

A Nova Estratégia Americana para o Afeganistão e a Manobra Contra-subversiva. Continuidade ou Mudança?

Carlos Martins Branco
Major-General

Resumo

Este artigo pretende analisar o impacto do designado Plano Obama, anunciado em 27 de Março de 2009, na manobra contra-subversiva adoptada pelas forças internacionais no Afeganistão. Procura-se reflectir sobre o que mudou na forma de fazer a guerra em resultado da implementação daquele Plano. Será que a nova estratégia introduziu alterações no paradigma do combate contra-subversivo resultando numa abordagem mais sofisticada de fazer a guerra? No domínio conceptual, dedica-se especial atenção ao esclarecimento das diferenças entre a manobra socioeconómica e o conceito de reconstrução e desenvolvimento, identificando aquilo que os separa e as consequências práticas de interpretações erradas daqueles conceitos.

Também se analisam os resultados que a presente arquitectura organizacional teve na forma de relacionamento entre as diferentes organizações internacionais presentes no país. No que respeita à manobra política, abordaremos os aspectos relacionados com os modos de actuação, as soluções políticas e os modos de as atingir. Finalmente, analisaremos a Manobra Militar e os aspectos da Manobra Psicológica associados às questões das Comunicações Estratégicas.

Abstract

The New American Strategy for Afghanistan and the Counter-subversive Manoeuvre. Continuity or Change?

This essay analyses the impact of Obama's Plan for Afghanistan, announced on the 27th March 2009, on the counter-subversive manoeuvre adopted by international forces, and how it affected the way of waging war. More precisely, it inquires if the new strategy introduced changes in counter-subversive combat, resulting in a more sophisticated way of making the war.

The answer is given in several layers. On the conceptual domain, it highlights the differences between the socio-economic manoeuvre and reconstruction and development concept, identifying the differences between them and the consequences of wrong interpretations of the concepts. On the field domain, it analyses the outcomes of the current organizational architecture in the relations among different international organizations based in Afghanistan. On the political domain, it reflects on action plans, political solutions and the ways to achieve the objectives. Finally, on the military domain, it approaches the military manoeuvre and the aspects of the psychological manoeuvre in what concerns the strategic communications.

Estabelecendo os Parâmetros da Análise

Com o intuito de alterar o impasse estratégico a que se chegou após oito anos de intervenção militar no Afeganistão, o Presidente Obama tornou pública, em 27 de Março de 2009, a estratégia da sua Administração para o Afeganistão e Paquistão. Era objectivo central dos Estados Unidos (EUA) desarticular, desmantelar e destruir a Al-Qaeda e os respectivos santuários, e impedir o seu regresso ao Paquistão e Afeganistão.¹ Mais do que uma estratégia para o Afeganistão, o Plano Obama estabelecia uma estratégia para a região, propondo o diálogo com os militantes de ambos os lados da “fronteira” que se manifestassem dispostos a aderir ao *mainstream* político. A nova estratégia reflectia, assim, a importância que o conflito no Afeganistão passava a assumir na política externa americana. À semelhança do que já tinha acontecido no Iraque, a palavra “surge” passou a estar na ordem do dia. “Surge” significava, acima de tudo, um reforço substancial dos meios envolvidos no conflito independentemente da sua natureza militar ou civil.

Pretendemos com este trabalho analisar o impacto que esta estratégia teve na manobra contra-subversiva adoptada pelas forças internacionais. Não se trata de efectuar uma avaliação dos efeitos produzidos. Procuraremos tão-somente reflectir sobre o que mudou, ou não, na manobra contra-subversiva das forças americanas e internacionais, e sobre as alterações introduzidas, ou não, na forma de fazer a guerra resultantes da implementação daquele Plano. A doutrina contra-subversiva consagra duas grandes abordagens: a aniquilação física dos insurrectos ou a alteração da lealdade do povo. Os pressupostos em que se baseiam são naturalmente diferentes. No caso da aniquilação física do adversário, o cerne da actuação contra-subversiva assenta no factor militar.² Na abordagem indirecta, enquanto se exerce pressão militar sobre os elementos armados dos insurrectos, procura-se quebrar o apoio que lhes é proporcionado pelas populações. A abordagem indirecta tem por objectivo central separar os rebeldes da população; requer tempo, paciência e apenas produz resultados no longo prazo. A centralidade da acção contra-subversiva indirecta assenta na população em detrimento do factor militar. Um dos nossos propósitos é

1 Para obter a versão integral do documento ver http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf (*White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*).

2 Nagl, John A., *Learning to Eat Soup with a Knife*, University of Chicago Press, Chicago, 2002, p. 27. Analisando numa perspectiva histórica os resultados desta abordagem verificamos que não têm sido famosos. Se, por um lado, o foco na acção militar desvia as atenções das realidades políticas da subversão, por outro, a escalada e o uso indiscriminado da força militar tende a alienar a população, afastando-a do governo.

procurar perceber se a nova estratégia introduziu alterações no paradigma do combate contra-subversivo adoptado até ao momento, ou suscitou uma abordagem mais sofisticada de fazer a guerra. Importa perceber o que se alterou neste domínio.

A nossa análise não tem como referência, nem examina de forma sistemática nenhum modelo da manobra contra-subversiva em particular.³ Optámos por estudar apenas aquelas questões que nos parecem ser mais importantes dado o seu efeito multiplicador, procurando perceber qual o impacto da nova estratégia nesses domínios. No domínio conceptual, dedicaremos especial atenção a duas questões fundamentais: uma primeira, em que procuraremos esclarecer as diferenças entre a manobra socioeconómica e o conceito de reconstrução e desenvolvimento, identificando aquilo que os separa e as consequências práticas dos equívocos resultantes dessa confusão; uma segunda, em que analisaremos os resultados que a presente arquitectura organizacional teve na forma de relacionamento entre as diferentes organizações internacionais presentes. No que respeita à manobra política, abordaremos os aspectos relacionados com os modelos, as soluções políticas e os modos de as atingir. Finalmente, analisaremos a Manobra Militar e os aspectos da Manobra Psicológica associados às questões das Comunicações Estratégicas.

O Domínio Conceptual

Reconstrução e Desenvolvimento ou Manobra Socioeconómica?

A estratégia da actual Administração, assim como a da anterior, acentua a necessidade de promover a reconstrução e o desenvolvimento, repetindo o velho argumento de que sem segurança não há desenvolvimento e sem desenvolvimento não há segurança. Esta abordagem foi igualmente adoptada pela ONU e por outras organizações internacionais. Até muito recentemente, o conflito afegão foi tratado pelos decisores políticos ocidentais e pela maioria dos académicos como uma operação de estabilização pós-conflito.⁴ Passados oito anos, o termo *peacebuilding*

3 Seremos naturalmente influenciados pela escola nacional e pelos trabalhos efectuados pelos autores portugueses, entre os quais salientamos a "Descrição do Fenómeno Subversivo na Actualidade: A Estratégia da Contra-subversão. Contributos Nacionais", de Garcia, Francisco, publicado na revista *Estratégia*, Vol. XVI, nomeadamente no que respeita à organização temática utilizada para as diferentes manobras contra-subversivas, a saber: político-diplomática, socioeconómica, psicológica, informações e militar.

4 Sobre este argumento ver, por exemplo, Tamas, Andy, *Warriors and Nation Builders: Development and the Military in Afghanistan*, Canadian Defence Academy Press, Kingston, 2009.

foi sendo progressivamente substituído no léxico dos analistas e dos decisores políticos e militares pelo de guerra subversiva.⁵ O envolvimento diário das forças militares em operações de combate letais tornou óbvio que não se estava perante uma operação de paz, mas sim uma guerra em que o inimigo utilizava a guerrilha e outras formas de luta não convencionais.

