

Insurreição - Contributo para a sua compreensão

Major-general
José Ulisses Veiga Santos Ribeiro Braga



A OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) encontra-se hoje empenhada, pela primeira vez nos seus sessenta anos de história, num conflito militar terrestre. As forças militares da Aliança travam uma campanha sangrenta e prolongada de contra-insurreição no Afeganistão, a milhares de quilómetros da sua área geográfica de responsabilidade, e não a guerra convencional em território europeu que esteve na génese da organização e para a qual os seus processos de decisão, estruturas, capacidades e doutrina se prepararam durante décadas.

A missão da ISAF (International Security Assistance Force) no Afeganistão tem posto à prova as relações entre os aliados, tem exposto debilidades de várias ordens nos planos nacional e multinacional e levanta claramente a questão da vontade política comum para conduzir operações fora do tradicional TO (Teatro de Operações) europeu. Sendo certo que nem todas as futuras intervenções militares da Aliança serão comparáveis à intervenção no Afeganistão, é muito provável que os desafios à segurança internacional provocados pela existência e proliferação de Estados fracos e falhados obriguem a intervenções que se traduzirão em campanhas de contra-insurreição. Fenómenos como o da pirataria no Corno de África apenas poderão ser resolvidos com uma robusta intervenção militar terrestre nos santuários da ameaça que, neste caso específico, conduziria a mais uma exigente campanha de contra-insurreição para a qual parece não existir vontade política, pelo menos no curto prazo. Outros exemplos, já no presente, poderiam ser dados.

Pela primeira vez na história da OTAN, o Artigo 5º do Tratado foi invocado após os ataques do 11 de Setembro de 2001. Os Estados Unidos da América (EUA) optaram por não aceitar a oferta de auxílio da Aliança e, através de uma aliança pontual (ou coligação de vontades), atacou o regime Talibã no Afeganistão em parceria com as forças afegãs da Aliança do Norte e de outros grupos afegãos anti-Talibã. Uma estratégia de utilização de pequenos contingentes de forças especiais e poder aéreo, em apoio dos seus parceiros afegãos, expulsou o grosso das forças talibãs e da Al Qaeda para o Paquistão no início de 2002. Sob os auspícios do Acordo de Bona (2002), a ISAF é criada com o objectivo de garantir a segurança e apoio à Autoridade Afegã de Transição e à Missão de Assistência

da ONU no território. A OTAN assume o comando da ISAF em Agosto de 2003, com mandato ainda confinado à região de Cabul. Após a expansão do mandato, a ISAF estende gradualmente, entre 2004 e 2006, a sua AO (Área de Operações) à totalidade do território do Afeganistão.

Entre 2003 e 2005, a missão da ISAF dispunha de considerável apoio popular nos países aliados europeus, parecendo o Afeganistão evoluir no sentido de uma estabilidade há décadas ausente do território. Em evidente contraste com o que então se passava no Iraque, o conflito no Afeganistão parecia permitir um compromisso político e militar de baixo risco, facilmente vendável às opiniões públicas (e eleitorados) dos Estados membros europeus, dada a baixa intensidade dos combates e o consequente reduzido nível de baixas. O envolvimento de alguns aliados europeus no Afeganistão constituía também uma boa oportunidade política para demonstrar solidariedade para com os EUA, após as graves divergências causadas pela intervenção no Iraque em 2003.

Ao mesmo tempo que a OTAN expandia o seu envolvimento no Afeganistão, os EUA concentravam o seu esforço no Iraque, aí aplicando a vasta maioria dos seus recursos em detrimento dos aplicados no conflito do Afeganistão. A fraqueza das estruturas do governo afegão, combinada com um empenhamento militar da Aliança também fraco e que não contava com o empenho adequado do seu membro mais poderoso, os Estados Unidos da América (EUA), permitiu o crescimento de uma insurreição poderosa capaz de planear e executar operações militares complexas e de controlar extensas parcelas do território através de estruturas alternativas de governação. Ao expandirem-se para sul, as surpreendidas forças da ISAF foram empenhadas em combates convencionais com forças Talibã de escalão companhia e batalhão, envolvendo centenas de combatentes e extensos períodos de combate. Derrotadas nos confrontos convencionais e sofrendo pesadas baixas, as forças Talibã passaram a adoptar acções violentas típicas da insurreição e inicia-se a prolongada e sangrenta campanha de atrição que se desenvolve até hoje.

O papel da OTAN no Afeganistão sofreu alterações significativas ao longo da última década. Desde que a Aliança assumiu o comando da Força, em Agosto de 2003, a ISAF tem sido prejudicada por incoerências na definição dos objectivos e pela inexistência de uma estratégia consensual. Erros de avaliação políticos e militares conduziram a erros graves nos planos estratégico, operacional e tático, e permitiram o reforço de uma insurreição que muitos Estados europeus, por uma ou outra razão, teimavam em não reconhecer como tal. Como entidade colectiva, a OTAN não possuía experiência prévia na preparação ou condução de uma campanha de contra-insurreição. No conflito que travavam no Iraque, os EUA reconstruíam o seu corpo de doutrina e procuravam adaptar as suas capacidades. Quanto aos membros europeus da Aliança, a maior parte da sua experiência resultava de campanhas contra movimentos de libertação em ex-colónias, mais ou menos distantes no tempo e mais ou menos esquecidas pelos aparelhos militares. Tudo isto, em conjugação com uma carência efectiva de recursos e fraca vontade política, prejudicou o desenvolvimento de uma doutrina comum e de capacidades nacionais adequadas.

No terreno, e apesar das mais de 45 nações, OTAN e não OTAN, que contribuem com forças para a operação, a ISAF não consegue atingir os níveis de forças adequados a uma campanha de contra-insurreição eficaz. As forças internacionais disponíveis não têm permitido uma presença permanente em parcelas do território duramente conquistadas aos insurgentes, presença essencial à manutenção da segurança das populações. Esta insuficiência tem sido reforçada pela inexistência de forças afegãs suficientes em número e com a preparação e equipamento adequados. O esforço para equipar e treinar as forças de segurança afegãs, exército e polícias, tem sido, à semelhança do nível de empenhamento militar, muito abaixo do necessário. Só em 2009 os recursos empenhados neste esforço essencial à transferência de responsabilidades para os Afegãos foram substancialmente reforçados, com resultados positivos já observados a partir de meados de 2010.

Ao invocarem o Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte após o 11 de Setembro de 2001, numa manifestação de solidariedade política para com o seu parceiro norte-americano, os decisores políticos europeus não anteciparam a factura que lhes viria a ser apresentada. Quanto aos estados-maiores militares que os aconselhavam, ofuscados pelas campanhas convencionais relâmpago do pós-guerra fria e induzidos em erro por conceitos enganosos como o de operações de estabilização e reconstrução ou de conflito de baixa intensidade, não souberam antecipar o regresso da insurreição ao menu dos conflitos prováveis. Aos decisores políticos, pede-se que compreendam e ponderem as consequências prováveis dos compromissos externos que assumem. Aos militares, exige-se que compreendam a natureza dos conflitos em que, em nome do Estado, estão ou poderão vir a estar envolvidos. Este texto pretende ser uma modesta contribuição para que, no que respeita ao envolvimento em operações de combate à insurreição, uns e outros atinjam um grau de compreensão minimamente adequado.

