

Cumprimento de missões militares na América Latina*

Military Mission Compliance in Latin America

DAVID PION-BERLIN

Professor do Departamento de Ciência Política
Universidade da Califórnia, Riverside
900 University Avenue
Riverside, CA 92521 EUA
davidpion@ucr.edu.

RESUMO Este estudo sugere um modelo para o entendimento da relação entre diferentes missões militares e diferentes níveis de *cumprimento* ou *não cumprimento*. O *cumprimento* tem a ver com a natureza da missão em si e se a experiência e o treinamento prévio dos militares são compatíveis com as funções que lhe são atribuídas. Quanto maior a diferença entre a missão e a capacidade profissional para realizá-la, será menos provável que os militares estejam favoravelmente predispostos a cumpri-las. A exceção a essa regra reside naquelas onde estão presentes consideráveis benefícios potenciais para uma missão nova e não familiar. Caso contrário, onde a desvantagem é grande, os militares irão fugir de suas funções, negociar, ou estabelecer condições como preço para o cumprimento da missão. Eu suponho que o *cumprimento* da missão será maior nos casos de manutenção da paz, de ação cívica e de missões de destruição de drogas. A negociação é mais provável nos casos de contra-insurgência e o *não-cumprimento* é mais provável para missões anti-crimes e de manutenção da ordem pública.

Palavras-chave relações civis-militares, missões militares, profissionalismo

* Artigo recebido em 20/08/2012. Autor convidado.

ABSTRACT This study suggests a framework for understanding the relationship between different military missions and differing levels of compliance or non-compliance. Compliance has to do with the nature of the mission itself and whether the military's prior training and experience is compatible with the duties assigned to it. The greater the gap between the mission and the professional capacity to carry it out, the less likely the military will be favorably predisposed. The exception to that rule is where the potential benefits to a new and unfamiliar mission are considerable. Otherwise where the gap is great, the military will either shirk its duties, bargain, or set conditions as the price for mission fulfillment. I hypothesize that mission compliance will be greatest for peacekeeping, civic action and crop eradication missions. Bargaining is likely over counterinsurgency and non-compliance is most likely for counter-crime and public order missions.

Keywords civil-military relations, military missions, professionalism

Introdução

O que fariam os militares por sua nação e seu governo? Sob condições perfeitas de controle civil, a resposta é praticamente qualquer coisa. Os militares devem realizar as missões que lhe são atribuídas e devem fazê-lo sem hesitação, mesmo se essas missões estão em desacordo com o que eles aprovam. Mas na América Latina e em muitas outras regiões, o controle civil está longe de ser perfeito e varia consideravelmente entre as nações. Onde o controle é desejado, os militares podem desafiar pedidos do governo para realizarem determinadas missões. No entanto, mesmo sob condições mais firmes de controle civil, os militares têm seus limites e podem não concordar plenamente com o que lhes é demandado. Algumas missões são mais fáceis do que outras, algumas são mais perigosas. Algumas são mais adequadas aos soldados e à sua formação, outras não. Quando os soldados são convidados a realizarem operações para as quais não estão preparados e que acham profissionalmente degradantes e inadequadas, não deveríamos esperar que eles tivessem outros tipos de reações, além do *cumprimento* incondicional? Não deveríamos esperar que eles extraíssem algumas concessões de seus supervisores políticos em troca da realização de uma missão indesejável? Não deveriam eles, em algumas ocasiões, se esquivarem de suas funções?

Este estudo irá sugerir uma estrutura para entender a relação entre diferentes missões militares e diferentes níveis de *cumprimento* e *não-cum-*

primento dos militares em relação a elas. Ao falar do *não-cumprimento*, não estamos sugerindo que as forças armadas desafiem diretamente o poder civil, a autoridade ou o quadro mais geral dessa relação. Não há nenhuma evidência que sugira que, no período contemporâneo, as forças armadas latino-americanas, quando confrontadas com missões difíceis, ameacem a viabilidade de governos e de seus sistemas democráticos. Em vez disso, supomos que elas fariam manobras para conseguir algumas vantagens dentro do sistema, seja determinando algumas condições, obtendo algumas concessões ou, talvez, trocando o *cumprimento* em uma área pelo *não cumprimento* em outra. Assim aceitamos que, longe da intervenção e do golpe de estado, há uma série de passos que os militares poderiam tomar para demonstrarem seu descontentamento com a política oficial.

Que condições levariam a respostas militares diferentes? A primeira dimensão tem a ver com a natureza da missão em si e seu impacto sobre a prontidão profissional militar e a vontade de lutar. Distinções podem ser feitas entre diferentes tipos de funções de segurança interna, cada uma elaborada de acordo com padrões profissionais aceitos pelos militares, a formação que recebem, e as experiências anteriores que tiveram. A segurança interna assume diferentes formas e graus, implicando em maior ou menor estresse nos militares. Que tipo de missões vai contra o profissionalismo militar e não são essenciais para a segurança nacional? Quais missões são pouco convencionais, não fazem parte da doutrina, do esquema e da formação dos militares? Aqui argumentamos que o bem-estar profissional e institucional dos militares deve ser considerado. Paul Shemala diz que todos os papéis militares, além da defesa tradicional, reduzem a efetividade de combate das forças armadas.¹ Se é assim, então há um preço profissional que o militar paga por ser desviado da defesa para outras atividades. Será que os militares, por sua vez, cobram um preço das autoridades políticas por sua cooperação? Nos lugares em que os militares são solicitados a estender-se profissionalmente em uma direção indesejada ou a tarefa é profissionalmente humilhante, o custo é maior, tanto profissionalmente quanto institucionalmente, assim como é maior o incentivo para conseguir algumas concessões de seus supervisores políticos.