No âmbito do alargamento da sua intervenção a cenários pós-violência, a OTAN desenvolveu o conceito de *Comprehensive Approach* (CA) que apela ao emprego coordenado dos instrumentos militares e civis na gestão de crises. A CA foi desenvolvida para ser aplicada em cenários de pós-violência, onde a reconstrução e o desenvolvimento se tornaram a prioridade da acção internacional e da OTAN em particular. Faz sentido falar de reconstrução e desenvolvimento num contexto de *peacebuilding* ou, se quisermos, de prevenção estrutural de conflitos. Imbuída do espírito da estabilização, a OTAN conceptualizou o seu empenhamento no Afeganistão com base na CA.⁶

Conforme refere o vetusto guia do Exército português na Guerra Subversiva, são missões das forças militares numa guerra subversiva, entre outras, exercer uma acção social sobre a população, contribuindo assim, directamente e dentro das suas possibilidades, para conservar ou reconquistar o apoio dessa mesma população.⁷ A acção social visa a conquista dos afectos dos indivíduos actuando em complemento da acção psicológica e tem como finalidade indirecta a aceitação da acção psicológica. A acção psicológica e a acção social encontram-se intimamente ligadas. A responsabilidade primária pela acção social compete, em princípio, às autoridades civis e compreende a assistência sanitária, religiosa, educativa e económica.⁸

A assistência económica tem como finalidade, entre outras, elevar o nível de vidas das populações e/ou assegurar as condições mínimas de vida em períodos de grande carência, como sejam secas ou inundações, as quais produzem os mesmos efeitos. Refira-se, uma vez mais, que as forças militares terão, normalmente, um papel secundário nos diferentes tipos de assistência que compete primariamente

5 Adoptámos neste texto como definição de guerra subversiva a “luta conduzida no interior de um dado território, por uma parte dos seus habitantes, ajudados e reforçados ou não do exterior, contra as autoridades de direito ou de facto estabelecidos, com a finalidade de lhes retirar o controlo desse território ou, pelo menos, de paralisar a sua acção” (EME, 1996, Cap. I, p. 1).

6 Sobre esta questão ver Branco, Carlos, A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão, in Cadernos do IDN, n.º 1, II Série, IDN, Lisboa, Dezembro de 2008.

7 Estado-Maior do Exército, O Exército na Guerra Subversiva, Operações contra Bandos Armados e Guerrilhas, Vol. II, Estado-Maior do Exército, Lisboa, 1966, pág. V.

8 Idem, p. 3.

às autoridades civis.⁹ Incumbe às forças militares, no domínio da acção social, actuarem como um prolongamento ou reforço da acção dessas autoridades, com as quais devem coordenar estreitamente a sua acção.¹⁰

Embora os instrumentos empregues pela contra-subversão na acção socioeconómica se possam assemelhar aos utilizados na reconstrução e desenvolvimento pós-conflito, eles são essencialmente distintos no âmbito e nos recursos envolvidos, um pouco à semelhança do que acontece com a ajuda humanitária num ambiente de emergência complexa e a ajuda humanitária de apoio ao desenvolvimento.

Enquanto que na luta contra-subversiva a acção social visa reforçar o papel da acção psicológica para separar a população dos insurrectos e tem lugar primariamente em ambientes não permissivos, a reconstrução e o desenvolvimento desenrolam-se em ambientes permissivos (pós violência), e são levadas a cabo em estreita colaboração com as autoridades políticas estabelecidas. Construir hospitais não é necessariamente o mesmo que proporcionar assistência sanitária, embora possam ter alguns traços comuns. A assistência sanitária é adaptada às necessidades imediatas da população e é concebida numa lógica de curto prazo, para resolver problemas muito concretos da população. As acções orientadas para a reconstrução e o desenvolvimento não incluem normalmente preocupações de natureza religiosa, como a acção social, e são sempre concebidas numa lógica de longo prazo. É irrealista pensar que é possível construir escolas ou hospitais num ambiente de guerra e se consegue mantê-los em funcionamento. Não só não funcionam como têm um efeito contraproducente. As populações não se revêem frequentemente nessas necessidades. Construir escolas será uma prioridade na pós-violência integrada num programa de reconstrução e desenvolvimento; não o é seguramente na fase violenta do conflito.

A confusão conceptual entre reconstrução e desenvolvimento e acção socioeconómica, que grassou no passado, continua a persistir no presente. A nova estratégia continua a insistir na reconstrução e desenvolvimento. O slogan “sem segurança não há desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança” não se aplica à actual fase do conflito que se trava no Afeganistão. É anacrónico! A reconstrução e o desenvolvimento terão de ser deixados para mais tarde, quando a guerra estiver extinta. Agora trata-se de ganhar a guerra com o apoio das populações e com um governo forte recorrendo à acção socioeconómica.

9 Ibidem, p. 18.

10 Ibidem, p. 9.

O Impasse Organizacional

Apesar de todos os actores civis, políticos e militares, nacionais e internacionais, presentes no Teatro de Operações se queixarem da falta de coordenação, ninguém conseguiu ainda explicar convenientemente o porquê desta situação. A causa é profunda e carece de debate, por ser decisiva para o sucesso da missão. Se a nível militar tem havido esforços sérios para minimizar esse problema, nomeadamente entre a operação Enduring Freedom e a ISAF, já o mesmo não acontece no que respeita à coordenação entre agências. Começemos então por tentar perceber porque é que a coordenação da actuação dos actores é muito mais importante numa contra-subversão do que numa operação de peacebuilding recorrendo, uma vez mais, ao legado histórico.

As doutrinas e a experiência empírica da luta contra-subversiva tornaram evidente que a integração dos esforços civis e militares sob uma cadeia de comando único é uma condição imprescindível para o sucesso. Foi isso que aconteceu na Malásia, quando foram atribuídos a Gerald Templer, o Alto-comissário britânico no território, poderes civis e militares excepcionais para derrotar a subversão. Três semanas após chegar à Malásia, Templer decidiu reorganizar o quartel-general juntando as funções do Conselho de Guerra Federal com as do Conselho Federal Executivo, o qual passou a ser o único instrumento de poder.¹¹ Inspirados no modelo empregue pelos britânicos na Malásia, os portugueses viriam a adoptar estruturas semelhantes nas províncias ultramarinas, medida que permitiu integrar os esforços civis e militares dotando, com sucesso, as duas componentes de coerência estratégica.

Só um comando único permite, por exemplo, que a acção psicossocial e a acção socioeconómica funcionem em proveito uma da outra, que a acção psicológica e social andem de mão dada e nalgumas situações possam mesmo confundir-se. Mas a coerência estratégica que se obtém com a integração organizacional só é possível se a luta contra-subversiva decorrer no quadro de um Estado e não de uma Organização internacional, qualquer que seja o seu tipo. As organizações intergovernamentais são por princípio entrópicas, o seu processo de decisão é lento, são pouco ágeis e as suas decisões reflectem lógicas de menor denominador comum, uma consequência do conflito de interesses dos Estados que as compõem. Ora estas características são incompatíveis com as necessidades da luta contra-subversiva. O empenhamento da OTAN no Afeganistão é o primeiro caso de participação de uma organização internacional numa contra-subversão, algo inédito e que até agora pertencia ao

11 Nagl, *op. cit.*, p. 89.

domínio exclusivo dos Estados. Esta novidade levanta problemas novos que não foram suficientemente estudados. A situação agrava-se ainda mais porque, em vez de uma, temos várias organizações intergovernamentais, o que torna a almejada coordenação uma miragem.

Tal proliferação de organizações com mandatos e agendas próprias impede que uma delas exerça o papel de *primus inter pares*, ponha alguma ordem na casa e seja efectivamente um coordenador. Todos falam em coordenação desde que sejam os próprios a coordenar... o trabalho dos outros. A UNAMA foi empossada pelo Conselho de Segurança da ONU de liderar o esforço civil internacional, com tudo o que isso tem de ambíguo.¹² Por exemplo, no domínio político, não é claro onde começam e terminam as atribuições do *Senior Civilian Representative* (SCR) da OTAN e onde é que elas entram em conflito com as do Representante Especial do Secretário-Geral da ONU (RESG). As mesmas dificuldades se colocam no seio da OTAN entre o SCR e o Comandante militar da ISAF. Mas o mesmo sucede no relacionamento da ISAF com a UNAMA. O Comandante da ISAF não se encontra na dependência do RESG, como acontece nas missões da ONU. Não existindo uma relação de autoridade estabelecida, a coordenação é uma ilusão mesmo que se repita vezes sem fim a sua importância.

O Governo afegão encontra-se primariamente orientado para a Governação, a UNAMA para a Reconstrução e Desenvolvimento e a ISAF para a Segurança. Estas três entidades cobririam de uma forma geral a globalidade das áreas da *Comprehensive Approach*. Ao não desfrutar nenhuma delas de uma posição de supremacia relativa, relacionam-se numa posição de *pares*. Isto explica, por exemplo, a falta de alavancagem da UNAMA, da ISAF e dos próprios EUA sobre o Governo afegão, assim como a limitada capacidade para condicionar ou alterar as suas políticas, manifestamente sabotadoras de um esforço contra-subversivo combinado, e bem longe de contribuírem para a estabilidade interna do país. Este princípio aplica-se às relações entre a UNAMA e a ISAF, mas também aos Estados contribuintes com forças e à comunidade das ONGs.¹³

12 Ver parágrafo 4, da Resolução do Conselho de Segurança N.º 1806 (2008). Essa ambiguidade advém dos múltiplos domínios abarcados pelo seu mandato, de que salientaremos resumidamente apenas os seguintes: co-chefiar o Conselho Conjunto de Coordenação e Acompanhamento (JCMB); fortalecer a cooperação com a ISAF para melhorar a coordenação civil-militar; alargar a sua presença no território de modo a acompanhar os desenvolvimentos políticos; desenvolver bons ofícios em apoio do Governo afegão; apoiar e reforçar os esforços para melhorar a governação e o Estado de Direito, o combate à corrupção, e promover iniciativas no âmbito do desenvolvimento; desempenhar um papel central na coordenação da entrega de ajuda h-umanitária; e continuar a apoiar o Gabinete do Alto Comissário para os Direitos Humanos da ONU.

