distingue a GI da guerra convencional é que, de modo geral, ela pode ser efetivamente definida não como uma luta entre uma população e um governo central, mas como uma infinidade de lutas locais pelo domínio da linha base, que conecta os combatentes e a população. Esta é a interface principal entre trindades opostas que disputam o controle.

O uso desse modelo para analisar as atividades em GI ajuda a esclarecer por que ações historicamente desacertadas da coalizão ou do país anfitrião prejudicaram, tantas vezes, tentativas de promover a legitimidade do governo central. Ações degradantes e de caráter hostil — bem-intencionadas, mas não suficientemente consideradas — contra os combatentes são, por necessidade, normalmente desempenhadas em meio às populações representadas ao longo da linha base. Por isso, essas ações podem prejudicar tanto a população em geral quanto os combatentes contra os quais as

ações tenham sido dirigidas. Além disso, ações culturalmente impróprias ou inábeis por atores externos como a OTAN apresentam um grande risco de gerar o antagonismo da população como um todo e de exacerbar a fragmentação religiosa, étnica ou tribal — o que ocorreu várias vezes. Portanto, tais ações não apenas geram um distanciamento entre um governo central que esteja buscando estabelecer a legitimidade e a população em geral, como também entre os grupos dentro de tal população.

Tempo: o Fator Decisivo

Além do risco de ações bélicas imprudentes que afetem a população e gerem o antagonismo dos combatentes dentro dela, existe o desafio generalizado do pouco tempo disponível. Na melhor das circunstâncias, desenvolver, efetivamente, uma governança adequada de cima para baixo, característica dos métodos convencionais centrados em Estados, é algo demorado, que requer, muitas vezes, anos ou até mesmo décadas. Entretanto, em GI, não existe o luxo do tempo. As tentativas de gerar a legitimidade de cima para baixo e uma governança central efetiva serão, inevitavelmente, dificultadas e retardadas por todos os tipos de fricção,

sem mencionar a forte resistência e oposição de forças adversárias.

Portanto, pode-se argumentar que a gestão do tempo representa o fator mais importante em GI. Isso se deve ao fato de que uma população inquieta, em um ambiente sociopolítico instável, provavelmente não terá a paciência ou tolerância para esperar durante anos até que os benefícios de uma governança de cima para baixo surtam efeito⁸. Em consequência, uma dinâmica essencial do calcanhar de aquiles das atuais abordagens da OTAN em relação à GI é a incapacidade de reconhecer a primazia do tempo. O limite da paciência e as expectativas de uma população determinam uma necessidade essencial de acelerar o estabelecimento de algum senso de governança efetiva rapidamente, nos âmbitos local e regional⁹.

