

## **DE BONN A BONN: UMA DÉCADA DE ENGAJAMENTO INTERNACIONAL NO AFEGANISTÃO PÓS-TALIBÃ.**

From Bonn to Bonn: One decade of international  
engagement in Post-Taliban Afghanistan .

*Thomaz Napoleão*<sup>1</sup>

O conflito em curso no Afeganistão decorre, em grande parte, da ação (ou inação) continuada de dezenas de atores externos que situam seus interesses de segurança naquele montanhoso país asiático. Os padrões de ingerência estrangeira na política afegã são ininterruptamente elevados desde a relutante intervenção soviética de 1979, e remontam ao *Great Game* anglorussu do século XIX. Embora outras turbulências intraestatais sejam ainda mais longevas, o Afeganistão é *sui generis* pelo potente interesse que desperta em quase todas as potências globais ou regionais.

Diversos modelos teóricos interpretam tal particularidade. Para a Escola de Copenhague (Buzan e Wæver, 2003), o Afeganistão está na intersecção de três *Complexos Regionais de Segurança*: o da Ásia Meridional, o Pós-Soviético e o do Oriente Médio. Isso faz do país um *insulador* entre as dinâmicas securitárias de três regiões distintas; logo, fonte natural de instabilidade. Explicação alternativa identifica no Afeganistão uma *zona de caos* na qual são projetados os antagonismos entre outros atores regionais, sobretudo Paquistão e Índia (Tadjbakhsh, 2011). Por fim, pode-se ver no país o centro de um processo de *Formação Regional de Conflitos*: uma rede de

---

<sup>1</sup> Diplomata e chefe do setor político da Embaixada do Brasil no Paquistão, cumulativa com o Afeganistão. Mestre em Segurança Internacional pela Sciences Po Paris e em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco. As opiniões expressas no artigo são do autor e não refletem as posições do Ministério das Relações Exteriores. E-mail:thomaz.napoleao@itamaraty.gov.br.

ameaças transnacionais à segurança da Ásia Central e Meridional, encompassando atores estatais e não-estatais (Rubin e Armstrong, 2003).

O presente artigo não destrincha tal debate conceitual, mas recapitula e interpreta os principais marcos do engajamento internacional – em suas facetas militar, civil e diplomática – no Afeganistão desde a deposição do Talibã. De maneira didática, identificaremos quatro etapas nesse processo inacabado: um momento de ilusória estabilidade (2001-05); uma fase de intensificação da revolta talibã (2006-08); o ápice do conflito, sob o signo da estratégia da contra-insurgência (2009-11); e os atuais desafios da transição militar e da reconciliação política (2012-14). Por fim, refletiremos acerca do impacto que a guerra afegã pode surtir sobre futuros exercícios multilaterais de *statebuilding*.<sup>2</sup>

## 2001 A 2005: A ILUSÓRIA ESTABILIDADE

O ponto de partida da construção da ordem política pós-Talibã foi a primeira Conferência de Bonn, em dezembro de 2001. O Afeganistão foi representado por quatro delegações autônomas: a Aliança do Norte<sup>3</sup> e os chamados grupos de Roma (monarquistas fiéis ao rei deposto Zahir Shah), do Chipre (exilados ligados ao governo do Irã) e de Peshawar (veteranos *mujaheddin* com base no Paquistão). Nenhum emissário talibã compareceu à reunião, para ressentimento dos setores sociais ligados ao movimento islamista.

A Conferência criou o Processo de Bonn, que relançaria os alicerces políticos e jurídicos do país mediante a autoria de uma nova Constituição; a organização de eleições democráticas; e a reestruturação de órgãos como a Suprema Corte e o Banco

---

<sup>2</sup> Imperfeitamente traduzido como “construção (ou consolidação) do Estado (ou institucional)”, o termo *statebuilding* denota ações externas de amparo ao fortalecimento das estruturas políticas, jurídicas e administrativas de um aparato estatal fragilizado por situações de conflito ou subdesenvolvimento. Não se confunde com a noção mais ampla de consolidação da paz (*peacebuilding*), que também engloba medidas de cunho social e econômico que almejam viabilizar paz duradoura. Por vezes, o termo *nationbuilding* (que se refere à construção de identidades nacionais, não de estruturas estatais) é incorretamente utilizado como sinônimo de *statebuilding*. Ver Paris e Sisk, 2009.

<sup>3</sup> Alcinha da Frente Islâmica Unida, coalizão militar anti-Talibã estabelecida em 1996 pelos principais comandantes não-pashtun (o tadjique Ahmad Shah Massoud, o uzbeque Abdur Rashid Dostum e o hazara Abdul Karim Khalili).

Central. Após negociações intra-afegãs, o líder pashtun Hamid Karzai, ligado ao grupo de Roma, foi designado líder interino. Sua autoridade seria confirmada por *loya jirga* (assembleia tradicional) em 2002.

