

# Uma Avaliação da Missão da NATO no Afeganistão

Maria do Céu Pinto\*

Professora na Universidade do Minho

## Resumo

O presente estudo visa avaliar sumariamente os resultados atingidos pelos Aliados no Afeganistão. Entre 2001 e 2007, os EUA e a NATO abandonaram gradualmente a abordagem militar do “light footprint”, inicialmente adoptada para evitar um envolvimento militar semelhante ao da URSS no Afeganistão. Vários factores, endógenos e exógenos, conduziram inadvertidamente a um reforço militar a partir de 2004, o que levou igualmente os militantes afegãos a mobilizaram-se para fazer frente à crescente presença estrangeira. O aumento das forças de combate pôs em relevo as limitações e efeitos contraproduativos da abordagem militar para combater a guerrilha. Apesar de algumas PRTs terem obtido sucesso na implementação dos respectivos programas de intervenção, outras evidenciam uma nítida escassez de iniciativa e recursos logísticos e financeiros, contribuindo para um panorama geral insatisfatório e revelador de ausência de uma estratégia global clara e sustentável para o desenvolvimento do país. A tendência repercute-se, aliás, no cenário macro da missão da NATO, na medida em que a inexistência de coordenação estratégica entre os diversos contingentes nacionais é agravada por problemas internos do Afeganistão, tais como a economia do ópio, as divergências étnicas e políticas, a difícil relação com os vizinhos e corrupção endémica, entre outros.

## Abstract

### NATO's Afghan Mission: an Evaluation

*Between 2001 and 2007, the United States and NATO gradually abandoned the strategy of a light military footprint, initially adopted to avoid becoming entangled in Afghanistan the way the Soviet Union did. After 2004, there was a military build-up driven by internal and external events. As a result, the militants mobilized effectively to face up to the growing foreign military presence and violence increased. The increase in combat troops has highlighted the limitations and counterproductive effects of the military approach to defeat the militants. This approach has undermined NATO's stabilization and nation-building function in Afghanistan, thus pointing to a fundamental contradiction in the mission. The findings suggest that the ISAF is restricted in its conduct of operations as caveats are drawn up nationally, mainly because of domestic politics. The mission suffers from a lack of coherent political strategic understanding of the mission, the tasks and strategy. It is being implemented with a lack of holistic strategy and resources. The PRTs' performance, whose mission is to promote governance, security and reconstruction, is characterized by a proliferation of national models, and multiple approaches to security and development, and lacks the financial and human resources required to tackle local problems. ISAF success is being thwarted by a number of other factors, such as the rise of the Taliban, internal ethnic and political chasms, narcotics trafficking, the lack of cooperation from Pakistan and endemic corruption.*

---

\* É especialista em assuntos do Médio Oriente e em Organizações Internacionais (principalmente em assuntos relacionados com a ONU e o *peacekeeping*), sendo autora de numerosas publicações, em Portugal e no estrangeiro, em particular, *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz*, Coimbra, Almedina, 2007; *O Islão na Europa* (coord.), Lisboa, Prefácio, 2005; *“Infiéis na Terra do Islão”: os EUA, o Médio Oriente e o Islão*, Lisboa, FCG/FCT, 2003 e *The United States and Political Islam: A Study of U.S. Policy Towards the Islamist Movements in the Middle East*, Ithaca Press, Reading, 1999. Agradece-se a colaboração na investigação de A. Nanivska.



Na sequência dos ataques do 11 de Setembro, a ofensiva aérea norte-americana contra o movimento talibã no Afeganistão deu lugar a uma aparente vitória rápida, com a subsequente criação do governo de transição e à instauração da ISAF, Força Internacional de Assistência à Segurança. A transferência desta última para o domínio da responsabilidade da NATO permitiu, ademais, alargar o perímetro securitário para além dos limites de Cabul, combater o narcotráfico, contribuir para o treino e desenvolvimento de estruturas necessárias para as forças de segurança afegãs e proporcionar condições mínimas à operacionalização das Equipas Provinciais de Reconstrução.