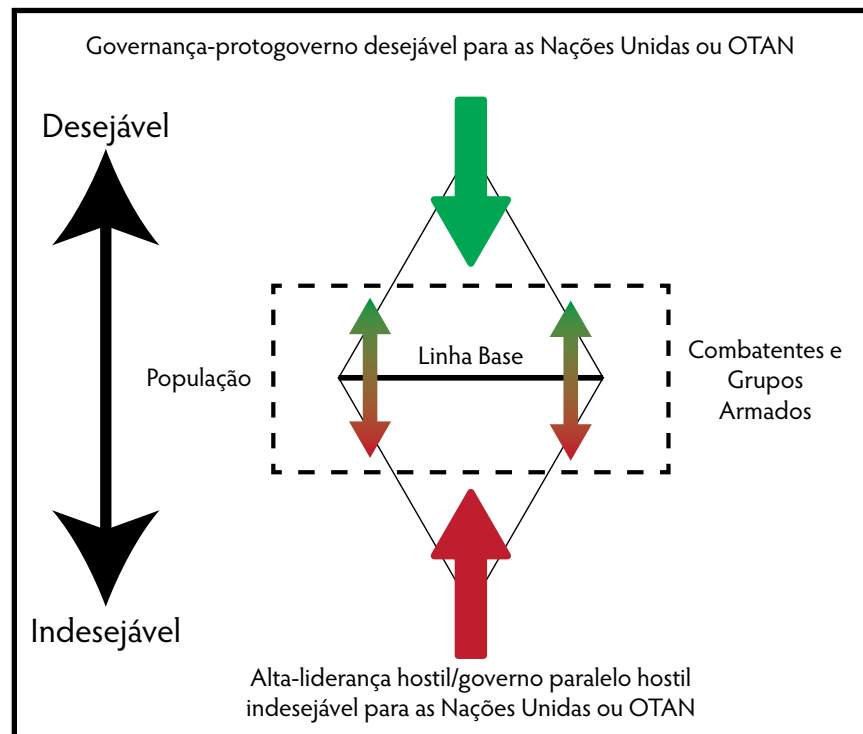


Figura 4 – Dinâmicas Concorrentes entre Prototrindades

Portanto, para lidar com o calcanhar de aquiles, este artigo propõe um conceito estratégico que leva em consideração o caráter implacável do tempo e enfatiza a importância de tomar medidas oportunas e rápidas ao longo da linha base antes dos adversários, a fim de influenciar o desenrolar dos acontecimentos na interface entre prototrindades concorrentes. O conceito propõe acelerar o estabelecimento de uma governança de nível *suficientemente bom* no âmbito local como uma medida corretiva. Isso oferece melhores perspectivas para uma rápida obtenção da estabilidade sociopolítica local. Essa estabilidade, se devidamente cultivada no longo prazo, pode tornar-se a base de uma ação posterior mais sofisticada, destinada a ampliar a autoridade do governo central (dentro dos moldes democráticos, espera-se). Por mais imperfeita que seja, essa abordagem de baixo para cima criará as condições para a posterior expansão da autoridade do governo central em face dos desafios apresentados por outras entidades concorrentes de maneira mais efetiva que a demorada abordagem convencional de cima para baixo favorecida atualmente pela OTAN.

O Novo Paradigma: O Conceito de Linha Base

O objetivo principal do conceito de linha base está inserido no objetivo global de estabelecer uma governança nacional legítima e estável. Esse deve ser o principal objetivo de longo prazo de todo esforço de abordagem abrangente em GI no âmbito do teatro de operações (TO). Entretanto, o conceito proposto visa a obtê-la, primeiro, pela capacitação e fortalecimento da governança local, em vez de se concentrar em iniciativas demoradas que se destinem a construir um Estado-nação artificial e, então, a buscar impor uma governança central de cima para baixo.

Dentro do conceito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito natural (*Lex Naturalis*) e o direito regional consuetudinário (aliado ao senso comum) são aplicados dentro dos parâmetros da cultura e costumes locais¹⁰. O objetivo é o de identificar, cultivar e ajudar a capacitar a liderança local desejável antes que uma liderança indesejável se estabeleça para disputar o controle local.

Além disso, no conceito de linha base, as forças mais bem preparadas para tomar a frente como facilitadoras e mentoras são as F Op Esp. Dentro dos Exércitos da

OTAN, há tropas experientes especializadas em Op Esp, com o necessário treinamento linguístico e cultural, assim como experiência em áreas de operações, para organizar e liderar ou facilitar, efetivamente, os esforços locais para estabelecer a governança.

Por Que as Forças de Operações Especiais?

De todas as forças disponíveis, apenas as F Op Esp são especificamente adestradas para desempenhar as missões de engajamento local necessárias. Assim, são a escolha lógica, pelas razões apresentadas a seguir:

- ♦ Uma presença persistente e leve é uma característica das F Op Esp. Essa é uma vantagem porque existe uma relação inversa entre o número de militares estrangeiros enviados a uma determinada área e sua eficiência em missões de construção nacional. Quanto maior a quantidade de combatentes estrangeiros no terreno, maior a probabilidade de que surja uma “resposta autoimune” da população no ambiente local, que se manifesta por um crescente ressentimento em relação aos estrangeiros e o desejo expresso de expulsá-los.
- ♦ As F Op Esp contam com conjuntos de habilidades extremamente bem praticadas ao longo de todo o espectro de operações civis-militares.
- ♦ As F Op Esp têm conhecimentos especializados culturais e linguísticos. Como é de se esperar, tornaram-se experientes em operar em ambientes do domínio humano diferentes dos seus.
- ♦ As F Op Esp contam com grande proficiência tática e sofisticadas habilidades de combate, conforme o necessário.
- ♦ As F Op Esp praticam uma abordagem baseada em redes na busca e operações de informações, que é mais bem adaptada a um ambiente de GI. Possibilita melhor consciência situacional em comparação aos processos de obtenção de dados menos voltados à Inteligência humana, empregados por unidades convencionais.

Flexibilidade no Emprego das F Op Esp

Além disso, há uma grande probabilidade de que as entidades de F Op Esp da OTAN empregadas nessas missões já tenham adquirido experiência e conhecimentos especializados regionais antes de seu envio para áreas de operações específicas. Nessas circunstâncias,

em alguns casos, operadores individuais extremamente experientes e culturalmente perspicazes podem até ser capazes de desempenhar as tarefas necessárias sozinhos. Esses indivíduos viveriam e estabeleceriam contatos na “linha base”, buscando influenciar a situação de maneira positiva e, ao mesmo tempo, fornecendo aos comandos superiores informações sobre a “situação verdadeira” e consciência situacional a partir dessas áreas instáveis.

Além disso, depois de um conflito, talvez seja necessário que operadores permaneçam em áreas críticas durante anos, para servirem como um elemento catalisador na promoção da continuidade das operações de estabilização, algo para o qual a maioria das forças não convencionais seria, por sua natureza, inadequada e mal preparada¹¹. Não obstante, ter a flexibilidade para proporcionar essa presença prolongada pode ser estrategicamente essencial para demonstrar à população de uma área a boa vontade da comunidade internacional e o compromisso sincero de lidar com a situação *até o fim*.