13 São inúmeros os exemplos ilustrativos deste argumento. Destacaremos, por exemplo, as críticas desferidas pela UNAMA à ISAF devido às baixas civis causadas pelo fogo aéreo da OTAN, ou

O quadro descrito é extremamente difícil de alterar. A existência de várias organizações sem alavancagem umas sobre as outras cria impasses políticos insolúveis. Por isso, é necessário cautela quando se pretende comparar e estabelecer analogias entre a acção contra-subversiva no Iraque e no Afeganistão. No primeiro caso existia um *primus inter pares* e a Coligação dependia exclusivamente de um Estado que impunha a sua vontade a todos os restantes actores. No Afeganistão a situação é mais complexa. A estratégia Obama é nesta matéria – compreensivelmente – omissa. Apenas menciona a atribuição de meios para a execução de uma estratégica contra-subversiva civil-militar integrada, mas não explica como é que pretende que essa integração vá ocorrer. As propostas não introduzem nenhuma alteração ao *status quo* organizacional em vigor.

A Manobra Política e as Negociações com o Inimigo

"...A América não consegue ganhar esta guerra, e os talibãs não conseguem ganhar esta guerra..."

Mullah Abdul Salaam Zaeef,
antigo embaixador talibã no Paquistão.

Durante os oito anos de conflito não se conseguiu atrair para o processo político nenhum grupo afegão relevante. Negociar com os grupos insurrectos não estava na agenda política dos EUA. Promover a reconciliação com os talibãs aparece agora na ementa. A inclusão de negociações com "talibãs moderados" no discurso é um elemento novo.¹⁴ Também este tema requer uma reflexão cuidada para se perceber o seu verdadeiro significado. Duas questões merecem especial atenção: a existência de um novo *end state*, e um processo negocial em curso de iniciativa saudita.

a falta de ligação entre os PRTs e a ISAF, os quais relatam superiormente na cadeia nacional. Ainda sobre a questão das dissonâncias entre a ISAF e a UNAMA sobre as baixas civis, ver o relatório produzido pela Unidades de Direitos Humanos da UNAMA, de Julho de 2009.

¹⁴ Houve uma excepção, quando em Abril de 2009 um lugar-tenente de Holbrooke se encontrou no Paquistão com um emissário de Gulbuddin Hekmatyar, o líder do Hezb-i-Islami Afghanistan (HIA), um grupo aliado e simultaneamente rival dos Talibãs que opera na região Leste do país onde predominam forças americanas, e que é responsável por inúmeros ataques às forças internacionais e do governo. Sobre esta questão ver, por exemplo, Shahzad, Syed Saleem, *Interview Holbrooke reaches out to Hekmatyar*, Asia Times Online, 10 de Abril de 2009.

Um Novo Desired End State

Os objectivos dos EUA no Afeganistão enunciados na nova estratégia, agora rescritos em termos minimalistas – desarticular, dismantelar e derrotar a Al-Qaeda e os seus santuários no Paquistão, e impedir o seu regresso ao Paquistão e Afeganistão – vieram criar uma situação nova. O *end state* (aparentemente) alterou-se. Em vez de uma presença duradoura e de um governo que permitisse a concretização dos seus desígnios geoestratégicos mais ambiciosos naquela parcela do globo, os EUA pretendem agora “apenas” aniquilar a presença da Al-Qaeda na região – Afeganistão e Paquistão – e promover um governo estável no Afeganistão que permita a retirada das forças de combate.¹⁵

Esta reformulação estratégica transporta-nos para duas questões cruciais. Por um lado, saber até que ponto as partes estão dispostas a ceder nos seus objectivos políticos em troca de paz; por outro, até que ponto estarão os EUA e os restantes países da OTAN disponíveis para aceitar uma nova solução política fora da actual Constituição e que passe, por exemplo, por um regime islâmico musculado mas sem Al-Qaeda, ou algo parecido que permita salvaguardar o fundamental, isto é, a ostracização daquela organização terrorista. Por outras palavras, a possibilidade de um ditador aceitável, parafraseando Sir Sherard Cowper-Coles, o embaixador inglês em Cabul.¹⁶

O modelo político de uma democracia liberal e presidencialista consagrado na Constituição afegã, aprovada a 4 de Janeiro de 2004, é reconhecidamente pouco condizente com a história e as práticas políticas do país e da região. Tornou-se um pomo de discórdia em vez de um projecto político aglutinador. Promover uma democracia liberal numa sociedade pré-moderna e islâmica é, sem dúvida, uma tarefa bem intencionada mas de sucesso muito duvidoso. O que foi, aliás, reconhecido pelo Presidente Obama quando disse que “...os EUA não podem construir uma democracia Jeffersoniana no Afeganistão, apenas podem impedir que o território se transforme num santuário do terrorismo internacional...”¹⁷

15 *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, Sumário de Recomendações para o Afeganistão e Paquistão. Tradução do autor.

16 Mostrando grande flexibilidade e pragmatismo, os ingleses foram manifestando ao longo de 2008, de diversas formas, a sua preferência por uma solução política, tão cedo quanto possível. Para além das declarações dos comandantes das forças inglesas no terreno, também Sir Sherard Cowper-Coles, então embaixador inglês em Cabul, terá dito que a campanha contra os talibãs iria falhar e que restava a esperança de instalar um ditador aceitável. Referiu ainda que as forças estrangeiras se limitavam apenas a garantir a sobrevivência de um regime, retardando e complicando uma eventual saída da crise que, provavelmente, seria dramática, acusando a estratégia americana de estar condenada ao fracasso.

17 Ou criar uma “Central Asian Valhalla”, como referiu Bob Gates, o Secretário da Defesa americano.

Também neste domínio será interessante socorreremo-nos do historial da luta contra-subversiva, para termos uma ideia do impacto que uma solução política pragmática pode provocar na mobilização dos diferentes grupos participantes no conflito, no apoio aos objectivos do governo. Na Malásia, a fortuna da guerra começou a mudar de rumo quando os ingleses perceberam a necessidade de identificar um *end state* mobilizador das diferentes etnias para a sua causa, muito em particular a etnia chinesa. E isto aconteceu quando os ingleses identificaram a independência da Malásia como *end state*, apenas e quando os insurrectos fossem derrotados. O desafio foi convencer a população chinesa que tinha mais a ganhar integrada numa Malásia independente, do que subordinada à China. À semelhança do que ocorreu na Malásia fará provavelmente sentido definir um novo *end state* para o conflito, que não passe necessariamente por uma democracia liberal semelhante à das sociedades ocidentais desenvolvidas. Seguindo um raciocínio semelhante ao dos ingleses, falta enunciar um *end state* que galvanize as comunidades Pastuns para o processo político, já que a acção subversiva assenta fundamentalmente naquela etnia. Seria de esperar uma proposta que tivesse em conta as suas aspirações, que contribuísse para separar os chefes tribais dos elementos agitadores e que respeitasse os seus costumes e valores.

Como foi atrás referido, impedir que o Afeganistão e o Paquistão se tornem santuários da Al-Qaeda e do terrorismo internacional passou a ser o objectivo prioritário dos EUA. Urge agora compreender a natureza das relações entre as diferentes forças subversivas afegãs e a Al-Qaeda: serão a mesma coisa, uma irmandade indissociável, ou entidades autónomas com projectos políticos diferenciados que se relacionam com base na conveniência e na circunstância? A exequibilidade de uma estratégia com base na negociação decorre do entendimento que se faça desta questão crucial.

Dois argumentos, contestados por alguns analistas, concorrem para afirmar a exequibilidade daquele objectivo prioritário: primeiro, nem todos os grupos de insurrectos pensam a luta subversiva numa lógica de *Jihad*; segundo, a Al-Qaeda não joga um papel determinante na subversão em curso, podendo ser descartada pelos grupos insurrectos. As divergências ideológicas entre os insurrectos afegãos e a Al-Qaeda são públicas, e têm levantado muita celeuma.¹⁸

Proeminentes líderes extremistas próximos da Al-Qaeda têm acusado os dirigentes talibãs de se desviarem da *jihad* global, evidenciando clivagens indisfarçáveis.