Os custos são medidos em termos do quanto uma missão exige que os militares se esforcem, abandonando rotinas e preceitos familiares, e se esta é desejável ou não. Os militares aceitam a missão ou a evitam? E se uma missão é aceitável para os militares, teriam eles problemas de desempenho mesmo assim? Idealmente, os militares querem se envolver em

1 SHEMALA, Paul. The spectrum of roles and missions of the Armed Forces. In: BRUNEAU, Thomas C. e TOLLEFSON, Scott D. (eds.). *Who guards the guardians and how: democratic civil-military relations*. Austin, TX: University of Texas Press, 2006, p. 122-142.

missões que lhes são profissionalmente gratificantes e coerentes com seu próprio propósito, sua visão, sua doutrina, seu treinamento e sua prática habitual. Esse é o melhor cenário, de onde se esperava o total *cumprimento* das ordens da missão. Mas os militares são, algumas vezes, pedidos para operarem fora de sua zona de conforto e isso não provoca necessariamente objeção a ela. Operações desconhecidas -aquelas para as quais os soldados não são treinados - podem ser desejáveis por razões profissionais ou institucionais. Elas podem gerar novas habilidades que, por sua vez, podem produzir novas fontes de orgulho profissional. Ou elas podem ser do tipo de operações que geram boa vontade entre os cidadãos. A primeira seria uma operação de manutenção da paz, e a última seria a intervenção em catástrofes. Estes são os dois melhores cenários.

No outro extremo, há missões que são profissionalmente degradantes ou simplesmente insatisfatórias. A diferença entre os requisitos da missão e a visão, o treinamento e a prática profissionais dos militares é grande, mas também é grande o desnível entre as tarefas em mãos e o desejo de as realizar. Os militares não estão preparados para essas operações, nem consideram que elas estão em sintonia com a sua vocação profissional. Esses constituem os piores cenários. Finalmente, há missões indesejáveis, para as quais os militares, relutantemente, concordam em receber treinamento para as mesmas. Os soldados podem não gostar dessas tarefas, mas pelo menos estão prontos para elas. Essas combinações podem ter quatro resultados (Tabela 1).

Tabela 1
Missões, Profissionalismo e Resultados

A Missão é	Profissionalmente gratificante	Profissionalmente degradante
Treinado para	O melhor	Segundo pior
Não treinado para	O segundo melhor	O pior

De um lado, seria de se esperar que a melhor e a segunda melhor situação tivessem como resultado uma maior disposição militar para seguir incondicionalmente as ordens. Por outro lado, esperamos que a pior e a segunda pior situação tivessem como resultado uma indisposição militar de agir ou o desejo de definir um preço por seu *cumprimento*. Nossa hipótese é de que, quanto mais indesejável é a missão, mais elevado é o preço dos militares por sua complacência.

Respostas militares às ordens das missões

Certamente, há uma gama de opções disponíveis para os militares, desde o *cumprimento* incondicional, até a completa insubordinação. Entre esses dois polos, os militares podem desenvolver várias formas de negociação. Os militares podem definir condições para o seu cumprimento, que devem ser cumpridas anteriormente, pressionando por concessões em troca de seu desempenho. Essas condições podem envolver modificações na missão em si ou contrapartidas laterais para concordar com o cumprimento da mesma. Por exemplo, os militares podem tentar redefinir os termos do compromisso para tornar a missão mais palatável. Podem limitar seu escopo e seu tempo de duração. Podem reduzir a exposição dos soldados, restringindo-os às posições de retaguarda e aos papéis secundários (ou seja, de logística). Podem solicitar regras escritas de engajamento, não apenas para esclarecer os meios, fins e limites da operação, mas também para registrar oficialmente que civis autorizaram a operação. Isto pode ser particularmente pertinente quando há um risco político-jurídico no fato dos soldados empreenderem as tarefas, uma vez que podem ser levantadas, no futuro, questões de responsabilidade sobre os direitos humanos. Regras de engajamento foram escritas na Bolívia (2005) e no Peru (2010), em resposta às queixas militares.²

Os militares podem, também, tentar reduzir sua responsabilidade legal através da extração de contrapartidas paralelas para recompensá-los pelo cumprimento da missão, mas que não estão incorporadas à missão em si. Por exemplo, podem querer aumentar a jurisdição do tribunal militar para que os casos que infrinjam os direitos humanos sejam resolvidos por magistrados militares, e não civis. Ou podem solicitar a aprovação de uma nova legislação que isente os soldados de serem processados. Por exemplo, militares brasileiros foram chamados a intervir, de tempos em tempos, para ajudar a expulsar gangues de drogas e o crime organizado das favelas. As forças armadas deviam agir totalmente em conformidade com as leis. O problema é que a lei em si foi mudando, como resultado da pressão militar de modo que, agora, soldados acusados de crimes durante essas missões de segurança interna são julgados apenas na corte militar, e não civil. As missões de segurança pública das forças armadas contra cidadãos brasi-