Portanto, a combinação de um foco claro da OTAN ou da coalizão, em termos dos objetivos acordados, com as competências das F Op Esp tem uma grande probabilidade de gerar a estabilidade local em situações de GI em um prazo bem mais curto que o visto em outros contextos. Isso decorre do rápido estabelecimento, logo de início, de uma “boa” autoridade governante interina, ao contrário da atual abordagem, que força uma população a passar por um longo período de falta de governança em meio à turbulência e incerteza latentes que normalmente existem, hoje em dia, quando os habitantes locais são obrigados a aguardar o desenvolvimento mais demorado de uma autoridade nacional formal diante de ameaças inimigas. As experiências iniciais de rejeição popular durante as tentativas da coalizão de impor uma governança central às populações tanto do Iraque quanto do Afeganistão destacam os problemas com a abordagem de cima para baixo.

Além disso, no longo prazo, a abordagem recomendada, de baixo para cima, fornecerá uma base mais firme que a metodologia atualmente praticada no que diz respeito a esforços complementares posteriores, destinados a ampliar a influência da governança centralizada e a promover a democratização em âmbito nacional. A abordagem de baixo para cima sugerida utilizaria a hierarquia de necessidades de Maslow para acelerar a criação de uma governança local respeitada e desejável, que também promova a legitimidade do governo civil em geral e a confiança nele¹².

Eliminação de Conflitos

A abordagem convencional para fomentar a governança nacional e a implementação do uso proposto das F Op Esp para promover soluções locais de governança talvez estejam em conflito e terão de ser estreitamente sincronizadas. Durante os estágios iniciais de esforços anteriores voltados a fomentar a governança local, não havia, necessariamente, uma ligação entre as iniciativas de “baixo para cima” das F Op Esp e as de “cima para baixo” das forças convencionais para estabelecer a soberania nacional. A menos que os conflitos entre elas fossem cuidadosamente eliminados, essas iniciativas chegavam, na verdade, a buscar objetivos opostos.

Tendo em mente as experiências passadas, as circunstâncias instáveis em situações de GI do futuro talvez tornem uma conexão inicial entre os dois esforços impossível ou até mesmo indesejável. Fatores conflitantes podem incluir abordagens convencionais que enfatizem uma pressa excessiva em estabelecer uma estabilidade imediata, resultando no imprudente fornecimento de apoio a governos frágeis ou corruptos, que já tenham perdido a confiança da população supostamente sob sua liderança. Essa perda de legitimidade de um governo central aos olhos da população pode decorrer de uma conduta ilegítima, contraproducente ou corrupta por parte de órgãos, exércitos e forças policiais nacionais. Também pode resultar da incapacidade física de um governo central nominal para exercer a soberania, prover segurança ou prestar serviços, em virtude de fatores como a falta de recursos, a inexistência de suficiente infraestrutura de transporte interno ou a precariedade da rede nacional de comunicações.

Portanto, uma pressa imprudente em fornecer apoio a regimes impopulares pode prejudicar a confiança da população no governo e nas intenções da OTAN, uma vez que, aos olhos da população, as tropas da organização podem parecer atuar como cúmplices de um governo central ineficaz ou até mesmo opressor.

Em consequência, a eliminação de conflitos e a sincronização entre as atividades convencionais de “cima para baixo” em âmbito nacional e os esforços em rede das F Op Esp sendo empregados na linha base são essenciais. Essa coordenação seria mais bem desempenhada no âmbito do TO por meio do Comando Componente de Operações Especiais ou por uma estrutura comparável. O papel do Comando Componente de Operações Especiais nesse processo deve envolver as ações a seguir:

- ◆ Empenhar-se em esclarecer os objetivos estratégicos e marcos gerais.
- ◆ Sincronizar e eliminar conflitos entre as iniciativas executadas na linha base e as iniciativas de âmbito nacional, a fim de cumprir os objetivos estratégicos gerais.
- ◆ Reforçar entidades que lidem com iniciativas da linha base com o apoio de TO ou de especialistas.
- ◆ Coordenar o intercâmbio e a disseminação de Inteligência, assim como informações sobre a atitude da população, para assegurar a consciência situacional de cima para baixo, lateral e de baixo para cima.
- ◆ Integrar esforços — avaliar cuidadosamente e vincular os esforços de estabelecimento de um governo baseados em uma estrutura piramidal, de cima para baixo, com as iniciativas locais em rede das F Op Esp, destinadas a influenciar a governança sendo formada na linha base.

Ao efetuar essa eliminação de conflitos, o comando do TO deve considerar, em detalhe, os efeitos de segunda e terceira ordem antes de executar as operações. A preparação deve incluir a negociação de possíveis esforços de baixo para cima, laterais e de cima para baixo. Esse processo é crucial, sendo a paciência e a diplomacia de extrema importância. Conforme observado, abordagens mal informadas ou mal concebidas de cima para baixo ignoraram, com frequência, os efeitos contraproducentes de tentar reforçar o que a população enxerga como um regime político ilegítimo.