18 Salvaguardadas as devidas diferenças, as relações entre a Al-Qaeda e os grupos insurrectos afegãos fazem lembrar o relacionamento da URSS estalinista com os países dissidentes da sua área de influência geoestratégica, onde prevaleciam projectos políticos com pendor ideológico mais nacionalista e distantes do projecto comunista global liderado por Moscovo.

Estas críticas publicadas em *sites* egípcios da Internet, surgiram na sequência das declarações do dirigente talibã Mullah Mohammad Omar, que, em Fevereiro de 2008, manifestou o desejo de manter relações positivas com os países vizinhos do Afeganistão, assim como a possibilidade de entrar em negociações com o governo do Presidente Karzai.

*"...Nós queremos ter relações legítimas com todos os países do mundo (...) nós não representamos uma ameaça para ninguém. A América acredita que os talibãs são uma ameaça para o mundo inteiro. Isto é propaganda, a América apenas pretende usar os outros países em benefício dos seus próprios interesses..."*¹⁹

Mas os *bloggers* pró Al-Qaeda ficaram ainda mais irados quando o Mullah Omar veio manifestar solidariedade com o Irão, por causa das sanções impostas a Teerão pelo Conselho de Segurança da ONU devido às suas pretensões nucleares. A defesa do regime iraniano pelos talibãs é para a Al-Qaeda um sacrilégio equiparável à presença dos “cruzados no Afeganistão e no Iraque”, denotando uma perigosa e inaceitável deriva “nacionalista”. Em resposta a estas acusações, Mullah Salam Zaief, antigo embaixador talibã no Paquistão, veio dizer:

*"...O conflito no Afeganistão não significa que tenhamos [os talibãs] de confrontar a comunidade internacional (...) os afegãos estão muito cansados de guerra. Eles querem a sua pátria. Eles querem paz no seu país. Eles querem independência. Os talibãs não querem dominar o mundo..."*²⁰

A Al-Qaeda parece estar cada vez mais preocupada com a progressiva perda do controlo dos acontecimentos no Afeganistão e a postura cada vez mais assertiva e independente dos líderes talibãs. Ora estas divergências devem ser vistas como uma oportunidade a ser explorada pela contra-subversão, se os objectivos estratégicos americanos se confinarem aos termos minimalistas do “White Paper”. Ou seja, uma solução política e uma estratégia de saída que não comprometam o essencial dos interesses internacionais, isto é, a transformação da região – Afeganistão e Paquistão – num santuário da Al-Qaeda e do terrorismo internacional. A oportunidade para isolar e separar os grupos subversivos da Al-Qaeda existe. Há, pois, que explorá-la.

19 EURASIA INSIGHT, *Afghanistan: Al-Qaeda Bloggers' Sparring with Taliban Could Signal Key Differences*, 3 Dezembro 2008 (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp031208.shtml>), texto de Ron Synovitz. Tradução do autor.

20 Idem.

Há, no entanto, que deixar claro que as hostilidades não chegaram ainda a um impasse doloroso e, por isso, as condições para as “verdadeiras” negociações não estão maduras.²¹ Na realidade, a disponibilidade manifestada para negociar com os “talibãs moderados” insere-se numa lógica de divisão e enfraquecimento dos grupos insurrectos, assim como do substancial aumento de tropas verificado nos finais de 2008 e no início de 2009, o qual tem por finalidade última reverter a situação militar para negociar em condições mais vantajosas, desejavelmente numa posição de força, antecipando a saída do Teatro de Operações.²² O recente apelo da Administração americana às negociações com os elementos “talibãs moderados” deve ser interpretada como uma movimentação eminentemente táctica e não estratégica. As “verdadeiras” negociações com vista à discussão da solução política para o problema afegão terão de ter lugar com os protagonistas do conflito e não com elementos subsidiários. Há ainda que introduzir na equação, o facto de existirem desde há alguns anos vários programas em curso com o objectivo de estimular e acolher os elementos insurrectos que decidem entregar as armas às autoridades governamentais.²³

A Iniciativa Negocial Saudita

Em finais de 2008, as autoridades sauditas promoveram uma iniciativa negocial envolvendo os dirigentes dos principais grupos insurrectos. Inexplicavelmente, esta não atraiu a atenção dos analistas ocidentais. A importância de uma iniciativa de paz liderada pela Arábia Saudita, envolvendo apenas protagonistas islâmicos e excluindo os Estados Unidos do processo não pode, de modo algum, ser menosprezada. Ao contrário do propósito americano para negociar com os “talibãs moderados”, a diligência saudita congregou todos os grupos de insurrectos relevantes, os quais se fizeram representar ao mais alto nível nas diferentes rondas negociais. Os dirigentes

21 Verifica-se um impasse doloroso quando nenhuma das partes de um conflito consegue prevalecer sobre a outra, e reconhecem que a continuação do conflito só lhes trará prejuízos e nenhum benefício. Quando as partes concordam que o conflito chegou a esta fase ficam mais disponíveis para a negociação.

22 Parece que a prioridade da nova Administração é terminar a guerra, mas para isso acontecer é necessário que tenha lugar uma “surge” que crie as condições para se negociar numa posição de força. Sobre esta questão ver, por exemplo, as declarações de Joe Biden durante a visita ao Afeganistão em Chellaney, Brahma, *An Afghanistan 'Surge' Is a Losing Battle*, Wall Street Journal (EUA), 8 de Janeiro de 2009.

23 Devido a graves problemas de funcionamento, os resultados não têm sido os esperados, nomeadamente a falta de financiamento dos programas e o incumprimento das promessas de reintegração social feitas pelo governo.

talibãs deixaram a porta entreaberta a negociações com o governo de Karzai. Por seu lado, Karzai deu a entender, em Setembro de 2008, que estava pronto para entrar em negociações com os grupos insurrectos.²⁴ Um dos aspectos cruciais para se iniciarem negociações entre Cabul e os insurrectos parece ser o destino da Al-Qaeda. Negociações formais poderiam levar à expulsão dos combatentes da Al-Qaeda do Afeganistão, no caso de estes não se comprometerem a apoiar o governo.

Os dirigentes sauditas conseguiram estabelecer importantes canais de comunicação entre os diferentes grupos.²⁵ Neste processo, Abdullah Anas, um argelino que veio para o Afeganistão em 1983 para combater ao lado dos Mujahedines, desempenhou um papel persuasivo indispensável junto dos dirigentes talibãs.²⁶ Contudo, desconhece-se o tipo de empenhamento que a Arábia Saudita pretende vir a ter neste processo, isto é, se pretende apenas levar a cabo uma estratégia de mediação comunicativa ou se pretende ir mais longe. Qualquer tentativa de entabular um processo negocial com vista à obtenção de um acordo político terá de ter em consideração o que os sauditas andam a fazer.

A Manobra Militar

"...A resposta [ao levantamento] não reside em enviar mais tropas para a selva, mas nos corações e nas almas das pessoas..."

Sir Gerald Templer²⁷

24 Esta vontade manifestada pelo Presidente Karzai poderá não ser muito genuína visto poder relacionar-se com a necessidade de se aproximar dos líderes Pastuns, numa lógica meramente eleitoral, já que tem bastante a ganhar com isso. Pelo menos Karzai percebe que não pode governar o país sem, de um ou de outro modo, ter o apoio das comunidades Pastuns.

25 Apesar dos recursos à sua disposição, a estratégia de mediação saudita parece ter-se cingido ao estabelecimento de canais de comunicação entre as partes, não tendo a pretensão de se envolver noutras estratégias de mediação mais complexas.

26 Abdullah Anas permaneceu no Afeganistão entre 1983 e 1992. Ajudou a fundar o "Office of Services", organismo precursor da Al-Qaeda. Pertenceu ao círculo restrito de Osama Bin Laden tendo-se tornado mais tarde um dos principais chefes militares de Ahmed Massoud. Após renunciar ao sonho da *jihad* global foi-lhe concedido asilo político em Londres. Presentemente pertence aos órgãos dirigentes da FIS, o partido islamista argelino no exílio. Tinha o perfil ideal para ser um interlocutor aceite pelos talibãs.

27 Lapping, Brian, *End of Empire*, St. Martin's, New York, 1985, p. 224. O Marechal de Campo Sir Gerald Templer foi o Alto-Comissário Britânico na Malásia de Janeiro de 1952 a Maio de 1954.

