

# AFEGANISTÃO

SHERARD COWPER-COLES BACK TO THE FUTURE MARK SEDWILL AFGHANISTAN: TRANSITION AND PARTNERSHIP THOMAS RUTTIG IS THE AFGHAN PEACE PROCESS REALLY IN SHAMBLES? ZAHIR TANIN TEN YEARS OF THE UNITED NATIONS IN AFGHANISTAN WILLIAM B. CALDWELL, IV TRANSITION IN AFGHANISTAN THROUGH AN ENDURING AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCE CARLOS MARTINS BRANCO AFGHANISTAN AND THE BATTLE FOR THE CONTROL OF PUBLIC PERCEPTIONS GRETCHEN PETERS THE TALIBAN AND ORGANIZED CRIME DOMINGOS RODRIGUES AS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO AFEGANISTÃO OCTÁVIO RAMOS VIEIRA A AJUDA HUMANITÁRIA NO AFEGANISTÃO CARLOS SANTOS PEREIRA DEZ ANOS DE GUERRA NO AFEGANISTÃO

# AFEGANISTÃO

SHERARD COWPER-COLES BACK TO THE FUTURE MARK SEDWILL AFGHANISTAN: TRANSITION AND PARTNERSHIP THOMAS RUTTIG IS THE AFGHAN PEACE PROCESS REALLY IN SHAMBLES? ZAHIR TANIN TEN YEARS OF THE UNITED NATIONS IN AFGHANISTAN WILLIAM B. CALDWELL, IV TRANSITION IN AFGHANISTAN THROUGH AN ENDURING AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCE CARLOS MARTINS BRANCO AFGHANISTAN AND THE BATTLE FOR THE CONTROL OF PUBLIC PERCEPTIONS GRETCHEN PETERS THE TALIBAN AND ORGANIZED CRIME DOMINGOS RODRIGUES AS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NO AFEGANISTÃO OCTÁVIO RAMOS VIEIRA A AJUDA HUMANITÁRIA NO AFEGANISTÃO CARLOS SANTOS PEREIRA DEZ ANOS DE GUERRA NO AFEGANISTÃO

## NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

---

### *Director*

Vitor Rodrigues Viana

---

### *Coordenador Editorial*

Alexandre Carriço

---

### *Conselho Editorial*

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

---

### *Conselho Consultivo*

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

---

### *Conselho Consultivo Internacional*

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

---

### *Anteriores Coordenadores Editoriais*

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

---

### *Núcleo de Edições*

Cristina Cardoso e António Baranita

### *Colaboração*

Lúisa Nunes

### *Capa*

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### *Normas de Colaboração e Assinaturas*

Consultar final da revista

---

### *Propriedade e Edição*

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

### *Composição, Impressão e Distribuição*

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40 Fax: 21 849 20 61

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1000 exemplares

Anotado na ERC

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

<b>Editorial</b>	5
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
<b>Afeganistão</b>	
Back to the Future	11
<i>Sherard Cowper-Coles</i>	
Afghanistan: Transition and Partnership	19
<i>Mark Sedwill</i>	
Is the Afghan Peace Process Really in Shambles?	31
<i>Thomas Ruttig</i>	
Ten Years of the United Nations in Afghanistan: A Closer Look at Recent History and a Glimpse into what Lies Ahead	55
<i>Zahir Tanin</i>	
Transition in Afghanistan through an Enduring Afghan National Security Force	69
<i>William B. Caldwell, IV</i>	
Afghanistan and the Battle for the Control of Public Perceptions: Understanding the Insurgents' "Strategic Communications" Campaign	83
<i>Carlos Martins Branco</i>	
The Taliban and Organized Crime	105
<i>Gretchen Peters</i>	
As Forças Armadas Portuguesas no Afeganistão	131
<i>Domingos Rodrigues</i>	
A Ajuda Humanitária no Afeganistão	157
<i>Octávio Ramos Vieira</i>	
Dez Anos de Guerra no Afeganistão	179
<i>Carlos Santos Pereira</i>	

**Extra Dossiê**

Comparando os Dois “Grandes Jogos”: Será o “Novo Grande Jogo” um Conceito Válido? <i>Paulo Duarte</i>	219
Espaço e Território: As Terras e os Homens na Evolução das Dinâmicas Soberanistas <i>Victor Marques dos Santos</i>	245
A Guerra Colonial e a Descolonização vistas pelas Sondagens de Opinião (1973-2004) <i>Carlos Maurício</i>	267

Após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, em Nova Iorque e Washington, muitos analistas e comentadores anunciaram o nascer de uma nova Era nas relações internacionais. Talvez os atentados não tenham provocado mudanças estruturantes no sistema internacional, sendo antes reflexo de ameaças e riscos cujos contornos já se vinham desenhando desde o fim da Guerra Fria.

Ainda assim, acabaram por adiar, pelo menos em mais de uma década, a concretização da vontade explicitada logo em 2000, pela diplomacia americana, em regressar a uma maior contenção em matéria de intervenções militares. Com a doutrina da “guerra ao terrorismo”, o mandato da administração Bush acabou por ficar marcado por duas guerras, a primeira das quais teve início há dez anos no Afeganistão.

Após o 11 de Setembro, o Afeganistão tornou-se, de facto, uma questão crucial para a segurança internacional. Foi, e é ainda, o maior desafio da Aliança Atlântica, que realizou, neste cenário, a sua primeira grande missão fora da sua área de intervenção tradicional. O mandato que as Nações Unidas deram e que a NATO procurou executar era claro e remetia-nos para o objectivo político de tornar o Afeganistão um Estado seguro, próspero e democrático, dirigido por uma liderança afegã responsável e capaz de proteger, estabilizar e desenvolver o país, com base nos princípios da boa governação.

Mas a missão da NATO no Afeganistão era, à partida, uma missão difícil. Difícil pela complexidade do teatro de operações; porque envolve um elevado nível de risco; pela natureza atípica do inimigo; e difícil porque, sendo uma missão militar, era justamente uma missão cujo objectivo último seria o apoio à construção de um Estado, em todas as suas dimensões, que pudesse responder às necessidades dos seus cidadãos através de instituições sólidas e democráticas.

Dez anos depois, e com a redução progressiva dos contingentes militares em pano de fundo, a revista *Nação e Defesa* considerou que tinha chegado o momento de dedicar um número temático ao conflito afegão, com o intuito de efectuar um balanço crítico e um ponto de situação plural.

Graças a contributos de diplomatas, militares e académicos com experiência no terreno, são analisados os sucessos obtidos e os obstáculos por ultrapassar pelo

---

governo em Cabul e pela coligação internacional, ao mesmo tempo que se elencam os desafios à segurança e desenvolvimento do país após a retirada das forças militares da coligação, previsivelmente a partir de 2014.

Nas diversas análises é patente uma certa ambivalência quanto aos resultados alcançados e quanto ao futuro do Afeganistão. Ainda que a maioria dos autores reconheça os significativos progressos registados em termos de segurança e desenvolvimento humano face à situação que se observava em 2001 sob a liderança *Taliban*, existe um grau assinalável de cepticismo quanto ao futuro do país e à legitimidade e capacidade do actual sistema de governo em subsistir sem o apoio ocidental (para não falar do apoio paquistanês).

Os desafios que se colocam aos países da coligação – da qual Portugal faz parte –, ao Afeganistão e aos países vizinhos são inúmeros e multifacetados, mas podem ser sintetizados em cinco grandes vertentes.

A primeira está associada à definição e prossecução dos interesses norte-americanos para a região. A guerra no Afeganistão foi uma das facetas mais palpáveis da guerra contra o terrorismo e do empenhamento dos EUA em eliminarem a liderança e a estrutura operacional local e regional da *Al Qaeda*, justificando sucessivos incrementos do número de forças militares no terreno, que culminaram recentemente com os sucessos obtidos na eliminação de Osama bin Laden e alguns dos líderes mais carismáticos da organização terrorista.

A segunda vertente resulta dos consideráveis custos humanos e materiais da condução da guerra neste teatro de operações particularmente exigente. As perdas em vidas humanas entre militares e civis ocidentais, afegãos e paquistaneses, e o impacto em termos económicos tem sido assinalável – mais agravado pela crise financeira que afecta a maioria dos países da coligação – e está bem documentado em vários estudos independentes publicados. Estes custos têm tido como efeito uma redução do apoio por parte da opinião pública dos países directamente envolvidos à permanência da presença militar no Afeganistão, sendo mesmo apontados por alguns como factores explicativos da erosão do poder económico dos Estados Unidos da América ao longo da última década.

Terceira vertente. Os avanços alcançados pelos *Taliban* e pela *Al Qaeda* entre 2005 e 2009 sofreram desde então uma série de desaires. Esses progressos estão actualmente sob grande pressão, havendo notícias de que estão em curso processos negociais entre os Estados Unidos, o Paquistão, o governo afegão e membros de duas das três estruturas operacionais dos *Taliban*: a facção *Gulbuddin Hekmatyar Hezb-i-Islami* e a rede *Haqqani*.

A quarta vertente está associada às fraquezas e vulnerabilidades do governo afegão liderado por Hamid Karzai, que se encontra consideravelmente mais fra-

gilizado, menos capaz e credível aos olhos da população do que em 2005. Trata-se de uma sintomatologia diagnosticada em vários relatórios da ONU, da NATO e de *think tanks* e organizações não-governamentais. A polícia afegã padece de vulnerabilidades significativas em termos operacionais, apesar da enorme melhoria obtida através do *mentoring* da NATO; os ministérios têm sido ineficientes; recorrentemente são denunciados casos de corrupção governamental; e o narcotráfico aumentou significativamente nos últimos três anos, representando quase um terço da economia oficial do país, o que gera recursos financeiros significativos para os *Taliban*.

Por último, e como atestam várias sondagens, a população afegã em geral está cansada da guerra e da presença de forças militares estrangeiras, ainda que veja com muito maior desprezo não apenas os *Taliban* mas também o governo central e os seus parceiros. No entanto, as suas perspectivas quanto a uma maior segurança e desenvolvimento após a retirada da coligação são marcadas por um acentuado pessimismo, reflexo de que mesmo assim “optam pelo menor dos males”.

Em suma, o futuro do Afeganistão está em aberto e voltará, com grande probabilidade, a ser tema na *Nação e Defesa*.

Para além dos artigos temáticos sobre o Afeganistão, o presente número incorpora ainda uma análise comparativa entre o *Great Game* e o *New Great Game* – num estudo que aborda intersecções geoestratégicas com as actuais dinâmicas de segurança afegã –, uma reflexão crítica sobre a evolução e os desafios associados às novas dinâmicas de segurança sobre a dimensão tradicional de soberania dos Estados: o seu espaço e o seu território, e uma incursão analítica sobre as sondagens à opinião pública, realizadas em Portugal entre 1973 e 2004, onde a política ultramarina, o fim da guerra colonial e a descolonização foram tema.

Vítor Rodrigues Viana



Afeganistão



# Back to the Future\*

## Sherard Cowper-Coles

Former British diplomat. From 15 May 2007 until April 2009 served as ambassador to Afghanistan in Kabul. From 2009 to 2010 was appointed as the Foreign Secretary's Special Representative to Afghanistan and Pakistan. After retirement, in 2011 he became BAE Systems' international business development director, focusing on the Middle East and south-east Asia". He is the author of the book "Cables from Kabul: The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign".

### Resumo

#### Retorno ao Futuro

É inquestionável o facto de o Ocidente ter decidido intervir militarmente no Afeganistão em Outubro de 2001 sem ter uma ideia clara sobre as consequências de tal decisão, bem como poderia mais tarde vir a retirar-se deste teatro de operações. Sem se aperceber, o Ocidente envolveu-se num conflito multidimensional e com múltiplos actores que se digladiam entre si há várias décadas.

Este é um conflito que coloca em confronto várias forças políticas afegãs, o Islão com o secularismo, a tradição com a modernidade, as cidades com as zonas rurais, os Sunitas com os Xiítas, os camponeses com os nómadas, os Pashtuns com os Tadjiques, os Uzbeques com os Hazaras. O conflito irá continuar a não ser que estas diádes dialécticas sejam resolvidas, bem como as relações do Afeganistão com os países vizinhos, através de um processo ambicioso e continuado assente num modelo tipo *jirga* que envolva as dimensões internas e externas do país e que seja patrocinado pelos Estados Unidos e pelas Nações Unidas e apoiado pelos cinco Membros Permanentes do seu Conselho de Segurança (EUA, Rússia, China, França e Grã-Bretanha), pela NATO, pela União Europeia e pelos restantes actores regionais.

### Abstract

*It is unarguable that the West got into Afghanistan in October 2001 without a clear idea either of what it was getting into or of how it was going to get out. Without realising it, the West became involved in a multi-player, multi-dimensional, multi-decade civil conflict, the origins of which go back many years. It is an unresolved struggle, over the nature of the Afghan polity, between Islam and secularism, tradition and modernism, town and country, Sunni and Shia, farmer and nomad, Pashtun and Tajik, Uzbek and Hazara.*

*Unless and until those problems, and Afghanistan's relations with its neighbours and near neighbours, are addressed through an ambitious and continuing jirga-like process, internal and external, sponsored by the US and the UN, supported by the Permanent Five Members of the UN Security Council (the US, Russia, China, France and Britain), NATO and the EU, and engaging all regional players, conflict will continue*

---

\* This article is an edited extract from the author's latest book "Cables from Kabul: The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign", published in May 2011 by Harper Collins Ome.



'Tell me, how does this end?' the then Major General Petraeus of the 101<sup>st</sup> Airborne Division is said to have asked a *Washington Post* reporter in Iraq in the summer of 2003. From June 2010, when he succeeded his former subordinate, Stan McChrystal, as ISAF commander, until July 2011, General David Petraeus, more than any other individual, was in charge of deciding how this latest Afghan war ended.

Petraeus made major changes in the pace and direction of the war. As the press reported, he authorised, indeed encouraged, more violence, lifting the limits McChrystal had placed on the use of airpower and on ISAF rules of engagement. He ordered a quantum leap in the number of Special Forces strikes against *Taliban* commanders and boasted regularly of a rising body count. He launched a programme to establish local militias and apparently set aside American qualms about working with some of Afghanistan's most unsavoury warlords. More positively, he made more money available for reintegrating *Taliban* fighters. He went to great lengths to convince American politicians and press that ISAF was breaking the momentum of the insurgency and was therefore succeeding. He also tried to lower expectations, by playing down the start of the withdrawal of American troops in July 2011, focusing instead on 2014.

In her Richard Holbrooke Memorial Address in February 2011, Mrs. Hillary Clinton promised a new diplomatic surge to accompany the military and civilian surges launched by the Obama Administration two years earlier.

Linking the *Taliban* with *Al Qaeda* as part of a single 'syndicate of terror', the Secretary of State warned them that they could not wait America out and could not defeat America. But, if they broke with *Al Qaeda*, renounced violence and agreed to abide by the Afghan constitution, then they could join an Afghan-led process of reconciliation and be allowed to take part in the political life of Afghanistan.

The military surge had blunted the momentum of the insurgency. Province by province, between now and the end of 2014, NATO forces would withdraw, and Afghanistan would take responsibility for its own security, in a 'responsible' transition. The civilian surge had bolstered the government of Afghanistan, by tripling (to 1,100) the number of American development experts on the ground in Afghanistan; and it was giving the *Taliban* the economic and social incentives for participating in political life. The third leg - the diplomatic surge - would support an Afghan-led process of reconciliation within Afghanistan, and engage Pakistan and all Afghanistan's other neighbours and near neighbours behind that process. America would insist that the human rights of all Afghans, including women and minorities, were protected in this process.

---

Admirable though most of these sentiments are, three and a half years is not time enough to create across Afghanistan reasonably clean, credible and inclusive institutions with both the capacity and the will to secure and govern, on a sustainable basis, the vast areas of the country and of its national life in the grip of insurgency or criminal anarchy.

Nor can one help asking whether Obama's America is up for the challenge of driving such a process forward with all the political and diplomatic resources such a strategy would require. In many respects, it was the speech Mrs Clinton should have made two years earlier. If only General McChrystal had been right when in February 2010 he promised the people of Marjah in Helmand that ISAF could deliver 'government in a box'.

Certainly, thanks to General Petraeus's tactics, the *Taliban* took a hammering and pulled back into their sanctuaries within Afghanistan and across the border in Pakistan. Undoubtedly, some of them are more willing to parley. But the chances of acceptable governance filling, in any lasting way, the spaces being created by those tactics are not good. Such a military-focused approach risks making Afghanistan safe not for better governance, but for the warlords and narco-mafias whom the *Taliban* originally targeted when they took power in the mid-1990s. Once again, the poor Afghan people – the population whom McChrystal rightly spoke of protecting – could be the losers.

Acts of anti-state terrorism, even on the obscene scale of 9/11, seldom in themselves do significant objective damage to the interests of their target state. But real harm can be done when, as the terrorists hope, the attacked state is provoked into an irrationally disproportionate reaction, doing in the longer run far more damage to that state's interests than the original terrorist attack. In the late 1940s, the US diplomat George Kennan devised the doctrine of containment, precisely because he feared such an irrational overreaction by the great democracy he served, to another perceived threat, that from Soviet Russia. I guess that Kennan would have been appalled by Bush's reaction to the 9/11 atrocities: he would, I am sure, have wondered how any sensible statesman could declare war on 'terror', any more than he could declare war on evil or on war itself.

When, in earlier centuries, empires, such as those of Rome, Russia or Britain, were attacked from ungoverned territory across the imperial frontier, they reacted generally in one of three ways: they launched a punitive expedition to deter and punish those responsible for the offence, and withdrew as quickly as possible; or they established a client kingdom in the offending territory; or, very much third best, they annexed the offending territory and brought it within the imperial *limes*.

For an America wounded and vengeful in the aftermath of the 9/11 attacks, Afghanistan was just such a troublesome territory, abutting the American empire's mental frontier. Somehow, the source of the attack had to be dealt with, and those directly and indirectly responsible punished, swiftly and violently. What followed has been an uneasy transition from the first option - an in-and-out punitive expedition - to the second - trying to establish a reliable client state, by means of a dysfunctional multinational mandate.

The enterprise has proved to be a model of how not to go about such things, breaking all the rules of grand strategy: getting in without having any real idea of how to get out; almost wilful misdiagnosis of the nature of the challenges; continually changing objectives, and no coherent or consistent plan; mission creep on an heroic scale; disunity of political and military command, also on an heroic scale; diversion of attention and resources (to Iraq) at a critical stage in the adventure; poor choice of local allies, who rapidly became more of a problem than a solution; unwillingness to co-opt the neighbours into the project, and thus address the mission-critical problem of external sanctuary and support; military advice, long on institutional self-interest, but woefully short on serious objective analysis of the problems of pacifying a broken country with largely non-existent institutions of government and security; weak political leadership, notably in subjecting to proper scrutiny militarily heavy approaches, and in explaining to increasingly, and now decisively, sceptical domestic press and public the benefits of expending so much treasure and blood. As Sir Rodric Braithwaite suggested in his book *Afgantsy*, without ever saying so explicitly, the parallels with the tragedy of Soviet Russia's failed attempt to stabilise Afghanistan are too many and too close for comfort.

Most tragically of all, intervening in Afghanistan in such haste in 2001 may not have been necessary, any more than Britain should have attacked the Irish Republic in the wake of an IRA bombing on the English mainland. In October 2001 the *Taliban* convened in Kandahar a great *jirga* to decide how to respond to American demands that *Osama bin Laden* and those responsible for the 9/11 attacks be handed over. Some of those present believe that, given a bit more patience and pressure, the majority would gradually have swung in favour of expelling those Arabs and other foreigners who had abused Pashtun hospitality by orchestrating the 9/11 attacks from Afghan territory.

Whatever the truth of that claim, it is unarguable that the West got into Afghanistan in October 2001 without a clear idea either of what it was getting into or of how it was going to get out. Without realising it, we have become involved in a multi-player, multi-dimensional, multi-decade civil conflict, the origins of which

---

go back many years. It is an unresolved struggle, over the nature of the Afghan polity, between Islam and secularism, tradition and modernism, town and country, Sunni and Shia, farmer and nomad, Pashtun and Tajik, Uzbek and Hazara. Unless and until those problems, and Afghanistan's relations with its neighbours and near neighbours, are addressed through an ambitious and continuing *jirga*-like process, internal and external, sponsored by the US and the UN, supported by the Permanent Five Members of the UN Security Council (the US, Russia, China, France and Britain), NATO and the EU, and engaging all regional players, conflict will continue. To have any chance of succeeding, such a process will need sustained and vigorous diplomatic engagement by the United States, from the President and Secretary of State down. In particular, America will need itself to talk to all the internal and external parties to the conflict, including the *Taliban*.

Better late than never, in March 2011, Lakhdar Brahimi and the distinguished retired US diplomat, Tom Pickering, recommended just such approach: that the US should promote a negotiated political settlement, involving all the internal and external parties to the conflict. In pursuing a peace settlement, we will need to accept, as we are already having to do, that often it may be better to let the Afghans themselves do a job badly than for us to do it for them. Even if the Afghan way may be less effective, and more corrupt and inefficient, than the Western way, it may be wiser to let the Afghans make their own mistakes, and learn from them. However imperfect the results of such a process, they may last longer than attempts by outsiders to buck the Afghan market.

If, as is quite likely, the results of the three American surges – military, civilian and diplomatic – are ambiguous, our troops will still leave the Afghan battlefield. Our taxes will still subsidise, and the civilian apostles of stabilisation still support, whatever Afghan state we leave behind. But, as the House of Commons Foreign Affairs Committee pointed out in its report of March 2011, calling for a political surge, unless we somehow in the next three years engineer a sustainable Afghan political settlement, we risk finding that we get out, militarily, only to have to get back in, perhaps several decades from now, and in another form. If that happens, our present sacrifice may have been largely in vain.

The killing of *Osama bin Laden* on 2 May 2011 by US Special Forces changed everything and nothing. On the one hand, it brought to an end a man-hunt that had lasted nearly a decade, had caused America to invade and occupy two Muslim lands, and had cost America alone some \$2,000 bn. It exposed, in compelling fashion, the dual nature of Pakistan's relationships, with America, with terrorism, and with the truth. It showed how the war in Afghanistan had indeed been, in Richard Holbrooke's words, against "the wrong enemy in the wrong country". And it gave

Obama, running for re-election in 2012, the arguments he needed to bring the boys back home faster than his generals wanted. Most important, it offered an opportunity to begin healing the wounds of 9/11, and for a fresh start in the relationship between America and Islam.

And yet in another sense what many Muslims saw as a revenge killing changed little.

The Arab Spring of 2011 had shown how irrelevant *Al Qaeda* and its leader already were. The reasons for Muslim antipathy towards America, focused mainly on its one-sided approach to Israel/Palestine, remained. Islamic terrorism would continue, some of it perhaps inspired by bin Laden's "martyrdom" and still bearing the AQ brand. The difficulties of extracting ourselves from Afghanistan any time soon while leaving behind an acceptable and enduring state able and willing to secure and govern its own territory were as great as ever. The unremitting pressures of US domestic politics would still limit the American Republic's ability to do the right thing abroad, in this case pressing hard and from the highest level for political settlements in and around Afghanistan, and between Israel and Palestine.

But none of that meant that, with his new diplomatic A team in place, an American President who had always understood the realities better than most wouldn't give it his best shot, within the limits of the politically possible. As Walter Cronkite had pointed out for another war in another century, only thus could there be peace with honour. Only thus could we turn the temporary and local gains made at such cost by the military into long-term strategic success.

And only thus could we look in the eye the widows and orphans, and the wounded, and the eager recruits, and the sceptical veterans of several tours in the Pathan badlands, and with a clear conscience assure them that the sacrifice had been worthwhile, that in Afghanistan "*Dulce et decorum est pro patria mori*".



# Afghanistan: Transition and Partnership\*

Mark Sedwill

*Ambassador. Was the NATO Senior Civilian Representative in Afghanistan from January 2010 until April 2011 and prior to that he served as the UK's Ambassador to Afghanistan. He is now the UK's Special Representative to Afghanistan and Pakistan.*

## Resumo

### Afeganistão: Transição e Parceria

Os pontos de viragem raramente são aparentes à época, por mais inevitáveis que eles possam parecer aos historiadores. Desconhece-se se o ponto de viragem no Afeganistão já passou, mas o progresso efectuado em 2010 e 2011 deu-nos a oportunidade de persistir neste esforço e levá-lo a bom termo. Ainda que exista um longo e árduo caminho a percorrer, se continuarmos determinados esse caminho conduzirá a um Afeganistão mais estável e a um mundo mais seguro objectivos pelos quais muitos sacrificaram tanto.

## Abstract

*Turning points are rarely apparent at the time, however inevitable they seem to historians. It is unknown whether the turning point in Afghanistan has passed, but the progress made in 2010 into 2011 has provided the opportunity to see this effort through to a successful conclusion. While there will still be a long hard road ahead, by remaining resolute, that road will lead to the stable Afghanistan and safer world for which so many have sacrificed so much.*

---

\* This article is based on a speech made by the author to the Asia Society in New York in March 2011.



## Regaining the Initiative

2009 was a tough year. Security, which we had seen worsen over several years, continued to deteriorate. The insurgents gained momentum, deepened their grip in the south and east and spread into the north and west. They regenerated during the winter months in their sanctuaries in the lawless border areas of Pakistan. Governance had stalled. The controversial 2009 presidential election was internally divisive and damaged trust between the international community and the Afghan political leadership.

The Commander of the International Security Assistance Force (ISAF) at the time, General Stanley McChrystal, described the situation in his major review as “serious and deteriorating” and warned of campaign failure. Public support across the Alliance was eroding fast. Despite a doubling of US forces, President Obama’s West Point speech in December 2009 was widely interpreted as signaling for the exit, beginning in the summer of 2011. Several Alliance leaders were pressing publicly for reconciliation with moderate *Taliban* as an alternative to – rather than a component of – a successful campaign. It was clear that 2010 was not only going to be a pivotal year, but the last opportunity to re-boot the campaign.

## Security

The effort to regain the initiative started in central Helmand in March 2010, when the military surge was just beginning. Operation Moshtarak or “Together” in Dari – the first truly partnered major offensive – led to the genuinely iconic moment of liberating the derelict town of Marjah. *Taliban* control of this town was so complete that their flag was flying over the district centre. The people were traumatized, not so much by the repressive but orderly *Taliban*, but rather by years of suffering under a brutal and predatory police force led by local tribal warlords, who ran the drugs trade and could buy influence in Kabul. At a *shura* meeting with President Karzai a few weeks after the initial clearing operation, the people warned that they would take up arms and invite the *Taliban* back if that police force returned. It was a pivotal moment. As President Karzai said afterwards, in areas like Marjah, people preferred the *Taliban* to his government and regarded him as a puppet: a point he was to repeat publicly and which has affected his political outlook since.

By March 2011, Marjah had been transformed: a bustling market, a proper road, street lights, schools and clinics opening, wheat rather than poppy in the fields, a

newly elected district council and a locally recruited police force within the formal institution of the Afghan security forces. People in the market explained that, while they appreciated schools, clinics and roads, their allegiance was determined by the core functions of the state: security and the rule of law provided by accountable institutions; this is a crucial lesson.

When General David Petraeus took over as COMISAF in the summer of 2011, the campaign moved to Kandahar. The insurgents were cleared from the key districts to the west of the city – the birthplace of Mullah Omar and thus the cradle of the *Taliban*. Kandahar is critical: as most Afghans will tell you, if you hold Kandahar and Kabul, you hold Afghanistan. Kabul was calm throughout 2010, primarily because of the intense tempo of intelligence-led and partnered Special Forces operations against the networks which target the capital: notably the *Haqqanis* from their base in North Waziristan. Elsewhere, the insurgency's momentum was halted.

For the first time, Afghan security forces outnumbered international forces in the Kandahar operations. They truly led much of the fighting, for which the NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A) deserves real credit. In NTM-A's first year, the Afghan security forces exceeded their growth targets. Additionally, NTM-A implemented new programmes to raise quality and institutional capability and sharply improved training effectiveness.

However, progress was not just due to bigger and better Afghan and international forces. In Gizab district, on the borders of Daykundi and Uruzgan provinces, the locals expelled the *Taliban* and kept them out with help from the village stability teams run by US Special Forces – small groups of soldiers who live and operate among the people. This was perhaps the best example of one of the most important innovations of 2010: the Afghan Local Police, or ALP. For the same reason that it took months of effort to gain the people's confidence in Marjah, in the contested rural areas, Afghans want to be secured by locals and policed by outsiders. And initiatives like this pass the most important test: they are Afghan-authentic. As Lawrence of Arabia said a century ago: "It is their country, their way and our time is short".

This impressive progress came at a high cost. 2010 was the bloodiest year for the Alliance and for Afghan civilians. Several thousand Afghan civilians were killed, most by the indiscriminate violence of improvised explosive devices (IEDs) laid by the insurgents. Roadside bombs particularly threatened children. For its part, ISAF stepped up its efforts to avoid ISAF-caused civilian casualties. For ISAF, one civilian casualty is one too many. Despite doubling the number of forces and the operational tempo, the United Nations recorded that ISAF had reduced ISAF-caused civilian casualties by a quarter. The effort continues.

## Governance and Development

Although inevitably the focus is on security, most Afghans are also preoccupied with poverty. Infant mortality is staggering: one in five children die before their fifth birthday, not through violence, but because of bad water and bad air. Diarrheal diseases are responsible for almost a third of Afghan infant deaths and respiratory diseases for over a quarter. Despite dramatic improvements in access to healthcare and education, Afghanistan is unfortunately likely to remain a poor and underdeveloped country for many years to come. However, if in 2015, the international community is talking not about violence, security and troop numbers, but about poverty, healthcare and development, then it will finally be talking about the issues which affect most Afghans the majority of the time.

Governance remains just as challenging. Afghanistan is lodged at the bottom of the Transparency International corruption perceptions index; civil service capability is weak, the rule of law is absent or predatory in many areas, many district posts are vacant and half the district governors lack offices, transport, facilities or staff. There have been improvements, however: several of the key ministers have made progress against corruption and in building administrative capacity. Notably, cleaning up the notorious customs service has also strengthened government revenues.

President Karzai has dissolved private security companies associated with members of the government or their families. Raising police salaries above subsistence levels has helped combat corruption. The economic highlight of 2010 was the unearthing of Afghanistan's extraordinary and diverse mineral wealth. While the opportunities are obvious, the risks mustn't be ignored: without effective efforts to forestall corruption, this too could become a source of conflict. Fortunately, one of the most effective ministers is in charge of this portfolio.

Arguably, 2010's worst moment was the Kabul Bank crisis which brought the Afghan financial system to the brink of collapse. Afghanistan's largest bank handles the salaries of most Afghan public servants, including the security forces. In effect, the bank had been turned into a pyramid scheme at the expense of the millions of small depositors who had entrusted it with their savings.

The International Monetary Fund has demanded a credible plan to recover assets and restructure the bank in order to approve the next IMF programme, which itself is necessary for other multilateral and bilateral donors to continue funding the Afghan government. This is vital to maintain progress in the counterinsurgency campaign and transition, and to have any prospect of reaching the London and Kabul Conference targets for delivering 50 percent of foreign aid through Afghan government systems and aligning 80 percent of it with their priority programmes.

## Transition and Partnership

Exerting sovereign authority is central to President Karzai's political agenda. On occasion, his outbursts of frustration with the international community, coupled with nationalistic comments, have caused international publics to question the sacrifices for a seemingly unwilling partner.

While many diplomats prefer disagreements to be handled in private, everyone has their own politics. As one senior Afghan official said, any close but somewhat adolescent relationship involves shouting.

The partnership survives these ups and downs because of a common strategic goal: an Afghanistan which can secure and govern itself. The main diplomatic focus in 2010 was to work towards achieving that goal through transition and partnership. At the Lisbon Summit, the Alliance agreed to transition the lead responsibility for security country-wide to the Afghans by the end of 2014. In March 2010, to mark the Afghan New Year, in a speech to the National Military Academy's graduation ceremony (Afghanistan's West Point), President Karzai announced the first seven areas which will start the transition process. These areas cover 20-25 per cent of the population and all four points of the compass, reflecting the regional and ethnic balance of Afghanistan. Transition has been designed to be an irreversible, conditions-based process, through which responsibility is gradually handed to the Afghan security forces as their capabilities grow, underpinned by adequate Afghan-led development and governance, notably (remember Marjah) the rule of law.

For several years, governance had flat-lined because the incentives weren't right. For years, in the absence of Afghan capability, the international community delivered public services through a variety of what President Karzai describes as "parallel structures". This created an unhealthy dependency trap and what some analysts describe as the "rentier state", where Afghan governance focuses on deploying patronage.

Transition shifts the incentives as Afghan civil governance gets off the "welfare" of letting the international community deliver services for them and onto the "work" of delivering services themselves - enabled by international technical assistance.

To be irreversible, transition also needs long-term commitment. NATO's long-term commitment was formalized through the Enduring Partnership signed at the Lisbon Summit. The story of Lisbon was therefore the commitment beyond 2014 to underwrite what the Afghan Defence Minister, General Wardak, calls Afghanistan's "journey to self-reliance", through long-term training, technical assistance and funding for both civil governance and security forces. Once mature, the Afghan

security forces' recurrent costs will be US\$ 6-8 billion a year. The Afghans won't be able to fund that themselves until the mid-2020s even as their mineral resources come on stream. Afghanistan will likely still be among the world's poorest countries, therefore it is understood that the international community will have to stay invested for a decade or more.

Other bilateral agreements too will follow, notably the US-Afghanistan Strategic Partnership.

### Reconciliation and Regional Stability

The international community's long-term commitment to underwrite an Afghanistan able to secure and govern itself is a strategic political fact which some within Afghanistan and across the region have yet to appreciate. One of the *Taliban's* best sound bites is "While you have the watches, we have the time". If they still believe it, they are in for an unpleasant surprise, but they certainly used to have a point. With the international coalition endlessly and publicly debating transition - "not an exit strategy" - and reconciliation - "not an exit strategy" - not only the *Taliban*, but most Afghans and all their neighbors believed that the international community would lose patience and leave an unstable Afghanistan. The consequences of this would likely then be handled according to their national, ethnic or factional interests. Unsurprisingly, they re-insured against that contingency and in doing so made it all the more likely. The *Great Game* was back on.

However, the transition programme and the enduring partnerships founded on a solid platform of operational progress have established a new political landscape. Many Afghans and their neighbors are beginning to recognize this, although there are, inevitably, forces of reaction who haven't or won't. To overcome them, their perspectives on their strategic interests must be understood. For example: the international community's strategic interest in Afghanistan is focused on the threat of *al-Qaeda* and their allies, for which an Afghanistan able to secure and govern itself is necessary. The Afghan strategic interest is the mirror image: an Afghanistan able to secure and govern itself, for which they need to tackle the threat of *al-Qaeda* and their allies. Interests are aligned but they are not the same.

Similarly, Afghanistan's neighbors have their own view of their strategic interests. Pakistan's national security policy remains centered on India and they see Afghanistan through that prism. While they recognize the threat of a Talibanized Afghanistan, the Pakistani Army is naturally preoccupied with militancy threatening them now from the tribal areas along the Afghan border. For the first time they are fighting

hard to bring this under control. They are also having to re-examine the relationships between various militant groups – whether Pashtun, Punjabi or Kashmiri – which have burgeoned in the past two decades. Unregulated *madrassas* fuel the spread of this militancy, which successive governments have struggled to rein in. In the wider politics of Pakistan, anti-Americanism is never far below the surface...Some commentators in Pakistan even argue that the US presence in the region is aimed at their nuclear programme. No wonder the West and Pakistan sometimes talk past each other.

Likewise, in Iran, the military/security establishment fears encirclement by NATO or US forces to their north (Turkey), south (the Gulf), west (Iraq) and east (Afghanistan). While the international community might dismiss these fears, it must accept that, in a region plagued by insecurity and factional politics, they are sincere. And those fears lead some to the conclusion that an unstable Afghanistan is preferable to an unfriendly Afghanistan.

So, one of the most urgent tasks for those engaged in implementing Secretary Clinton's diplomatic surge [announced at a speech at the Asia Society in New York in early 2011] is to ensure that all the players understand the new landscape and recalibrate their own view of their strategic interests. This will require intense but calm and patient diplomacy. In that context, the expansion of Richard Holbrooke's brainchild – the International Contact Group for Afghanistan and Pakistan – was one of the most significant diplomatic initiatives of the past couple of years. The International Contact Group now includes several important Muslim nations (some of which are considering becoming ISAF contributors) and the addition of the Organization of the Islamic Conference – the OIC – to the international institutional framework. The OIC appointed their first ambassador to Afghanistan and its involvement demonstrates the truly international nature of the campaign against militancy which respects neither religion nor borders. It also provides a Muslim political environment in which the Afghan side is comfortable.

What does all this mean for a political strategy: reconciliation with the core *Taliban*? Four parameters – operational progress as the platform for sustainable transition, progress underwritten by enduring partnerships, acceptance throughout the region and acceptance throughout the Muslim world – frame a sustainable Afghan reconciliation process rather than an ephemeral political deal. While the international community can help set the conditions, that process must be Afghan-to-Afghan. And on that, the news is positive.

To President Karzai's credit, the most important political development was the Peace *Jirga* and subsequent High Peace Council. The *Jirga* confounded those who feared a populist backlash against international forces or a chaotic non-event.

Instead, the President and his team choreographed a national consensus which distinguished between irreconcilable militants and “disaffected compatriots” prepared to renounce violence and terrorism, and respect the constitution.

In a charged ethnic atmosphere, reconciling the *Taliban* could be seen by other ethnic groups as reuniting the *Pashtuns* at their expense. So locking in the *Tajiks*, *Uzbeks*, *Hazaras* and civil society, all of whom fear that reconciliation could be inimical to their interests, was a substantial political achievement.

Arguably more important than insurgent reintegration, in a communal but fragmented political culture, will be the work of the provincial peace councils in grass-roots conflict resolution. While we all refer to “the insurgency” or “the *Taliban*” as cohesive political movements, in actuality a kaleidoscope of local insurgencies are exploited and unified by an opportunistic *Taliban* leadership from the comfort of their sanctuaries in Pakistan or by criminal warlords. 90 percent of the insurgents fight within 10 kilometers of their homes. As the story of Marjah illustrated, most are not hard-line ideologues but “disaffected compatriots” who drift into fighting with the *Taliban* because of local grievances – predatory governance, tribal or ethnic exclusion from political and economic power, frictions over land, water and so on – or to exercise criminal control over the drugs and extortion rackets. While the insurgency won’t be brought to an end without tackling the source, much of the fuel can be taken out of it through delivering sustainable security and decent rule of law on the ground, and by resolving local conflicts and disputes. Provincial governors and provincial peace councils will be central to this and will need professional assistance, whether through the UN’s Salaam Support Group or some other mechanism.

As for the *Taliban* leadership, despite much speculation, they still show little interest in a genuine reconciliation process. Within their own world view, they act rationally. To appeal to their core *Pashtun* constituencies in both Pakistan and Afghanistan, they claim to be “the people’s *mujaheddin*” fighting a foreign occupation and they disavow the indiscriminate violence they inflict on their own people. But it is clear that their motive is power: the power to turn the clock back to the medieval barbarity of the 1990s regime, a regime they impose wherever they have the opportunity. While there are distinctions between the Afghan and Pakistani *Taliban* movements, their core objective is both ideological and nationalist: a Talibanized Pashtunistan bracketing the Durand Line as the first step to an Islamic Emirate in both Afghanistan and Pakistan. Extraordinary though that sounds, it is about power. And that means there should be scope for dialogue. It is also why that dialogue must be Afghan-led.

As the Brahimi-Pickering Report for the Next Century Foundation pointed out, it has not been clear hitherto with whom the Afghans should negotiate or about

what. The headline recommendation – appointing an international reconciliation facilitator – somewhat overshadowed the most promising ideas in the Report. One such idea was how an inclusive political settlement – rebalancing power and resources between the executive and legislature, the centre and provinces, within Afghanistan’s unitary state – could meet the strategic interests and mitigate the strategic risks for all the key players, internal and regional.

This is a powerful concept and whether it is pursued by a single facilitator or several, it is worth exploring. Indeed, as we have learnt in other conflicts, the process can be part of the solution. Whether that includes direct talks with the *Taliban* leadership, events will determine. But, if the Foundation’s idea gains momentum, the *Taliban* leaders might find that everyone on whom they depend in both Afghanistan and Pakistan has found an alternative means of securing their interests.

### **Time for Diplomacy**

Those who have been arguing for years for a political surge and a reconciliation process will doubtless wonder whether the rest are slow learners. As Talleyrand famously observed, diplomacy is about timing. The time is now right to take the risk and pursue the political agenda with the same energy brought to the military and civilian surges. In March 2010, the more excitable talk about reconciliation and transition risked signaling a scramble for the exit and thus reducing the prospects for a stable political settlement.

2010 was spent working quietly with others to put in place the political and diplomatic framework to exploit the operational progress that the surge had delivered under the outstanding leadership of General McChrystal, and subsequently General Petraeus.

Progress is fragile and reversible, but the initiative has been regained against the insurgency, and confidence and cohesion restored to the international coalition. 2011 is the year, as transition begins, to consolidate those gains – hard-won by the courage of international and Afghan forces. The risks and inevitable setbacks must be managed, and improvements made to the resilience of governance against the internal threat of warlordism and the external challenge from the insurgency. This will consolidate the confidence of the Afghan people in the Afghan state.

Progress, transition, partnership and regional stability should set the platform for a sustainable Afghan reconciliation process and a durable internal political settlement. That settlement will be complex, reflecting the fragmented politics of

Afghanistan, and much of it will be local. Whether it leads to a “peace deal” with the *Taliban* leadership depends on them. The task is to ensure that Afghanistan can secure and govern itself irrespective of what they decide, and that means helping the Afghans work towards an inclusive political settlement of the kind described in the Brahimi-Pickering Report.

This will require political and diplomatic action at every level from the Afghan village to the UN Security Council, because a stable reconciliation settlement within Afghanistan depends on a stable regional settlement with Afghanistan, and vice versa. That has been the diplomatic agenda for 2011 and every opportunity must be taken. The April NATO/ISAF Foreign Ministers’ meeting, June’s Defence Ministerial, the International Contact Group, the Istanbul regional summit in the autumn, Bonn II in December and the meeting of NATO/ISAF Heads of State and Government at the Summit in the US in 2012 – all are stepping stones to move the process forward.

There will be setbacks. Political processes are frustrating. There are forces of reaction that are itching to fire the starting gun on *Great Game 3.0*, and the insurgents will try to exploit this. Everyone will have to swallow difficult compromises. Insurgent warlords with the blood of our troops on their hands will have to be accepted within Afghan political life. So will Afghanistan’s other ethnic communities who suffered so many atrocities under *Taliban* rule. Those in power will have to share it. The *Taliban* will have to accept that their dream of turning the clock back to their repressive Islamic Emirate is over, and re-enter normal Afghan life with all the drudgery of the second-poorest country in the world. Afghanistan’s neighbors must accept that the *Great Game* is over: Afghanistan is no longer the turf on which their regional rivalries can be played out. And the international community must accept the burden of underwriting the Afghan political settlement if another spiral back into disaffection, factionalism, civil war and state failure is to be avoided. This will undoubtedly be a challenge. But it is a challenge we can meet.

## Conclusion

In April 2009, security, governance, regional relations and coalition cohesion were in poor shape. By 2010, the initiative against the insurgency had been regained and confidence restored to the international coalition. That continued in 2011 as the military campaign gathered pace and transition began. But to achieve our strategic goals, that fragile but substantial operational progress must be turned into sustained political progress.

This will prove as complex as the military and civilian campaigns. Turning points are rarely apparent at the time, however inevitable they seem to historians. It is unknown whether the turning point in Afghanistan has passed, but the progress made in 2010 into 2011 has provided the opportunity to see this effort through to a successful conclusion. While there will still be a long hard road ahead, by remaining resolute, that road will lead to the stable Afghanistan and safer world for which so many have sacrificed so much. And to bring what General Petraeus has called “the longest campaign in the long war” to a successful conclusion, it is time for the diplomats to deliver too.

# Is the Afghan Peace Process Really in Shambles?

Thomas Ruttig

*The author is co-director and senior analyst of the Afghanistan Analysts Network, a Kabul-based independent think tank. He works on Afghanistan since 1980, speaks Dari and Pashti and spent altogether more than ten years in the country. More under: [www.aan-afghanistan.org](http://www.aan-afghanistan.org).*

## Resumo

### **Estará o Processo de Paz Afegão Realmente Condenado?**

Até hoje, não existiu um processo de paz no Afeganistão. Houve anos de “conversações sobre conversações”, e finalmente, em 2011, alguns contactos preliminares. Na maioria destes contactos nem o governo Afegão nem o HPC tiveram um papel relevante. Os contactos foram organizados por países com forças militares no Afeganistão.

É necessário alterar o paradigma e criar um enquadramento adequado a uma nova abordagem, que dê prioridade aos problemas Afegãos, na qual os Afegãos tomam decisões, mas são aconselhados e protegidos pela comunidade internacional.

## Abstract

*Up to now, there has been no ‘peace process’ in Afghanistan. There were years of ‘talks about talks’, and finally, in 2011, some preliminary contacts. In most of them, neither the Afghan government nor the HPC played a significant role. The contacts were organised by countries with troops in Afghanistan. There is a need to shift the paradigm and create a framework for a new approach, which prioritises Afghan problems and in which Afghans take decisions, are advised and protected by the international community.*



## Introduction

The assassination of the chairman of the High Peace Council (HPC) and former Afghan President Prof. Burhanuddin Rabbani on 20 September 2011 in Kabul seems to have changed everything in the coordinate system of the search for a mediated solution in Afghanistan with the *Taleban*. But is that so?

At a closer look, it were mainly opposition politicians – and some government members – who had been opposing negotiations with the *Taleban* for a long time who have declared the talks with the *Taleban* dead after the brutal murder. In contrast, President Hamed Karzai's messages are much more ambiguous.

Within the Afghan government, it was only the chairman of the National Security Council and former Foreign Minister, Rangin Dadfar Spanta, who declared '[t]he peace process which we began is dead.' (Nissenbaum and Habib, 2011). A clear statement also came from a presidential spokesman, after the President had consulted with *Jihadi* leaders and his internal circle of advisors: 'Now that the *Taleban* is being used as a tool by Pakistan's ISI, Afghanistan should consider Pakistan as the other side in the negotiation.' (s.a., 2011). Dr. Abdullah Abdullah, a former presidential candidate, foreign minister and Northern Alliance leader junior to Rabbani, reflects the position of the *mujahedin* opposition: 'This is a lesson for all of us that we shouldn't fool ourselves that this group [the *Taleban*], who [sic] has carried out so many crimes against the people of Afghanistan, are willing to make peace.'

It was mainly these messages, in context with President Karzai's ambiguous statements that were over-interpreted by mainstream international media and led them to far reaching conclusions. The *Wall Street Journal*, for example, reported that he 'has decided to suspend efforts to begin direct talks with the *Taleban*, turning his attention to cutting a deal with Pakistan' (Nissenbaum and Abi-Habib, 2011). Other headlines there read like: 'Afghan peace effort in tatters as turban bomb kills ex-president' (*The Independent*, 21 September 2011) or 'Afghan assassination means *Taliban* "want war, not peace"' (CNN, 20 September 2011).

## Kabul 'Reviews' it's Talks Policy

President Hamed Karzai's statements, in particular, need to be closely scrutinised. He has been known for years now for changing his messaging constantly, not only on 'reconciliation', the code word for negotiations with the *Taleban*.

What seems to be his most clear-cut statement on the issue so far, given in early November during a high-level regional conference on Afghanistan in Istanbul, reads as follows: '[W]e have stopped *talking about talking* to the *Taliban*' [my italics]

(Burch and MacDonald, 2011). This does *not* say that the Afghan government has stopped *talking* to the Taleban. This is not a general change of policy, it is a temporary halt, and it doesn't say that the talk process is over. *Reuters* got it right in its headline for the report in which this is quoted: 'Karzai rules out *early resumption* of Taliban talks' [my italics].

Actually, Karzai took almost two weeks after the killing of Rabbani to modify and formulate his position. On the very day of the assassination, being in Washington, he stated that 'this will not deter us from continuing the path that we have'. This could be read as if he would continue to pursue the path of talks. Then, in a speech broadcast over national Afghan TV on 3 October, he said: 'We are involved with the governments and not the forces that depend on them that is why we should talk to the governments who make the decisions.' (s.a., 2011a). This hints at the clientelistic relationship between Pakistan - or rather the Pakistani intelligence service, the ISI - and the *Taleban*. Many observers inside and outside Afghanistan believe that the ISI exerts a high degree of control over this group of Afghan insurgents. A recent article describes the relationship of it with Jihadist groups what 'high degree' means: '[W]hile [the ISI] funds and protects various *jihadist* groups, these groups often pick their own targets and the timing of their attacks' (Goldberg and Ambinder, 2011). In short: The ISI controls these groups' strategy not their day-to-day tactical operations.

Four days later, Karzai rephrased again: 'We have not said we will not talk to them [the *Taleban*]. We've said we don't know who to talk to. We're not dealing with an identifiable individual as a representative of the *Taleban*, or a place that we can knock on and say, "Well, here we are. We want to talk to you." Until that place emerges - an address and a representative - we will not be able to talk to the *Taleban* because we don't know where to find them.' (Riechmann, 2011).

Muhammed Omar Daudzai, Afghanistan's ambassador to Pakistan and former head of the Karzai office, explained: 'We want to go through Pakistan for any dialogue with the *Taliban*.' (Partlow and Brulliard, 2011). Deputy NSC head Shaida Muhammad Abdali added that '[f]rom now on to us, the *main* party for peace in Afghanistan is Pakistan, not the *Taleban*' [my italics]. (Nissenbaum and Abi-Habib, 2011).

Another factor is that Karzai's first reaction on the murder of Rabbani had to address those in Afghanistan who had strictly opposed any talks with the *Taleban* as a sell-out. Many of those belong to the political camp that was led by Rabbani: the former Northern Alliance *mujahedin*.

Spanta's above-mentioned statement, however, is a clear case of not only ambiguous messages but of diametrically opposed positions at the very top of the Kabul government. But Spanta did not change his position after Prof. Rabbani was killed. He had been known as one of the fiercest opponents of talks with the *Taleban* before.

This boils down to a position where talks with the Taleban are not completely off the table for the Kabul government. The break-off of the talks is only temporary. Kabul wants to talk to the *Taleban*, but through Pakistan, or with its help. And Karzai wants to wait for the recommendations of the Traditional *Loya Jirga* called to Kabul for 16 to 19 November 2011 (after this article went into print). But this will be a formality. The participants of this *jirga* are selected under strong governmental oversight (Ruttig, 2011) and will not go against the President's will.

### **No Address for the *Taleban*?**

One must also look at the rationale given by Karzai for the alleged break-off of talks with the *Taleban*. In his words, '[w]e cannot keep talking to suicide bombers, therefore we have stopped talking about talking to the *Taliban* until we have an address for the *Taliban* [author's italics]... until that day we have said we will be talking to our brothers in Pakistan to find a solution to the problem that we have'.

While it indeed makes sense to involve Pakistan, as the main backer of the *Taleban*, in such talks, such an approach also puts Pakistan in a very powerful position. It makes it the sole conduit for contacts with the *Taleban*, gives it control over such contacts and almost a position of a veto power. In the words of my AAN colleague Martine van Bijlert (2011): 'If Karzai means that he intends to end the haphazard attempts to establish personalized back-channels with random senior *Taleban* figures, then he is right. If he means to abandon the illusion that a power-sharing deal with a violent movement will bring peace, he is also right. [... But] the part about 'talking to Pakistan' [...] threatens to be operationalized in a similar superficial, ad hoc and one-sided way as the local so-called peace efforts were. It will, for one, be almost impossible to have meaningful talks based on the premises that the ISI is directly involved in support for the insurgency, as long as the Pakistani government denies any involvement'.