Em contrapartida, a abordagem de F Op Esp recomendada funciona com base na premissa de que a governança local não requer, inicialmente, a mesma infraestrutura ou mecanismos de controle que a governança nacional. Em consequência, as F Op Esp voltariam seus esforços, simultaneamente, a conciliar os vértices inferiores do triângulo, conectados pela linha base, ou seja, a população e os combatentes. Assim, o conceito opera com base na importante premissa de que os esforços das F Op Esp devem ser uma abordagem simbiótica da *comunidade como um todo*, que permaneça aberta a ajustes, à flexibilidade e a concessões. Dessa forma, os esforços podem permanecer equilibrados, promovendo uma governança local construtiva, que incorpore as perspectivas, as preocupações e a participação da população local ao mesmo tempo que coopta — ou neutraliza completamente — a influência de combatentes dentro de tal população.

Assim, os elementos do modelo da trindade ilustrado nas figuras 2, 3 e 4 são, por fim, conciliados, reequilibrados e estabilizados. Além disso, esse *modus operandi* das F Op Esp comunica, de uma maneira transparente, à população local a intenção amigável e construtiva da presença das tropas da OTAN, atuando, elas próprias, como uma ação promocional de operação de informações.

Operações em Rede para a Exploração de Oportunidades

Considerando que talvez não haja nenhum outro ator de abordagem abrangente em um ambiente operacional de GI para o qual F Op Esp tenham sido enviadas, seus elementos têm a capacidade de adotar uma mentalidade de exploração de oportunidades. Essa abordagem pode exigir uma combinação de ações construtivas e destrutivas, guiadas por abordagens diretas e indiretas em um ambiente sujeito a recursos bastante limitados.

As operações em rede para a exploração de oportunidades conduzidas pelas F Op Esp nesses ambientes empregam a conectividade e sincronização entre linhas de esforço locais nos âmbitos social, político e econômico, reforçadas pelo apoio externo adicional. Aproveitando o treinamento cultural e linguístico e a experiência em engajamento pessoal das F Op Esp, as ações necessárias identificadas nas linhas de esforço são efetuadas, primordialmente, por meio de uma de suas habilidades especializadas: as interações interpessoais diretas. Entretanto, ao executar tais missões de engajamento, as F Op Esp podem precisar, também, do apoio de forças militares mais pesadas, assim como de todas as formas disponíveis de comunicação e meios virtuais, incluindo o apoio a distância de especialistas e o fornecimento de vários recursos que possam ser explorados para o desenvolvimento de relacionamentos interpessoais.

As operações em rede para a exploração de oportunidades podem ser definidas, assim, como uma forma de operações de F Op Esp fortemente baseada em redes, que combina ações construtivas e destrutivas. Essas ações são determinadas equilibrando-se o pensamento sobre ações diretas e indiretas, dentro de uma mentalidade de abordagem abrangente. Elementos das operações em rede para a exploração de oportunidades são descritos em mais detalhes a seguir:

- ◆ As operações destrutivas de ação direta implicam o uso ou a ameaça de usar armas. O objetivo justifica esse uso.

- ◆ As operações construtivas de ação indireta pertencem, tradicionalmente, ao campo das forças “brandas”, como as operações civis-militares, as operações psicológicas, as operações de informações e as missões humanitárias militares. Nas operações construtivas, o objetivo impede o uso de armas.

- ◆ As operações diretas são desempenhadas pela entidade de ação direta das F Op Esp propriamente dita.

- ◆ As operações indiretas são desempenhadas por entidades das F Op Esp aplicando efeitos e influência “por, com e mediante” outros.

A superimposição de opções diretas, indiretas, destrutivas e construtivas em um gráfico resulta em quatro quadrantes, cada um deles contendo um conjunto de opções. Esses conjuntos de opções são apresentados na figura 5, o Quadro de Opções das Forças de Operações Especiais. São relacionados, a seguir, exemplos de atividades de cada quadrante.

Q-1 (Direta-destrutiva). Uma entidade de F Op Esp poderia conduzir uma missão de ação direta contra um alvo para destruir um grupo indesejável de combatentes ou uma operação de detenção deliberada para prender um criminoso de guerra procurado.

Q-2 (Direta-construtiva). Uma entidade de F Op Esp poderia conduzir reuniões com os principais líderes locais ou programas de serviços médicos.

Q-3 (Indireta-destrutiva). Uma entidade de F Op Esp poderia adestrar e equipar as forças armadas locais, de modo que estas se tornassem capazes de combater os insurgentes sem assistência.

Q-4 (Indireta-construtiva). Uma entidade de F Op Esp poderia usar sua influência para resolver problemas de governança local ou uma questão de cunho humanitário junto a uma organização não governamental.

Para cumprir a missão de promover a governança local, as F Op Esp projetarão e transplantarão sua rede existente para onde for necessário, para conectá-la às redes locais e, então, ampliá-la. Essa abordagem adota e modifica o que é comumente denominado estratégia de “*ink spot*” (“mancha de tinta”), que busca estabelecer uma série de pequenas áreas seguras, espalhadas em uma determinada região de instabilidade, para, em seguida, ampliar sua influência. O emprego das F Op Esp

na linha base proporciona áreas de estabilidade local — as “manchas de tinta” — em uma vasta região geográfica, desenvolvidas com uma ênfase na governança local. Em seguida, essa estratégia expande a governança local a partir de cada área, possibilitando o estabelecimento do controle governamental local, aliado à segurança organizada localmente, com o intuito de estabelecer a estabilidade. O objetivo final da estratégia é unificar e pacificar vastas regiões conectando, primeiro, as áreas já estabilizadas (ou “manchas de tinta”), deixando um número cada vez menor de bolsos de resistência, a serem enfrentados individualmente, à medida que a estabilidade regional geral for sendo estabelecida. Assim, conceitualmente, o êxito dos esforços de F Op Esp na linha base possibilitam a rápida proliferação dessas áreas de estabilidade local, as quais geram certa resiliência estratégica, tornando-se especialmente importantes se os esforços de cima para baixo, de evolução lenta, forem, por alguma razão, bloqueados.