Apesar do discurso baseado na *Comprehensive Approach*, de pouca utilidade na luta contra-subversiva, conforme foi atrás salientado, e nas três linhas de operações – segurança, governação e reconstrução e desenvolvimento – a actuação das forças internacionais tem-se pautado, com algumas excepções, pelo predomínio do paradigma da atrição.²⁸ Um flagrante que ilustra magistralmente este argumento é o emprego extensivo do poder aéreo, o qual tem causado um número incomportável de baixas civis. Os danos provocados por esta forma de emprego da força militar na imagem das forças internacionais junto da população foram tremendos, contribuindo significativamente para a sua alienação. Os insurrectos têm aproveitado estes erros mobilizando protestos públicos contra a presença das forças internacionais. A estes protestos juntam-se os das organizações de Direitos Humanos e da própria UNAMA contra esta forma de actuação.

Neste capítulo iremos averiguar como é que a nova estratégia se está a traduzir do ponto de vista da manobra militar. Vai manter ou alterar o paradigma da actuação? O *White Paper* é omissivo nesta matéria. Os principais contributos para compreender a nova abordagem militar encontram-se nas declarações das chefias militares, em especial do General David Petraeus, comandante do Comando Central dos EUA, e do General Stanley McChrystal, comandante da ISAF, um domínio onde houve algumas alterações, tanto no conteúdo e como no carácter autocrítico, admitindo-se os erros cometidos no passado. Contudo, uma análise rigorosa dos desenvolvimentos no âmbito da manobra militar deverá incluir um exame rigoroso das práticas, tendo sempre em conta dois aspectos principais: muito do que se pretende agora implementar no Afeganistão resulta da experiência contra-subversiva adquirida no Iraque; a importação de lições aprendidas, como seja o levantamento de milícias locais armadas, tinha já sido iniciada pelo General David McKiernan, o comandante da ISAF despedido pela Administração americana.

Foi comunicado que iriam ocorrer grandes mudanças na manobra militar. Apesar de muitos analistas estarem convictos que a substituição do General McKiernan se deveu mais a choques de personalidades do que propriamente a concepções estratégicas distintas,²⁹ esta foi publicamente justificada pela necessidade de introduzir

28 Uma excepção foi a actuação do contingente italiano no Vale de Surobi, no Comando Regional Cabul, 100 km a Leste de Cabul, no início de 2008, que produziu resultados fabulosos. Um dos seus maiores feitos foi terem conseguido convencer os líderes locais a assinar um documento em que manifestavam lealdade ao governo de Cabul. Uma experiência bem sucedida, pouco estudada e muito menos seguida.

29 As animosidades entre os dois generais são conhecidas e vêm desde a guerra no Iraque. Ao contrário daquilo que Stickings nos pretende fazer crer, a substituição de McKiernan por McChrystal não é o resultado de uma mudança dramática na estratégia americana ou se qui-

um novo pensamento e uma nova atitude. A nova equipa introduziu algumas mudanças na estrutura da ISAF no sentido da sua americanização. Criou-se mais um cargo de 2.º comandante para um general americano que ficou responsável pelas operações, relegando o outro 2.º comandante, cargo já existente na estrutura da ISAF e ocupado por um general britânico, para um papel marginal e irrelevante no processo da decisão.³⁰

Ciente dos erros do passado, o General McChrystal procura agora arrear caminho. Introduziu novos elementos no discurso enfatizando a necessidade de ganhar o apoio da população: "...nós temos de convencer as pessoas, e não matá-las. Eu tenho assistido à tentativa de extinguir este fogo com um martelo, e não funciona!..."³¹ Também novo no discurso é o reconhecimento das insuficiências de *intelligence*, tão crucial no combate contra-subversivo. Há a admissão de que o conhecimento que se tem dos grupos insurrectos é superficial e insuficiente. Essa falta de compreensão do modo de actuar dos talibãs gorou os esforços para contrariar a propaganda de descrédito dos EUA que aqueles têm conseguido levar a cabo.³² Esta *mea culpa* alarga-se à necessidade de um maior esforço para compreender a organização social afegã e o modo de obter a sua lealdade.³³

A manobra militar das forças internacionais enquadra-se, de uma forma geral, na teoria clássica da contra-subversão: forças de quadrícula e de intervenção (locais e gerais). A ausência de Estado faz com que a manutenção e o restabelecimento da ordem, que deveriam ser da responsabilidade primária das autoridades administrativas, tenha de ser geralmente feita pelas forças internacionais.³⁴ Cabe às forças de quadrícula viver com a população de modo a obter o seu consentimento e aceitação, proporcionar-lhe apoio socioeconómico ou psicossocial e garantir-lhe a sua segurança. À semelhança do Iraque, a nova liderança militar pretende fazer

sermos o resultado de um confronto entre duas concepções de fazer a guerra, entre uma "velha guarda" que pensa na guerra em termos convencionais e uma "nova guarda" orientada para os conflitos assimétricos e a luta contra-subversiva. Ver Stickings, Michael J.W., McKiernan, McChrystal, and Obama's new War in Afghanistan, <http://the-reaction.blogspot.com/2009/05/mckiernan-mchrystal-and-obamas-new-war.html>.

30 Foi nomeado para esta função o Tenente-General David Rodriguez que já tinha comandado a 82.ª Divisão pára-quedista no Afeganistão, em 2007/2008, sendo altamente considerado pelo trabalho efectuado no Comando Regional Leste.

31 Spiegel, Peter, *Commander Maps New Course in Afghan War*, Wall Street Journal, 12 Junho 2009. Tradução do autor.

32 Declarações de Richard Holbrooke, enviado especial americano para o Afeganistão e Paquistão, Burns, Robert, ISLAMABAD, Paquistão (AP).

33 Idem.

34 Há algumas excepções, como é o caso da segurança de Cabul onde a manutenção da ordem pública é da responsabilidade das forças afegãs.

sair os militares dos quartéis e colocá-los no meio da população, principalmente nos grandes centros populacionais, de forma a aumentar o sentimento de segurança entre a população e, simultaneamente, obter melhor *intelligence*, na tradição da doutrina clássica da luta contra-subversiva.³⁵ Mas isto não é novidade. Já era uma prática recorrente no Sul e no Leste do país, onde as instalações militares internacionais eram partilhadas com forças do Exército ou da Polícia afegã. Esta prática diferencia-se da empregue no Iraque no que respeita às milícias, iniciativa mais recente e de expressão reduzida. Apesar de se seguirem as prescrições doutrinárias, não se conseguiu ganhar a confiança dos habitantes, nem estabelecer um bom relacionamento com as comunidades locais.

A carência de tropas fazia com que os comandantes se sentissem tentados a levar a cabo operações de grande envergadura executadas por grandes unidades que concentravam grandes efectivos em pequenas frentes. Mas quando as tropas internacionais regressavam aos seus bastiões após as operações, não restava ninguém para proteger as populações dos combatentes insurrectos, ficando as mesmas indefesas e à mercê da sua sorte, sendo assim extremamente difícil obter a sua lealdade.³⁶ O dilema entre usar tropas em zonas remotas ou abandonar estas regiões para concentrar meios nas cidades e aldeias, de modo a proteger a população contra a intimidação dos talibãs, continua a dividir as chefias militares e políticas.

É razoável a relutância em empregar forças em zonas remotas, de importância estratégica reduzida onde seja difícil o governo exercer a sua autoridade ou desenvolver uma actividade económica.³⁷ Segundo o General McChrystal, não faz sentido colocar soldados em locais onde esse esforço não possa ser acompanhado por um nível de governação e desenvolvimento razoáveis. Mas há quem discorde desta medida argumentando que é errado abandonar as zonas rurais à acção dos insurrectos, que não é avisado retirar tropas das áreas mais remotas e inóspitas do Afeganistão profundo, porque apesar de aí viverem poucas pessoas,

35 No Iraque durante a *surge*, mais de 100.000 elementos das forças de segurança iraquianas e 100.000 milícias juntaram-se às forças americanas. Estes esforços conjugados geraram a força e os números necessários para confrontar os elementos subversivos. Mas o mais importante foi o modo como foram empregues, de acordo com os conceitos chave da contra-subversão. Ao movimentar as tropas de grandes bases operacionais, longe dos agregados populacionais, para pequenos quartéis junto das comunidades partilhadas com as forças locais, conseguiram ganhar a confiança da população e obter grandes dividendos, nomeadamente em termos de *intelligence*. Sob o guarda-chuva da segurança proporcionada pelo quartel local, os locais que rejeitaram os insurrectos passaram a denunciar os combatentes inimigos e os seus depósitos de armas.