A Conferência de Bonn também solicitou um contingente militar para desmilitarizar a cidade de Cabul e assegurar paz e ordem durante a transição política. Surgia a Força Internacional de Assistência para a Segurança (ISAF), missão *ad hoc* cujo mandato inicial foi definido pela Resolução 1386 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A ISAF posteriormente cresceria a ponto de se tornar a maior operação militar ativa do mundo. Coexistia com a Operação Liberdade Duradoura (OEF), missão norte-americana de contraterrorismo; enquanto a ISAF protegia as incipientes estruturas do Estado afegão, a OEF – que manteve comando separado até 2008 – enfrentava a Al-Qaeda e outras redes jihadistas por meio de operações especiais e de inteligência.

Paralelamente, foi estabelecida a Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão (UNAMA), por meio da Resolução 1401 do CSNU, em março de 2002. Em contraste com outras operações de paz da época, que previam administrações onusianas em territórios como Kosovo e Timor Leste, a UNAMA foi dotada de mandato mais modesto. Seu papel não seria governar temporariamente o Afeganistão, mas apenas auxiliar a implementação do Processo de Bonn, facilitar a reconciliação nacional e coordenar a assistência humanitária e os projetos de desenvolvimento da ONU no país. Contudo, a missão não foi dotada dos recursos necessários para executar seu mandato de maneira adequada.

Dois motivos explicam o minimalismo inicial da UNAMA. Seu idealizador, o então Representante da ONU no Afeganistão Lakhdar Brahimi, recomendara dois anos antes que operações de paz priorizassem a eficiência operacional e evitassem duplicar esforços com autoridades locais; em outras palavras, que fossem ligeiras (Nações Unidas, 2000). Além disso, o governo Bush, cuja atenção já se voltava para o Iraque, não tinha interesse em projetos custosos de *statebuilding* no Afeganistão (Sherman, 2009).

Para complementar o Processo de Bonn, realizou-se reunião de doadores em Tóquio, em 2002, quando cerca de 50 governos ofereceram US\$ 4,5 bilhões para reconstruir o Afeganistão. A Conferência também partilhou a Reforma do Setor de Segurança (RSS) em cinco pilares, cada um sob a coordenação de um país-líder. Os EUA se responsabilizaram pelo treinamento do exército, a Alemanha pela capacitação policial, o Reino Unido pelo combate a narcóticos, a Itália pela reforma judiciária e o Japão pelas tarefas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Essa divisão perdurou até 2006.

Com a invasão do Iraque, o Afeganistão perdeu espaço na agenda diplomática. Inicialmente dotada de 5 mil tropas e limitada à capital, a ISAF era incapaz de criar atmosfera de estabilidade. O governo transitório não dispunha de meios para desarmar comandantes da Aliança do Norte, que controlavam *de facto* grande parte do território. A retomada do cultivo da papoula, então responsável por metade do PIB (UNODC, 2005), constituía problema grave. O país fornecia 90% dos opiáceos mundiais. Muito mais lucrativa que as culturas lícitas, a papoula financiava milícias rurais, ligadas ou não à insurgência talibã<sup>4</sup>, e enfraquecia a autoridade do governo. A resposta internacional foi desencontrada: enquanto o Reino Unido indenizava fazendeiros que destruíssem suas safras ilícitas, os EUA privilegiavam a erradicação, o que alienava agricultores privados de suas fontes de subsistência.

Em 2003, a OTAN assumiu o comando da ISAF, que se tornou a primeira missão de combate da Aliança fora da Europa. A Resolução 1510 do CSNU autorizou a força multinacional a expandir-se para além de Cabul, primeiro para regiões mais estáveis (o norte e o oeste) e, posteriormente, para as conturbadas províncias do sul e do leste, onde é majoritária a etnia pashtun<sup>5</sup> e onde o Talibã mantém sua base de apoio. Os Estados com presença militar no Afeganistão também estabeleceram numerosas Equipes de Reconstrução Provincial (PRTs), unidades híbridas civil-militares que desenvolvem projetos locais de infraestrutura conforme as prioridades dos governos que

---

<sup>4</sup> É simplista crer que o ópio necessariamente financia o Talibã. Em muitos casos, as narcomilícias disputam espaço com a insurgência.

<sup>5</sup> Os pashtuns representam 40 a 45% da população afegã; tadjiques, 25 a 30%; uzbeques e hazaras, 10% cada; e outras minorias, como turcomenos, baluques e nômades aimaks, 10% ao todo.

as manejam, sem controle de Cabul. As PRTs construíram escolas, hospitais, pontes e estradas, mas militarizaram a assistência para o desenvolvimento e a ajuda humanitária – atividades supostamente neutras e civis (Eronen, 2008).