2 Para a Bolívia, ver Carlos D. Mesa, Presidente Constitucional de la Republica, Decreto Supremo No. 27977, "Manual del uso de la fuerza en conflictos internos," 14 de janeiro de 2005; Peru, ver *El Peruano*, Normas Legales, Decreto Legislativo No. 1095, 1 de setembro de 2010, p. 424809-424813.

leiros para garantir a lei e a ordem são consideradas de natureza militar e, assim, soldados suspeitos passaram a ser processados de acordo com o código penal militar em tribunais militares.³

As forças armadas também podem extrair contrapartidas por meio do aumento das receitas para a defesa, as munições e os salários, como compensação pela realização de tarefas difíceis. Trocas desse tipo raramente são feitas em público ou de forma explícita, e os jogadores de ambos os lados da mesa normalmente negam que um acordo tenha sido feito. Na verdade, se o controle civil é uma realidade, então a relação civil-militar em si não deveria estar, normalmente, aberta à negociação, uma vez que isso iria reduzir a premissa do controle, que se baseia no princípio da hierarquia. Mas mesmo em democracias altamente estáveis, há acordos de bastidores e implícitos, onde os militares recebem algo em troca pelo fato de serem necessários.⁴

Ao longo desse espectro, a negociação pode vir a ser interrompida ou nunca chegar a se materializar. Nesse caso, a missão é tão desagradável que os militares a negam, recusando-se a seguir as ordens. A recusa de seus deveres pelos militares ocorre neste cenário, eles desobedecem às ordens, embora ainda respeitem a hierarquia civil-militar, e não estão interessados na queda do governo ou do regime. Pelo contrário, estão mantendo seu bem-estar profissional da única maneira que acham possível.⁵ Mas se esquivar dos deveres em si poderia induzir, da próxima vez, a respostas favoráveis por parte do governo. A falta de vontade dos militares para realizar uma missão poderia levar o governo a satisfazer certos desejos dos militares a fim de que possa solicitar, no futuro, sua reconsideração ou sua cooperação. Portanto, nesse caso, é um cenário em que o desafio induz a algumas rodadas subseqüentes de negociação ou de conciliação.

Em suma, podemos supor um conjunto de níveis de estresse para os militares sem que se saiba o comportamento real e os resultados da missão. Dados os papéis profissionais e o treinamento, e com as tarefas da missão em mente, qual é a distância entre as tarefas a serem realizadas e as capacidades da força? Além da capacidade, qual é a disposição dos militares para a missão

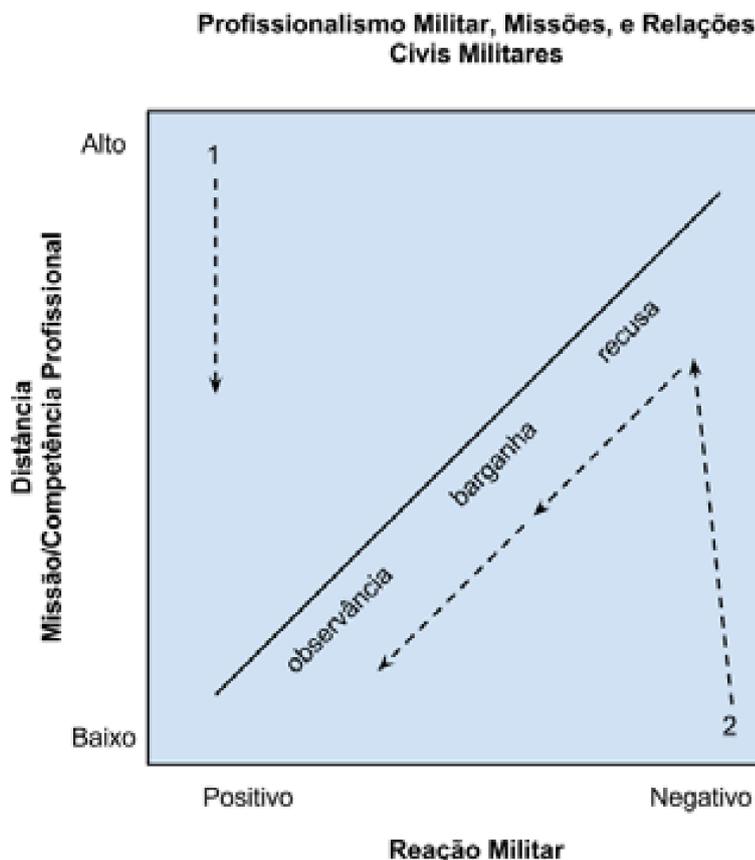
3 Zaverucha, Jorge, trocas de email com o autor, 2010. Ver também ZAVERUCHA, Jorge. The “Guaranteeing Law and Order Doctrine” and the increased role of the Brazilian Army in activities of public security. *Nueva Sociedad*, n. 213, janeiro-fevereiro, 2008 (versão online).