As F Op Esp Empregadas na Linha Base: Um Modelo Hipotético das Dinâmicas Concorrentes

O modelo em losango das dinâmicas concorrentes, ilustrado na figura 6, explica, em mais detalhes, os gráficos anteriores, que destacaram a necessidade de voltar o foco para a interface entre prototrindades na linha base.

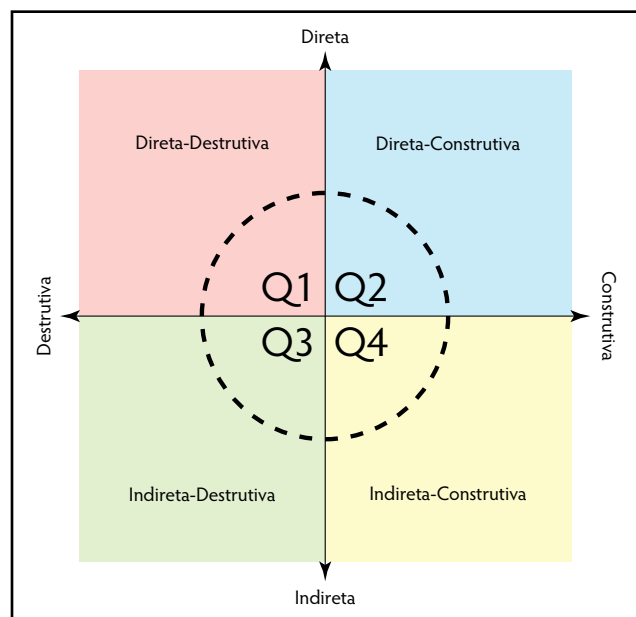


Figura 5 – Quadro de Opções das Forças de Operações Especiais

O formato de losango, ou diamante, mostra dois triângulos opostos, que espelham protogovernos, ou prototrindades, concorrentes, em disputa pela hegemonia sobre as entidades e interações na linha base, que cruza o centro da imagem horizontalmente, entre os dois triângulos. O triângulo superior da figura mostra o surgimento de uma governança desejável para as forças da OTAN e da coalizão; o triângulo (inverso) na parte inferior mostra a governança indesejável.

As entidades e relações dentro de cada triângulo disputam o controle sobre o todo com as do outro triângulo. O conceito proposto neste artigo sugere que as F Op Esp atuem na interface de *ambos* os triângulos de uma forma simbiótica e equilibrada, que lide, simultaneamente com os combatentes e com a população na linha base.

A linha à direita do losango representa o tempo e o esforço. Essa linha é fundamental para o conceito. Um triângulo pequeno dentro de cada triângulo grande indica uma forma local de governança (desejável ou indesejável), com o número 9 inserido no ângulo do vértice (topo). O caráter local do protogoverno representado pelo triângulo pequeno significa que essa forma de governança pode ser estabelecida de maneira rápida e relativamente fácil. A linha de tempo e esforço ilustra que as F Op Esp empregadas na linha base podem, portanto, obter a estabilidade local e a governança local *desejável* relativamente rápida, em uma questão de meses.

Os triângulos maiores que refletem a governança nacional desejável ou indesejável levariam, normalmente, muito mais tempo (de anos a décadas). Conforme observado anteriormente, com o tempo, os elementos relativamente dispersos das prototrindades são redefinidos, na figura, como protogovernos. A figura 6 ilustra, de maneira sucinta, a dinâmica que pode ocorrer no modelo em losango em situações de GI. Assim, esse modelo pode ser visto como uma ferramenta analítica para descrever uma dada situação.