A insuficiência numérica dos contingentes internacionais é um dos principais obstáculos à eficácia da actuação da NATO no Afeganistão. Entre as diversas razões que a explicam, há que ter em conta a estratégia de “*light footprint*” adoptada inicialmente pelos EUA no Afeganistão. Esta estratégia foi implementada porque os Estados Unidos queriam evitar a repetição da experiência soviética de invasão do Afeganistão. Um “*heavy footprint*”, isto é, uma presença militar massiva, poderia ser o chamariz para a guerrilha mobilizar a resistência à presença estrangeira em nome da defesa do Islão e do nacionalismo afegão. Para tal, confiavam no sucesso da combinação da força aérea com pequenos agrupamentos terrestres, coadjuvados por forças afegãs.<sup>1</sup> A operação militar americana lançada em finais de 2001, denominada Operação “Liberdade Duradoura”, consistia assim em contingentes de Forças de Operações Especiais e 1.000 Marines. O General Tommy Franks, chefe do *Central Command*, tinha em mente uma força de cerca de 10 mil soldados americanos.<sup>2</sup> Em inícios de 2002, foi efectuado um reforço para fins de perseguir e eliminar os restos da Al-Qaeda e dos talibãs. Tal veio a chamar-se o “modelo afegão” de intervenção.<sup>3</sup>

A Administração Bush ignorou a necessidade de alocar recursos adicionais para fins de “*peace-building*”<sup>4</sup> e “*nation-building*”. A literatura sobre a estabilização

---

1 Seth G. Jones, “Getting Back on Track in Afghanistan”, *Testimony*, RAND Corporation, Abril de 2008, p. 4 (em <http://foreignaffairs.house.gov/110/Jon04022008.pdf>).

2 Astri Suhrke, “A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan”, *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 2, 2008, p. 215 (em <http://www.informaworld.com/smpp/title-content=t713635493>).

3 *Ibid.*

4 O *peacebuilding* é uma actividade multifacetada e complexa, na qual o *peacekeeping* é um factor coadjuvante numa missão de contornos mais amplos, que se destina a trazer a paz e a alicerçar o desenvolvimento após um conflito. Por regra, obedece aos seguintes pressupostos: (1) ocorre após a conclusão de um tratado de paz entre os beligerantes e no pressuposto de que os beligerantes o respeitarão; (2) implica actividades de reconstrução do estado após o conflito nas suas vertentes políticas, económicas e sociais; (3) envolve por regra uma forte componente civil (ONGs, peritos em várias áreas, polícia civil - CIVPOL, organizações do sistema das Nações Unidas ligadas às actividades humanitárias e de desenvolvimento) e (4) a componente do

“pós-conflito”,<sup>5</sup> afirma que a preocupação com a manutenção da segurança e da paz, deve ser seguida pela implementação quase imediata de programas de democratização e medidas de “*nation-building*”. Contudo, na prática, tal impossibilitou a implementação da estratégia contra-insurreccionista de “*clear, hold and build*”, que passa pelo combate aos talibãs e securitarização do espaço com vista à sua reconstrução.<sup>6</sup> Com efeito, a concretização dos objectivos dos Aliados no Afeganistão revela-se possível apenas quando conjugada com o incremento do número dos contingentes alocados, ainda que sujeito a condições que evitem a repetição da “armadilha soviética”.

Assim, a necessidade imediata de mais tropas, poderia criar um problema de fundo mais grave: uma força da NATO com a dimensão suficiente para manter o território libertado, poderia ser vista como uma força de ocupação. Quanto maior o território mantido pela NATO, maior o perigo de cair na “armadilha soviética”. “*Embed and partner, don't «occupy»*”, aconselhou o conhecido analista, Anthony Cordesman. “Só as forças nacionais é que podem “vencer” e “manter” numa base duradoura”.<sup>7</sup>

A realidade é que o aumento das forças de combate não criou mais segurança, tal como afirma Suhrke, mas parece ter agravado o problema.<sup>8</sup> A situação de segurança no Afeganistão começou a deteriorar-se na segunda metade de 2003, na sequência da expansão das forças americanas. Esta expansão foi motivada por uma série de acontecimentos: o insucesso das operações anti-terroristas na eliminação da Al-Qaeda e dos talibãs; as dinâmicas causadas pelas eleições presidenciais de 2004 no Afeganistão e nos EUA. Nos Estados Unidos, a administração Bush foi duramente criticada por ter aberto uma nova frente de guerra – Iraque – e de ter relegado para segundo plano a principal frente da “guerra contra o terrorismo”: a região fronteiriça entre Afeganistão e Paquistão. Só em 2004, as tropas americanas

---

*peacekeeping* propriamente dito (a presença de soldados neutrais, imparciais e pacíficos) destina-se a criar um ambiente de segurança e estabilidade que permita o trabalho de reconstrução do país. Os autores falam frequentemente de “*post-conflict peacebuilding*” (caso da *Agenda para a Paz*, § 55-9). O *peacebuilding* pode considerar-se igualmente uma componente da “acção preventiva”, uma vez que inclui medidas (pós-conflito) que visam evitar o reacender do conflito. V. Maria do Céu Pinto, *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 71 e Cor. Martins Branco, “As operações de paz: o passado, o presente e o futuro”, documento cedido pelo autor, p. 16.