Compreender a Insurreição

A Insurreição é a forma de guerra mais comum na actualidade e tem-no sido também ao longo da história. O projecto *“Correlates of War Project”*, uma base de dados académica mantida desde 1963 identifica, na Idade Moderna, 464 conflitos ocorridos entre 1816 e 1997, dos quais apenas 79 (17 %) foram conflitos convencionais entre forças armadas de diferentes Estados, enquanto os restantes 385 (cerca de 83 %) foram identificados como guerras internas ou insurreições¹.

Um modelo possível de categorização dos diferentes tipos de insurreição a partir dos anos vinte do último século, incluindo uma possível classificação contemporânea, pode ser encontrado no Manual de Campanha de Contra-Insurreição do Exército Britânico² (figura 1).

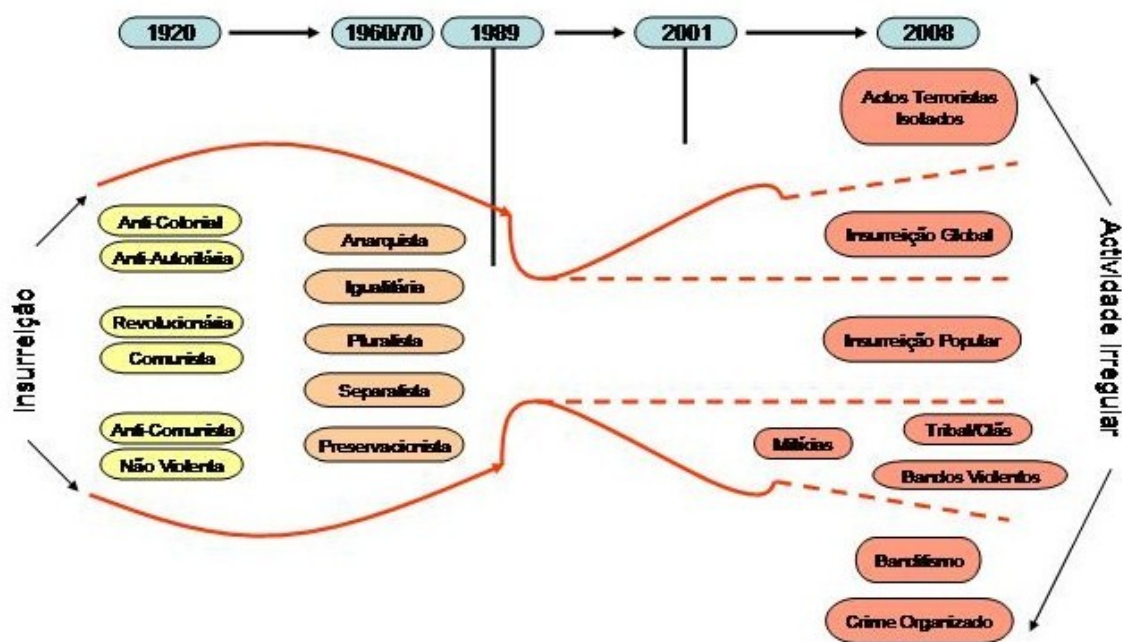


Fig. 1 - Categorização Histórica da Insurreição

A classificação contemporânea apresentada mais do que identificar tipos de insurreição identifica tipos de actores, podendo cada uma das categorias distinguir-se pela motivação, força, ambiente em que opera, organização, liderança e dimensão internacional. As cinco categorias identificadas neste modelo como contemporâneas não se excluem mutuamente, sendo apresentadas por ordem descendente da ameaça política que colocam.

Outro modelo possível de categorização, cuja utilidade analítica se reconhece, é o apresentado pela RAND Corporation³. Aceitando a influência considerável da globalização nos objectivos, extensão, meios e efeitos da insurreição, este modelo considera a utilidade analítica de distinguir os tipos de insurreição como partes de um contínuo que nos transporta do menos ao mais globalizado, como de seguida resumidamente se expõe:

- Tipo I (Local)

Apesar da influência da globalização parecer ter provocado alguma redução na incidência das insurreições exclusivamente locais, estas constituem ainda o tipo mais comum na actualidade (cerca de 60 por cento do total da insurreições activas, segundo dados de 2007). Nada indica que os vários fenómenos associados à globalização conduzam à extinção das insurreições locais. Ao contrário, um ambiente internacional globalizado parece potenciar a vulnerabilidade de Estados fracos e falhados, regimes políticos de contestável legitimidade e Estados com fronteiras artificiais onde a multi-ethnicidade se constitui como factor de conflito;

- Tipo II (Local-Internacional)

Inserem-se nesta categoria as insurreições que, apesar de apoiadas do exterior, são resolvidas com base em factores, combatentes e populações locais. Cerca de 35 por cento das insurreições ocorridas desde o final da 2ª guerra mundial receberam apoio diversificado a partir do exterior (financiamento, armamento, combatentes, cobertura mediática, propaganda e outros tipos de apoio);

- Tipo III (Global-Local)

Enquadram-se nesta categoria as insurreições do tipo II que se tornam parte activa de um conflito regional alargado ou global. Apesar de apenas 5 por cento das insurreições ocorridas desde o final da segunda guerra mundial poderem ser incluídas nesta categoria, os fenómenos associados à globalização potenciam a sua multiplicação, especialmente quando se estabelece uma ligação com fenómenos de militância fanática de raiz religiosa. Isto não significa que este tipo de insurreição seja inevitavelmente de raiz islâmica, mas antes que resulta da relação entre fenómenos de violência política local, fanatismo transnacional e mobilidade e conectividade globais. Importa no entanto reconhecer que o potencial para a ocorrência deste tipo de insurreição existe sobretudo nos países islâmicos, onde proliferam governos fracos ou opressores, populações que não se identificam com os respectivos regimes políticos e movimentos violentos de fanatismo religioso. Conter e combater este tipo de insurreição torna-se especialmente difícil pela complexidade e dinâmica associada aos factores que a caracterizam;

- Tipo IV (Global)

Incluem-se nesta categoria as insurreições que visam a própria ordem internacional estabelecida, e não apenas o poder num determinado Estado, território ou região. Os movimentos insurgentes globais sabem, no entanto, que devem concentrar a sua força sobre um número reduzido de Estados, não estando ao seu alcance directo a massa crítica de que necessitariam para cumprir os seus objectivos grandiosos de poder global. A mobilidade e conectividade globais permitem-lhes fomentarem e apoderarem-se de insurreições dos tipos I, II e III, fazendo-as evoluir para que se interliguem numa rede insurreccional que sirva os objectivos da insurreição global. De tempos a tempos, sempre que tal se torna possível, actos terroristas de elevado efeito mediático lembram ao mundo quem são os alvos da insurreição global. Mas o combate principal trava-se noutras partes do globo, através de insurreições do tipo III como a do Afeganistão. Ao mesmo tempo, insurreições dos tipos I e II são apoiadas para que se tornem parte activa de um conflito regional alargado ou global (tipo III), enquanto Estados com elevado “potencial insurreccional” são cirurgicamente observados e as estruturas institucionais existentes enfraquecidas para que a insurreição desperte ou se reforce (exemplos actuais incluem a Arábia Saudita, Argélia, Bangladesh, Iémen, Indonésia, Nigéria, Paquistão e Somália).