4 Os militares foram capazes de conseguir posições na mesa das tomadas de decisões, mesmo que seja em um Conselho de Segurança Nacional ou dentro de uma equipe ministerial. Os militares podem ter influência substancial com parlamentares em comissões importantes. Agora, algumas dessas funções e competências são definidas há muito tempo por lei, mas outras evoluem informalmente com o aumento da dependência do país em suas forças armadas para realizar essas tarefas sempre em expansão, ou com a mudança do equilíbrio do poder político.

5 Ver PION-BERLIN, David e TRINKUNAS, Harold. Civilian praetorianism and military shirking during constitutional crises in Latin America. *Journal of Comparative Politics*, v.42, n.4, p. 395-411, July 2010.

atribuída? Sabemos que ambas nos permitem avaliar as reações militares às ordens civis, ao longo de um espectro, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1



Nos lugares onde a competência profissional e a missão são mais consistentes, e os militares estão favoravelmente dispostos à missão, então o *cumprimento* é o resultado provável. Quando a distância entre a competência e a missão aumenta, e os militares encaram a tarefa com ansiedade crescente, então alguma forma de negociação ocorrerá. Quando a distância é muito grande e a opinião militar é definitivamente negativa, então a desobediência é provável. Existem outras possibilidades que podem ser mapeadas entre esses dois extremos. Uma delas está localizada na porção superior esquerda da figura (1) que diz respeito a uma missão que possui um apelo ao exército, mas para a qual ele é mal formado. Nesse caso, eles podem estar suficientemente motivados para atender ao pedido do governo. O outro cenário ocorre na parte inferior direita (2). Esta é uma missão para a qual as forças armadas são adequadas, e que lhes é profissionalmente gratificante, mas que por algumas razões, os militares preferem não participar. Assim, eles beiram o *não-cumprimento*.

O modelo também nos permite contemplar movimentos nas posições dos militares. Por exemplo, um militar mal treinado que se junta a uma missão potencialmente gratificante será induzido a desenvolver os conhecimentos necessários para a cumprir com competência e, assim, suprir sua deficiência. O que está indicado pela seta apontando para baixo em 1. Isso tem ocorrido no âmbito da manutenção da paz. Até bem pouco tempo, militares latino-americanos não recebiam, como parte normal de seu treinamento, preparo para realizarem operações de paz. Mas os incentivos para participarem de tais missões levaram à criação de centros de treinamento desse tipo na Argentina e em outros países, com o objetivo de começar a equipar os soldados para estas tarefas não convencionais.

Em contrapartida, um militar que é profissionalmente capaz de conduzir uma operação valorizada e muito necessária, mas que prefere não realizá-la, pode negar sua cooperação como um meio de forçar o governo. Os militares vão desde a recusa a sua obrigação, à definição das condições para seu *cumprimento* e à negociação com o governo, para, finalmente, cumprirem as ordens. Isso ocorreu no Peru, com um exército angustiado com o fato de que os soldados estavam sendo arrastados a tribunais civis por razões de violações de direitos humanos, alegadamente cometidos durante as operações de contra-insurgência em zonas de emergência. O Exército retaliou reduzindo suas operações contra a organização guerrilheira Sendero Luminoso. Como resultado, negociações se seguiram e o presidente Alain Garcia aprovou uma legislação que restabeleceu a jurisdição do tribunal militar sobre os crimes cometidos por militares e emitiu novas regras de engajamento que permitiram que os militares usassem da força letal contra aqueles que demonstrassem intenção hostil. O exército respondeu retomando sua missão com vigor.⁶ Este padrão é observado na Figura 1 pela seta tracejada 2, que aponta na direção de esquivar, depois para a negociação e, em seguida, para o *cumprimento*.

O modelo deixa aberta a possibilidade de que o prazer ou desprazer militar sobre uma missão possa ser atribuído a outras causas além da falta de treinamento em si, assim como da sua vontade de cumprir ordens. Para começar, a avaliação dos militares da missão é influenciada por práticas passadas e pelos contextos nacionais. Enquanto, tradicionalmente, o papel clássico de um exército é a defesa nacional, alguns exércitos, durante décadas, foram integrados à segurança nacional e às funções da garantia da ordem e do direito público. Isso é verdade em Honduras, El Salvador, Guatemala e México. No século XIX, no governo de Porfirio Diaz, os militares mexicanos foram profundamente engajados, nas áreas rurais, em funções de segurança pública e conti-

6 JASKOKSI, Maiah. Civilian control of the Armed Forces in democratic Latin America: military prerogatives, contestation, and mission performance in Peru. *Armed Forces and Society*, v.38, n.1, p. 70-91, 2012.

nuam assim até hoje. Embora os oficiais possam se queixar sobre realizarem o trabalho da polícia, eles o aceitam porque esses papéis tornaram-se habituais e porque são bem remunerados para isso.⁷ Para esses militares, há menos um problema de “distância” entre os padrões profissionais e de conduta quando se trata de missões policiais.