5 V. Pinto, *op. cit.*, pp. 221-224.

6 Suhrke, *op. cit.*, pp. 231-232.

7 Anthony H. Cordesman, *The Afghan-Pakistan War: A Status Report*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 4 de Dezembro de 2007, p. 5 e 18 ([http://www.csis.org/media/csis/pubs/071203\\_afghanchallrev.pdf](http://www.csis.org/media/csis/pubs/071203_afghanchallrev.pdf)).

8 Suhrke, *op. cit.*, pp. 219.

passaram de 8 para 20 mil.<sup>9</sup> A insurreição reforçou-se ainda mais após um ulterior reforço em 2005, talvez “pelo menos em parte, como resultado dos seus efeitos contraproduativos”.<sup>10</sup>

Um dos principais obstáculos à eficácia da acção equilibrada da NATO no território afegão reside nas restrições nacionais (*caveats*) a que cada contingente particular está sujeito, de acordo com as quais a utilização do mesmo sofre limitações significativas consoante a área geográfica e os objectivos envolvidos. A existência de inúmeras restrições, formalizadas por escrito ou verbais, afecta gravemente a flexibilidade da Aliança num contexto operacional especialmente difícil, representando, segundo o antigo SACEUR, General James Jones, o “cancro operacional da NATO”.<sup>11</sup> Deste modo, o planeamento de qualquer operação no terreno deve ter em conta mais de 70 “*caveats*” nacionais oficiais, além do vasto universo de restrições não-escritas que complementam e extravasam aquelas já existentes.<sup>12</sup>

Os impedimentos nacionais à utilização dos contingentes militares, apesar de ocasionalmente motivados pela ausência de equipamento ou preparação adequados, traduzem substancialmente uma reacção às exigências das opiniões públicas internas e aos calendários eleitorais de cada Estado. Tal é comprovado pelas referências de natureza geográfica que predominam na formulação das restrições, na medida em que a maioria dos Aliados impede a utilização dos seus soldados nas zonas do sudeste afegão, onde a segurança é especialmente diminuta e os talibãs mantêm fortes posições. Por outro lado, o Reino Unido, os Países Baixos e Canadá optaram pelo envolvimento activo nas operações da NATO, contrariando assumidamente a opinião pública nacional em função de variadas razões de cariz ideológico, político ou financeiro.<sup>13</sup> Com efeito, a actual situação coloca pressão acrescida sobre os restantes Aliados e aumenta o fosso entre os dois blocos, ao agravar as divergências internas quanto à natureza (predominantemente militar ou cívica) da estratégia a seguir no Afeganistão.

Segundo Thruelsen, a escassez da presença militar nas regiões do sudeste do país afecta a credibilidade da ISAF enquanto promotora da segurança e do desenvolvimento, impossibilita a acção eficaz das PRT e provoca o desgaste excessivo

---

9 *Id.*, p. 216.

10 *Id.*, p. 219.

11 Peter Dahl Thruelsen, “NATO in Afghanistan – What Lessons Are We Learning and Are We Willing to Adjust?”, *DIIS Report 2007:14*, Danish Institute for International Studies, 2007, pp. 29-30 (em [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202007/DIIS\\_2007-14\\_UK\\_F\\_WEB.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202007/DIIS_2007-14_UK_F_WEB.pdf)), pp. 19-20.

12 *Ibid.*

13 Suhrke, *op. cit.*, p. 225.

da polícia e do exército afegãos, minando igualmente a legitimidade do governo central.<sup>14</sup> Ademais, a população residente no sul é predominantemente de etnia *Pashtun* (que integra maioritariamente o movimento talibã), a qual, apesar de representar 40% do povo afegão, foi ignorada a nível da distribuição do poder político nacional.<sup>15</sup> A importância da comunidade *Pashtun* decorre, igualmente, da alocação geográfica que esta assume de ambos os lados da Linha Durand,<sup>16</sup> colocando assim qualquer resolução dos problemas internos do Afeganistão na dependência directa da relação oficial entre Kabul e Islamabad.

A fim de avaliar os resultados atingidos pelos Aliados no âmbito da ISAF, é imperativo sublinhar a implementação do conceito Estabilizar e Reconstruir ("*Stabilisation and Reconstruction*", S&R) no Afeganistão através do modelo das Equipas Provinciais de Reconstrução, ou PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). Estas foram inicialmente desenvolvidas pelos EUA após a queda do regime talibã sob designação de Equipas Conjuntas Regionais (*Joint Regional Teams*, JRT), enquanto bases militares de reduzida dimensão instaladas nas províncias afegãs com o objectivo de manter a segurança e desenvolver as regiões através da cooperação com as autoridades locais.<sup>17</sup> Carecendo de visão estratégica clara e prioridades definidas, foram alvo de fortes críticas substanciais por parte de governantes e das ONGs, pelo que em 2003 sofreram transformação, não só na designação (agora PRTs), como na missão, centrada prioritariamente na imposição e manutenção da segurança por via de diminutos projectos de desenvolvimento local.