A figura 2 permite visualizar, por tipos, 89 insurreições significativas⁴ ocorridas desde o final da segunda guerra mundial. A análise destes dados demonstra que as insurreições dos tipos I e II subsistem na actualidade, mas as insurreições dos tipos III e IV multiplicam-se como consequência dos fenómenos associados à globalização. A redução do número de insurreições do tipo II, associada ao aumento do número de insurreições do tipo III, indicia que as insurreições locais que dependem de apoio externo podem

perder o controlo para as forças que as apoiam, evoluindo para um grau de perigosidade mais elevado.

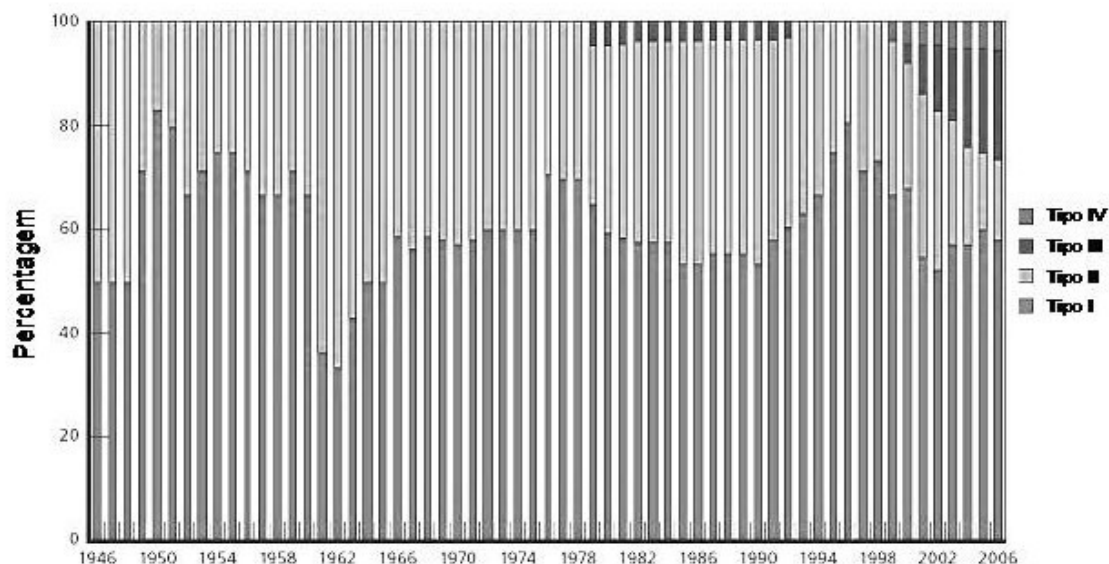


Fig. 2 - Evolução histórica (pós-2ª guerra mundial) da insurreição, por tipos
(Fonte: RAND Corporation, 2008)

Identificam-se nas insurreições do tipo III, as que mais nos interessam por constituírem palcos possíveis de intervenção, quatro actores principais: os insurgentes, as autoridades do Estado, os intervenientes externos seus aliados e a população.

O centro de gravidade da insurreição é materializado pela ligação à população. Através desta ligação a insurreição procura o reforço das suas capacidades e apoio para as suas intenções. Como sublinha Kilcullen⁵, os insurgentes cavalgam e manipulam ondas de ressentimento, muitas vezes legítimas, existentes na base das sociedades, estabelecendo as ligações que lhes permitam o acesso aos recursos, sobretudo humanos, de que necessitam para se sustentarem e reforçarem. Esta base populacional imprescindível à sobrevivência e reforço da insurreição é de difícil detecção pelas estruturas de contra-insurreição, uma vez que não se envolve em actividades violentas (figura 3). É certo que os fenómenos associados à globalização potenciam novas dimensões da insurreição. Como referem John Mackinlay e Alison al-Baddawy no âmbito do estudo da RAND Corporation⁶ já citado, a insurreição no século XXI “explora os media internacionais, as novas tecnologias, os fluxos migratórios e todas os efeitos sociais e económicos da globalização ... e tem-se adaptado rapidamente às características da Internet, usando-a para potenciar a energia violenta que emana de «comunidades globais» ... unidas por ressentimentos e ideologias comuns”. Mantém-se, no entanto, inalterado o velho princípio de que a insurreição sufoca sem o acesso a uma base populacional cujo comportamento não lhe seja hostil.

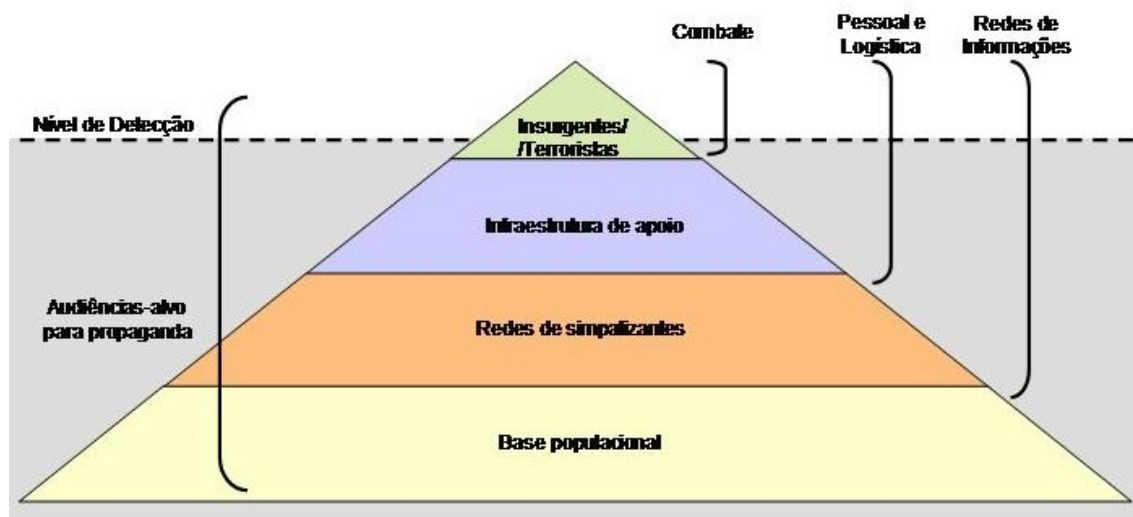


Fig. 3 - Elementos da Insurreição (Fonte: David Kilcullen, *Counterinsurgency*, 2010)

Como terminam as insurreições

Compreender como terminam as insurreições é, para a plena compreensão desta forma de guerra, tão importante como conhecer as suas causas, características e possíveis categorizações. A análise que segue tem por base o mesmo conjunto de 89 insurreições utilizado para a análise da evolução histórica (pós-2ª guerra mundial), apresentada no capítulo anterior. Este conjunto de insurreições foi definido pela RAND Corporation e utilizado em vários dos seus estudos⁷. Discriminam-se, em seguida, os tipos de resolução propostos e pontos da análise que se consideram mais relevantes:

- Tipo I (Vitória da insurreição)

Importa destacar nesta categoria a rapidez da fase final do conflito, introduzindo-se a propósito o conceito de “ponto de declínio”⁸ como o momento a partir do qual os acontecimentos conduzem o conflito para a sua resolução final. A vitória da insurreição está, na maior parte dos casos, associada a um declínio acelerado que culmina na desintegração final do poder instituído. A velocidade do processo é influenciada pela reacção de sectores da população que, à medida que a vitória da insurreição parece mais provável, passam a apoiá-la activamente: incluem-se nesta reacção sectores da população até então neutrais, mas também apoiantes do poder instituído receosos de retaliações pós-conflito;

- Tipo II (Derrota da insurreição⁹)

Importa destacar nesta categoria os casos em que, tendo o poder instituído esmagado as forças ou movimentos insurgentes, a insurreição se reacende alguns anos ou até décadas após o fim declarado do conflito. Estes casos ocorrem sobretudo quando as causas profundas da insurreição não são resolvidas e se mantêm ondas de ressentimento que irão alimentar o reacendimento do conflito. Pela sua importância, abordar-se-ão os perigos da recorrência mais à frente, em capítulo próprio. Importa também destacar que,

ao contrário do rápido declínio observado nos casos de derrota do poder instituído, nos conflitos em que a insurreição é derrotada, uma vez ultrapassado o “ponto de declínio”, observa-se uma trajetória substancialmente diferente, um “declínio em desaceleração” nas palavras de McCormick (figura 4);

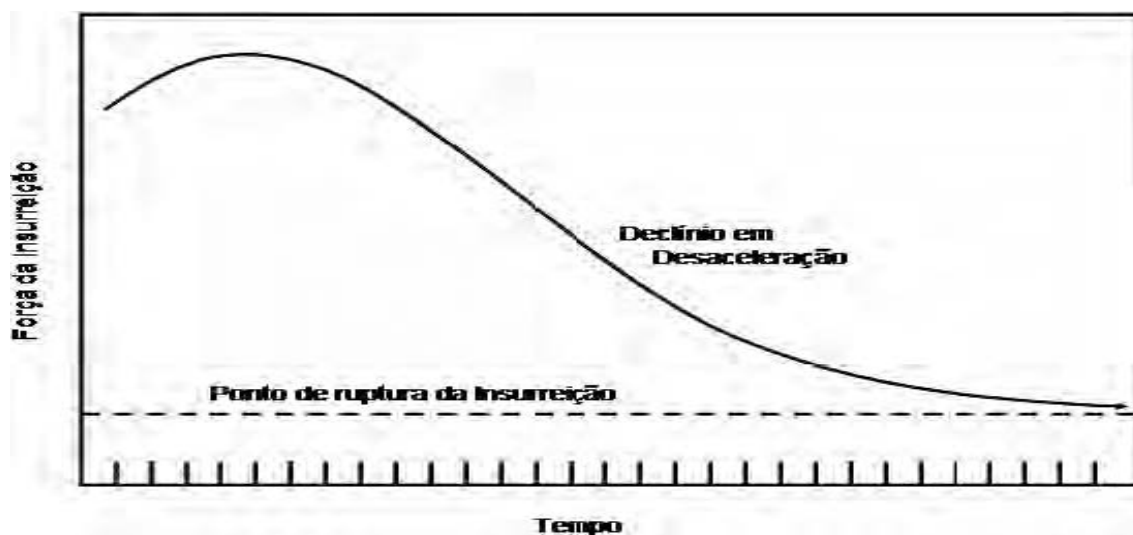


Fig. 4 - Arco de derrota da Insurreição (Fonte: McCormick, Horton e Harrison, 2006)

Tipo III (Resultado misto - Impasse/Negociação)

Impasses¹⁰ passíveis de conduzir a soluções negociadas ocorrem raramente em guerras de insurreição e, para Zartman¹¹, tal facto pode ser explicado pelo carácter intrinsecamente assimétrico deste tipo de conflito. A resolução de insurreições pela negociação também não é comum e, embora as estimativas variem, aceitamos o juízo de McCormick para quem apenas 20 por cento das guerras de insurreição resultou no que qualifica como negociações “substantivas”;

Tipo IV (Resultado inconclusivo/Insurreições não resolvidas)

Incluem-se nesta categoria as insurreições resolvidas em que não é possível identificar um claro vencedor ou um resultado misto, bem como aquelas que não podendo considerar-se como resolvidas se consideram relevantes para o processo de análise, demonstrando que identificar com clareza a conclusão de uma insurreição é muitas vezes um exercício impreciso. A paz não constitui, muitas vezes, um estado permanente após a aparente “conclusão” de uma insurreição. Tal facto é demonstrado pela manutenção de níveis de violência de intensidade variável por longos períodos de tempo, de forma intermitente ou contínua, em muitos territórios cujas insurreições foram declaradas como terminadas. Importa sublinhar, embora já anteriormente referido, que o fracasso na resolução das causas da insurreição pode conduzir à hibernação do conflito por longos períodos de tempo, mantendo-se por vezes indetectável até ao reacendimento da

violência. Se identificar com clareza a conclusão de uma insurreição é muitas vezes um exercício complexo e impreciso, identificar um claro vencedor ou derrotado também nem sempre é tarefa fácil. Como causas principais desta dificuldade podemos identificar os diferentes planos de análise possíveis, o elevado número de variáveis, as relações complexas e muitas vezes subjectivas de causa e efeito, os períodos longos de observação. A França na Argélia, o Reino Unido no Quénia, a União Soviética no Afeganistão, Portugal em Angola, na Guiné e em Moçambique, entre muitos outros exemplos que poderiam aqui ser enumerados: quem venceu e quem foi derrotado? E em que planos?

Duração da Insurreição

As diversas análises consultadas concluem por uma duração média das insurreições entre dez e doze anos, em muitos casos com prolongados períodos de actividade remanescente após o seu fim declarado. Resumem-se, em seguida, as principais conclusões de duas das análises consideradas que, por via de abordagens distintas, permitem diferentes perspectivas.

A análise do mesmo conjunto de 89 insurreições definido pela RAND Corporation que temos vindo a utilizar, permite extrair as seguintes conclusões:

- A duração média das insurreições ronda os dez anos;
- Metade das insurreições que se mantêm activas após dez anos de conflito perduram, no mínimo, por mais seis anos¹²;
- Existe uma probabilidade considerável de que uma insurreição se resolva em dezasseis anos mas, caso subsista ao fim daquele tempo, a probabilidade de uma conclusão acelerada tende a diminuir;
- Trinta por cento das insurreições hoje activas persistem há mais de vinte anos;
- Quando a insurreição entra na terceira década de actividade, a vitória do poder instituído é mais lenta do que a sua derrota;
- A duração média das insurreições vitoriosas não excede a duração média dos conflitos em que o vencedor é o poder instituído;
- Quando a insurreição envolve mais de dois actores, a sua resolução é mais demorada, mais violenta e mais complexa;
- Insurreições dadas como derrotadas podem fragmentar-se em organizações mais pequenas e violentas, ou hibernar com o objectivo de reiniciar o conflito em condições mais favoráveis.