Nova reunião de doadores, em Berlim, em 2004, angariou mais US\$ 9 bilhões de dólares para a recuperação econômica. Com a entrada em vigor da Constituição, no mesmo ano, e a realização de eleições presidenciais (2004) e parlamentares (2005), o Processo de Bonn foi concluído. Não foi, porém, o fim da presença internacional no Afeganistão, que só faria aumentar nos anos seguintes.

## **2006 A 2008: O RETORNO DO TALIBÃ**

Em retrospecto, podemos situar em 2006 a deterioração acentuada da segurança no Afeganistão. Naquele ano, os diversos grupos insurgentes presentes no país<sup>6</sup> iniciaram campanha militar de grande escala. O episódio mais visível foi a escalada da violência na árida província de Helmand, epicentro da papoula; a ISAF enviou 3 mil soldados britânicos para o local em 2006, o que desencadeou vigorosa resistência e a tomada *de facto*, pelo Talibã, de cidades como Musa Qala. O evento despertou a atenção do Ocidente para um conflito então tido como “a outra guerra” – pois a violência sectária no Iraque ainda estava no zênite.

Ainda em 2006, a UNAMA passou a contabilizar mortes civis decorrentes do conflito, que só cresceriam desde então: 929 naquele ano, 1.523 em 2007, 2.118 em 2008, 2.412 em 2009, 2.777 em 2010 e 3.021 em 2011 (UNAMA, 2006 a 2011).

A insurgência era também uma rebelião pashtun. Embora o próprio Presidente fosse pashtun, a proeminência da Aliança do Norte no governo Karzai<sup>7</sup> sugeria hegemonia tadjique sobre o Estado afegão – que, salvo dois breves interlúdios, fora governado por pashtuns de maneira ininterrupta desde sua gênese (Misdaq, 2006). As fundações da ordem social afegã tradicionalmente repousam sobre a liderança desse grupo étnico,

---

<sup>6</sup> Há três principais insurgências afegãs, todas de maioria pashtun: o Talibã, com sede tradicional em Kandahar e desde 1994 sob a liderança do mulá Omar; a Rede Haqqani, baseada em Paktia e politicamente subordinada ao Talibã, mas dotada de autonomia militar; e o Hizb-e-Islami, do antigo *mujahed* Gulbuddin Hekmatyar, atuante no entorno de Nangarhar.

<sup>7</sup> Nos primeiros anos pós-talibã, tadjiques da Aliança do Norte detinham as principais pastas: Qasim Fahim era o Ministro da Defesa, Abdullah Abdullah o Chanceler e Yunus Qanuni o Ministro do Interior.

desde que seja oferecida autonomia às minorias e às comunidades locais (Barfield, 2010). Outros motivos para o recrutamento de insurgentes eram a irritação com a presença prolongada e o comportamento inadequado das tropas estrangeiras<sup>8</sup>, e a frustração com a alegada falta de lisura da governança afegã. Em resposta, o contingente da ISAF se expandiu de 18 mil para 50 mil soldados entre 2006 e fins de 2008.

O volume da assistência civil também cresceu. A Conferência de Londres, em 2006, angariou US\$ 10,5 bilhões em contribuições e resultou no Pacto para o Afeganistão, que substituiu o Processo de Bonn e estabeleceu ambiciosos objetivos em termos de melhoria da segurança, combate a opiáceos, eficiência institucional, direitos humanos e redução da pobreza (London Conference on Afghanistan, 2006). Decidiu-se lançar uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Afeganistão, que delinearía prioridades socioeconômicas e seria implementada pelo governo em parceria com a comunidade internacional e o setor privado. Em 2008, nova reunião, em Paris, amealhou US\$ 20 bilhões adicionais para tais objetivos.

Em paralelo, a UNAMA assumiu novas responsabilidades em monitoramento eleitoral, reintegração de ex-combatentes, enfrentamento do narcotráfico, combate à corrupção e supervisão do desenvolvimento. Todavia, como reconheceriam autoridades afegãs, o fortalecimento da UNAMA alimentou a dependência de Cabul em relação à assistência internacional e inibiu a consolidação das instituições nacionais (Tanin, 2011).

## **2009 A 2011: A AVENTURA DA CONTRA-INSURGÊNCIA**

Ao assumir a Casa Branca, Barack Obama determinou a revisão dos objetivos políticos e militares dos EUA no Afeganistão. Após um ano de debate interno (Woodward, 2010), tomou quatro decisões: distinguir as metas estratégicas relativas à Al-Qaeda (a ser erradicada) e ao Talibã (que deveria apenas ser contido); expandir

---

<sup>8</sup> Mais que as mortes civis causadas por bombardeios da OTAN, são especialmente controversas as incursões noturnas nos vilarejos para localizar insurgentes. Para as tradições afegãs, essas operações violam a sacralidade do lar e da família.

substancialmente o contingente militar norte-americano no Afeganistão, que alcançaria 100 mil tropas (levando a ISAF a exceder 140 mil soldados)<sup>9</sup>; buscar assistência mais ativa de Islamabad no controle dos santuários talibãs nas zonas tribais paquistanesas; e, sobretudo, iniciar ampla campanha de contra-insurgência para reverter os avanços do Talibã (White House, 2009).