Actualmente, as Equipas Provinciais de Reconstrução baseiam a sua acção em três objectivos centrais: implementação da segurança, reforço da presença das autoridades centrais e reconstrução regional, seja através do financiamento de projectos locais de cariz cívico-militar, ou monitorização dos actos eleitorais, entre outros.<sup>18</sup> A sua intervenção tem sido aliada a outras políticas, como CIMIC (Cooperação Cívico-Militar) e acções das ONG, assim como política de Zonas de Desenvolvimento Afegão (ADZ) – conceito lançado em 2006 pelo Presidente Karzai a fim de potenciar grandes projectos de investimento em regiões de elevada importância estratégica,

---

14 Thruelsen, *op. cit.*, pp. 25-26.

15 Cornelius Friesendorf, "The Difficult Stabilization of Afghanistan", *CSS Analyses in Security Policy*, vol. 2, nº 11, CSS, Abril de 2007, p. 1 (em <http://www.policypointers.org/Page/View/5633>).

16 Essa linha foi estabelecida como fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão pela Grã-Bretanha em 1893, não tendo até agora sido reconhecida pelos respectivos governos.

17 Thruelsen, *op. cit.*, p. 29.

18 Michael J. Mc Nerney, "Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?", *Parameters*, Inverno 2005-06, p. 37 (em <http://www.operationspaix.net/Stabilization-and-Reconstruction>).

mas cuja concretização tem sido obstruída pela escassez de segurança.<sup>19</sup> Apesar da reinvenção formal, as ISAF PRT continuam a enfrentar os mesmos dilemas das JRT, como a indefinição da missão, dos objectivos e dos papéis a desempenhar, além da insuficiência dos recursos destinados à concretização das acções empreendidas.

Indubitavelmente, as eleições de 2004 representaram um exemplo de sucesso na garantia da segurança e democraticidade do acto eleitoral, reforçando a projecção e legitimidade do governo de Hamid Karzai. Contudo, este incremento securitário pode ser atribuído ao reforço das forças da ONU e da ISAF,<sup>20</sup> que genericamente não sofreu continuação nos momentos pós-eleitorais e não exerceu repercussões significativas sobre o nível global de segurança no país. O contributo concedido neste âmbito pelas PRTs, apesar de positivo, enfrenta o obstáculo fundamental da falta de coordenação entre Aliados, sendo marcado por divergências substanciais na visão estratégica, nos instrumentos operacionais e recursos alocados para o efeito. A natureza destas Equipas permanece nacional, sem responsabilização efectiva perante os altos quadros da ISAF, cabendo ao critério do Estado contribuinte definir os fundos atribuídos e as linhas coordenadoras da intervenção (frequentemente dependentes da agenda política externa/interna nacional) de cada PRT.<sup>21</sup> O resultado traduz-se na elevada dificuldade das autoridades e populações afegãs em avaliar objectivamente o desempenho destas Equipas de Reconstrução.

A escassez de coordenação internacional é, aliás, uma característica estruturante da participação da NATO no âmbito da ISAF. Apesar da unidade do comando constituir um princípio basilar das operações da Aliança, na prática os contingentes participantes divergem não apenas nas estratégias empreendidas para concretizar as respectivas missões, como também na filosofia subjacente às mesmas e aos objectivos pretendidos. Conforme sublinha Julian Lindley-French,<sup>22</sup> a operação no Afeganistão traduz uma luta entre o bastão militar norte-americano e a cenoura civil europeia, “com os britânicos, holandeses e canadianos forçados a ser a carne no meio da sanduíche”.

O papel fundamental do Paquistão no cenário da estabilização afegã tem sido reconhecido pelos Aliados e restantes actores internacionais com interesse na distribuição do poder naquele particular contexto geopolítico. A destabilização relativa

---

19 Thruelsen, *op. cit.*, pp. 11-12.

20 Suhrke, *op. cit.*, p. 219.

21 Thruelsen, *op. cit.*, pp. 31-33.

22 Julian Lindley-French, “Afghanistan-lite: The Crunch”, *Readings in European Security*, vol. 4, nº 1, CEPS Paperback Series, 2007, p. 208.

do Afeganistão gera vantagens para o governo paquistanês, na medida em que evita o alinhamento de Kabul com a Índia e afasta temporariamente as aspirações separatistas da etnia *Pashtun*.<sup>23</sup> Deste modo, o interesse de Islamabad reside na manutenção de um governo afegão fragilizado, embora com controlo suficiente da situação para evitar a transformação da instabilidade interna em caos e a expansão deste último para o cenário paquistanês. Por essa razão, as elites políticas do país procuram manter um grau aceitável de cooperação com Washington, ainda que o seu empenho no desmembramento da Al-Qaeda e do movimento talibã seja altamente questionável, em função das atitudes ambíguas que assumem perante estes.