Com base num conjunto de bases de dados e enciclopédias militares, com destaque para a já referida base de dados do projecto "*Correlates of War Project*", Johnston e Urlacher analisaram 169 insurreições ocorridas no período entre 1800 e 2000¹³. O estudo permitiu identificar tendências e padrões históricos, apresentando-se em seguida algumas das principais conclusões:

- A duração das insurreições apresenta variações consideráveis ao longo do período total

analisado e depende, em larga medida, da natureza dos objectivos da insurreição e da contra-insurreição;

- Identificam-se variações significativas entre diferentes Estados¹⁴, mas também para os mesmos Estados em diferentes circunstâncias¹⁵;
- O período entre 1800 e 1945 apresenta uma duração média das insurreições ligeiramente superior a seis anos;
- No período pós-2ª guerra mundial (1946 a 2000) a duração média das insurreições situa-se entre onze e doze anos.

No gráfico apresentado na figura 5 é possível observar que a probabilidade de duração de uma insurreição diminui rapidamente após dez anos de conflito para os períodos entre 1800 e 1945. Para o período entre 1946 e 2000 a probabilidade diminui muito mais lentamente, aproximando-se do zero após trinta anos de conflito.

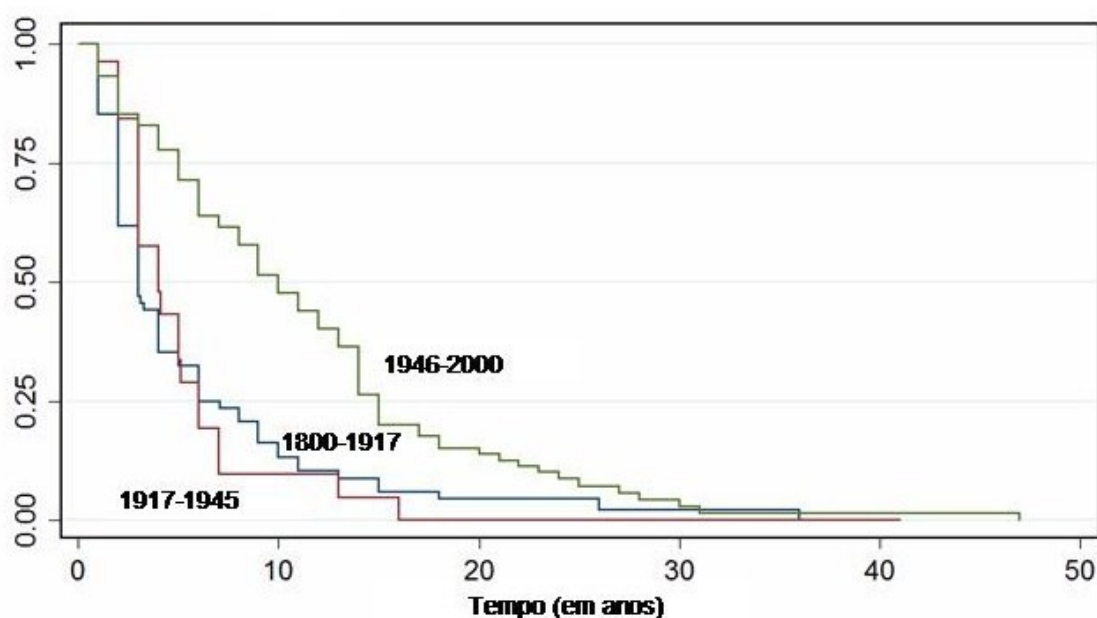


Fig. 5 - Probabilidade de duração de uma insurreição por período histórico
(Fonte: Johnston e Urlacher, 2010)

O risco de recorrência

O risco de recorrência associado a conflitos mal resolvidos constitui-se actualmente como uma das mais graves ameaças à estabilidade internacional. A tendência para a redução do número de conflitos a que se assistiu após o fim da guerra fria foi invertida, na última década, pelo reacender de conflitos em territórios onde a violência se julgava definitivamente contida. Dos 39 conflitos surgidos nos últimos dez anos, 31 resultaram do reacendimento da violência em sociedades onde os conflitos estavam adormecidos há pelo menos um ano, com apenas 8 conflitos a resultarem de novas causas e disputa de

interesses entre novos antagonistas. Quanto aos 20 conflitos terminados na última década, cerca de dois terços estavam associados a fenómenos de recorrência¹⁶.

O gráfico apresentado na figura 6 mostra o aumento de conflitos recorrentes ocorrido nos últimos anos. Para cada ano, a barra indica o número de conflitos terminados nos dez anos anteriores. O tom mais escuro da parte superior da barra indica o número de conflitos que, tendo terminado nos dez anos anteriores, possuíam um historial de recorrência.

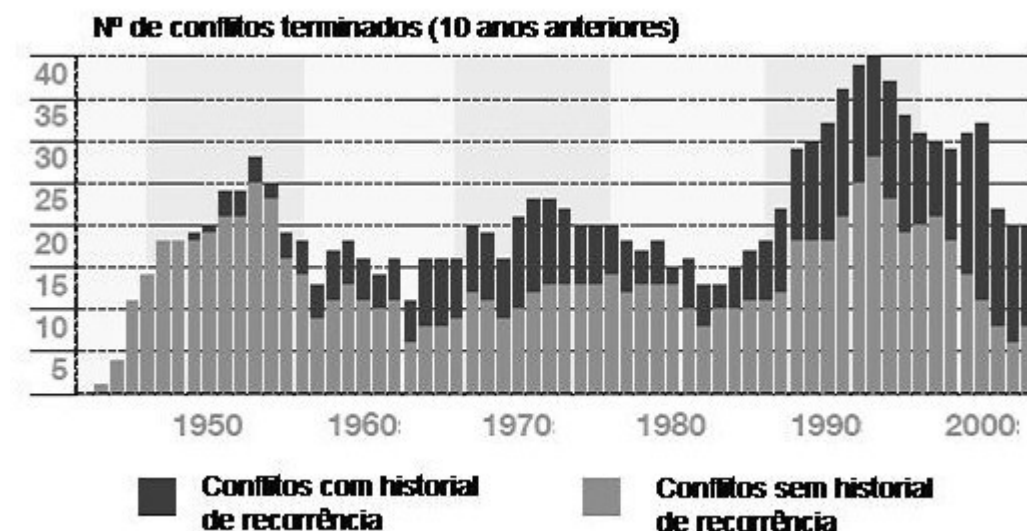


Fig. 6 - Evolução do número de conflitos com historial de recorrência (1946-2007)
(Fonte: Hewitt, Wilkenfeld e Gurr, 2010)

O aumento do risco de recorrência, identificado ao longo da última década, indica com clareza a incapacidade para resolver as causas profundas dos conflitos contemporâneos, entre os quais as insurreições assumem lugar de destaque. Grande parte dos estudos existentes conclui pela necessidade imperiosa de compreender os períodos de transição pós-conflito, bem como as respostas políticas indispensáveis aos esforços de reconciliação, reconstrução e estabilização. A isto acrescentaremos a necessidade, em nosso entender também imperiosa, de integrar o desenvolvimento e a governação, a par com a segurança, como eixos fundamentais de qualquer estratégia eficaz de combate à insurreição. O exemplo da ISAF é brevemente abordado no capítulo seguinte.