Em segundo lugar, alguns países latino-americanos sofrem dilemas de segurança muito mais graves do que outros, dando a esses governos vantagem adicional na exigência do *cumprimento*. Quando a segurança nacional está em jogo, os governos podem ser mais convincentes em mostrar que precisam da cooperação dos militares. Não envolver as Forças Armadas em uma campanha de contra-insurgência é colocar o estado em uma crise existencial. O exemplo mais óbvio é a Colômbia, onde o estado enfrentou um movimento guerrilheiro estruturado durante décadas. Outrora uma força de combate relutante, o exército colombiano tem, na última década, prosseguido na sua missão de contra-insurgência de forma vigorosa, obtendo enormes vitórias contra as FARC. As pressões sobre os militares para intensificarem sua atuação foram consideráveis, especialmente com a chegada ao poder do presidente Álvaro Uribe em 2002.

Os governos também têm uma maior vantagem para exigir o *cumprimento* incondicional quando o público está diretamente a seu favor. Quando as demandas dos cidadãos por segurança de proteção, assistência ao desenvolvimento ou auxílio nos desastres estão difundidas, o governo tem um argumento mais forte para utilizar ao lidar com as forças armadas. Os militares devem ser cautelosos ao desafiarem a vontade da sociedade, uma vez que sua legitimidade deriva, em parte, de fornecer bens públicos que os cidadãos vêem como importantes.⁸ Mas, eles também querem ser vistos como apoiadores de causas que têm apelo nacional. Assim, mesmo quando uma missão é profissionalmente degradante, os militares podem ser compelidos a cumprirem suas obrigações se a opinião do público for inflexível sobre elas. Eles também podem ter uma visão mais favorável da missão, se acreditarem que o público está diretamente sustentando-a. O *cumprimento* dessas missões lhes dará mais credibilidade junto à sociedade.

Por exemplo, quando a taxa de crime está aumentando, como tem aumentado na América Latina nos últimos anos, é mais difícil para os militares negarem uma missão de segurança interna. Os eleitores pressionam seus líderes políticos para adotarem políticas “rigorosas”. Nas cidades e países onde a insegurança está em seu pico, os cidadãos querem - na verdade, demandam - que os líderes façam o que for necessário para diminuir o crime e a violência.

7 Informação fornecida ao autor por Raul Benitez Manuat, 2010.

8 SHEMALA, Paul. The spectrum of roles and missions of the Armed Forces, p. 139.

Para esses governos, responsabilidade por resultados com seu eleitorado significa complementar as forças policiais com unidades do exército, ainda que temporariamente. Pesquisas realizadas na América Central indicam que a presença de tropas patrulhando as ruas da cidade é popular.⁹ Por outro lado, se as opiniões do público mudarem e os cidadãos tornarem-se divididos sobre a prudência de uma missão, então um militar, já relutante em assumi-la, pode, por outro lado, angariar vantagens em suas barganhas com as autoridades políticas. Quando o crime diminui, naturalmente as pressões públicas diminuem, e os militares sofrem menos pressões quando se recusam a realizar o trabalho de segurança pública.

Uma vez que se comprometam com uma missão, os militares alcançam, muitas vezes, vantagens a seu favor. Normalmente, quanto mais dependente uma sociedade é dos militares para ajudar as forças policiais no combate ao crime, haverá menos protestos em relação aos abusos cometidos por eles no cumprimento do dever. O público está mais disposto a esquecer as transgressões se acredita que não há escolha a não ser confiar nas forças armadas para as funções de segurança interna. Apelos para uma maior supervisão sobre o comportamento militar tendem a ganhar força apenas quando a ansiedade do público em relação aos níveis de crime diminuiu. Da mesma forma, o exército tem mais vantagens em países que enfrentam graves ameaças à segurança nacional decorrentes de revoltas ou ações terroristas. Com tanta coisa em jogo, o governo não pode se dar ao luxo de punir os militares por transgressões. Como a única força capaz de enfrentar tal adversário, os militares podem exigir mudanças nas regras de engajamento ou compensações por seus sacrifícios.

Portanto, há realmente duas considerações a serem feitas pelos militares. A primeira é a de se comprometerem com uma operação, e se eles estão em posição, se quiserem, de negociar melhores condições. A segunda é a sua capacidade de alterar o rumo da missão, uma vez que ela está em curso.

Finalmente, gostaríamos de lançar a hipótese de que o *cumprimento* militar em missões varia de acordo com os níveis de controle civil em cada país. O controle civil existe quando os governos institucionalizam a capacidade de formular políticas de defesa e segurança, exercer gestão política e supervisionar as forças armadas, monitorar e, se necessário, punir os delitos.¹⁰ Nos

9 De acordo com a enquete de novembro de 2009 conduzida pelo *El Diario de Hoy*, de El Salvador, 93% dos respondentes foram a favor do uso de soldados para combater o crime. IPS, “Salvadoran President deploys troops to fight crime”, 14 de novembro de 2009. Ver também PÉREZ, Orlando J. Crime and support for coups in Latin America. *Americas Barometer Insights: 2009*, n. 32, 8 de Fevereiro de 2010; disponível em www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0832en.pdf, acesso em 20 ago. 2012.