A escassez da vontade e/ou capacidade de Islamabad em promover o combate activo aos talibãs, propiciou a estes últimos circunstâncias favoráveis para a revitalização e maior coordenação das suas actividades com elementos da Al-Qaeda. Imediatamente após a intervenção norte-americana, o movimento talibã foi expulso do território afegão, com a sua legitimidade minada junto da população civil e as suas estruturas obrigadas à dispersão nas regiões paquistanesas vizinhas.<sup>24</sup> Contudo, o comportamento errático da Administração Bush a seguir à invasão fomentou o terreno fértil para o ressurgimento dos insurrectos, em muito devido à preferência da visão securitária adoptada para a estabilização e à rejeição das noções basilares de “*nation building*”.<sup>25</sup> A ausência de suficiente apoio financeiro e de número adequado de pessoal militar a fim de garantir a segurança no exterior de Kabul,<sup>26</sup> além da abertura da segunda frente de guerra no Iraque (agora percebida por muitos como uma luta do Ocidente contra o Islão), reforçou a mensagem política dos talibãs e permitiu aos mesmos reorganizar as suas estruturas e reconstruir a presença no sul do Afeganistão.

A invasão do Iraque e a subsequente propagação das mensagens da *jihad* global propiciaram, ademais, um nicho ideológico para a confluência e cooperação mais intensa dos talibãs com a Al-Qaeda e outros agrupamentos criminais, como Tehrik-I-Taliban Pakistan (PTT), sediados na província das Áreas Tribais, no Paquistão.<sup>27</sup> Com a invasão do Iraque, o Afeganistão tornou-se a segunda frente num

---

23 James Dobbins, “Ending Afghanistan’s Civil War”, *Testimony*, RAND Corporation, Janeiro de 2007, p. 6 (em <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT271/>).

24 *Id.*, pp. 2-3.

25 Peter Bergen, “Afghanistan 2007: Problems, Opportunities and Possible Solutions”, *Readings in European Security*, Vol. 4, nº 1, CEPS Paperback Series, 2007, p. 227.

26 O número inicial de *peacekeepers* deslocados *per capita* era o mais baixo de todas as operações de manutenção da paz desde a Segunda Guerra Mundial (v. Peter Bergen, *op. cit.*, p. 227).

27 Mohammad Masoom Stanekzai, “Thwarting Afghanistan’s Insurgency: A Pragmatic Approach toward Peace and Reconciliation”, *Special Report 212*, United States Institute of Peace, Setembro de 2008, p. 9 (em <http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr212.html>).



conflito cada vez mais globalizado entre as forças americanas e o Islão militante. Os grupos radicais no Iraque e no Médio Oriente em geral, começaram a apelar ao apoio para a luta no Afeganistão. Para os líderes talibãs, tal representou novas oportunidades para reforçar os apoios, o treino e a confirmação ideológica da sua luta contra as forças estrangeiras: “O contexto internacional de uma *jihād* mais ampla transformou gradualmente o movimento, permitindo-lhe incorporar novas técnicas de luta, organização e propaganda, ao mesmo tempo que mantinha uma certa autonomia de recursos devido à produção e comércio do ópio”.<sup>28</sup>

Em 2003, foram registados, em média, 44 incidentes violentos por mês no Afeganistão, enquanto os dados de 2008 apontam para 573 ocorrências, o que representa um aumento de 1.300%.<sup>29</sup> Os ataques suicidas, que antes não constituíam uma tática privilegiada dos talibãs, passaram a integrar a estratégia de luta do movimento e assumem hoje dimensões preocupantes, sendo complementados por sequestros e acções de propaganda. Esta reorganização interna, coadjuvada pela ajuda financeira oriunda de alguns países islâmicos e pelas receitas do ópio, reforçou a vitalidade dos insurrectos e levou alguns especialistas a denominá-los de “neo-talibãs”.<sup>30</sup>