A estratégia da anaconda

Uma campanha eficaz de combate à insurreição deverá desenvolver-se em três eixos fundamentais: Segurança, Desenvolvimento e Governação. Não é suficiente que capacidades militares coexistam com capacidades civis, é antes essencial que elas sejam integradas de forma coerente para que se consigam anular os efeitos da insurreição.

Uma campanha integrada de combate à insurreição pode ser ilustrada pela analogia da anaconda, uma cobra que mata as suas presas por asfixia, lentamente. No centro da figura 7, utilizada pela ISAF para ilustrar esta estratégia, podem observar-se os requisitos necessários a uma insurreição bem sucedida, a presa. O anel negro com setas que apontam o interior representa a pressão sobre os factores essenciais ao sucesso da insurreição. As secções exteriores ao anel ilustram as várias actividades e recursos necessários à anulação dos factores de sucesso da insurreição, os músculos da anaconda.

Mais em detalhe, as secções exteriores identificam as linhas de esforço necessárias a uma campanha integrada de combate à insurreição - a utilização de todos os meios disponíveis à negação dos recursos e acesso à população de que a insurreição necessita para se sustentar. Constituindo a Segurança o pilar fundamental de uma estratégia de combate à insurreição bem sucedida, a força militar é necessária mas não suficiente para a alteração das dinâmicas no terreno. Ao visar em simultâneo as estruturas de apoio dos insurgentes - de santuários a linhas de abastecimento, de fontes de financiamento à legitimidade perante a população - procura-se desarticular, degradar e, em última análise, destruir a capacidade da insurreição para afectar a Segurança, o Desenvolvimento e a Governação. É este o modelo integrado de combate à insurreição que se procura implementar no Afeganistão. Importa sublinhar que esta é a única estratégia conhecida com possibilidades de êxito, e importa sobretudo recordar que a anaconda mata, mas por asfixia, lentamente.

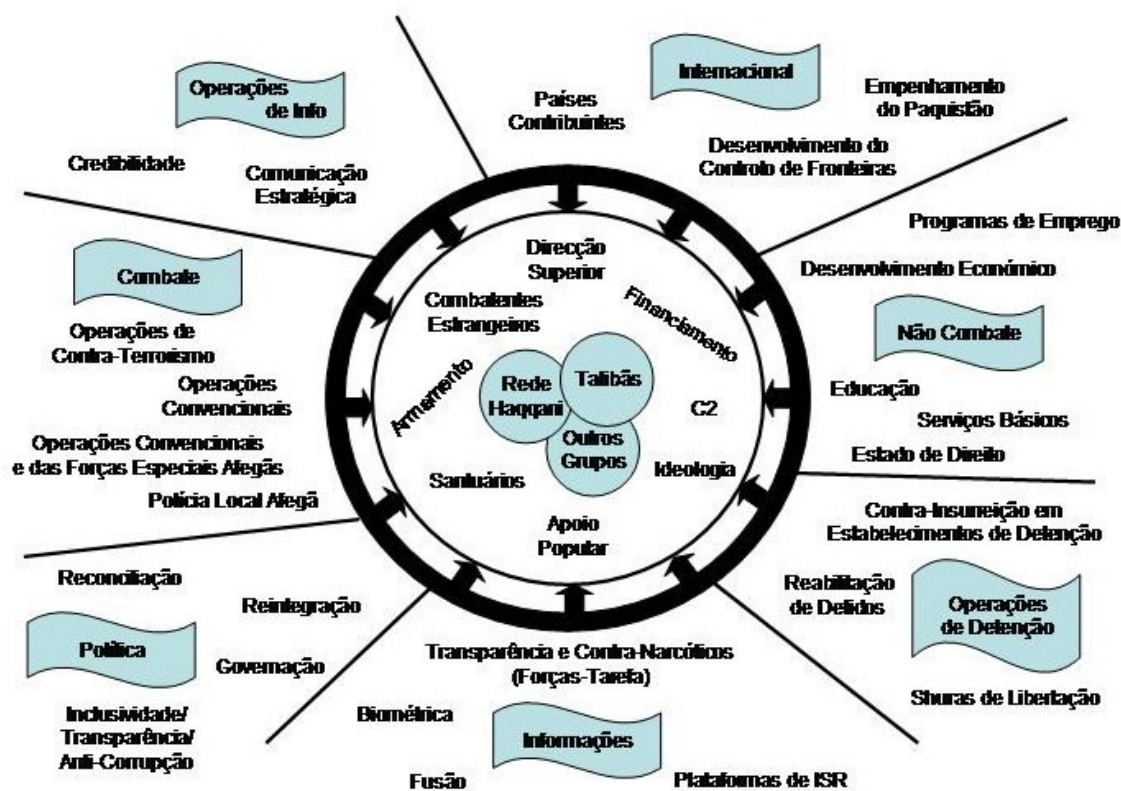


Fig. 7 - A estratégia da anaconda (Fonte: ISAF, 2010)

Condições para uma transição bem sucedida - o caso do Afeganistão

Foi já referido que quando a insurreição envolve mais de dois actores, a sua resolução é mais demorada, mais violenta e mais complexa. É o caso das insurreições do tipo III, com as suas quatro categorias de actores principais: os insurgentes, as autoridades do Estado, os intervenientes externos e a população. A complexidade do caso Afegão inclui diversas etnias e grupos insurgentes relevantes, actores regionais como o Paquistão, o Irão e a Índia, actores de alcance global como os Estados Unidos da América e a OTAN, e ainda outros actores com objectivos próprios para a resolução, ou manutenção, do conflito.

Os processos de transição ocorrem, neste tipo de insurreições, quando as forças externas que actuam em apoio do poder instituído transferem a responsabilidade primária pela segurança para as forças (militares e policiais) do Estado apoiado. Uma transição com sucesso basear-se-á em condições bem identificadas e não em metas temporais pré-definidas, devendo o ritmo da redução e alteração da postura das forças externas em apoio ser comandado pelo cumprimento das condições definidas. Estas condições devem incluir os progressos a alcançar nas áreas da governação e desenvolvimento, pela influência directa que têm na área da segurança. Pelas especificidades étnicas associadas à geografia do país, a Província¹⁷ constitui-se como divisão administrativa de referência para o processo de transição afegão. Sintetizam-se, em seguida, as condições principais identificadas:

- **Segurança** - capacidade das forças (militares e policiais) afegãs para conter ameaças actuais e futuras

- A dimensão das ameaças e os níveis de violência devem estar ao alcance das capacidades institucionais e operacionais das forças afegãs, com necessidades limitadas de apoio. Para o cumprimento desta condição concorrem a diminuição das capacidades dos insurgentes e o aumento das capacidades das forças governamentais. O ponto de inversão indicado na figura 8 indica o momento a partir do qual, em termos de força relativa, seria possível transferir a responsabilidade primária pela segurança para as forças do poder instituído.