In contrast, Karzai's words that there is 'no address' for the *Taleban* are pure rhetoric. The ISI knows exactly where to find the members of the *Taleban* leadership, the so-called '*Quetta shura*' (in fact, Rahbari Shura, Leadership Council). During the 'arrest' wave in early 2009, after the capture of then Mullah Omar-deputy Mullah Baradar, the ISI had no difficulty in rounding up a large number of *Taleban* leaders within a few weeks to swear them in on its line: 'talks only through us'. It is also well known - and has been described repeatedly - how closely *Taleban* commanders are led by ISI minders who, amongst other things, decide whether interlocutors have access to them and in what timeframe. It is known, with *Taleban* commanders as well as the source that ISI people (not necessarily Pakistani citizen, but also Pakistani) sit in *Taleban shuras*. *Taleban* - as members of other Jihadi outfits - move openly in Quetta and elsewhere. It is known that the insurgents have access to

special vehicles or permits that allow them to pass checkpoints and that the Frontier Corps does not prevent them from crossing the Pakistani-Afghan border.<sup>1</sup> The *New York Times* wrote recently, with reference to 'military and political analysts who follow militant activity in Pakistan' that the *Haqqani* family 'maintains several town houses, including in Islamabad and elsewhere, and they have been known to visit military facilities in Rawalpindi, attend tribal gatherings and even travel abroad on pilgrimage' (Shah and Gall, 2011). Ergo, the problem with talking to the *Taleban* is not so much an issue of not knowing where to find them but of access to them which is controlled, restricted and instrumentalised by Pakistan. It is a matter of political will, on Pakistan's part, to allow talks to happen.

One plan to get out of this dilemma was to establish a *Taleban* office abroad. Turkey was one the countries that had been mentioned in this respect. Later, the discussion moved to Qatar. But of late, this discussion seems to have stopped, at least publicly, and no mention of it was made of it in Istanbul. If such an office is to work efficiently, one has to move not only the perspective *Taleban* interlocutors out of Pakistan's control, but also their families. Up to now, most leading *Taleban* have their families living in Pakistan where they are de facto hostages for the 'good behaviour' of those leaders.

### How Effective was the HPC?

If one claims that the murder of Rabbani was a strong – or even the final – blow to any process of talks with the *Taleban*, it has to be analysed how effective the HPC led by him has been so far. Here, the verdict is negative. Despite claims to the opposite by some HPC members, among them late Ustad Rabbani himself, there is no proof that it has been able to open a single meaningful channel to the insurgents. Tragically, the killing of Rabbani itself corroborates this: it was carried out by an individual about which the HPC hoped to open a genuine channel to the *Quetta Shura* and who was insufficiently screened.<sup>2</sup>

---

1 For example see Qaiser Butt (2011). 'Kharotabad: A Taliban safe haven'. *Express Tribune*, 17 October. <http://tribune.com.pk/story/275651/kharotabad-a-taliban-safe-haven/>; Matt Waldman (2010). *Dangerous Liaisons with the Afghan Taliban: The Feasibility and Risks of Negotiations*. USIP Special Report 256. <http://www.usip.org/files/resources/SR%20256%20-%20Dangerous%20Liaisons%20with%20the%20Afghan%20Taliban.pdf>; David Rohde (2009). 'Inside the Islamic Emirate'. *New York Times*, 19 October. <http://www.nytimes.com/2009/10/19/world/asia/19hostage.html?fta=y>; Ron Moreau e Mark Hosenball (2008). 'Pakistan's Dangerous Double Game'. *Newsweek*, 22 September. <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2008/09/12/pakistan-s-dangerous-double-game.html>; Ilyas Khan (2002). 'Pakistan's Afghan policy in post-Taliban period'. Paper presented at the seminar 'Future Trends of Afghanistan' organised by the China Institute of Contemporary International Relations (CICIR), Beijing, November, manuscript with the author.

2 More details in Kate Clark (2011). 'Death of Rabbani (5): Where is the evidence?'. *Afghanistan Analysts Network blog*, 13 October. <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=2158>.

---

This author has already commented earlier that the HPC members list, for '[I]arge parts of civil society, as well as many of the "Afghans in the street" will [be] good reason to be cynical; a list like this signals that "reconciliation" may well end up simply adding the warlords that were excluded from Bonn to those already allowed in in 2001.' We had criticised that this 'is not a list of people that have been chosen for their contacts or mediation skills'. Our hope that the HPC might be combined with 'a more genuine contact group, consisting of second and third tier politicians and leaders, with good reputations, proven negotiation skills and not too close to the government' did not materialise. The establishment of the HPC remained purely symbolic, 'a reconfirmation of where the armed – and increasingly economic – power lies' in short: an instrument for keeping the status quo, not for change (van Bijlert and Ruttig, 2011). 'The HPC always seemed an unlikely vehicle for pursuing peace, not least in the choice of its chairman. [...] The HPC had not played a role in the most important breakthrough so far, the direct contacts between American negotiators and a Mullah Omar confidante, Tayyab Agha', writes Julian Borger (2011) in the *Guardian*.

Initiatives emanating from President Karzai's immediate realm were not more successful. Former UN and EU envoy Francesc Vendrell assessed that 'President Karzai has established no proper channel to talk to the Taleban. There are multiple channels. And it has not been done in a very professional way. [...] In a properly conducted negotiation, these would have happened in a third country. And the President would have appointed a particular [single] person who would have some credibility and some support in Afghan society to conduct these talks and preferably that would have been an intermediary.' (Clark, 2011).

Much of the effort also seems to have concentrated on *Hezb-e Islami*, the other important countrywide insurgent organisation, not least because access to them is easier. Many of Karzai's most trusted colleagues have been members of this party at some point.<sup>3</sup>

In general, there was not much of a 'peace process' going on that needed to be stopped.

---

3 The latest official contact seems to have happened in April 2010, after which Hezb released a statement that practically called this initiative failed. Sporadic contacts between Hezb and Kabul, however, continued. In a last sign of that, a Hezb spokesman even did not fully rule out a participation in the November *jirga*. 'Rebel group says will never accept Afghan government's peace talks conditions', *Afghan Islamic Press*, Peshawar, 10 April 2010, quoted from *BBC Monitoring*; 'Hayat-e Hezb-e Islami dar Kabul', *Payam-e Mojahed*, Kabul, 17 September. 'Afghan rebel party's leader opposes Traditional Loya Jirga'. *Afghan Islamic Press*. Peshawar, 10 April 2010, quoted from *BBC Monitoring*.

### Before the Rabbani Killing: First Channels Opened

After years of sensationalist talks about talks, contacts with the *Taleban* and its sub-networks just had started to take off into the right direction before Rabbani's assassination. The first meaningful have been opened by non-Afghans. Germany, with the help of Qatar, had opened a channel to the Quetta *Shura* and then facilitated contacts direct US-*Taleban* contacts. The US itself has, according to Secretary of State Hillary Clinton, held at least one direct meeting with a leading member of the *Haqqani* family, Ibrahim Omari.<sup>4</sup> But she indicated that these contacts have been stopped the latest high-profile commando-style operations in and around Kabul which have been attributed to this group.<sup>5</sup>

Ahmad Rashid (2011) described three 'face-to-face meeting[s] between *Taleban* leaders and U.S. government officials' between 28 November 2010 and 7-8 May 2011, two in Germany and one in Qatar. Those talks, he writes, were preceded by nine meetings between German interlocutors and the *Taleban*, beginning in September 2009 in Dubai, which were started 'at the request of the *Taleban*'. According to Rashid's rendering, which seems to be based on detailed briefings from participants, 'all the same participants have taken part in the three rounds which have largely involved trying to develop confidence-building measures between the *Taleban* and the Americans, such as lifting sanctions from the *Taleban*, the freeing of *Taleban* prisoners and the opening of a *Taleban* representative office'. This looks like a serious attempt at least to fathom the main adversary's position.

Then, in the second half of May, the fact that such contacts are ongoing and the name of the *Taleban* mediator were provided to western media. On 17 May, the *Washington Post* wrote that 'the Obama administration is "getting more sure" that the contacts currently underway are with those who have a direct line to Omar and influence in the Pakistan-based Quetta *Shura*' and that the *Taleban* have 'transmitted [their] own list of demands', including the release of members detained in Guantanamo, the withdrawal of all foreign troops from Afghanistan, a comprehensive guarantee of a substantive *Taleban* role in a future Afghan government and the

---

4 More often he is called Ibrahim Haqqani, but this is more to show that he is related to the network.

5 On 28 June against Hotel Intercontinental, the massive truck bomb on 10 September against a US base in Wardak province and on 13 September the attack against the US Embassy and ISAF headquarters. See: 'Clinton warns Taliban of "continuing assault"'. *BBC*, 20 October 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-15379332>; 'Hillary Clinton: US held meeting with Haqqani network', *BBC*, 21 October 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-15399820>.

opening of a formal office to facilitate contacts, preferably in Qatar. On 24 May, the German magazine *Der Spiegel* reported that Tayyeb Agha was the Taleban interlocutor (Koelbl and Stark, 2011).

Strikingly, the leak about Tayyeb Agha came from Afghan sources close to the presidential palace. Already on 20 March, Kabul-based daily newspaper *Weesa* that is close to Karzai's chef-de-cabinet Abdulkarim Khorram wrote that '[a] reliable source' has told it 'that America and the *Taleban* have recently held secret talks twice. The *Taleban* took part in these talks in Qatar and Germany under the leadership of Taib [sic] Agha, Mullah Omar's spokesman [sic]. The delegations of the *Taleban* and the US held talks for the first time in Spin Boldak six months ago. [...] The permanent American military bases are a key point in these talks. According to reliable sources, the *Taleban* have not yet accepted them.' (s.a., 2011c).<sup>6</sup>

The good news in those revelations was that Tayyeb Agha's name indicated that indeed a direct channel to the Quetta *Shura* had been found. Tayyeb Agha is a very close confidant of Mullah Omar, and has been so during the Taleban regime when he was Mullah Omar's 'head of office' in Kandahar. For a while, in 1999/2000, he also had worked at the *Taleban* embassy in Islamabad which might have acquainted him not only with the ISI but also with Western diplomats. He was mentioned amongst those Taleban who had been arrested by the ISI in the follow-up to the Mullah Baradar affair in 2009.<sup>7</sup> The bad news is that as a result of those revelations, the channel was disrupted and the interlocutor went into hiding. This is, at least, what involved governments claim. Media reported that Tayyeb Agha 'is hiding in Europe, and is afraid to return to Pakistan because of fears of reprisals. The United States has had no direct contact with him for months' (Gearan and Gannon, 2011). But in the meantime, Ahmad Rashid has been quoted as saying that 'his sources insist the contacts between Washington and the *Taliban* are continuing' (Borger, 2011a). Indeed, there had been no reports, or even rumours, that Tayyeb Agha had been harmed. One can only hope that these contacts are better protected now.

It has to be underlined, however, that the initial contacts were preliminary and exploratory. This has been confirmed by US sources.<sup>8</sup> It also has transpired that there were grave cultural misunderstandings between both sides: Reportedly, Washington proposed that the *Taleban* release a US soldier, Bowe Bergdahl, captured

---

6 See also Thomas Ruttig (2011). 'Direct US-Taleban talks and the Bonn 2 conference'. *Afghanistan Analysts Network blog*, 18 May. <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=1726>.

7 More details in Thomas Ruttig (2010). 'The Taliban Arrest Wave in Pakistan: Reasserting Strategic Depth?'. *CTC Sentinel*, March, vol. 3 issue 3.

8 See for example Gearan and Gannon (2011).

in Paktika on 30 June 2009 by the *Haqqani* network, as a sign that they are serious, exert control over the whole movement and are able to 'deliver' on the outcome of any later negotiations.<sup>9</sup> Also reportedly, the *Taleban* were surprised that the US would raise what they see as a 'side issue' and did not want to talk about serious matters like a withdrawal plan.

Apart from Tayyeb Agha, there probably are also other channels to the *Taleban*. The *Washington Post* article quoted above mentions, 'several tracks, including through nongovernmental intermediaries'. Pakistani analyst and author Imtiaz Gul told *AFP* in last late-spring that the US special representative for Afghanistan and Pakistan, Marc Grossman, "Grossman told me the US is looking for people who can prove demonstrable access to Mullah Omar," [...]. A US official told me: "We don't want to remove him. We are very interested in talking to him." (AFP, 2011). A NDS spokesman in Kabul disclosed on 12 July that 'Taleban leaders Anwar-ul-Haq Mujahid and Mawlawi Qudratullah Jamal who is now [the] Taleban's ambassador are also in Pakistan and freely travel to [the] UAE and several other countries to participate in meetings on behalf of the Taleban' (s.a., 2011b). Since Mujahid was amongst those leaders rounded up in Pakistan after Mulla Beradar's arrest, this channel - if genuine - is one in which Pakistan is involved. Also, a former mujahedin leader, Ahmad Shah Ahmadzai, claimed in a media interview that he had brokered a meeting between a senior Taliban leader and Brigadier General Edward M. Reeder, then commander of the Combined Special Forces Special Operations Army Component Command in Kabul, already in summer 2009. During that meeting the *Taleban* had said that they were ready to enter into talks with the US as soon as they expressed their readiness to withdraw from the country. In exchange, they are said to have agreed to the US demand to sever their ties to *al-Qaeda*, while they rejected a US access to military bases in Afghanistan (Porter, 2011).

Soon after Tayyeb Agha was de-covered, another act of the drama unfolded, this time in form of a farce. President Karzai, in a speech before delegates of a National Youth Conference on 18 June in Kabul, also 'revealed' that 'peace talks are going on with the *Taleban*, accusing 'the foreign military and especially the United States itself' of going it alone and hinting that he has not been involved in

---

<sup>9</sup> The *Taleban* have confirmed publicly that the prisoner question has been an issue in the meetings but not specified whether it was the US prisoner or the *Taleban* prisoners in Guantanamo and elsewhere or both. In his August 8<sup>th</sup> message, Mullah Omar said that 'the contacts which have been made with some parties for the release of prisoners can't be called a comprehensive negotiation'. (Trofimov and Abi-Habib, 2011). It is known that the *Taleban* are interested to get some of their leaders released. This was supported by the HPC. In June, however, a court in Washington DC denied *habeas corpus* for one of them, Khairullah Khairkhwa. See Joscelyn (2011).

or informed about these contacts. This claim, however, is contradicted with the source of the initial *Weesa* report that had emanated from Karzai's own palace. Later, also Rashid reports that 'Mr. Karzai has been fully briefed after each round and has unstintingly supported the Taleban's desire to hold separate talks with the Americans' (Rashid, 2011).

It is also still a question whether President Karzai is really interest in negotiations leading to a power-sharing that will diminish his power at least partially, or whether his 'talks about talks' are just a game of procrastination and keeping US support at his side. There are many in his entourage and his family who are interested in maintaining privileged access to external resources as long as they are flowing - and some will continue to flow also after 2014. This lobby makes the optimal profit when the status quo is kept: a not-too-intensive war without complete state breakdown, *i.e.* loss of power. Talks (about talks) as a delaying tactics would not be a new phenomenon in world history.

### **Do Rabbani's Killer Represent the Taleban?**

To deduct from Rabbani's killing that it reflected the *Taleban's* movement's unwillingness to talk is an over-simplification at best.

First, it is still not clear who committed the crime. The *Taleban* awkwardly neither have claimed nor denied responsibility for it. An early statement said that an investigation was still going on - but there is silence since. No results have been announced yet. In the mentioned statement, the *Taleban* said: 'Our position on this issue is that we can't talk about it and all the media reports that claim responsibility are groundless.' (Boone, 2011). Serajuddin Haqqani, the operational leader of the *Haqqani* network, a semi-autonomous network within the *Taleban* movement but much closer linked to (and influenced by) the ISI than the mainstream 'Quetta *Shura Taleban*'<sup>10</sup> even said that '[w]e haven't killed Burhanuddin Rabbani' (s.a., 2011d).

---

10 Many authors and commentators treat the *Haqqani* network as a separate organisation from the *Taleban* (and use a capital 'n' in 'Network'). The leaders of the *Haqqani* network, however, accept *Taleban* leader Mullah Muhammad Omar as their supreme leader. At the same time, they are largely autonomous from the *Taleban* leadership on the tactical level - but this is not different from other *Taleban* networks. More importantly, they are closer linked to the ISI and Arab *jihadists* than the Kandahari mainstream *Taleban* - and easier to manipulate. For further information see Thomas Ruttig (2009). 'Loya Paktia's Insurgency: The Haqqani Network as an Autonomous Entity in the Taliban Universe' in Antonio Giustozzi (ed), *Decoding the New Taliban: Insights from the Afghan Field*, New York, Columbia University Press. Don Rassler and Wahid Brown (2011). *The Haqqani Nexus and the Evolution of al-Qa'ida*, The Combating Terrorism Center,

Looking at the thin evidence, a Kabul-based analyst of my organisation concludes that '[n]othing, apart from the assumption that the plot appears to have been hatched in Quetta on Pakistani soil, would appear to justify pointing the finger of blame at the *Taleban* leadership or the ISI'. She also adds that 'there is no evidence, either, that they are innocent' (Clark, 2011). The finger-pointing by the Afghan intelligence – still controlled by people who fought against the *Taleban* to a large extent – at Pakistan seems to be at least partially politically motivated.

Secondly, it is the experience from other peace processes that progress almost necessarily brings spoilers out of the woodwork. It is possible that the assassination was a 'rogue operation' from within the *Taleban* movement, with backing from (some in) the ISI and possibly with cooperation of non-Afghan *jihadist* groups. One way to explain the highly unusual *Taleban* silence about the Rabbani killing is that the movement's leaders assumed (or know) about an ISI connection; it has always carefully avoided everything in their actions and rhetoric that would be seen as an attack on Pakistan. But maybe, Rabbani was not even the intended target of this suicide attack but a target of opportunity. Which low-ranking 'envoy' could have expected to be seen by the HPC head?

The conclusion that the killing of Rabbani reflects the *Taleban* movement's general adversity to any talks also contradicts a major argument of those who believe that talks are useless, exactly because, as they believe, the *Taleban* do not speak with one voice.<sup>11</sup> If this is true, there is still the possibility that a significantly large and influential group in the *Taleban* movement still is interested in talks.<sup>12</sup>

---

West Point, 14 July. [http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2011/07/CTC-Haqqani-Report\\_Rassler-Brown-Final\\_Web.pdf](http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2011/07/CTC-Haqqani-Report_Rassler-Brown-Final_Web.pdf). At the same time, US officials see that close ISI-*Haqqani* link and started to be open about it. Recent reports about this include Karen DeYoung (2011). 'U.S. goes after Haqqani network', *Washington Post*, 15 October. [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-goes-after-haqqani-network/2011/10/14/gIQAj2i6kL\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-goes-after-haqqani-network/2011/10/14/gIQAj2i6kL_story.html). See also outgoing chairman of the U.S. Joint Chiefs of Staff, Admiral Michael Mullen's statement at his last U.S. Senate hearing on 22 September: 'The Haqqani network, for one, acts as a veritable arm of Pakistan's internal services intelligence agency.' CNN (2011). 'Mullen keeps focus on Pakistan government link to Haqqani network'. 25 September. <http://edition.cnn.com/2011/09/28/us/mullen-pakistan/index.html>.

11 See for example Omar Daudzai (Afghan Ambassador to Pakistan) (2011). '[I]t's not a clear structure' in 'Afghan Envoy: Taliban Leaders Still a Mystery', *NPR*, 7 September. <http://www.npr.org/2011/09/07/140229843/afghan-negotiator-taliban-leaders-still-a-mystery>. Another former Afghan ambassador talks of 'the Taliban conglomerate' and 'the fragmented nature of the insurgency', Omar Samad (2011). 'The new Mullah Omar?'. *The AfPak Channel*, 7 September. [http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/09/07/the\\_new\\_mullah\\_omar](http://afpak.foreignpolicy.com/posts/2011/09/07/the_new_mullah_omar).

12 This is even the case – but makes action more urgent – when, as some observers assert of late, there is a growing differentiation between a pro-talks and a 'militarist wing' of the *Taleban*.

The Afghan government apparently shares the latter position. Foreign Minister Zalmay Rassul stated after the Istanbul conference that '[w]e know that there are people among the *Taliban* and others that are willing to have peace under the conditions that we have proposed' (Jones, 2011). A member of the HPC underlined, in a meeting on 25 September, referring to 'direct contacts', that the *Taleban* leadership 'still wants peace', and in order to achieve this it is necessary to 'work honestly and consider the *Taleban* citizens of this country'.

In short, Rabbani's killing only shows that the spoilers 'on the other side' – amongst the *Taleban* and/or the ISI – are strong and influential, and that those who had earlier signalled a willingness to talk, and might still want to talk, are possibly in the defensive. Rabbani's killing does not mean that the whole *Taleban* movement is unwilling to talk peace. In this light, the Rabbani killing looks like a master shot of sabotage because, among other things, it opened a way to instrumentalise the killing for political purposes by those who reject talks on the Kabul side.

One step into a more sober assessment would be to drop the rather superficial terms of 'Quetta *Shura*' versus '*Haqqani*' *Taleban* in favour of a more useful one, 'ISI-steered *Taleban*'<sup>13</sup> versus independent-minded ones – and no protest from Islamabad should prevent us from doing so – and investigate which groups in the *Taleban* movement, including the *Haqqani* network, exactly are ISI-steered. We will possibly find out that these are only elements of both, and that not all *Taleban* are ISI puppets. It needs to be remembered that particularly many in the Quetta *Shura* have a history of dislike of being manipulated by the Pakistani military and the ISI, which is a part of it, when in power. The Waldman Report already quoted above has recently shown that this sentiment has not disappeared after their regime's ouster in 2001.

What also has kept those *Taleban* under Pakistan's influence is the insistence to describe the whole movement as alien to Afghan society by many of their former Afghan enemies and to simplistically label them as *al-Qaeda*-driven 'terrorists' in the West. The latter has been refuted by well-informed observers (van Linschoten and Kuehn, 2011). In a 2009 interview, they have clearly stated that the *Taleban* are 'one thing and *al-Qaeda* is another. They are global... we are just in the region' (CNN, 2009). Jason Burke (2008) confirms that '[t]here are no Afghans in *al-Qaeda*'s hierarchy and no Arabs in the *Taliban* command structure'. At the

---

13 Reports about directly ISI-steered *Taleban* groups, independently operating from local *Taleban* groups, have been frequently received by the author since 2003, with examples in the three south-eastern provinces (Loya Paktia) and Uruzgan.

same time, it had been shown time and again that the *Haqqani* network is the *Taleban* component most closely linked with the ISI as well as with Arab *Jihadist* sources (Ruttig, 2011).<sup>14</sup>

### What do the *Taleban* Want?

The exploratory talks held by the US, Germany and Qatar were also to explore what the exact political positions and demands of *Taleban* were. The lack of knowledge on this issue, and the *Taleban's* failure to communicate their political aims beyond a handful of one-liners known for years, is still one of the major hurdles for meaningful talks.

Many have argued that the *Taleban* plan to wait till the western troop withdrawal is complete around 2014 and then try to overthrow the Kabul government and re-establish its pre-9/11 Islamic Emirate, the title they still use in their official statements, on their website and all other communication.<sup>15</sup> In his 28 August Islamic holiday message, Mullah Omar again summarised them in four words: 'an independent Islamic regime', independence being achieved through the complete withdrawal of foreign troops. But he also explained that 'contrary to the propaganda launched by [our] enemies, the policy of the Islamic Emirate is not aimed at monopolizing power', that 'all ethnicities will have participation in the regime and portfolios will be dispensed on the basis of merit.' (Trofimov and Abi-Habib, 2011; Siddique, 2011).

This use of the IEA title itself is a strong symbol that the *Taleban* still see themselves as the legitimate government of Afghanistan, illegally toppled from power by a foreign invasion. The diplomatic tone used in some *Taleban* statements over the past years indicates that it wants to be recognised as an official party to the Afghan conflict.<sup>16</sup> On 7 October 2009, Mullah Omar officially stated that the *Taleban* 'did not have any agenda to harm other countries, including Europe, nor do we have such agenda today' (Islamic Emirate of Afghanistan, 2009). In January 2010,

---

14 There were even (uncorroborated) reports about an unsuccessful attempt to kill Mullah Omar in the second half of May this year. Around the same time, the Afghan intelligence service declared Mullah Omar 'disappeared'. See CNN (2011).

15 The original title, Islamic Movement of the *Taleban*, has been disappeared from official use.

16 See their 2009 'Open Letter of the Islamic Emirate of Afghanistan to Shanghai Summit,' 14 October. [http://www.revolutionmuslim.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=306:open-letter-of-the-islamic-emirate-of-afghanistan-to-shanghai-summit &catid=11:revolutionary-media&Itemid=15](http://www.revolutionmuslim.com/index.php?option=com_content&view=article&id=306:open-letter-of-the-islamic-emirate-of-afghanistan-to-shanghai-summit &catid=11:revolutionary-media&Itemid=15).

the *Taleban* Leadership Council stated that '[t]he Islamic Emirate want[s] to have good and positive relations with the neighbouring countries in an atmosphere of mutual respect and take far-reaching steps for bilateral cooperation, economic development and prosperous future.' (Islamic Emirate of Afghanistan, 2010).

What has almost been forgotten under the impression of the current military escalation, to which both sides contribute, are the signals from within the movement in 2007 and 2008 – before the US troop surge commenced in early 2009 – to the effect that high-ranking *Taleban* commanders understood that a military victory is impossible (particularly as long as US troops are in the country) and/or too costly in the sense of spilled Afghan blood. The realisation that they can't win against the US troops – who might stay on in Afghanistan beyond 2014, on the bases Washington wants to acquire – will still exist at least in the minds of some *Taleban* leaders. Although this is not something which can be expected from them to be stated officially, it needs to be linked to.

Despite the statement quoted, it is not clear whether the *Taleban* are ready to accept a pluralistic Afghanistan in which other political groups (including secular ones) can play a role. The same goes for women's rights and individual rights in general, among them equal access to education and health. There have been shifts in their positions on the latter issues<sup>17</sup>, but it is not clear whether these are merely tactical and local. They show, at the same time, that *Taleban* both react to international criticism and pressure by local populations. If the annual immunisation campaigns and the Peace Days organised by UN organisations, linked to unofficial temporary ceasefires, can be used as a yardstick, the *Taleban* have shown that there is a relative high degree of compliance on their side.

Of course, it would be desirable to learn about the *Taleban's* answers to these questions publicly. But it cannot be seriously expected from that them that they tell us everything we want to hear publicly before serious talks commence, while the US's kill-and-capture campaign is ongoing and a general mutual mistrust prevails. This remains to be the aim of future exploratory talks. One thing the international community can do about it, is to strengthen the 'talkers' in the *Taleban* ranks, first simply because continuing to be in contact indirectly strengthens their weight inside the movement – as the British government did in their early contacts with the IRA and *Sinn Féin*.

---

17 See for example Antonio Giustozzi and Christoph Reuter (2011). *The Insurgents of the Afghan North: The rise of the Taleban, the self-abandonment of the Afghan government and the effects of ISAF's 'capture-and-kill campaign'*. Afghanistan Analysts Network, Thematic Report 04/2011, pp. 2-3. <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=1679>.

### Interim Conclusions

Up to now, there has been no 'peace process' in Afghanistan. There were years of 'talks about talks', and finally, in 2011, some preliminary contacts. In most of them, neither the Afghan government nor the HPC played a significant role. The contacts were organised by countries with troops in Afghanistan. The killing of Rabbani has played into the hands of those who do not want talks: the hardliners among the *Taleban* who believe that they can outwait the withdrawing Western troops, those in the US who still believe in a military solution (and believe in their own propaganda about a decisively 'weakened insurgency'), those on the Kabul side who do not want a power-sharing with the *Taleban* because they would lose and those elements in Pakistan's establishment who want to control Afghanistan, even at the cost of continued civil war. These are strong lobbies, and their often mono-dimensional and self-serving argumentations go down well even in the western media who already are turning away their attention from Afghanistan.

The military-centred strategy applied so far has not worked. It is both leading into the wrong direction and deepening causes of the crisis instead of alleviating it. Whether or not there has been a substantial degrading of the *Taleban*, by killing their 'leaders and facilitators', and whether or not there have been less attacks this summer – the *Taleban* still are there and control, directly or indirectly, large swathes of Afghanistan's territory and much of the Afghans' mindscape. Their influence has rather continuously grown since late 2001. This makes them the potential winners of this now ending round of the conflict.

Those who want to prevent them from completely taking over need to find a way to integrate them into a genuine political process of give-and-take which leads to a pluralistic Afghanistan. A political solution is necessary not just because a military 'solution' has failed but because a continuation of the current course will cost the lives of many more Afghans, of foreign military personnel and civilians, limit Afghans' space to live and block their ability to participate in their country's affairs, with the effect that there is no space to develop pressure to improve their own government's performance. A limited political space and a government that remains unreformed helps the *Taleban*.

The *Taleban* are not so heterogeneous that talks cannot bring a meaningful result. The 'Quetta *Shura Taleban*' is still their strongest group. The hawks amongst the *Taleban* (including amongst the *Haqqanis*) are just the loudest faction, and the sound of the explosions they cause should not be allowed to drown other voices. It is useful to engage them.

Pakistan's support for the *Taleban* is vital, but only half of the story. The second part of the story is internal Afghan, and equally important as a source of the *Taleban*'s strength: what is described as 'grievances and frustrations'. The list is long, and much harder than the term suggests, from endemic corruption to predatory behaviour that have become systemic in the government.

Any political settlement needs to be comprehensive, and it will not be viable unless it is not supported by a majority of Afghans across the political and social board. And it needs to be inclusive. This will only be the case when Afghans, at least, start seeing in it the chance again that major causes of Afghanistan's conflicts - from growing social inequality and poverty (which, among other things, blocks a genuine re-integration of fighters) to predatory government behaviour and impunity are addressed. This is a programme beyond 2014, and needs more than lip-service.

At the same time, it has to be made clear that negotiations do not mean capitulation. But this exactly is a widespread fear amongst Afghans - 'ordinary' ones, in civil society and political circles - who have sufficient reason not to trust their own government and also its international allies who already have set a date for leave without sufficiently making sure that what they leave behind (which they have 'shaped' more than Afghans did) does really work. Western governments need to be reminded of the political responsibility they took upon themselves in late 2001, and which cannot be shed just because one set of strategies have not worked and the other option seems to be really complicated.

A genuine peace process has yet to start even if there is no guarantee that it will end in success. While the atmosphere for negotiations has deteriorated and the polarisation between proponents and adversaries of talks with the insurgents has sharpened, the general constellation has not changed. To put it simply: Peace is still the priority of Afghans, although many would add not at any price.

The time to achieve this is short, and the clock is ticking away. But there are still three years that need to be used to find a viable solution that is palatable for all Afghan sides involved. No negotiations, definitely cannot solve Afghanistan's problems (Tellis, 2011).

### **The Crucial Element: What Does the US Want?**

The biggest question of all is not whether the *Taleban* are up for a political solution, but whether the US are.

The current radicalisation within the *Taleban* movement is a - hopefully unintended - fallout of the US military surge and the massively increased kill-and-capture operations. The latter has been replicated by the *Taleban*'s assassination campaign

against Afghan government officials and sympathisers.<sup>18</sup> Now, US Secretary of State Hillary Clinton has made it clear that talks are not completely off the table. '[M]ilitants could be part of a peaceful future for Afghanistan or "face continuing assault"', she was quoted. The new catch phrase is 'fight, talk, and build' (Levine, 2011), this means that there can be fighting and talks at the same time. But the military option might already be exhausted, between the contradictory contexts of a not sufficiently weakened insurgency and the growing discontents of broad sections of the Afghan population with the international military operation in general.

Furthermore, Washington still does not talk with one voice when it comes to Afghanistan. The new US ambassador to Kabul Ryan Crocker even contradicts Clinton when arguing that '[t]he *Taliban* needs to feel more pain *before* you get to a real readiness to reconcile them' [my italics]. For some European and US diplomats, Ahmed Rashid writes further, this reflects a 'new cabal in the US administration who want to delay talks with the *Taleban*'. Rashid himself criticises that Obama and Clinton 'appear to be doing nothing to discipline their officials' and warns that this is 'exactly what the *Taleban* irreconcilables want to hear, because they sabotage negotiations that representatives of the mainstream *Taleban* faction may be having with Kabul and Washington' (Rashid, 2011a).

The Crocker line is supported by influential voices in US think tanks, like Carnegie's Ashley J. Tellis who, in his recent Senate testimony, argued that it is 'not clear whether the Quetta *shura* has any genuine interest in reconciliation with the [Karzai government] on the terms laid out by the United States' because of the 2014 withdrawal date. He suggests that the 'acceptance of these terms would be tantamount to accepting defeat' on the *Taleban's* part and that, first of all, the strategic partnership currently negotiated between the US and Kabul 'would be much harder for the movement to accept' than even the current constitution.

There are a few crucial points in this statement. First, Tellis and the whole government in Washington are apparently unclear whether the US intends to stay (on the bases) or to withdraw. Secondly, the fact that terms for an Afghan solutions are 'laid out by the US', solely from what they define as their security interests. It is possibly hard to swallow for the most powerful country in the world that there is

---

18 More information about its implications under International Humanitarian Law in Kate Clark (2011). *The Layha: Calling the Taleban to Account*. Afghanistan Analysts Network, Thematic Report 6/2011, <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=1894>. It also needs to be underlined that not all high-profile assassinations are *Taleban* operations. The murder of the President's half-brother Ahmad Wali Karzai, for example, has been proved as the deed of an individual unrelated to the insurgency.

the option (in particular after all the mistakes committed and the quagmire created) that this should be left to the Afghans and, for once, Afghan security interests be allowed to take priority after more than three decades of war. Maybe, it would serve US interests much more, in the end, to stop prescribing solutions and to help setting a just framework in which Afghans – across the board – can sort these things out themselves.

The current US position on the *Taleban* boils down to insisting that they break with *al-Qaida* and accept US bases. The red lines for negotiations have already been re-interpreted as the desired end state of negotiations by Secretary Clinton's February 18<sup>th</sup> Asia Society speech.<sup>19</sup> This means that constitutional rights and freedoms are put at disposal and that, assumed there is no military victory over the *Taleban*, the US is ready to accept a political deal in which one armed faction remaining outside government (the *Taleban*) is added to the existing regime, while the existing regime needs to be changed (*i.e.* reformed) in order to be able to tackle the causes of conflict in Afghanistan, of which the *Taleban*-led insurgency is only one, and a relatively late addition.

This recipe, together with the bases, is a recipe for the continuation of the current war, and the US – withdrawn or not – would be held responsible for the continuation of bloodshed. And it will never be acceptable to large portions of the Afghan population, from civil society to parts of the former *mujahedin*. Their position needs to be figured into any solution and not dismissed as of politically marginal groups – as it is often done, not publicly though, in western capitals.

The other option is reconciliation, of which negotiations with the *Taleban* is only one aspect. This requires shedding the military 'solution', which should not be difficult when looking at the sacrifices this would demand from their own forces and Afghans.

The logical sequence to implement this shift of paradigms would be: decide to stay, prevent the *Taleban* from pushing over the Karzai government but offer them a ceasefire and talks at the same time; help (or push) the Kabul government to bring their own people on board a solution, create a mechanism for finding a genuine national consensus about the 'whether' and 'how' of talks and about what else needs to be done to turn Afghanistan around from the abyss of a new and even harder post-2014 civil war; make sure that Karzai respects the constitution in 2014 (*i.e.* no third term), ensure that Afghan people have a real choice then, not just face a handpicked successor, as already announced; start reforming and making the

---

<sup>19</sup> Find the full text here: <http://asiasociety.org/policy/strategic-challenges/us-asia/clinton-taliban-dump-al-qaida-or-face-consequences>.

current government more inclusive (and strengthen it by that); help creating a political middle ground. At the same time, face your own mistakes. Stop fuelling corruption and impunity, for example. Do not take your hands off and shed responsibility.

### **What Needs to be Done: A Few Points**

The most important is that there is a shift of paradigm and a framework developed for the new approach, which prioritises Afghan's problems, and in which Afghans take decisions, are advised and protected by the international community.

One element of a way forward towards a negotiated settlement would be to reconstruct the Afghan HPC, in order to make it effective. Afghans with an expertise for peace and negotiations can be added to it, or even better, to an independent contact group that informs to the HPC. It does not matter whether there will be fewer or more members. What counts is that the body is perceived as neutral, not as pro-government or government-driven. This should be combined with, preferably internationally led, Track II channels and a regional dimension in order to secure guarantees for a negotiated settlement.

Try to 'liberate' the *Taleban* from Pakistan. Explore ways for local and broader ceasefires, for ways to include *Taleban* into local administrations (not handing over areas), without forcing them to surrender. This could create the chance that certain areas actually start being administered for the first time. It is possible that the need to find solutions for creating employment and income, access to water, education or health – often un-political day-to-day work – brings about common ground between adversaries. This also would be a more constructive integration than just throwing money after 'reconciled' insurgents and let them sit around idly – like examples from Badghis, Kandahar, etc. show.

Create 'no attack zones' in areas inside Afghanistan which are already controlled by the *Taleban* (along the Colombian model) where they can prepare for a political approach, in exchange for their eschewal of attack operations. Such areas already exist, for example in the belt reaching from eastern Farah through southern Ghor (Pasaband) to parts of Helmand, Uruzgan and Kandahar. This also is not a hand-over of areas (and of sovereignty) to them and does not compromise the 'territorial integrity' of Afghanistan. (The *Taleban* also are not interested in splitting Afghanistan because they consider themselves as an all-Afghan movement, not a *Pashtun* and not at all a separatist one.) This will require a stop of kill-and-capture operations, at least in those areas.

Encourage, not curb, NGO activities in contested areas. Don't force them to take sides. Fully respect international humanitarian law vis-à-vis such actors. Liberate government-funded NGOs and GOs from COIN constraints.

Create broader political space in the political system that is polarised between the GoA and *Taliban* externally and the Karzai government and the internal 'opposition' (internally). Support political parties, civil society groups, trade unions, defend independent media.

Work the regional circuit, as Turkey has just started to do. Work on alleviating bilateral problems; improved bilateral relations between Afghanistan's immediate and 'near' neighbours will have positive repercussions on Afghanistan itself

Create a Post-2014 Development Trust Fund for Afghanistan that is run jointly and transparent, by third-party (Afghan/international civil society) oversight.

## Sources

AFP (2011). 'Mullah Omar key for US in Afghan talks: experts'. *Dawn*, 20 June. <http://www.dawn.com/2011/06/20/mullah-omar-key-for-us-in-afghan-talks-experts.html>.

Boone, Jon (2011). 'Taliban stay quiet on killing of former Afghanistan president Rabbani'. *The Guardian*, 21 September. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/sep/21/taliban-stays-quiet-rabbani-assassination>.

Borger, Julian (2011). 'The Kabul attack shows the insurgency is as potent as ever'. *The Guardian*, 13 September. <http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2011/sep/13/kabul-taliban-afghanistan>.

Borger, Julian (2011). 'Spoilers try to kill off Afghan peace hopes in the cradle', *The Guardian*, 20 September. <http://www.guardian.co.uk/world/julian-borger-global-security-blog/2011/sep/20/afghanistan-rabbani-assassination>.

Burch, Jonathon e Myra MacDonald (2011). 'Karzai rules out early resumption of Taliban talks'. *Reuters*, 1 November. <http://in.reuters.com/article/2011/11/01/idINIndia-60250320111101>.

Burke, Jason (2008). 'Misreading the Taliban'. *Prospect Magazine* No. 152. [http://www.prospectmagazine.co.uk/2008/11/misreadingthe taliban/](http://www.prospectmagazine.co.uk/2008/11/misreadingthe%20taliban/).

Clark, Kate (2011). 'The Death of Rabbani (3): Emerging details'. *Afghanistan Analysts Network blog*, 25 September. <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2098>.

- CNN (2009). 'Transcript: Afghan Taliban spokesman discusses war', *CNN* (online), 5 May. [http://articles.cnn.com/2009-05-05/world/afghan.taliban.transcript\\_1\\_suicide-attack-afghan-taliban-zabiullah-mujahid?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2009-05-05/world/afghan.taliban.transcript_1_suicide-attack-afghan-taliban-zabiullah-mujahid?_s=PM:WORLD).
- CNN (2011). 'Taliban and Pakistan reject speculation Mullah Omar is dead'. *CNN*, 23 May. [http://articles.cnn.com/2011-05-23/world/afghanistan.omar\\_1\\_taliban-leader-mullah-mohammed-omar-senior-taliban-members?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2011-05-23/world/afghanistan.omar_1_taliban-leader-mullah-mohammed-omar-senior-taliban-members?_s=PM:WORLD).
- DeYoung, Karen (2011). 'U.S. speeds up direct talks with Taliban'. *Washington Post*, 17 May. [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-speeds-up-direct-talks-with-taliban/2011/05/16/AFh1AE5G\\_print.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-speeds-up-direct-talks-with-taliban/2011/05/16/AFh1AE5G_print.html)
- Gearan, Ann and Kathy Gannon (2011). 'Afghans scuttle US-Taliban talks'. *AP*, 29 August. [http://hosted2.ap.org/APDEFAULT/3d281c11a96b4ad082fe88aa0db04305/Article\\_2011-08-29-AS-Afghanistan-Talks/id-73ce775a60724f5faf53ad082de7617c](http://hosted2.ap.org/APDEFAULT/3d281c11a96b4ad082fe88aa0db04305/Article_2011-08-29-AS-Afghanistan-Talks/id-73ce775a60724f5faf53ad082de7617c).
- Goldberg, Jeffrey and Marc Ambinder (2011). 'The Ally From Hell'. *The Atlantic*, 1 December. [http://m.theatlantic.com/magazine/archive/2011/12/the-ally-from-hell/8730/?single\\_page=true](http://m.theatlantic.com/magazine/archive/2011/12/the-ally-from-hell/8730/?single_page=true)
- Islamic Emirate of Afghanistan (2009). *Statement of the Islamic Emirate of Afghanistan on the Occasion of the Eighth Anniversary of the American Attack on Afghanistan*, 7 October. <http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/nefaTalib8anniv1009.pdf>.
- Islamic Emirate of Afghanistan (2010). *Statement of the Leadership Council of the Islamic Emirate of Afghanistan regarding the London Conference*. <http://www.alqimmah.net/showthread.php?t=13721>.
- Jones, Dorian (2011). 'Istanbul Conference Pledges Support For Afghanistan', RFE/RL, 2 November. [http://www.rferl.org/content/istanbul\\_conference\\_pledges\\_support\\_for\\_afghanistan/24379659.html](http://www.rferl.org/content/istanbul_conference_pledges_support_for_afghanistan/24379659.html).
- Joscelyn Thomas (2011). 'DC district court denies former Taliban governor's habeas petition'. *The Long War Journal*, 24 June. [http://www.longwarjournal.org/archives/2011/06/dc\\_district\\_court\\_de.php?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter#ixzz1QBZZKVYh](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/06/dc_district_court_de.php?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter#ixzz1QBZZKVYh).
- Koelbl, Suzanne and Holger Stark (2011). 'Germany Mediates Secret US-Taliban Talks', *Der Spiegel*, 24 May. <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,764323,00.html>.
- Levine, Adam (2011). 'Fight, talk, build,' the new Afghanistan catchphrase', *CNN*, 21 October. [http://security.blogs.cnn.com/2011/10/21/fight-talk-build-the-new-afghanistan-catchphrase/?hpt=wo\\_c2](http://security.blogs.cnn.com/2011/10/21/fight-talk-build-the-new-afghanistan-catchphrase/?hpt=wo_c2).

- Nissenbaum, Dion and Maria Abi-Habib (2011). 'Afghanistan Halts Taliban Peace Initiative'. *Wall Street Journal*, 3 October. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203791904576606921747225488.htm>.
- Porter, Gareth (2011). 'Ex-PM Says Taliban Offer Talks for Pullout Date'. *IPS*, 28 July. <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=56664>.
- Rashid, Ahmed (2011). 'Talks with Taliban must be secret to be successful', *The Globe and Mail*, 1 July. <http://www.theglobeandmail.com/news/world/asia-pacific/talks-with-taliban-must-be-secret-to-be-successful/article2084159/>.
- Rashid, Ahmed (2011a). 'Once again US Afghan policy is hobbled by divisions', *Financial Times*, 19 September. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/7d6fd072-e2d8-11e0-93d9-00144feabdc0.html>.
- Riechmann, Deb (2011). 'Karzai: Taliban can't move finger without Pakistan'. *AP*, 7 October. <http://news.yahoo.com/karzai-taliban-cant-move-finger-without-pakistan-152104705.html>.
- Rubin, Alissa J. (2011). 'Assassination Deals Blow to Peace Process in Afghanistan', *New York Times*, 20 September. <http://www.nytimes.com/2011/09/21/world/asia/Burhanuddin-Rabbani-afghan-peace-council-leader-assassinated.html?pagewanted=all>.
- Ruttig, Thomas (2011). 'The upcoming jirga: an agenda with possible backdoors'. *Afghanistan Analysts Network blog*, 4 November. <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=2218>.
- Partlow, Joshua and Karin Brulliard (2011). 'Afghan government seeks Pakistan's help in stalled peace process'. *Washington Post*, 8 October. [http://www.washingtonpost.com/world/afghan-government-seeks-pakistans-help-in-stalled-peace-process/2011/10/08/gIQAxLo0VL\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/afghan-government-seeks-pakistans-help-in-stalled-peace-process/2011/10/08/gIQAxLo0VL_story.html).
- Sem autor (s.a.) (2011). 'Karzai Calls Crucial Meeting on peace Process, Strategic Partnership with US'. *TOLONews*, 28 September 2011, <http://tolonews.com/en/afghanistan/4045-karzai-calls-crucial-meeting-on-peace-process-strategic-partnership-with-us>.
- s.a. (2011a). 'Obama, Karzai say undeterred by killing of Rabbani', *Reuters*, 20 September. <http://www.reuters.com/article/2011/09/20/us-afghanistan-attack-obama idUSTRE78J47D20110920>.
- s.a. (2011b). 'Al-Zawahiri Surely in Pakistan: NDS'. *TOLONews*, 12 July. <http://tolonews.com/en/afghanistan/3336-al-zawahiri-surely-in-pakistan-nds>.

- s.a. (2011c). 'Taleban have recently twice held talks with Americans under leadership of Taib Agha'. *Weesa*, Kabul, 20 March 2011.
- s.a. (2011d). 'Haqqani network denies killing Afghan envoy Rabbani'. *BBC*, 3 October. <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-15143513>.
- Shah, Pir Zubair and Carlotta Gall (2011). 'For Pakistan, Deep Ties to Militant Network May Trump U.S. Pressure'. *New York Times*, 31 October.
- Siddique, Abubakar (2011). 'Deciphering Mullah Omar's Message'. *RFE/RL*, 2 September 2011, [http://www.rferl.org/content/deciphering\\_mullah\\_omar\\_message/24316153.html](http://www.rferl.org/content/deciphering_mullah_omar_message/24316153.html).
- Tellis, Ashley J. (2011). *2014 and Beyond: U.S. Policy towards Afghanistan and Pakistan, Part I*. Testimony to the House Committee on Foreign Affairs, Carnegie Endowment for International Peace, 3 November. <http://foreignaffairs.house.gov/112/fai110311.pdf>.
- Trofimov, Yaroslav and Maria Abi-Habib (2011). 'Taliban Need "Pain" to Talk, Envoy Says', *Wall Street Journal*, 9 September. [http://online.wsj.com/article/SB10001424053111904103404576558431089318822.html?mod=WSJ\\_World\\_LEFTSecondNews](http://online.wsj.com/article/SB10001424053111904103404576558431089318822.html?mod=WSJ_World_LEFTSecondNews).
- Siddique, Abubakar (2011). 'Deciphering Mullah Omar's Message'. *RFE/RL*, 2 September. [http://www.rferl.org/content/deciphering\\_mullah\\_omar\\_message/24316153.html](http://www.rferl.org/content/deciphering_mullah_omar_message/24316153.html).
- van Bijlert, Martine and Thomas Ruttig (2011). 'Warlords' Peace Council'. *Afghanistan Analysts Network blog*, 13 October 2011. <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=1175>.
- van Bijlert, Martine (2011). 'The government's new peace strategy: Who to talk to?'. *Afghanistan Analysts Network blog*, 4 October. <http://aan-afghanistan.com/index.asp?id=2109>.
- van Linschoten, Alex Strick and Felix Kuehn (2011). *Separating the Taliban from Al Qaeda: The Core of Success in Afghanistan*. New York University: Center on International Cooperation. February. [http://www.cic.nyu.edu/afghanistan/docs/gregg\\_sep\\_tal\\_alqaeda.pdf](http://www.cic.nyu.edu/afghanistan/docs/gregg_sep_tal_alqaeda.pdf).

# Ten Years of the United Nations in Afghanistan: A Closer Look at Recent History and a Glimpse into what Lies Ahead

Zahir Tanin

*Permanent Representative of Afghanistan to the UN since 2006. He was elected as Vice President of the UN General Assembly in its 63<sup>rd</sup> and 65<sup>th</sup> sessions, has been appointed as Chair of the intergovernmental negotiations on Security Council reform each year since 2009, including in the current 66<sup>th</sup> GA session, and has also served as Vice-Chair of the Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People since 2006. Prior to his diplomatic work, Ambassador Tanin was a journalist, a senior producer at BBC, and a medical doctor.*

## Resumo

### Dez Anos da ONU no Afeganistão: Um Olhar Próximo sobre a História Recente e um Vislumbre sobre o Futuro

A missão da ONU no Afeganistão sofreu várias transformações desde o seu estabelecimento em 2001, aquando da Conferência de Bona. Ao longo da última década o Afeganistão tem enfrentado um conjunto complexo de desafios nas áreas de segurança, desenvolvimento e governação. A *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) e outras agências da ONU em serviço no país têm enfrentado o desafio de constantemente se adaptarem à evolução das condições no terreno, e que é espelhado nas sucessivas renovações anuais dos mandatos através das Resoluções do Conselho de Segurança.

Com o processo de transição em curso, o papel da comunidade internacional no apoio ao Afeganistão sofrerá modificações substanciais no sentido de mais e maiores *inputs* internacionais no âmbito da componente civil. Sem dúvida, no actual processo de transferência de autoridade para os afegãos, a ONU tem e terá (bem para além de 2014) uma acção primordial.

Ainda que a missão das Nações Unidas no Afeganistão seja uma das mais importantes, recentemente deu-se início a um debate entre a liderança Afegã e os doadores internacionais sobre o modelo de envolvimento, o papel e a estrutura da ONU durante e após o período de transição.

Neste contexto, quaisquer projecções sobre o papel futuro da organização no Afeganistão devem ter em linha de conta três questões estruturais: a sua adequação aos objectivos de médio e longo prazo do país; em coordenação com o governo Afegão, o estabelecimento de um calendário claro e orientado para a consecução de objectivos relativos à transferência de responsabilidade na condução de actividades de apoio ao desenvolvimento; e o aperfeiçoamento da gestão através da racionalização das operações da organização por intermédio da aplicação do princípio de "One UN".

## Abstract

*Since the original vision for the United Nations (UN) work in Afghanistan was laid out in the 2001 Bonn Conference, its role has undergone a number of transformations. Over the last decade, Afghanistan has faced a complex array of challenges in the realms of security, development and governance. The United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) and other UN entities working in the country have had the difficult task of adjusting to the changing situation on the ground, which has been reflected in the annual renewals of UNAMA's mandate through UN Security Council Resolutions.*

*With the transition process now underway, the role of the international community and its assistance in Afghanistan will undergo massive changes, towards a larger emphasis on international civilian input. Undoubtedly, in the current transition to Afghan leadership and ownership, the UN will play an important support role not only through 2014 but in the following years.*

*While Afghanistan remains one of the UN's key engagements, a debate has begun among the Afghan leadership and international donors about the commitment, role, and structure of the work of the UN during transition and the post-transition period. Any projections about the future role of the UN in Afghanistan should focus on three overarching issues: reflecting the medium and long term goals of the country; a clear action-oriented timeline for transitioning the lead role for development activities and coordination to the Government; and improved management through applying the "One UN" concept for streamlining UN activities.*



## **Introduction: The UN and Afghanistan, 2001-2009**

In the last decade, the role of the United Nations (UN) in Afghanistan has been characterized by an increase in the scope of its operations and assistance programmes. Although the UN started with a light footprint model at the 2001 Bonn Conference, throughout the decade its mandate and presence have expanded considerably. As a result, the goals outlined in each of the annual mandate renewals, most recently as expressed in Security Council Resolution 1974 (S/RES/1974), have been defined in increasingly broad terms.

### *2001: The Brahimi Report, the Light Footprint Model, and the Bonn Conference*

The initial goals of the United Nations in Afghanistan were conveyed in the Bonn Conference in December of 2001. These goals were developed in the context of the strategic review of UN Peacekeeping operations conducted in 2000 as described in the Brahimi Report, and in light of the ensuing concept of the “light footprint” model, prioritizing the transfer of governing responsibilities to national governments. The Brahimi Report emphasized improving effectiveness and efficiency of UN Peacekeeping operations. According to the light footprint concept, the UN must avoid creating “dual systems” alongside national governing structures, due to the fact that they “undermine local authority, hinder coordination, and precipitate competition” (Brahimi, 2007: 4).