Entre as causas imediatas do ressurgimento talibã, constam a acumulação das operações securitárias da NATO nas regiões transfronteiriças entre 2003 e 2004 e o lançamento da terceira fase de expansão das PRT para o sudeste afegão, que reactivaram o movimento de resistência até aí encoberto. Nessa mesma altura, o comandante talibã Mullah Dadullah afirmou possuir uma força de 12 mil insurrectos com alto nível de preparação militar e equipamento sofisticado, declaração essa validada por diversos especialistas.<sup>31</sup> A adesão da população afegã aos agrupamentos de resistência deriva, com efeito, da atracção financeira exercida pelo movimento, na medida em que as receitas de ópio permitem proporcionar aos combatentes um salário mensal médio de 100 dólares, superior ao das forças de segurança nacionais, que auferem cerca de 70 dólares.<sup>32</sup>

O dilema do ópio é, aliás, transversal à resolução dos problemas estruturais da sociedade e classe política afegãs. Actualmente, as receitas geradas pela cultivação do ópio representam a força motora da economia afegã, incomparavelmente superiores à modesta dimensão da ajuda internacional. Pelas estimativas mais optimistas, cada afegão beneficiou, nos primeiros anos subsequentes à intervenção, de 50 dólares

---

28 Suhrke, *op. cit.*, p. 220.

29 *Id.*, p. 2.

30 *Id.*, p. 220.

31 *Id.*, pp. 225-226.

32 Bergen, *op. cit.*, p. 227.

provenientes da ajuda internacional, e apesar do aumento de financiamento (de aproximadamente 7 bilhões de dólares) entretanto anunciado pela administração norte-americana, a situação actual pouco diverge da de 2002-2003.<sup>33</sup> Ademais, uma percentagem significativa desta ajuda internacional acaba por ser apropriada pelos elementos corruptos do governo central e das autoridades locais, levando a que o ópio seja considerado a única alternativa viável para aumentar o bem-estar das populações civis.

O programa de combate ao cultivo de ópio implementado pelo governo de Karzai, que reside na erradicação de campos de ópio e oferta de alternativas financeiras às populações das principais regiões produtoras,<sup>34</sup> não tem obtido sucesso considerável que permita anunciar o declínio do narcotráfico. Actualmente, todos os sectores da sociedade afegã parecem beneficiar, em maior ou menor medida, do dinheiro do ópio – seja a classe política e as chefias (para-)militares, seja os talibãs ou as populações civis. A forte presença dos insurrectos no sudeste do país explica-se, assim, também pela protecção armada que concedem aos habitantes locais, em troca de taxas reduzidas, contra a erradicação dos campos pelas forças do governo central.<sup>35</sup> Por outro lado, as próprias autoridades locais beneficiam, sob forma de subornos, das receitas de colheita do ópio, reflectindo-se a mesma situação nas estruturas do governo central.

Ademais, a legitimidade do regime político de Karzai é fortemente questionada em função da corrupção generalizada e do nepotismo vigentes nas estruturas do poder. A integração política dos antigos comandantes militares (os chamados *warlords*), tem vindo a ser implementada pelo regime a fim de obter uma estabilização rápida e eficaz do país, embora as actividades frequentemente anti-democráticas e ilegítimas dos mesmos coloquem em questão a autoridade central.<sup>36</sup> No período anterior a 2001, os talibãs tinham eliminado a presença dos comandantes militares no Afeganistão, mas a estratégia norte-americana de invasão aérea sem suficiente apoio terrestre favoreceu o regresso das chefias, depois sustentadas financeiramente pelos EUA.<sup>37</sup> Este investimento internacional permitiu aos *warlords* reagrupar e rearmar os seus exércitos mercenários, expandir as redes de actuação nas províncias, onde a capacidade de influência do governo central é reduzida, e conduzir

---

33 *Id.*, p. 237; Dobbins, *op. cit.*, pp. 2-3.

34 Ali A. Jalali, "The Future of Afghanistan", *Parameters*, Primavera de 2006, p. 13 (em <http://www.smallwars.quantico.usmc.mil/search/Articles/jalali.pdf>).

35 Thruelsen, *op. cit.*, p. 16.

36 Friesendorf, *op. cit.*, p. 1; Jalali, *op. cit.*, p. 6.

37 Sam Zia-Zarifi, "Losing the Peace in Afghanistan", p. 12 (em <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/402ba4794.pdf>).

as principais actividades que aí se desenrolam, inclusive as de carácter criminal. Por outro lado, o regresso dos comandantes potenciou a reemergência talibã nas zonas do sudeste afegão, na medida em que as chefias militares representam essencialmente etnias não-*Pashtun*, agravando, assim, o sentimento de marginalização política desta última.<sup>38</sup>