- Definição interna de responsabilidades e processos de comando e controlo aos níveis nacional e provincial. Inclui a definição de missões e responsabilidades entre os ministérios afegãos do Interior e da Defesa.

- Efectiva coordenação entre as estruturas civis e militares afegãs ao nível provincial.

- Implementação de processos de comando e controlo entre a ISAF e as forças afegãs. Inclui elementos de ligação, mentores e protocolos de partilha de informação.

- **Governança** - capacidade e autoridade do governo afegão para impor o primado da Lei

- Confiança da população no desempenho das estruturas do Estado ao nível provincial.

- Capacidade do governo para providenciar serviços públicos adequados ao nível

provincial, com ligação ao governo nacional.

- Existência de condições básicas de apoio ao funcionamento de um Estado de Direito.
- Existência de estruturas básicas de administração pública.
- Estruturas e instituições provinciais com representatividade étnica e tribal correspondente aos equilíbrios reais.

• **Desenvolvimento** - capacidade para atingir um nível sustentável de desenvolvimento socioeconómico

- Existência de condições para o desenvolvimento do sector privado.
- Empenho local em iniciativas de desenvolvimento.
- Progresso na implementação de infra-estruturas económicas.
- Desenvolvimento de programas adequados em ministérios responsáveis pela prestação de serviços públicos básicos.

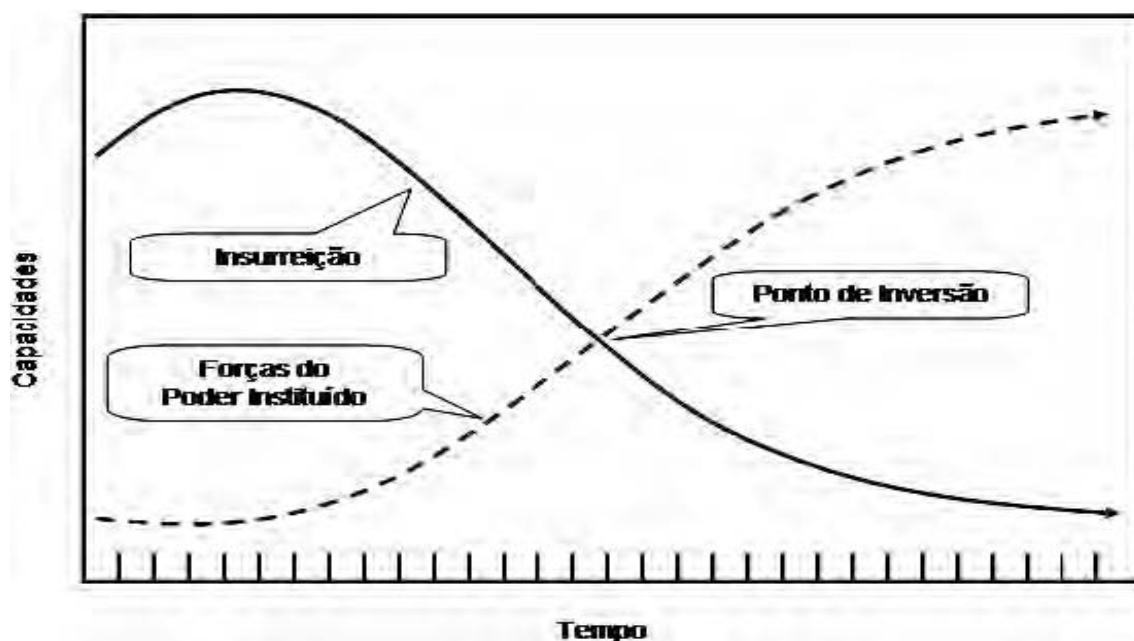


Fig. 8 - Ponto de inversão das capacidades oponentes

No fim do processo de transição a função das forças ISAF ter-se-á modificado, passando de uma missão primária de combate para uma relação de apoio focada no sobreapoio¹⁸ às forças afegãs e disponibilização de capacidades específicas. O sobreapoio será garantido por forças de reserva no TO, embora possa ser necessário reter funções de comando e controlo em locais específicos. A figura 9 permite visualizar as etapas em que o sobreapoio se desenvolve. Poderá também existir a necessidade residual de prestar apoio de emergência a elementos ou organizações internacionais que operem no país. Quanto à sustentação e desenvolvimento continuado das capacidades das forças afegãs, tudo indica que a missão de treino da NATO no Afeganistão (NTM-A) continue a ter aí, após o processo de transição, um papel de relevo.

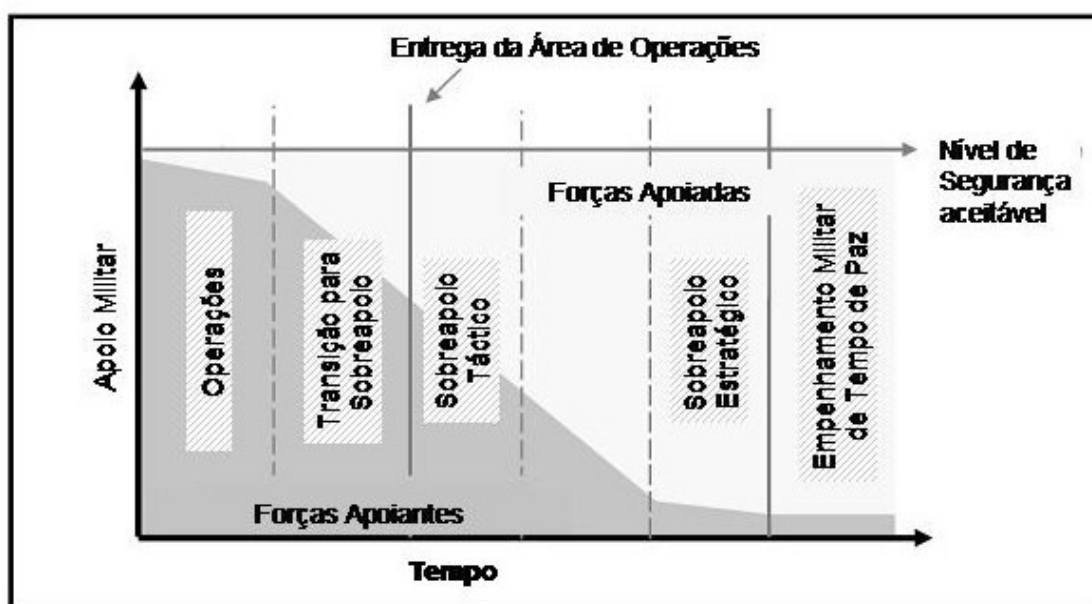


Fig. 9 - Etapas de desenvolvimento do sobreapoio (Fonte: British Army Field Manual, *Countering Insurgency*, 2009)

A função das Equipas de Reconstrução Provincial (PRT¹⁹) e outras estruturas similares terão evoluído, após a transição, como acordado na Conferência de Cabul. O apoio prestado centrar-se-á, caso as condições o permitam, em valências civis com o objectivo de desenvolver a eficácia das estruturas nacionais e provinciais afegãs em linha com as prioridades definidas pela Estratégia de Desenvolvimento Nacional do Afeganistão. As PRT ter-se-ão de facto transformado em equipas de apoio provincial e distrital, actuando como unidades internacionais de assistência técnica com os seus elementos integrados nas estruturas governamentais afegãs ao nível provincial e, quando possível, ao nível distrital. O financiamento directo e controlo da implementação de projectos darão lugar ao aconselhamento e monitorização, preparando o momento em que a totalidade das funções será transferida para as estruturas do governo afegão.