36 Jaffe, Greg, *New Afghanistan Commander Will Review Troop Placements*, Washington Post (EUA), 16 Junho 2009.

37 Spiegel, Peter, op. cit.

os insurrectos usam-nas como refúgio para curar as feridas e preparar combates futuros.³⁸

A preocupação com a alienação da população causada pelas baixas civis, danos colaterais e insensibilidade cultural tem sido igualmente objecto de destaque no discurso da liderança militar americana. Nesta senda, o General McChrystal emitiu com pompa e circunstância mediática, a 6 de Julho de 2009, uma directiva táctica indicando aos seus comandantes subordinados como usar a força militar de modo a minimizar as baixas civis.³⁹ Mas também isto não é novidade. Os dois comandantes que o antecederam tinham igualmente emitido as suas directivas tácticas para minimizar os danos causados pelo emprego do poder aéreo.

À semelhança dos seus antecessores, McChrystal parece também não conseguir evitar as baixas civis. O tema sempre presente das baixas civis causadas pelos ataques aéreos, responsável por atritos entre o Presidente Karzai e as autoridades americanas, tem sido objecto de reavaliação discursiva. Mas segundo um relatório publicado pela unidade de Direitos Humanos da UNAMA, em Julho de 2009, o número de baixas civis continuou a aumentar durante o primeiro semestre de 2009, acompanhando a evolução e a intensidade dos combates entre as forças pro-governamentais e os rebeldes. Verificou-se, contudo, uma redução percentual significativa das baixas civis causadas pelas forças governamentais e internacionais, devido à alta prioridade colocada na sua diminuição. Apesar destes esforços, os ataques aéreos ainda continuam a ser a maior causa de mortes civis causadas pelas forças internacionais, durante os primeiros seis meses de 2009 com 40 incidentes, nos quais 200 civis perderam as vidas.⁴⁰

38 A abordagem do General McChrystal é muito contestada no seio do Exército americano. Há quem argumente o contrário. Isto é, ao manter os combatentes inimigos empenhados, combatendo as tropas americanas nos vales remotos, torna-se mais difícil atacar noutras regiões mais propícias ao desenvolvimento económico e ao progresso.

39 Convém recordar que esta medida não é inédita. Já outros comandantes da ISAF o tinham feito, exactamente com as mesmas motivações e os mesmos objectivos, mas provavelmente não o anunciaram de uma forma tão estridente.

40 A UNAMA registou a morte de 1.013 civis nos primeiros seis meses de 2009, um aumento de 24% quando comparado com o mesmo período em 2008. Segundo o relatório, tanto os elementos anti-governamentais como as forças pró-governo foram responsáveis pelo aumento das baixas civis. Contudo, foram mortos mais civis pela oposição do que pelas forças afegãs e internacionais. Entre Janeiro e Junho de 2009, 59% das mortes (595) foram causadas pelos rebeldes e 30.5% (310) pelas forças pro-governamentais. Isto significa uma alteração importante desde 2007 quando as primeiras eram responsáveis por 41% e as últimas por 46%. O relatório refere ainda que muitas das operações levadas a cabo pelo Governo afegão e os seus aliados resultaram igualmente no aumento da destruição de infra-estruturas, incluindo casas e bens essenciais à sobrevivência e manutenção das comunidades.

Quanto ao emprego das forças de intervenção, quer locais quer gerais, não se verificaram igualmente alterações de monta tanto do ponto de vista estratégico como tático. Continuou a caça aos chefes dos grupos rebeldes, tanto no Afeganistão como no Paquistão, apesar de estar razoavelmente provado que esta prática não contribui para desarticular a sua organização como, aliás, se tem verificado noutras contra-subversões, nomeadamente na Malásia, em que as consideráveis baixas infligidas aos insurrectos não lhes afectou a capacidade operacional.⁴¹

Como já referimos, a utilização de práticas bem sucedidas no Iraque já tinha sido iniciada no comando do General McKiernan. É disso exemplo a tão controversa decisão de promover a constituição de milícias de auto-protecção. Ainda é cedo para avaliar o impacto desta iniciativa, contudo a ideia não é inédita no Afeganistão pós talibã. A experiência já tinha sido posta em prática pela ISAF – a chamada força auxiliar de polícia – para ser abandonada pouco depois, por tal força se ter transformado em grupos predatórios que atacavam e intimidavam a população.

A operação levada a cabo na província de Helmand (Operação Khanjar ou "Golpe de Espada") em Julho de 2009, por sinal a maior operação das forças americanas desde o assalto a Fallujah, no Iraque, em 2004, pode fornecer-nos algumas pistas para reflexão. Os objectivos dessa ofensiva eram claros. No curto prazo, limpar os distritos em causa de insurrectos fazendo reverter para a posse do governo regiões de grande influência talibã, de modo a garantir uma ambiente favorável à realização de eleições nessas regiões, em 20 de Agosto de 2009. Como referiu Wardak, o Ministro da Defesa afegão, uma vez limpa a área, terá início o processo de registo dos eleitores.

O "Golpe de Espada" representa um tipo de operações que a doutrina desaconselha em conflitos desta natureza. Em guerras subversivas não se devem efectuar operações de grande envergadura com grandes unidades que concentrem grandes efectivos em pequenas frentes, mas um conjunto de pequenas operações dispersas por grandes áreas e devidamente coordenadas entre si.⁴²

Por terem sido muito poucos os combatentes talibãs mortos ou detidos, tendo em conta a envergadura da operação, e por não se ter identificado uma debandada em direcção ao Paquistão, cuja fronteira estava fortemente vigiada, torna-se legítimo interrogar até que ponto esta ofensiva pode, por um lado, representar uma derrota dos talibãs e, por outro, assegurar uma alteração qualitativa sustentável

41 Aliás, o afastamento dos antigos dirigentes, muitos deles líderes da oposição às tropas soviéticas, acabou por promover uma nova geração de dirigentes muito mais sectária e radical, e menos controlável pela Quetta Shura. São eles que agora imperam naquelas regiões.

42 EME, op. cit. Vol. I, p. VII.

do quadro de segurança na região. A informação disponível leva-nos a crer que a estrutura do movimento insurrecto não foi beliscada. A fraca resistência dos talibãs não significa que estes tenham sucumbido e que os ataques desferidos contra as forças internacionais tenham terminado. Retomar alguns distritos da província de Helmand não significa a derrota dos talibãs na região.⁴³

Sucesso tático, de curto prazo, não deve ser confundido com sucesso estratégico ou operacional. O grande desafio das contra-subversões não reside na capacidade das forças governamentais retomarem partes do território sob controlo dos grupos insurrectos, mas em manterem essa posse. A jurisdição do governo sobre a região só poderá ser assegurada se forem implementados programas de longo prazo contemplando uma presença permanente das forças nacionais, incluindo as de polícia. Naquela incluem-se igualmente as diversas instituições governamentais, nomeadamente as do poder judicial. Apesar de um discurso crítico sobre o passado, as decisões do General McChrystal não se afastam muito daquelas tomadas pelos seus antecessores.

Os soldados continuam a deslocar-se em viaturas blindadas com grande protecção transmitindo um sentimento demasiado defensivo e impossibilitando o contacto com a população.⁴⁴ As nomadizações, ou seja, a actuação discreta, durante algum tempo, em zonas afastadas das localidades onde se sabe ou se presume que existem elementos rebeldes, de forças muito móveis e de apreciável autonomia que numa constante actividade de patrulhamento procuram levar a cabo acções de combate de carácter limitado e o contacto com as populações, tão decisivas na acção contra-subversiva, parece que continuam a não se encontrar incluídas no catálogo de missões.

Uma análise compreensiva da manobra militar contra-subversiva tem de incluir necessariamente um exame do papel desempenhado pelas forças de polícia as quais, pela sua proximidade da população, desempenham um papel crucial no esforço integrado para separar a população dos insurrectos. A polícia deveria ter um papel importante na protecção das populações, o que não acontece. Os polícias devem ser amigos da população, sendo fundamental para o sucesso a existência de uma

43 Os insurrectos limitaram-se a utilizar as mesmas tácticas que os mujahedines usaram contra os soviéticos, isto é, evitar o confronto directo e frontal contra um inimigo mais poderoso que lhes seria fatal. As forças internacionais não encontraram combatentes porque uns deixaram a região em direcção ao Norte e ao Oeste, e outros esconderam as armas e misturaram-se com a população, à espera de melhores dias.

44 Os ingleses já tinham descoberto essa vulnerabilidade na Malásia. Em última análise, a táctica a ser empregue no Afeganistão não pode ser estabelecida pelas companhias seguradoras norte americanas.

relação de grande cumplicidade entre a polícia e a população. Mas a realidade é muito diferente daquilo que deveria ser. A população tem mais medo da polícia do que dos insurrectos.