A corrupção e ineficácia das chefias militares encontra, igualmente, reflexo no Exército (ANA) e nas forças policiais (ANP) afegãos. Apesar do incremento significativo e de diversos programas de treino profissional no Exército, a ANA revela uma dependência financeira quase total das forças de Coligação e dos EUA, além de manifestar incapacidade operacional de intervenção contra os talibãs nas zonas sudeste, onde a taxa de deserção atinge 20%.<sup>39</sup> A Polícia Nacional apresenta uma situação ainda mais agravada, caracterizada pela escassez de treino, recursos materiais e financiamento adequados, o que fomenta subornos generalizados nas províncias e pontos de passagem fronteiriços e afecta profundamente o apoio das populações às respectivas forças.<sup>40</sup> Embora na Conferência de Genebra, em 2002, tenha sido adoptado um sistema quádruplo de “doador dominante” a aplicar no Afeganistão,<sup>41</sup> a interdependência necessária entre as vertentes do programa não tem sido plenamente satisfeita, revelando escassez de coordenação e dos recursos alocados para a sua implementação.

Além das políticas nacionais, como o combate à corrupção, o cultivo de ópio, a pobreza e a discriminação étnica no acesso ao poder, o Afeganistão exige igualmente uma solução macro-regional, o que constitui um dos principais desafios políticos da Aliança. Conforme sublinha Fick, o interesse norte-americano consiste na erradicação dos santuários terroristas e na preservação do Estado afegão a fim de garantir a estabilidade regional.<sup>42</sup> O contexto geopolítico centro-asiático é actualmente definido pela ascensão de potências mundiais como a Rússia, China e Índia, pelas ambições regionais do regime iraniano e pelo conflito indo-paquistanês sobre Kashmir; com efeito, o Afeganistão assume uma posição geopolítica nevrálgica, que o coloca sob

---

38 *Id.*, p. 13.

39 Thruelsen, *op. cit.*, p. 15; Jalali, *op. cit.*, p. 9.

40 Jalali, *op. cit.*, p. 10; Thruelsen, *op. cit.*, p. 16.

41 Os Estados Unidos assumiram a responsabilidade pela criação do Exército nacional afegão (ANA), Alemanha - da Polícia nacional afegã (ANP), Itália - pela reforma judicial, Reino Unido - pelo combate ao cultivo de droga, e Japão - pelo desarmamento, desmilitarização e reintegração (DDR) das milícias (v. Vincent M. Dreyer, “Retooling the Nation-building Strategy in Afghanistan”, *USAWC Strategy Research Project*, U.S. Army War College, 2006, p. 3, em <http://www.stormingmedia.us/85/8568/A856844.html>).

42 Nathaniel C. Fick, “Tell Me Why We’re There? Enduring Interests in Afghanistan (and Pakistan)”, *Policy Brief*, Center for a New American Security, Janeiro de 2009, p. 1 (em <http://www.cnas.org/node/675>).

especial influência das aspirações de poder dos referidos actores.<sup>43</sup> As potências da NATO (e os EUA particularmente) devem, assim, procurar fomentar a cooperação político-económica regional e a resolução de diferendos territoriais do Paquistão com a Índia e o Afeganistão, a fim de erradicar a instrumentalização do terrorismo nas políticas de Islamabad.<sup>44</sup>

O recente reforço financeiro e humano anunciado pelo Presidente norte-americano Barack Obama<sup>45</sup> revela a centralidade que o Afeganistão e a própria NATO assumem na política externa da nova Administração. Não obstante, a situação política actual no país define-se, segundo Graeme P. Herd, pela “ineficiente coe-rência estratégica e estrutural e reduzida interdependência vertical e horizontal”, representando um regime nocivamente personificado na figura de Karzai e uma espécie de “Estado suave” (*soft state*) “...caracterizado pela existência no seu território de alguns enclaves sociais separatistas e por um processo político definido por relações de comandantes/tribais, enquanto o Estado unificado continua a existir e as autoridades centrais mantêm o monopólio sobre algumas funções-chave”.<sup>46</sup>

A realidade confronta-se, desta forma, com a visão ocidental idealizada de um regime afegão democrático, transparente e próspero, revelando-se simultaneamente consequência e obstáculo da estratégia norte-americana de *nation-building* no Afeganistão. Indubitavelmente, a estabilização e prosperidade do país exigem uma estratégia clara dos Aliados, que necessariamente deverá ser esboçada em termos pragmáticos na base da avaliação objectiva dos fins pretendidos. Segundo Kulesa, o estratagema realista de saída do cenário afegão, deverá passar pela criação de uma segurança relativa que impeça o colapso iminente das estruturas centrais de poder e a reconquista territorial maciça pelos talibãs, ainda que sem a sua total eliminação, e implementação de um Estado integralmente auto-sustentável.<sup>47</sup> A concretização

---

43 Lindley-French, *op. cit.*, pp. 198-199.

44 Dobbins, *op. cit.*, p. 7.

45 Patrick Keller, “Barack Obama’s Foreign Policy: What Can NATO Expect from the Next U.S. President?”, *Research Paper*, nº 43, NATO Defense College, Novembro de 2008, p. 7 em <http://www.ciaonet.org/wps/nat/0015659/index.html>; Helene Cooper, “Obama Ponders Outreach to Elements of Taliban”, *New York Times*, 7 de Março de 2009 (em <http://www.nytimes.com/2009/03/08/us/politics/08obama.html?em>).