10 AGUERO, Felipe. *Soldiers, civilians, and democracy: Post-Franco Spain in comparative perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995, p. 19.

lugares onde esta capacidade está em déficit, provavelmente os riscos de os militares se recusarem a obedecer às ordens podem vir a ser menores, porque os governos são menos capazes de controlar eficazmente os militares ou de impor sanções aos soldados desobedientes. Independente de qualquer missão específica, algumas condições básicas de controle que ofereçam alguma vantagem inicial ao governo ou aos militares podem ser estabelecidas para cada país.

Missões específicas, impacto e respostas hipotéticas

Com esse modelo anteriormente em mente, passo agora a analisar missões específicas e discuto quais as probabilidades das forças armadas efetivarem total *cumprimento*, negociarem ou desobedecerem inteiramente às ordens. Organizei-as a partir das missões que teriam menos resistência dos militares até aquelas que alcançariam maior resistência.

Operações de Manutenção da Paz (OMP) - Militares latino-americanos estão recebendo mais treinamento em OMP do que no passado. Uma vez imersos nessas operações, ainda assim pode ser muitas vezes uma experiência nova e desconhecida. Tarefas de OMP são um desafio porque exigem que soldados desempenhem vários papéis. Eles podem ser designados para o desarmamento e desmantelamento de unidades de combate, a proteção de civis desarmados, a reinstalação de refugiados, ou a ajudar projetos de reconstrução. Embora muitas dessas atribuições estejam além do seu alcance profissional, elas ainda são bastante gratificantes para os militares de terceiro mundo. Há um fator de prestígio associado a estas missões, assim como de redução de custos. As tarefas de OMP também têm sido associadas à formação profissional avançada e à satisfação de requisitos de promoção e muitos militares redescobrem o seu propósito seguindo estas missões.¹¹ Por estas razões, a maioria das forças armadas, mas não todas, normalmente cumprirão com total *cumprimento* os pedidos de auxílio de OMP. Evidentemente, algumas experiências de OMP podem ser mais fáceis para alguns militares do que para outros, por causa das distintas orientações doutrinárias.¹² A vontade também tem efeitos diferentes sobre a profissão, dependendo se os militares se relacionam com tropas estrangeiras profissionalmente qualificadas ou não, e quais tarefas específicas lhes são atribuídas.

11 SOTOMAYOR, Arturo. Why some states participate in UN Peace Missions while others do not: an analysis of civil-military relations and its effects on Latin America's contributions to peacekeeping operations. *Security Studies*, v. 19, n.1, p. 160-195, 2010.

12 SOTOMAYOR, Arturo. Why some states participate in UN Peace Missions while others do not, p. 173-178.

Geralmente, a população da América Latina pouco se importa com essas missões e, portanto, os governos não podem usar o apoio popular como vantagem para pressionar os militares a realizarem o *cumprimento*. A sociedade, geralmente, está preocupada com seus problemas internos, e não com os que se passam em uma terra distante. Ordenar as tropas a irem ao exterior para ajudar a estabilizar um país devastado por um conflito pode colher dividendos em termos de prestígio internacional do país de origem, mas a maioria dos seus cidadãos não vê benefícios próprios em tal comportamento altruísta. Em todos os casos latino-americanos, essas são missões secundárias e não missões principais.

Países: OMP são típicas de uma série de países latino-americanos, especialmente Uruguai, Argentina, Brasil, Peru e Guatemala.

Ação Cívica - Essas são missões de boa vontade que dão crédito às forças armadas junto à sociedade. O *cumprimento* em relação a essas tarefas é geralmente positivo. Além disso, elas são úteis para justificar o aumento dos orçamentos militares. Essas missões, de um lado, podem se desenvolver num curto prazo, ou, de outro, podem exigir o engajamento a projetos de desenvolvimento a longo prazo. Crises de curto prazo e ajuda no caso de desastres incluem variedades tanto naturais (terremotos, inundações etc.), quanto feitas pelo homem (desnutrição devido a uma crise econômica). Projetos de ação cívica a longo prazo incluem construções de infraestrutura - escolas, hospitais, estradas, pontes etc. Dentro das ações cívicas podemos distinguir saúde (por exemplo, unidades médicas móveis), educação (por exemplo, formação técnica), construção de habitações, infraestrutura (por exemplo, estradas, pontes etc.), e assistência ao desenvolvimento em geral (por exemplo, projetos agrícolas). Esses são empreendimentos de baixo risco para os militares, que recebem dividendos ao ajudarem as populações em necessidade e ao contribuírem para o desenvolvimento. Também há algum custo a pagar nessas missões, como a redução do tempo dedicado ao treinamento de combate e à preparação da defesa.

Países: Todos na região.