A corrupção grassa nos quadros e a liderança é pobre, não conseguindo, de um modo geral, cumprir a sua missão principal de zelar pela segurança próxima da população. Algo tem sido feito para inverter esta situação e melhorar a sua capacidade, como é o caso do *Focused District Development*, mais conhecido por FDD, um programa de treino de oito semanas a que é submetida a totalidade do contingente policial de um distrito, em campos de treino fora da sua área de responsabilidade, qual se tornou uma das iniciativas mais bem sucedidas para melhorar o desempenho da polícia. Uma vez terminada esta formação regressam com formadores incorporados, que acompanham e orientam a sua actividade operacional.

Numa estratégia contra-subversiva baseada na abordagem indirecta a polícia desempenha um papel decisivo. Contudo, o levantamento da polícia tem sido e continua a ser relegado para segundo plano. A prevalência da lógica da aniquilação física dos insurrectos fez com que fosse dada prioridade à formação do exército em detrimento da polícia. Para além das declarações de circunstância em favor da necessidade de uma polícia mais capaz, não são visíveis alterações significativas que possam mudar esta prioridade. Como do antecedente, a manobra contra-subversiva continua assente na actuação cinética em detrimento da manobra indirecta.

A Manobra Psicológica e As Comunicações Estratégicas

Os especialistas na luta contra-subversiva dedicaram sempre uma atenção muito especial à acção psicológica sobre o adversário e sobre a população do território onde se desenrola a actividade contra-subversiva; e sobre esta última, para a tornar receptiva àquela acção, uma acção social eficaz que permita conservar ou reconquistar o seu apoio. Nos casos de sucesso, torna-se, por vezes, difícil distinguir entre manobra psicológica e manobra social, sendo mais adequado designá-las conjuntamente por manobra psicossocial.

Mais recentemente foi desenvolvido o conceito de Comunicações Estratégicas que, como o de *Comprehensive Approach*, não foi originalmente concebido para fazer face aos desafios da luta contra-subversiva. Não cabem no âmbito desta reflexão grandes considerações sobre a complexidade do conceito. Para familiarizar o leitor, diremos apenas que é uma função que integra todas as actividades não cinéticas, muito em particular as Informações Públicas, as Operações de Informação e as Operações Psicológicas e que, em última análise, tem por objectivo actuar no domínio

cognitivo afectando as percepções do público-alvo, neste caso não apenas do inimigo e da população no Teatro de Operações, como também da própria população e da população dos países aliados.

O *White Paper* sublinha a necessidade de desenvolver uma estratégia que impeça futuros ataques aos EUA e seus aliados – incluindo a população local –, por esta ordem,⁴⁵ e de contrariar as campanhas de informação dos terroristas. Refere ainda o *White Paper* que por isto ter ficado provado no Iraque, se deveria desenvolver no Afeganistão como primeira prioridade para melhorar a imagem dos EUA e dos restantes países contribuintes com tropas. O plano das comunicações estratégicas – incluindo media electrónica, telecomunicações e rádio – deveria considerar as melhores formas de contrariar a propaganda do inimigo.⁴⁶ A nomeação do Almirante Greg Smith para superintender aos assuntos das Comunicações Estratégicas é reveladora das preocupações nesta área.⁴⁷ Mas em abono da verdade, as preocupações com as comunicações estratégicas tiveram origem no tempo do General McKiernan. Quando assumiu o comando da ISAF levou consigo uma equipa de especialistas civis em comunicações estratégicas.

McChrystal afirmou quando tomou posse que os primeiros 18 meses iriam ser decisivos. Na ausência de progressos significativos corre-se o risco de se perder o apoio da sua opinião pública para o esforço de guerra, o que já vai acontecendo de uma forma expressiva nos EUA e nos principais países europeus contribuintes com tropas. Por isso, conforme referido no *White Paper*, as Comunicações Estratégicas devem dedicar-se prioritariamente às opiniões públicas dos EUA, aliados e depois... à população afegã. Ficam-nos grandes dúvidas se as Comunicações Estratégicas, um conceito *media e technology oriented* concebido com outras finalidades e para ser empregue noutros contextos sociais que não o da luta contra-subversiva, tendo como referência de utilização as sociedades desenvolvidas, serão o instrumento mais adequado para moldar as percepções dos diferentes grupos da sociedade afegã, nomeadamente das comunidades rurais, retrógradas e tradicionais da etnia Pastun. Para se ganhar a guerra no Afeganistão faz mais sentido utilizar instrumentos de comunicação adaptados às realidades de comunicação daquela sociedade. Para que a comunicação produza os efeitos desejados é necessário que integre os

45 Este comentário pertence ao autor.

46 Tradução de excertos do *White Paper* efectuadas pelo autor.

47 O Almirante Gregory J. Smith era o director das comunicações estratégicas no Comando Central Americano, e foi nomeado para as funções de director de comunicações e efeitos estratégicos tanto para as forças Americanas no Afeganistão como para a ISAF, de um modo semelhante ao que já tinha sido adoptado para o Iraque.

processos de comunicação utilizados no Afeganistão como, aliás, fazem os grupos insurrectos.

Não basta afirmar que é indispensável um novo pensamento e uma nova abordagem. Importa saber em que é que consiste exactamente esse novo pensamento. O conselho de sociólogos, antropólogos e psicólogos será seguramente mais adequado do que o de especialistas em marketing. Está por fazer o mapeamento humano da sociedade afegã, uma peça fundamental no processo de comunicação e de compreensão da imensa diversidade de redes de interacção social que constituem as sociedades. Alianças militares, igrejas, tribos, grupos de famílias, línguas comuns, cartéis da droga e por aí adiante são poderosas redes de interacção social que se torna necessário identificar, compreender o poder de cada uma, a sofisticação e a cumplicidade existente entre elas. A religião e as elites religiosas são outro assunto que foi e continua a ser negligenciado no âmbito da comunicação e, conseqüentemente, da acção psicológica. Se abordados de uma forma correcta, poderiam ser uma ajuda importante para separar os insurrectos da população.

Há que despende um grande esforço para se conseguir comunicar eficazmente com os afegãos. Os meios convencionais como a televisão e a imprensa apenas atingem uma pequena fracção da população (80% da qual é analfabeta). Por isso, uma campanha de comunicação assente nestes meios terá poucas probabilidades de ser bem sucedida. Para aumentar a nossa audiência, temos de compreender o alcance da comunicação tradicional, como seja, por exemplo, a comunicação cara-a-cara. Isto passa pelo contador de histórias, pelos poetas e cantores, pelo mullah e pela comunicação nos bazares onde se sente a intimidação dos insurrectos.⁴⁸ É preciso controlar a informação que circula nos bazares envolvendo os afegãos nessa tarefa, visto estarem mais habilitados para fazê-lo do que as forças estrangeiras.⁴⁹

Como prescrito na doutrina tradicional, os autóctones são os melhores instrumentos da luta contra-subversiva. Mas têm de ser empregues de modo adequado. A Polícia e o Exército afegãos deveriam desempenhar um papel decisivo na

48 O processo de comunicação deve combinar práticas tradicionais com modernas. Os insurrectos dão instruções aos poetas e aos cantores via internet sobre os temas e as mensagens que devem incluir nos seus poemas e canções.

49 A presença de soldados e polícias em uniforme nos sermões das 6.^a feiras - especialmente depois de serem acusados pelos talibãs de não serem muçulmanos -, ou a ajuda na lavoura ou noutras actividades quotidianas poderiam contribuir para aproximar estas duas instituições da população, especialmente a polícia. Estas actividades enquadram-se naquilo a que chamamos manobra social, psicológica ou psico-social, em contraponto com a designada reconstrução e desenvolvimento numa luta contra-subversiva. Insistimos no argumento de que acções deste tipo são mais eficazes para aproximar o governo da população do que as escolas que não funcionam e de que a população atrasada não sente a necessidade.

comunicação tradicional. Qualquer plano de comunicação que pretenda ser estrategicamente inovador terá obrigatoriamente de envolver os afegãos, muito em particular a Polícia e as Forças Armadas, e incorporar as técnicas da comunicação tradicional. Mas o processo de comunicação continua assente nas comunicações estratégicas, o qual é primariamente orientado para as opiniões públicas dos países ocidentais, relegando a população afegã para segundo plano. Recentemente, as forças americanas recorreram à utilização de redes sociais cibernautas (Facebook, Twitter e YouTube, por exemplo) para obter o apoio da população americana. Do nosso ponto de vista, faria mais sentido orientar os esforços para a concepção de produtos inovadores que permitissem captar o apoio da população afegã, já que sem o seu apoio não se ganha a guerra. Afinal, a população ainda continua a ser o centro de gravidade da acção contra-subversiva.⁵⁰ O que podemos verificar no domínio da Comunicação é uma maior atribuição de meios, não propriamente um pensamento ou uma prática nova.