The idea of the light footprint model and UN Peacekeeping’s focus on avoiding parallel structures influenced the vision for Afghanistan at Bonn significantly; the original mandate for the UN Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) stresses that UN bodies should use a minimal number of international staff and focus on a timely transfer of power to an Afghan authority. Furthermore, the mandate lays out a detailed timeline for the transfer of authority, from the initial Afghan Interim Authority to a Transitional Authority, and finally to the elected Government of Afghanistan. The architects of Bonn recognized that historically, foreign interventions in Afghanistan have been unsuccessful. By attempting to implement a light footprint approach after 2001, they hoped a minimized UN presence would lead to a strong and stable Afghanistan. As the situation in Afghanistan unfolded, however, the role of the UN shifted in response to a multitude of factors. This shift is illustrated by the subtly changing language of the yearly Security Council Resolutions that renew UNAMA’s mandate.

*UN Security Council Mandates*

The Security Council mandates, which give UNAMA the international authority to continue operations in Afghanistan, are an important gauge of the UN's level of involvement in the country's security, politics, economy and humanitarian affairs. The mandates also reflect the numerous external factors affecting UNAMA's responsibilities, and the increasing complexity of the situation from 2002 - 2007. UNAMA's initial mandate states that its purpose is to "...play a central role in supporting the efforts of the Afghan people to establish urgently such a new and transitional administration leading to the formation of a new government" (UN Security Council, S/RES/1378). The mandates of 2002 and 2003 stress "quick impact projects," which transfer authority to Afghan officials as swiftly as possible (UN Security Council, S/RES/1510). These earlier mandates therefore appear to incorporate the concept of the light footprint model, using language which assures that the UN's focus was on the hand-over of responsibility to the Afghan leadership.

A major shift in attitude and language occurred in the UN Security Council Resolutions from 2005 - 2007, during which the mandates for UNAMA's renewal became lengthier, as a reflection of the developing crisis in Afghanistan. The increase in the length of each mandate is an indicator of the UN's amplified involvement in the country: the 2002 resolution is only two pages long, while the 2011 resolution is twelve pages (UN Security Council, S/RES/1378 & 1974). The ten pages added over the course of the last decade reflect the increasing involvement and responsibilities of UNAMA and other UN agencies each year.

In 2005, the Security Council added the phrases, "reform of the justice system;" "election monitoring;" and "helping deal with the reintegration of militia forces" to UNAMA's responsibilities (UN Security Council, S/RES/1589). A year later, the Security Council explicitly recognized the intense complexity of the situation, in language rarely used in previous resolutions. The 2006 resolution states:

*"Recognizing once again the interconnected nature of the challenges in Afghanistan, reaffirming that sustainable progress on security, governance and development, as well as on the cross-cutting issue of counter-narcotics, is mutually reinforcing and welcoming the continuing efforts of the Afghan Government and the international community to address these challenges..."* (UN Security Council, S/RES/1707).

By highlighting the "interconnectedness" of the issues in Afghanistan, the UN implicitly acknowledged its involvement in diverse aspects of aid and reconstruction and that UNAMA had grown to encompass a wide spectrum of

duties. For example, UNAMA's involvement in election monitoring, counter-narcotics efforts, infrastructure development and anti-corruption efforts all extended beyond its original mandate. The increased number of UN entities operating under UNAMA's umbrella in Afghanistan, which is now over thirty, are evidence of its expansion across the country and demonstrate a divergence from the light footprint approach.

The UN's increased footprint could be justified by the weakness of the inherited governing institutions and the simultaneously increasing instability of the security situation. The weakness of Afghan government institutions in the aftermath of the Taliban was understandable given the state of Afghan civil society as a result of internal fighting, insecurity and the nature of the Taliban regime. The Taliban were a national security "government," which functioned more as a dominant militia group; they did not have real governing institutions beyond their security muscles, and as a result, they paralyzed almost all useful governing institutions and bureaucracy in the country. Afghan governing institutions nonetheless made significant progress after the Bonn Conference; the assistance of the UN and the international community laid the framework for a functioning government. However, a continuing role of the UN to manage aid funding and other key aspects of governance was viewed by some as having an adverse effect on the strengthening of national governing institutions. This created a classic self-perpetuating dependency cycle: the UN responded to weak institutions by increasing its presence in vital areas of governance, and because of the increase in the presence of the UN, the Afghan Government's institutions became more dependent. This dependency cycle encompasses more than just budgetary issues. As knowledge and know-how, which are essential for effective governance, continue to strengthen the UN system and capacity in the country, the Government of Afghanistan further relies on the UN for these vital elements.

Starting in 2006, as the situation continued to worsen and the specter of renewed internal conflict loomed, the UN's responsibilities increasingly resembled its role during the crises of the 1990s. The deteriorating security situation both exacerbated the internal weakness of Afghan institutions and further increased the presence of the UN. As the UN grew, especially in relation to aid and development, it was in a better position to help in humanitarian crises where the Government had little presence during the period of increasing instability from 2006-2009. However, building stronger national governing institutions is central to any post-conflict reconstruction mission; a lack of robust national institutions further perpetuates the potential for a continuing dependency cycle.

## 2009 to Present

In 2009, Afghanistan's second presidential election stirred the nation towards a new beginning. These elections occurred during a period of insecurity in many parts of the country, accompanied by a shift in the leadership of the United States and other nations involved. In addition, an emerging sense of fatigue in some countries that supported Afghanistan led to a negative debate that influenced broader public opinion. It is within this context that a consensus emerged between the UN and relevant stakeholders that the UN should act as a reference point between opposing forces within Afghanistan as well as in the international community.

In 2010, the Afghan leadership and the international community began to discuss the need to transition to Afghan leadership and ownership in the country. The London Conference of January 2010 and the Kabul Process, created in June 2010 at an international conference in Kabul, reflect the agreement for a transition to Afghan-led security, development, and governance. In reference to the UN's role in Afghanistan during the transition, the main document of the Kabul Process, referred to as the Kabul Communiqué, states:

*"Participants affirmed their support for relevant United Nations Security Council Resolutions upholding the security, prosperity and human rights of all Afghans and in particular the central role of the UN to support the Afghan Government's efforts in achieving these goals" (Kabul International Conference on Afghanistan, 2010).*

UNAMA continues to play the role of lead international coordinator as outlined in UN Security Council Resolution 1974, which stresses that "UNAMA and the Special Representative of the Secretary-General within their mandate and guided by the principle of reinforcing Afghan sovereignty, ownership, and leadership, will continue to lead the international civilian efforts in accordance with the London and Kabul Conference Communiqués..." (UN Security Council, S/RES/1974). Such a role, as laid out in the resolution, involves co-chairing the Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), in cooperation with the International Security Assistance Force (ISAF) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO), as well as leading international civilian efforts.

The lead coordinating role has been central to the mandate of the UN from the outset of the Bonn Process, through the establishment of UNAMA and the appointment of the Special Representative of the Secretary General (SRSG), who leads the UN Mission in Afghanistan. UNAMA acts on behalf of the international community in co-chairmanship of the JCMB with the Government of Afghanistan, and both bodies are tasked with jointly assuming responsibility for organizing the use of resources for achieving national priorities.

## **Afghanistan and the UN in 2011 and Beyond**

In shaping the role of the UN in Afghanistan through 2014 and beyond, with the transition to full Afghan responsibility, a number of key issues should be addressed. Through the adoption of UN Security Council Resolution 1974 on 17 March 2011, which extended UNAMA's mandate for another year, the UN Security Council called for a comprehensive review of the UN's mandate in Afghanistan. The Government of Afghanistan in a letter to the UN Secretary General from Afghanistan's Minister of Foreign Affairs requested the review in March 2011. The Secretary General subsequently responded to the letter of the Foreign Minister, welcoming the requested review.

The mandate review, which will link the UN-mandated activities of UNAMA and the support role of the UN in Afghanistan with the needs of transition, is essential for ensuring Afghan sovereignty, and national ownership and leadership in the country. Security Council Resolution 1974 requested that "the Secretary General conduct a comprehensive review of UNAMA's mandated activities and the UN's support in Afghanistan, including UNAMA's presence throughout the country, in consultation with the Afghan Government and relevant international stakeholders, by the end of 2011, with the aim of strengthening national ownership and leadership consistent with the Kabul Process, taking into account the evolving nature of the international community's presence and the role of ISAF, and including first experiences with the Transition, with a view to informing the Council's review of UNAMA's mandate in March 2012;" and called on all actors concerned to cooperate with UNAMA in this process (UN Security Council, S/RES/1974).

Any projections about the future role of the UN in Afghanistan should focus on three overarching issues: reflecting the medium and long term goals of the country; a clear action-oriented timeline for transitioning the lead role for development activities and coordination to the Government; and improved management through applying the "One UN" concept for streamlining UN activities.

## **The Main Elements of an Evolving Mandate**

### *Aid Coordination and Development Strategy*

A strategically designed and well-orchestrated transition is essential in order to transfer the central coordinating role to the Government of Afghanistan. Greater control over assistance funding would strengthen the effectiveness of the Afghan

Government in the political, development, and security realms, and would help eliminate the peril of parallel structures. The JCMB and the Afghanistan National Development Strategy (ANDS) provide a useful framework for shifting aid coordination to the Afghan Government. President Hamid Karzai has called ANDS “an Afghan-owned blueprint for the development of Afghanistan in all spheres of human endeavor” (Afghan National Development Strategy Executive Summary 2008-2013). ANDS represents a cohesive long-term plan for Afghanistan, through which it can continue to achieve its political, development, and security goals. Participants at the London and Kabul Conferences supported the continuing role of JCMB during the transition (Kabul International Conference on Afghanistan, 2010). Nevertheless, the JCMB’s role along with other entities should be adjusted over time to reflect the transition to Afghan leadership and ownership. Ultimately, an independent Afghan national coordinating body would not only coordinate international and national efforts, but should also take on the responsibility of managing resources. While Afghan leadership gradually increases, the UN will work closely with the Government of Afghanistan, and will continue to play an essential support role.

### *Elections*

As a sovereign state, Afghanistan is responsible for administering its own elections; however, as an emerging democracy, there is also a need for the Government to reform its electoral process. The Government of Afghanistan has expressed its strong commitment to facilitating electoral reforms. However, if requested by the Afghan Government, the UN will support the reform process; this role is maintained in the existing mandate. UNAMA has played a critical role in the past towards building the capacity for free and fair elections in the country. During the 2005 and 2009 elections, UNAMA administered and financed election support and all international election aid was channeled through the UN.

In future elections, the Government of Afghanistan can benefit from the support of the international community, particularly given the plethora of experience of the UN; at the same time, a leadership role for the Afghan Government in the elections process will help avoid some of the wariness that posed a challenge during the last elections. The Constitution of Afghanistan requires that the Independent Election Commission have the authority to supervise and monitor elections, and the transition is reinforcing this provision (Afghan Constitution Commission, 2004).

*Reconciliation and Reintegration*

Afghan ownership of reconciliation and reintegration is the key for a successful peace process. Through the establishment of the High Peace Council (HPC), Afghanistan took a substantial step in assuming leadership of reconciliation efforts to help bring together all segments of Afghan society around the peace process. The Government of Afghanistan's reconciliation and reintegration programme involves reintegrating those who are verifiably willing to renounce violence, sever ties with terrorist groups, and accept the Afghan Constitution. Much progress has been made in the first year of Afghanistan's Peace and Reintegration Programme (APRP); over 2,400 former militants have rejoined the country in over twenty-three provinces.

The UN Security Council contributed to the Government of Afghanistan's reconciliation efforts through passing resolution 1988, which paved the way for separating the *Taliban* and *Al Qaeda* sanctions lists and to de-listing fourteen former *Taliban* members who have joined the peace process. Going forward, the continued support of the United Nations for the Afghan-led process will be crucial to the success of the APRP.

The UN, with its extensive experience in political negotiations and conflict resolution, can be a valuable support for the peace and reconciliation process in Afghanistan. The UN role can also be envisaged as supporting the Afghan Government's efforts and providing facilities for the APRP, while simultaneously supporting the framework of regional diplomacy.

*Governance, Rule of Law and Human Rights*

The support role of the United Nations includes all priority areas of the Government of Afghanistan. These include assisting the efforts of the Afghan Government in improving governance, promoting the rule of law and strengthening human rights. In all areas, Security Council resolution 1974 of 2011, which renewed UNAMA's mandate, highlights more explicitly the supporting role of UNAMA.

In the mandates of previous years, the supporting role of UNAMA has also been emphasized. Throughout the last decade, such a need for and reliance on the UN encouraged UNAMA to engage extensively with all Afghan institutions at all levels. As a result, Afghan institutions began to rely upon the UN, turning a relationship of support into one of dependence. The ability of Afghan institutions to grow stronger and more independent was thereby stalled. Ten years after the UN began its work in Afghanistan, with the emergence of new institutions and increased capacity there is a real need to put Afghan institutions in a central position for addressing governance, rule of law, and human rights.

*UN Coherence and “Delivering as One”*

The mandate renewal of 2011 reiterates “the need for all United Nations agencies, funds and programmes, through the Country Team mechanism and a “One UN” Approach and under the guidance of the Special Representative of the Secretary-General, to achieve greater coherence, coordination, efficiency and full alignment with the National Priority Programmes identified by the Government of Afghanistan” (S/RES/1974). The “One UN” approach refers to the streamlining and coordination of efforts that aims to improve the efficiency and effectiveness of any United Nations Country Team (UNCT). The idea of having more integration and coherence between UN entities, particularly funds, programmes and agencies related to development and aid efforts, has long been on the UNAMA agenda.

To better understand the issues surrounding UN coherence in Afghanistan, it is useful to examine other recent United Nations assistance missions. The nature of transition to national governments in countries with a significant UN presence varies from nation to nation; in some countries, the UN shifted to a new role defined by the “Delivering as One” project, as in Tanzania and Pakistan, while in some post-conflict countries, there was still a need to act as a primary coordinating body, as in the Democratic Republic of Congo and Somalia.

For example, in 1999 the UN established a Peacekeeping and Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo in response to the growing crisis in the country. The Mission (MONUC) was mandated to provide peacekeeping troops and “to facilitate humanitarian assistance and human rights monitoring” (S/RES/1291). The UN continues to play a lead role in humanitarian aid coordination in the country twelve years later because, due to numerous issues and outside forces, MONUC has not yet been able to implement a plan of transition to the national government.

In contrast to MONUC, the “Delivering as One” or the “One UN” initiative at the UN Development Group (UNDG) was designed to create a solution to the problem of multiplicity and redundancy of offices, responsibilities, and funding in countries where the UN was able to transition from a lead coordinating role. Although the pilot project, carried out in eight countries, has so far not shown conclusive results, the principles behind it are clearly applicable to the Afghan context. The initiative features four main areas at the country level: “One Programme”; “One Leader”; “One Budgetary Framework”; and “One Office”. On the ground in Tanzania, these areas have yielded some progress so far and have generated useful questions about the impact of new interventions on existing operations, and the potential for synergy among several UN agencies (United Nations Development Assistance Framework 2010).

While the situation in each of the pilot countries is unique, the “Delivering as One” approach could be tailored to benefit the Afghan context. UNAMA’s work could be enhanced from enacting “Delivering as One,” through streamlining the multiple departments and offices in the country, including at the sub-national level. In recent years, the UN has had over thirty active agencies, funds, and programmes in Afghanistan with different budgets, mandates, and functions. They each have their own offices, representatives, and operations in different parts of the country. During the transition and beyond, it is imperative to have more effective, coherent, coordinated UN entities throughout the country, able to work as one development partner with the Government of Afghanistan.

#### *Humanitarian Assistance*

The UN serves in an essential coordinating role in facilitating the delivery of humanitarian assistance in Afghanistan. The humanitarian role of the UN has become crucial, particularly during emergencies, which require urgent assistance and relief aid. For example in 2011, fourteen provinces are facing the threat of drought, affecting nearly three million people. It is anticipated that the number of Afghans struggling with food insecurity will increase tremendously due to this crisis. In such a situation, the humanitarian assistance of the UN is vital.

The UN has helped to make basic humanitarian services available to the Afghan people, such as food, drinking water, and healthcare, especially for rural populations out of the reach of the central Government reach for many years. UNAMA’s responsibility as the lead coordinator of all UN relief, recovery and reconstruction efforts also entails ensuring that the UN’s activities are linked with the Government of Afghanistan’s work in this area. A key part of this cooperation involves maintaining the goals and framework outlined in the ANDS. Further coordination of efforts with the Afghan Government can help to streamline humanitarian aid and avoid the duplication of initiatives.

Efforts in the area of humanitarian assistance should make a substantial shift from relief towards development in order to better promote long term stability in the country. Not only will focusing on development efforts in support of national priorities help to strengthen the sovereignty of the Government of Afghanistan in-line with the needs of transition, but such a shift would embody widely-accepted principles for effective practices in sustainable development.

To further enhance the effects of development and humanitarian efforts, international organizations and other external actors operating in the country should similarly work towards greater communication, transparency, and accountability during the transition of responsibilities to the Government of Afghanistan.

### Conclusion: What Lies Ahead?

For the last ten years, the United Nations has been, in principle, the leader of the international community in Afghanistan. Throughout the last decade the UN's support for capacity building and the strengthening of Afghan institutions, as well as its role in humanitarian and reconstruction efforts have been crucial for the country, as it emerges from over thirty years of war and crisis.

As Afghanistan continues to transition full responsibility for security, governance and development to the Government of Afghanistan, the UN will continue to play an important role in the coordination of international civilian activities and in support of the Government in the years to come. The next decade of the UN's work in Afghanistan must be defined by effective support for Afghan leadership and ownership, which is central for building a peaceful, stable, and prosperous nation. For the transition process to succeed, the UN will be required to play a more enabling, facilitating and supporting role.

The challenges of UN coherence and the transition to Afghan leadership and ownership are the principal factors shaping the nature of the long term engagement of the UN in the country. A thorough understanding of such challenges as well as the UN's multifaceted, evolving role in Afghanistan can be a starting point from which to draw lessons for enhancing the work of the United Nations in other contexts as well.

### Sources

Afghan Constitution Commission (2004). *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*. [http://www.afghan-web.com/politics/current\\_constitution.html](http://www.afghan-web.com/politics/current_constitution.html) [Accessed 14 September 2011]

Brahimi, L. (2007). *State Building in Crises and Post-Conflict Countries*. Global Forum on Reinventing Government, Vienna.

Government of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy Executive Summary 2008 - 2013* (2008). [http://www.afghanistan.um.dk/NR/rdonlyres/B160F641-34D3-4C39-9E02-D5A92D89AD82/0/ANDSExecutiveSummary\\_eng.pdf](http://www.afghanistan.um.dk/NR/rdonlyres/B160F641-34D3-4C39-9E02-D5A92D89AD82/0/ANDSExecutiveSummary_eng.pdf) [Accessed 6 September 2011]

Government of Afghanistan (2010). *Kabul Conference Communiqué*. 20 July 2010. Kabul.

- Hasegawa, T. (2008). "UNAMA: Impartiality in UN Peacekeeping Operations". *Journal of Intervention and Statebuilding* n.º 2, pp. 209-226.
- United Nations Development Group (2010). *How to Prepare an UNDAF: Guidelines for UN Country Teams*. <http://www.undg.org/docs/11096/How-to-Prepare-an-UNDAF-%28Part-I%29.pdf> [accessed 15 July 2011]
- United Nations, General Assembly and Security Council (2000). "Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All Their Aspects A/55/305 - S/2000/809."
- United Nations, Security Council (1999). "Security Council Resolution S/RES/1291."
- United Nations, Security Council (2000). "Report of the Panel on United Nations Peace Operations A/55/305-S/2000/809."
- United Nations, Security Council (2001). "Security Council Resolution S/RES/1378."
- United Nations, Security Council (2001). "Security Council Resolution S/RES/1383."
- United Nations, Security Council (2002). "Security Council Resolution S/RES/1388."
- United Nations, Security Council (2003). "Security Council Resolution S/RES/1510."
- United Nations, Security Council (2005). "Security Council Resolution S/RES/1589."
- United Nations, Security Council (2006). "Security Council Resolution S/RES/1707."
- United Nations, Security Council (2007). "Security Council Resolution S/RES/1776."
- United Nations, Security Council (2010). "Security Council Resolution S/RES/1917."
- United Nations, Security Council (2011). "Security Council Resolution S/RES/1974."
- United Nations, Security Council (2011). "Report of the Secretary General: The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security."



# Transition in Afghanistan through an Enduring Afghan National Security Force

William B. Caldwell, IV

*Lieutenant-General. Has served as Commander of the NATO Training Mission-Afghanistan since November 2009.*

## Resumo

### A Transição no Afeganistão Através de uma Força Nacional Afegã de Segurança

Quando em Novembro de 2009 foi criada a NATO *Training Mission – Afghanistan*, os programas de treino de forças de segurança afegãs eram díspares não existindo planos com vista a uma adequada transferência de competências para a *Afghan National Security Force* até 2014. Na verdade, o enfoque baseava-se na intenção de inverter tendências negativas no plano da segurança nacional e na formação de militares e polícias em quantidade necessária à condução de operações de contra-subversão. Qualidade e quantidade eram dois princípios não co-pagináveis – ou se criava uma força profissional pequena ou uma força grande com capacidades limitadas resultantes de um treino igualmente limitado. No entanto, dada a dimensão geográfica do Afeganistão e a necessidade do Exército e da Polícia em garantirem a segurança e a estabilidade no país, a qualidade não podia ser comprometida em nome da quantidade.

Consequentemente, a NATO *Training Mission – Afghanistan* conduziu um processo deliberado de formação e treino de uma força profissional, auto-sustentável e duradoura. O progresso registado nos últimos dois anos requereu um empenho e investimento significativo por parte dos Estados Unidos, da NATO e de outros países da coligação. Através de uma parceria, as forças de segurança afegãs estão a caminho de assumirem responsabilidades de segurança que competiam até agora à NATO.

## Abstract

*At the time NATO Training Mission – Afghanistan stood up in November 2009, security training programs were disparate and there were no plans to transition security lead to the Afghan National Security Force by 2014. Instead, the focus was simply on reversing the negative growth trends and producing soldiers and police to meet a quantitative goal for counterinsurgency operations. Quality and quantity were then seen as two mutually exclusive principles – you could either produce a small, professional force or a large force with limited training, but not both. However, given the size of Afghanistan and the necessity of the Army and Police to provide security and stability, quality could not be compromised for the sake of growth. Consequently, NATO Training Mission-Afghanistan embarked on a deliberate process to produce a professional force that is self-sustaining and enduring. Progress over the past two years has required significant investment from the United States, NATO and other coalition countries. Through partnership, the Afghan security forces are on a path to assume security lead from NATO.*



Ten years ago, Afghanistan was politically fractured, economically irrelevant, and socially repressive.<sup>1</sup> The Taliban government, recognized by only three countries at the time, reduced the nation's GDP per capita to under \$170, almost completely destroyed public infrastructure, and ruptured Afghanistan into a conglomeration of belligerent localities, geographically isolated from one another. With just a few years in power, the Taliban furthered the regression of Afghan society increasing insecurity and fear. Through the Taliban's alliance with al-Qa'ida, we soon learned what the 2011 National Military Strategy of the United States later underscored, "In this interdependent world, the enduring interests of the United States are increasingly tied to those of other state and non-state actors" (Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2011).

While Taliban totalitarianism attempted to destroy Afghans' future, the international community has begun to reverse the devastation of decades of war. Afghanistan still has many challenges, but it is also not the fragmented society it once was either. Insurgent groups still conduct attacks, primarily in the south and east, but much has changed in ten years - Afghanistan is now sovereign, the international community is heavily invested in the future of Afghanistan, and society is slowly recovering. GDP has increased to \$1,000 per capita, almost all Afghans have access to basic health services (only nine percent did in 2002), school enrollment increased from 900,000 (mainly boys) to almost seven million (37 percent girls), women serve in government. Most of the country is now connected via mobile phones, highways, and common purpose - assume responsibility for its own security, governance, and development.

To be sure, progress is dependent on international support for Afghanistan, but as agreed at the NATO summit in Lisbon in fall 2010, Kabul will increasingly assume lead responsibility for its development and security. This process started in July 2011 when the first seven areas began to transition security responsibility from NATO to Afghanistan. The geographic transition process will continue until December 2014 when Afghan forces assume lead responsibility for security for the Afghan people. Far from signaling international withdrawal, over the next several years and beyond 2014, NATO forces will shift from combat operations to training, advising, and assisting the Afghan Army, Air Force, and Police. By rebuilding the Afghan forces into a professional military and police, Afghanistan will have the tools to provide security and stability for its people and the region. As the Minister of Defense told the men and women of NTM-A on July 4, 2011, Afghanistan can and will be a contributor to international security some day.

---

1 Parts of this essay appeared as "Beyond the Tenth Year: Building Partnership Capacity and International Security," *Foreign Policy Research Institute E-Note*, September 2011 and "Return on Investment," *Armed Forces Journal*, August 2011.

## Rebuilding the Security Force

What was true generally for Afghanistan during the past 30 years was particularly true within the Afghan Army, Air Force, and Police. The post-9/11 Afghan military and police inherited a hodgepodge of Soviet and Western equipment, doctrine, and training. Exacerbated by decades of war, limited resources, and disparate international programs to rebuild security, history took its toll on the military and police. Attrition, illiteracy, and corruption negatively impacted force development, effectiveness, and undermined the bonds between security forces and the Afghan people. This view was widely known and continues to influence perception of the Afghan military and police.

In 2009, the force was underpaid, untrained, poorly equipped, illiterate, and poorly-led. At 97,000, the Afghan Army could not confront Taliban resurgence, which precipitated a surge of Coalition combat forces in 2010. The 94,000 Afghan police were in an equally poor state; patrolmen earned less than half that of a soldier and used their positions to extort funds to ensure they had a living wage. In spite of these challenges, NATO committed to grow the force and rebuild the Afghan Army, Air Force, and Police into a professional force loyal to the Afghan people. These efforts would take place under the aegis of the ISAF surge, which would provide the time and space to build indigenous forces. Accompanying the ISAF surge was a surge of resources to support the training mission, which had suffered from a culture of poverty prior to 2009. In 2009, for example, there were just 30 NATO trainers. By the end of 2011, there will be about 1,800 NATO trainers. Financial resources also surged from \$2.8 billion in Fiscal Year 2008 to \$11.6 billion in Fiscal Year 2011. As infrastructure builds taper off, the annual budget will fall substantially to cover sustainment costs currently estimated at \$6 billion a year.

Since fall 2009, international efforts have focused on growing the Afghan military and police to meet the immediate needs of the security deficit in Afghanistan. The Afghan military went from negative growth of 1,200 soldiers in September 2009 to adding more than 6,000 per month since 2010. Where there was once a disparate Army of 97,000, a unified and ethnically-balanced force of 171,600 stands today. During the same period, the police grew from 94,000 to 135,000. The growth is not only a testament to the strength of partnership between the international community and the government of Afghanistan, but also Afghans willingness to heed the call to defend their country and determine their future. U.S. Senator Carl Levin welcomed this. "For years, I have strongly and repeatedly advocated for building up Afghan military capability because I believe only the Afghans can truly secure their nation's future" (Levin, 2011).

What Senator Levin notes is embraced in Afghanistan. Former Minister of Interior Ali Jalali wrote in *Prism* in September 2010, "The key to future success is a shared vision for the endstate in Afghanistan, and the building of indigenous capacity to achieve this goal." (Jalali, 2010) or former Afghan presidential candidate and President Karzai's Transition Coordinator Dr. Ashraf Ghani wrote in the same issue of *Prism*, "The success of the counteroffensive will be judged by its role in the larger project of counterinsurgency - creating the enabling environment for a stable political and economic system that can turn both Afghan citizens and regional players into stakeholders in its success" (Ghani, 2010). Building a capable Afghan Army, Air Force, and Police enables geographic transition, which realizes Afghans' goals for a sovereign country with the capabilities to control its borders, protects its people, and respond to man-made or natural disasters. Afghan army commander for northern Afghanistan Zulmai Weesa made this point when Mazer e-Sharif began the geographic transition process in July 2011: "This is the start of a process. I will make sure that our sons and brothers will fulfill their duty to take over all security responsibility that is now on our shoulders" (Hakar, 2011).

An underappreciated fact is that this is the Afghans' war. Every day, Afghan soldiers and police are conducting patrols in Helmand, interdicting insurgents in Paktika, and recovering weapons caches in Khost. ISAF forces are essential to these efforts today, but it is with Afghans that combined operations protect the population, build institutions, and deprive insurgents the support they need. Unlike ISAF forces, Afghan forces know the languages, cultural traditions, and geography where they patrol. Once properly trained, equipped, fielded, and partnered, Afghan soldiers and police can protect the population and support local governance and economic development. With growth and professionalization on track, efforts are underway to make the Afghan military and police independent and sustainable as ISAF forces transition lead responsibility for security.

### **Beyond Growth**

Over the next two years, the Afghan Army, Air Force, and Afghan National Police will continue to grow from 305,000 and reach their combined authorized end strength of 352,000. At the same time, Afghan infantry *kandaks* (battalions) replace ISAF combat forces, the Afghan force will also develop the critical enabling and supporting capabilities to ensure sustainability. With its own logistic capability, the army can deliver supplies to forward deployed units. With its own explosive ordnance disposal units, the army can remove mines left from the Soviet era or im-

provised explosive devices left by insurgents; and with its own air force, Afghanistan will have the capability to support its forces in the field or assist with regional disaster relief operations.

Afghan police are making progress too. Initially saddled by disparate training programs and lacking civilian police trainers and advisors, the Afghan National Police did not grow as easily as the Army did. Prior to 2009, police recruits were assigned as patrolmen without any training. Being untrained and poorly equipped made them vulnerable to attack by insurgents. Being poorly led and underpaid led them to prey on the population. Through unified international assistance, these trends are slowly being reversed and the Afghan police are learning what it means to serve and protect the population. Key to this is introducing civil policing; the Ministry of Interior recently revised its training program to develop an Afghan curriculum based on best practices from the European Union Police, German Police Project Team, NATO countries, and non-NATO countries. The curriculum advances Afghan civil policing through various topics such as: criminal investigation fundamentals, human rights, and gender issues. That training was extended from six to eight weeks during a time of war is a positive sign that the Ministry of Interior has budgeted the time and values the additional two weeks. The impact of better training, better equipment, better pay, and better leaders will be apparent over time.

In addition to the immediate needs of training, equipping, fielding, and partnering with Afghan forces for counterinsurgency operations, it is also essential to build enduring institutions and self-sustaining systems. This was obvious as we reviewed the Soviet experience in Afghanistan and visited NATO and Afghan units throughout Afghanistan. The lack of sustainment capabilities was evident in the ubiquitous derelict buildings and abandoned armored vehicles that cover the Afghan countryside. The lack of a logistics system hampered military operations and undercut unit morale. Regular reports from think tanks and international organizations highlighted challenges like these, yet the international community committed to building the security capacity for Afghanistan and developing institutions to ensure the force could endure beyond 2014.

The progress of these efforts and growing confidence in their forces are evident in our daily activities with Afghan policymakers, military, and police leaders. For example, Commando Brigadier General Lawang (2011) said:

*"My message to Afghan Commandos and Special Forces is we are Afghan, we are Muslim and sons of this country, we should fight bravely with honor and show professionalism in our work and conduct ourselves, do our duty with honor and integrity, if it is during the day or night time we should prove it to our people, that we can defend our country's security and defend our*

*motherland. My message to our people is please send their sons and brothers to ranks of the ANA and Commandos to make this force stronger so we will be able to fight against the international terrorism and the enemy of our country and our religion".*

Minister of Interior Mohammadi agrees, he told the Afghan National Police Symposium in January, "To win the support and confidence of the people and provide for the personal security of the citizens, we are determined to concentrate more on developing civilian policing capacities of the ANP" (Reveron, 2011). Similar efforts are underway within the Army and Minister of Defense Wardak sees having a professional force "To take over our security and defend our country" (Caldwell, 2011a). And President Karzai told an audience at the March National Military Academy of Afghanistan graduation, "We understand that the people of Afghanistan no longer want to see others defend for them... The transition is the answer to the long held aspirations of the people of Afghanistan" (Caldwell, 2011b). For this to occur, recruited forces need to be trained, equipped, fielded, and partnered.

### **Recruit and Train**

While NATO countries value training for their own militaries and police, it was surprisingly disparate or absent prior to 2010. Afghan National Police, for example, were recruited and then assigned with the intent to train later. The ill-effects of assigning untrained, underpaid, and poorly-led patrolmen were evident in Afghan and international perceptions of the police. Simply, those assigned to protect used their authority to prey on the people they were supposed to defend. While negative perceptions still exist, there has been substantial progress and improvements in the training base.

Every day, more than 32,000 Afghan personnel are in training at 70 sites across 21 provinces in Afghanistan, and in selected courses in the United Arab Emirates and Turkey. The results are evident. In just two short years, the Afghan National Army went from using Soviet-era equipment to more modern NATO weapons. Weapons qualifications rates increased dramatically and Afghans learned to conduct convoy operations. Soldiers once unable to count or read are now enrolled in mandatory literacy training. Within the Afghan National Police, patrolmen are not only enrolled in literacy training, but have a career track through leadership development opportunities at a non-commissioned officer course, an officer candidate school, and the Afghan National Security University.

Literacy has become the essential enabler for supporting Afghanistan to grow its security forces. Those eligible for military and police service had their educations stolen by decades of war. Entry-level testing shows that only about 14 percent of the new police and army recruits are functionally literate. To make up for the shortfall, all illiterate Afghan soldiers and police recruits are enrolled in literacy programs to ensure they reach the international standard for literacy. Currently, about 3,000 Afghan teachers are following Afghan Ministry of Education guidelines to help recruits overcome the illiteracy barrier. As of September 2011, over 150,000 have received literacy training and the literacy rate within the security forces is on a path to be twice that of the population in 2012.

Literacy training has become a major component of the lives of Soldiers and Police officers. Now mandatory in Basic Warrior Training for the Afghan National Army and Basic Police Training for the Afghan National Police, literacy is the building block for professionalizing the force. Literate soldiers and police can now account for the gear they are issued, know that they are receiving their full pay, and inspire their families to study. Literate soldiers can verify security credentials at base entry control points. Numerate police can be on the lookout for stolen vehicles. For just \$33 per person, the literacy program gives the “lost generation” opportunities for further training and professionalization.

### **Professionalize and Sustain**

Professionalism is a defining characteristic of any effective military or police organization. While manning and equipping the army, air force, and police are important, it is the quality of the force that is critical. Although it is relatively easy to train a new Soldier or Patrolman, it takes much more time and effort to train, educate, and develop leaders. Leader development in the institutions and force development in the systems are all elements of a professionalized Afghan National Security Force that will help to close the credibility gap between the Afghan National Security Force and the Afghan people. This is all the more important considering that in many cases, Soldiers and Police provide the only connection between the people and their central government.

Institutions such as the National Military Academy of Afghanistan, the Combined Sergeants Major Course, the Police Academy, and NCO leader development courses will soon be unified as part of a broader institution call the Afghan National Security University. This consolidated institution of professional education will educate officers and noncommissioned officers in professional values and a spirit

of service, pride and patriotism to transform their force for generations, since it will simultaneously educate multiple generations of Afghans across the force - from cadet to Colonel and recruit to Sergeant Major. Institutions like these are the key to making the Afghan National Security Force enduring.

### **Creating Enduring Institutions**

Since 2009, the focus has been on fielding trained infantry and police to meet the needs of counterinsurgency with additional combat fighting formations. While the combined force will continue to grow another 47,000 by October 2012, emphasis has shifted to specialty skills and vocational training. Lessons from other conflict-prone societies suggest that sustainment is essential to secure long-term gains and give a war-stricken society a chance to recover. Given the investment made over the last ten years and the priority of supporting Afghanistan's stability, the international community and the Afghan government reaffirmed a long-term commitment to a better future for the Afghan people at the 2010 NATO summit in Lisbon. Specifically, NATO and Afghan leaders agreed to "Sustaining and improving their capacity and capability to counter threats to the security, stability and integrity of Afghanistan effectively, and contributing to regional security; and doing so with full respect for Afghan sovereignty and leadership, in a manner consistent with and supportive of the Afghan constitution and international law and recognizing the sacrifices and the ongoing endeavors of the Afghan people for achieving peace" (NATO, 2010). To realize these goals, army and police professionalization continues apace.

With the establishment of twelve specialty schools over the past year, NATO Training Mission-Afghanistan is now imparting skills and training units that will enable Afghan forces to perform critical combat service and combat service support functions themselves. This is part of a phased development effort that includes advanced training in logistics, finance, communications, human resources, intelligence, artillery, engineering, and other important functions. As the fielding of these support units and specialists continues for the Army and Police, the force will be carefully and deliberately balanced with increased capability to give the ability to support and sustain itself, which will lead to independent operations.

Advanced skills and professionalization are essential to fully transferring security responsibility from NATO to Afghan forces. The critical pillar in the professionalization strategy is to ensure there are enough certified Afghan trainers, who are beginning to take the training lead for recruits at numerous Army and Police

training centers. As of September 2011, there are over 3,000 Afghan instructors who are trained and certified in five *satahs*, or levels, of instruction, and represent the ability of Afghans to sustain an enduring training capacity. At Basic Warrior Training, this has already happened; Afghans are training Afghans. The trend will continue through 2012 when Afghan trainers will lead all training efforts. At that point, coalition forces will provide oversight, assist in curriculum development, and ensure Afghans can run the training centers. Having an indigenous training base will give Afghanistan the ability to sustain its force over time.

At the same time army, air force, and police units are trained, equipped, fielded, and partnered, there is a substantial effort to develop sustainable systems and functioning ministries that can plan, program, budget, and execute ministerial goals. In support of this effort, there are about 500 NATO Training Mission-Afghanistan advisors who work at the Ministry of Defense and the Ministry of Interior. These advisors support their Afghan counterparts to ensure the necessary policies and systems are in place to implement strategic guidance from the President of Afghanistan and the ministers. This work includes everything from creating a modern personnel system that can identify, track, and manage personnel across the military and police to a comprehensive recruit screening process that vets, validates, and certifies Afghans' eligibility for training. Additionally, as Afghanistan assumes more programmatic authority over the next three years, providing budgetary oversight is important. In the current solar year of 1390, for example, the Minister of Defense has direct budget authority for \$900 million, while the Minister of Interior directs \$800 million.

NATO-led international efforts to develop the Afghan military and police have produced progress. President Karzai's Transition Coordinator Dr. Ashraf Ghani said, "The Afghan national army has had an enormous change both in quality and in numbers. For the seven locations which have been selected for tranche one, we are completely confident that the Afghan army will have the capability" (Croft, 2011). U.S. Major General Daniel Allyn made a similar point, "A huge part of this [partnership] is demonstrating to the Afghan security forces that they're as good as they are; in some cases they don't realize how capable they have become in the last couple of years. So we are enabling them to take the lead and supporting them where they need to achieve success" (Ardolino, 2011). Most importantly, the Afghan people agree. In a November 2010 Asia Foundation poll, 92 percent of Afghans viewed the Afghan National Army favorably, while 84 percent viewed the police favorably. In a May International Council on Security and Development poll, 82 percent of northern Afghans saw the army as effective compared to 67 percent of southern Afghans (Asia Foundation, 2011).

There are regional differences, but with international support and training, Afghan soldiers and police are beginning to enforce the rule of law contributing to Afghan people increasingly trust and value put on their soldiers and police. This is evident in the thousands of Afghans who report to military and police recruiting stations every month, which is the surest sign that Afghans want to take charge of their future and relieve NATO forces of lead security responsibility. The challenge remains to make the gains enduring and the Afghan forces sustainable.

### **Essential Partnership**

The progress made over the past two years would not have been possible without the generous support of the international community through partnership. Before the creation of the NATO Training Mission-Afghanistan in November 2009 there were insufficient resources – just two contributing countries and 30 international trainers. This force was augmented by a substantial commitment of U.S. trainers and U.S.-funded contractors, but the mission lacked adequate resources and expertise. For example, since the United States does not have a national police force, it could provide little practical advice to the Ministry of Interior or since the United States does not fly the Mi-17 helicopter, little help could be offered to assist the fledgling Afghan Air Force.

In spite of the difficult start, NATO Training Mission-Afghanistan is truly an international command. Today, there are 37 countries providing about 1,800 trainers who are training both new recruits and Afghan trainers to take their places. Now, it is Italian Carabinieri, French and Romanian Gendarme, Spanish Guardia Civil, Royal Canadian Mounted Police, and other professional civilian police officers who train and advise the Afghan National Police, or in the case of the Air Force, it is trainers from the Czech Republic, Hungary, and Croatia who advise and assist the Afghan Mi-17 helicopter program. The depth of international partnership is proving NATO Secretary General Rasmussen's idea that, "NATO can act as a matchmaker, bringing nations together to identify what they can do jointly at a lower cost, more efficiently, and with less risk" (Rasmussen, 2011).

Countries increasingly recognize that training Afghanistan's police and military is essential to long-term stability in Afghanistan and Central Asia. Further, developing, employing, and sustaining the Afghan National Army, Air Force, and Police ensures Afghanistan can be a net contributor to international security rather than a consumer. With an indigenous training base, the government of Afghanistan will not be dependent on foreign trainers and endeavors to become a regional hub for peacekeeping

training, pilot training, and vehicle maintenance. Just as we work with trainers from the formerly war-torn Balkan countries of Croatia and Bosnia-Herzegovina, we can envision Afghanistan deploying peacekeepers or trainers in the future.

Countries increasingly recognize that training Afghanistan's police and military is essential to long-term stability in Afghanistan and Central Asia. Further, developing, employing, and sustaining the Afghan National Army, Air Force, and Police ensures Afghanistan can be a net contributor to international security rather than a consumer. With an indigenous training base, the government of Afghanistan will not always be dependent on foreign trainers and endeavors to become a regional hub for peacekeeping training, pilot training, and vehicle maintenance. Just as we work with trainers from the formerly war-torn Balkan countries of Croatia and Bosnia-Herzegovina, we can envision Afghanistan deploying peacekeepers or trainers in the future to other conflict zones.

Reflecting on ten years of United States involvement in Afghanistan, we recognize the greatest long-term effect we can have is through partnership. Through ISAF, nearly a quarter of the world's countries are working with the Afghan government and the depth of the partnerships has grown over the last ten years. When it comes to Afghanistan, it appears a special relationship has emerged. While rocky over the last ten years, former Secretary of Defense Gates signaled in early 2011 that the U.S.-Afghanistan relationship "Is bonded in the blood of our sons and daughters" (Daniel, 2011). Gates' Afghan counterpart Defense Minister Wardak said, "I strongly believe that our greatest tribute to them [coalition forces who were killed or wounded in Afghanistan] will be to realize the objectives of those brave soldiers who paid the ultimate price" (Daniel, 2011). While Usama bin Laden brought the United States to Afghanistan, an enduring and self-sustaining Afghan National Security Force will preclude the use of Afghanistan as a base for terrorism in the future and is the greatest threat to the Taliban.

### **Implications for NATO's Future**

While NATO Training Mission-Afghanistan personnel are working hard to develop Afghan security forces, we are reflecting on the challenges, successes, and opportunities the mission created. Among these is the importance of international cooperation, which undergirds efforts in Afghanistan. This is apparent in listening to the different languages spoken from Kandahar to Kabul. International cooperation is essential in Afghanistan today, but the experience must inform future thinking about the roles and missions of western militaries to embrace what NATO Secretary General Rasmussen's (2011) observation that, "The transatlantic partnership

remains the main engine of global security. The partnership has been successful in sharing common goals and values, while boasting interoperable and rapidly deployable forces”.

With this in mind, western militaries appear to be at a new, albeit familiar crossroads. In the 1980s, the United States recognized the importance of joint operations and worked to improve cooperation among its Army, Air Force, Navy, and Marine Corps. In the 1990s, coalition warfare became the norm and interoperability took on an international character. NATO was at the forefront of these efforts in the Balkans. In the 2000s, military operations began to incorporate interagency capabilities, which leveraged a whole of government approach to counterinsurgency and stability operations. In the 2010s, it is imperative we recognize security force assistance is a core function of military operations. NATO again is at the forefront of these efforts in Afghanistan.

It is time for all nations in NATO to evaluate the shift from combat operations to training and work together to consider the implications for the size, shape, scope, and doctrine of their future forces as we move to sustainment operations in Afghanistan. Ten years since the 9/11 terrorist attacks, we must be ready to enable partners through security force assistance to eliminate security deficits that threaten international peace and security. As reaffirmed in NATO’s Strategic Concept, “The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership” (NATO, 2010a). To be fully prepared, we must reflect on the lessons of partnership in Afghanistan and ensure NATO has the appropriate strategy, training, and doctrine to enhance international security.

### Sources

Ardolino, Bill (2011). “Haqqani Network is ‘enemy number one’ in Afghan east: General Allyn”. *Long War Journal*, August issue. [http://www.longwarjournal.org/archives/2011/08/an\\_interview\\_with\\_rc.php#ixzz1VHCobDPi](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/08/an_interview_with_rc.php#ixzz1VHCobDPi)

Asia Foundation (2011). *Afghanistan in 2010: A Survey of the Afghan People*. <http://asiafoundation.org/publications/pdf/797>

Caldwell, William (2011a). “Drop by Drop, A River is Formed: Transition Begins in Afghanistan” *Atlantic Council of the United States*. [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/drop-drop-river-formed-transition-begins-afghanistan](http://www.acus.org/new_atlanticist/drop-drop-river-formed-transition-begins-afghanistan). [July 19, 2011].

Caldwell, William (2011b). “International Partnership and Transition in Afghanistan”. *Atlantic Council of the United States*. [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/international-partnership-and-transition-afghanistan](http://www.acus.org/new_atlanticist/international-partnership-and-transition-afghanistan). [July 27, 2011].

- Chairman of the Joint Chiefs of Staff (2011). *National Military Strategy of the United States*. Washington, DC: Pentagon.
- Croft, Adrian (2011). "Handover of key city tests Afghan forces amid rising violence". *Reuters*, July 19.
- Daniel, Lisa (2011). "Gates Welcomes Afghan Leaders for Inaugural Forum". *American Forces Press Service*. <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=62906> [February 23].
- Ghani, Ashraf (2010). "Afghanistan: Opportunities and Risk". *Prism*, No. 1, Issue 4, September 2010.
- Hakar, Hares (2011). "Afghan security forces take control of northern city". *Monsters and Critics*, July 23, 2011.
- Jalali, Ali Ahmad (2010). "Afghanistan: Long-Term Solution, Perilous Shortcuts". *Prism*, No. 1, Issue 4, September 2010.
- Brigadier General Lawang (2011). *Commando Radio*. July 17, 2011.
- Levin, Carl (2011). "Levin Statement on Rolling Stone Article" <http://levin.senate.gov/newsroom/press/release/?id=18d6558b-54f1-427e-9691-366def3b34a6> [February 24, 2011]
- NATO (2010). "Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon". [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm)? [November 19]
- NATO (2010a). *Official Text: Lisbon Summit Declaration*. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm) [November 20, 2010].
- Rasmussen, Anders Fogh Rasmussen (2011). "NATO after Libya". *Foreign Affairs*, July/August. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_75836.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_75836.htm)
- Reveron, Derek S. (2011). "Building Afghanistan's Police Force". *Atlantic Council of the United States*. [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/building-afghanistan-police-force](http://www.acus.org/new_atlanticist/building-afghanistan-police-force) [March 18, 2011]

# Afghanistan and the Battle for the Control of Public Perceptions: Understanding the Insurgents' "Strategic Communications" Campaign

Carlos Martins Branco

*Major-General, Portuguese Army. Former ISAF Spokesman.*

## Resumo

**O Afeganistão e a Batalha pelo Controlo das Percepções do Público: Como Compreender a Campanha de Comunicação Estratégica dos Insurgentes**

O autor pretende contra-argumentar relativamente a alguma da opinião pública formada que defende que os insurrectos afegãos não possuem uma abordagem sistémica às actividades de informação, ao advogar que a estrutura e estratégia da insurreição revelam um adversário plenamente empenhado no planeamento estratégico e na coordenação de actividades em todos os domínios, em particular no plano da comunicação estratégica, a qual tem um papel central em todas as fases das suas operações.

Os insurrectos planeiam de forma activa e deliberada as suas acções de combate em apoio da sua campanha mais abrangente de forma a afectar o domínio cognitivo da audiência-alvo. Ao fazê-lo, criaram um sofisticado aparelho destinado a ganhar a batalha da influência e controlo das percepções da opinião pública afegã, muçulmana e mundial sobre o desenvolvimento da guerra, através da articulação da sua narrativa com base em temas e mensagens cuidadosamente seleccionados.

## Abstract

*The author wants to counter some of today's informed opinion, especially where that tends to be dismissive of the afghan insurgents' systematic approach to information activities, when argues that the structure and strategy of the insurgency reveals an adversary fully engaged in strategic planning and coordination action in all domains, in particular in strategic communications, which plays a central role in all stages of their operations.*

*The insurgents actively plan their kinetic actions to support the non-kinetic campaign deliberately to function in and affect the cognitive domain. In doing so, the insurgents have created a sophisticated apparatus to engage in the battle for the control of public perceptions of the war. The insurgents fully articulate their narrative with well-chosen themes and messages, which intend to reach out and influence Afghan and Muslim population minds worldwide.*



*"...Wars today cannot be won without media. Media aims at the heart rather than the body, [and] if the heart is defeated, the battle is won..."*

Abdul Sattar Maiwandi<sup>1</sup>

## Introduction

While many aspects of the insurgents' *modus operandi* in Afghanistan have received major attention and analysis, their information activities have frequently been treated in a simplistic way by commentators. Some refer to the insurgents' apparent lack of doctrine; others put stress on their inability to distinguish between what to a western observer are the strategic and operational levels of the war (Foxley, 2007); many dismiss such activities as mere propaganda (ICG, 2008); and some (perhaps more careful) analysts prefer to reflect a more structured approach and go as far as to call up such terms as Information Operations (Nissen, 2009).

Although many of these commentators are to a certain extent correct, they miss a crucial point: insurgent groups clearly think in terms of relationship between ends, ways and means. Their information activities in fact cover a broad range of the vital functions of any effective communications campaign.<sup>2</sup> They certainly deliver in systematic fashion, segmenting the audience, developing different themes and messages per segment which they deliver through appropriate means with deliberate intention.

In wishing to counter some of today's informed opinion, especially where that tends to be dismissive of the insurgents' systematic approach to information activities, this paper argues that the structure and strategy of the insurgency reveals a resilient adversary, fully engaged in strategic planning and coordination action (Dorransoro, 2009). This is evidenced in all domains, in particular in strategic communications. In doing so, the insurgents have created a sophisticated

---

1 Interview published on the *Taliban website Al-Emarah*. Maiwandi is the editor in chief of *Al-Emarah* (Gwakh, 2011).

2 For the sake of simplicity, undifferentiated terms such as insurgent are used here - rather than *Taliban* or similar - to refer to the most important insurgent groups: the *Taliban*, the *Hezb-e-Islami Gholboddin* (HiG) and the so called *Haqqani* network. Despite being the single most important grouping, the *Taliban* movement certainly does not have a monopoly where the insurgency is concerned.

apparatus that in key areas allows them to outperform the international forces' efforts, in the battle for the control of public perceptions of the war. This holds true not only within Afghanistan itself, but is to a considerable degree also true worldwide.<sup>3</sup>

The insurgents have understood that communications are strategically vital to success. As holds true for NATO and the wider (western) international community, the insurgents' strategic communications (StratCom) effort also plays a central role in all stages of their operations (ACO, 2009). It is an effort to elaborate to be simply considered the mere exercise of propaganda or information operations, and such an approach neither provides sufficient explanation nor understanding of what are truly holistic efforts.

We also argue that the insurgents actively plan their kinetic actions to support the non-kinetic campaign, and - reportedly - plan and use in an appropriate and well-coordinated fashion all their communications' activities and capabilities<sup>4</sup>. These actions are deliberately conceived to function in and affect the cognitive domain, and are not standalone capabilities. They are very well integrated into the insurgents' operational planning and execution.

The insurgents fully articulate their narrative with well-chosen themes and messages, which intend to reach out and influence Afghan and Muslim population minds worldwide. Their core narrative resonates with their audiences, and their operations and actions are consistent with that narrative,<sup>5</sup> with some effort being made to ensure a clear linkage between the two.