46 Graeme P. Herd, “The Causes & Consequences of Strategic Failure in Afghanistan & Iraq”, *Special Series*, vol. 4, nº 22, Conflict Studies Research Centre, Agosto de 2004, pp. 4 e 9 (em <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=10&fileid=EF87D5F6-1756-B904-8D6B-D932458B0B86&lng=en>).

47 Łukasz Kulesa, “ISAF Operation in Afghanistan and the Future of NATO – Time for Change”, *PISM Strategic Files*, The Polish Institute of International Relations, Março de 2008, p. 1 (em <http://www.pism.pl/pokaz/id/206>).

mais ou menos positiva deste objectivo definirá, com efeito, o sucesso da missão da ISAF e o próprio prestígio da Aliança transatlântica.

### Conclusão

O presente estudo visou avaliar sumariamente os resultados atingidos pelos Aliados no Afeganistão. Entre 2001 e 2007, os EUA e a NATO abandonaram gradualmente a abordagem militar do *"light footprint"*, inicialmente adoptada para evitar um envolvimento militar semelhante ao da URSS no Afeganistão. Vários factores, endógenos e exógenos, conduziram inadvertidamente a um reforço militar a partir de 2004, o que levou igualmente os militantes afegãos a mobilizarem-se para fazer frente à crescente presença estrangeira. O aumento das forças de combate pôs em relevo as limitações e efeitos contraproduativos da abordagem militar para combater a guerrilha. Como tal, tende a minar a função de estabilização e *"nation-building"*. Tal aponta para uma contradição basilar da missão. Assim, o reforço do papel de combate da NATO, poderá acentuar esta contradição e aumentar a probabilidade de falhanço estratégico.

Apesar de algumas PRTs terem obtido sucesso na implementação dos respectivos programas de intervenção, outras evidenciam uma nítida escassez de iniciativa e recursos logísticos e financeiros, contribuindo para um panorama geral insatisfatório e revelador de ausência de uma estratégia global clara e sustentável para o desenvolvimento do país. A tendência repercute-se, aliás, no cenário macro da missão da NATO, na medida em que a inexistência de coordenação estratégica entre os diversos contingentes nacionais é agravada por problemas internos do Afeganistão, tais como a economia do ópio, as divergências étnicas e políticas, a difícil relação com os vizinhos e corrupção alastrada a todas as estruturas de poder, entre outros. A aparente incapacidade da NATO em gerir estes obstáculos tem, com efeito, provocado sérios debates sobre a sustentabilidade da Aliança em cenários de guerras de quarta geração, ao ponto de colocar o seu futuro sob questão.

Ao assumir o desafio do Afeganistão enquanto a sua primeira missão *out-of-area*, a NATO procurou demonstrar o seu grau de adaptação aos novos requisitos de segurança do século XXI. Sendo o Afeganistão considerado uma frente de importância vital para o combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e ao extremismo islâmico, a liderança da missão da ISAF apresenta-se como um teste à transformação da NATO no contexto pós-Guerra Fria e de conflitualidade progressivamente assimétrica. Ademais, o terrorismo passou a constituir uma das prioridades da Aliança, pelo que assegurar o sucesso da missão afegã se revela fundamental para

definir o futuro campo de intervenção, seja na natureza das operações conjuntas, seja na sua localização geográfica.

Embora diversos autores considerem o sucesso da missão no Afeganistão crucial para a consolidação da *raison d'être* da NATO no século XXI, seria porventura excessivo afirmar que o falhanço dos Aliados naquele país ditaria o fim da organização. Contudo, atendendo a que os principais obstáculos operacionais no cenário afegão se prendem com a ausência de coordenação entre os contingentes nacionais, escassez de meios humanos e financeiros e recusa em assumir os riscos de ofensivas terrestres contra os talibãs no sudeste do país, a NATO aparenta enfrentar, primariamente, problemas internos de coesão entre membros. Neste âmbito, embora, na nossa opinião, o desfecho da missão no Afeganistão não determine *stricto sensu* o futuro da Aliança, o sucesso ou falhanço da mesma indubitavelmente condicionará o processo da resolução dos dilemas endógenos da NATO e a escolha dos potenciais cenários de intervenção Aliada no panorama de conflitos *out-of-area*.