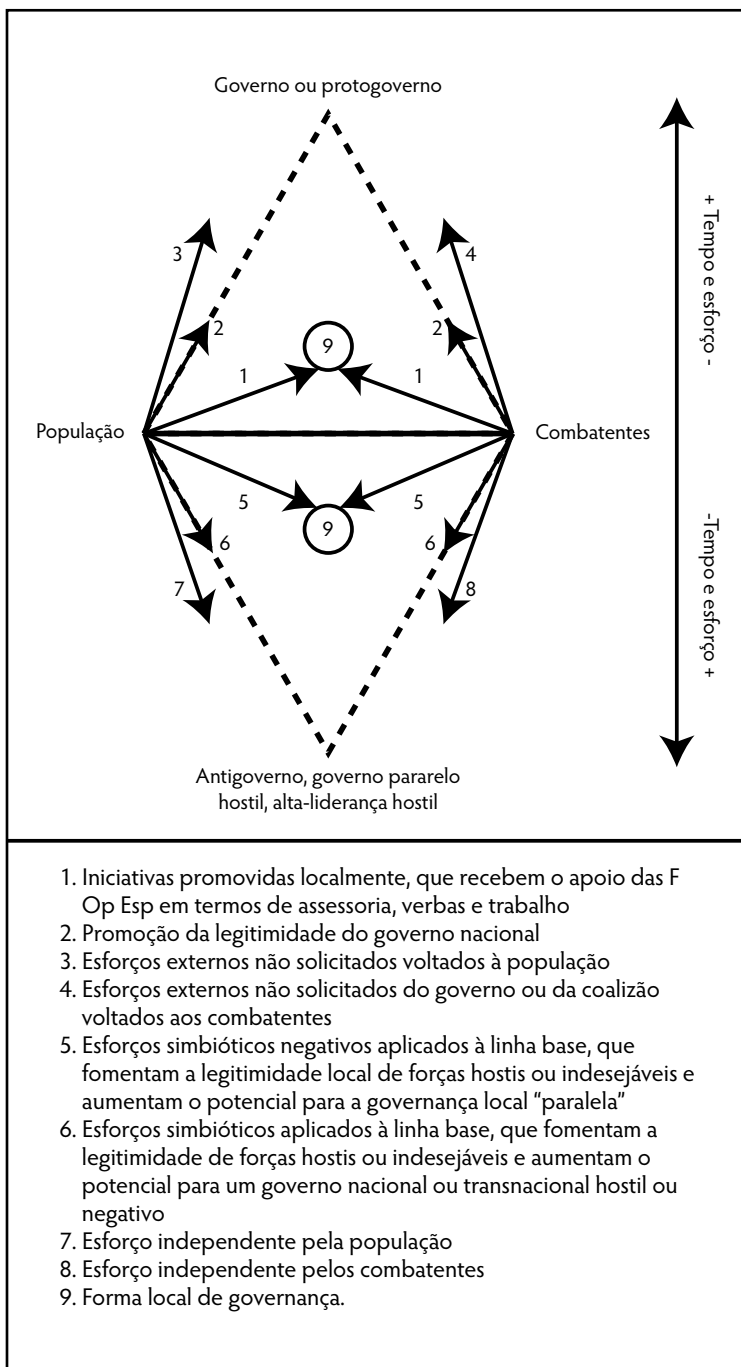


Figura 6 – Modelo em Losango das Dinâmicas Concorrentes

Os números se referem a locais no gráfico que descrevem as diferentes dinâmicas que podem ocorrer simultaneamente. Alguns também descrevem quais linhas de esforço para as F Op Esp devem ser relacionadas às linhas de esforço convencionais.

1. Iniciativas promovidas localmente, que recebem o apoio das F Op Esp em termos de assessoria,

verbas e trabalho. Esses são esforços civis-militares integrados aplicados na linha base, que fomentam a legitimidade e criam o potencial para a governança local. Têm um potencial considerável para um rápido êxito. Por exemplo, em busca de melhores condições de higiene, implanta-se um programa de construção de latrinas, com o consentimento e o apoio da população e dos combatentes. Os meios locais são suficientes para esses projetos. Em consequência, a população e alguns combatentes ficam mais propensos a “aderir” ao projeto, por se sentirem responsáveis por ele.

2. Promoção da legitimidade do governo nacional. Este item se refere a esforços integrados aplicados na linha base, destinados, especificamente, a promover a legitimidade nacional e a aumentar o potencial para a aceitação do governo nacional na linha base. Normalmente, exigem bastante tempo e esforço. Por exemplo, em busca de melhores condições de higiene, constrói-se um sistema de esgoto, com o apoio nacional e com o consentimento da população e dos combatentes. Os êxitos nessa área geram a possibilidade de efeitos em um prazo mais longo, à medida que a crescente aceitação do envolvimento do governo central nos assuntos locais for superando até os focos mais arraigados de resistência.

3. Esforços externos não solicitados voltados à população. Ainda que potencialmente efetivos, os esforços não solicitados para ajudar a população não levam, necessariamente, à sua legitimidade. Tampouco aumentam o potencial para a governança local ou nacional. O esforço não solicitado tem o potencial para ser efetivo, mas não é eficiente. Por exemplo, uma organização não governamental vacina o gado sem o consentimento dos líderes ou dos donos. Embora seja efetiva — um número menor de animais ficará doente ou morrerá — essa medida não contribui para a legitimidade da governança local.

4. Esforços externos não solicitados do governo ou da coalizão voltados aos combatentes. Embora potencialmente efetivos no curto prazo, os esforços não solicitados em ajudar os combatentes podem não levar, necessariamente, à legitimidade do esforço aos olhos da população local. Tampouco aumentam o potencial para a governança local ou nacional. Por exemplo, uma unidade do Exército da coalizão adentra e equipa uma unidade da polícia

local sem consultar os líderes locais ou investigar os candidatos ao treinamento. Existe o risco de que a iniciativa seja ineficiente caso os candidatos errados sejam selecionados, e isso pode ser contraproducente se a nova força policial usar, indevidamente, as capacidades recém-adquiridas para favorecer um grupo ou praticar a corrupção, apoiando-se em suas novas armas e sistemas de policiamento. Tal circunstância prejudica a legitimidade do governo central e estimula o ressentimento, que se transforma, facilmente, em desobediência ou até mesmo em uma rebelião violenta.