Destruição de plantações de narcóticos - Estas missões são diferentes das grandes missões urbanas para acabar com as gangues de drogas e os cartéis. Essas são baseadas em campanhas rurais para desfolhar e destruir plantações relacionadas às drogas. A destruição dessas plantações deve ser menos problemática do que lutar contra o crime em si, porque: a) as patrulhas ocorrem em áreas de baixa densidade populacional, onde danos colaterais à população não-beligerante são insignificantes; b) há uma chance

menor de confronto com produtores desarmados, que geralmente fogem quando confrontados; c) quando os confrontos ocorrem, são com insurgentes ou narco-terroristas, e as habilidades necessárias são consistentes com a formação profissional que os militares recebem; d) os militares podem ser empregados em expedições nas quais as suas unidades são de porte normal, em vez de serem divididos em pequenos esquadrões que reúnem apenas um punhado de soldados, em conjunto, como os que patrulham as ruas da cidade. Em suma, essa missão é consistente com a sua competência profissional, e apresenta menos ameaças por causa da baixa probabilidade de confronto direto.

Países: México, Colômbia, Bolívia, Peru.

Contra-insurgência (CI) - Em lugares onde o exército é solicitado a se envolver em um confronto com um inimigo formidável, sendo esse inimigo externo ou interno, os militares vêem essa missão como consistente com sua orientação profissional. Assim, a CI estaria dentro das missões profissionalmente gratificantes, onde o treinamento e a doutrina dos militares são mais ou menos coerentes e adequados à sua missão. Uma missão de CI pode exigir que os soldados operem em unidades de porte de companhias ou até de regimentos, que estejam fortemente armados, e confrontem um inimigo que estará igualmente armado. A preparação para a contra-insurgência na América Latina, com formação específica dedicada a essas operações, remonta ao início de 1960. Muitos exércitos tiveram experiências em CI, incluindo a Argentina, a Venezuela, o Peru, o México, a Colômbia, El Salvador e a Guatemala.

Mas aqui distinguimos o confronto direto dos militares com os combatentes, como oposto às “guerras sujas” que saem do controle e resultam em abusos generalizados dos direitos humanos contra civis desarmados. Guerras relativamente limpas, contra uma insurgência que seja, ao mesmo tempo, impopular e constitua uma ameaça real à segurança nacional, podem reavivar o apoio nacional a elas. O governo, então, estará em uma posição forte para exigir o *cumprimento* militar. Além disso, porque há congruência entre a missão e a sua formação profissional, e porque há benefícios mensuráveis para continuarem tais guerras (maiores gastos com a defesa), então não deve haver forte resistência militar ou ressentimento em relação a tais tarefas. No entanto, essas também são missões de alto nível de ameaça, para as quais há, muitas vezes, uma considerável perda de vidas humanas e efetivos militares. Além disso, também é esperado que os soldados sejam capazes de discriminar entre combatentes e não-combatentes, movendo-se rapidamente entre confrontação violenta e interação pacífica. Isso exige um nível de preparação e conscientização e os militares assumem um risco do qual as forças arma-

das podem extrair do governo algumas concessões. Como consequência, os militares podem desejar alguma autonomia operacional dentro das zonas de combate, mais liberdade para lidar com as forças potencialmente hostis, tudo no intuito de diminuir o risco de processos judiciais.

Países: Colômbia e Peru.

Anticrime - Aqui a distância entre a missão e a competência é geralmente significativa. Poucos exércitos são treinados para operações anticrime, e a maioria preferiria não exercê-las. Eles vêem essas tarefas como profissionalmente degradantes. Normalmente, há um risco para as tropas, embora não tão grandes como aqueles encontrados em combate convencional. Eles variam dependendo do tamanho e da taxa de letalidade das unidades do crime organizado contra a qual lutam. Se há um problema, ele pode ser encontrado na reação exagerada causada pela falta de preparo. No melhor cenário, os soldados são ensinados a aplicar força proporcional dentro das diretrizes estabelecidas pelas leis de guerra, mas com o objetivo de destruir os inimigos e não de processá-los. Sua missão é defender o território e derrotar os adversários, mais do que proteger e servir ao público. Deslocar unidades do exército para atuar em operações anticrime ou antidrogas em zonas densamente povoadas - muitas vezes ao lado de policiais - é procurar problemas, porque os militares resistem a serem obrigados a respeitar o princípio do uso mínimo da força e os procedimentos devidos, pois acreditam que isso interfere na efetividade do combate. Operações anticrime exigem formação especializada, que é bem diferente do treinamento necessário para combater os inimigos convencionais.¹³

Por essas razões, normalmente, as ordens civis para os militares envolverem-se em tarefas policiais geram tensão e isso, por sua vez, significa que há um potencial de recusa ou de extração de vantagens em troca do *cumprimento* dos militares. Ainda assim, entretanto, a participação militar em patrulhas anticrime é freqüentemente popular em regiões onde os índices de criminalidade sobem, como acontece nos estados do norte da América Central. A estratégia política do governo é reforçada onde o apoio do público pela missão é sólido. Os militares tendem a ser mais pressionados a fugir dessas tarefas, mas, uma vez implantadas, essas permitem o aumento do seu poder de barganha devido aos custos profissionais a elas associados.

Países: México, Brasil, Guatemala, El Salvador, Honduras

13 IRON, Richard. Britain's longest war: Northern Ireland, 1967–2007. In: MARSTON, Daniel e MAKLASIAN, Carter. (eds.). *Counterinsurgency in modern warfare*. Oxford: Osprey, 2008, p. 167–84.