Conclusões

Em finais de 2008, resultado da deterioração da situação militar, gerou-se no seio das elites políticas e militares ocidentais um largo consenso sobre a necessidade de uma nova estratégia que respondesse aos imensos desafios colocados pelo conflito afegão. Era urgente algo novo que pudesse reverter o desenrolar dos acontecimentos. É neste contexto de adversidade que a Administração Obama giza um plano para reverter uma situação estratégica desfavorável. A primeira alteração de fundo prende-se com o facto do conflito afegão se ter transformado na prioridade da política externa americana, o que se traduziu numa maior atribuição de recursos, não só militares como civis. A “surge” é militar e civil, tendo-se juntado a esse esforço várias instituições internacionais.⁵¹

A segunda mudança prende-se com a alteração do objectivo estratégico. Enquanto que a estratégia maximalista da Administração Bush assentava na presença prolongada de forças militares, em apoio de um governo que permitisse a concretização dos seus desígnios geoestratégicos mais ambiciosos naquela parcela do globo, a estratégia da Administração Obama baseia-se numa abordagem minimalista, isto é,

⁵⁰ E também da acção subversiva.

⁵¹ O Banco Mundial disponibilizou em Junho de 2009 uma linha de financiamento de mais de \$600 milhões para o Afeganistão, a ser implementada em três anos para tornar os sistemas governamentais mais eficazes e transparentes, e encorajar os investimentos do sector privado.

a derrota da Al-Qaida no Afeganistão e no Paquistão, procurando criar as condições para uma retirada.⁵² As negociações são pela primeira vez introduzidas no discurso político americano. Mas ao serem dirigidas para os “talibãs moderados”, devem ser encaradas como um procedimento tático que visa enfraquecer os diferentes grupos insurrectos e a sua base de apoio, e não negociações orientadas para a obtenção de uma solução política definitiva para o conflito. Na realidade não se trata de negociações mas de rendições, em tudo semelhantes aos programas já existentes e em vigor destinados a integrar socialmente combatentes que optem por depor as armas, facto que lhes retira uma grande dose de novidade. Não se atingiu ainda no Afeganistão uma situação de um impasse doloroso propícia a negociações bem sucedidas. Pelas razões aduzidas, o alcance daquela proposta deverá ser necessariamente reduzido.

Os restantes aspectos mencionados no *White Paper* não representam verdadeiramente uma nova abordagem. A nova estratégia para o Afeganistão é decalcada daquilo que se fez e está a fazer no Iraque. Isto é, criar uma situação militar favorável que possibilite negociar uma saída digna. Deve-se, no entanto, sublinhar que não são de agora os esforços para replicar no Afeganistão as lições aprendidas no Iraque. Já vinham sendo feitos do antecedente de uma forma sustentada. Por exemplo, o início do levantamento de milícias, igualmente à semelhança do que se fez no Iraque, teve lugar em finais de 2007, ainda durante o mandato do General David McKiernan.

O novo Plano passa ao lado das reticências conceptuais identificadas no texto e que tanto contribuíram para o actual impasse estratégico. Referimo-nos fundamentalmente à reconstrução e desenvolvimento e às questões organizacionais. O *White Paper* continua a referir-se à *Comprehensive Approach* e à Reconstrução e Desenvolvimento, termos próprios do *peacebuilding*, em vez de acção socioeconómica ou psicossocial, termos mais apropriados num contexto de luta contra-subversiva, não tendo presente nem incorporando as diferenças conceptuais existentes entre uma e outra coisa, nas suas diversas vertentes.

Salientámos a singularidade do empenhamento internacional no Afeganistão em que, pela primeira vez na história, a luta contra-subversiva é dirigida por organizações internacionais e não por um Estado, situação que é responsável por impasses extremamente difíceis de resolver. No entanto, esta questão ainda não foi identificada como problema. Há o reconhecimento dos efeitos – a impossibilidade endémica de coordenar, apesar de disfarçada por discursos apaziguadores – mas não há ainda

52 E daí designar-se por estratégia para o Afeganistão e Paquistão.

a compreensão das causas. Apesar de não estar mencionado no *White Paper*, o discurso dos responsáveis centrado na importância da população, na necessidade de a proteger, de ganhar as suas almas e os seus corações, sem ser novo assumiu agora uma maior visibilidade mediática. São muitas as declarações idênticas de antigos responsáveis da ISAF, para não dizer iguais ao presente discurso.

Ainda não está demonstrado que o discurso centrado na população vai corresponder a uma prática. Analisando casos concretos, como seja a ofensiva anglo-americana de Julho, no distrito de Helmand, verificamos que as forças internacionais continuam a pautar a sua actuação pelo paradigma da manobra directa e da atrição, em detrimento de uma abordagem indirecta em que prevaleça a lógica da alteração da vontade do povo. O grande esforço militar que se continua a empregar na caça aos chefes dos grupos insurrectos, assim como a prioridade colocada na expansão do exército em detrimento da polícia vêm, uma vez mais, reforçar o argumento de que a manobra contra-subversiva continua centrada na actuação cinética. A isto deverá acrescentar-se as baixas civis em resultado do recurso sistemático ao poder aéreo para colmatar as insuficiências em tropas. No terreno continua a dar-se demasiada ênfase ao uso da força, encontrando-se a manobra contra-subversiva demasiadamente dependente da utilização dos meios militares. Finalmente, o *White Paper* coloca ênfase nas Comunicações Estratégicas orientadas exclusivamente para práticas mediáticas de elevada componente tecnológica, tendo como alvo prioritário as opiniões públicas ocidentais. Do ponto de vista comunicacional, a população afegã e a comunicação tradicional – o instrumento de eleição para chegar às populações – são relegados para segundo plano. Ao contrário do título de um artigo de opinião publicado no *Wall Street Journal*, não se pode falar (ainda) da implementação de uma nova forma de guerra no Afeganistão.⁵³ Os motivos que justificavam uma mudança estratégica no passado continuam a permanecer válidos no presente.

Bibliografia

Akhund, Mullah Biradar, líder dos talibãs no Afeganistão, entrevista publicada em www.afghanislamicpress.com.

Branco, Carlos, *A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão*, in *Cadernos do IDN*, n.º 1, II Série, IDN, Lisboa, Dezembro de 2008.

53 Boot, Max, *General McChrystal's New Way of War*, *Wall Street Journal*, 17 Junho 2009.

- Chellaney, Brahma, *An Afghanistan 'Surge' Is a Losing Battle*, Wall Street Journal (EUA), 8 de Janeiro de 2009.
- EME, *O Exército na Guerra Subversiva*, EME, Lisboa, 1966. Vol. I, Generalidades; Vol. II, Operações contra Bandos Armados e Guerrilhas.
- Garcia, Francisco, *Descrição do Fenómeno Subversivo na Actualidade: A Estratégia da Contra-subversão. Contributos Nacionais*, in *Estratégia*, Vol. XVI, IPCE, 2007, Lisboa.
- Jaffe, Greg, *New Afghanistan Commander Will Review Troop Placements*, Washington Post (EUA), 16 Junho 2009.
- Nagl, John A., *Learning to Eat Soup with a Knife*, University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Resolução do Conselho de Segurança da ONU N.º 1806 (2008).
- Resolução do Conselho de Segurança da ONU N.º 1868 (2009).
- Shahzad, Syed Saleem, entrevista - *Holbrooke reaches out to Hekmatyar*, Asia Times Online, 10 de Abril de 2009.
- Spiegel, Peter, *Commander Maps New Course in Afghan War*, Wall Street Journal, 12 Junho 2009.
- Stickings, Michael J.W., McKiernan, McChrystal, and Obama's new War in Afghanistan em <http://the-reaction.blogspot.com/2009/05/mckiernan-mcchrystal-and-obamas-new-war.html>.
- Synovitz, Ron, Eurasia Insight, *Afghanistan: Al-Qaeda Bloggers' Sparring with Taliban Could Signal Key Differences*, 3 Dezembro 2008, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp031208.shtml>.
- Tamas, Andy, *Warriors and Nation Builders: Development and the Military in Afghanistan*, Canadian Defence Academy Press, Kingston, 2009.
- UNAMA, Human Rights Unit, *Afghanistan Mid Year Bulletin on Protection of Civilians in Armed Conflict*, Julho 2009.
- White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf.
- Wroughton, Lesley, *World Bank Approves New Afghanistan Aid Strategy*, 9 Junho 2009 <http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE5582OM20090609>.