5. Esforços simbióticos negativos aplicados à linha base, que fomentam a legitimidade local de forças hostis ou indesejáveis e aumentam o potencial para a governança local “paralela”. Esforços simbióticos são esforços aplicados de maneira equilibrada à população e aos combatentes. Por exemplo, senhores de guerra hostis oferecem incentivos econômicos para conquistar uma grande parcela da população. Quando aliada ao poder militar de grupos armados indesejáveis, essa legitimidade fortalecida, mas indesejável, aumenta a probabilidade de uma governança local indesejável.

6. Esforços simbióticos aplicados à linha base, que fomentam a legitimidade de forças hostis ou indesejáveis e aumentam o potencial para um governo nacional ou transnacional hostil ou negativo. Bons exemplos disso são as abordagens abrangentes bem-sucedidas e tratadas de maneira simbiótica do Hezbollah e do Hamas no Líbano e na Faixa de Gaza, respectivamente.

7. Esforços independentes pela população. Indivíduos ou pequenos grupos de pessoas, cuja intenção é apenas sobreviver, agem, às vezes, de formas (com frequência, criminosas) que são contraproducentes à formação ou estabelecimento da governança local ou nacional. Por exemplo, um pai desesperado para alimentar sua família pode recorrer ao contrabando de drogas.

8. Esforços independentes por grupos desertores de combatentes. Às vezes, pequenos grupos de combatentes deixam organizações maiores desfavoráveis ao governo ou surgem de facções separadas, para lutar pela sobrevivência sob líderes desertores. Por exemplo, os combatentes que se vejam incapazes de satisfazer as necessidades pessoais de suas

próprias famílias quando filiados a organizações antigoverno maiores podem aderir a gangues.

9. Forma local de governança. Desejável ou não, uma governança local incipiente pode ser estabelecida de maneira rápida e relativamente fácil, em virtude de seu caráter local.

Conclusão

Em GI, a incapacidade de desenvolver a legitimidade do governo rapidamente para acelerar a estabilização é, com efeito, o calcanhar de aquiles da OTAN. A estratégia de GI proposta muda o foco das F Op Esp, passando da linha governo-população para a linha população-combatentes, que foi denominada “linha base”. A mudança de paradigma proposta para as F Op Esp da OTAN se apoia na premissa de que a vitória ou derrota na GI ocorrerá na linha base que conecta a população aos combatentes ou grupos armados. O sucesso nesses conflitos dependerá do rápido estabelecimento de uma governança local efetiva reconhecida como legítima pela população local.

As F Op Esp fornecem uma capacidade única para proteger esse calcanhar de aquiles mediante

a atuação sobre a relação entre a população e os grupos armados, dentro do contexto de autoridade que o povo considere legítimo, tudo isso dentro das importantes restrições de tempo. As capacidades de F Op Esp empregadas segundo um conceito de linha base possibilitam que a OTAN lide com conflitos irregulares com uma presença militar bem menor, levando em conta, assim, a menor tolerância, por parte da liderança política e da opinião pública, ao envio de uma grande quantidade de tropas. Além disso, o conceito de linha base fornece um referencial estratégico que se vale de exemplos históricos comprovados das F Op Esp, como o confronto das Forças Especiais dos EUA com os *Montagnards*, no Vietnã, e, mais recentemente, as operações de estabilização de aldeias do Afeganistão¹³. O uso da F Op Esp para desenvolver a legitimidade do governo de baixo para cima gera um grande efeito operacional. Em alguns casos, o efeito obtido pode até mesmo gerar resultados estratégicos.

O conceito de linha base é uma verdadeira opção de política para os decisores estratégicos, devendo ser formalmente incorporado no pensamento estratégico da OTAN para o futuro. ■

Os autores foram alunos do recém-criado curso Catalyst for Change (Catalisador da Mudança), para as F Op Esp da OTAN, realizado anualmente na Escola de Operações Especiais da OTAN, localizada na Base Aérea de Chièvres, na Bélgica.

O Tenente-Coronel Christian Jeppson, das Forças Especiais da Suécia, serviu em diferentes funções, desde comandante de Esquadrão até comandante de Unidade e grupo-tarefa. Participou de várias operações internacionais junto à União Europeia e à OTAN, como Kosovo, Afeganistão e Congo.

O Capitão Sampsa Heilala serviu nas Forças Especiais do Exército da Finlândia como oficial administrativo do Batalhão de Forças Especiais. Formou-se, em 2003, pela Escola Nacional de Defesa da Finlândia. Serviu como comandante de pelotão, subcomandante e comandante da Companhia de Paraquedistas Jaeger e como oficial de estado-maior do Batalhão de Forças Especiais.