O ideário da contra-insurgência não é novo, pois remete a experiências coloniais britânicas (Malásia) e francesas (Argélia e Indochina). No Afeganistão, todavia, não foi planejada apenas como modelo militar para uma guerra assimétrica; confundiu-se com a prática civil e diplomática do *statebuilding*, e a ela se sobrepôs. O patrono da campanha foi o David Petraeus, reformulador da doutrina norte-americana de contra-insurgência (US Army, 2006). O general buscou replicar sua experiência exitosa no Iraque, mas enfrentou maior desafio: embora os dois países sejam comparáveis em termos de dimensão populacional, religião predominante e extensão territorial, o Afeganistão apresenta sociedade mais fragmentada, geografia mais hostil, economia mais dependente, infraestrutura mais precária, cultura política mais centrífuga e maior histórico de interferência estrangeira que o Iraque.

Petraeus encorajou a unidade de ação entre civis e militares no Afeganistão. Para obter a simpatia da população, no famoso modelo *hearts and minds*, expandiu os fundos alocados aos PRTs, reduziu a frequência dos bombardeios aéreos e ofereceu treinamento antropológico e linguístico aos oficiais da ISAF – que, como “soldados-diplomatas”, passaram a dialogar com chefes locais (*maliks*) e conselhos tribais (*jirgas*).<sup>10</sup>

Já o *statebuilding* afegão pressupunha que a raiz do problema era a insuficiência dos recursos dedicados à estabilização e ao desenvolvimento. O Embaixador James Dobbins, que representara os EUA na Conferência de Bonn e restabelecera a Embaixada norte-americana em Cabul, sustentava que o governo Bush deveria ter lançado um plano Marshall para o Afeganistão (Dobbins, 2008). Propagado por analistas *best-sellers* (Rashid, 2008), esse argumento influenciou as decisões de Obama.

---

<sup>9</sup> Em comparação, o contingente máximo do Exército Vermelho no Afeganistão foi de 118 mil soldados.

<sup>10</sup> O premiado documentário *Restrepo*, do finado Tim Hetherington, ilustra as limitações desse modelo.

Seu fundamento intelectual era a crença na ameaça à segurança internacional alegadamente representada pelos Estados ditos “fracos” ou “falidos”, dos quais o Afeganistão era considerado caso ideal (Baksh Rais, 2010).

Do casamento civil-militar entre contra-insurgência e *statebuilding*, nasceu a tática do *clear, hold, build and transfer*. Em cada distrito, os objetivos sequenciais seriam eliminar a presença talibã; manter o controle territorial; implantar rápidos projetos de desenvolvimento para obter apoio popular; e, por fim, transferir a gestão local às autoridades afegãs. Havia dúvidas quanto à viabilidade desse modelo, que demandava drástica expansão dos recursos disponíveis e o reforço da legitimidade do governo entre os pashtuns (Fair, 2010).

Para complementar diplomaticamente a contra-insurgência e o *statebuilding*, a Casa Branca lançou a abordagem geopolítica do “AfPak”, com base no diagnóstico – contestado por Islamabad<sup>11</sup> – de que os problemas de segurança do Afeganistão e do Paquistão são interdependentes. Richard Holbrooke foi nomeado Enviado Especial para o “AfPak”. Dezenas de governos designaram representantes com mandato similar, que hoje compõem o Grupo Internacional de Contato sobre o Afeganistão e coordenam a estratégia global para o país. Holbrooke faleceu em dezembro de 2010 e foi substituído por Marc Grossman.

O clímax do conflito ocasionou a intensificação dos esforços diplomáticos em torno no Afeganistão. A Conferência de Haia (março de 2009) apontou o imperativo de “afeganizar” a guerra, isto é, repassar suas rédeas ao governo Karzai. Já em Londres (janeiro de 2010), decidiu-se endossar o processo de reconciliação e iniciar a devolução ao governo da responsabilidade pela segurança – o Processo de Cabul, assim batizado durante nova reunião, seis meses mais tarde, na capital afegã. Durante a Cúpula de Lisboa da OTAN, em novembro de 2010, definiu-se o prazo de dezembro de 2014 para a retirada completa da ISAF.

A diplomacia regional também ganhou impulso. A questão afegã entrou na agenda da Organização da Cooperação de Xangai (OCX) e da Associação Sul-Asiática

---

<sup>11</sup> O governo do Paquistão rejeita o termo “AfPak”, que considera generalização indevida. Para Islamabad, o mandato diplomático de Holbrooke deveria ter abrangido também a Índia e a Caxemira.

para a Cooperação Regional (SAARC), e inspirou novos mecanismos, como o Quarteto de Dushanbe<sup>12</sup> e a Conferência de Cooperação Econômica Regional sobre o Afeganistão (RECCA)<sup>13</sup>. Em 2011, os EUA lançaram o projeto “Nova Rota da Seda” de promoção de investimentos para a região. No mesmo ano, surgiu o Processo de Istambul, que prevê medidas políticas de fomento à confiança e princípios para a coexistência no entorno do Afeganistão.