Manutenção da Ordem Pública - A manutenção da ordem pública diante de enormes insurreições civis também é problemática do ponto de vista militar. Um pedido do governo de que os militares suprimam uma insurreição civil tende a ser controverso. Primeiro, é uma missão indesejável do ponto de vista militar. Para a maioria dos soldados, a missão é profissionalmente degradante. Ela envolve funções de polícia, controle de motim, controle de multidões e enfrentamento de concidadãos que estão, em sua maioria, desarmados. Caso os manifestantes civis sejam persistentes, porque as soluções políticas não estão mais disponíveis, então uma ajuda militar pode ser necessária para suprimir as manifestações. Mas na ausência de treinamento de polícia, é provável que os militares reajam exageradamente, com resultados previsivelmente desastrosos. Os militares também entendem que são susceptíveis de serem tornarem culpados, terem a sua imagem profissional manchada e os soldados individualmente se tornarem vulneráveis a processos. Muitos cidadãos não apóiam a insurgência mas, ainda assim, se opõem ao uso excessivo de força contra manifestantes desarmados. Defensores ou simpatizantes da insurreição opor-se-iam fortemente a tais medidas. O governo não deverá estar muito forte, e será, pois, difícil para obterem a concordância dos militares. Se os militares concordarem, ainda que relutantemente, é muito provável que consigam extrair concessões.

Países: Equador, Bolívia, Argentina, Venezuela, Peru

A Tabela 2 resume as relações hipotéticas entre as missões e se é provável, ou não, que os militares sejam complacentes integralmente, condicionalmente (negociação), ou desobedientes.

Tabela 2
Missões e Complacência Militar

Missão	Cooperação Militar?: do Cumprimento à Negociação e à Recusa					
	Complacência-----		Negociação -----		Recusa	
OMP	X	X				
Ação Cívica	X	X				
Destruição de plantações	X	X				
CI		X	X	X		
Anti-Crime			X	X	X	
Ordem Pública				X	X	X

Estas relações são todas hipotéticas, e não relações confirmadas. Acredita-se que as OMP, Ações Cívicas e Rurais e as Missões Contra o Narcotráfico

devem alcançar a menor resistência e a maior aprovação das forças armadas, seja porque as tarefas ou são consistentes com o seu propósito profissional e a sua formação, ou dão legitimidade aos soldados perante os olhos dos cidadãos, ou os expõem a riscos mais baixos, ou ainda porque apresentam a perspectiva de recompensas profissionais e materiais. Geralmente é difícil para os militares recusarem as tarefas de contra-insurgência, onde o inimigo pode constituir ameaça existencial ao país. As operações são, muitas vezes, consistentes com o seu treinamento prévio, tornando-as mais agradáveis e profissionalmente gratificantes. No entanto, dados os grandes riscos aos soldados envolvidos, é de se esperar que os militares consigam, uma vez que as missões estejam em andamento, extrair concessões do governo. Finalmente, missões anti-crime e de ordem pública são as menos desejáveis do ponto de vista militar. Nesses casos, as forças armadas têm de se associar a tarefas profissionalmente humilhantes, restringir-se ao uso mínimo de força e, se falharem, correm o risco de sofrerem processos por violação dos direitos humanos, para não mencionar a ira do público.

Conclusão

Este estudo sugeriu um modelo para a compreensão da relação entre as diferentes missões militares e os diversos níveis de *cumprimento ou não-cumprimento* em relação a elas. O *cumprimento* tem a ver com a natureza da missão em si e se o treinamento e a experiência prévia dos militares são compatíveis com as funções que lhes são atribuídas. Quanto maior o desnível entre a missão e a capacidade profissional para realizá-la, é menos provável que os militares estejam predispostos a responderem favoravelmente. Mas as reações também são condicionadas aos benefícios - profissionais e materiais - alcançados, ou que os militares acreditam poder barganhar durante a missão, sendo ou não completamente treinados para a mesma. Quando as condições são as mais ideais, esperamos que as forças armadas irão realizar as missões sem relutância. Quando enfrentam missões profissionalmente indesejáveis, são mais propensos a negociar os termos de sua realização ou a se negarem a desempenhar completamente suas funções. Os governos estão numa posição forte para exigir o *cumprimento* total quando usufruem do controle civil institucionalizado e quando uma missão dada é vital para a segurança nacional e tem grande apoio público. Mas uma vez que uma missão vital de segurança está em andamento, o exército pode negociar sobre as regras de seu engajamento, já que o governo é dependente dele para realizar a operação e restaurar a segurança nacional.

O objetivo deste trabalho, ao considerar exemplos históricos, foi fornecer um modelo com o objetivo de refletir sobre essas questões. No entanto, enquanto algumas evidências baseadas em observações foram apresentadas, não foi conduzida nenhuma pesquisa empírica sistemática que o sustente. Conseqüentemente, convido outros pesquisadores a realizarem a investigação necessária com o intuito de comprovar a veracidade, ou não, dessas alegações.