The term "strategic communications" has been deliberately chosen in the title of this essay, directly attaching it to the insurgents - perhaps provocatively - in order to underline disquiet with those who depict a complex process as basic and

---

3 We can try to "measure" the international support to the war in Afghanistan through public opinion surveys. The information available allows us to identify trends. According to surveys conducted by the Pew Research Center since 2007 up to the time this article was written, the support to the war has been diminishing. In June 2009, there was already a majority opposing the war in every one of the NATO countries surveyed: Germany (63% opposition), France (62%), Poland (57%), Canada (55%), Britain (51%), Spain (50%), and Turkey (49%). Surveys held in the second semester of 2011 confirmed this negative trend. Even in countries like the US and the UK we can find a majority against the war: 58% of Americans oppose, while only 37% favor it; 57% of Britons want their soldiers out of Afghanistan; more than two-thirds of Germans are against; 76% of people in France oppose their country's military involvement in Afghanistan; 75% of Canadians think that the war in Afghanistan has not been worth its financial cost. For a résumé on the evolution of the support to the war see, among others: [http://en.wikipedia.org/wiki/International\\_public\\_opinion\\_on\\_the\\_war\\_in\\_Afghanistan](http://en.wikipedia.org/wiki/International_public_opinion_on_the_war_in_Afghanistan).

4 Wording from AD 95-2.

5 Idem.

unsophisticated<sup>6</sup>. Even if we are able to avoid incursions into the conceptual domain, it is possible to provide additional explanation in justification of our standpoint.

Despite considerable and even exhaustive effort by many talented individuals, StratCom remains something of a disputed concept, and without a single definition. According to Halloran (2007), StratCom is a way of persuading others to accept one's ideas, policies, or course of action; it means persuading adversaries that one has the power and the will to prevail over them. Such formulation blurs the differences between StratCom and Information Operations that yet other analysts have tried to explain, with equally little precision or success.<sup>7</sup> However, all available definitions of StratCom share one common major theme, in focusing on an ability to affect the perceptions, attitudes and beliefs of key audiences in support of specific interests, policies and objectives<sup>8</sup>. Since this is exactly what the insurgent groups are doing through their information activities, we may apply the term StratCom, even if acknowledging at the same time that the insurgents do not separate the "informing" part from the "influencing" piece as NATO does. Such a stretched concept of StratCom presents no difficulty for the author, and should not for the reader.

Below, we aim to present and put into context the ends, ways and means adopted and the associated methods, techniques and procedures used by the insurgents in Afghanistan in their communications campaign. It is not our intention to com-

---

6 Classification of insurgents' information activities has not gathered consensus among academics. Nissen (2007) states, for instance, that can be no question that the *Taliban* conducts "information warfare" in Afghanistan and worldwide. What is debatable in his eyes, however, is how the *Taliban* achieves this, not least in comparison with NATO/ISAF Strategic Communications and Military Information Operations. Nissen questions what terminology should NATO use to describe the *Taliban's* activities in order to distinguish them from NATO information operations.

7 On this discussion see, for instance Murphy (2008) or more recently the testimony of Rosa Brooks (2011) before the House Armed Services Sub-Committee on Evolving Threats and Capabilities, where she discusses the often confused use of StratCom together with and in place of related terms such as "information operations," "public diplomacy" and "communications". She asserted the need "to draw some distinctions between these concepts, however, since otherwise we can start getting very muddled up".

8 For instance, Allied Command Operations (ACO) Directive 95-2 (ACO Strategic Communications), 2 November 2009 (UNCLAS / Releasable) states that StratCom has a central role to play through all stages of operations and managing public perceptions. It is also stated that StratCom takes in all components of the information campaign; even if direction on public diplomacy and political guidance is to remain the responsibility of NATO HQ (public diplomacy is an activity to be conducted only at the strategic-political level). NATO StratCom is therefore the coordinated and appropriate use of NATO communications activities and capabilities, i.e. all of Public Diplomacy, Public Affairs (PA), Military Public Affairs, Information Operations (Info Ops) and Psychological Operations (PSYOPS), as appropriate - in support of Alliance policies, operations and activities, in order to advance NATO's aims.

pare what the insurgents and the International Security and Assistance Force (ISAF) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA) do relative to one another. On occasion, however, such comparisons can happen since StratCom is a holistic approach that requires a holistic understanding that must also include cross reference to others. That the insurgents do not constitute a homogeneous body of opinion does not and should not prevent us from recognizing their adoption of a strategic and coordinated approach to communications<sup>9</sup>.

### **Kinetic Actions in Support of a Non-Kinetic Campaign**

The planning of kinetic actions to support the non-kinetic campaign is a particular feature of the insurgency strategy. Such kinetic operations can be seen to be specifically designed to influence wider attitudes or perceptions (International Crisis Group, 2008). The reason for that resides in the fact that insurgents are cognizant that they cannot win on the battleground (and that they do not have to). They do not need to defeat militarily either the Afghan government or the forces of ISAF in order to win. Central to their strategy is that they simply need to wear out their opponents, including by influencing perceptions at home and abroad.

That strategy intends to bring decision makers to believe that their objectives are either unachievable, or too costly for the perceived benefit. Insurgency/counter-insurgency is a type of conflict where cognition plays a decisive role. Being fully aware that the potential of combat is measured not only in economic and military power, the insurgents deliberately try to debilitate and destroy their enemy's political will to continue fighting. Time would indeed appear to be in their favor, and they appear highly conscious of how difficult it is to maintain the political will needed to sustain a decades-long effort<sup>10</sup>.

Several instances illustrate this argument. Among many, we have chosen the Serena Hotel suicide attack of January 14<sup>th</sup>, 2008, and the assassination attempt on President Hamid Karzai on April 27<sup>th</sup>, 2008, at a military parade in Kabul. These

---

<sup>9</sup> As Dorransoro (2009) has pointed out, the diversity of the insurgency confuses many foreign observers. The *Taliban's* structure is centralized enough to be efficient, but flexible and diverse enough to adapt to local contexts. The local autonomy of *Taliban* commanders is necessary due to the nature of the guerrilla warfare they are engaged in. The *Haqqani* network is not independent of the larger *Taliban* network, and does not have an autonomous strategy.

<sup>10</sup> This is particularly true given the practical necessity, for electoral purposes in modern democracies, to put emphasis on short term political drivers at the expense of arguably larger but longer term issues. As the insurgent leaders are reported to have repeatedly taken as their maxim: "you (the international community and its forces) may have the watches, but we have the time".

audacious events did not produce significant casualties or damage, but did get the global media headlines they were designed for: to raise doubts among Afghans about the capacity of Afghan security forces, and conveyed both locally and internationally the requisite messages of strength and deterioration.

Similar intent lay behind the attacks on the US embassy and ISAF Headquarters, on 13 September 2011, also in Kabul. These underscored the insurgents' desire to dominate the media, and to overshadow the West's proclamations that the Afghan government and security forces would soon be able to handle the insurgency. Though not significant militarily, such spectacular attacks nonetheless serve to weaken trust in the Afghan government and offered a demonstration that the *Taliban* could outmaneuver their opponents at will (Rubin, Rivera and Healy, 2011). Invariably, the perpetrators of these actions are all killed and the physical damage they cause is relatively insignificant. The real impact and damage is on the populace's perceptions, and in undermining belief in any process of transition.

The insurgents combine traditional insurgency methods with modern communications systems to disseminate the results of their actions, deliberately attacking the mind of decision makers further afield (Hammes, 2004). In a deliberate strategic option, they engage their adversaries in the field where they can have competitive advantage. They explore and feed the appetite of western media outlets for spectacular events, and use them to provoke psychological impact in western decision makers and public opinion. It is not only a matter of tactical details: they also focus on areas of truly strategic effect, seeking to discredit the legitimacy of the Afghan government, and to portray an image of chaos in the country and incapacity of the government forces.

Stratfor (2011a) provides a similar explanation for these actions:

*"...There are however many ways tactical engagements can contribute to larger, strategic ends. Taliban efforts must be viewed not simply in terms of casualty metrics but also in terms of their impact on psychology and perception. Thus, any headline-grabbing attack that shifts perceptions within the occupier's domestic populace can have a strategic impact, even when tactically the attack is ineffective..."*

### **The Implicit Assumptions of the Insurgents' StratCom Campaign**

We argue the insurgents have designed their StratCom campaign taking into account two crucial implicit assumptions: the rural nature of the insurgency and the literacy level of the population. The themes and messages chosen and the ways and means employed by the insurgents reflect these two factors.

The insurgents' communications campaign was "designed" against the truism that the Afghan insurgency was to be (and still is) mainly rural. This is why their main target population remains rural Afghanistan, and it will be in the rural, not in the urban areas that the war is to be won. This understanding has shaped their communication efforts, and the center of gravity of their communications effort can be seen to be located in rural areas. This very principle also drives their military strategy, especially when we speak about the creation of rural bases, crucial not only for provision of intelligence but also for logistic support and as a base for recruitment.

Many members of the insurgent groups are from the same villages where they operate and are active. This gives them a major competitive advantage in gaining intelligence, particularly given the Afghan National Security Forces (ANSF) demographics and since the international forces are alien in every sense of the word, and in the absence of effective leadership in establishing social and other bonds with the local people. The insurgents have the required experience and background for the design and implementation of village-oriented psychological operations. The Afghan Government and its supporters among the international stakeholders have in direct contrast been targeting primarily the urban population - who though inclined to support the central authorities and reap the economic and other benefits that come with it, are not vital in winning the war.

Despite the lack of accurate data, a number of experts and studies (MDGR, 2005) estimate the literacy rate in 2004 of those aged 15 and above was 34% (50% for men and 18% for women). In rural areas, where 74 percent of all Afghans live, however, an estimated 90 percent of women and 63 percent of men cannot read, write or carry out simple computation (the rates are only somewhat better in urban areas). According to an ICG report (2008), less than a quarter of the Afghan adult population is estimated to be literate, with only two percent claiming to read newspapers regularly. Around a third of households have a television and 88 per cent radios, while only a tiny fraction of the population has access to the internet. It is interesting to note that the use of SMS text messaging to access news and information has risen dramatically (from 9% in 2007 to 10% in 2008, to 19% in 2009 and 25% in 2010).<sup>11</sup>

Understanding such social realities determines the insurgents' communications focus, and will be covered below. Insurgent channels of communication indeed do make intensive use of visual and audio mediums in order to reach the largest possible rural population, in detriment of written forms such as magazines and other

---

11 For more detailed information on this topic see chapter 12.5 "Sources of information on local events" of the *Asia Foundation's* report "Afghanistan in 2010. A Survey of the Afghan People": <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2010survey.pdf>.

publications more oriented to external audiences.<sup>12</sup> In addition, insurgents' StratCom campaign is also designed around an all-Muslim call than can overcome inter-ethnic rivalries and prejudices, and unite every Muslim against the common enemy<sup>13</sup>. As we will see, the Islamic messages avoid any reference to regions, ethnic groups, languages or individuals (ISAF, 2008).

### Ways and Means to Reach Different Segments of the Audience

The insurgents have broken down their potential audience into different segments and have identified their separate information requirements. To reach each of them, they have developed tailored themes and messages, and use different means of delivery, all adapted to the requirement. They differentiate between the rural - their priority target - and urban populations, while avoiding communication policies oriented on an ethnic group basis.<sup>14</sup> Externally, there is a suitably defined differentiation between regional and international target groups<sup>15</sup>. The criterion for this differentiation is done through the idioms they use to convey their messages.

To communicate with the most backward segments of the society, with little or no access to print media, television or internet (accessible only to a minority almost exclusively urban population), the insurgents use the so-called "traditional" methods of communication<sup>16</sup>. This is where the insurgents arguably have their greatest

---

12 Notwithstanding, the insurgents have developed some magazines like the Arabic-language *Al Somood* (Standing Firm) and a few publications more closely linked with global issues and movements, aimed at building wider support and getting recruits and financing.

13 This call exposes a crucial political contradiction that insurgents were not yet able to solve: how can revolutionary ethnic Pashtun-based group, whose social base of support lies basically in the *Pasthun* tribes living in the South and East of the country, call for the unity of all Muslims to fight for the establishment of an Islamic Emirate in Afghanistan? The *Taliban* have their center of gravity among the *Durani* tribes like *Norzais*, *Barekzai*, *Popalzai*, *Alekozai* and *Eshaqzai*, in the southern Afghanistan, particularly in the provinces of Helmand, Kandahar, Zabul and Oruzgan; the HiG is active mainly in the provinces of Kunar, Nuristan, Laghman, Paktya, Paktika and Khost. The *Taliban* are also active in these areas but are not as entrenched as they are in southern Afghanistan.

14 It is important to note that insurgents have also subdivided their segments. They differentiate between the rural populace and their leaders, the latter deserving special treatment. In NATO's jargon, the actions oriented to engage with tribal elders are called Key Leaders Engagement.

15 Other authors have chosen other ways of audience segmentation. The ICG (2008) has identified four types of insurgents' distinct audiences: supporters, the mass of undecided population, the coalition decision-makers and the transnational extremist networks from which the insurgents aim to draw resources, building on the three types Hammes (2004: 209) has identified supporters, undecided population, coalition decision-makers.

16 This designation is challenged by some authors. We use it for the sake of simplicity.

strength. Inability to read and write among the majority of the population necessarily reinforces the importance of the oral forms of communication such as one-on-one, face-to-face, engagement with tribal elders, and with poets and singers as forms of communication among Afghans.

The insurgents use them extensively as channels of communication to strengthen their relationship with the population. These actions nearby the population are normally complemented by CIMIC-like measures, which permit to establish a direct relationship between social action and psychological operations.<sup>17</sup>

In rural areas, bazaars play a very important role in the circulation of information, and are used to spread rumors and advertise the insurgents' activities. Especially in the South and East of the countries, insurgents have been intensively using the bazaars to convey their messages. Night letters (*shabnamah*) are another element in the insurgents' communication armory, and are used to intimidate and coerce – again mainly in rural areas. They consist of printed and often handwritten messages, delivered to a specific person with the intent of influencing his behavior (Nissen, 2007).

Notes scattered in or near villages, or pushed under doorways by insurgent militants during the night threaten lives if they cooperate with foreign forces and the government (Baker, 2008). This tactic is understandably very effective, and is carefully targeted: teachers have been chosen as a preferred target, but also those working with the international forces or the government. Discouraging the population, especially females, to attend schools is also high on the insurgent agenda.

Poetry remains a major oral tradition. Poetry and songs play also an important role in the war on hearts and minds. Poetry and songs plays are means insurgents to get their messages out and have several roles: national exaltation, to recruit fighters, funding and raise public support<sup>18</sup>. Within the past three decades of war and political turmoil, poetry has been greatly politicized. Subsequently, it has played a prominent role in shaping and the expression of political views among Afghans (Shaaker, 2009).

The insurgents also pay special attention to other groups with social leverage, such as religious hierarchies. They have understood the central role that Mullahs and Mosques can play in the battle for perceptions, especially in rural populations. Young Pakistan-trained Mullahs are brought in to spread their messages, as a strategic tool

---

17 We mean as social action the support provided to the population by the insurgents, to help solving their most urgent needs such a medical and financial support, among other issues.

18 Brown and Sagalyn (2011) tell the story of a chant about Malali, an Afghan woman war hero who fought against the British a century ago, encouraging people to join today's war against foreigners.

---

for propaganda and brain washing of the communities. Mosques serve as much today as a tipping point as they have been in the moments of major political crisis of the past three centuries of Afghan history. Yet they have arguably never been as crucial in winning the StratCom battle as they have been in the past thirty years<sup>19</sup>.

In terms of engaging the urban population, the insurgents have developed some video and audio material. CD's, DVD's and audio cassettes contain messages calling for recruitment and boosting morale; songs and poetry sympathetic to the insurgency are passed on, particularly religious songs and *taranas*, and martial, nationalist songs with high emotional sentiment.<sup>20</sup> Some are "...tied closely to Afghan imagery and history, not necessarily produced by the *Taliban* but aimed at building wider sympathy for the insurgency within the population. While some songs refer directly to *Taliban* activities, they mainly simply aim to heighten resistance to foreigners and appeal to nationalism..." (ICG, 2008: 16).

DVDs nearly always show attacks on government, international forces and equipment seized or destroyed<sup>21</sup>. Instances of raids, especially where there has been cultural disrespect, are used to portray the international military presence as an act of occupation. Many of these are also either sold or distributed to journalists in Pakistan and Afghanistan.

In the last years, non-Afghan audiences - regional and international - have increased in importance in the insurgents' priorities. More than in the 1990s, the *Taliban* today are connected to international *Jihadist* networks, and seek political support by opposing foreign occupation (Dorronsoro, 2009). Cyberspace has become a preferred channel for such communications with foreigners, and immense progress has been made in this domain.<sup>22</sup> More technically sophisticated means like Internet, Facebook and Twitter are no longer only for the very few, and it is originally surprising how a movement that completely banned photography, music, television and the use of the internet on the grounds of being un-Islamic, rapidly came to understand and reap the benefits of these tools (Gwakh, 2011). The *Taliban* have been present in cyberspace through a website since mid-2005.

---

19 Mosques play, to a certain extent, the same social role factories played in the beginning of the industrial era, as underscore by Karl Marx, or the Facebook in the information age: gather the masses with a common reason and permits the communication. It provides the psychological sense of togetherness.

20 *Tarana wauniki* means in *Pasthun* those who sing without being accompanied by musical instruments.

21 Many other topics are included: archival footage from the fight against Soviet forces and the Soviet-backed regime, images from Iraq, insurgent training, etc.

22 Even Mullah Mohammad Omar has his own fan page.

The importance the insurgents give to international audiences is also evident in the number of languages they use for communication on their websites. Each language has a specific target audience in mind: English has gained more significant prominence and is used to reach international audiences and get global attention. It is also used in the dealings with international media outlets; *Pashtu*, *Dari* and *Urdu* are aimed at regional groups, especially those living in Pakistan; and Arabic is used to communicate with appropriate wider transnational networks.

The *Taliban* possess several internet domains, which host official content and have backup domains in case of an attack on the main website (Gwakh, 2011). Messages are now much more coherent than in the past, and distant are the days when the rudimentary English used in their websites was difficult to understand. After the *Taliban* assault to the US Embassy in Kabul drew to a close, insurgents prolonged the engagement with international forces in cyberspace, on Twitter and exchanging words directly<sup>23</sup>, demonstrating considerable affinity with text-speak<sup>24</sup>.

The insurgents have equally shown a capacity to learn from their experiences and mistakes. Initially, their website was fairly basic including only updates on the military situation, normally providing only their exaggerated versions of events and with posts only in *Pashtu* and Arabic. In 2006, material in *Dari*, *Urdu* and English was added; only the pages in *Pashtu* and *Dari* were updated regularly. From mid-2006 the website was being updated daily, and often more than once per day (Tarzi, 2009: 399).

Today, the website is updated several times a day in five languages and has turned into a propaganda machine<sup>25</sup>. Beyond military events, the site also includes leadership statements, literature, poetry, interviews, extended articles and commentary, as well as links to affiliated magazines. Insurgents use also their websites to direct poets and singers the content of the messages they should include in their poems and songs. The so called Cultural Affairs Commission of the Islamic Emirate advises poets and singers on their website they have an Islamic duty in order to make their mission more effective.<sup>26</sup>

---

23 For a *tour d' horizon* over this discussion see Siddique (2011). One of the topics was a dispute on statistics of civilian casualties caused by each side.

24 The *Taliban* uses several Twitter accounts, in English (@alemarahweb) and in Arabic (@alsomood).

25 Although the *Taliban* has numerous blogs and websites, *Al-Emarah.net* and *Shahamat.info* (mostly videos) are considered the official websites and the source of "certified" propaganda.

26 "...It would be ideal if our poets and singers write and sing poems that raise the morale, patience and sentiments of the nation and which becomes a thorn in the eyes of the enemy. They should avoid poems and songs that do not have the message of comfort; patience and determination for the grief stricken mohajed family and which on the contrary increase their grief and pain or signal lack of patience and weakness on the part of the mohajedin...efforts should

The *Taliban* has nowadays numerous accounts on Twitter which they fill with their own brand of exaggeration. In a new move, in 2010 English also became the language of the insurgents' Twitter account. This change provoked significantly increased followers. However, it is not used to interact with those same followers, because it works mainly as a one-way dissemination tool. Like the websites, the majority of the *Taliban* "Tweets" are about attacks against international troops or Afghan soldiers and police. As on some Facebook accounts, they also provide links to videos of suicide bombings and insurgents' attacks on Afghan and international forces.

YouTube has also become a new battlefield for the insurgents. They handle video cameras as weapons. Insurgents have shown a great ability to broadcast videos, sometimes only one hour after an event has occurred. They are able to upload the internet with the images of their attacks with an astonishing speed using them, among other things, to boost the morale of their supporters.

Over the past decade, the insurgents have dramatically improved their public relations skills<sup>27</sup>. The insurgents communicate with journalists on a daily basis, through several ways: e-mails, spokespersons and targets stringers<sup>28</sup> via texts to mobile phones. Their various spokespersons maintain regular contacts with journalists by phone, through emails, SMS, provide online reports on incidents and respond to queries around the clock.

The insurgents have shown an incredible capacity to put out its story rapidly. The media becomes frequently aware of attacks via the insurgents and not through Afghan or NATO officials<sup>29</sup>. Such speed is explained because they do not need to

---

be made to write poems that have a clear jihad and national message, lesson and aim and are not just useless lamentations or statements in praise of individuals, a region or language. They should signal profound asocial meaning and inspirations..." (ISAF, 2008).

27 On this issue see "Taliban propaganda goes from strength to strength" posted on the blog *Circling the Lion's Den*.

28 A stringer is a type of freelance journalist or photographer who contributes reports or photos to a news organization on an ongoing basis, but is paid individually for each piece of published or broadcast work. As freelancers, stringers do not receive a regular salary and the amount and type of work is typically voluntary. However, stringers often have an ongoing relationship with one or more news organizations, to which they provide content on particular topics or locations when the opportunities arise. Afghanistan territory is covered by a good network of local stringers.

29 But sometimes speed has its inconvenient: discredit when more than one insurgent organization claims the authorship of the same attack or tells contradictory stories, which happens frequently. It happened with the assassination of Rabbani, the High Peace Council chairman, when the same spokesperson claimed in three successive days competing versions of the event via different means. Roughly three hours after the assassination, *Taliban* spokesman Zabiullah Mujahid claimed the responsibility on behalf of the *Taliban* while speaking to a *Reuter's* reporter over the phone. However, a day later, the same Mujahid made another statement, this time published on the *Afghan Taliban Voice of Jihad* website, repudiating his earlier claim of the *Taliban's* responsibility. A message on the *Taliban Twitter* account @Abalkhi on the same day also denied

establish facts. Whereas international forces normally must investigate the veracity of the claim before going public with details, the *Taliban* version of the same incident is already circulating<sup>30</sup> and the message gaining momentum.

One stringer working for Reuters said that every time the *Taliban* launch an attack or troops call in an air strike, he gets a message (Kevin, 2008). In other cases, they take the initiative to phone the offices of the news agencies in Kabul within moments of a NATO air strike. Independent verification of the facts takes time. In many cases, this is not possible to conciliate with the pressure media outlets are submitted. The battle of competing press statements often leads them to publish the insurgents scoops without cross checking. The difficulty is because the international forces have to provide responses on due time that favors the insurgents.<sup>31</sup>

The *Taliban* has created an infrastructure to support this effort. This includes a body – a so called Media Committee – that supervises and controls the implementation of their plans; and several production studios.<sup>32</sup> The quality of the films produced in these studios has been improving immensely, and from there the films are distributed on *Taliban* websites, passed from mobile phone to mobile phone (now very fashionable), and reaching broader audiences through other channels, such as *Facebook*, *Twitter* and *YouTube*. By benchmarking the Iraqi insurgents' experience, the Afghan insurgents have taken full advantage of the widespread use of mobile phones throughout Afghanistan to spread their message or to deliver threats.

### The Themes and Messages

The insurgent StratCom campaign is centered on a number of core themes developed in the different messages they convey to all audiences through the different channels of communication at their disposal.<sup>33</sup> Their messages are very similar to

---

that Mujahid had spoken to Reuters and, in statements posted online and sent by email, the group accused Reuters of publishing “baseless news.” Reuters then issued an article on the conflicting Mujahid claims. The wire service claimed that Mujahid called a third time on Tuesday to tell the reporter that *Taliban* leadership was in disagreement over whether to provide the names of those responsible for the attack, as it could create problems for some people in the movement. See Georgy (2011) and Stratfor (2011).

30 Investigation of deaths is not an easy job, especially when the event has occurred in remote areas. According to the Islamic tradition the corps has to be buried before 24 hours the dead has occurred making the forensic analysis impossible.

31 For an informative discussion on this issue, see Kevin (2008).

32 One of the most important studios where videos are made is *al-Sahab*, the *Taliban's* media center in Quetta, Pakistan. When finalized, videos become immediately available in the internet.

33 We consider “themes” those overarching ideas that must be sent to the target audiences. Within each Theme support messages will be derived. Those are more detailed ideas that reinforce the theme. For detailed information on this topic see, for instance, Bragg (2009: 329).

those employed by the national liberation movements of the fifties and sixties that fought colonial empires, notably in Africa. We classify the themes in two major groups: one with ideological flavor which constitutes the backbone of their argumentative narrative; and other, more contextual and circumstances driven, which results from the attempts to capitalize from the perceived government and international forces wrongdoings.

Central to their argumentation is the accusation that foreigners are colonial powers which are in Afghanistan to loot the wealth of the country. The international forces are epitomized as invaders. This accusation is supplemented by a strong ideological ingredient, not Marxist as old revolutionaries did, but religious in nature. This leads us to a second theme: international forces are not only invaders but also infidels; therefore, the international intervention is just a chapter of a wider war against Islam. The infidels are crusaders who want to convert Muslims to Christianity and to abandon their religion in exchange for dollars.<sup>34</sup> This theme is developed through messages with an intense historical narrative made of a number of sketches about the fight against the infidel invaders: the insurgents will remain in Afghanistan after the departure of the international forces; Afghanistan is a graveyard of empires, etc.

Also in the ideological realm, the exacerbation of Afghan nationalism is other frequent theme: "...We [*Taliban*] will never forgive those people who brought the Americans to our territory and those who entered Kabul supported by American warplanes, because the nation will never forgive them: they have sold their Afghan identity and freedom..." (ICG, 2008: 22).

As mentioned before, the insurgent movement is deeply opposed to the Afghan tribal system and is focused on the rebuilding of the Islamic Emirate. An all-Muslim call that can overcome inter-ethnic rivalries and prejudices, against the common infidel enemy has always been present in their messages. According to a post on the *Taliban* website, the Cultural Affairs Commission of the Islamic Emirate advises poets and singers "...to avoid the aspirations of the jihad to the achievements of a region, language or individual...and to avoid damage to the lofty interests of the country and Islamic unity..." and proceeds "...mentioning individuals in songs may on occasions be harmful to them and can also pave the way to ill feelings and rivalry, and thus should be avoided..." (ISAF, 2008).

Without intending to be comprehensive, we will hereafter present the most used contextual and circumstances driven themes that insurgents use trying to capitalize from the perceived government and international forces wrongdoings. One frequent

---

34 Interview of *Taliban* spokesperson Mohammad Yusuf Ahmadi to the *Taliban* website, 10 May 2008, and published by the *Taliban Voice of Jihad* website on 11 May.

theme is to portray Karzai and his administration as puppets of the foreign powers. Building upon this theme and exploiting local disenfranchisement and disillusionment, the insurgents build messages on the widely perceived corruption of the Afghan government, and their incapacity to deliver basic services to the people.

Two other recurrent contextual driven themes that have been present in the insurgents' StratCom campaign<sup>35</sup> and that shaped the information battlefield are the civilian casualties allegedly caused by military action of international forces, notably through the use of air power; and the disrespect and aggression to the Afghan culture and traditions caused by night raids on Afghan residences. As pointed out in the ICG Asia Report (2008), civilian deaths resonate enormously in communities, particularly given the terrible memories of the Soviet bombing campaigns. Statements of alleged abuses and casualties caused by overreaction of international forces, updated online several times a day and emailed, telephoned or sent as text messages to journalists are regularly found in *Taliban* magazines and online publications.

Insurgents try to benefit from the malign impact that arbitrary detentions and night raids have on the population, using them in their information war against the Afghan government. Night raids have produced a bitter sentiment in the presidential palace and are responsible for some President Karzai's anti-western declarations, in an attempt to appease his constituents.<sup>36</sup>

Key in the insurgents' StratCom campaign is the need to present themselves more stronger and skilled than the Afghan and international forces, capable of inflicting heavy losses on the enemy. This theme in its various facets has been used as a "force multiplier". Exaggerations and lies in their reports, claiming victories and successes of facts that were in most cases not yet established, and hiding their own military losses serve the purpose to show themselves as a powerful, skilled and victorious force capable of shaping the battlefield.

In one or another way, all these themes and messages have contributed to erode and damage popular support for the intervention. The insurgents were able to develop themes and messages that are, in the majority of the cases, acts of propa-

---

35 On the insurgent's ability to manipulate the issue of civilian casualties allegedly caused by coalition forces and on the damage it is causing on afghan and international public opinion see, for instance, Naylor (2011).

36 Karzai often receives in the Presidential Palace delegations of tribal elders from the provinces complaining of international forces' lack of respect for the Afghan culture and traditions. See, for instance Farmer (2003). President Karzai public appeals to the international forces to treat religion and traditions of the country with respect are frequent. He has been claiming for the need to "change behaviour and to stop knocking on people's door in the night time, entering people's homes by force and arresting civilians."

ganda warfare built upon the legitimate complaints of the populace. They were capable to fuel existing grievances, suspicions and perceptions and have contributed to driving a wedge between the Afghan people and the Karzai government and its international supporters.

### Final Remarks

In this essay, we tried to explain that insurgents have indeed a StratCom strategy. They approach strategic communications in a systematic manner. Insurgents have a structure and have developed a strategic planning capacity. Portraying the insurgents as a disperse network of fighters without a centralized command is not correct and is not useful at all. It is not true either in the operational or in the communications fields. We can perfectly identify in the communications domain the paradigm of a strategy planning with the development of clear, logical and practical goals and the creation of a relationship between *ends, ways and means*.

The objective – the end – they want to achieve with the strategic communications campaign is threefold: to gain the support of the Afghan population, regardless of their ethnic or religious background, to establish an Islamic Emirate in Afghanistan which is subordinate to *Sharia* Law; to gain the support of would-be regional supporters; and erode domestic public support of the international forces' continuation of the military campaign. To achieve this, they have segmented their target audiences in several segments, as mentioned in the text, and used different ways and means to reach each of them.

The form used to pursue their strategy – the ways – was using kinetic operations in support of the non-kinetic campaign. Because the insurgents are cognizant that they cannot win international forces on the battleground, they opted by wearing out their opponents, including by influencing perceptions at home and abroad. This fundamental reasoning influenced their military strategy. Kinetic operations can be seen to be specifically designed to influence wider attitudes or perceptions.<sup>37</sup>

The ways considered by insurgents are very much adapted to the different segments they want to target. In the largely illiterate rural Afghanistan, insurgents prefer to use the so-called "traditional" methods of communication such as one-to-one and face-to-face in the villages and in the bazaars, and engagement with tribal elders. We can also include night letters, poetry and songs in this chapter

---

<sup>37</sup> From our view this is valid for both insurgencies and counter-insurgencies. Not only the insurgency but also the counter-insurgency has to be recognized as primarily an information war supported by military action.

although they are not exclusively used to influence only a single segment.<sup>38</sup> Those methods are accompanied by physical and other psychological methods of intimidation and coercion.

Although we can notice sometimes some overlap, to engage urban, regional or international audiences the methods are quite different. The insurgents have recognized the modern technology and media can be useful for the insurgency. They have demonstrated in the last decade a tremendous capacity to learn and adapt quickly to changes in the situation.<sup>39</sup> To reach urban population they used CD's, DVD's, audio cassettes and mobile phones. But in regards to reaching more geographically distant segments, the internet plays a crucial role. Websites, *Facebook*, *Twitter* and *YouTube* became common ways to convey their messages.

The insurgents have also a large arsenal of resources - means - to conduct their StratCom campaign capable to cover all the target segments. Like bazaars, mosques also play an undisputed StratCom role in rural Afghanistan. That is why there is a well-orchestrated campaign to bring into Afghanistan young Pakistan-trained *Mullahs* and remove those who are pro-government in the districts and provinces. Tribal elders, poets and singers are also elements of the informational engine.

The insurgents have created an organizational structure to support those activities. Different functions are the responsibility of different bodies. The Cultural Affairs Commission of the Islamic Emirate is the top body responsible for planning and supervision of the communications activities. The implementation is in the hands of several studios that prepare the different products and send them to the final consumers.<sup>40</sup> This is a machine which operates with a high level of synchronization.

This is particularly evident in the speed which incidents, sometimes in remote areas, are addressed by the insurgents' spokespersons and passed to the media. This requires discipline and the operation of a network of experienced and skilled operators. It does not simply happen by chance. It is a systematic effort involving many dimensions, following a rational and serving a purpose, in profit of a very well defined overall goal, only possible to achieve if subordinate to and consistent with a very well established strategy.

---

38 Insurgents invest heavily in the village level engagement expecting that micro level effort bears strategic results.

39 Like westerns, they have also incorporated in their practices procedures already tested in Iraq.  
40 See, for instance, *Taliban* Media Production Centre: <http://www.youtube.com/watch?v=E2IjuNYAF4Y>.

---

## Bibliography

### Books

Hammes, Thomas (2004). *The Sling and the Stone*. Saint Paul: Zenith Press.

### Publications Available on the Internet

Dorronsoro, Gilles (2009). *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*. Carnegie Endowment for International Peace. Available at [http://carnegieendowment.org/files/taliban\\_winning\\_strategy.pdf](http://carnegieendowment.org/files/taliban_winning_strategy.pdf)

Foxley, Tim (2007). *The Taliban's Propaganda Activities: How well is the Afghan Insurgency Communicating and what is it Saying?* SIPRI Project Paper, SIPRI. Available at <http://www.sipri.org/research/conflict/publications/foxley>.

Gwakh, Bashir Ahmad (2011). "The Taliban's Internet Strategy". *Radio Free Europe*. Available at [http://www.rferl.org/content/the\\_talibans\\_internet\\_strategy/24323901.html](http://www.rferl.org/content/the_talibans_internet_strategy/24323901.html)

Halloran, Richard (2007). "Strategic Communication". *Parameters*. Available at <http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/3110/SCParameters.pdf>

International Crisis Group (2008). *Taliban Propaganda: Winning the War of Words?* ICG Asia Report N. 158. Available at: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/158\\_taliban\\_propaganda\\_winning\\_the\\_war\\_of\\_words.pdf](http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/158_taliban_propaganda_winning_the_war_of_words.pdf)

Murphy, Dennis M. (2008). *The Trouble with Strategic Communication(s)*. Center for Strategic Leadership, U.S. Army War College, Issue Paper. Available at [http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP208TheTroubleWithStrategicCommunication\(s\).pdf](http://www.carlisle.army.mil/DIME/documents/IP208TheTroubleWithStrategicCommunication(s).pdf)

Nissen, T. Elkjer (2007). *The Taliban's Information Warfare. A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities*. Royal Danish Defence College. Available at [http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/2919/The\\_Talibans\\_information\\_warfare.pdf](http://ics.leeds.ac.uk/papers/pmt/exhibits/2919/The_Talibans_information_warfare.pdf).

Naylor, Sean (2011). "Insurgents in Afghanistan have Mastered Media Manipulation". *Armed Forces Journal*. Available at: <http://www.armedforcesjournal.com/2008/04/3489740/>

Shaaker, Wali (2009). *Poetry: Why it Matters to Afghans?* Program for Culture and Conflict Studies (CCS), Department of National Security Affairs Naval Postgraduate School. Available at [http://edocs.nps.edu/npspubs/scholarly/papers/Occ\\_Paper4\\_Poetry.pdf](http://edocs.nps.edu/npspubs/scholarly/papers/Occ_Paper4_Poetry.pdf)

### Chapters of Edited Books

- Branco, Carlos (2011). "NATO in Afghanistan and the Communications Domain" in Luís Nuno Rodrigues and Volodymir Dubovyk (Eds), *Perceptions of NATO and the New Strategic Concept*. Washington D.C.: IOS Press, pp. 103-107.
- Bragg, Philip M. (2009). "But How to do it? Information Operations and the Planning Process", in G.J. David Jr. and T.R. McKildin III (Eds), *Ideas as Weapons: Influence and Perception in Modern Warfare*. Washington D.C.: Potomac Books, pp. 323-336.
- Tarzi, Amin (2009). "The Neo-Taliban" in Robert D. Crews and Amin Tarzi (Eds), *The Taliban and the Crisis of Afghanistan*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 274-310.

### Online Newspapers

- Baker, Luke (2008). "Taliban deliver silent death threats after midnight". *Reuters*, 12 May. Available at <http://uk.reuters.com/article/2008/05/12/us-afghanistan-taliban-threats-idUKISL19201420080512>
- Brown, Jeffrey and Daniel, Sagalyn (2011). "Poetry as a Weapon of War in Afghanistan". *PBS Newshour*, 25 March. Available at <http://www.pbs.org/newshour/art/blog/2011/03/taliban-poetry.html>
- Farmer, Ben (2003). "Hamid Karzai warns NATO risks becoming 'occupying force' in Afghanistan". *The Telegraph*, 31 May. Available at <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/8548263/Hamid-Karzai-warns-Nato-risks-becoming-occupying-force-in-Afghanistan.html>
- Georgy, Michael (2011). "Analysis: Mixed Taliban messages on killing may show divide". *Reuters* 21 September. Available at <http://www.reuters.com/article/2011/09/21/us-afghanistan-assassination-divide-idUSTRE78K4ZE20110921>
- ISAF (2008). "Afghan Taliban Issue Guidelines for Poets and Singers". *ISAF Media Review* in Taliban website, 5 May (translated into English).
- Maurer, Kevin (2008). "Taliban Show Media Savvy". *Fayetteville Observer*, 12 January. Available at <http://circlingthelionsden.blogspot.com/2011/09/taliban-propaganda-goes-from-strength.html>.

- Khan, Azmat (2011). "Night Raids: Disrupting or Fueling the Afghan Insurgency?" *Frontline*, [online] June 17. Available at <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/afghanistan-pakistan/kill-capture/night-raids-disrupting-or-fueli/>
- Rubin, Alissa J., Ray Rivera and Jack Healy (2011). "U.S. Embassy and NATO Headquarters Attacked in Kabul". *New York Times*. Available at <http://www.nytimes.com/2011/09/14/world/asia/14afghanistan.html?pagewanted=all>
- Siddique, Haroon (2011). "Taliban and NATO-led forces engage in war of words on Twitter". *The Guardian*. Available at <http://www.guardian.co.uk/world/2011/sep/14/taliban-nato-isaf-twiter>

### Reports

- United Nations (2005). *Afghanistan's Millennium Development Goals Report*. Available at <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/MDG-2005-vision2020.pdf>
- The Asia Foundation (2010). *Afghanistan in 2010: A Survey of the Afghan People*. Available at <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin-2010survey.pdf>
- Brooks, Rosa (2011). *Statement before the House Armed Services Sub-Committee on Evolving Threats and Capabilities Ten Years On: The Evolution of Strategic Communication and Information Operations since 9/11*. Available at [http://armedservices.house.gov/index.cfm/files/serve?File\\_id=467e4788-5b39-4c86-98d1-34bc6f43610b](http://armedservices.house.gov/index.cfm/files/serve?File_id=467e4788-5b39-4c86-98d1-34bc6f43610b)
- Stratfor (2011). *Taliban's Mixed Messages on Rabbani Killing*. Available at [http://www.stratfor.com/geopolitical\\_diary/20110921-talibans-mixed-messages-rabbani-killing](http://www.stratfor.com/geopolitical_diary/20110921-talibans-mixed-messages-rabbani-killing)
- Stratfor (2011a). *Taliban Attacks Seek Broader Strategic Payoff*. Available at [http://www.stratfor.com/geopolitical\\_diary/20110913-taliban-attacks-seek-broader-strategic-payoff](http://www.stratfor.com/geopolitical_diary/20110913-taliban-attacks-seek-broader-strategic-payoff)

### Internet sites

- Wikipedia (2011). *International Public Opinion on the War in Afghanistan*. Available at <http://en.wikipedia.org/wiki/international>

ACO Directive (AD) 95-2 (ACO Strategic Communications) (2009). Available at <http://www.aco.nato.int/page300302915.aspx>.

Pew Research Center. Available at <http://www.pewglobal.org/>

Taliban Media Production Centre. Available at <http://www.youtube.com/watch?v=E2IjuNYAF4Y>.

### **Blogs**

*Circling the Lion's Den*. "A glance at the conflict in Afghanistan". 12 September 2011. Available at <http://circlingthelionsden.blogspot.com/2011/09/taliban-propaganda-goes-from-strength.html>

# The Taliban and Organized Crime\*

Gretchen Peters

*Gretchen Peters covered Pakistan and Afghanistan for more than a decade, first for The Associated Press and later as a reporter for ABC News. A Harvard graduate, Peters was nominated for an Emmy for her coverage of the 2007 assassination of Benazir Bhutto, and won the SAJA Journalism Award for a Nightline segment on the former Pakistani President Pervez Musharraf. She spent five years traveling the border areas between Pakistan and Afghanistan to research and write "Seeds of Terror: How Drugs, Thugs and Crime are Reshaping the Afghan War", published by Picador in April 2010.*

## Resumo

### Os Taliban e o Crime Organizado

Desde 2001 que o crime organizado tem tido um papel importante na desestabilização do Afeganistão. Este artigo analisa a participação dos Taliban afegãos (denominados por *Quetta Shura Taliban – QST*) em atividades criminais no sul e sudoeste do país, descrevendo a forma como este envolvimento está a ser aprofundado e como o grupo interage com organizações independentes de contrabandistas.

Mais recentemente começámos a assistir a uma erupção da rivalidade associada a disputas por uma maior fatia dos lucros, o que gerou vulnerabilidades estruturais profundas nos e entre os grupos de insurgentes e de terroristas na zona de conflito. A exploração destas rivalidades e o fomentar das desconfianças pode ser maximizada com vista a degradar o nível de cooperação dos militantes limitando seriamente os fundos obtidos por estes. No entanto, esta estratégia é arriscada pois poderá potenciar o eclodir de uma maior violência entre os grupos, aumentando o número de baixas civis.

## Abstract

*Organized crime has played an important destabilizing role in post-2001 Afghanistan. This article will mainly focus on how the Afghan Taliban, commonly referred to as the Quetta Shura Taliban (QST), engage in criminal activity in the south and southwest, track how their involvement in crime is deepening and look at how the group interacts with autonomous smuggling organizations.*

*More recently we saw an eruption of rivalries over criminal profits which appear to have created deep structural weaknesses within and between insurgent and terror groups in the conflict zone. Exploiting those rivalries and breeding distrust could serve to degrade levels of militant cooperation and disrupt funds reaching militant coffers. This strategy is risky, however, to the extent that it could spark internecine violence and contribute to an increase in civilian casualties.*

---

\* This is an abbreviated version of a longer report published by the Combating Terrorism Center at the US Military Academy at West Point. The paper was reprinted here with permission from USMA. Gretchen Peters was supported in her research by 10 local researchers. Don Ressler, USMA/CTC, edited the original monograph.



## Introduction

Militant groups on either side of the Afghanistan/Pakistan frontier function like a broad network of criminal gangs, not just in terms of the activities in which they engage, but in the way the groups are organized, how funds flow through their command chains and how they interact with each other. Within this complex adaptive system, criminal profits fund the wider insurgency, while terrorist violence helps militants to coerce and exert a level of control over local communities. Within a realm of poor governance, widespread state corruption and predation by local power brokers, the *Taliban* and other belligerent groups engage in and protect organized crime – mainly smuggling, extortion and kidnapping.

Organized crime helps insurgents across the region to raise funds, and – whether by design or by accident – has effectively become a key element of their asymmetric warfare campaign, spreading fear and insecurity. Crime slows the pace of development and frustrates attempts to extend the rule of law and establish a sustainable licit economy. Insurgents find ways to justify criminal behavior as part of their jihad, claiming, for example, that they live off the alms of the people, or rationalizing that they deal in drugs in order to make addicts of infidels. As with Mafia clans and street gangs operating in the West, illicit insurgent behavior can be simultaneously protective and predatory towards the communities where insurgent entities operate. This paper will mainly focus on how the Afghan *Taliban*, commonly referred to as the *Quetta Shura Taliban* (QST), engage in criminal activity in the south and southwest, track how their involvement in crime is deepening and look at how the group interacts with autonomous smuggling organizations.<sup>1</sup> It will examine how the Code of Conduct promulgated by the *Taliban* in 2009 sought to limit harm caused to civilians, while also seeking to centralize control of illicit revenues.

The *Taliban's* involvement in organized crime broadens the Coalition's security challenge. However, the insurgency's financial reliance on predation also creates a strategic liability, limiting the group's popular appeal and sparking fierce internal rivalries. The Coalition and the wider community trying to stabilize Afghanistan could potentially exploit both these weaknesses, but only in an environment where the Afghan government was seen as a more reliable alternative.

Organized crime has played an important destabilizing role in post-2001 Afghanistan. Protecting and taxing the opium trade helped fund the *Taliban* resurgence,

---

1 Two other factions of the insurgency in Afghanistan are widely referred to as the *Haqqani* network and the *Hizb-i-Islami Gulbuddin*. This paper focuses only on the *Quetta Shura Taliban*.

and has intensified the conflict in Afghanistan's south by bringing both militants and corrupt state actors significant wealth and access to explosives and weapons. Kidnapping, attacks on supply convoys and widespread protection rackets have also dramatically increased security and other costs for the Coalition, local governments and international organizations working in the region, slowing the pace of development and reconstruction and spreading the perception that the Afghan government is weak and ineffective. The cycle of development projects and businesses that pays protection to insurgents, whom then use the funds to buy explosives and attack Coalition troops, creates a moral hazard for the international community and contributes to a self-sustaining war. In districts where local communities earn from the opium trade, *Taliban* protection of illicit commerce can elicit various forms of cooperation and support from civilians.

Organized crime also fuels corruption, the single biggest obstacle to stabilizing Afghanistan. Corrupt state actors not only have a disincentive to improve governance, they also rob their governments of critical revenue. According to a January 2010 report by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Afghans paid \$2.5 billion in bribes in 2009, equivalent to 23 percent of that country's GDP. Critics of the US-led plan to stabilize the region note that anti-corruption efforts typically must come from within in order to succeed, a vexing consideration for NATO military commanders trying to implement a counterinsurgency (COIN) strategy with often-unreliable local partners (Heineman, 2009).

Estimates of the *Taliban's* annual earnings from narcotics and other organized crime vary by hundreds of millions of dollars. Although most analysts agree it's not possible to determine precisely how much the QST earns from opium, nor estimate what portion of its total budget comes from narcotics, senior US military intelligence officials and members of the Afghan Threat Finance Cell, an interagency body tracking *Taliban* finance in Afghanistan and the U.S., believe the Afghan insurgency is now self-financed and that narcotics represents the largest portion of QST funding<sup>2</sup>. The *Taliban* profit from the opium trade in four main sectors: by taxing poppy farmers 10 percent (*ushr*) of their farm output, by charging fees to protect opium shipments and heroin refineries, by taxing and, increasingly, running their own drug labs, and in the form of large cash payments made to the *Quetta Majlis* by major trafficking groups. Of these

---

2 Personal interviews by the author, Washington D.C. and see also: "Afghanistan's Narco-War," a report to the Committee on Foreign Relations, US Senate, August 10, 2009, p. 14. Available at [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_senate\\_committee\\_prints&docid=f:51521.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_senate_committee_prints&docid=f:51521.pdf)

---

sums, tax collected from the farmers appears to represent the smallest portion of the insurgents' take, and these earnings by and large remain at the village level, where sub-commanders often sell off what they collect to local agents in order to cover operational costs. The QST also tax licit farm products as well as commodities that are traded or trafficked through Afghanistan. Insurgents across the country earn additional funds from a wide range of protection rackets, kidnapping schemes and by protecting smugglers of other "lootable" natural resources, mainly timber and gemstones. Organized crime is not the insurgent's only source of income, although most analysts agree that predation and other sources of funding bring the insurgents far more than they need to support their military operations.

Though crime brings financial advantages, the associated levels of violence caused by insurgents have also prompted growing numbers of civilians to question the purported religious, political and ideological motives of the militants. This creates an opportunity that the Coalition has barely begun to tap. Belligerents on both sides of the Durand Line have long portrayed themselves as impoverished *mujahidin*, battling under the flag of Islam and living off the alms of ordinary civilians who support them. A 2009 statement by the *Taliban's* number two, Mullah Abdul Ghani Baradar, who was detained in Pakistan in February 2010, expresses the typical rhetoric heard from militants on both sides of the frontier: "This pious and patriotic people have offered tremendous material and soul sacrifices in the way of their sacred objectives. The *mujahidin* have not chosen this path of strife between the truth and the evil to obtain material goals. They have lofty Islamic and nationalist aims."<sup>3</sup>

Whatever legitimacy such claims may provide, there are growing indications that militant involvement in organized crime and high levels of terrorist violence have undermined public support, particularly since local communities – virtually all of them fellow Muslims – are the main victims. While militants may protect illicit economies – and in doing so gain cooperation from community members who seek to protect their income source – militants also prey on civilians, both through the taxes and protection fees the militants charge and by creating instability that hampers the development of licit alternatives.

Though, members of the local community may at times cooperate with the *Taliban* for economic reasons or out of fear, that cooperation appears not to indicate that the QST has been embraced as a popular force. Rather, recent public surveys

---

3 For the full statement see: "Taliban Deputy Amir – Obama's New Strategy," 30 October 2009. Available at <http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/nefaAkhund1109.pdf>

---

indicate that approval ratings for the insurgents are dropping. Some 90 percent of Afghans surveyed in a January 2010 *ABC/BBC News* poll preferred the government of President Hamid Karzai to the *Taliban* – an increase of eight points over a figure provided a year earlier – while 69 percent, a new high, described the insurgents as the nation’s greatest threat.<sup>4</sup> Some analysts have questioned the high favorability rates that the Karzai government earned in the survey, but low and declining levels of public support for the insurgents could be tracked across several polls taken in 2009 in both Afghanistan and Pakistan (MacKenzie, 2010).<sup>5</sup> The Pakistani public’s growing hostility towards the militants was also palpable in dozens of interviews conducted for this paper. People routinely referred to them as *goonda*, meaning gangster in Urdu, rather than *mujahidin*, a historically reverential term for Islamic fighters.

The NATO Coalition – which also remains unpopular – stands to improve relative levels of community support and capitalize on public disgust towards the militants by developing strategies to protect civilians victimized by organized crime and violence.<sup>6</sup> The Afghan government, widely perceived as corrupt, could also improve its image by making concrete efforts to stamp out crime and reduce corruption. Separately, rivalries over criminal profits appear to have created deep structural weaknesses within and between insurgent and terror groups in the conflict zone. Exploiting those rivalries and breeding distrust could serve to degrade levels of militant cooperation and disrupt funds reaching militant coffers. This strategy is risky, however, to the extent that it could spark internecine violence and contribute to an increase in civilian casualties.

---

4 “Views Improve Sharply in Afghanistan, Though Criticisms of the US Remain High,” *ABC News*, January 11, 2010. This poll was conducted with the BBC and ARD German TV. Poll results can be seen at: <http://abcnews.go.com/PollingUnit/afghanistan-abc-news-national-survey-poll-show-support/story?id=9511961>.

5 This article notes that there is little empirical evidence of optimism among many ordinary Afghans, suggesting that the numbers could reflect a sense of hope things will improve, rather than expectations. For more detail see: <http://www.globalpost.com/dispatch/afghanistan/100118/afghanistan-opinion-poll>. A 2009 survey by the Asia Foundation also found Afghans to be growing more optimistic, but by a smaller margin. That survey can be seen at: <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/2009AGpollKeyFindingsFINAL.pdf>. A 2009 survey by the same ABC/BBC/ARD conglomerate tracked dropping confidence levels. That data is found at: <http://abcnews.go.com/images/PollingUnit/1083a1Afghanistan2009.pdf>.

6 Six in 10 Afghans view the work of the US and the NATO Coalition poorly, according to the *ABC News* poll, although that reflects a 10 percent improvement over last year’s rate. Meanwhile, 64 percent of the Pakistani public regards the US as an enemy, according to an August 2009 Pew survey, while only nine percent describe it as a partner. The *Pew Survey* is available at: <http://pewglobal.org/reports/display.php?ReportID=265>.