A execução de Osama bin Laden em Abbottabad, Paquistão, em maio de 2011, não teve impacto direto sobre o conflito afegão; constituiu, porém, grande marco simbólico para os EUA, ao remover o *casus belli* do 11 de setembro. Após breve êxtase, a opinião norte-americana passou a exigir o encerramento das operações militares na Ásia Central. No mês seguinte, Obama anunciou o início da retirada de suas tropas. O contingente dos EUA, que culminou em 100 mil tropas, será inferior a 70 mil ao final de 2012 e tenderá a zero em 2014 – a não ser que Washington e Cabul concordem sobre a presença continuada de militares norte-americanos no país asiático.<sup>14</sup>

Não será, porém, uma partida triunfal. Apesar de progressos nas províncias meridionais, a campanha de contra-insurgência não reverteu a espiral crescente de violência no Afeganistão; pelo contrário, no período 2009-11 o total de mortes civis contabilizadas pela UNAMA foi 80% superior ao patamar do triênio anterior. A paulatina diminuição no comparecimento às urnas nos quatro pleitos realizados entre 2004 e 2010 sinaliza tanto a deterioração das condições de segurança como o desgaste na legitimidade do Estado afegão.

Esses dados confirmam a “verdade inconveniente” que países como o Brasil reiteram há anos: por mais que o Ocidente destine extraordinários recursos para enfrentar o Talibã, não haverá solução militar para o Afeganistão. A única alternativa à

---

<sup>12</sup> Cúpula Afeganistão-Paquistão-Tadjiquistão-Rússia, estabelecida em 2009. Seu objetivo inicial era promover a integração energética regional, mas logo passou a discutir a estabilização afegã.

<sup>13</sup> Mecanismo para estimular o comércio regional e o investimento na infra-estrutura afegã, com cinco reuniões ministeriais entre 2005 e 2012 – a última, em Dushanbe, com participação brasileira.

<sup>14</sup> A permanência residual de tropas norte-americanas no país após 2014 é prevista por Parceria Estratégica EUA-Afeganistão, assinada em maio de 2012, mas somente será implementada caso Cabul e Washington assinem novo Acordo sobre o Status das Forças dos EUA no Afeganistão.

perpetuação do conflito é a reconciliação nacional, cujo corolário indispensável é a negociação com a insurgência.

## **2012 A 2014: TRANSIÇÃO E RECONCILIAÇÃO?**

A etapa derradeira do conflito teve início em 5 de dezembro de 2011. Uma década após a primeira Conferência de Bonn, 85 governos reuniram-se na antiga capital alemã para oferecer ao Afeganistão a continuidade da assistência política e econômica por, no mínimo, dez anos após a retirada da OTAN. Em contrapartida, Cabul adotou metas de governança democrática, de combate ao narcotráfico e de promoção dos direitos humanos para a chamada “década da transformação”, de 2015 a 2024 (International Afghanistan Conference in Bonn, 2011). Já em 2012, esse pacto foi reforçado por novas reuniões da OTAN, em Chicago, e da comunidade de doadores, em Tóquio, respectivamente dedicadas ao financiamento do aparato militar afegão e à assistência para o desenvolvimento após o encerramento da ISAF.

Em função de boicotes por parte do Talibã e do Paquistão, a segunda Conferência de Bonn não resultou em avanços quanto ao processo de paz. Avalizou, ao menos, os parâmetros sugeridos pelos EUA: os insurgentes deveriam depor armas, romper laços com a Al-Qaeda e respeitar a Constituição afegã, inclusive os direitos das mulheres e das minorias. São objetivos pouco conciliáveis com as demandas centrais do Talibã – a reimposição da xariá, a retirada completa das forças estrangeiras e a legitimação política do movimento islamista.

Essa incompatibilidade não impediu o início de um tortuoso diálogo entre Washington e o Talibã. Após dois anos de tratativas secretas, em janeiro de 2012 anunciou-se que o grupo insurgente abriria escritório em Doha para facilitar as negociações. É o passo inicial de um processo que, a julgar pela multiplicidade de atores e interesses envolvidos, pode ser mais longo e complexo que as negociações entre EUA e Vietnã do Norte, entre 1968 e 1973 (Dobbins, 2012).