**O Capitão Jan Weuts, do Grupo de Forças Especiais da Bélgica, é o representante belga no “Centro de Conhecimentos Especializados para Operações Especiais” holandês. Serviu em várias funções como sargento e como oficial subalterno no Congo, na Somália, na Albânia e no Chade. O Capitão Weuts é o principal autor deste artigo.*

O Subtenente Giovanni Santo Arrigo integra as Forças Especiais do Exército da Itália desde 1995, tendo servido como operador diversas vezes na Bósnia, no Kosovo e no Afeganistão. Serve, atualmente, como adjunto da Seção de Operações do 1º Batalhão, 9º Regimento de Assalto Aéreo “Cel Moschin”.

Referências

Epígrafe. Eric Olson, discurso de abertura durante o primeiro ciclo do Curso *Catalyst for Change*, Escola das F Op Esp da OTAN, Chièvres, Bélgica, 2013.

1. NATO Summit in Lisbon, *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, 19-20 November 2010, para. 21, acesso em 9 jul. 2015, http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf.

2. Julian Lindley-French, Paul Cornish e Andrew Rathmell, *Operationalizing the Comprehensive Approach*, Allied Rapid Reaction Corps, Commander's Initiative Group (London: Chatham House, 2010), acesso em 9 jul. 2015, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/109288>. Este trabalho enumera algumas das dificuldades e desafios para a formulação e implantação de planos de campanha de uma abordagem abrangente. Veja também Cécile Wendling, *The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management* (Paris: Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire [IRSEM], 2010).

3. University of South Africa, *Understanding the State*, study guide to PLC 102-S, 2002, xvi. Para ser considerado um Estado, uma entidade precisa ter autoridades soberanas (governo), uma população permanente e um território. O modelo westfaliano de um mundo centrado em Estados existe desde 1648.

4. Carl von Clausewitz, *On War*, Michael Howard and Peter Paret, ed. and trans. (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976), 89. [Os trechos da obra *Da Guerra* foram extraídos da tradução do inglês para o português do CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, a partir da versão em inglês de Michael Howard e Peter Paret. — N. do T.]

5. N.X. Ngwenya, *Fundamentals of International Politics*, study guide to IPC 101-Y, University of South Africa, 2002, p. 11.

6. Department of Defense, *Irregular Warfare (IW) Joint Operating Concept (JOC)*, Version 1.0 (Washington, D.C.: Department of Defense, 11 September 2007), acesso em 9 jul. 2015, http://www.dtic.mil/doctrine/concepts/joint_concepts/joc_iw_v1.pdf.

7. Koen Vlassenroot e Timothy Raeymakers, *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo* (Gent, Belgium: Academia Press Scientific Publishers, 2004), p. 158-159.

8. Martin van Creveld, *The Changing Face of War: Combat*

from the Marne to Iraq (New York: Ballantine, 2008), p. 229-230. O autor identifica o tempo como fator mais importante.

9. Normalmente, não se sabe qual é o tempo disponível, que depende, em grande medida, do apoio político nacional. Além disso, a mera existência de um cronograma divulgado confere uma vantagem estratégica definitiva aos elementos hostis, que podem explorá-lo em proveito próprio. Assim, a OTAN precisa de uma teoria que permita um engajamento pelo tempo que for necessário.

10. United Nations, *The Universal Declaration of Human Rights*, United Nations website, acesso em 9 jul. 2015, <http://www.un.org/en/documents/udhr>; Merriam Webster's Collegiate Dictionary 11th ed., s.v. "natural law". Define-se *Lex Naturalis* (direito natural ou direito da natureza) como o corpo de leis ou um princípio específico considerado advindo da natureza e que se impõe à sociedade humana na falta ou como acréscimo ao direito positivo.

11. Jim Gant, *A Strategy for Success in Afghanistan: One Tribe at a Time* (Los Angeles: Nine Sisters Imports, Inc., 2009), acesso em 9 jul. 2015, http://www.stevenpressfield.com/wp-content/uploads/2009/10/one_tribe_at_a_time_ed2.pdf.

12. David Ronfeldt, *In Search of How Societies Work, Tribes—The First and Forever Form*, RAND Pardee Center working paper, WR-433-RPC, Dec. 2006, acesso em 9 jul. 2015, http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2007/RAND_WR433.pdf. Este documento de trabalho oferece algumas perspectivas sobre o potencial para a governança em sociedades tribais; Ken Menkhaus, "Governance without Government in Somalia", *International Security*, 31(3) (Winter 2006-07), 77, discute "organic" governance; David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (New York: Praeger, 1964), p. 98, discute esforços de construção de baixo para cima: "Build (or rebuild) a political machine from the population upward"; Veja também A.H. Maslow, "A Theory of Human Motivation", *Psychological Review* 50(4) (1943): p. 370-96.

13. Daniel R. Green, "Retaking a District Center", *Military Review* 95(2) (March-April 2015): p. 118; para fins de comparação, veja a discussão sobre as Forças Especiais dos EUA e os *Montagnards* do Vietnã, "The CIDG Program Under the U.S. Military Assistance Command: July 1963–May 1965", acesso em 9 jul. 2015, <http://www.history.army.mil/books/vietnam/90-23/90-233.htm>.