### Examining Motives: The Greed and Grievance Factors

Over the past decade, a growing body of academic literature has examined the role that organized crime has played in recent cases of insurgency and civil conflict, probing the various ways in which involvement in crime can alter the trajectory of belligerent groups, and considering the most effective countermeasures that governments and military planners can adopt in order to counter the phenomenon. There has been lively debate over the question of whether greed or grievance is more often the predicator of violence in such conflicts.<sup>7</sup> This paper does not aim to determine whether greed, grievance, nor some combination thereof sparked the post 2001 rebellion in Afghanistan. Rather, it is useful to consider the role that greed and grievance now play in affecting the insurgency's staying power. In a region where a broad range of actors profit from the drug trade and other illicit activities, there is no question that reducing levels of organized crime will be essential to rebuilding the Afghan state, improving governance, reviving licit economies and ensuring tax revenues enter federal coffers in both Pakistan and Afghanistan. The prevalence of organized crime, and the extent to which militant groups appear to be deepening their involvement in it, also suggests that certain factions and key leaders of the insurgency may be motivated more by profit – or in other words greed – than the political grievances for which they claim to fight.

No doubt the *Taliban* have capitalized on political, ethnic and economic grievances of members of the local community, and there is scant evidence that rank-and-file *Taliban* take up arms simply to enrich themselves, nor that they earn much once they do. At the same time, however, there is clear evidence that the continued state of insecurity richly benefits a small number of elites on both sides of the battlefield, giving both corrupt state actors and militant leaders a clear financial incentive to sustain disorder, regardless of whether their wider political and other goals have been achieved. For military planners, troops in the field, diplomats and others engaged in the effort to negotiate solutions to the conflict, it will be useful to assess which actors are motivated primarily or exclusively by profit, and which engage in crime as a means to further their political and ideological goals.

No doubt there will be a blend of motivations in some cases. Understanding them – and their relative weight in each case – will assist in making decisions about

---

<sup>7</sup> See for example Paul Collier and Anke Hoeffler (2002). "Greed and Grievance in Civil War," *Berkeley Electronic Press*. Collier and Hoeffler (1998). "On Economic Causes of Civil War," *Oxford Economic Papers*, volume 50, n.º 4. Mats Berdal and David M. Malone (eds) (2000). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.

how to co-opt power brokers, or whether to remove them from the playing field instead. Licit financial alternatives may prompt those motivated predominantly by avarice to put down their weapons.<sup>8</sup> People predominantly motivated by grievances about how their society is run or how they are treated will hold out until their political goals are met. Judging how to read key players, while simultaneously making efforts to improve the lot of ordinary civilians, could support stability operations. The interplay of greed and political grievance exists on both sides of the battlefield. Regional power brokers, warlords and corrupt state actors also protect and engage in illicit activities, and state corruption facilitates and strengthens organized crime generally.

Afghanistan is not the first conflict zone where organized crime has become a major destabilizing factor, and yet the wider phenomenon has received scant attention among military strategists in this and other recent conflicts. Wartime underground networks in Bosnia, for example, morphed into political criminal networks that were tied to smuggling, tax evasion, and human trafficking, according to a 2000 US government study (US General Accounting Office, 2000). Ties between the Kosovo Liberation Army and Balkan smuggling networks also slowed efforts to stabilize Kosovo.<sup>9</sup> In a more recent case, organized crime in post-*Ba'athist* Iraq became the “unrecognized joker in the pack,” funding *al-Qa'ida*, *Jaish-al-Mahdi* as well as a number of Sunni tribes that initially fought US forces (Williams, 2009). There is good reason to give this issue close attention in Afghanistan: A 2002 Stanford University study that analyzed 122 civil wars since 1945 found that conflicts in which the actors engaged in organized crime lasted five times longer than the rest on average (Fearon, 2002: 13).

Information presented in this report has been compiled mainly from interviewing Afghans in insurgent-affected areas in order to gauge *their* perceptions of how their communities are victimized by insurgent criminal activity. There are advantages and drawbacks to field-based research in a conflict zone, and there are particular challenges associated with the Afghanistan-Pakistan border areas, many parts of which are inaccessible to foreign and local researchers alike. Members of the com-

---

8 See Richard Snyder (2004). “Does Lutable Wealth Breed Disorder,” June, pp. 17-20, for an analysis of how the military regime in Burma co-opted rebels who profited from the opium trade there, investing their narco-profits into legitimate businesses. As Snyder points out, this tactic succeeded in reducing levels of disorder but did nothing to reduce drug trafficking. Within the Afghan conflict, a number of power brokers tied to poppy cultivation and organized crime have agreed to change their ways in return for development aid and other support. There may be significant numbers of cases where co-option is a better alternative than interdiction.

9 For more detail see United Nations Office of Drugs and Crime (2008). *Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries*, March. Available at [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_study.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf)

munity are able to provide a level of immediacy and intimacy that few outsiders would be able to attain on their own, but reliance on their largely anecdotal information also makes the data presented herein harder to corroborate. Complicating matters further, examining illicit activity is a challenging prospect in any environment, since most crime goes unreported and criminal actors tend to lie. There is no way to compensate for these issues entirely, but each case presented in this report has been corroborated by Afghan and Western officials, the media and other open source reporting, or was recounted by enough sources to be considered generally accurate. The US Military shared with the author a raft of declassified documents seized in Afghanistan, which also served to corroborate local reporting.

### **A Kinder, Gentler *Taliban*?**

In 2009, the *Quetta Shura Taliban* named new regional commanders and shuffled the lineup of its executive council. The QST also issued a new code of conduct in an apparent attempt to exert control over unruly *Taliban* sub-commanders, make strategic preparations for the surge of US troops, and improve relations with ordinary Afghans by establishing a civilian shadow government at the local level. Under the new structure, the *Taliban* broadened its shadow government and established provincial-level commissions where Afghans can present their requests or complaints to a local council of religious scholars, who answer back to the *Shura*.<sup>10</sup> “The reason they changed their tactics is that they want to prepare for a long-term fight, and for that they need support from the people; they need local sources of income,” said Wahid Mujda, a former *Taliban* official who now tracks the insurgency on the Internet (Rubin, 2010).

The *Taliban* Code of Conduct broadly paralleled US-led efforts to reshape NATO strategy in Afghanistan.<sup>11</sup> Mullah Mohammed Omar, the leader of the *Quetta Shura Taliban* (QST) ordered his commanders to avoid victimizing locals in what could

---

10 The *Quetta Shura* is so named because the *Taliban* leadership is widely believed to take operate from the western Pakistani city of *Quetta*, in Baluchistan province. In recent months, there have been open source reports suggesting that the *Taliban* leadership has shifted to the southern port city Karachi out of fear that an intensive US-led drone campaign in the FATA would be extended to Baluchistan to target QST leaders. See for example: Imtiaz Ali (2010). “Karachi Becoming a *Taliban* Safe Haven?”. *CTC Sentinel*, January, p. 13. The QST number two, Mullah Baradar, was captured in Karachi in February 2010, followed shortly thereafter by as many as four other *Taliban* officials in other parts of the country.

11 In his 60-page initial assessment to Defense Secretary Robert Gates, Lt. Gen. Stanley McChrystal wrote that, “Our objective must be the population.” A redacted version of the assessment is available at [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf)

be seen as a population-centric approach, *Taliban* style. These efforts were undermined by an increase in suicide bombings, Improvised Explosive Device (IED) attacks and targeted killings by insurgents to which the United Nations attributed 67 percent of the civilian deaths in Afghanistan in 2009, or twice the number of civilian deaths attributed to the Coalition and their Afghan government allies.<sup>12</sup>

In addition to attempting to reduce levels of violence against civilians, the strategy embodied in the *Taliban's* new Code of Conduct also centralizes power in the *Taliban's* 10-man ruling council, or *Shura Majlis* (referred to as the *Quetta Shura*), and permits lower-ranking insurgents fewer opportunities to earn money at the ground level. The Code of Conduct decreed that no one outside the *Quetta Shura* had the power to alter the new regulations, and listed the "provincial, district, and central military commissions [as] responsible for the dissemination and implementation of these rules."<sup>13</sup>

Various chapters of the decree appear aimed at limiting local commanders from taking their own decisions or earning funds at the local level, instead ceding all authority to the provincial commissions and the *Taliban* supreme leadership. Most significantly, the new system streamlines the way in which money raised by the *Taliban* at the local level is funneled back to the Pakistan-based QST leadership, in some cases bypassing the local *Taliban* commander entirely. Although the February and March 2010 arrests of key *Taliban* officials in Pakistan raises the possibility that the QST shadow government could be significantly disrupted, its influence and reach did spread dramatically in 2008 and 2009, with some 80 percent of Afghanistan witnessing at least some insurgent activity and as much as one-third of the country under tight *Taliban* control for much of 2009.<sup>14</sup>

Mullah Mohammad Omar, the reclusive one-eyed founder of the movement, has remained the *Amir-ul-Momineen*, or supreme leader of the Afghan *Taliban* movement.<sup>15</sup> He named his trusted lieutenant Mullah Baradar, who also chaired the *Shura*, to oversee the implementation of his 2009 code, and to appoint military commanders and provincial shadow governors.<sup>16</sup> Baradar's February 2010

---

12 A January 2010 report by the U.N. Assistance Mission in Afghanistan said the *Taliban* killed 2.73 times more civilians in 2009 than pro-government forces. UNAMA blamed *Taliban* insurgents for 1,630 civilian deaths (67 percent of the total recorded deaths) in 2009 - a 41 percent increase on 2008, when 1,160 deaths, or 54 percent, were attributed to the insurgents. For details see: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=87716>.

13 An English-language translation of the code can be found at [www.opensource.gov](http://www.opensource.gov).

14 Personal interview by author with David Kilcullen, an advisor to LG McChrystal, October 27, 2009.

15 *Amir-ul-Momineen* literally translates "Commander of the Faithful."

16 Personal interviews by research assistant, Kabul August 2009 and see: Ron Moreau (2009). "America's New Nightmare". *Newsweek*, July 25.

---

capture in Pakistan, followed by the arrests of as many as four other QST officials, would appear to corroborate claims that Baradar oversaw the shadow leadership.

Another significant capture was that of Mullah Agha Jan Mutassim, a key *Taliban* strategist who, until his March 2010 arrest, chaired the powerful finance committee.<sup>17</sup> Afghan security and intelligence officials say Mutassim, a native of Panjway, convinced Mullah Omar of the need to reduce the financial exploitation of the local population by *Taliban* fighters, arguing that the insurgents risked losing their support. Afghan officials and tribal sources close to the *Taliban* say Mutassim also convinced Mullah Omar that internecine fighting between *Taliban* sub-commanders, particularly over money and resources, had become detrimental to the overall strength and unity of the movement.<sup>18</sup> Apparently, Mutassim feared a return of the kind of violence that occurred in the early 1990s, when rival *mujahidin* commanders turned their guns on each other and terrorized local communities across southern Afghanistan after the departure of Soviet forces.<sup>19</sup> Perhaps even more significantly, Mutassim implemented a series of reforms (discussed in greater detail below) that streamline how funds collected at the local level reach the *Taliban's* central coffers. "He is like the Ashraf Ghani of the *Taliban*," said an Afghan official who tracks the *Taliban* leadership, referring to the former Afghan finance minister who ran for president on a campaign to stamp out graft and who was instrumental, until he resigned from the Karzai government in 2004, in increasing the amount of tax revenue collected provincially that reached Kabul.<sup>20</sup>

The establishment of the provincial-level commissions represents another way in which the *Taliban* leadership seemed to be trying to reach out to civilians in 2009, in particular since the commissions were often headed by religious clerics, not just *Taliban* commanders. Civilians could go to the *Taliban's* shadow *Sharia* court system in order to settle local disputes, or could take their complaints to the commissions, which also dispensed justice. In particular, the provincial-level commissions became a venue where ordinary Afghans and local businessmen could file a complaint the local *Taliban* forces. The *Taliban's* willingness to punish their own is one of the main reasons many Afghans view the QST insurgents as being more fair – even if strict and ruthless – than the notoriously corrupt Afghan government. The 2009 code decreed that *Taliban* "who commit crimes should be referred to the provincial

---

17 Personal interviews with Afghan officials by research assistant, Kabul July 2009.

18 Personal interviews with Afghan officials by research assistants, Kabul and Kandahar July 2009.

19 Personal interviews with Afghan officials by research assistants, Kabul and Kandahar July 2009.

20 Personal interview with Afghan official by research assistant, Kabul July 2009.

commission,” which had the right, along with the shadow governor, “to expel the perpetrator or to accept if the person repents.” As explained by a tribal elder in Ghazni: “They have been going to people in the mosques and saying any *Taliban* member who shows a sudden increase in wealth has to explain it.” He gave the example of Qari Wali, a *Taliban* sub-commander who suddenly showed up with a Toyota Corolla outside of Ghazni city. “The commission took his car. He was suspended, and he had to explain how they got the car,” said the elder. It turned out that Wali had agreed to kidnap a member of a rival tribe, using his 20-man fighting unit to carry out the abduction. The *Taliban* leadership responded by taking away his command, and reassigning Wali to Helmand province.<sup>21</sup>

In at least one reported case the *Taliban* commission in Helmand even castigated a judge in Musa Qala whom the *Taliban* had appointed. “One judge was found taking a bribe and the *Taliban* put black all over his face and tied him to a tree,” recounted businessman Eitadullah Khan (Gannon, 2009). “When he was released, he was fired.” (Gannon, 2009). Afghans interviewed for this paper in various parts of the country described the *Taliban* courts and commissions as impartial and less corrupt than the state justice system. Others, however, insisted that they used the *Taliban* justice system out of fear, apparently worried about the potential consequences of local *Taliban* finding they had turned to the local government.

The Provincial Commissions issued decrees using the stamp of the Islamic Emirate of Afghanistan, the official title of the *Taliban* government.<sup>22</sup> They also helped the *Quetta Shura* maintain control over funds raised at and dispatched to the provinces. Each commission had a political and economic committee, according to locals who dealt with them, and each received a set budget, decided by and negotiable with the *Quetta Shura*. Wardak Province, for example, received a budget of about US\$36,000 while more active combat zones like Ghazni and Zabul received as much as US\$107,000 monthly.<sup>23</sup> The commission controlled how money was earned at the village level in each province, but the *Quetta* leadership appeared to shuffle commission members on a frequent basis, apparently to prevent any one individual or group from becoming too powerful.

---

21 Interview by research assistant, Ghazni, August 2009.

22 Personal interviews with Afghan officials by research assistant, Kabul July 2009.

23 Interview with a senior Interior Ministry official in Kabul who has seen intercepted *Taliban* documents noting the quantities by research assistant, Kabul, August 2009. This information was corroborated in part by an Afghan military intelligence official in Ghazni who confirmed that *Taliban* commanders in his zone were receiving budgets worth millions of PKR monthly and by a provincial official of the NDS, who confirmed the PKR3 million budget for Wardak province.

The QST also attempted to end *Taliban* sub-commanders bickering among themselves over operational issues. An Afghan National Police officer who was abducted within the last year by *Taliban* fighters in Paghman province recalled three *Taliban* sub-commanders arguing over his fate. One wanted to ask a ransom from the policeman's family and commander, and pocket the money. A second commander had a cousin jailed in *Pul-e-Charki* prison outside Kabul, and wanted to try and trade the police officer for his relative. A third just wanted to kill the policeman simply because he worked for the Kabul government. In the end, the police official said, the provincial commission decided his fate and he was eventually freed for a ransom payment.<sup>24</sup>

Both in terms of financial matters and political decisions, the *Taliban* appeared in 2009 to be trying to centralize the decision-making process. While it is too early to draw firm conclusions, there are indications the effort may have backfired in some areas. Mullah Omar purged a number of commanders, most notably Mansoor Dadullah, who were not following orders sent down by the senior leadership, and – according to some sources – for skimming money meant to be sent to *Quetta*.<sup>25</sup> A spokesman for the *Taliban* called the media in late 2007 to announce that Mansoor Dadullah, who had assumed many of Mullah Dadullah's responsibilities, had been fired "because he disobeyed orders of the Islamic Emirate." (Agence France Press, 2007). Researchers for this paper heard of multiple cases where QST commanders across the south were disciplined, demoted and shifted to new regions, or even pushed out of the group entirely. In some zones, the *Taliban* also distanced themselves from local criminal gangs during 2009, although locals and government officials alike say that insurgents continued to subcontract local criminal gangs as needed in regions where the insurgents were less dominant or where they were attempting to establish wider control.

Efforts to reshuffle *Taliban* commanders and impose more control over their ability to earn funds independently may have partially backfired for the QST leadership, possibly exposing a strategic weakness for the organization. Sources close to the movement told researchers that some QST commanders had rebelled against efforts to rein them in, sometimes violently. In a December 2009 Kabul press conference, Afghanistan's National Security Council appeared to corroborate at least one report, saying the Kabul government had received intelligence indicating that Mullah Omar had sacked two more *Taliban* commanders in the poppy-rich districts of Arghandab in Kandahar and Gereshk in Helmand. Jamil Bahrami, director of

---

24 Interview by research assistant, Paghman, August 2009.

25 Interview by research assistant, Kabul, August 2009.

strategy at the National Security Council said some of the command changes “have triggered differences and oppositions among local *Taliban* commanders,” according to a local news report (Arman-e Melli, 2009). The possibility that QST commanders were resisting or even revolting against efforts to cut them off from local funding sources would not only indicate those specific commanders were more driven by profit motives than ideology, but that the new streamlined system may have threatened, rather than strengthened, the *Shura's* control over its network.

Certain passages in the new Code of Conduct suggested that Mullah Omar wanted to reduce the ways in which fighters under his command victimized ordinary Afghans. “The *mujahidin* should strive to win the hearts and minds of Muslims by treating them with justice and good faith,” it said. “As representatives of the Islamic Emirates, the *mujahidin* should present themselves in such a manner that the whole nation would welcome and cooperate with them.” The code, which was spottily enforced, banned *Taliban* soldiers from “forcefully collecting alms, donations, and *ushr*,” an agricultural tithe that the *Taliban* levy on farmers. It also warned its fighters not to enter people’s homes without permission and instructed them to do “their best to avoid civilian casualties and refrain from inflicting damage on peoples’ vehicle and property.” Only *Taliban*-appointed judges could settle local disputes, the code dictated, calling their rulings final. It forbade kidnapping for ransom, saying that: “Criminals who kidnap in the name of the Islamic Emirate should be disarmed and introduced to the leadership.” Additionally, the decree banned *Taliban* fighters from smoking and from keeping young boys, traditionally exploited for sex, on their bases.

The release of the code was accompanied by a *Taliban* propaganda campaign that also appeared to direct insurgent fighters not to victimize the local population. According to Afghans who saw the message on the now defunct *Taliban* website, *Shahamat*, a statement by Mullah Mutassim advised *Taliban* forces not to attack schools, clinics, bridges and roads. It also directed commanders not to harass people on the highways. Meanwhile, Mullah Abdul Manan Niazi, the *Taliban* commander along the Kabul-Kandahar Highway, reportedly ordered his fighters to stop damaging bridges and collecting “tolls” on the busy interstate. In one 2009 message he urged insurgent fighters “to make sure there was no distance between the people and the *Taliban*.” According to locals interviewed for this paper who heard the broadcast, his radio message went onto say that if the *Taliban* accepted bribes, “then there will be no difference between us and the police.”<sup>26</sup>

---

26 Interview by research assistant, Kabul, August 2009.

Despite such lofty statements, however, it's important to recognize that the *Taliban* was not been entirely successful in implementing its new Code of Conduct, nor entirely innocent on the charge of attacking civilians any more, indeed, than the Coalition has been. Many Afghans continued to face – or at least perceive – a tangible level of threat if they did not abide by *Taliban* decrees. There seemed to be no let up whatsoever, for example, in the vicious punishments handed out by the insurgents, with locals in the south saying QST commanders continued to hold public executions of anyone suspected of “spying” for the coalition.<sup>27</sup> “People cooperate with the *Taliban* out of fear,” said Abdul Ghani, director of the Afghan National Police’s anti-terrorism department in Ghazni province. “If the *Taliban* sense the slightest whiff of espionage by local individuals, they instantly kill those people without any mercy.”<sup>28</sup> When US Marines pushed into Mian Posteh in Helmand province, villagers initially refused to re-enter the bazaar the American troops cleared, saying the *Taliban* had threatened to chop off their heads if they did. “There are *Taliban* everywhere,” village elder Haji Fada Mohammed told the Marines. “If I tell you who they are, I will be in danger.” (Tyson, 2009).

The Code of Conduct also instructed field commanders on money matters, institutionalizing how profits earned from organized crime were to be shared within the command chain. The code specified that *Taliban* soldiers were permitted to keep up to 80 percent of whatever “booty” they captured from “an infidel combatant” or Coalition base, but one-fifth of the value or property seized must be transferred to the shadow provincial governor. The code permitted *Taliban* fighters to attack and destroy Coalition vehicles and convoys, but said capturing and then “releasing them in exchange for money is forbidden.” It decreed that any cash captured from the NATO coalition or the Karzai government must be transferred in its entirety to the *Taliban* treasury. The code also regulated shake-downs and extortion fees, banning provincial or district-level *Taliban* commanders from directly making deals with local businesses and companies. “Disputes on issues related to businesses and companies should be referred to the leadership,” the code stated. This would suggest the QST was evolving into an organization that openly functioned like a traditional mafia, with a strict code governing illicit earnings, and where the leaders have final say in all matters of collecting protection money. It also indicated a much higher level of internal discipline than the Afghan government could maintain.

---

27 Personal interviews by research assistant, Lashkar Gah, Kandahar. July 2009.

28 Personal interview, by research assistant, Ghazni July 2009.

The Code of Conduct laid down strict new rules concerning the treatment of prisoners, moving to limit *Taliban* fighters from accepting ransom payments on their own and stating that: "It is strictly forbidden to free Coalition prisoners in exchange for money." The same went for contractors working with the Coalition. The authority to execute, trade, or set free foreign prisoners in exchange for money came to rest entirely with Mullah Omar and his deputy, who had to personally approve the circumstances. The code additionally banned *Taliban* fighters from torturing prisoners, beheading or dismembering them, but stated that obtaining confession through promises of "money or position" was acceptable, as long as the insurgents were able to deliver on their promises. It banned "cash payment" as a form of disciplinary punishment and prevented sub-commanders from killing local government officials who offer to lay down their arms and not support the government. It also forbade *Taliban* commanders from taking on new fighters without prior consent of the insurgent leadership. The Code of Conduct thus struggled to reconcile competing priorities. On the one hand the *Taliban* claimed they wanted to improve relations with the local community, but the code explicitly permitted and regulated violent criminal activities that continue to harm civilians.

### ***Taliban* Moving up the Opium Value Chain**

Declining farm prices apparently motivated *Taliban* commanders to move up the value chain of the drug trade, shifting their focus from taxing farm output to the more lucrative processing and exporting end of the business. "To separate the drug smugglers from the insurgency in the south is now almost impossible," said a US officer who closely tracks the opium trade.<sup>29</sup> The smuggling rings collaborating with the insurgency operate from Pakistan, by and large out of reach of the coalition. In addition to their close ties to the *Taliban*, major traffickers pay off key government officials in Afghanistan, Pakistan and Iran, greatly complicating efforts to interdict them with the help of local security forces.

The smuggling group previously run by Haji Juma Khan has been the dominant trafficking organization since 2005 in Helmand province, where more than half of Afghanistan's poppy crop is cultivated. Khan ran a major opium market out of Marjah, a town in the Helmand River floodplains just 17 miles southwest of the provincial capital Lashkar Ghah where Coalition forces in February 2010 launched

---

<sup>29</sup> Personal telephone interview by author, September 2009.

a major operation to clear out the *Taliban*. He also maintained multi-ton storage depots and drug refineries in Baram Chah, a dusty outpost that straddles the Afghan-Pakistan border. Despite the kingpin's arrest in October 2008 in Indonesia, from where he was swiftly extradited to the United States, the organization appears to have continued functioning without interruption under the command of Khan's nephew and former chief of operations, Haji Hafiz Akhtar.<sup>30</sup> The immense scale of the group's operations – and their close ties to the *Taliban* – became clear in May 2009, when NATO and Afghan troops launched an operation to disrupt militants in Marjah suspected of plotting to assassinate the Helmand governor.<sup>31</sup> After three days of intensive fighting, 60 *Taliban* lay dead and the Coalition had seized a staggering 92 metric tons of heroin, opium, hashish and poppy seeds, as well as hundreds of gallons of precursor chemicals, making it the second largest drug haul in global history. Indicating how closely opium merchants and insurgents now work, the market also housed a *Taliban* command center, complete with elaborate communications systems, suicide vests and a large weapons cache.<sup>32</sup>

Reliable local media reports have also indicated that due to the declining farm-gate price of raw opium, there has been a significant increase of refineries inside *Taliban*-held regions of Afghanistan capable of refining opium into crystal heroin, the high-value and most potent version of the drug. One lab worker in Marjah claimed there were more than 100 refineries operating in the district before the February 2010 offensive took place (Tassal, 2010). Separately, Western counternarcotics officials told *Time Magazine* there was evidence that traffickers operating there had packed up and fled with their goods before the February 2010 NATO operation began. Prior to the offensive, a squad of American and Afghan paramilitary troops raided a major opium bazaar, finding shop after shop stacked to the ceiling with bundles of opium, heroin, hashish, guns and improvised explosive devices used in roadside bombings. "If anybody needed proof that there was a nexus between the *Taliban* and drug traffickers, this was it," said a Western counternarcotics agent in Kabul (McGirk, 2010). Not only do *Taliban* commanders increasingly take on the role of running or managing heroin labs, but local and western official sources say there are indications that *Taliban* forces are increasingly getting

---

30 Personal interview by author with US military official October 2009.

31 For a detailed account of the offensive, confirmed by military officials who took part in it, see: "Afghanistan's Narco-War," a report to the Committee on Foreign Relations, US Senate, August 10, 2009, p. 19. Available at [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_senate\\_committee\\_prints&docid=f:51521.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_senate_committee_prints&docid=f:51521.pdf).

32 Personal interviews by author and Heidi Vogt (2009). "Troops Make Large Drug Seizure in Afghanistan," *Associated Press*, May 23.

into the business of moving drug shipments across Afghanistan's border into Pakistan and Iran, where the wholesale value of drugs more than doubles.<sup>33</sup> The shift in focus from farm-level taxation to the processing and exporting end of the drug trade indicates that the QST is increasingly taking on the characteristics of a drug trafficking organization itself, capable of purchasing locally, refining and then exporting narcotics.

Two other seizures in 2009 in southern Afghanistan indicate that the QST and the traffickers have developed and sustained a sophisticated supply chain for both drugs and explosives, despite the increased foreign troop presence and the lack of basic infrastructure in the south. An October 2009 drug raid on another *Taliban* base, also in Helmand, recovered 45 metric tons of opium, along with a stunning 1.8 metric tons of processed heroin, according to a press release from the Afghan Defense Ministry (Associated Press, 2009). The heroin alone would have been worth \$4.3 million on the local wholesale market, and more than double that if smuggled across the border into Pakistan or Iran.<sup>34</sup> And while there appears to be a shortage of military grade explosives among the insurgents, militants in the south have increasingly come to rely on fertilizer products, mainly ammonium nitrate, that can be mixed into explosives. Coalition troops in Kandahar in November 2009 seized an astonishing half-million pounds of ammonium nitrate from a *Taliban* base, indicating that they maintained a steady supply of chemicals that could be used to make bombs (Filkins, 2009). About 2,000 bomb-making devices like timers and triggers were also found at the insurgent hideout, indicating the fertilizer was not for farm use (Filkins, 2009).

A steady increase in seizures of refined heroin, according to Coalition officials and the DEA, indicates that more and more drug labs are capable of processing raw opium into crystal heroin, the most potent and high-value grade of the drug. The number of refineries south of the bend in the Helmand River (Garimser and Deshu districts) has reportedly climbed in recent years, although officials say it is hard to determine a precise number since the operations have become smaller and more mobile. Increasingly, according to US and Afghan officials, there are reports of *Taliban* commanders running their own drug labs, something almost unheard of just three years ago, and controlling drug shipments beyond the Afghan border into western Pakistan.<sup>35</sup> Because the labs are increasingly mobile and operate in

---

33 Multiple interviews by author and research assistants with US, Afghan and Pakistani officials.

34 Using figures from the UNODC's 2009 World Drug Report. Available at [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/WDR2009\\_Statistical\\_annex\\_prices.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_Statistical_annex_prices.pdf).

35 Personal interviews by author, Washington DC.

*Taliban*-dominated zones, it is difficult to assess how much control the *Quetta* leadership maintains over taxes collected at the refineries.

Village-level *Taliban* sub-commanders do not just tax poppy crops. They collect a portion of all farm output, whether licit or illicit, usually in the range of 10 percent, but negotiable depending on the wealth of the farmer and the level of influence the *Taliban* commands in a given area. Poor farmers tell of handing the local *Taliban* sub-commander as little as a bag of fruit from their annual harvest, and there were also reports that large landowners had to pay a significantly higher agricultural tithe, as much as 20 percent in certain districts of Farah province, for example. In some villages, the *Taliban* sub-commander has to split what he collects 50/50 with the local Mullah or village chief, and in most zones, he must send 10 percent of his take to his provincial-level commander. When village-level sub-commanders collect a commodity for which they and their troops have no use, they will often sell it to a local broker. Although this practice is not universal, in some areas the *Taliban* have begun handing out tax receipts to ensure that villagers and shopkeepers are not charged more than once. This practice has been implemented in northern Kunduz province, where the QST has made significant inroads in the past year.<sup>36</sup>

Shopkeepers and other small businesses, including pharmacies, teashops and automotive repair stations, are also required to hand over a portion of their monthly proceeds to the *Taliban* - usually in the range of 10 percent, although also dependent on total earnings. In some cases, *Taliban* will ask the shopkeepers for supplies in place of money. One grocer in Ghazni described having to supply local insurgents with cooking oil and rice in lieu of a monthly payment, and said he received a receipt.<sup>37</sup> Because the *Taliban* depend on communications, and change their phones regularly to avoid surveillance, the local shopkeeper who sells mobile phone handsets, top up cards for airtime credit and phone chips is likely to be visited routinely by the local *Taliban* unit, researchers for this paper found. Shopkeepers also reported that *Taliban* who have looted goods or confiscated them from trucks re-sell the commodities for money. "They will call up and say, we have some telephones or generators or whatever, if you want to buy them," said a local businessman.<sup>38</sup> Shopkeepers interviewed for this report also described having to on-pass messages for the *Taliban* as they moved through town. Some claimed they did not want to serve as messengers, but feared the consequences of not helping the insurgents.

---

36 Information for this paragraph was compiled by various researchers across Afghanistan in July and August 2009.

37 Personal interview by research assistant, Ghazni, August 2009.

38 Telephone interview by author, November 2009.

Although QST sub-commanders continue to “tax” farmers and small-time businesses at the local level, there is also evidence that the *Shura Majlis* has moved to regulate how protection money is collected from larger businesses, aid and development projects, as well as the trucking firms that operate on the busy Kandahar-*Quetta* corridor and other southern highways. A half-dozen truck drivers and the owners of two large trucking firms interviewed for this paper said that QST forces in the south no longer collect payments on the *Quetta*-Kandahar highway, for example. Instead, under a system Mutassim developed, trucking firms now must deposit protection payments with specified moneychangers in *Quetta* and Kandahar. The moneychangers record the license plate numbers of the trucks, and details about what cargo they will carry, and the money is handed over directly to the Financial Council.<sup>39</sup> Drivers reported receiving a code that they could give if armed men stopped them on the road. “The tiger is wounded but alive,” was a code one driver gave as an example.

Trucks carrying goods for the local market, or transiting across Afghanistan, can expect to pay about 10 percent of the value of their shipment. Convoys carrying goods for the coalition get charged a higher rate, which can range from 25 to 40 percent of the total value being carried, according to truckers and officials at trucking firms.<sup>40</sup> A member of the Achakzai tribe, which has long dominated the transport business on the *Quetta*-Kandahar route, said he paid the *Taliban* between US\$95,000 and US\$130,000 every six months to protect convoys he sends to supply the Kandahar Air Field. “This is very organized between the [*Taliban*] fighters and the Shura,” he said. “You give the name of the driver and the license plate, and your truck is safe.” Low-ranking *Taliban* who ply the roads between Kandahar and the Pakistan border continue to hit up passenger cars for protection payments, but the large sums now go direct to *Quetta*.<sup>41</sup>

The Afghan *Taliban* appear to rely on an elaborate network of informants – the so-called village underground – to help them determine how much they can charge each trucking firm (as well as families, businesses and aid groups) they target. The informants get paid off for the information they provide, and local sources say they believe bus and taxi drivers and merchants who have excuses for leaving the village on a regular basis are routinely part of the information network. Those

---

39 Personal interviews by research assistants in Kabul and Kandahar, August 2009.

40 Personal interview by research assistant, Kandahar, August 2009.

41 So far, this system seems to operate only in Kandahar and Helmand. In other parts of Afghanistan where there is a mix of insurgent factions and criminal gangs, truckers can expect to be hit up for cash on the roads.

trucking firms who try and avoid paying the *Taliban* end up paying a higher price. One trucker in Kandahar recalled the story of a trader who imported spare parts from Pakistan, and who made the mistake of bragging in a teashop at the border that he didn't plan to pay off the insurgents. His four vehicles barely made it outside the government-controlled border town of Spin Boldak before *Taliban* gunmen overtook the convoy, and it cost him close to US\$200,000 to buy his equipment back.<sup>42</sup> It's not always clear if such tales are actually true. What's more important is that they are widely believed among the trucking community, which is therefore persuaded not to take chances. There has been documented evidence that the *Taliban* has tried to regularize their tax collection system. In 2009, the *Taliban* in Helmand issued their local representative with a notice 'to all Kajaki shopkeepers and truck drivers': 'The bearer of this letter is our new representative. Please cooperate with him like ever before.'<sup>43</sup>

The *Quetta Shura* also collects protection money from larger businesses, notably the telecoms sector, and construction projects funded by international aid organizations and the Coalition. Sargon Heinrich, a Kabul-based businessman in construction and service industries was quoted in a September 2009 *Time Magazine* report as saying that 16 percent of his gross revenue went to paying 'facilitation fees', mostly to protect shipments of valuable equipment coming from the border (Baker, 2009). The report aptly describes the circular nature of the problem: the US government provides money to local contractors to build roads, schools and bridges as part of the counterinsurgency campaign, but the contractors must pay off insurgents to avoid having those projects attacked. The insurgents then spend the money they raise to purchase weapons and explosives, which in turn get used to kill American soldiers. "It becomes a self-sustaining war," says an adviser to the Afghan Ministry of Interior, "a self-licking ice cream." (Baker, 2009).

In parts of the country where there is little or no poppy grown, especially in districts where there is major construction work or central roadways pass through, extortion is believed to be the largest source of income for the insurgents. This creates a moral hazard for the international community, which seeks to stabilize Afghanistan but inadvertently ends up financing the insurgency and the explosives rebels use to kill western troops and Afghan civilians. The US Agency for International Development has opened an investigation into allegations that its funds for road and bridge construction in Afghanistan are ending up in the hands of the *Taliban*, with Congress set to hold hearings on the issue (MacKenzie, 2009). It will

---

42 Personal interview by research assistant, Kandahar, August 2009.

43 This document was given to the author by the US military and a scan of it can be viewed on the Combating Terrorism Center's website, [www.ctc.usma.edu](http://www.ctc.usma.edu).

be challenging to investigate the problem since few contracting firms admit to making security payments in the first place. How to stop the phenomenon – and provide adequate protection for development projects around the country – is yet another challenge altogether.

The *Taliban* also targets Afghanistan's mobile phone network. The four main Afghan telecoms firms, which service about two million subscribers between them, must pay monthly protection fees in each province, or face having their transmission towers attacked. Payments are usually in the range of US\$2,000 dollars per tower, per month, but it depends on who controls the zone around each tower. "In the *Taliban* areas, you have to deal with their commissions," said a local businessman whose firm builds transmission towers, who estimates about a quarter of his company's budget goes to protection fees on the roads and at building sites. 'Most of them, they act just like businessmen in a way. They tell you: "We will make sure your people are not kidnapped and your sites are not burned." But they expect regular payments.' However, he said in Helmand and Kandahar, the QST had established a new system in which payments must go direct to *Quetta*. The businessman routinely sends a representative to Pakistan to pay off the *Taliban* leadership, he said, rather than dealing with the district-level commander.

### **Protecting Civilians from Crime will Enhance Rule of Law**

When US forces first arrived in Afghanistan in 2001 in the wake of the September 11 attacks, few military planners, policy-makers and intelligence analysts ever imagined the extent to which organized crime – and specifically the heroin trade – would dramatically aggravate, prolong and reshape the conflict there. The spread of organized crime on both sides of the Afghanistan-Pakistan border, and among various factions of the insurgency, highlights the need for a holistic strategy in such environments that works simultaneously to foster security, development and the rule of law.

Evidence presented in this paper suggests that the QST is at once trying to regulate and restrain the behavior of its commanders, and that that effort has as much to do with streamlining illicit funds as with improving community relations. The *Taliban* seems to be taking on more characteristics of a criminal mafia group, having moved up the value chain of the opium trade to focus on refining and exporting narcotics, and expanding its activities into widespread extortion rackets. The fact that the insurgents are becoming increasingly criminalized should come as no surprise. In conflicts around the globe and throughout history, groups who engage in predation in order to support broad political goals often end up broadening their illicit activities in order to finance narrow self-interested ones.

The frustration and rage that ordinary civilians feel towards militant crime is palpable. The QST code of conduct indicates the *Taliban* are sensitive to widening public resentment and see it as a strategic liability. The Coalition could take advantage of this liability, which will continue as long as the *Taliban* remain dependent on profits from criminal activity. In the long run, trying to exploit the *Taliban's* ties to organized crime will only be effective insofar as the Kabul government is perceived as a preferable alternative.

While devising strategy to reduce violence, military commanders and western policy-makers ought to consider the central motivations for insurgent and extremist leaders in this conflict. Amid international efforts to persuade the *Taliban* to stop fighting, no political concessions will be sufficient for those motivated primarily by greed.

A final implication of this paper is that as much as drug trafficking and other organized crime have had debilitating effects on NATO's efforts to combat militancy and establish stability, the spread of criminality in Afghanistan has been even more deleterious for ordinary civilians there. Protecting local communities from organized crime represents a still largely untapped opportunity within the wider counterinsurgency strategy. If security providers (including foreign and local troops and police) were able and willing to provide adequate community-level security, Afghans would suffer far fewer shakedowns, abductions and thefts. Just as NATO soldiers expect relative security from crime for themselves and their families back home, Afghans also long for a safe atmosphere in their communities.

### Sources

ABC News (2010). "Views Improve Sharply in Afghanistan, Though Criticisms of the US Remain High", January 11.

Agence France Press (2007). "Taliban Sacks Key Rebel Commander". Agence France Press, December 29.

Ali, Imtiaz (2010). "Karachi Becoming a Taliban Safe Haven?". *CTC Sentinel*, January.

Asia Foundation (2009). *Poll on Afghanistan*. Available at <http://asiafoundation.org/resources/pdfs/2009AGpollKeyFindingsFINAL.pdf>

Associated Press (2009). "Afghan Drug Haul Nets 50 Tons of Opium". October 9.

Baker, Aryn (2009). "How Crime Pays for the Taliban". *Time Magazine*, September 7.

- Berdal, Mats e David M. Malone, eds, (2000). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*. Boulder: Lynne Rienner.
- Committee on Foreign Relations, US Senate (2009). *Afghanistan's Narco-War*. Available at [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_senate\\_committee\\_prints&docid=f:51521.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_senate_committee_prints&docid=f:51521.pdf)
- Collier, Paul e Hoeffler (1998). "On Economic Causes of Civil War". *Oxford Economic Papers*, Volume 50, n.º 4.
- Collier, Paul e Anke Hoeffler (2002). "Greed and Grievance in Civil War," *Berkeley Electronic Press*.
- Fearon, James (2002). "Why Do Some Civil Wars Last so Much Longer than the Rest?". *Stanford University paper*. Available at [web.mit.edu/polisci/polecon/www/dur21.pdf](http://web.mit.edu/polisci/polecon/www/dur21.pdf)
- Filkins, Dexter (2009). "Bomb Material Cache Uncovered in Afghanistan". *New York Times*, November 10.
- Gannon, Kathy (2009). "Taliban's Shadow Government Poses Challenge to Election, US Troops". *Associated Press*, August 18.
- Heineman, Ben (2009). "Corruption - the Afghan Wild Card". *The Atlantic Monthly*, October 2.
- MacKenzie, Jean (2010). "Are Afghans Really Happy?" *Global Post*, January 23. Available at <http://www.globalpost.com/dispatch/afghanistan/100118/afghanistan-opinion-poll>.
- McGirk, Tim (2010). "Drug Trade Complicates US Task in Marjah". *Time Magazine*, March 6.
- Moreau, Ron (2009). "America's New Nightmare". *Newsweek*, July 25.
- No author (2009). "Cracks in Taliban Ranks Widening". *Arman-e Melli*, 23 December.
- No author (2009). "Taliban Deputy Amir - Obama's New Strategy". 30 October. Available at <http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/nefaAkhund1109.pdf>
- Pew Survey (2009). *Survey on US and NATO Coalition*. Available at: <http://pew-global.org/reports/display.php?ReportID=265>.
- Rubin, Alissa (2010). "Taliban Overhaul Their Image in a Bid to Win Allies". *New York Times*, January 21.

- UNODC (2009). *2009 World Drug Report*. Available at [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/WDR2009\\_Statistical\\_annex\\_prices.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_Statistical_annex_prices.pdf).
- UNDOC (2010). *Corruption in Afghanistan*. January. Available at <http://viewer.zmags.com/publication/8515c039#/8515c039/1>
- United Nations Office of Drugs and Crime (2008). *Crime and its Impact on the Balkans and Affected Countries*. Available at [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan\\_study.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf)
- U.N. Assistance Mission in Afghanistan (2010). January Report. Available at <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=87716>.
- US General Accounting Office (2000). *Bosnia: Crime and Corruption Threaten Successful Implementation of the Dayton Peace Agreement*. Testimony before the Committee in International Relations. House of Representatives, July 19.
- Snyder, Richard (2004). "Does Lootable Wealth Breed Disorder". *Comparative Political Studies*, n.º 8, June, pp. 943-968.
- Tassal, Aziz Ahmad (2010). "Heroin Menace Grows". *Institute of War and Peace Reporting*, February 4.
- Tyson, Ann Scott (2009). "In Helmand, Caught Between US, Taliban". *Washington Post*, August 15.
- Vogt, Heidi (2009). "Troops Make Large Drug Seizure in Afghanistan". *Associated Press*, May 23.
- Williams, Phil (2009). "Criminals, Militias and Insurgents: Organized Crime in Iraq". Strategic Studies Institute. Available at [www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub930.pdf](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub930.pdf)



# As Forças Armadas Portuguesas no Afeganistão\*

Domingos Rodrigues

*Tenente-Coronel de Infantaria. "Mentor" de Operações da 2.ª OMLT/ISAF Afeganistão (2009/10). Mestre em Relações Internacionais. Auditor do Curso de Defesa Nacional. Tem publicado artigos e efectuado conferências sobre a Turquia e o Afeganistão. É autor do livro "Turquia: País Ponte entre Dois Mundos", publicado em 2009 pela Editora Prefácio e co-autor da obra "Afeganistão", publicado em 2011 pela Imprensa Nacional Casa da Moeda.*

## Resumo

O esforço da participação das Forças Armadas Portuguesas na missão da ISAF, reflete o caráter prioritário que este teatro de operações apresenta para Portugal. Sendo a missão mais exigente da História da NATO e a primeira vez que o artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte é evocado, o Afeganistão representa um momento único que deve ser analisado com particular cuidado.

Para tal procura-se neste trabalho proceder a um enquadramento da intervenção internacional, nas suas diversas dimensões, considerando os múltiplos atores, a sua interação e a forma como tal afeta a situação operacional.

O levantamento das diversas fases da participação nacional permite, para além de uma síntese de efetivos empenhados e dos tipos de unidades projetadas, proceder a uma cuidada identificação das mais significativas lições aprendidas.

A importância da participação nacional na consecução dos objetivos definidos para a intervenção, em particular no que concerne à implementação da estratégia de saída, é também pragmaticamente analisada.

## Abstract

### The Portuguese Armed Forces in Afghanistan

*Portugal's Armed Forces effort in order to sustain the ISAF mission reflects the importance this Theatre of Operations has on Portuguese foreign policy. Being the most demanding mission on NATO's history, and the only occasion in which Article 5 of the NATO Treaty has been invoked, Afghanistan represents a critical moment which must be carefully analysed.*

*To this end we seek to systematically clarify the international intervention according to its multiple dimensions, considering the different agents, their interaction and how all of this affects the operational situation.*

*The survey concerning the various moments of the Portuguese contribution to ISAF allows, not only a synthesis on the number of troops involved and the type of units deployed, but also a careful acknowledgement of the most significant lessons learned.*

*The importance of the national contribution in order to achieve the established goals for the intervention in Afghanistan, particularly regarding the implementation of the withdraw strategy, is also pragmatically analyzed.*

---

\* Artigo redigido segundo as normas do novo acordo ortográfico.



*“For several years now, NATO has been leading the ISAF in Afghanistan. It is the most demanding mission our Alliance has ever undertaken. (...) But despite many challenges, and despite the occasional setbacks, we are making steady progress!”*

Anders Fogh Rasmussen<sup>1</sup>

## Introdução

Passados que são dez anos sobre o início da intervenção internacional, o Afeganistão encontra-se agora numa fase de implementação da estratégia de saída<sup>2</sup>, com a retirada de forças prevista para o ano de 2014. Podendo ser verdade que para a História apenas se tratará de uma referência secundária (Santos, 2011), é também correto afirmar que as características e envolventes únicas deste teatro de operações deram origem a um novo enquadramento regional, ao qual os diversos atores da sociedade política internacional se tiveram que adaptar.

Em causa encontra-se um novo ambiente político-estratégico internacional de conceitos renovados – como o de conflito assimétrico e contra-subversão – sendo a primeira vez que uma organização internacional se envolve num conflito deste tipo (Branco, 2008: 15). Foi através da intervenção neste teatro de operações que a própria NATO, como organização de segurança e defesa, procurou validar em grande parte a sua continuidade através de uma nova tipologia de missões, alargando o seu espectro territorial, ao encontro de um conceito de segurança global<sup>3</sup>, que permite as operações *out of area* (embora neste caso, como base, tenha surgido a evocação do artigo 5 do Tratado de Washington).

Paralelamente, e num período de instabilidade económico-financeira internacional, torna-se essencial perceber a capacidade de adaptação dos países ocidentais a uma realidade de forças expedicionárias, em teatros de operações particularmente longínquos e prolongado no tempo, em que a cadeia logística é colocada em permanente teste e em que os custos humanos e financeiros são muito elevados.

---

1 Comunicação “NATO: Managing Security in a Globalized World” proferida na Universidade Católica de Lisboa, em 02 de Julho de 2010.

2 Mais do que por motivos operacionais, a estratégia de saída está a ser marcada por imperativos políticos internos dos países contribuintes da ISAF, em especial pela agenda das próximas eleições presidenciais norte-americanas a 6 de Novembro de 2012.

3 Este conceito surge após o período da Guerra-Fria, em que é “atribuído” à NATO o papel de “polícia global”.

A pertinência deste tema é relevada num momento em que Portugal se prepara para atingir o seu maior nível de sempre de empenhamento no Afeganistão, quer quantitativamente, quer qualitativamente<sup>4</sup>, num ambiente nacional financeiramente restritivo, de redução significativa de efetivos das Forças Armadas e de uma nova redefinição de prioridades na área da Defesa.

No presente artigo procuraremos contribuir para uma análise pragmática do empenhamento das Forças Armadas Portuguesas no teatro de operações do Afeganistão, acompanhando a envolvente estratégica internacional, bem como a natureza da missão no território.

### **A Dimensão Estratégica Regional**

Pela sua História, o teatro de operações afegão reverte-se de um conjunto de características que o tornam único, quer em termos geoestratégicos, quer em termos operacionais. Apesar de inóspito para a maioria dos Impérios que por lá passaram e permaneceram<sup>5</sup> (Jones, 2009), este ponto do globo sempre se revestiu de uma mística própria de rudeza e invencibilidade, colocada em paridade com a ingovernabilidade própria dos povos e tribos autóctones: ou seja, nem se governavam nem se deixavam governar.

Servindo de área tampão entre Impérios, em especial no período do conflito anglo-russo do século XIX, os afegãos já há muito se habituaram à influência externa nas suas disputas internas. No passado como no presente, as linhas de fratura que atravessam esta região motivam conflitos internacionais intensos e alargados. Aliás, serão estes os verdadeiros conflitos que se jogam neste tabuleiro (Santos, 2011).

A Índia, por exemplo, disputa dois acesos conflitos: contra a China e contra o seu rival Paquistão. A disputa com Pequim pela liderança regional e, talvez até, pelo segundo lugar mundial – balança que parece tender para os chineses – conduz a que a procura pelas matérias-primas e combustíveis fósseis se revista de total prioridade estratégica, para assegurar a manutenção do ritmo de crescimento económico e industrial. O acesso aos hidrocarbonetos do Cáspio – em especial com a construção do gasoduto da Ásia Central<sup>6</sup> – e do Médio Oriente – para o qual necessita de ligação

---

4 O Contingente Nacional atualmente no Afeganistão envolve um maior número de tipos de unidades diferenciadas. As missões das unidades presentemente em teatro de operações são de *mentoring*, formação, treino, segurança e apoio logístico.

5 Ainda que diversas civilizações tenham florescido neste território, sendo que uma delas, os Durrani, são inclusive a “origem” do Afeganistão.

6 Iniciado em 2009, e com origem no Turquemenistão, o gasoduto atravessará o Uzbequistão e o Cazaquistão, contornando território russo, e permitindo o fornecimento de 4,5 mil milhões de m<sup>3</sup> de gás por ano à China. Prevê-se a sua conclusão em 2013.

ao Índico -, surgem como dois dos grandes interesses estratégicos em disputa. Além disso, Pequim tem também interesses na exploração de matérias-primas no território afegão, e em controlar a fronteira Nordeste do Afeganistão, uma estreita faixa que faz fronteira com a região autónoma de Xinjiang, dada a instabilidade que esta província tem conhecido, em parte pela relação entre os movimentos independentistas uigur (como o ETIM) e alguns grupos terroristas islâmicos afegãos.

Por outro lado, as relações de conflito com o Paquistão assumem uma expressão de luta pelo espaço vital. Para além da evidente disputa pela preponderância geopolítica regional, em causa estão também questões relativas a Caxemira, mas também à própria integridade do território paquistanês<sup>7</sup>. Conforme demonstra a parceria estratégica assinada a 5 de outubro de 2011, Nova Deli procura desenvolver laços com o Afeganistão, e com isso forçar o afastamento das tropas e meios paquistaneses da fronteira oriental, onde se disputa a influência no território de Caxemira. Como resposta, o Paquistão está disposto a defender os seus interesses, mesmo que isso afete aspetos essenciais da sua política externa, como seja a sua relação com Washington<sup>8</sup>. Entre outras formas de pressão, Islamabad assume a existência de “Talibãs bons”, que são os que defendem os seus interesses através de ataques terroristas no Afeganistão e no interior da Índia, aos quais confere apoio e liberdade de ação no interior do seu território<sup>9</sup>.

Outro dos atores que muito joga nesta região é a renovada Turquia. O esforço pela influência no mundo árabe e muçulmano, em competição com a Arábia Saudita e o Irão, surge na sequência de uma nova política externa defendida pelo Primeiro-ministro Recep Erdogan, mas em especial com o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ahmet Davutoğlu. A reorientação do esforço político-diplomático para áreas não-ocidentais (ao contrário da prioridade definida desde os tempos de

---

7 Em causa poderá estar a sua própria existência, dado que o seu fator de união é exclusivamente a religioso. Como exemplo refere-se o mapa que circulou como sendo dos Neoconservadores apoiantes do presidente George Bush, em que o Paquistão era reduzido a uma estreita faixa territorial. Esse documento foi prontamente rejeitado mas a sua divulgação originou protestos por parte de diversos países afetados (Arábia Saudita, Turquia, Irão, Síria, Israel, Qatar, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Paquistão e Afeganistão).

8 Apesar do atual esfriamento de relações, não se prevê que Islamabad se afaste totalmente de Washington, dado que necessita do seu forte apoio financeiro e do auxílio em material e equipamento militar. O apoio da China, de que Islamabad procura tirar partido, não assegura por si o volume de financiamento necessário à subsistência do Paquistão como Estado.

9 O papel dos serviços de informações paquistaneses (ISI) no apoio a determinados grupos insurgentes constituiu um dos maiores fatores de destabilização do conflito. Se por um lado Islamabad procura utilizar essa “arma” de acordo com as suas necessidades e interesses, outros atores apontam esse fator para justificar a falta de credibilidade paquistanesa, e com isso justificarem medidas coercivas reativas.