A mais promissora seara da negociação diz respeito ao necessário divórcio entre insurgentes e terroristas. O mito da fusão entre Al-Qaeda e Talibã, que por muito tempo confundiu as políticas ocidentais para o Afeganistão, já foi desconstruído por

especialistas (Strick Van Linschoten e Kuehn, 2011). A Al-Qaeda é uma rede jihadista transnacional, dotada de objetivos globais e uma cosmovisão totalizante e messiânica. Já o Talibã é uma insurgência etnonacionalista ancorada em sua identidade pashtun, rural e sunita, que se considera herdeira de pretéritas guerrilhas contra ocupantes estrangeiros e maneja métodos modernos para implementar um projeto de poder pré-moderno (Giustozzi, 2008). Não há afegãos entre os líderes da Al-Qaeda; o sentido inverso, inexistente atividade talibã para além de Afeganistão e Paquistão.<sup>15</sup> Essa distinção foi oficialmente reconhecida em junho de 2011, quando o CSNU cindiu o regime internacional de sanções contra o Talibã e a Al-Qaeda, criado em 1999 por meio da Resolução 1267. Doravante, haveria comitês distintos para sancionar a insurgência (Resolução 1988) e o grupo jihadista (Resolução 1989) – o que facilitaria a “deslistagem” de talibãs que aderissem ao processo de reconciliação e rejeitassem o terrorismo.

Mais difícil será resolver a contradição entre a Carta Magna de 2004, que estabelece um regime democrático – embora não laico – e respeitoso dos direitos humanos, e as demandas do Talibã pelo retorno à estrita legalidade islâmica, temperada pelo *pashtunwali*, o código tradicional da maior etnia afegã. Há uma segunda, e mais sutil, tensão entre os objetivos constitucionais do governo Karzai e os da insurgência: o conflito entre centro e periferia. Além de islamista, a agenda talibã é, hoje, descentralizadora. Como relata um fundador do movimento (Zaeef, 2010), o Talibã se identifica com os interesses da macrorregião de Kandahar, em oposição aos de Cabul. Mas a federalização do país, que talvez oferecesse solução aceitável para a insurgência, é rejeitada pelo Chefe de Estado, que a interpreta como fragmentação.

O governo afegão mantém, desde 2010, dois canais complementares para a reconciliação: o Alto Conselho para a Paz (HPC) e o Programa Afegão para a Paz e a Reintegração (APRP). O HPC é um comitê de potentados político-militares (Van Bijlert, 2010) que busca o diálogo com a liderança talibã. Por sua vez, o APRP é um programa de recompensas para os combatentes da insurgência que deponham armas.

---

<sup>15</sup> Não se deve confundir o Talibã original, afegão, com o chamado Tehreek-e-Pakistan (TTP) ou “Talibã Paquistanês”, grupo jihadista consolidado em 2007 e dotado de objetivos e métodos totalmente distintos.

No entanto, HPC e APRP não são iniciativas de acomodação, mas de rendição; almejam fragmentar a insurgência na lógica *divide et impera*, e não envolvem concessões políticas para o Talibã. São órgãos apropriados para a contra-insurgência, mas não necessariamente para a reconciliação (Steele, 2011). A vulnerabilidade do HPC tornou-se evidente em setembro de 2011, quando seu líder, o ex-Presidente do Afeganistão Burhanuddin Rabbani, foi assassinado em Cabul, o que temporariamente paralisou o processo de paz.

Além das negociações com a insurgência, o último triênio da guerra ocidental no país tem como mote a “afegанизação”<sup>16</sup> do conflito, ou seja, a devolução das tarefas de segurança para o governo Karzai. Reconhecendo implicitamente ser impossível vencer o Talibã até 2014, e ciente de que não será fácil firmar acordo de paz até lá, a OTAN tem como prioridade máxima treinar, armar e expandir o exército, a polícia, o serviço de inteligência (Diretório Nacional de Segurança) e as milícias locais pró-governo. Em meados de 2012, o dispositivo de segurança afegão alcançou 350 mil homens; em contraste, estima-se em 30 a 35 mil o contingente do Talibã.

Para assegurar sua sobrevivência física após 2014, o Estado afegão deverá superar três desafios. Será preciso obter recursos externos para custear o enorme aparato defensivo nacional; impedir que o exército e a polícia se fragmentem em linhas étnicas (pashtuns *versus* minorias); e desestimular deserções em massa, como as registradas após a retirada do Exército Vermelho. Esse último objetivo, talvez o mais vital, está diretamente vinculado à legitimidade interna do regime vigente em Cabul.

Em outras palavras, a disputa pelo futuro do Afeganistão será política e não militar.

## **CONCLUSÃO: O REI ESTÁ NU?**

Embora seja imprudente prever como terminará a operação da OTAN no Afeganistão e qual será o desfecho do processo de paz, já é possível delinear conclusões

---

<sup>16</sup> O termo ecoa fortemente a “vietnamização” promovida por Nixon.

provisórias acerca do legado da guerra afegã para futuras intervenções civis-militares de caráter multinacional.