Uma transição bem sucedida não permitirá uma retirada imediata, mas criará as condições para a cessação da ISAF no futuro. Uma parceria de longo prazo entre a OTAN e o Afeganistão traduzirá o empenhamento continuado da organização.

Conclusão

Tudo indica que a insurreição continuará a ser no futuro, como é na actualidade e tem sido ao longo da história, a forma de guerra mais comum. Não é difícil antecipar que, ao longo das próximas décadas, decisores políticos e planeadores militares enfrentarão os mesmos dilemas que precederam as intervenções no Iraque e no Afeganistão, e ver-se-ão confrontados com os mesmos problemas. Idealmente, não cometerão os mesmos erros. A OTAN reconheceu na recente Cimeira de Lisboa, pela voz do seu Secretário-Geral, que o

combate à insurreição será o resultado provável de futuras intervenções da Aliança.

Esta previsão poderia, e deveria, ter sido feita há já alguns anos. Ter-se-iam evitado muitos enganos, alguns deles com graves e desastrosas consequências. Desde a 1ª guerra do Golfo, em 1991, que apenas alguns dias ou semanas bastam para que as forças ocidentais triunfem em conflitos convencionais de curtíssima duração. Após a vitória, declaram o fim da guerra e iniciam operações a que chamam de estabilização e reconstrução. Nada poderia ser mais enganador. Os ocidentais começam agora a compreender que, quando declaram vitória, a guerra está apenas a começar.

As insurreições podem ser derrotadas. De facto, são mais vezes derrotadas do que vencedoras. Se quem enfrenta uma insurreição combater e ao mesmo tempo desenvolver as capacidades das instituições e forças locais, apresentar à população uma alternativa melhor do que a oferecida pelos insurgentes, for paciente e compreender que derrotar uma insurreição é uma empresa demorada, que exige perseverança, normalmente triunfará. Mas a paciência não é, no que à guerra diz respeito, uma característica do mundo ocidental. Quando se decidem a combater, os ocidentais preferem campanhas curtas e de contornos bem definidos. Um empenhamento militar violento de cinco anos é, para as opiniões públicas norte-americanas e europeias, um conflito de longa e insuportável duração. Mas a duração média das insurreições é superior a dez anos e, para as democracias ocidentais, esta duração prolongada pode muito bem ser a característica mais marcante deste tipo de conflito. O grau de empenhamento necessário deverá resistir a ciclos eleitorais e à alternância de diferentes orientações políticas no governo dos Estados. Ao envolver forças militares no combate a uma insurreição, os decisores políticos deverão fazê-lo com a consciência de que a factura será pesada e demorará muito tempo a ser paga.

Face ao propósito enunciado de contribuir para uma melhor compreensão da insurreição, resumem-se em seguida os pontos que se consideram como mais relevantes:

- A duração média das insurreições situa-se entre dez e doze anos, em muitos casos com prolongados períodos de actividade remanescente após o seu fim declarado;
- Quando a insurreição envolve mais de dois actores, a sua resolução é mais demorada, mais violenta e mais complexa;
- O aumento do risco de recorrência, identificado ao longo da última década, indica com clareza a incapacidade para resolver as causas profundas dos conflitos contemporâneos;
- Uma campanha eficaz de combate à insurreição deverá desenvolver-se em três eixos fundamentais: Segurança, Desenvolvimento e Governação;
- Uma transição com sucesso basear-se-á em condições bem identificadas e não em metas temporais pré-definidas, não permitindo uma retirada imediata mas criando as condições para a cessação do empenhamento militar directo no futuro.

* Coronel de Cavalaria. Pós-graduado em Relações Internacionais. Desempenha funções de chefia na Divisão de Operações e Informações do SHAPE.

- 1 Meredith Reid Sarkees, "The Correlates of War Data on War: An Update to 1997", in David Kilcullen, *Counterinsurgency*, New York, Oxford University Press, Inc., 2010.
- 2 British Army Field Manual, Volume 1 Part 10, *Countering Insurgency*, Army Code 71876, October 2009.
- 3 David C. Gompert e John Gordon IV, *War by Other Means: building complete and balanced capabilities for counterinsurgency*, RAND Corporation, 2008.
- 4 Consideraram-se como significativas, na análise da RAND Corporation aqui citada, as insurreições com um número de baixas provocadas superior a mil.
- 5 David Kilcullen, *Counterinsurgency*, New York, Oxford University Press, Inc., 2010.
- 6 David C. Gompert e John Gordon IV, *War by Other Means: building complete and balanced capabilities for counterinsurgency*, RAND Corporation, 2008.
- 7 Neste capítulo com preponderância para Ben Connable and Martin C. Libicki, *How Insurgencies End*, RAND Corporation, 2010.
- 8 Malcolm Gladwell, *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, New York, 2000.
- 9 Não se incluem nesta categoria as insurreições em que o poder instituído sobreviveu, mas importantes concessões foram feitas aos insurgentes e aos seus objectivos.
- 10 Impasse entendido como a situação em que às partes envolvidas não é possível aumentar a intensidade do conflito com os meios à sua disposição e custos aceitáveis.
- 11 William Zartman, *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, D.C., 1995.
- 12 Caso a insurreição atinja o "ponto de declínio" após cerca de dez anos de actividade, o subsequente "declínio em desaceleração" demorará cerca de seis anos.
- 13 Patrick Johnston e Brian Urlacher, *Explaining the Duration of Counterinsurgency*, estudo apresentado na conferência anual da Midwest Political Science Association, Chicago, 2010.
- 14 Alguns exemplos incluem prolongadas insurreições na Etiópia, Filipinas e Sudão, por oposição a insurreições no Ruanda, Nepal e Uganda, de muito mais rápida resolução.
- 15 É o caso da Birmânia, onde insurreições emergentes na era colonial foram resolvidas em menos de três anos e, por outro lado, focos de insurreição pós-independência se mantêm activos há cerca de seis décadas.
- 16 Análise baseada em dados disponíveis no endereço electrónico: <http://www.cidcm.umd.edu/pc> e sintetizada em J. Joseph Hewitt, Jonathan Wilkenfeld e Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict 2010 - Executive Summary*, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, 2010.
- 17 Embora a Província se constitua como referência, pode assumir especial relevo a divisão administrativa imediatamente inferior, o Distrito, por razões de etnicidade, actividade criminal específica ou outras.
- 18 Tradução adoptada para o conceito militar anglo-saxónico de *overwatch*, cuja aplicação consiste em dispor forças militares de forma a apoiar, caso necessário e em tempo útil, situações de combate das forças apoiadas.
- 19 Em inglês, *Provincial Reconstruction Teams*.