Atatürk) colocou Ancara no caminho de relações mais fortes com o mundo árabe-muçulmano. O elevado esforço militar e de cooperação civil-militar (CIMIC) que os turcos têm desenvolvido neste teatro de operações, para além de lhes assegurar uma missão sem qualquer baixa<sup>10</sup>, procura demonstrar que são uma potência regional incontornável, e que qualquer solução deverá passar pelo único país muçulmano que se encontra em posição de influenciar os acontecimentos.

Para Moscovo, mais do que um conflito, este ambiente confere a possibilidade de recuperar parte da sua capacidade de influência global. Essa influência poderá ser direta, ou através dos seus aliados – verifique-se a importância que mantiveram no apoio à renovação do contrato de utilização das bases aéreas turcomanas essenciais para a projeção de forças e apoio logístico da ISAF.

Outros países vizinhos, como as ex-Repúblicas soviéticas (Uzbequistão, Turquemenistão e Tadjiquistão) e, em especial, o Irão, procuram salvaguardar a sua estabilidade interna, quer seja no controlo das fronteiras – por onde passam algumas das rotas de narcotraficantes e de contrabando regional e transregional – quer seja na defesa dos interesses de grupos étnicos com os quais mantêm ligações.

Por fim, os Estados- Unidos, como mobilizador político-estratégico de toda a intervenção, jogam neste território a sua preponderância mundial, afetada que está pelo crescente poder de outros atores internacionais (Zakaria, 2008). A sua intervenção na região do Af-Paq<sup>11</sup> determina a sua capacidade de moldar toda a região da Ásia Central, entrando na tradicional esfera de influência russa e chinesa, algo que pode alcançar sem ter que vencer o conflito afegão.

## A Dimensão Operacional

Às relações de conflito e/ou competição internacionais, junta-se um enquadramento operacional de características únicas, em que a geografia humana e física se conjugam de forma distinta de qualquer outro teatro de operações, colocando inusitadas dificuldades às forças militares da ISAF.

---

10 O contingente turco é o único que ainda não sofreu baixas mortais. O esforço por não se envolverem em ações de combate, e a sua orientação para operações CIMIC, vem de encontro a uma política definida de aproximação ao povo autóctone motivada pela sua natureza muçulmana.

11 Pragmaticamente, a persistência da instabilidade regional poderá servir melhor os interesses norte-americanos, dado que impede o aparecimento de um ator regional poderoso e sem preocupações de segurança significativas. Tal fato poderá retirar a Washington a atual capacidade de influenciar os acontecimentos na região.

O primeiro condicionalismo resulta da especificidade do território afegão, que, por estar afastado do mar, afeta a adequada projeção das forças militares e a sua sustentação logística. Tal fato impõe uma total dependência de países vizinhos, como sejam o Paquistão, o Uzbequistão e o Turquemenistão, obrigando a rotas de transporte que padecem de problemas de segurança. O terreno inóspito, com regiões desérticas, com um relevo muito diferenciado, com passagens em alta montanha e em vales profundos, e com áreas de difícil defesa, limitando a aplicação das mais comuns manobras militares, leva a que mesmo os deslocamentos logísticos se constituam como uma das mais difíceis ações que as unidades militares têm que assegurar.

As características da geografia humana afegã e dos seus atores internos colocam, por outro lado, uma preocupação maior, a qual tem condicionado toda a estratégia da ISAF. A diversidade de atores em presença, os muitos interesses em jogo - a facilidade com que se muda de campo em resultado de mecanismos de lealdade particularmente voláteis -, a defesa da Pashtunlândia, as ligações étnicas, os respetivos códigos de honra - *Pashtunwali* -, o fraco nível de educação, de escolaridade e de desenvolvimento económico e social das populações<sup>12</sup>, colocaram dificuldades iniciais, às quais a Coligação teve de se adaptar.

A este conjunto de fatores juntou-se uma imprevista reação por parte da população afegã, que encarou a intervenção internacional não como salvadora, mas sim como uma invasão do “infiel”. Tal fato, exemplarmente explorado pela contra-informação dos insurgentes, conduziu à dinamização, em parte do território, de um clima hostil às forças internacionais, particularmente gravoso quando se desenvolve este tipo de operações.

Era pois um cenário completamente novo para as forças internacionais, ao qual foi necessário uma rápida adaptação, com resultados imediatos, dado que as opiniões públicas ocidentais não se encontravam (nem se encontram) preparadas para um conflito de longa duração inerente à condução de operações de contra-insurreição.

O ponto de partida para a intervenção internacional era, de fato, único e não comparável a qualquer outro teatro de operações. Lutas fratricidas, coligações e contra-coligações, mudanças rápidas de lealdades, valorização exacerbada dos interesses grupais (de grandes e pequenos grupos), são as características que se sobrepõem num país em que a guerra era, e continua a ser, uma constante. (Rashid, 2000)

---

12 No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) era o penúltimo em 2001, apenas superando a Somália (Banco Mundial, 2003).

## A Intervenção Militar Internacional

O *Road Map* para a Paz, resultante da Conferência de Bona de 2001, e o posterior Mandato da ONU, constante da Resolução 1386 do seu Conselho de Segurança, asseguraram o adequado enquadramento jurídico no âmbito do Direito Internacional – embora não no âmbito do combate ao terrorismo – através da criação de uma autoridade interina afegã (Teles, 2003: 4)<sup>13</sup>. Os objetivos definidos para um governo de base ampla, multiétnico, representativo e respeitador dos direitos humanos, constituíam um conceito muito próprio e consentâneo com a imagem ideal desta organização internacional. Contudo, a intervenção no terreno constituía uma novidade tanto no plano estratégico como no operacional.

Evocando o artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte, face a um ataque armado contra os EUA, Washington assegurou o apoio dos aliados da NATO, mas faltava negociar que tipo de forças iriam ser empregues. As dúvidas surgidas, e o arrastar do processo de geração de forças, conduziram a que fossem projetadas unidades militares sem que tivesse sido definida com clareza a sua missão.

Os objetivos para a intervenção apresentados pelo Presidente George W. Bush, como líder do país que assumia o comando da Coligação (e depois da ISAF), não poderiam ser mais claros: um Afeganistão próspero, democrático e pacificado (Simon, 2009). Todavia, numa visão pragmática de *realpolitik*, foram ainda incluídos objetivos para retirar a capacidade da *Al-Qaeda* em intervir em território e/ou sobre interesses norte-americanos, assegurar a estabilidade regional e manter, ou mesmo aumentar, a influência dos Estados Unidos na região da Ásia Central.

Apesar de, na sequência dos acontecimentos do 11 de Setembro, a primeira resposta da sociedade internacional ter sido particularmente emotiva e instintiva, mas sem ser grande geradora de apoios efectivos concretos no terreno, os Estados Unidos rapidamente alcançaram os seus objetivos estratégicos iniciais. O regime Talibã foi derrubado, e uma nova coligação multiétnica foi colocada no poder. Era uma boa base de partida, mas seria necessário assegurar condições para uma boa governação, com vista a promover o desenvolvimento, a segurança e o bem-estar das populações.

Para tal, foi seguido um conceito de “*light footprint*”, com vista a evitar um empenhamento quantitativo nos moldes do efectuado no Vietname, de tão má memória para os norte-americanos. No entanto, desde cedo se verificou que essa estratégia

---

13 Patrícia Galvão Teles defende que a intervenção inicial no combate ao terrorismo não se encontrava enquadrada legalmente. Apenas com a Resolução 1386 do CS/ONU de 20 de Dezembro é que esse imperativo sucedeu, mas mesmo assim sem ser direccionado para esse fim, mas sim para a constituição de uma autoridade interina no Afeganistão.

não reunia as condições mínimas para assegurar o sucesso da segunda fase da intervenção: a ocupação territorial e o alargar da segurança a todo o Afeganistão. Com meios muito limitados, quer humanos quer materiais, a Coligação concentrou unidades na região de Cabul, o que foi rapidamente aproveitado pelas forças insurgentes, que se apressaram a ocupar as regiões a sul e a leste do país. As *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), que a par das Organizações Não-Governamentais (ONG) tinham a missão de iniciar a reconstrução e desenvolvimento do país, sentiram muitas dificuldades pela falta de segurança e quase não conseguiam sair das suas bases, apresentando por isso resultados limitados (Pinto, 2009).

Foi dentro neste contexto que a insurgência se desenvolveu, em particular a partir de 2005.

Operacionalmente a ISAF definiu cinco fases para a intervenção: avaliação e preparação (incluindo operações em Cabul), expansão geográfica, estabilização, transição e retração. Dentro da segunda – a ocupação do território afegão – estavam também programadas cinco etapas. Começando em Cabul, e evoluindo no sentido norte, oeste, sul e finalmente este, as etapas indicavam um progressivo controlo territorial, partindo de áreas mais facilmente controláveis e terminando nas que poderiam apresentar maiores dificuldades. Contudo, a porosidade das fronteiras, o incremento da iniciativa das forças insurgentes e as dificuldades táticas no terreno, condicionaram o sucesso da missão.

A consciencialização internacional do agravar da situação no terreno e a progressiva desmobilização de forças do teatro de operações do Iraque levou a um maior empenhamento dos países integrantes da ISAF. Em termos de efetivo a ISAF passou de 22 mil homens para mais de 130 mil, o que ainda é referido como insuficiente para o adequado cumprimento da missão. Os países contribuintes aumentaram também para um total de 49, o que por si só demonstra a abrangência deste empenhamento.

Todavia, encontra-se perfeitamente identificado que a geração de forças apresenta algumas limitações operacionais graves, nomeadamente no que concerne à dificuldade em desenvolver um adequado canal de apoio logístico<sup>14</sup>, às limitações em meios aéreos disponíveis (designadamente de aviões de transporte e helicópteros), e às restrições operacionais impostas às forças no terreno (CAVEAT<sup>15</sup> entre outras), que condicionam em muito o adequado empenhamento das unidades militares no terreno.

---

<sup>14</sup> Agravado pelo aumento de incidentes a norte e nordeste, afetando as *Main Supply Routes*.

<sup>15</sup> CAVEAT - restrições que os países colocam ao emprego operacional das suas forças. Apenas como exemplo elucidativo, algumas forças estavam impossibilitadas de participarem em ações combate.

Mas a alteração de estratégia, definida pelo General McChrystal, para um conceito de “*boots on the ground*”, permitiu uma maior aproximação à população afegã e um alargamento territorial das operações. A ISAF modificou as suas prioridades, desenvolvendo tarefas de treino, *mentoring*<sup>16</sup> e condução de operações combinadas com o ANA, o ANP e o NDS - respetivamente os exército, polícia e serviços de informações afegãos -, das quais resultou uma maior coordenação e capacidade de intervenção. A iniciativa tinha passado para o lado da ISAF.

### O Contributo Militar Português

Portugal está presente desde 2002 em apoio da intervenção internacional no Afeganistão, empenhando mais de 2200 militares, situação particularmente relevante numa Forças Armadas com a dimensão das portuguesas, em especial num momento de forte retração de efetivos.

Quer aceitando cargos de elevado destaque - como o de porta-voz do Comandante da ISAF, assumido pelo Major-general Martins Branco, ou o Comando do *Kabul International Airport* (KAIA)<sup>17</sup>, assumido pelo Coronel Luís Ruivo da Força Aérea Portuguesa (FAP) -, quer através de Unidades com missões de elevada importância - de onde se destacam as Equipas Sanitárias, os Destacamentos C-130, as *Quick Reaction Forces* (QRF) da ISAF e as *Operational, Mentoring and Liaison Teams* (OMLT) -, a verdade é que as Forças Armadas Portuguesas têm desempenhado com particular profissionalismo todas as missões recebidas, sendo, por exemplo, um dos países que menos CAVEAT apresentou (apenas são limitadas as operações de combate acima dos 3 mil metros de altura).

O empenhamento nacional acompanhou a evolução das operações no terreno, a sua missão e prioridades, tendo procurado dar uma imediata resposta ao que a Coligação apresentava como necessidades a colmatar. Para tal, a participação nacional teve três fases distintas, embora não estanques.

Numa primeira fase Portugal disponibilizou, aquando das Conferências de Geração de Forças, unidades baseadas maioritariamente em Destacamentos da Força Aérea, destinados ao apoio logístico e ao comando e controlo de instalações

---

16 Tutória, aconselhamento técnico, orientação e transmissão de conhecimento pelo acompanhamento.

17 O aeroporto de KAIA é também designado por KIA (*Kabul International Airport*), foi construído pelos soviéticos na década de 1960, e atualmente está dividido em 3 áreas mais significativas, sob o controlo civil, da ISAF e do ANAAF (componente aérea do exército afegão).

aéreas. Numa segunda fase, já com prioridade de empenhamento a meios do Exército, Portugal disponibilizou unidades de combate. Finalmente, numa terceira fase – a atual – o país procura seguir a prioridade de apoio à constituição das forças armadas e das diferentes forças de segurança afegãs, projetando unidades de mentoria e ligação e equipas de formadores.

As Forças Armadas Portuguesas contribuíram pela primeira vez em 2002, com uma equipa sanitária de oito elementos, conjunta dos três ramos. Simbólica, pelo tipo de força, pela pronta disponibilização, pela especialização dos meios humanos e por ser de âmbito conjunto, esta Unidade tinha como missão apoiar um regimento médico do Reino Unido em Cabul. Mais do que a natureza da força, Portugal demonstrou uma pronta capacidade de resposta, sendo do primeiros países aliados a integrar a ISAF.

Mas a demonstração de total empenhamento nesta missão da NATO foi reforçada, nesse mesmo ano de 2002, através de três Destacamentos de C-130. Estas Unidades de 15 elementos, que operaram desde Carachi, no Paquistão, integraram os meios aéreos disponíveis para a Coligação com elevado sucesso, sendo a sua importância plenamente demonstrada pelo tipo de missões que desenvolveram, inseridas numa componente aérea particularmente deficitária em meios de transporte. Com a ligação entre pontos remotos no território afegão, os Destacamentos asseguraram parte do canal logístico e auxiliaram na melhoria da capacidade de comando e controlo da Coligação. Como anteriormente referimos, os limitados meios aéreos que existiam nesta fase afetaram a operação no Afeganistão, pelo que Portugal se destacou por tão elevado e útil empenhamento. O sucesso e importância destes Destacamentos foi demonstrado pelos numerosos reconhecimentos públicos, e pelas múltiplas solicitações para Portugal voltar a disponibilizar estes meios.

Depois de um pequeno interregno, Portugal regressa ao território afegão em 2004, com diversos meios da Força Aérea, nomeadamente uma equipa de controladores aéreos, uma equipa de bombeiros e mais um Destacamento de C-130. Estes mais de 30 militares, cuja missão se prolongou para 2005, asseguraram uma importante participação nacional, tendo contribuído para a atribuição do Comando de KAIA entre Agosto e Dezembro de 2005. Salienta-se a importância deste comando, dado que KAIA é o principal *Air Port of Debarkation* (APOD) do teatro de operações<sup>18</sup>, ocupando instalações contíguas ao aeroporto internacional de Cabul. Esta infraestrutura militar assegura todo um conjunto de missões, como sejam a projeção e

---

18 O APOD de KAIA constituiu um dos dois pontos de entrada aéreos principais do Afeganistão, sendo o outro localizado a norte, na base norte-americana de Bagram.

retração de forças, a chegada ao Teatro de Operações de grande parte do apoio logístico, o seu direcionamento para diversos pontos do território, a receção de visitas VIP e o canal médico-sanitário de Role 2E<sup>19</sup>. Para tal, e para além do adequado comando e controlo, este tipo de missões implica toda uma elevada estrutura de segurança, direta e indireta das instalações e meios aéreos que fazem a sua chegada e partida a desta infra-estrutura.

Ainda em 2005, um novo tipo de forças começou a ser projetada para o Afeganistão, as *Quick Reaction Forces* (QRF) O risco muito elevado neste teatro de operações, e as quase nulas restrições de emprego operacional, deram a esta unidade de “Comandos” uma missão de elevada responsabilidade no contexto da Coligação, sendo a reserva do Comandante da ISAF. O número de militares (cerca de 157, maioritariamente do Exército mas contendo um TACP da Força Aérea) e as necessidades logísticas específicas deste tipo de unidades colocaram novos desafios ao conceito expedicionário das Forças Armadas Portuguesas.

Unidades com a missão de QRF foram projetadas mais cinco vezes, entre 2005 e 2008, mantendo o mesmo efetivo de referência, e sempre com base em forças especiais do Exército, nomeadamente os Comandos e os Pára-quedistas, mas contando sempre com elementos de Operações Especiais e um TACP da FAP.

Foi no início de 2008 que se iniciou a terceira fase do emprego operacional de unidades portuguesas na ISAF, nomeadamente através da projeção da primeira OMLT. A missão deste tipo de unidades prende-se com o aconselhamento, *mentoring* e acompanhamento de unidades do *Afghan National Army* (ANA), que se encontram em fase de levantamento, apoiando-as no plano de formação, no comando e controlo, no treino e na área logística. Para além desse papel, as OMLT têm a missão de servirem de ligação<sup>20</sup> entre a unidade afegã e comandos, forças e organizações internacionais, dentro das necessidades operacionais e logísticas. Esta primeira OMLT foi designada de Guarnição, dado que cumpria a sua missão junto de uma unidade desse tipo, que apoia o 201.º Corpo de Exército do ANA, localizado em Cabul. Este Corpo de Exército afegão tinha, nesta altura, a responsabilidade pela segurança de toda a província de Cabul, bem como a região nordeste do país. Nesse sentido constituía-se como uma prioridade para a governação e segurança do Afeganistão.

---

19 Entretanto, o hospital de KAIA passou a assumir o nível de Role 3 (de um máximo de 4). Tais designações correspondem às capacidades e valências hospitalares asseguradas pela unidade de apoio sanitário.

20 A ligação processa-se entre as unidades afegãs e os comandos e unidades da ISAF, mas também com outras organizações internacionais, sendo que a OMLT procede a coordenações e troca de informação entre as diversas entidades.

---

As dificuldades acrescidas numa pequena unidade deste tipo, que totalizavam 29 elementos, colocaram-se, em especial, ao nível do aprontamento conjunto, apoio logístico e segurança. Foi, portanto, exploratório constituir esta OMLT-G, o que permitiu que a atual terceira fase da participação nacional na missão da ISAF fosse alavancada nesta experiência.

Assim sendo, e para além de mais dois Destacamentos C-130, que cumpriram missões de apoio logístico e administrativo, como por exemplo o apoio às eleições afegãs, e uma QRF, que se constituiu como reserva da ISAF para Cabul<sup>21</sup>, a participação portuguesa orientou-se desde 2008 para a participação nas OMLT.

Em 2009 Portugal materializou uma contribuição de forças significativa, quer pelo número elevado de militares em teatro de operações - num total de 145, entre unidades e participações em cargos da ISAF e UNAMA -, quer pelo tipo de unidades presentes - OMLT-D, OMLT-G, Módulo de Apoio, Destacamento C-130 e Equipa Sanitária -, quer ainda pelo forte empenhamento dos três ramos.

Para além da OMLT de Guarnição e dos Destacamentos de C-130, foram constituídas a OMLT-D, o Módulo de Apoio e a Equipa Sanitária Role 2E. A missão da OMLT-D era idêntica à de Guarnição, mas com a unidade apoiada a ser a *111.ª Kabul Capital Division* (111KCD). Esta Unidade, recentemente levantada, passou a ser uma das mais importantes da estrutura operacional do ANA. Com responsabilidade sobre a província de Cabul, com exceção do distrito de Surobi, esta grande unidade tornou-se uma prioridade de mobilização, constituição, equipamento e treino.

Nesse sentido, a participação nacional nesta OMLT permitiu assegurar uma forte visibilidade internacional, não exigindo um empenhamento humano e material muito elevado. Por esse fato, esta unidade foi sempre bastante cobiçada por outras forças internacionais, em especial, as norte-americanas e turcas.

Contudo, as OMLT exigem características especiais de preparação, aprontamento e segurança, de que se salienta a constituição exclusiva por graduados, com elevada experiência e conhecimentos, e o alargamento a áreas mais operacionais e de coordenação com diversas entidades externas, quer afegãs, quer da Coligação, quer ainda das ONG, da ONU e de outros atores presentes no teatro. Com o cuidado apoio português, a 111.ª KCD revelou-se incontornável e exemplar no processo de desenvolvimento do ANA, o que valorizou ainda mais a participação nacional.

Já o Módulo de Apoio, e como a própria designação da Unidade referencia, tinha a seu cargo todo o apoio às OMLT. Eram asseguradas as diferentes áreas

---

21 Esta QRF ficou sob o comando do *Regional Comand Cabul* (RCC), cumprindo missões de reserva para a província de Cabul. O RCC tinha comando de um Brigadeiro-general do Exército da Turquia.

logísticas, financeiras, de comunicações e de segurança. Esta última era assegurada por uma sub-unidade de escalão pelotão, designada por *Force Protection*, e constituída por elementos da “Unidade de Comandos” e do “Corpo de Fuzileiros”.

As Equipas Sanitárias, que incluíam pessoal médico dos três ramos, de comando da Força Aérea, revelaram-se, também elas, muito importantes para a imagem nacional. A sua relevância foi reconhecida pelos diferentes comandos do Hospital Role 2-E, localizado em KAIA, em especial pela prontidão e especialização demonstrada.

Entretanto, a dimensão das forças nacionais no terreno, a projecção de mais unidades de formadores e a necessidade de assegurar o apoio logístico e segurança centralizados, conduziram à constituição de um Contingente Nacional, cujo respetivo Comandante substituiu o cargo de *National Senior Representative* (NSR), que anteriormente era acumulado com outra função (nas últimas três missões com a de Comandante da OMLT-D).

Quadro 1 – Forças e Efetivos que Integraram a ISAF<sup>22</sup>

Data	Missão	N.º de Militares			
		Total	Ex	Mar	FA
Out/11 a Mar/12	3.º CONTINGENTE NACIONAL	184	142	26	16
Mar/11 a Out/11	2.º CONTINGENTE NACIONAL	144	127	11	6
Set/10 a Abr/11	1.º CONTINGENTE NACIONAL	171	104	52	15
Mar/10 a Out/10	5.º MÓDULO DE APOIO	56	9	45	2
Mar/10 a Out/10	5.ª OMLT GUARNIÇÃO (G 01/05)	11	5	5	1
Mar/10 a Out/10	3.ª OMLT DE DIVISÃO (D 01/03)	17	17	0	0
Jan/10 a Set/10	QRF ISAF	150	150	0	0
Jul/10 a Set/10	QRF TACP	12	0	0	12
Jan/10 a Jul/10	QRF TACP	12	0	0	12
Mar/10 a Jul/10	DESTACAMENTO SANITÁRIO	15	4	3	8
Out/09 a Abr/10	4.ª OMLT GUARNIÇÃO (G 01/04)	11	5	5	1
Out/09 a Abr/10	4.º MÓDULO DE APOIO	56	27	25	4

<sup>22</sup> Não foram considerados neste cálculo as diversas equipas, e/ou militares isolados, que se deslocaram ao teatro de operações para execução de operações logísticas e de comunicações temporárias, como sejam a negociação de acordos, instalação ou reparação de equipamentos.

As Forças Armadas Portuguesas no Afeganistão

Data	Missão	N.º de Militares			
		Total	Ex	Mar	FA
Out/09 a Abr/10	2.ª OMLT DE DIVISÃO (D 01/02)	17	17	0	0
Nov/09 a Mar/10	DESTACAMENTO SANITÁRIO	15	6	5	4
Jul/09 a Nov/09	DESTACAMENTO SANITÁRIO	15	5	7	3
Jul/09 a Out/09	DEST C-130	41	0	0	41
Abr/09 a Out/09	3.ª MÓDULO DE APOIO	56	48	6	2
Abr/09 a Out/09	1.ª OMLT DE DIVISÃO (D 01/01)	16	16	0	0
Abr/09 a Out/09	3.ª OMLT GUARNIÇÃO (G 03/01)	11	5	5	1
Nov/08 a Abr/09	2.ª OMLT GUARNIÇÃO	29	20	6	3
Set/08 a Dez/08	DEST C-130	40	0	0	40
Mai/08 a Nov/08	1.ª OMLT GUARNIÇÃO	29	24	4	1
Fev/08 a Ago/08	1.ª CCMDS	157	150	0	7
Ago/07 a Fev/08	22.ª CATPARA	156	149	0	7
Fev/07 a Ago/07	2.ª CCMDS	157	150	0	7
Ago/06 a Fev/07	11.ª CATPARA	157	150	0	7
Fev/06 a Ago/06	1.ª CCMDS	157	157	0	0
Dez/05 a Mar/06	DEST FAP OPS KAIA	10	0	0	10
Ago/05 a Fev/06	2.ª CCMDS	157	150	0	7
Ago/05 a Dez/05	GR COMANDO KAIA	37	0	0	37
Jul/04 a Jun/05	DEST C-130	24	0	0	24
Mai/04 a Fev/05	CONTROLADORES AÉREOS	3	0	0	3
Mai/04 a Fev/05	EQUIPA BOMBEIROS	5	0	0	5
Jun/02 a Jul/02	DEST C-130	15	0	0	15
Abr/02 a Jul/02	DEST C-130	15	0	0	15
Mai/02 a Jun/02	DEST C-130	15	0	0	15
Fev/02 a Abr/02	EQUIPA SANITÁRIA	8	3	2	3
		<b>2222**</b>	<b>1675</b>	<b>210</b>	<b>338</b>

\* Previsão

\*\* O número total inclui os militares em missões individuais (QG/ISAF, IJC, NTM-A, etc.)

Com esta nova estrutura, o 1.º Contingente Nacional (1.º CN) foi projetado em Setembro de 2010, sendo constituído pela 4.ª OMLT-D, a 6.ª OMLT-G, o 6.º ModAp, a Equipa de Instrução da KATC, a Equipa de Instrução da KMTC e a Equipa de Formadores da CSS *Log School*. Estas três últimas unidades tinham um efetivo de 10 elementos cada, sendo que na primeira todos eles têm origem na Força Aérea, e nas restantes duas a origem é do Exército e da Marinha.

Neste momento, e apesar de ainda existirem algumas dúvidas quanto ao efetivo e organograma final, o 3.º Contingente Nacional, cuja Transferência de Autoridade (TOA) está prevista para 19 de Outubro de 2011, deverá ser constituído por um efetivo de 184 elementos, representativos dos três ramos e mais 15 da Guarda Nacional Republicana. As unidades integrantes serão as seguintes: OMLT-D, OMLT-G, Unidade de Apoio, e as Equipas de Formadores/Instrutores KMTC-SSB, KAC-TC, CSS *LogSchool*, KMTC-CFC, Depot-0 NLC, *ANP Distribution Center* e *ANP Training Center* (responsabilidade da GNR).

Tão elevado empenhamento, que se prevê venha a aumentar para 188 no 4.º CN (ao que serão somados os 15 da GNR), é representativo do esforço nacional neste teatro de operações, sendo Portugal apontado como um bom exemplo entre os aliados da NATO.

Por fim, mas não menos importante, referimos a título de homenagem os dois militares mortos no teatro de operações do Afeganistão, ao serviço do interesse nacional: o Primeiro-sargento Roma Pereira e o Soldado Pedrosa.

### **Lições Aprendidas**

Naturalmente que tão elevado empenhamento, num teatro de operações tão específico e exigente, se constitui como o terreno ideal para o elencar de importantes ensinamentos e a identificação de lições aprendidas. Concomitantemente, e não sendo nossa intenção proceder à sua identificação exaustiva, a verdade é que poderemos enunciar as principais lições aprendidas<sup>23</sup>.

#### *Comando Centralizado para o CN*

Todas as Unidades militares portuguesas em território afegão passaram a estar integradas neste Contingente, criando um só ponto de contato e uma cadeia hierárquica definida. Com este procedimento assegurou-se, entre outros aspetos, a

---

23 Não foram consideradas lições aprendidas cuja classificação de segurança não o permita ou cujo cariz estritamente operacional lhe retire relevância para o objetivo do presente artigo.

orientação do esforço operacional para o que se encontrava definido como prioritário, a maximização dos meios disponíveis – especialmente logísticos e de segurança –, a adequação do canal de pessoal (justiça e administrativo), o enquadramento de todos os militares e a nomeação de um Comandante do Contingente em cargo exclusivo (e não em acumulação de funções).

#### *Antecipar a Mobilização das Unidades*

A especificidade deste teatro de operações conduziu à necessidade de antecipar a reunião de todo o pessoal a integrar as diferentes Unidades do Contingente Nacional. Nesse sentido, foram adiantadas as Diretivas do CEMGFA e dos três Chefes de Estado-Maior dos ramos, permitindo que, conjuntamente com a restante legislação enquadrante, se conseguisse ganhar tempo na execução de todas as tarefas inerentes ao aprontamento, projeção e cumprimento da missão.

#### *Mobilizar Unidades Constituídas*

Concorrendo para o mesmo objetivo que o ponto anterior, procurou-se centralizar em unidades específicas a mobilização das forças a expedir. Com exceção dos Destacamentos C-130 da Força Aérea, as características das missões recebidas levam a que as unidades a constituir sejam diferentes da orgânica existente em território nacional. Para obviar a este condicionalismo procurou-se centralizar em grandes Unidades (GU) específicas<sup>24</sup> a mobilização das forças a projetar. As grandes vantagens prendem-se com a identidade das forças, a rápida adequação de procedimentos, a criação de estruturas de apoio ao aprontamento e a criação de critérios bem identificáveis que permitam antecipar as futuras forças a constituir e a projectar. Este último aspeto é particularmente importante em termos de planeamento, dado que permite uma melhor gestão de pessoal militar em GU que têm vários TO a que dar resposta.

#### *Aprontamento Centralizado*

Com vista a uniformizar procedimentos, integrar as diferentes unidades e maximizar os meios disponíveis, o aprontamento do Contingente Nacional a projetar inicia-se o mais cedo possível (normalmente numa segunda fase depois da concentração inicial), numa unidade do Exército pré-designada.

---

24 No Exército a Brigada de Reação Rápida (BRR), a Brigada Mecanizada (BrigMec) e a Brigada Ligeira de Intervenção (BLI), e na Armada o Corpo de Fuzileiros (CFz).

### *Treino Orientado para a Missão*

Os meios disponibilizados são idênticos ao encontrados no Teatro de Operações, são reunidas as lições aprendidas e o *know-how* acumulado, e passadas as informações mais atualizadas e pertinentes. O equipamento é idêntico ao utilizado no teatro de operações. São treinadas as situações de missão, colocadas sob condições o mais próximo da realidade possível.

### *Faseamento da Projeção*

Com este procedimento assegura-se a continuidade da missão, e uma mais prolongada fase de “*left seat right seat*” (passagem de informação entre os ocupantes das mesmas funções: a sair e a entrar). A articulação da projeção prende-se com aspetos operacionais e prioridades atribuídas.

### *Adequada Proteção da Força*

Tendo em consideração a especificidade do teatro de operações, quer pelas características do terreno, quer pela diversidade da ameaça, o Contingente Nacional necessitou de proceder à adequação das medidas de segurança à evolução da situação operacional. Assim sendo, foram desenvolvidos e aperfeiçoados o sistema de informações, os equipamentos de segurança e os procedimentos táticos normalizados.

### *Maior Capacidade de Sustentação Logística*

As dificuldades do canal logístico neste teatro de operações, em particular pela praticamente ausência de mercado local, e pela não manutenção de voos de sustentação regulares, colocam a necessidade conduzir procedimentos excepcionais. Uma agilização de procedimentos, negociação de *Technical Agreements* de apoio logístico, contratação de empresas especializadas (e já com implantação no terreno) e um maior *stock* de material e abastecimentos constituem as ações mais evidentes e assumidas.

### *Localização Centralizada*

Apesar de possuir locais de cumprimento da missão diferenciados, foi considerado ser vantajoso desenvolver a maior concentração possível do Contingente

Nacional. Essa situação confere uma maior flexibilidade operacional e permite maximizar os meios logísticos e de segurança, bem como o reduzir os custos da presença nacional neste teatro de operações.

#### *Melhoria na Contratação e Emprego de Tradutores*

Inicialmente apoiada no sistema normalizado da ISAF, a contratação de tradutores evoluiu de acordo com a experiência nacional no terreno. Adequar as características dos tradutores às necessidades existentes tomou como base a idade, etnia e experiência de cada tradutor. Tais fatores obtiveram resultados imediatos e visíveis no desempenho da missão das forças portuguesas, em especial quando em ligação com unidades do ANA, quer seja na formação, na instrução ou, em especial, na “mentoria”, situação em que é exigida uma elevada afinidade com o “mentorado”.

#### *Coordenação com os Diversos Atores no Terreno*

O elevado dinamismo das unidades portuguesas fica patente na forma como foram desenvolvidos contatos com os diferentes atores do teatro de operações. Essa interação permitiu assegurar um cumprimento da missão muito mais eficaz e abrangente. O reconhecimento, quer entre afegãos, quer entre as entidades da ISAF e dos outros atores no terreno (ONU e ONG), permitiu que os militares portugueses liderassem e coordenassem diversas tarefas e missões. A evidência desse fato, para além do reconhecimento público, foi sempre notada pelos contatos recebidos para mediação, ligação e coordenação entre as diversas entidades.

#### *Adequação de Procedimentos as Leis e Costumes Locais*

As unidades portuguesas foram das que mais rapidamente se adaptaram às características da sociedade e cultura afegã. Este fator permitiu uma maior facilidade no cumprimento da missão, em especial quando essa dependia da ligação e criação de laços pessoais e profissionais com elementos militares e civis afegãos. A título de exemplo gostaríamos de realçar o respeito pelo “modo de ser e agir afegão” (sem o procurar alterar), a tentativa de conhecer e fazer uso (mesmo que limitado) do Dari<sup>25</sup>, o acompanhamento físico dos “mentorados”, por mais difícil

---

25 Idioma mais utilizado na região de Cabul. O fato de muitos militares portugueses fazerem uso de algumas frases em idioma local representou uma extraordinária aproximação aos militares e civis afegãos.

que a situação se apresentasse, algo muito valorizado pelos afegãos, e a transmissão da noção de que o apoio não era apenas temporário, mas sim um projeto de longa duração<sup>26</sup>.

#### *Desenvolvimento de Ações Humanitárias*

Apesar de não constarem da missão específica das forças nacionais, estas ações, desenvolvidas em coordenação com as entidades afegãs (do ANA e civis) e internacionais (ISAF, ONU, RCC e ONG), apresentam um retorno extraordinário, que resulta como facilitador para uma eficaz integração. Quando aplicável, foi ainda acrescida a “entrega” da liderança do processo a militares do ANA (em particular nas OMLT-D e OMLT-G), o que, não retirando protagonismo às cores nacionais, permitiu um reconhecimento particular por parte das unidades afegãs apoiadas.

#### *Adequação do Fardamento e Equipamento*

Este aspeto torna-se mais evidente pelo fardamento (com camuflagem de deserto) e pelas viaturas (com outra capacidade de segurança e protecção). Contudo, não termina aqui, sendo uma das áreas que mereceu um maior esforço do canal logístico das Forças Armadas, sempre em resposta às questões levantadas por quem se encontrava no terreno.

#### *Melhoria na Preparação do Idioma Inglês*

Foi assumida como uma prioridade, visto que apresenta evidentes mais-valias no adequado uso dos intérpretes e quando se coordena em plano multinacional. A importância deste fator foi evidenciada desde o momento da escolha e seleção dos militares, passando pela sua preparação e aprontamento.

#### *Projeção e Retração da Força*

Considerando diversos fatores operacionais e logísticos, dos quais se salientam os três dias de deslocamento e a maior dificuldade em obter as autorizações de sobrevoo de espaço aéreo, foi decidido fretar aeronaves civis de transporte militar para efetuar o transporte dos militares de e para o teatro de operações.

---

26 A sinceridade, o acompanhamento próximo e o conceito de “projeto de longa duração” apresentado pelos militares portugueses foram reconhecidos, pelos afegãos, como um esforço de aproximação ímpar. Isso permitiu assumir um relacionamento global de confiança facilitador do cumprimento da missão.

## Objetivos Atingidos

Para proceder a uma adequada análise do que foi alcançado pela intervenção internacional, é importante ter a noção do ponto de partida da missão da ISAF. Em 2001 o Afeganistão era governado pelo regime Talibã, restritivo das liberdades civis e pessoais. O país a ocupava o penúltimo lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, a governação e instituições públicas eram inexistentes, a escolaridade era mínima e as condições higiénicas e médico-sanitárias meramente fictícias. Vivia-se com uma referência de 0,48 dólares por dia, havia um canal de televisão e oito aviões comerciais, tudo isto para uma população de 30 milhões de habitantes (Miller, 2011: 53-54). O Afeganistão era caracterizado por um ambiente de permanente insegurança, reflexo de conflitos sucessivos desde há 30 anos, em que os massacres sobre civis e militares se tornaram comuns. A *Al-Qaeda* tinha cerca de 20 mil operacionais em território afegão, que gozavam de total impunidade, liberdade de movimentos, campos de treino e apoio financeiro.

Tendo como base os objetivos inicialmente levantados, o presidente norte-americano Barack Obama redefiniu em 2009 e de forma mais abrangente e pragmática, os seguintes objetivos para a nova fase de intervenção no Afeganistão: desarticular, desmantelar e destruir a rede da *Al-Qaeda*, retirar a sua capacidade de se instalar em “*safe heavens*” no Paquistão e impedir o seu regresso à região do Af-Paq (White House, 2011). Para tal, a Administração Obama levantou cinco tarefas: cortar a rede terrorista; assegurar a governação afegã efetiva; efectuar um levantamento de forças de segurança afegãs; apoiar uma governação civil no Paquistão, constitucional e estável; e recolher apoios internacionais à consecução destes objetivos, sempre sob os auspícios das Nações Unidas.

É neste contexto que poderemos identificar os avanços obtidos, quer seja no âmbito militar, quer seja no âmbito civil.

Um maior esforço no sentido de alcançar rapidamente os objectivos militares a que se haviam proposto, em especial na área de segurança e controlo do território afegão, conjuntamente com uma maior proximidade física das forças da NATO à população civil, foram características evidentes da campanha desenvolvida pelo General McChrystal, e continuada, embora noutros moldes, pelo General Petraeus. Desenvolvendo o conceito “*boots on the ground*” McChrystal assumiu um início de campanha com maiores baixas, mas na qual a população civil passou a ser o centro de gravidade das operações.

Paralelamente, um maior esforço foi desenvolvido na rápida constituição de forças militares e de segurança afegãs, capazes de assumir, em tempo, algumas das tarefas essenciais de soberania e segurança nacional inerentes a um Estado de Di-

reito. Nesta fase foram efectuadas operações combinadas, que alcançaram um significativo êxito militar.

No plano da segurança, e considerando que a prioridade era a *Al-Qaeda*, a verdade é que esta perdeu a sua referência, com a morte do seu líder, e a sua liberdade de ação, confinada que está agora a cerca de algumas dezenas de operacionais concentrados na fronteira do Waziristão. Neste momento a *Al-Qaeda* limita-se a ações isoladas de pequeno impacto, e em regiões bem distintas do Afeganistão. Em relação aos Talibãs e restantes grupos insurgentes, cuja aniquilação nunca foi apontada como uma prioridade, o sucesso poderá passar por negociações em complemento das ações militares.

Assim sendo, e num plano pragmático e exclusivamente estratégico, a insegurança com origem no eixo Af-Paq está confinada a ele mesmo, e afastado dos países ocidentais.

Na sequência do *Road Map* traçado em Dezembro de 2001, em Bona, foram lançadas bases para uma nova Constituição afegã, a qual, apresentando uma identidade tradicional e islâmica, permite avanços muito significativos no campo dos direitos e liberdades individuais e religiosas.

Por outro lado, os avanços democráticos são significativos, apesar de ainda existir um longo caminho a percorrer. As diversas eleições que decorreram desde 2001 são por si só a prova desse sucesso. Sintomático será que muitos dos atores afegãos já optaram pelo “conflito democrático” (mesmo que seja por via da fraude eleitoral) em detrimento do conflito armado. Esse passo é particularmente significativo num território como o Afeganistão. A legitimidade é agora procurada nas urnas, de uma forma alargada, quer pela percentagem de votantes, quer pela abrangência territorial.

Também as instituições afegãs conheceram um avanço significativo. No âmbito da justiça foi constituído um Supremo Tribunal da Justiça e elaborada uma regulamentação para conduta judicial. Naturalmente que um sistema de justiça tradicional, assegurado pelo *Pashtunwali* e por códigos tribais, não será facilmente substituído por um outro com referências universais, contudo, passos seguros estão a ser dados nesse sentido.

O apoio internacional foi também alargado, com o aumento da ajuda internacional a projetos económicos específicos, que permitiram uma melhor programação política e um crescimento anual na ordem de 13,5%, desde o ano de 2006 (Miller, 2011).

As condições sanitárias foram também uma prioridade, sendo que a água potável, a eletricidade, as escolas, os hospitais e as instituições de solidariedade social conseguem, agora, chegar a um território e populações muito mais alargadas.

Nas liberdades individuais sentiu-se igual desenvolvimento, permitindo-se o voto universal, a candidatura a cargos públicos, a liberdade de expressão, o direito legal à propriedade privada, o acesso à justiça e a igualdade de género, fator pela primeira vez inserido nas prioridades da NATO, nomeadamente criando uma Divisão dedicada a esta área.

### **Conclusões**

A singularidade do conflito afegão exigiu uma capacidade de adaptação extrema, quer para a NATO como organização internacional, quer para os países contribuintes de forças. Portugal, neste contexto, revelou ter uma resposta pronta e competente às necessidades levantadas nas diversas fases de geração de forças.

Sendo uma campanha de contra-insurreição e uma *Out of Area Operation* com excepcionais exigências na projeção de forças e sustentação logística, as Forças Armadas Portuguesas demonstraram capacidade tanto no plano expedicionário, como também no plano operacional, fatos evidentes nos resultados alcançados pelas diferentes unidades que, desde 2002, estiveram no terreno.

As diversas fases de contribuição nacional permitiram assegurar missões relevantes, quer tenham sido no plano logístico, no de segurança e combate, ou de treino e mentoria. Com esta fase final, as forças nacionais deixam as Unidades do Exército e da Polícia afegã, com quem trabalham, melhor preparadas para assumir as grandes responsabilidades futuras. Tendo em consideração o ponto de partida, relevamos que as Forças Armadas Portuguesas fizeram, e ainda fazem, a diferença pela intensidade e profissionalismo com que cumprem a sua missão, tendo reconhecidamente contribuído para o cumprimento da meta definida em Bona.

A presença militar portuguesa no teatro de operações do Afeganistão representa um desafio complexo, mobilizador de grande esforço militar, mas também financeiro, político e diplomático, sendo que, em registo final, podemos referir que se reveste como exemplar contributo para a consecução da política externa nacional, mas também no concurso para uma maior e melhor segurança internacional.

### **Referências Bibliográficas**

Atran, Scott (2010). *Talking to the Enemy*. New York: Harper Collins Publishers.

Banco Mundial (2003). "World Development Indicators" in *Desenvolvimento e Crescimento Económico*. Porto, Faculdade de Economia.

- Barfield, Thomas (2011). *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton: Princeton University Press.
- Barrento, António (2010). *Da Estratégia*, Lisboa: Tribuna da História.
- Blackwill, Robert (2011). "Plan B in Afghanistan". *Foreign Affairs*, Jan/Fev, pp. 42-50.
- Branco, Carlos Martins (2009). "A Nova Estratégia Americana para o Afeganistão e a Manobra Contra-subversiva. Continuidade ou Mudança?". *Nação e Defesa* n.º 124, pp. 231-257.
- Branco, Carlos Martins (2008). *A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-Subversão*, in *Cadernos IDN*, pp. 15-23. Lisboa: IDN.
- Cohen, Saul Bernard (2003). *Geopolitics of the World System*. New York: Rowan & Littlefield.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia* (vol.I). Pedrouços: IAEM.
- Cristia, Fotini e Michael Semple (2009). "Flipping the Taliban: How to Win in Afghanistan". *Foreign Affairs*, Jul/Ago, pp. 34-45.
- EMGFA (2011). Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes>, [8/8/2011].
- Jones, Seth (2009). *In the Graveyard of Empires: American's War in Afghanistan*. New York: Norton.
- Kleveman, Lutz (2003). *The New Great Game*. New York: Grove Press.
- Kilcullen, David (2009). *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. Oxford: University Press.
- MDN (2011). Disponível em <http://www.mdn.gov.pt>, [8/8/2011].
- Miller, Paul (2011). "Finish the Job: How the War in Afghanistan Can Be Won". *Foreign Affairs*, Jan/Fev, pp. 51-65.
- Moreira, Adriano (Coord.) (2010). *Portugal e as Operações de Paz*. Lisboa: Prefácio.
- Pinto, Maria do Céu (2009). "Uma Avaliação da Missão da NATO no Afeganistão". *Nação e Defesa*, 124, pp. 203-216.
- Rashid, Ahmed (2009). *Descent into Chaos*. New York: Penguin Group.
- Rashid, Ahmed (2000). *Os Talibãs*. Lisboa: Terramar.
- Resolução n.º 1833 do Conselho de Segurança da ONU, de 22Dez2008.
- Resolução n.º 1386 do Conselho de Segurança da ONU, de 20Dez2001.

- Sébille-Lopez, Philippe (2006). *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Santos, Loureiro dos (2011). "Enquadramento Estratégico" in *O Afeganistão*. Lisboa: INCM, pp. 29-39.
- Simon, Steve (2009). "Can the Right War Be Won?". *Foreign Affairs*, Jul/Ago, pp. 130-137.
- Steele, Jonathan (2011). *Ghosts of Afghanistan: Hard Truths and Foreign Myths*. London: Granta Books.
- Teles, Patrícia Galvão (2003). "A Intervenção Estrangeira no Afeganistão e o Direito Internacional". Disponível em [http://www.janusonline.pt/dossiers/dossiers\\_2003\\_2\\_3\\_1\\_b.html](http://www.janusonline.pt/dossiers/dossiers_2003_2_3_1_b.html), [18/8/2011].
- UNAMA, Human Rights Unit (2009). *Afghanistan Mid-Year Bulletin on Protection of Civilians in Armed Conflict*. Disponível em <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/09july31-UNAMA-HUMAN-RIGHTS-CIVILIAN-CASUALTIES-Mid-Year-2009-Bulletin.pdf>. [12/8/201].
- White House (2011). *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*. Disponível em [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan-pakistan\\_white\\_paper](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan-pakistan_white_paper). [28/8/201].
- Zakaria, Fareed (2008). *O Mundo Pós-Americano*. Lisboa: Gradiva.



# A Ajuda Humanitária no Afeganistão\*

Octávio Ramos Vieira

*Tenente-Coronel do Serviço de Material. Entre Abril e Novembro de 2005 foi oficial coordenador de operações psicológicas (ISAF HQ Psyops Theatre Distribution Manager). De Novembro de 2005 a Abril de 2006 foi oficial de ligação na área da cooperação civil-militar (ISAF HQ JEC CJ9 CIMIC LNO). Desde Fevereiro de 2011 desempenha funções na Célula das Informações do HQ ISAF, sendo OPR da INTEL para o Processo de Transição (ISAF HQ DCOSINT CJ2 PLANS).*

## Resumo

Este é um testemunho pessoal baseado na experiência acumulado pelo autor no acompanhamento de operações de ajuda humanitária, efectuando uma comparação geral entre as Missões de Paz da NATO no Kosovo (KFOR) e Afeganistão (ISAF), de forma a elencar as percepções sobre as respectivas diferenças e aquilo que ainda necessita de ser feito em ambas por parte das Nações Unidas, da União Europeia e agências nacionais no que concerne à ajuda humanitária.

Após uma intervenção militar a “conquista do corações e das mentes” da população é essencial e a melhor forma de os conquistar é através da transmissão de esperança e de uma perspectiva de que o seu futuro pode vir a ser melhor.

A mudança de estratégia no Afeganistão e os recentes incidentes fronteiriços no Kosovo demonstram quem persistem inúmeros desafios à segurança de ambos os países, mas o caminho da estabilidade, da segurança, da sustentabilidade económica e da paz, ainda que difícil de percorrer não é impossível de alcançar.

## Abstract

### The Humanitarian Assistance in Afghanistan

*This is a personal testimony based on the author's several years of experience on humanitarian aid. In this article, we make a general comparison regarding the KFOR NATO Mission in Kosovo and ISAF NATO Mission in Afghanistan in order to give a perception of the differences and what still needs to be done by the United Nations, the European Union and national agencies on both of these missions concerning humanitarian aid.*

*After a military intervention the “conquer of the hearts and minds” of the local population is vital and the best way to accomplish this is by giving them true hope and the prospect of a better future. The recent change of strategy in Afghanistan and the border clashes in Kosovo, demonstrate that there are plenty of security challenges in both countries, but the path to achieve stability and a safe and secure environment through economic sustainability and peace, albeit difficult, is not impossible to grasp.*

---

\* Comunicação efectuada pelo autor aquando do seminário internacional “Afeganistão: Que Futuro?” realizado no dia 23 de Junho de 2010, no Instituto da Defesa Nacional e actualizada relativamente a Outubro de 2011.



## Introdução

Portugal, como membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), tem vindo a participar activamente em diversos conflitos em que a mesma Organização se tem envolvido nos últimos anos.

São exemplos o da Bósnia Herzegovina (SFOR), Kosovo (KFOR) e mais recentemente o do Afeganistão (ISAF). Em todos eles a NATO actuou sob um Mandato da Organização das Nações Unidas (ONU). Também, em todos eles, se assistiu às diversas fases e evolução do conflito bem como ao Apoio/Ajuda Humanitária por parte de Organizações Internacionais (IO) aos mesmos.

Para melhor situar quando, nessas fases, se assistiu ao Apoio Humanitário, torna-se necessária uma pequena introdução de forma a compreender o seu enquadramento nas Missões NATO-ONU-UE (União Europeia).

A experiência acumulada em teatros como o do Kosovo, Iraque e Afeganistão permite-nos efectuar comparações e perceber como a situação evoluiu no terreno até que fossem criadas condições para a entrada da Ajuda/Apoio Humanitário.

Hoje, na NATO e respectivos quartéis-generais trabalha-se num ambiente de Operações Baseadas em Efeitos (*Effects-based Operations* – EBO), criando-se um ciclo de efeitos desejados, formas para os conseguir, avaliando-os, revendo-os e criando novos, de acordo com os objectivos a alcançar.

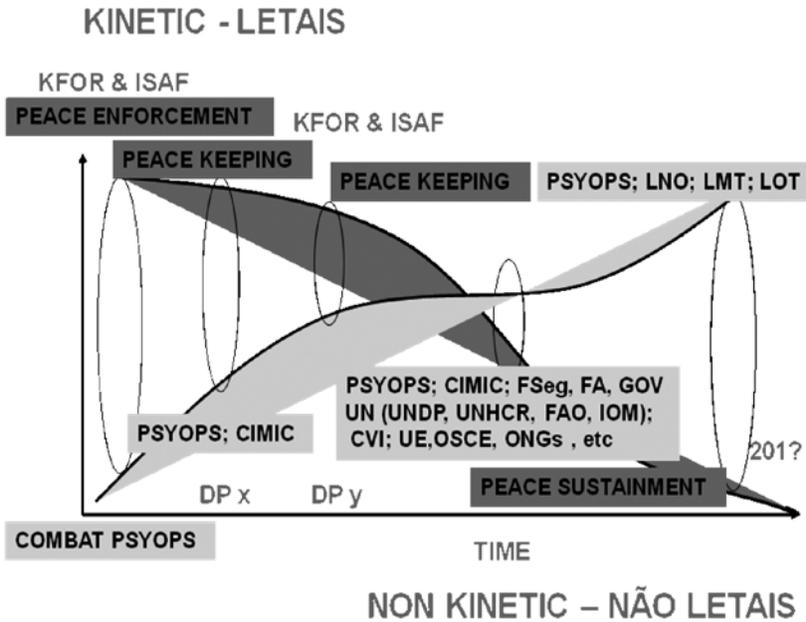
Há também as chamadas *kinetic actions* (KA) e *non kinetic actions* (NKA), ou acções letais e não letais. Ambas estão presentes num conflito e sofrem uma evolução quantitativa e qualitativa de acordo com o desenrolar que esse conflito sofre ao longo de uma linha de tempo. Em todos os conflitos temos, inicialmente, uma fase em que as KA têm preponderância sobre todas as NKA.

Após haver uma Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, que legaliza a operação, há que “forçar” ou “obrigar” a(s) força(s) envolvidas a aceitar as condições dessa mesma Resolução ou seja, estamos perante uma situação de *Peace Enforcement*, como se assistiu na Bósnia, Kosovo e Afeganistão.