Nos anos 1990, *débâcles* na Somália, na Bósnia e em Ruanda instigaram a ONU a repensar seu receituário, suas ferramentas e suas prioridades em matéria de operações de paz. Da mesma forma, a difícil aventura ocidental no Afeganistão poderá ilustrar, para a próxima geração de diplomatas, militares e agentes humanitários, os riscos inerentes a um projeto ambicioso de *statebuilding* quando a lógica civil se subordina à militar (Eide, 2012).

As cifras são eloquentes a respeito da assimetria entre esforços militares e civis no Afeganistão. Na última década, a comunidade internacional comprometeu-se a oferecer US\$ 90 bilhões em assistência, mas efetivamente desembolsou US\$ 57 bilhões; mais da metade (US\$ 29 bilhões) destinou-se ao treinamento da polícia e do exército (ICG, 2011). É mera fração do meio trilhão de dólares gasto nas operações bélicas dos EUA e da ISAF até meados de 2012. Como resultado dessa discrepância, a economia afegã permanece dependente: a assistência externa (US\$ 15,7 bilhões em 2011) equivale a quase 100% do PIB afegão, segundo o Banco Mundial, que alerta para o risco de depressão econômica após 2014 (Banco Mundial, 2011).

A experiência afegã pode inspirar um saudável debate sobre as consequências da assistência prestada a países em conflito quando há opacidade na distinção entre as intenções humanitárias e os interesses estratégicos dos doadores. É preciso reexaminar a prioridade conferida a projetos de curto ou curtíssimo prazo sem a avaliação devida de seus efeitos ulteriores. Pode ser mais produtivo estimular iniciativas de transferência de tecnologia, de capacitação e de empoderamento econômico do povo afegão – como o Brasil pratica em sua cooperação sul-sul, que rejeita o paternalismo e as condicionalidades políticas.

A grande maioria dos civis estrangeiros no Afeganistão enfrenta barreiras linguísticas, culturais e de segurança que reduzem o contato com a população local, o que desgasta a legitimidade e a eficácia da presença internacional (Stewart e Knaus, 2011). A cultura organizacional das instituições ocidentais, que raramente valorizam a especialização de seus funcionários e costumam enviá-los para zonas de conflito por

turnos muito curtos, replica no *statebuilding* afegão o mito de Sísifo: cada novo Embaixador, General ou diretor de ONG é tentado a reinventar experiências já tentadas e mal-sucedidas. O resultado é a proliferação de “novas estratégias” redundantes e improdutivas, como admitiu candidamente um ex-Embaixador britânico em Cabul (Cowper-Coles, 2011). Em última análise, a própria natureza excessivamente ambiciosa do projeto de engenharia social no Afeganistão pode ter contido em si as raízes de seu fracasso, ao perenizar a dependência do Estado afegão e distorcer as relações sociais internas (Suhrke, 2011).

Essas incertezas e desapontamentos não podem incentivar a comunidade internacional a perder o interesse no país. Não se trata, tão-somente, de impedir o ressurgimento de uma plataforma para o terrorismo global. Ainda mais importante é melhorar continuamente as condições de vida do povo afegão, vítima de tóxico legado de interferência externa e fragmentação interna.

Em que pese uma década de progressos socioeconômicos, o Afeganistão permanece entre os países mais carentes do mundo. Segundo as Nações Unidas (PNUD, 2011), seu Índice de Desenvolvimento Humano é o mais baixo da Ásia, e se situa em 172º entre 187 países; a expectativa de vida é de 48 anos, e 20% das crianças morrem antes dos 5 anos. A maior população de refugiados no mundo é a dos afegãos no Paquistão e no Irã, estimados entre 3 e 5 milhões. O índice de analfabetismo é de 61% entre os homens e 88% entre as mulheres, e 93% da população urbana vive em habitações precárias (Government of Afghanistan, 2007).

Reverter essas estatísticas exigirá gerações de esforços, mas será tarefa indispensável para evitar que Cabul volte a disseminar fundamentalismos. Será preciso, ainda, encontrar meios pacíficos para apaziguar as rivalidades regionais que tornam o Afeganistão especialmente vulnerável à interferência de seus vizinhos, e portanto cronicamente instável. Por último, mas não menos importante, a comunidade internacional deverá repensar o modelo externamente imposto de *statebuilding* hoje vigente, que inibe a consolidação da paz no país e em seu entorno. O Afeganistão não será estável enquanto permanecer dependente.

## REFERÊNCIAS

BAKSH RAIS, Rasul. “Afghanistan: a weak state in the path of power rivalries” in PAUL, T. V (org.). **South Asia’s Weak States**. Stanford: Stanford, 2010.

BARFIELD, Thomas. **Afghanistan: a Cultural and Political History**. Nova Jersey: Princeton, 2010.

BUZAN, Barry & WÆVER, Ole. **Regions and Powers**. Cambridge: Cambridge, 2003.  
COWPER-COLES, Sherard. **Cables from Kabul**. Londres: HarperPress, 2011.

DOBBINS, James. **After the Taliban: Nation-Building in Afghanistan**. Washington: Potomac Books, 2008.