As NKA empregues nesta fase inicial são as *Combat PSYOP*, expressas em lançamento de panfletos vários, emissões de rádio e televisão na língua local, com vista a explicar as reais intenções da Organização Internacional relativamente ao conflito em questão, aconselhar à deposição de armas, etc. A NATO efectuou este tipo de NKA na Sérvia e no Afeganistão, devidamente coordenadas com as KA.

O quadro abaixo, que faz referência à KFOR e ISAF explica, de uma forma simples, como se desenrolam e evoluem os diversos conflitos, de forma sinusoidal. Só após se terem atingido os efeitos desejados, se passa a uma fase seguinte, assim como só após se terem criado determinadas condições no terreno e fora dele, se podem aceitar novos “actores”, como as Agências e Organizações de ajuda humanitária.

Figura 1 - Enquadramento do Esforço Humanitário nas Missões NATO/ONU/UE



A cinza escuro temos as KA e a cinza claro as NKA. Assim, como já referido no início, numa fase de *Peace Enforcement*, as KA estão na sua máxima força, a ideia é destruir o oponente, provocar-lhe o maior número de baixas e apenas as *Combat PSYOP* se utilizam como NKA.

À medida que o conflito se desenvolve e se obtém um cessar-fogo, deixamos de ter uma fase de *Peace Enforcement* e passamos a uma de *Peace Keeping*. É crucial a instalação de tropas no terreno para se conseguir um *Safe and Secure Environment (SASE)* e *Freedom of Movement (FOM)*.

A SASE e a FOM, vão possibilitar a entrada em cena de novos actores que permitirão dar uma imagem de paz, esperança e futuro às populações envolvidas no conflito, fazê-las sentir acompanhadas. Esses mesmos actores são os que desenvolvem NKA, passando agora a sua importância a ser cada vez mais decisiva à medida que a missão se desenrola e as KA vão diminuindo.

São exemplo as PSYOP, ou Operações Psicológicas, agora com a intenção de informar a população acerca da Missão que a NATO irá desenvolver, o que se pretende evitar, o futuro que se espera alcançar, etc. Outro tipo de NKA são as acções de CIMIC (*Civil Military Cooperation*), onde, para além de Oficiais de Ligação (LNO) com os líderes/responsáveis locais, se empregam os meios militares dos

países envolvidos para a reconstrução de alvos estratégicos destruídos durante a fase de *Peace Enforcement*. Nesta fase, imediatamente posterior ao cessar-fogo, têm que ser os militares a actuar no CIMIC e só após a consolidação do SASE e da FOM, e acordos com líderes ou representantes locais e com organizações internacionais é que se vai assistir à entrada destas, como a OSCE, UE, UNHCR, UNDP, e Organizações Não Governamentais (ONG).

A importância das NKA torna-se cada vez maior com o evoluir positivo da situação no terreno ou território, assistindo-se então a uma diminuição das KA.

A partir do momento em que as OI já estão devidamente implementadas no território e as mesmas já dialogam com os responsáveis locais, dá-se início a um processo de criação de um governo, forças de segurança próprias, etc., assistindo-se à retirada progressiva das tropas e equipamento “mais musculado” de vários países e a uma nova fase, a de *Peace Sustainment*.

As acções de CIMIC, que inicialmente são financiadas e da responsabilidade dos países envolvidos, utilizam diverso material de Engenharia e se destinam a resolver problemas urgentes da população, deixam de ser responsabilidade maior dos militares, passando para os Oficiais de Ligação (LNO), que têm como missão primordial pôr em contacto as OI com os respectivos pares do Governo ou, simplesmente, representantes locais.

Para melhor sentir o pulso da população no terreno, criam-se Equipas de Monitorização e Ligação (*Liaison and Monitoring Teams* - Kosovo) ou LOT (*Liaison Observation Team* - na Bósnia- Herzegovina) que ocupam um edifício numa dada localidade/província, e 24 sobre 24 horas, são responsáveis por receber e ouvir a população ou seus representantes, encaminhar os seus pedidos ao Governo ou OI. A elaboração periódica de relatórios que reflectem a situação real no terreno, vai permitir aos Comandantes da Força de Manutenção de Paz informar as estâncias superiores e propor novos passos a seguir.

Pude assistir à evolução acima descrita quando da primeira missão no Kosovo, no início da intervenção da NATO, em Junho de 1999, e durante a última missão em 2010, onde o número de tropas da KFOR sofreu uma redução acentuada e, devido à evolução positiva no terreno, se prepara para mais outra fase, a de *Minimum Presence*.<sup>1</sup>

---

1 Apesar dos últimos desenvolvimentos no que se refere aos problemas fronteiriços no Norte do Kosovo, da experiência adquirida no terreno como KFOR HQ *Assessment Chief* e CIMIC/LNO *Chief*, acompanhei e lidei diariamente com todo o tipo de NKA e o *Assessment* é o mesmo: o móbil desses actos na região fronteiriça deve-se maioritariamente a motivos económicos. A par das convicções de parte a parte, o que mais interessa aos “homens de negócio locais” é que continue a existir um ponto de passagem entre o Kosovo e Sérvia, sem controlo fronteiriço e respectivas taxas aduaneiras.

A colocação e comparação entre a KFOR e a ISAF na figura 1 não é inocente e pretende, após esta descrição ilustrar como evoluem os conflitos e as suas fases, explicar as dificuldades deparadas aquando do período das duas missões que efectuei entre Abril de 2005 e Abril de 2006 pela ISAF, do vivido em Peshawar e Nangahar, em 2008, e na missão actual, também pela ISAF, onde estou desde Fevereiro de 2011.

De facto, tanto na Bósnia como no Kosovo estamos já perante situações consideradas de sucesso pela NATO e em que processos utilizados para se atingir a paz e devolver os territórios aos respectivos povos estão praticamente concluídos.

No entanto, tal não se verifica no Afeganistão, e erradamente, pensou-se que tal seria possível em 2005 e 2006, quando se contemplou a possibilidade de implementar para um processo similar ao da KFOR. Desde essas duas primeiras missões, assisti em vários locais e datas às mais variadas mudanças de sentimentos e percepções por parte da população Afegã relativa à NATO. Quando em 2008 estive em Peshawar no Paquistão, convivendo com Afegãos, alguns deles refugiados desde 1979, aquando da invasão Soviética, a sua opinião sobre a NATO e situação geral do país já era pessimista, descrente e crítica, sendo esse um dos motivos do seu não retorno.

Para se conseguir colocar no terreno as diversas OI e fazer chegar a ajuda/apoio humanitário às populações é crucial que exista SASE (Ambiente Seguro e com Segurança) e FOM (Liberdade de Movimento), algo que não existia nem actualmente existe no Afeganistão.

Procurarei nos pontos seguintes explicar onde a NATO-ISAF assumiu ter errado no Afeganistão e a situação actual no que se refere aos programas de ajuda humanitária.

### **No Afeganistão: de Abril de 2005 a Novembro de 2005**

Em Abril de 2005 iniciei a primeira missão na ISAF, como oficial de PSYOPS, no ISAF TPSE (*Tactical PSYOPs Support Element*), unidade da ISAF localizada em *Camp Warehouse*, a cerca de 16 quilómetros da capital do Afeganistão, Cabul. Para melhor compreender a dimensão deste país, na Figura 2 pode-se ver uma comparação com a Europa.

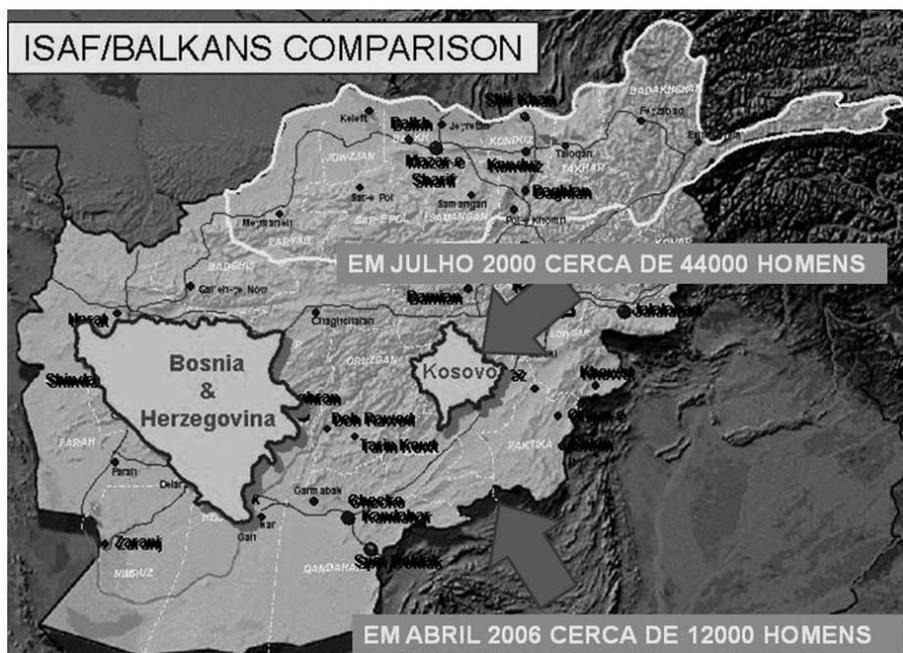
Trata-se, de facto, de um território de grandes dimensões, com um relevo e clima quase inóspito, sendo de difícil acesso, mesmo por via aérea.

Para melhor compreender as dificuldades que se enfrentam, na Figura 3 podemos ver a comparação entre o mesmo território e o da Bósnia e Herzegovina e do Kosovo, bem como as forças da NATO envolvidas à data do fim de missão (EOT).

Figura 2 - Comparação da Dimensão Territorial da Europa com o Afeganistão



Figura 3 - Comparação entre as Missões da NATO no Afeganistão (2006) e nos Balcãs (2000)



Em Julho de 2000, quando regresssei do Kosovo, a KFOR tinha no terreno cerca de 44.000 homens, o que permitia uma ocupação e controlo quase total de um território muito mais pequeno e com todas as facilidades logísticas que não existem no Afeganistão.

Dada a sua localização, à época, como província integrante da antiga Jugoslávia, e tendo Portugal também militares na Bósnia e Herzegovina, a sustentação logística podia ser efectuada por via marítima, através do *Sea Port of Disembarkation* (SPOD), em Salónica, Grécia, ou através de voos periódicos de sustentação da Força Aérea Portuguesa (FAP), apoiando tanto a KFOR como a SFOR.

Tudo era diferente para a ISAF no Afeganistão, que inicialmente apenas se confinou à região de Cabul. No entanto em Abril de 2005 a ISAF iniciou a sua expansão geográfica, com os chamados *Stages 01-04*, que se destinaram a ser fases de ocupação e criação das PRT (*Provincial Reconstruction Teams*) por parte das forças da NATO em diversas províncias do Afeganistão ocupadas, à data, por forças da coligação liderada pelos EUA. Assim, nesta altura, além da “ilha” que era Cabul, a NATO já tinha concluído o *Stage 1*, ocupando a região Norte, de comando Alemão e estava a iniciar o *Stage 2*, que seria a ocupação da região Oeste que teria comando Italiano. Em Abril de 2006, à data da minha partida do território, a ISAF era composta por cerca de 12 mil homens, estando a grande maioria, 7.500, concentrados na capital e os restantes dispersos pelas PRT da região Norte e Oeste.

A comparação entre as forças no terreno num e noutro caso e o tipo de missões da NATO, associadas às características do terreno dão para perceber as dificuldades imensas que tornavam impossível garantir a segurança das populações afegãs com tão poucos militares, ao contrário do que sucedia no Kosovo.

Agências da ONU como a UNDP (*United Nations Development Program*), a UNHCR (*United Nations High Committee for Refugees*), a FAO (*Food Agriculture Organization*), e Organizações Internacionais como a União Europeia, várias ONG bem como fundações ligadas a países árabes, estavam instaladas em Cabul, não se aventurando a sair da cidade, aguardando que fossem criadas condições de SASE e FOM para se poderem instalar por todo o país e desenvolver as suas actividades. Ao mesmo tempo, debatiam-se com falta de pessoal qualificado.

Reforçadamente, ameaças diversas como raptos e atentados não permitiam a concretização do previsto na implementação das PRT que era o de transferir a segurança de cada província a uma dada nação líder, com a reconstrução nas várias áreas – saúde, educação, todas as estruturas básicas do país, etc. – a ser garantida não só por esse país, mas também pelas OI e ONG que tivessem pessoal e meios para lá se instalarem.

À época, a reconstrução do país assentava em cinco pilares liderado por um Estado:

- ANA (*Afghan National Army*): EUA;
- ANP (*Afghan National Police*): Alemanha;
- Justiça: Itália;
- Combate ao narcotráfico, formação da Polícia Afegã de Combate ao Narcotráfico: Reino Unido;
- Reconstrução: Japão.

Enquanto oficial de PSYOP, acompanhei o desenvolvimento dos vários projectos de Operações Psicológicas, como sejam os jornais produzidos pela célula e distribuídos por toda a AO (Área de Operações) da ISAF, programas de rádio, TV e também os *surveys* e os *focus groups* antes das eleições de 18 de Setembro de 2005.

A missão das PSYOP é específica e as notícias têm que tentar cativar e conquistar os *hearts and minds* da população, serem positivas, procurar dar esperança quanto a um futuro melhor. Em 2005, parecia que tudo corria bem, que a paz se instalava lentamente e que o país se desenvolvia as faces dos afegãos eram alegres e cheias de esperança, demonstrando uma completa confiança na NATO e na ONU, bem como em nas agências humanitárias, mas na prática, isto não correspondia bem à realidade, pois a situação estava a degradar-se.<sup>2</sup>

A imagem real do que se passava em fins de 2005 era de que as Organizações Internacionais tinham imensos projectos e anunciavam a conclusão de várias promessas para breve, mas na prática, sem SASE e FOM, ninguém se arriscava a desenvolver nenhum projecto de fundo. Esta demora e não cumprimento do acordado veio a contribuir, mais tarde, para o descrédito das OI e por atalho, da NATO-ISAF. Mesmo assim, havia quem arriscasse fazer algo e tentasse remar contra a maré, colhendo as consequências disso mesmo, como se descreve seguidamente.

---

2 Exemplo disso foi a colocação de um cartaz das PSYOP, após as eleições afegãs de 18 de Setembro de 2005, em que se podia ver um homem e uma mulher, ambos com o seu dedo indicador pintado com a tinta comprovativa que tinham votado, tendo por detrás de ambos um edifício imponente, representando o Parlamento Afegão. O que se passou após a colocação desse cartaz foi que a população começou a questionar a NATO, sobre que edifício se tratava, pois não o reconheciam de parte alguma do território. De facto, o edifício apenas existia no papel, ainda nem sequer se tinha iniciado a sua construção e foi tal o impacto causado na população e as questões levantadas pelos líderes locais, que a ISAF, novamente através da Célula de PSYOP, foi obrigada a fornecer informação suplementar para a população compreender que aquele cartaz, assim como as primeiras eleições livres, eram parte do seu futuro.

### No Afeganistão: de Novembro de 2005 a Abril de 2006

Em Setembro de 2005 foi acertado por interesse nacional, que deixaria em Novembro as funções que ocupava no TPSE para ir para o ISAF HQ J9 CIMIC/LNO. Como Oficial de Ligação (LNO) da Célula CIMIC do Quartel-General da ISAF, fiquei responsável pela coordenação com dois Ministérios afegãos, o da Energia e Minas e um muito sensível, o dos Assuntos Religiosos, bem como com três Agências da ONU: a UNDP, a UNHCR e a FAO.

A missão anterior, nas Operações Psicológicas, tinha-me dado a possibilidade de observar o futuro do conflito e do próprio país de uma forma muito positiva, pois esse é o objectivo principal dessa mesma Célula de NKA. A missão seguinte veio dar-me uma perspectiva completamente díspar da anterior, mas mais real face à situação no terreno.

As visitas aos Ministérios afegãos e agências da ONU eram planeadas na semana anterior, após acordos prévios com as entidades a contactar, o que me permitiu ter reuniões de trabalho duas vezes ao dia, por vezes três. O deslocamento diário em Cabul e arredores, bem como as reuniões, mas acima de tudo o contacto com os locais, permitiu ter uma imagem clara das preocupações e expectativas da população afegã relativamente ao seu futuro.

Na altura em que desempenhei a função de LNO, a ISAF entendia que, para desenvolver a actividade CIMIC não era necessário ter um orçamento, ao contrário dos elementos da Coligação liderada pelos EUA ou CFC-A (*Coalition Forces Command-Afghanistan*), que de dois em dois meses recebiam milhões de dólares para a mesma missão: a de apoio aos diversos Ministérios e entidades do governo do Afeganistão.

As diferenças eram enormes e alarmantes, no QG da ISAF, éramos cinco oficiais de ligação, do lado da Coligação, existia um Oficial-General à frente do CIMIC e vários Coronéis norte-americanos com o seu Estado-Maior Multinacional, cada um responsável por um Ministério afegão ou agência internacional.

Ou seja, se relembrarmos o quadro inicial comparativo da KFOR com a ISAF, temos a percepção de que estávamos numa fase em que já não era necessário serem os militares a fazerem CIMIC, utilizando os seus meios, entendendo-se que uma vez que as agências internacionais já estavam no Afeganistão, apenas bastava existirem oficiais de ligação entre essas mesmas agências e os Ministérios afegãos para que tudo corresse da melhor forma.

Uma vez mais recorro de facto, a ONU, a UE e várias outras organizações estavam no Afeganistão, mas confinavam-se esmagadoramente à região de Cabul, uma espécie de “ilha” separada das PRT. Na figura 4 podemos ver como estavam distribuídos as PRT no início de 2006.



A tudo isto acresce-se que a utilização de meios da NATO para o solicitado se revelava totalmente desajustada, tanto pelas forças a empenhar, mas acima de tudo pela possibilidade de atentados que tal situação poderia potenciar. Se tal fosse avante, com a enorme quantidade de sucata existente e nos mais recônditos locais, seria fácil para os insurgentes armadilhá-la e causar baixas nas forças da NATO.

Elaborei o relatório diário onde apresentei a situação ao meu chefe CIMIC, e após a primeira reunião com o Ministro afegão foi sugerido que, para se ganhar tempo e eventualmente saber da existência de alguma entidade/agência externa capaz de desempenhar tal tarefa, que a mesma proposta fosse apresentada por escrito. Até ao fim da missão e após várias reuniões sobre o mesmo tema, apenas me foi entregue um *draft* do pretendido, com a justificação de que prosseguiam os contactos com uma empresa siderúrgica americana.

Se o governo local se mostrava entusiasmado, por outro lado as agências da ONU com as quais mantinha contacto e reuniões semanais (UNHCR, FAO, UNDP), mostravam-se muito mais cautelosas, por conhecedoras da situação no terreno, apresentando apenas projectos no papel, a serem iniciados quando as PRT estivessem instaladas e houvesse garantias de SASE e FOM.

Assim, para além de ser difícil agendar encontros e reuniões com os seus representantes, de forma a avaliar quais as suas propostas/projectos de ajuda/apoio humanitário em curso, o que iriam necessitar da parte da NATO, o mais frustrante era a inépcia e a lentidão com que tudo se desenrolava.

Em vários encontros foi-me indicado que a ONU se debatia com problemas de pessoal qualificado, sendo, por isso, difícil ter elementos em vários pontos do país. Assim, o que estava previsto era que com a implementação das PRT a colocação de representantes da ONU nestes locais seria efectuada, mas todo o processo estava muito atrasado. Por outro lado, e nos casos em que uma agência, como a UNHCR, já tinha conseguido instalar elementos em algumas cidades mais importantes e seguras, verificava-se falta de coordenação/comunicação entre os diversos intervenientes: ONU - governo afegão - elementos CIMIC das PRT.

Dos projectos apresentados ao longo dos seis meses enquanto LNO, há a referir o da FAO, que desenvolvia um projecto liderado pela Itália, em Herat, destinado a plantar oliveiras para futura produção de azeite, e diversos outros projectos de pequena dimensão destinados a substituir o cultivo da papoila de ópio pela produção agrícola. Um objectivo conseguido, em coordenação com o Ministério da Agricultura afegão foi o da realização da Primeira Conferência Nacional de Agricultores, em Cabul, com a presença do Presidente Karzai.

Outra agência da ONU, a UNHCR, desenvolveu vários projectos para avaliação, controle e apoio a refugiados vindos de países como o Irão e o Paquistão.

A UNDP, por seu turno, apresentou vários projectos no papel, que aguardavam condições para poderem ser implementados não só em Cabul como no interior do país.

No entanto a sua implementação estava dependente das condições segurança e, entre outras, da falta de elementos de ligação (civis) nas PRT que permitissem a coordenação entre as agências e as entidades civis que avançariam com o projecto.<sup>3</sup>

No entanto não havia falta de dinheiro, pois a missão da UE, por exemplo, tinha como seu Vice-Director um português que, em vários encontros a título particular, nos confidenciou que a União Europeia estava pronta para financiar projectos credíveis que envolvessem avultadas quantias, mas que não havia, até à data, nada de significativo.

Esta sintomatologia e inércia operacional potenciada pelo relevo e clima do país dificultavam ainda mais a logística associada a qualquer programa, encarecendo tudo drasticamente, repercutindo-se na população, que ilustrativamente, aquando da minha estadia em Peshawar no Paquistão e em Nangahar no Afeganistão, em 2008, permitiu confirmar todo o impacto negativo que a não existência de segurança e liberdade de movimento estavam a causar à população. A euforia de 2005 e 2006 estava a dar lugar a uma sensação de crítica e descrédito da NATO, da ONU e de toda a comunidade internacional.

### **A Ajuda Humanitária de Portugal ao Afeganistão (2006-2010)**

Em Setembro de 2005, ainda a desempenhar as funções como oficial do TPSE, então como *Theatre Distribution Manager*, responsável pela distribuição de todos os produtos desenvolvidos pela Célula de PSYOP, tive um encontro de serviço com a gerente de uma empresa afegã cuja responsabilidade era a de distribuir, por toda a área da ISAF, os referidos produtos.<sup>4</sup>

---

3 Todas as semanas aconteciam vários incidentes, atentados durante o deslocamento, raptos de elementos das OI e ONG, o que dificultava ainda mais a obtenção de elementos qualificados para pegar nos variados projectos.

4 A pessoa em questão, a senhora Mina Wali Azim, provinha de uma família *pasthun* muito conhecida na sociedade afegã, sendo filha do antigo CEMFA (Chefe do Estado Maior da Força Aérea) afegão, à data da invasão soviética em 1979, tendo-se refugiado nos EUA, tornando-se cidadã americana e lá reconstruído a sua vida. Em 2004, após o 11 de Setembro de 2001 e a intervenção dos EUA e da NATO, decidiu voltar ao Afeganistão para avaliar a situação no terreno, tentar encontrar o corpo do seu pai e porque também detinha vários terrenos na zona de Jalalabad, Kunar e Pakthia, perto da fronteira com o Paquistão. Os vários conflitos que o Afeganistão sofreu nos últimos anos, causaram enormes baixas entre a população e um número

Naquele dia, após termos actualizado os assuntos de serviço, apresentou-me o seu plano, através de um folheto que tinha criado e impresso em São Francisco. Perguntou-me se a poderia encaminhar para alguma entidade, elementos da ISAF relacionados com apoio/ajuda humanitária, pois pretendia obter o contacto de organizações que pudessem financiar a construção de escolas, uma vez que já tinha o projecto arquitectónico das mesmas e os terrenos seriam doados para esse fim.

Dadas as minhas funções, a proposta apresentada pela senhora Azim constituía uma alegre coincidência dando-me a possibilidade de poder pegar em toda a documentação disponível e desenvolver ligações aos mais variados níveis dentro e fora do QG da ISAF.

Trocámos contactos e planeámos mais encontros com vista à entrega da documentação necessária à divulgação do projecto e tínhamos tempo até Novembro para obter algo credível e capaz de cativar o interesse de países da NATO ou fora da organização, mas estava decidido a tentar algo em Portugal também, caso tudo falhasse em Cabul.

De facto, e após vários encontros e a elaboração de *folders* com toda a documentação bem como a devida apresentação dos mesmos a diferentes países da NATO, nenhum se mostrou interessado no assunto.

Ao regressar a Portugal, iniciei uma série de contactos com várias entidades ligadas à ajuda humanitária, expondo a situação e o que se pretendia, a documentação que detinha, etc. Contactei e enviei e-mails para jornais nacionais, televisões, etc.

Em dois dias apenas, após contacto com a Assistência Médica Internacional (AMI) recebi um telefonema da Secretária do Dr. Fernando Nobre, presidente da AMI a agendar uma reunião tendo o projecto da HOM como assunto.

Em 9 de Janeiro de 2006 reuni-me com o Dr. Fernando Nobre e esposa, Luísa Nemésio, apresentei-lhe todos os documentos, desde os folhetos, plantas da escola e clínica, de modelo americano, o documento comprovativo da criação da ONG afegã HOM, o seu registo em São Francisco e a autorização por parte do governo afegão para o exercer dessa actividade no país.

Na reunião ficou decidida a ida do presidente da AMI a Cabul entre 14 e 20 de Fevereiro, dando-nos margem de um mês para planear toda a visita em conjunto com a Sra. Mina Azim.

---

enorme de órfãos. Ao se deparar com tantas crianças órfãs abandonadas, sem abrigo e pedintes, voltou novamente aos Estados Unidos decidida a criar uma ONG afegã de nome *Hope of Mother* (HOM), com sede nos EUA, que pudesse apoiar essas mesmas crianças, através da construção de escolas e clínicas nas suas terras. Abandonou o emprego que detinha em São Francisco e voltou em 2005, como gerente de uma empresa de distribuição de diverso material jornalístico e didáctico, o que lhe permitiu fazer um contrato com a NATO.

---

Após regresso a Cabul, relatei o ocorrido aos meus chefes directos e iniciei várias reuniões de planeamento da visita. No programa da visita constavam encontros com representantes da UE e os Ministros da Educação e Saúde, bem como visitas aos locais previstos para as obras e, muito importante, encontros com os líderes da comunidade local.

Este aspecto foi sempre referido pela senhora Mina Azim como crucial para o sucesso do projecto, sendo que efectuou, durante Janeiro e Fevereiro, vários contactos e reuniões com esses mesmos líderes com vista a recolher as suas opiniões e conselhos e a garantir o seu acordo para a construção da primeira escola.

Em 14 de Fevereiro de 2006, iniciou-se a visita da AMI ao Afeganistão, tendo ficado acordado o apoio ao projecto da HOM, após uma reunião com os Ministros da Educação e Saúde do Afeganistão. O presidente da AMI deslocou-se aos locais previstos e, em conjunto com a presidente da HOM, manteve reuniões com os líderes tribais locais e os representantes da PRT de Nangahar, sob comando norte-americano.

A AMI concedeu um apoio financeiro de cem mil dólares/ano por três anos (renováveis por mais dois anos) à HOM para construção e despesas de manutenção de uma escola e, posteriormente, de uma clínica, na região de Jalalabad.

Ultrapassados os problemas burocráticos necessários ao início da construção, a mesma teve início em Julho de 2006 e a escola ficou concluída em 2007, tendo as primeiras aulas sido ministradas em Setembro desse ano, no início do ano lectivo.

Inicialmente com 440 alunos<sup>5</sup> de várias etnias, *pasthuns*, *uzebeques* e muitos *kuchis* (que são nómadas), a escola dava também emprego a 16 professores locais, três elementos de manutenção da escola, um responsável pelo cumprimento dos deveres religiosos e um enfermeiro.

Após o regresso de uma missão no Iraque, em Fevereiro de 2008, e novos encontros com o presidente da AMI, acordámos voltar ao Afeganistão em Abril desse ano, de forma a estarmos presentes “oficialmente” na inauguração da escola e clínica. Na mesma cerimónia participaram vários elementos do governo, representantes da PRT local, membros e autoridades religiosas e alguns *media*.

Durante o ano lectivo 2007-2008 e seguintes, a escola financiada por Portugal, através da AMI, foi agraciada com vários prémios do Ministério da Educação afegão, e considerada escola modelo pelo ensino ministrado e condições disponibilizadas.

---

5 220 rapazes e 200 raparigas.

De facto o modelo escolhido pela AMI para a realização deste projecto de ajuda humanitária é considerado o mais indicado porque utilizando alguém do próprio país e de confiança, respeita todos os valores locais, emprega vários professores, além de outros funcionários e proporciona educação segundo um programa variado, avaliado como o mais adequado ao ensino no Afeganistão. A própria ONU reconheceu isso mesmo e tornou a AMI numa *NGO in Special Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations*.

Na mesma visita efectuada em Abril de 2008, tivemos várias reuniões com a Sra. Mina Azim com vista a tentar encontrar soluções de auto financiamento da escola e clínica, além de todas as que já tinham sido realizadas nos EUA, através da organização de eventos de caridade e doações do governo e/ou da PRT local.

Na região de Nangahar também existem muitas viúvas pelo que, e num projecto paralelo, construiu-se um armazém no terreno anexo à escola, permitindo que aquelas se dedicassem à elaboração de artesanato variado, como colares de pedras locais, tapetes, que têm sido vendidos no Afeganistão e também enviados para Portugal.

Alguns percalços relacionados com a segurança foram ultrapassados, através do diálogo com os líderes locais e, actualmente, desde Setembro de 2010, a escola conta com 600 alunos e, pela primeira vez, o número de raparigas é superior ao dos rapazes, o que se pode considerar como outro grande sucesso, tendo em conta o local, perto da fronteira com o Paquistão e a forma como normalmente são vistas as mulheres pela sociedade afegã. O sucesso do projecto permitiu estender o período de financiamento até 2011 e a ajuda humanitária portuguesa ao Afeganistão é considerada por todos um modelo a seguir.

### **A Ajuda Humanitária Internacional aos Refugiados e Deslocados Afegãos (2007 a 2011)**

Apesar de ter terminado a missão no Afeganistão, desde 2007 que continuo a seguir a evolução da situação no terreno (como o aumento do número de forças e a mudança de estratégia, sempre com as NKA em acção a serem cruciais para a conquista dos *hearts and minds* do povo afegão).

Ao mesmo tempo, os atentados e danos colaterais provocados pelos UAV (*Unmanned Aerial Vehicles* – Veículos Aéreos não Tripulados) da NATO começaram a causar um crescente descontentamento entre a população em geral. Esta informação foi-me transmitida, várias vezes, pela senhora Mina Azim, pois a escola está situada numa zona crítica e sensível.

Enquanto isso, as Organizações Internacionais continuavam a tentar, sem grande sucesso, a sua implementação no terreno, mas a falta de segurança aumentava a cada dia e tornou-se cada vez mais difícil conduzir missões de ajuda humanitária.

No entanto, algo foi sendo feito por algumas agências como a UNHCR e a IOM (*International Organization for Migration* – Organização Internacional para as Migrações), que se dedicavam a controlar e monitorizar as entradas de emigrantes vindos do Irão e Paquistão.

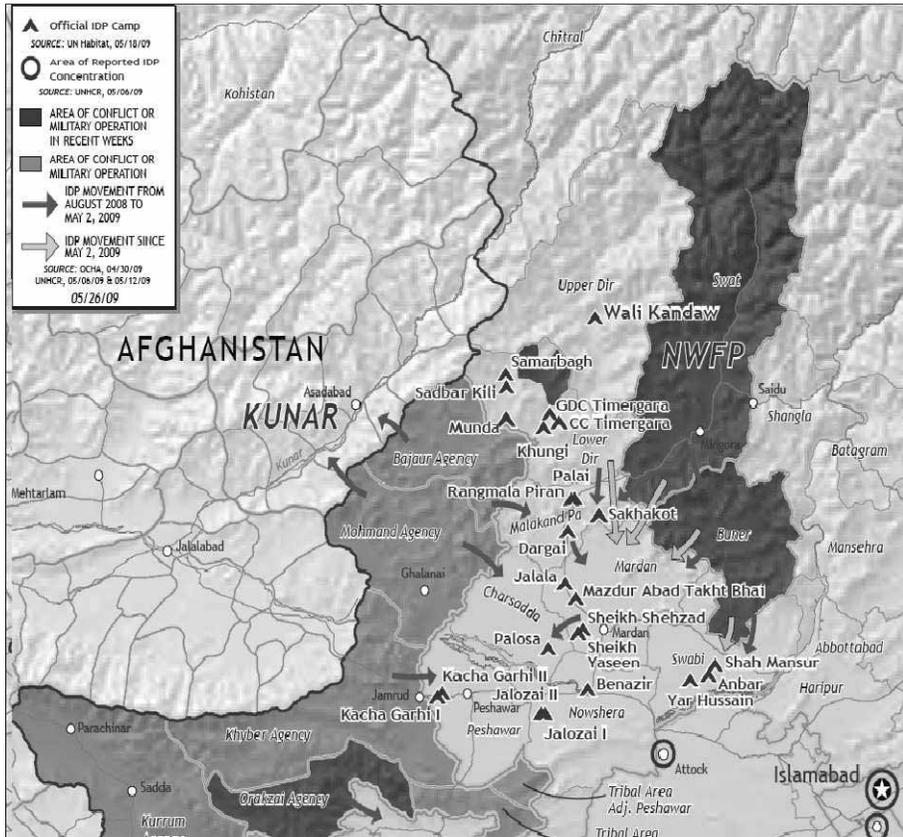
Para melhor compreendermos como está organizado o apoio às populações é necessário apresentar duas organizações ligadas ao desenvolvimento social e económico e à protecção social: o MoRR (*Afghan Ministry of Refugees and Repatriation* – Ministério dos Refugiados e Repatriados) e a ANDMA (*Afghan National Disaster Management Authority* – Autoridade Nacional Afegã de Gestão de Desastres).

A ajuda e apoio humanitário mais visível, teve de facto a ver com o auxílio ministrado aos refugiados, dado que muitos deles foram forçados a regressar ao seu país em 2008, quando o Paquistão obrigou os refugiados que estavam em Peshawar a abandonarem os campos de refugiados, causando por isso muitos transtornos ao próprio governo afegão que não detinha capacidade para receber tantos refugiados.

O Afeganistão chegou a ter 2002 oito milhões de refugiados, no entanto cinco milhões já regressaram ao país. No entanto o MoRR estima que entre 2009 e 2013, o número de refugiados aumente entre 400 mil a um milhão. No entanto, 80% dos restantes refugiados afegãos que se encontram no Paquistão e Irão, estão a viver no exílio há mais de 20 anos, além de que 50% nasceu fora do Afeganistão e se lhes for dada hipótese de escolha, uma grande parte deles prefere ficar no Paquistão e Irão, até que as condições de segurança melhorem. É também necessário efectuar um investimento urgente em desenvolvimento urbano, habitação, emprego, saneamento básico, gestão da água, energia, infra-estruturas eléctricas, etc., mas sem as questões de segurança resolvidas, tudo se torna mais difícil.

A grande maioria dos refugiados paquistaneses é de etnia *pasthun*, das províncias fronteiriças do Afeganistão, que fugiram do país durante a invasão soviética. A maioria dos refugiados afegãos que vivia em campos vive agora em cidades paquistanesas, e os campos de refugiados que se mantêm abertos fazem lembrar pequenas cidades dado o enorme número de habitantes. A muitos falta-lhes uma educação formal e após terem reconstruído as suas vidas no Paquistão, não querem regressar ao Afeganistão, mesmo que mantenham ligações a pequenos grupos tribais no Afeganistão.

Figura 5 - Os Campos de Refugiados no Paquistão



Também existem afegãos deportados do Irão que em 2008 foram 406.524, mas entre Janeiro e Julho de 2009 foram cerca de 207.976. O número de afegãos deportados diariamente em 2009 foi de 1.062, comparado com os 865 do ano de 2008, representando um aumento de 23 por cento relativamente ao ano anterior.<sup>6</sup>

6 Pode-se questionar se o aumento do número de refugiados deportados não reflecte múltiplas entradas dos mesmos indivíduos, expulsões, etc., dado saber-se que os contrabandistas profissionais são conhecidos por oferecerem três tentativas para entrada no Irão como parte dos seus serviços, até porque 96% dos deportados são do sexo masculino.

Dentro do próprio país, o governo afegão depara-se com cerca de 235 mil deslocados/ano. Estes deslocados são fruto de:

- problemas de segurança/protecção:
  - o terra ou propriedade retiradas;
  - o segurança da família em risco;
  - o não existência de *rule of law* relativamente aos senhores da guerra e criminosos.
- problemas económicos;
- desastres naturais;
- conflitos armados.

A maioria dos deslocados resultantes de problemas de segurança/protecção, IDP (*Internally Displaced Persons*), pertencem à etnia *pasthun*. Sofreram na sua maioria a confiscação das suas propriedades por parte dos senhores da guerra no Norte do Afeganistão e não se sentem seguros nas suas aldeias de origem devido a ameaças destes.

Como é óbvio, a maioria dos afegãos e especialmente os de etnia *pasthun* dão muita importância à família e à sua honra. Se tentarem regressar às suas aldeias após terem sido repatriados durante muito tempo e um senhor da guerra violar ou raptar adolescentes ou mulheres dos seus parentes mais próximos (crimes frequentes na parte norte do Afeganistão) terão que abandonar a região para sempre, devido a constrangimentos sócio-culturais. Só o reforço pelo governo da segurança e a implementação de instituições que estabeleçam o *rule of law* é que lhes permitirá regressar no futuro.<sup>7</sup>

Desde Fevereiro de 2011, quando iniciei nova missão no HQ ISAF, desta vez na área das informações, que elabore *assessments* vários sobre a situação no terreno e ao mesmo tempo continuo a desenvolver os contactos com vista à concretização de projectos futuros na área humanitária ao abrigo do preconizado na Cimeira de Lisboa da NATO.

De facto, esta Cimeira deu início ao chamado Processo de Transição e desde Fevereiro de 2011 quando fui nomeado como OPR (*Officer Primary Responsible*) da INTEL para o Processo de Transição que através de diversas reuniões semanais que tenho sobre este assunto com entidades do governo afegão, da ISAF e de Organi-

---

<sup>7</sup> Aconteceu, várias vezes, que deslocados das suas aldeias conseguiram ao fim de muito tempo a desejada vingança depois de décadas. Muitas vezes a vingança passa de uma geração para a outra.

zações Internacionais, tenho obtido as mais variadas percepções sobre a situação e expectativas relativamente à evolução do Processo de Transição, cujo principal objectivo é o de efectuar uma transferência gradual e efectiva da autoridade da NATO para as províncias afegãs e para o controlo do governo afegão e respectivas Forças de Segurança, Exército (ANA), Polícia (ANP), Polícia Local (ALP), etc. Esta transferência está dividida em várias tranches, estando neste momento por decidir quais as províncias/cidades/áreas que irão integrar a tranche 2.

Ao mesmo tempo que se sucedem as reuniões e avaliações no terreno quanto ao estado de segurança, de governação e economia de cada província, a NATO, através da NTM-A (*NATO Training Mission - Afghanistan*) procura preparar um cada vez maior número de Forças de Segurança Afegãs, para que a transferência das diversas áreas do território para controlo afegão seja efectuada de uma forma segura e com elementos bem treinados.

Relativamente à ajuda humanitária internacional, no que se refere aos repatriados, em 15 de Junho de 2011, o Irão declarou que iria começar a repatriar os 1.5 milhões de afegãos que se encontram sem documentação no seu país a uma média de 50000/mês. Tal operação iniciou-se em Agosto de 2011. A UNHCR declarou só ter capacidade para acolher 5000 repatriados mês, e após visitas de parlamentares afegãos, o Irão indicou então que iria permitir a legalização e o regresso dos afegãos dando prioridade às famílias. Até meados de Agosto, a UNHCR tinha um registo de 8000 repatriados e os consulados iranianos parecem não querer ou ter capacidade de providenciar mais vistos para os processos de legalização.

A NATO e as Nações Unidas, através da UNHCR, têm desenvolvido todos os esforços para atrasar ou assegurar que esta operação seja processada com o devido rigor e controle, não apenas por razões estritamente humanitárias, mas essencialmente de segurança, devido à possibilidade de infiltração de insurgentes e inerentes ataques que podem efectuar às ANSF (Forças de Segurança Afegãs).

### **Observações Finais**

Os acontecimentos ocorridos recentemente demonstram que desde meados de Junho de 2011, há uma mudança de estratégia dos insurgentes, visando ataques mais específicos a figuras chave do governo afegão, líderes locais e todo o tipo de Forças de Segurança afegãs de forma a provar que o governo não tem capacidade de, sozinho, garantir a estabilidade e segurança do país. De facto a juntar aos mais variados incidentes, dos últimos anos, em 2011 verificaram-se ataques mais sofisticados, como o de 13 de Setembro a vários locais chave de Cabul, incluindo o HQ da ISAF e a Embaixada dos EUA, além de atentados a líderes afegãos, como os

assassinios do meio irmão do Presidente Karzai, do Governador de Kandahar e do Chefe da Polícia Afegã em Takhar, no Norte do país, e em 20 de Setembro o assassinato do antigo Presidente Rabanni, que liderava o Processo de Reconciliação Nacional, dão-nos uma imagem da dimensão dos riscos em termos de segurança na condução das operações de ajuda humanitária. O tipo de alvos e o sucesso alcançado demonstram um elevado grau de planeamento e apoio vindo do exterior.

Estes atentados pelo mediatismo que originam condicionam negativamente a liberdade de movimento, agudizando um ambiente de insegurança, caracterizado pelos seguintes obstáculos:

- dificuldades logísticas;
- esforço financeiro gigantesco;
- características do terreno;
- divisões étnicas/falta de diálogo;
- falta de pessoal qualificado.

A estratégia iniciada pelo General McChrystal, foi continuada e aprofundada pelo General Petraeus e agora, ao fim de 10 anos de operações o actual comandante da ISAF, General Allen, aposta num maior papel das NKA, através de um plano de comunicação, com vista a (re)conquistar os *hearts and minds* do povo afegão, acompanhado de um incremento também nas KA. Deste plano de comunicação fazem parte panfletos em inglês, *pashtum* e *dari*, onde se pode comparar a evolução da situação sócio-económica do país de 2001 a 2011, ilustrando-se com o número de escolas, hospitais, crianças na escola, indústria, etc.

Paralelamente alguns países, como a França, já instalaram LMT (*Liaison Monitoring Teams*) em algumas aldeias mais seguras, onde contactam os líderes locais e o povo em geral para avaliar a sua situação e as suas necessidades. Não estão ainda numa base 24h-24h, até porque culturalmente não é aconselhável, mas é um passo. Outro exemplo é o do Exército norte-americano, que também faz deslocar diariamente elementos de ligação, antigos combatentes no Iraque e Afeganistão, voluntários, trajando à civil, contactos com os locais em aldeias e vilas.

Na prática estão a utilizar-se os métodos tão conhecidos e desenvolvidos pelas forças armadas portuguesas nos conflitos em África entre 1961-74, assente numa acção psicológica como uma das formas mais eficazes para obter uma reacção positiva da população local.

Se tivermos em conta e conhecermos bem o povo afegão, a sua forma de estar ao longo de séculos, o seu orgulho e honra, compreendemos que a maioria dos que realizam os mais diversos atentados suicidas nada ou pouco têm a ver com esse mesmo povo que ama e vive neste país mártir.

Em tantos encontros e contactos que mantive ao longo do tempo que lá permaneci, especialmente entre 2005 e 2006, da estadia no Paquistão em Abril de 2008, e desde Fevereiro de 2011, jamais fui alvo de manifestações de ódio por parte do povo afegão local com quem contactei, tendo sempre se manifestado afável, humilde e crente num futuro melhor com a ajuda da comunidade internacional, NATO incluída.

Não há fórmulas mágicas para a solução de conflitos tão sensíveis e específicos como este, mas as estratégias desenvolvidas de NKA e a colocação de mais forças no terreno, estão a surtir efeito, apesar dos últimos incidentes poderem dar outra ideia. Aliás, é do senso comum que o objectivo dos ataques mais sofisticados efectuados em Cabul e os assassinios de líderes afegãos visam apenas colocar em causa a continuação do reforço das instituições afegãs.

Perante este ataques torna-se crucial reforçar a aposta no diálogo com a participação o mais largada possível quanto às decisões a tomar no que concerne ao futuro do país – o chamado *Key Leader Engagement* – com base num objectivo comum, procurando cooptar os líderes insurgentes mais moderados, aqueles que são verdadeiramente afegãos.

A aposta na saúde, na educação, no emprego, no desenvolvimento urbano, no saneamento básico, na gestão da água e da energia, é vital para ganhar a confiança da população local. Mas nada disto será possível sem se conseguir um SASE e uma FOM como tantas vezes referido.

Para finalizar, é de louvar o exemplo que Portugal tem dado mesmo perante tantas dificuldades, na área da ajuda humanitária, através da AMI, apoiando as crianças e o povo do Afeganistão, com a sua escola, clínica e um futuro centro de formação profissional em Cabul num projecto conjunto com União Europeia. Há que acreditar que a paz e o desenvolvimento são possíveis envolvendo todos os actores na prossecução deste fim.

# Dez Anos de Guerra no Afeganistão

Carlos Santos Pereira  
*Jornalista*

## **Resumo**

O artigo efectua uma retrospectiva cronológica sobre os dez anos de intervenção militar norte-americana e da ISAF no Afeganistão. Descreve os avanços e recuos políticos e militares desta intervenção, apontando os grandes desafios que se colocam ao futuro do país com a retirada progressiva das forças militares internacionais.

## **Abstract**

### **Ten Years of War in Afghanistan**

*The article makes a chronological review of the past decade of US and ISAF military intervention in Afghanistan. It describes the political and military advances and setbacks pointing out the significant challenges the country faces in result of the progressive withdrawal of the international military forces.*



## O Início

Os relógios preparavam-se para bater as 21 horas do dia 7 de Outubro de 2001 em Cabul quando os primeiros bombardeamentos atingiram o aeroporto e outros pontos estratégicos da capital afegã e depois as cidades de Kandahar (Sul) e Jalalabad (Leste).

Eram as primeiras salvas da operação *Enduring Freedom*, o ataque americano ao Emirado Islâmico do Afeganistão, o reinado dos *Talibãs* e santuário da *al-Qaeda*, em resposta aos atentados do 11 de Setembro em Nova Iorque, Washington e Pennsylvania.

Ao mesmo tempo que se iniciava a campanha aérea contra os *Talibãs* e a *al-Qaeda*, equipas da Divisão de Acções Especiais da CIA e das forças especiais americanas penetravam no terreno e iniciavam uma acção junto das forças da Aliança do Norte, coligação anti-*Talibã*,<sup>1</sup> em apoio dos bombardeamentos aéreos efectuados.

O ataque americano perseguia três grandes objectivos: desmantelar a rede da *al-Qaeda* no Afeganistão, impedir bin Laden e seus pares de continuarem a usar o país como base de operações e, ao mesmo tempo, derrubar o regime dos “estudantes de teologia” e garantir um futuro democrático no país.

O Afeganistão estava de novo mergulhado na guerra (Coll, 2004). Os soviéticos invadiram em Dezembro de 1979 e retiraram em 1989. A guerra fez entre 600 mil e dois milhões de mortos afegãos. EUA e Arábia Saudita investiram até 40 biliões de dólares em dinheiro e armas para os *mujahedin*, apoiando sobretudo Gulbuddin Hakmatyar.

Em 1992 dá-se a renúncia do presidente Najibullah, a entrada dos grupos *mujahedin* em Cabul e combates entre diversas facções que dividem a cidade e a criação do Estado Islâmico do Afeganistão. Os acordos de Peshawar criam o Estado Islâmico do Afeganistão e o Governo do Presidente Burhanuddin Rabbani, mas tentativas formação de um governo de coligação degeneram em confrontos. Os massacres multiplicam-se.

Há grande disputa geopolítica em torno do Afeganistão, com forças externas a verem a instabilidade no Afeganistão como uma oportunidade para as suas agendas políticas e de segurança. A partir de 1995 o Paquistão entra no jogo, recrutando nos campos de refugiados os *Talibãs* (grupo surgido em 1994).

---

1 Deixamos aqui de fora a polémica envolvendo a legitimidade da decisão do presidente George Bush de lançar o ataque ao Afeganistão e sobre o *timing* e as razões exactas do ataque americano.

---

Os *Talibãs* entram em Cabul em Setembro de 1996 e em breve controlam 75 por cento do território afegão. Estabelecem um regime teocrático com base numa interpretação fundamentalista da *Sharia*. De 1996 a 2001 a *al-Qaeda* de Osama bin Laden transforma-se num Estado dentro do Estado no Afeganistão.

Os EUA alhearam-se de algum modo da guerra, mas equipas paramilitares da *Special Activities Division* estiveram activos no Afeganistão ao longo da década de noventa em operações clandestinas para localizar e capturar ou matar bin Laden. Esses esforços construíram muitos relacionamentos que se revelariam essenciais na invasão americana do Afeganistão de 2001.

Durante um mês as linhas da frente não mexiam e a situação parecia paralisada. Ao cabo de um mês de intensos bombardeamentos aéreos que destruíram as defesas anti-aéreas, os campos de treino, os centros de comando e de comunicações e atacaram depois as primeiras linhas dos “estudantes de teologia”, o dispositivo *Talibã* começou a ceder. Por um momento, o conflito pareceu bloqueado.

A queda de Mazar-i-Sharif, encruzilhada estratégica no Norte do país, a 9 de Novembro, marcou o início da derrocada *Talibã*.

Três dias depois os estudantes de teologia abandonavam Cabul às forças da Aliança do Norte. A 25 caía Kandahar, o grande reduto *Talibã*, no Sul do país, e uma primeira força de cerca de mil *Marines* tomava posições no terreno.

Seguiu-se uma campanha de operações destinadas a perseguir os líderes dos *Talibãs* e da *al-Qaeda* e a eliminar as últimas bolsas de resistência e os refúgios nas montanhas onde os militantes procuravam reagrupar-se: batalha de Tora Bora, que se arrastou até meados de Dezembro e a operação Anaconda, entre Janeiro e Fevereiro de 2002.

Apesar da intensa perseguição das forças americanas nos refúgios no coração das montanhas do Leste do Afeganistão, Osama bin Laden a maior parte dos líderes *Talibãs* e da *al-Qaeda* conseguiriam escapar à perseguição das tropas americanas. Obrigados a fugir do Afeganistão, os *Talibãs* encontravam refúgio nas zonas tribais do Paquistão.

Iniciava-se ao mesmo tempo o trabalho de consolidar politicamente e de criar um regime credível e legitimado em Cabul. Ainda em Dezembro de 2001, a Conferência de Bona criava a Autoridade Provisória Afegã, base do restabelecimento de uma soberania afegã, e que levaria em Janeiro do ano seguinte à formação do regime de Hamid Karzai.

Em Março de 2002 era criada a *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) e a comunidade internacional comprometia-se num esforço gigantesco de assistência humanitária e de reconstrução e desenvolvimento do Afeganistão.

Ao mesmo tempo, uma resolução das Nações Unidas autorizava a criação da ISAF, a força internacional de segurança, que passaria em 2003 para o comando da NATO.

A ISAF estenderia progressivamente as suas responsabilidades da área de Cabul às províncias do Norte e do Oeste do país (2005) e depois ao conjunto do território afegão.

Para os EUA estava consumada uma vitória militar brilhante que conjugou de forma eficaz “a capacidade de utilizar o poder aéreo sem restrições, o recurso sistemático às forças especiais (*Delta*, *Rangers* e outras) e à CIA, e o recurso eficaz às forças locais na sua diversidade étnica”, mas a que faltou a captura do grande alvo da operação, Osama bin Laden – observou o analista Anthony H. Cordesman (2001) num balanço sob o título significativo “*A Flawed Masterpiece*”.

### O Início da Insurreição Talibã

As operações de limpeza e de perseguição aos *Talibãs* e *jihadistas* em fuga prosseguiram até meados de 2002. A organização dos “estudantes de teologia” parecia na altura totalmente desbaratada. Mas no interior das montanhas fronteiriças o remanescente dos *Talibãs* começou a reorganizar-se e a preparar-se para lançar a insurreição que o *Mullah* Muhammad Omar tinha prometido nos últimos dias no poder.

Em Setembro 2002 os *Talibãs* iniciaram o recrutamento em áreas *pashtun* tanto do Afeganistão como do Paquistão, sobretudo nas madrassas das áreas tribais, onde aliás tinham nascido os *Talibãs* para lançar uma *jihad* renovada contra o Governo afegão e a coligação liderada pelos EUA. Panfletos apareceram durante a noite em muitas aldeias do Sul do Afeganistão apelando à *jihad*.

Foram estabelecidos pequenos campos de treino móveis dos *Talibãs* e *al-Qaeda* ao longo da fronteira com o Paquistão segundo relatórios das Nações Unidas, e no Verão de 2003 tinham já sido criadas bases, algumas com 200 homens, nas áreas montanhosas tribais do Paquistão.