DOBBINS, James. “Negotiating peace in Afghanistan without repeating Vietnam”. **Washington Post**, 13 de janeiro de 2012.

EIDE, Kai. **Power Struggles over Afghanistan**. Nova York: Skyhorse, 2012.

ERONEN, Oskari. **PRT models in Afghanistan**. Helsinque: Crisis Management Centre, 2008.

FAIR, C. CHRISTINE. “Clear, Build, Hold, Transfer!: Can Obama’s Afghan Strategy Work?” in **Asian Affairs: An American Review**, v. 37, s.n., 2010

GIUSTOZZI, Antonio. **Koran, Kalashnikov and Laptop**. Nova York: Columbia, 2008.

GOVERNMENT OF AFGHANISTAN. **National Risk and Vulnerability Assessment, 2007-08**, 2007.

INTERNATIONAL AFGHANISTAN CONFERENCE IN BONN. **Conference Conclusions**, 2011.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). **Aid and Conflict in Afghanistan**. Cabul: ICG, 2011.

LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN. **The Afghanistan Compact**, 2006.  
MISDAQ, Nabi. **Afghanistan: political frailty and external interference**. Londres: Routledge, 2006.

PARIS, Roland e SISK, Timothy. **The dilemmas of statebuilding**. Londres: Routledge, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2011** – Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos, 2011.

RASHID, Ahmed. **Descent into Chaos**. Londres: Viking, 2008.

SHERMAN, Jake. “Afghanistan: Nationally Led Statebuilding” in CALL, Charles (org.), **Building States to Build Peace**. Nova Delhi: Viva, 2009.

STEELE, Jonathan. **Ghosts of Afghanistan**. Berkeley: Counterpoint, 2011.

STEWART, Rory & KNAUS, Gerald. **Can Intervention Work?** Nova York: Norton, 2011.

STRICK VAN LINSCHOTEN, Alex & KUEHN, Felix. **An Enemy We Created: The Myth of the Taliban / Al-Qaeda Merger in Afghanistan, 1970-2010**. Londres: Hurst, 2011.

SUHRKE, Astri. **When More is Less: the International Project in Afghanistan**. Nova York: Columbia, 2011.

TADJBAKHSI, Shahrbanou. **South Asia and Afghanistan: The Robust India-Pakistan Rivalry**. Oslo: PRIO, 2011.

TANIN, Zahir. “Ten Years of the United Nations in Afghanistan” in **Nação e Defesa**, n. 130, 2011.

UNITED NATIONS. **Report of the Panel on United Nations Peace Operations**, 2000.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION TO AFGHANISTAN (UNAMA). **Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict**, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **Afghanistan: Opium Survey 2005**.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolutions 1267 (1999), 1386 (2001), 1401 (2002), 1510 (2003), 1988 (2011) and 1989 (2011).

VAN BIJLERT, Martine. “Warlords’ Peace Council”. **Afghanistan Analysts Network**, 28 de setembro de 2010.

WHITE HOUSE. **White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, 2009.**

WOODWARD, Bob. **Obama's Wars.** Nova York: Simon & Schuster, 2010.

US ARMY. **Field Manual 3-24, 2006.**

WORLD BANK. **Transition in Afghanistan: Looking Beyond 2014.** 21 de novembro de 2011.

ZAEEF, Abdul Salam. **My life with the Taleban.** Londres: Hurst, 2010.

*Artigo recebido dia 30 de agosto de 2012. Aprovado em 10 de dezembro de 2012.*

## **RESUMO**

O presente artigo não destrincha tal debate conceitual, mas recapitula e interpreta os principais marcos do engajamento internacional – em suas facetas militar, civil e diplomática – no Afeganistão desde a deposição do Talibã. De maneira didática, identificaremos quatro etapas nesse processo inacabado: um momento de ilusória estabilidade (2001-05); uma fase de intensificação da revolta talibã (2006-08); o ápice do conflito, sob o signo da estratégia da contra-insurgência (2009-11); e os atuais desafios da transição militar e da reconciliação política (2012-14). Por fim, refletiremos acerca do impacto que a guerra afegã pode surtir sobre futuros exercícios multilaterais de *statebuilding*.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Engajamento internacional, *statebuilding*, Afeganistão.

## **ABSTRACT**

The current article does not unravel this conceptual debate, but reviews and interprets the main landmarks of international engagement – in its military, civil and diplomatic facets – in Afghanistan since the deposition of the Taliban regime. Didactically, we identify four stages in this unfinished process: a moment of illusory stability (2001-05); a stage when the Taliban uprising intensified (2006-08); the apex of the conflict, under the sign of the counter-insurgency strategy (2009-11); and the current challenges of the military transition and of the political reconciliation (2012-14). Finally, we will think over the impact that the Afghan War may cause upon the multilateral statebuilding exercises.

## **KEYWORDS**

International engagement, statebuilding, Afghanistan.