Os *Talibãs* e outros grupos insurrectos iniciaram ataques ainda esporádicos e pouco coordenados contra as forças militares internacionais e as autoridades de Cabul pouco depois de terem sido escorraçados do poder.

No Inverno de 2003 reconstituíram as suas forças preparando-se para uma ofensiva durante o Verão com grupos de cerca de 50 combatentes a lançarem ataques em postos isolados e comboios de soldados afegãos ou da polícia ou milícias e separando-se logo a seguir em grupos de cinco ou dez para fugir à perseguição.

As forças americanas eram atacadas nas bases com granadas de morteiro ou através de explosivos improvisados.

A partir do Verão do ano seguinte, os ataques esporádicos contra as forças da coligação transformaram-se numa escalada insurrecional. Os primeiros ataques isolados por grupos de *Talibãs* relativamente numerosos surgiram em Janeiro de 2003. Dezenas de soldados afegãos, elementos de organizações não governamentais e humanitárias e vários soldados americanos morreram nos raids, emboscadas e ataques com granadas e mísseis.

Além dos ataques de guerrilha, os *Talibãs* começaram um processo de concentração das suas forças no distrito de Dai Chopan, na província de Zabul, mesmo no centro da sua área privilegiada de apoio. No Verão de 2003 chegaram a concentrar ali até mil militantes armados.

Em 2003 realizaram uma média de apenas quatro ataques por dia a nível de todo o país e cinco por dia em 2004. Mas a partir de 2005 os ataques atingiram outra dimensão reflectindo a insuficiência da presença militar internacional e a ausência de progresso em termos de governação.

Entre 2002 e 2004 os *Talibãs* lançam várias incursões no Sul do Afeganistão, causando 5 mil mortos, entre os quais 200 soldados americanos. A insurreição em 2003 inclui a rede *Haqqani* e o *Hezb-i-Islami de Gulbuddin Hekmatyar*. Em 2005 avançam em força e estendem já a sua acção a todas as províncias do Sul e centro do país - graças em boa parte ao comércio do ópio e ao financiamento secreto paquistanês.

Em Julho de 2005 militantes *Talibãs* assassinaram o chefe da *Ulema Shura* (conselho de académicos religiosos) de Kandahar e lançaram um ataque bombista suicida no seu funeral, no mais ousado atentado no país desde 2001. Era uma surpresa e o sinal da resistência dos *Talibãs*, da fraqueza e da incapacidade de resposta do Governo e da ausência da ISAF.

A violência agravou-se na segunda metade de 2005 chegando a mais de oito ataques por dia, fazendo 1 285 vítimas. Os ataques tornaram-se cada vez mais persistentes, mais ousados, em maior escala e mais sofisticados.

No final do ano o que tinha começado como uma campanha de violência incoerente e descentralizada tinha evoluído para uma insurreição coesa, apostada em erodir a vontade do Ocidente e em derrubar o Governo afegão.

Os *Talibãs* tiraram proveito de uma situação em que o Governo afegão se mostrava incapaz oferecer serviços ou de resolver disputas. Os críticos dizem que o crescendo da insurreição era a prova de que a campanha internacional de construção do Estado no Afeganistão tinha em 2006 falhado na missão de garantir um Estado afegão funcional.

A escalada da violência atingiria o pico na Primavera de 2006 lançando um enorme desafio militar às forças americanas e da Aliança Atlântica e mergulhando do novo o Afeganistão na guerra.

### 2006: O Ano de Todos os Alarmes

A escalada das acções *Talibãs* lançou o alarme e chamou a atenção para um conflito quase esquecido face à situação dramática no Iraque que parecia fugir completamente ao controlo dos americanos. Os alarmes dispararam em Washington e no seio da coligação Ocidental.

Uma revisão da política afegã pelo Conselho de Segurança Nacional dos EUA reconheceu o desafio emergente e apelou a um aumento substancial da assistência em matéria de segurança e desenvolvimento. Na sequência dessa revisão o apoio às forças de segurança afegãs quase quadruplicou de 1.9 biliões de dólares em 2006 para 7.4 biliões em 2007 e os gastos americanos no apoio à segurança afegã quintuplicaram.

Apanhadas de surpresa pela grande ofensiva *Talibã* da Primavera de 2006, as forças da NATO lançaram, em coordenação com tropas afegãs assistidas por conselheiros militares ocidentais, uma vasta campanha no Sul do país, logrando conter os avanços da guerrilha e recuperar o controlo de povoações e áreas que os *Talibãs* tinham de novo ocupado, em particular na área de Helmand.

No final de Agosto de 2005 forças afegãs e americanas lançaram um assalto às posições *Talibãs* naquela fortaleza montanhosa com forte apoio aéreo. Após uma batalha de uma semana os *Talibãs* foram expulsos sofrendo 124 baixas.

Em Janeiro de 2006 a ISAF, começou a render as forças americanas da operação *Enduring Freedom* no Sul do Afeganistão, tendo por base tropas britânicas, australianas, canadianas e holandesas num efectivo total da ordem dos 10 mil homens com apoio de aviões de combate e helicópteros. Logo em Janeiro de 2006 a NATO concentrou-se na formação das *Provincial Reconstruction Teams* no Sul o Afeganistão.<sup>2</sup>

O Sul do Afeganistão testemunhou a maior escalada da violência desde o derube dos *Talibãs*. A Primavera e o Verão foram igualmente marcados por grandes operações – *Mountain Thrust*, *Medusa*, Batalha de *Panjwaii*, *Operation Mountain Fury* e *Falcon Summit* – tentando limpar as áreas de combatentes *Talibãs*.

---

2 As *Provincial Reconstruction Teams* foram criadas pelos países da NATO para garantir segurança a elementos civis das nações doadoras e também proteger a população local até que o Governo de Cabul fosse capaz de estender a sua autoridade para além de Cabul. Irritam o Governo de Cabul porque funcionam fora do seu controlo.

As forças da NATO tiveram uma acção de combate intensa na segunda metade de 2006 conseguindo vitórias tácticas sobre os *Talibãs* e negando-lhes áreas, mas estes não foram completamente derrotados obrigando a NATO a prosseguir as operações em 2007

Logo a partir da Primavera de 2007 os *British Royal Marines* lançaram a *Operation Volcano*, uma acção de limpeza numa aldeia a Norte de Kajaki, seguindo-se grandes operações como a *Achilles* e *Lastay Kulang* e depois uma série de acções detinadas a manter a pressão sobre os *Talibãs* de modo a tentar impedir a esperada ofensiva da Primavera.

A situação obrigou a encarar a urgência de reforçar os efectivos no terreno. Em Março de 2007 a Administração Bush enviou mais 3 500 homens para o país. O Ministério da Defesa britânico, anunciou o aumento das forças para 7 700 homens, até 2009.

As acções da NATO valeram uma vez mais significativos êxitos tácticos como a morte do *Mullah Dadullah*, comandante *Talibã* encarregue das operações no Sul do país, bem como vitórias com pesadas baixas para os *Talibãs* na província de Oruzgan, no Verão e em Outubro, em Arghandab.

Esse esforço não terá, ainda assim, conseguido travar a ofensiva dos *Talibãs*, e a intensificação dos combates a que se assistiu no Verão de 2007 e o multiplicar de atentados bombistas e raptos de estrangeiros pareceu mostrar que os *Talibãs* recuperaram a iniciativa. O clima de insegurança alastra continuamente no país, atingindo províncias até agora poupadas, e a própria capital, Cabul, vive sob a permanente ameaça de atentados bombistas.

Surge um novo paradigma: os *Talibãs* são claramente derrotados em confrontos convencionais mas adoptam tácticas eficazes como a utilização de IED (Dispositivos Explosivos Improvisados).

A escalada da violência não pararia a partir de então. Os insurrectos realizariam uma média de 19 ataques por dia em 2007, quase 30 por dia em 2008. E 52 por dia entre Janeiro e Agosto de 2009 – o que resultaria em parte no envio de mais tropas americanas para o terreno.

Analistas e responsáveis ocidentais avaliavam as forças *Talibãs* em cerca de 10 mil combatentes permanentemente no terreno, segundo um relatório divulgado a 30 de Outubro pelo *New York Times*, dos quais dois a três mil seriam militantes altamente motivados e os restantes combatentes em *part time*, jovens alienados, homens furiosos com bombardeamentos americanos ou simplesmente para ganharem dinheiro.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Segundo responsáveis americanos chegaram em 2007 ao Afeganistão muitos combatentes estrangeiros. De 100 a 300 dos combatentes em *full time* eram estrangeiros vindos do Paquistão, Uzbequistão, Tchetchénia, vários países árabes, tendendo a ser mais fanáticos e violentos e trazendo com eles a capacidade para colocarem vídeos mais sofisticados na *Internet* bem como peritos em explosivos.

Uma emboscada *Talibã* a uma patrulha em Novembro elevou as baixas americanas para cem, fazendo de 2007 o ano mais mortífero para as tropas americanas no Afeganistão.

Já em Dezembro unidades afegãs apoiadas por forças britânicas expulsaram as forças *Talibãs* de Musa Qala.

A ameaça dos *Talibãs* e aparentemente da própria *al-Qaeda* torna-se ainda tanto difícil de combater quanto, sobretudo a partir do ano anterior, se assiste à importação de táticas utilizadas pela insurreição no Iraque, como os atentados suicidas, que se multiplicam a um ritmo imparável – 47 no ano passado e 66 só nos primeiros seis meses deste ano.

O ano de 2008 iria ser marcado por um renovado empenho das forças ocidentais no Afeganistão. A 13 de Junho de 2008 uma operação dos *Talibãs* libertou 1 200 prisioneiros na prisão de Kandahar, numa acção embaraçosa para a NATO, num dos seus centros operacionais no país.

A 13 de Julho foi o ataque coordenado a base remota da NATO em Wanat, na província de Kubar. Entre 1 e 9 Agosto as tropas francesas sofreram pesadas baixas numa emboscada.

A 3 de Setembro a guerra entrou pela primeira vez em território paquistanês como uma acção de comandos, presumivelmente das forças especiais americanas que resultou em mortes de civis paquistaneses.

A 11 de Setembro a morte de dois soldados americanos no Leste elevou para 113 o número de baixas americanas fazendo de 2008 o ano mais letal para as forças americanas – os britânicos sofriam entretanto 108 baixas.

Entre Novembro e Dezembro registaram-se vários casos de ataques e assaltos a comboios de reabastecimento da NATO na área a Leste do desfiladeiro de Khyber e na zona de Peshawar.

No Verão a questão das incursões americanas contra militantes no Paquistão valeu um mal-estar entre EUA e Paquistão. Em Setembro os militares paquistaneses ameaçaram dar ordens para abrir fogo contra americanos que cruzassem a fronteira em perseguição de militantes e a 25 dispararam contra dois helicópteros americanos.

Um relatório publicado pela *London School of Economics* em 2010 afirma que o ISI tem uma política oficial de apoio aos *Talibãs* e que o Paquistão desempenha um papel central no Afeganistão.

Uma sondagem da *Gallup Pakistan* no Verão deste ano testemunhou a hostilidade da esmagadora maioria dos paquistaneses em relação às acções americanas e viam os EUA como ameaça ao país.

No final de 2008, segundo responsáveis dos serviços de informações americanos os *Talibãs* teriam cortado laços com *al-Qaeda*, de qual restariam apenas 100 elementos no Afeganistão.

## 2007-2008: Fase Crítica da Guerra

Os relativos sucessos militares conseguidos no Sul têm, por outro lado, um preço político elevado, fazendo disparar o número de mortos entre a população – perto de três centenas de só este ano, segundo os dados das agências humanitárias presentes no terreno – mortes causadas em particular pelos raids aéreo contra os *Talibãs*.

A situação está a comprometer o próprio alcance dos avanços militares e a provocar o alarme e mesmo um crescente mal-estar entre as forças da Aliança e o próprio regime de Cabul. Os sinais de hostilidade face à presença militar estrangeira multiplicam-se entre a população, arriscando-se a oferecer terreno fértil à penetração da guerrilha *Talibã*.

À degradação da situação de segurança junta-se por outro lado uma crescente crise de credibilidade do regime de Hamid Karzai, minado pela corrupção e pela incapacidade de garantir a segurança no território. Ao mesmo tempo, e apesar de alguns progressos nas condições de vida dos afegãos, o próprio esforço internacional de reconstrução do país parece atolado num impasse.

É também no período crítico de 2006-2007 que o factor Paquistão começa a ser atirado para a primeira linha. A grave crise vivida no país faz do vizinho Paquistão um enorme factor de risco nesta situação. Abertamente contestado pela oposição secular, Musharraf vê-se a braços com uma autêntica insurreição desde o sangrento assalto do Exército paquistanês à Mesquita Vermelha de Islamabad ocupada por radicais pró-*Talibãs*, em meados do ano anterior.

Teerão aproveita entretanto para estender a sua influência na área. O Presidente iraniano Amadinejad inicia um périplo pelos países da região, incluindo o Afeganistão (onde se avistará com Karzai), o Turquemenistão e o Quirguistão, estando presente na cimeira da Organização de Cooperação de Xangai, a qual se propõe servir de contrapeso à influência americana na região.

Era urgente fazer qualquer coisa. No campo militar começa-se também a falar da necessidade urgente de reforços para fazer face ao crescendo da insurreição. Entre os responsáveis americanos como Almirante Mike Mullen, Chefe de Estado-Maior Conjunto falava-se da necessidade de um reforço de 10 mil homens para fazer face à situação no Afeganistão, mas, segundo o próprio Almirante, a prioridade era ainda o Iraque.

Nos primeiros cinco meses de 2008 os efectivos militares americanos no Afeganistão aumentaram em mais de 80 por cento com um reforço de mais de 21 mil homens, elevando o total das forças americanas de 26 mil em Janeiro para 48 mil no Verão. Em Setembro de 2008 o Presidente Bush anunciou a retirada de mais de

8 mil homens do Iraque e, nos meses seguintes, um novo aumento de 45 mil homens para o Afeganistão (em Junho o Primeiro-Ministro Gordon Brown tinha anunciado a continuação do aumento do número de britânicos no Afeganistão).

A agressividade militar crescente dos *Talibãs*, o multiplicar dos ataques e atentados bombistas e a vizinhança instável e potencialmente explosiva do Paquistão estão a mergulhavam de novo o Afeganistão num clima de insegurança e a colocavam em cheque o regime de Hamid Karzai e a própria presença militar da NATO e dos EUA. O conflito parece atolado num beco sem saída.

### **A Nova Estratégia Lançada por Obama no Início de 2009**

A urgência de reavaliar os métodos da “cruzada contra o terrorismo” impôs-se ainda durante o segundo mandato Bush, mas estava bloqueado pelo Iraque.<sup>4</sup> A Administração de Barack Obama levaria às últimas consequências a revisão da estratégia seguida no Iraque e no Afeganistão.

A insurreição *Talibã* representa cada vez mais um desafio crucial para a NATO e para a Administração norte-americana.<sup>5</sup> Ainda em plena campanha eleitoral, o novo presidente dos EUA classificou o Afeganistão de “frente central na batalha contra o terrorismo”.

Face à degradação da situação militar e política naquele teatro, Barack Obama, anunciava a 24 de Março de 2009 uma revisão de alto a baixo da estratégia americana no país: reforço substancial das forças dos EUA, intensificação do treino das forças de segurança afegãs, aposta na dimensão diplomática e regional do conflito, envolvendo, nesta perspectiva, o Paquistão, Índia, Rússia, China, Estados da Ásia Central e países do Golfo, sobretudo o Irão. Mas, para já, a prioridade era conter a situação no terreno e impedir o avanço dos *Talibãs*.

A Administração Obama anunciou em Fevereiro, um mês depois de assumir a presidência, um reforço que duplicaria praticamente o contingente militar dos EUA no Afeganistão – de 38 mil mais 60 mil homens. Ao contingente americano juntavam-se 32 mil militares da ISAF. A nova linha de acção passava ainda por outro lado por um maior empenho na reconstrução social e económica do país. No plano

---

4 Ver Gilles (2004) e Singer (2004).

5 A questão do Afeganistão tem cada vez mais incidências no próprio plano doméstico. Sem assumir para já a expressão que teve no caso do Iraque, a oposição interna a uma guerra que parece tender a eternizar-se está a aumentar na sociedade americana. Nas manifestações que assinalaram em Março de 2009 o sexto aniversário da guerra do Iraque, surgiram também palavras de ordem contra a presença americana no Afeganistão.

político a grande aposta era credibilizar o regime de Cabul através das eleições presidenciais aprazadas para Agosto.

O objectivo de um Afeganistão democrático e convertido aos padrões políticos e económicos ocidentais é abandonado. Erradicar os *Talibãs* do território afegão é um alvo virtualmente inatingível. A prioridade número um era agora, segundo o próprio Presidente americano, “neutralizar a *al-Qaeda*” e garantir que a organização de bin Laden deixe de ter capacidade para “atacar o território americano ou atingir os interesses dos EUA ou dos seus aliados”.

A “estratégia abrangente” anunciada pelo presidente Obama integra ainda a perspectiva de um “plano de retirada”, confirmando a ideia de que Washington procurava já uma estratégia de saída do conflito.

Outra aposta crucial era um forte investimento na formação e treino da Polícia e do Exército afegão – que deverá crescer dos 80 mil para pelo menos 134 mil homens – na perspectiva de preparar a entrega da segurança do país às forças nacionais – ou seja, de uma progressiva “afeganização” do conflito.

No terreno preparam-se igualmente importantes ajustamentos táticos. Ao cabo de uma semana de reconhecimento ao território, o novo comandante das forças da NATO no Afeganistão, o General americano Stanley McChrystal, faz um diagnóstico grave da situação e anuncia uma série de importantes reajustamentos na acção das tropas ocidentais no terreno. As orientações do novo comandante das forças da coligação no terreno, recomendam uma forte contenção no recurso ao apoio aéreo de modo a evitar baixas civis. A estratégia do General McChrystal previa ainda uma maior atenção às estruturas políticas locais e tribais, um contacto reforçado com figuras religiosas e lideranças comunitárias, e a organização de milícias locais (“Iniciativas de Defesa Comunitárias”, “*Public Protection Force*”) – uma ideia até há pouco categoricamente rejeitada pela liderança americana.

Também a ideia de procurar uma saída política e negociar com os *Talibãs* “moderados” vai fazendo o seu caminho de forma cada vez mais aberta e é já publicamente defendida por figuras como o General David Petraeus, responsável pelo Comando Central norte-americano, que abrange todo o Médio Oriente até ao Paquistão. Em Setembro de 2008 surgiram notícias de negociações do Governo afegão com os *Talibãs* na Arábia Saudita sob o patrocínio do Rei Abdullah. E em Novembro é o próprio Karzai que insiste no diálogo com os *Talibãs*, aparentemente para salvar o seu próprio futuro político.

Trata-se enfim de recorrer a todo arsenal da “contra-insurreição”, na linha de acção do General Petraeus, o herói da *surge* no Iraque – e para quem se viram agora as expectativas de uma viragem no Afeganistão.

Os peritos alertaram desde logo que os reforços militares anunciados não garantiam uma repetição dos resultados alcançados no Iraque. O Afeganistão coloca uma série de problemas específicos: uma insurreição de base rural e que dispõe ademais de santuários no vizinho Paquistão, a debilidade crónica do poder central, uma rede tribal fragmentada, um tráfico de narcóticos tentacular, uma infra-estrutura pouco desenvolvida e um terreno particularmente difícil.

### O Fracasso das Eleições, a “Dissidência” de Karzai e o Problema Político

As eleições de Agosto de 2009 têm papel crucial em toda esta estratégia sendo uma tentativa de reforçar a legitimidade do regime de Cabul e de Karzai que redundou num fiasco marcado pela fraude e pela escassa afluência da população às urnas.<sup>6</sup>

Esta situação agrava um clima de incerteza no país e complica tanto a revisão da estratégia afegã em curso na Casa Branca como as decisões de Barack Obama quanto a um reforço militar que divide as elites políticas e militares em Washington alimentando a especulação quanto a uma possível retirada americana a médio prazo, pois o relatório de situação do comandante das forças americanas e da NATO, General Stanley McChrystal, apresentado ao Presidente Obama, sem pedir abertamente o envio de mais tropas, deixa implícita a urgência de um reforço militar.

Karzai transformara-se num problema. Escolhido em 2001 pela Administração Bush para dirigir o Afeganistão pós-*Talibã*, Hamid Karzai tornou-se uma figura incómoda. As relações entre a liderança de Cabul e a Casa Branca deterioraram-se notoriamente desde o início do ano. Figuras da nova Administração americana criticaram publicamente Karzai, denunciando a ineficácia e a corrupção da sua Administração.

A Secretária de Estado Hilary Clinton referiu-se ao Afeganistão como um “narco-Estado” e apontou o dedo à “limitada capacidade” e à “corrupção generalizada” da Administração Karzai.

No final de Janeiro de 2009, o *New York Times* escrevia, citando fontes anónimas na Casa Branca, que os EUA viam doravante o líder afegão como “um obstáculo potencial” aos objectivos americanos no país. Em Washington falava-se em procurar “alternativas viáveis” para a desacreditada liderança de Karzai. Em meados de

---

<sup>6</sup> Os resultados apurados sugerem que apenas 5,5 milhões de afegãos se terão deslocado às urnas, numa população de 30 milhões, num universo da ordem dos 17 mil eleitores, e nas zonas do Sul, de maior implantação *Talibã*, a votação foi extremamente baixa.

Junho, o novo Embaixador americano em Cabul, Karl W. Eikenberry, tomou a iniciativa inesperada de surgir em conferências de imprensa ao lado dos dois principais rivais de Karzai na corrida à presidência, os antigos Ministros dos Negócios Estrangeiros, Abdullah Abdullah, e das Finanças, Ashraf Ghani.

Submetido a forte pressão do Ocidente, mas refém, ao mesmo tempo, dos apoios políticos negociados para as eleições, Hamid Karzai prossegue uma agenda política própria, e que nem sempre coincide com os objectivos da Casa Branca. O líder afegão responde aproveitando todas as ocasiões para marcar posições em relação aos seus antigos “patronos”. Karzai passou a criticar duramente as tácticas militares americanas no país e as elevadas baixas civis. No início de Junho, Cabul pretendeu mesmo proibir os ataques aéreos e impor as regras de empenhamento aos líderes ocidentais.

Paralelamente, a degradação da situação militar no Afeganistão e as elevadas baixas entre a população civil estão por outro lado a gerar protestos em zonas críticas do país, pondo em causa um dos objectivos cruciais da estratégia de contra-insurreição – a conquista das populações.

O comandante das forças aliadas, General Stanley McChrystal, dá ordens às suas tropas para evitarem a todo o custo as baixas civis. Ora o número das vítimas civis do conflito continua a subir, agravando os sentimentos de hostilidade da população. A província de Nangarhar, no Leste do Afeganistão, é palco de protestos violentos da população depois de uma acção das tropas americanas que faz pelo menos 10 mortos. A situação repete-se em diversos pontos do Leste e do Sul do Afeganistão. No final de Janeiro de 2010 os afegãos manifestaram-se nas ruas durante três dias consecutivos e bloquearam o tráfego na auto-estrada que liga Cabul a Kandahar em protesto pela morte de quatro homens num raide das forças da NATO na aldeia de Ghazni.

De acordo com dados apurados pelo Pentágono, entre Janeiro e Abril de 2009 o número de baixas civis eleva-se a 90, um aumento de 76 por cento em relação aos 51 civis mortos em igual período do ano anterior. Só em Abril de 2009 registaram-se 173 mortos entre a população – mais 33 por cento do que em igual período de 2008. A maior parte das baixas civis são atribuídas aos insurrectos, mas o número de civis mortos em resultado de acções militares da coligação continua a aumentar.

A crise abriu outra frente: a informação e a conquista pelos “*hearts and minds*”. Os responsáveis da coligação concluíram que o crescendo da insurreição a partir de 2006 se baseava em boa medida na eficácia dos *Talibãs* em fazer passar a sua mensagem junto da população local e dos *media*. Os *Talibãs* difundiam a sua versão dos acontecimentos com uma rapidez que deixava completamente desarmados os porta-vozes da ISAF (Foxley, 2007).

Nas suas acções de “guerra da informação”, os *Talibãs* não hesitaram em recorrer aos mais modernos instrumentos mediáticos como a rádio, a internet e os vídeos – que antes repudiavam como incompatíveis com o Islão – a par de instrumentos tradicionais como as famosas “cartas nocturnas” distribuídas nas aldeias afegãs (ICG, 2008).

A “frente da informação” assumiu desde então um papel prioritário na condução da guerra. Em 2008 a ISAF criou uma estrutura de informação com a missão de contrariar essa vantagem passando a ser um dos grandes objectivos da NATO no terreno.

Esteve também no centro das revisões estratégicas operadas pela Administração Obama desde o início de 2009. O Departamento de Estado norte-americano lançou em Agosto de 2009 um plano para contrariar a propaganda dos militantes no Afeganistão incluindo telefones celulares, emissores de rádio FM e de vídeo e a instalação de novos transmissores satélite através do Afeganistão a fim de difundir a mensagem anti-insurreição o mais rapidamente possível.

Os *Talibãs* responderam a este esforço de conquista “dos corações e das mentes” dos afegãos procurando melhorar a sua imagem junto das populações e mesmo dos países vizinhos. Os insurrectos passaram a auto-retratar-se como um movimento de libertação, independente da *al-Qaeda*, procurando capitalizar a frustração e descontentamento dos afegãos perante o seu governo e a presença de tropas estrangeiras.

O líder espiritual dos *Talibãs* *Mullah Muhammad Omar* emitiu em Maio de 2009 um novo código de conduta para os combatentes *Talibãs*. O texto proíbe ataques suicidas contra civis, o incêndio de escolas, práticas como cortar as orelhas e a língua de informadores e inclui instruções precisas sobre o tratamento de prisioneiros e as relações com a população local.

A situação em matéria de apoio ao desenvolvimento também não ajuda, já que praticamente não chega às vítimas. Os programas de desenvolvimento com fundos de doadores (e a pressão para serem aplicados e mostrarem resultados depressa choca com um ambiente de fraqueza do Estado, de corrupção e favorecimento ilegal, que gera conflitos e o desapontamento das populações em vez que conquistar os seus *hearts and minds* (Jarvenpaa, 2011).

Entre os empreiteiros, as redes de clientes, aldeias e tribos gerou-se uma competição intensa pelos projectos de desenvolvimento. Para as elites políticas afegãs o conflito transformou-se num empreendimento lucrativo. Os contractos de construção, de transporte e de segurança privada estão minados pela corrupção e pelo clientelismo (Tierney, 2010).

As nomeações governamentais são compradas, vendidas e distribuídas a familiares e aliados, desde altos cargos na polícia ou nas alfândegas a governos locais. Os abusos da polícia e de funcionários governamentais acabam por minar a con-

fiança da população e desvirtuar os progressos que têm sido realizados desde o fim do regime *Talibã* (Jarvenpaa, 2011).

Mas a corrupção tem também uma dimensão internacional.<sup>7</sup> Tanto a CIA como os próprios militares americanos não hesitaram desde o início do conflito em cultivar e manipular quaisquer figuras exigindo apenas que alinhassem com o Governo e fossem anti-*Talibãs*, ignorando a forma como tratam a população e fechando os olhos a actividades ilegais.<sup>8</sup>

O autor fala de “hipocrisia” da Administração norte-americana ao exigir acção anti-corrupção ao mesmo tempo que paga e protégé os elementos culpados (e lhes garante impunidade aos vencedores económicos do pós-2001) – que mostra falta de seriedade e alimenta o descontentamento.

Entretanto o imperativo de negociar com os *Talibãs*, ainda há pouco categoricamente rejeitado em Washington, Londres e outras capitais ocidentais, impõe-se cada vez mais como passo indispensável para encontrar uma saída para o conflito afegão e a almejada retirada dos EUA e da NATO.

A questão tem vindo a lume em momentos críticos na evolução do conflito afegão. Na campanha para as eleições de Agosto de 2009, Hamid Karzai estendeu várias vezes a mão aos “irmãos *Talibãs*”, numa série de iniciativas destinadas a afirmar uma agenda política própria e para se afirmar como um elemento capaz de promover a reconciliação nacional. Hamid Karzai avistou-se em Março de 2009 com delegados de um grupo insurrecto muito activo no Leste do Afeganistão, Hizb-i-Islami, do antigo Primeiro-Ministro Gulbuddin Hekmatyar.<sup>9</sup>

Em resumo, no final do ano de 2009 os esforços para conter a insurreição *Talibã* ficaram longe dos resultados almejados. Meio milhar de baixas entre os militares da coligação, entre eles mais de 300 soldados americanos, segundo os dados do observatório independente *icasualties*, fizeram de 2009 o ano mais mortífero desde o início da guerra, em 2001.

---

7 Após eleições Karzai retorquiu a acusações ocidentais, acusando comunidade internacional de ser factor de corrupção.

8 O chefe do *Office on Drugs and Crime* (UNODC) das Nações Unidas queixou-se que a “aceitação tácita do tráfico de ópio pelas forças militares estrangeiras como forma de obter informações e apoio militar ocasional em operações contra os *Talibãs* e a *al-Qaeda* mina os esforços de estabilização”. O autor fala de “hipocrisia” da Administração norte-americana ao exigir acção firme no combate à corrupção ao mesmo tempo que paga e protege os elementos culpados – o que mostra falta de seriedade e alimenta o descontentamento.

9 Em 2008 chegou a haver contactos exploratórios com mediação saudita e ao longo de 2009 vieram a lume sinais, amiúde contraditórios, de contactos com enviados de Cabul e mesmo dos EUA por intermédio de antigos responsáveis *Talibãs*. As tentativas de diálogo esbarraram sempre numas quantas questões cruciais. O Governo afegão exige que os insurrectos deponham as armas e quaisquer ligações à *Al Qaeda* antes de iniciar as negociações. O *Mullah Omar*, líder dos *Talibãs*, e seus pares insistiam na retirada prévia de todas as forças estrangeiras do país.

A insurreição ganhou o controlo de novas áreas do Norte e do Oeste do Afeganistão e semeia o medo e a insegurança na própria capital.

Com o conflito atolado neste final de 2009 começam mesmo a fazer-se comparações com os soviéticos. Neste contexto fizeram-se notar os comentários do Embaixador russo em Cabul, Zamir Kabulov, alertando que o reforço de forças da NATO podia repetir destino de tropas soviéticas no Afeganistão (Associated Press, 2009).

As incógnitas da equação afegã são enfim adensadas pela pressão do tempo. O empenho dos europeus no Afeganistão é cada vez mais condicional e nos Estados Unidos a guerra é cada vez mais impopular. Robert Gates adverte que a Casa Branca dispõe, no máximo, de ano e meio para apresentar resultados ou arrisca-se a que a paciência das elites políticas e da opinião pública americana se esgote.

As sondagens testemunham a crescente impopularidade da guerra EUA, tal como na Grã-Bretanha, e o Chefe do Estado-Maior Conjunto norte-americano, Almirante Mike Mullen adverte que Obama tem um ano a ano e meio para apresentar resultados ou arriscar-se a fortes pressões no Congresso para uma rápida retirada do Afeganistão.<sup>10</sup>

Ao mesmo tempo, sondagens recentes entre a população afegã mostram uma forte oposição aos *Talibãs*, e um apoio, mas a diminuir, à presença das tropas americanas. Defendem negociações entre o Governo e os *Talibãs* (60 % em 2009) e uma maioria limitada defende um Governo de coligação. No Sul *Pashtun* são mais os apoiantes dos *Talibãs*.

Sondagens entre 2006 e 2009 testemunham também uma percepção cada vez mais negativa da situação de segurança na região, com uma tendência para considerar que os *Talibãs* estão mais fortes. Numa sondagem de Dezembro 2009 muitos líderes locais e tribais *Pashtun* no Sul e Leste defendiam a retirada das tropas americanas e as negociações com os *Talibãs* para além de projectos de desenvolvimento para garantir a paz.

### A Revisão da Estratégia Obama em Dezembro de 2009

Face à degradação da situação no terreno, e após meses de intensos debates no seio do *establishment* político e militar de Washington, Barack Obama anunciou em finais de Novembro de 2009 uma nova estratégia para o Afeganistão.

---

<sup>10</sup> Sondagens de Novembro e Dezembro de 2009 da *Gallup* e do *Pew Research Center* detectam na maioria crescente dos americanos uma visão pessimista da evolução no Afeganistão. A perspectiva do aumento de tropas é acolhida com cepticismo e divide a opinião pública americana havendo cada vez mais pessoas a defender a retirada.

A nova estratégia assenta num *surge* (reforço) de 30 mil homens para conter o crescendo da insurreição, no aumento da pressão sobre Islamabad para desalojar os *Talibãs* dos seus santuários no Paquistão, e na intensificação do treino do Exército e da Polícia afegãs de modo a prepará-las para assumirem, num prazo de dois a cinco anos, a responsabilidade pela segurança do país.

Responsáveis militares americanos mostram-se confiante de que o *surge*, que elevará os efectivos americanos no Afeganistão para cerca de 100 mil homens (a que se juntam os 45 mil soldados sob comando da NATO) ao longo dos próximos meses, permitirá travar o crescendo da insurreição e roubar a iniciativa aos *Talibãs* e eventualmente dividir as fileiras da insurreição.

A estratégia de contra-insurreição proposta pelo General McChrystall num documento revelado pela imprensa em Setembro de 2009, deverá enfim ser completada com uma campanha anti-terrorista que tentará neutralizar os santuários dos *Talibãs* e da *al-Qaeda* ao longo da fronteira afegã-paquistanesa através da intensificação dos ataques de *drones*, das incursões de forças especiais e sobretudo de um empenhamento decisivo das forças de Islamabad contra os *Talibãs*.

Se em Março do ano transacto o chefe da Casa Branca falava de uma “estratégia de retirada”, essa perspectiva materializa agora uma dimensão mais concreta, assumindo claramente a retirada, depois de Obama ter apontado uma data concreta para o início da retirada progressiva das forças americanas: Julho de 2011.

Responsáveis de Washington ressaltaram também que essa data teria que ser encarada com alguma flexibilidade. Oficiais ligados ao treino das forças afegãs assumiram em público sérias reservas quanto à prontidão do Exército e da Polícia afegãs, uma das condições da retirada, e o próprio Karzai disse ao Secretário da Defesa norte-americano Robert Gates que as forças afegãs necessitavam de mais 15 anos até estarem prontas a assumir a segurança do país.

O anúncio de um prazo concreto para a retirada não deixou ainda assim de constituir um elemento político novo, e a grande incógnita reside no efeito que uma perspectiva de “pós-ocupação americana” poderá ter no seio da população e nos cálculos dos diversos protagonistas do drama afegão, em particular entre os *Talibãs*, que poderão apostar numa estratégia de ganhar tempo e esperar o momento certo para retomar a iniciativa.

O conflito afegão decide-se por outro lado noutra frente crucial - o vizinho Paquistão. Barack Obama apontou o Paquistão como um elemento crucial na nova estratégia americana para o Afeganistão e renovou o apelo à colaboração de Islamabad na luta contra o “inimigo comum” - o extremismo e o terrorismo.<sup>11</sup>

---

11 Depois da vasta ofensiva lançada pelo Exército paquistanês contra os refúgios dos *Talibãs* no Waziristão do Sul, Washington tem exercido forte pressão sobre Islamabad para alargar esse

A não serem aniquilados os santuários dos *Talibãs* e da *al-Qaeda* nas zonas fronteiriças do Paquistão todo o esforço militar no Afeganistão poderá estar comprometido.

Essa pressão comporta também sérios riscos. O Exército paquistanês resiste à abertura de novas frentes, os ataques dos *Predator* e as acções secretas das forças especiais americanas aumentam os sentimentos anti-americanos no Paquistão e o presidente Zardari vê-se a braços com uma situação muito fragilizada. Os êxitos do Exército paquistanês no Waziristão do Sul têm levado os *Talibãs* a explorarem novas táticas, multiplicando acções por todo o país.

Os responsáveis de Washington suspeitam porém que as cúpulas políticas e militares paquistanesas preferem manter os *Talibãs* afegãos como um trunfo a jogar para contrariar a influência da Índia em Kabul, num futuro realinhamento de forças em torno do Afeganistão.

Mas a nova estratégia anunciada por Barack Obama depara-se com pesadas incógnitas. Os mais críticos da nova estratégia para o Afeganistão assinalam que desde o início do ano findo o contingente americano aumentou praticamente para o dobro – de 35 para 68 mil homens – sem que fosse possível travar a escalada da insurreição e a degradação das condições políticas no país. A luta pelos “corações e as mentes” dos afegãos esteve longe dos objectivos almejados. A eficácia dos IED (explosivos improvisados) e as táticas de guerrilha cada vez mais sofisticadas tiveram efeitos devastadores sobre as forças americanas e da NATO.

Ao mesmo tempo, a insurreição alastrava cada vez mais a áreas do Norte e do Oeste do Afeganistão até há pouco mais ou menos pacíficas. Segundo cálculos americanos, os *Talibãs* têm uma influência significativa em 11 das 34 províncias afegãs.

### **Das Grandes Operações no Sul aos Contactos com os *Talibãs***

O ano de 2010 começou com o reforço substancial dos meios militares americanos, a começar por uma primeira força de nove mil *Marines* que concentrou os seus esforços no Sul, nas áreas de Kandahar e Helmand, de modo a reforçar a ofensiva contra os bastiões *Talibãs* e a cortar as linhas de infiltração dos insurrectos ao longo da fronteira com o Paquistão. Era o início de uma série de operações destinadas a desalojar os *Talibãs* dos seus bastiões.

---

esforço a dois outros santuários da insurreição: o Baluchistão, que acolhe a *Quetta Shura* do *Mullah Omar*, o líder dos *Talibãs*, e o Waziristão do Norte, base das incursões das forças de *Sirajuddin Haqqani* no Leste do Afeganistão.

---

A operação *Moshtarak* foi lançada em meados de Fevereiro 2010 com o objectivo escorraçar os *Talibãs* da região de Marjah, na província de Helmand e conquistar a confiança da população.

O avanço foi bem sucedido, mas mês e meio depois de os responsáveis militares americanos terem dado por terminados os combates em Marjah os combates entre os *Marines* e os *Talibãs* multiplicavam-se, com responsáveis locais afegãos a reconhecerem que os *Talibãs* estavam de novo a aumentar a sua influência na área e a perseguir os suspeitos de colaborarem com o Governo de Cabul e os seus aliados americanos, levando a que muitos camponeses fugissem da região queixando-se de que as tropas americanas se mostravam incapazes de garantir a sua segurança.

Um relatório do Pentágono revelado a 29 de Abril constata que a crescente pressão militar americana está a submeter os *Talibãs* a uma “tensão sem precedentes” e a roubar espaço de manobra aos insurrectos, mas reconhece ao mesmo tempo que os resultados do *surge* (reforço de tropas) estão longe dos objectivos almejados.<sup>12</sup>

“A tática dos insurrectos de se infiltrarem de novo nas áreas ‘limpas’ está a ter o efeito de dissuadir os locais de alinharem com o Governo afegão, o que está a complicar os esforços para organizar uma administração local” – constata o documento do Pentágono.<sup>13</sup>

Em Junho os *Marines* apoiados por forças afegãs lançaram o assalto a Kandahar, a segunda cidade do Afeganistão berço espiritual dos *Talibãs*, a maior operação lançada pelos EUA e seus aliados em quase nove anos de guerra (com mais de 10 mil homens), a qual foi longamente preparada e anunciada.

A operação entrará então numa segunda fase, destinada a garantir a segurança da área de Kandahar e instalar equipas de administradores civis e conselheiros ocidentais com a missão de conquistar a adesão de uma população fortemente influenciada pelos *Talibãs*, e tradicionalmente hostil ao regime de Cabul.

Ao mesmo tempo, os *Talibãs* e outras facções militantes reagiram lançando uma campanha concertada de ameaças e assassinatos contra oficiais municipais e provinciais e todos quantos se dispunham a colaborar com as forças estrangeiras.

---

12 O relatório, encomendado pelo Congresso, reconhece que a população apoia ou simpatiza com a insurreição em 92 dos 121 distritos identificados pelos militares americanos como terreno-chave para estabilizar o país e constata que os *Talibãs* se têm sido capazes de resistir a sucessivos assaltos americanos e de restabelecer a sua influência em áreas de onde tinham sido expulsos.

13 Um inquérito recente à população de Helmand, realizado pelo *International Council on Security and Development* (ICOS) apurou que a Operação *Moshtarak* acentuou ainda mais o rancor da população contra as forças ocidentais. “O objectivo de conquistar os corações e as mentes, um dos elementos fundamentais da ‘nova estratégia’, não foi atingido” – constata o relatório do ICOS.

Apesar das dificuldades e limites, os resultados do *surge* são notórios no Sul, em Julho de 2011, nas províncias de Helmand e Kandahar, sendo que em Marjah (província de Helmand), palco de uma larga ofensiva dos *Marines* há 15 meses, no Verão de 2011, elementos do governo já se movem com à vontade e na vizinha província de Kandahar e as escassas tentativas dos *Talibãs* de recuperarem algum terreno são rechaçadas.

Além do influxo de tropas, Helmand beneficiou de um ambicioso programa de assistência e de desenvolvimento apoiado por americanos e britânicos e que injetou milhões de dólares na província para financiar uma série de projectos de desenvolvimento e criar empregos.

Sinal evidente da mudança, Lashkar Gah, a capital da província de Helmand, ainda há pouco uma das zonas de guerra mais temidas no Afeganistão, é um dos locais escolhidos para a fase inicial da transição das responsabilidades de segurança das forças da NATO para o Exército e a Polícia afegãs.

Anunciada com larga antecipação, numa acção de propaganda que abdicou deliberadamente do factor surpresa, a acção contra o antigo reduto *Talibã* de Marjah foi acompanhada de intensos contactos com os líderes tribais e mesmo de uma espécie de sondagens para auscultar os sentimentos da população local.

A ofensiva em Marjah colocou assim em jogo um vasto arsenal de operações de “guerra psicológica”, testando um aspecto crucial do plano de contra-insurreição do General McChrystall. “Trata-se de uma guerra de percepções” – observou o General McChrystal numa reunião da NATO em Istambul pouco antes do lançamento da ofensiva em Marjah. “O que está em causa não é quantos inimigos matamos ou quanto terreno conquistamos ou quantas pontes destruímos. A questão está toda na mente das populações e de todos os que estão envolvidos na guerra”.

É neste quadro de sucessos militares, recuperação da iniciativa e aumento da pressão sobre os *Talibãs* que a questão das negociações com estes regressa à primeira linha. O Secretário da Defesa norte-americano Robert Gates reconhece numa visita ao Paquistão que os *Talibãs* são definitivamente parte do quadro político afegão, embora insistindo no imperativo do abandono da violência e do respeito pela Constituição. De facto, anteriormente o Governo britânico tinha pressionado Hamid Karzai a estabelecer negociações com os *Talibãs*.<sup>14</sup>

---

14 O Presidente Hamid Karzai evocou publicamente a 18 de Junho de 2010 a existência de contactos preliminares entre responsáveis americanos e os *Talibãs*, confirmando assim rumores correntes nos meios diplomáticos de Cabul desde há vários meses.

A Conferência Internacional reunida em Londres em Janeiro de 2010 estabelece um plano destinado a convencer combatentes *Talibãs* a abandonarem as armas bem como a retirada dos nomes de alguns líderes da insurreição da “lista negra” das Nações Unidas em nome da reconciliação nacional.

Concorrentemente, responsáveis citados pela imprensa americana reconhecem em privado que nos últimos meses tem havido uma troca de mensagens através de intermediários mas ressaltam que não é seguro que os emissários que se apresentam em nome dos insurrectos estejam de facto mandatados pela liderança *Talibã*. Amplamente promovida pelo aparelho de Karzai como uma “oportunidade para a paz”, e inicialmente acolhida com cepticismo no Ocidente, a iniciativa de “reconciliação nacional” lançada pelo presidente afegão aprovada em Londres acabaria por recolher os aplausos da Secretária de Estado Hillary Clinton, do Primeiro-Ministro David Cameron e do Comandante das forças americanas e da NATO, General Stanley McChrystal.

A “*Jirga da Paz*” solenemente convocada pelo Presidente afegão para Julho de 2010 redonda no entanto num fiasco.<sup>15</sup> Um *rocket* disparado pelos insurrectos saudou o preciso momento em que Hamid Karzai abriu a *Lloya jirga* (assembleia tribal) perante 650 deputados e líderes tribais acenando aos “irmãos *Talibãs*” com a promessa de um “futuro de paz para o nosso país”, concretizando a rejeição do ramo de oliveira estendido dias antes por Karzai por parte do *Mullah Omar*, que o denunciou como uma tentativa de levar os *mujahedin* a uma capitulação impossível.

A “*Jirga da paz*” foi sobretudo um exercício de reforço das próprias bases de apoio de Karzai e não uma consulta nacional que se pretendia que fosse. Foram os governadores nomeados por Karzai que escolheram os candidatos e a maioria dos líderes *Hazara*, *Tajik*, e *Uzbek* ficaram de fora, tal como todos os associados com os *Talibãs*.

Analistas pensam que os gestos de Karzai são meramente simbólicos e que ele pretende fragmentar a insurreição e chegar a um acordo fechado que lhe permita manter-se no poder. “O *High Peace Council* é afinal dominado pelos mesmos líderes de facções que têm feito as guerras nos últimos trinta anos e que abriram o caminho para os *Talibãs* chegarem ao poder na década de noventa” (van Bijlert, 2010).<sup>16</sup>

---

15 Suspeitas de que a maior parte dos convites obedecia a fidelidades ao Presidente e a escolha de um antigo chefe de guerra, Burhanuddin Rabbani, líder dos *mujaheddin* da *Jamiat-i-Islami*, tinha acentuado o cepticismo entre os delegados à *jirga*.

16 Quanto à intenção política de convencer os combatentes *Talibã* a mudarem de campo e reintegrá-los através do *Afghanistan Peace and Reintegration Program*, lançado na Conferência de Cabul em Julho de 2010, subscrito por contribuições internacionais de 250 milhões de dólares e que procurava aliciar combatentes de baixa patente dos *Talibãs* a troco de promessas de trabalho

Com efeito, nada garante que os contactos noticiados desde Setembro de 2010 sejam de facto os primeiros passos de um processo negocial. As alegadas negociações de alto nível com o *Mullah Akhtar Muhammad Mansour*, número dois dos *Talibãs*, facilitados pela NATO, acabaram por se revelar uma fraude (Filkins e Gall, 2010).

Um eventual processo negocial anuncia-se extremamente complexo. As fileiras dos insurrectos incluem grupos e tendências díspares, de nacionalistas *Pashtun* a grupos tribais, de elementos próximos da *al-Qaeda* a simples bandos criminosos (Giustozzi, 2010).

O fracasso da *Lloya Jirga* parece enfim confirmar o cepticismo dos responsáveis americanos que, ainda em vésperas da iniciativa do líder afegão insistiam na ideia de que é prematuro qualquer processo de paz enquanto os *Talibãs* sentirem que estão numa posição de força. Os mais cépticos insistem porém que o tempo joga contra a coligação ocidental.

### O Anúncio da Retirada e os Seus Efeitos

A 23 de Julho de 2011 o Presidente Obama anunciou a a retirada de um terço dos cerca de 100 mil militares americanos no Afeganistão até ao Verão de 2011, num calendário que surpreendeu analistas e os responsáveis militares. Tornava-se irreversível a retirada e confirmava-se a pressa de retirar.

O Almirante Mike Mullen, defendia a manutenção do actual nível de tropas até 2013 e o General David Petraeus, até há pouco comandante das forças americanas no Afeganistão, defendia que o grosso do *surge* de 30 mil homens se devia manter no terreno no ano de 2012.

Os EUA tencionam fazer regressar a casa a maior parte das forças no Afeganistão em 2015 e pensa retirar os 33 mil homens do reforço decidido por Obama depois da sua revisão da situação em 2009 no final de 2012, retirando 10 mil já no final de 2011. Neste momento há cerca de 100 mil tropas americanas no Afeganistão.

---

ou projectos de desenvolvimento para as suas comunidades, não conseguiu arranjar muitos candidatos. Segundo um relatório revelado em Abril de 2010 por um observatório independente de Cabul "cerca de um quarto dos comandantes *Talibãs* de baixa patente que se tentaram a abandonar as fileiras dos insurrectos no Sul do Afeganistão voltaram a pegar em armas face à falta de cumprimento das promessas do Governo. E das poucas centenas que aderiram a maioria são, não verdadeiros *Talibãs*, mas antigos combatentes *Jamiat* e bandidos de Herat, Badghis e do Nordeste.

---

A retirada do grosso dos primeiros 10 mil homens deverá ocorrer depois do início do Inverno, altura em que se regista anualmente uma quebra sensível na actividade militar no terreno.

Os analistas vêm em contrapartida com alguma reserva o regresso a casa de cerca de 23 mil homens no Verão do ano que vem, em plena “estação de combates,” e interrogam-se sobre o efeito dessa retirada sobre os objectivos militares americanos para o próximo ano. Em áreas como Kandahar onde a população se mostra pouco à vontade com a presença das tropas estrangeiras, não falta quem manifeste receios de que uma retirada apressada das tropas só poderá piorar as coisas.

A directiva de iniciar a redução das forças americanas em Junho de 2011 baseia-se mais na política interna e na pressão para a retirada do que das realidades da dinâmica no terreno no Sul do Afeganistão.<sup>17</sup>

Responsáveis militares americanos anunciaram que os principais objectivos para 2012 passam por consolidar os ganhos conseguidos no Sul e no Sudoeste do Afeganistão, incluindo planos para a entrega progressiva de algumas dessas áreas ao pleno controlo das forças afegãs, de modo a libertar recursos para concentrar esforços no Leste do Afeganistão.<sup>18</sup>

Os instrutores não poupam elogios ao progressos das forças de segurança afegãs e os responsáveis da NATO falam cada vez mais de “operações conduzidas pelos afegãos”, mas problemas persistentes continuam a alimentar reservas quanto à capacidade de actuação autónoma das forças afegãs.

A captação de recrutas para o Exército Afegão (ANA) duplicou ao longo do último ano elevando os efectivos actuais para 150 mil homens. O Exército Afegão deverá formar 2800 soldados por mês para atingir em Outubro próximo a ambiciosa meta de cerca de 172 mil homens e os efectivos da polícia deverão chegar a 134 mil homens. Em 2014 os efectivos conjuntos das forças de segurança afegãs deverão elevar-se a 400 mil homens.

---

17 Os custos da guerra terão sido um dos factores que pesou na decisão de reduzir as tropas em 2011. Um relatório de Março de 201 do *Congressional Research Service* diz que desde o anúncio do *surge* em Dezembro de 2009 os gastos do Departamento da Defesa no Afeganistão aumentaram 50 por cento, de 4,4 biliões para 6,7 biliões por mês. Nesse mesmo tempo os efectivos das tropas subiram de 44 mil para 84 mil e deviam atingir 102 mil no ano fiscal de 2011. Os gastos da guerra em 2010 (93,8 biliões) quase atingem o total gasto entre o início da guerra e 2006, e em 2011 esperava-se que os gastos atingiriam 118,6 biliões.

18 O General Petraeus, que terminou o seu mandato no Afeganistão e acaba de assumir a direcção da CIA, disse que o foco da guerra deverá deslocar-se nos próximos meses para o Leste, ao longo da fronteira com o Paquistão e das áreas onde os *Talibãs* e grupos próximos da *al-Qaeda* como a rede *Haqqani* e o *Lashkar-e-Taiba* dispõem dos seus principais santuários.

A questão está em saber se as forças afegãs estarão capazes em 2014 de fazer frente à insurreição sem o apoio maciço que recebem atualmente em matéria de treino, de apoio aéreo na condução das operações no terreno.

A iliteracia, o elevado número de deserções, a insuficiência de oficiais devidamente treinados e capazes de efectiva liderança, a par do consumo de drogas e, em particular no caso da Polícia, de práticas correntes de corrupção e de abuso de poder figuram entre os problemas mais apontados pelos responsáveis pela preparação das forças afegãs.

O General americano William Caldwell, responsável pela missão de treino da NATO no Afeganistão disse recentemente numa conferência de imprensa em Cabul, que em 2010 foram recrutados 110 mil homens, mas dado o elevado nível de deserções apenas 700 integraram de facto as fileiras afegãs. A esmagadora maioria dos desertores (98 por cento) abandonou as suas unidades no terreno, sobretudo nas zonas de combate mais intenso. De facto parece haver cada vez mais soldados a desertar nas províncias do Sul agravando as dúvidas quanto à prontidão das forças afegãs para receber as responsabilidades de segurança do país.

Mas os problemas mais graves são ainda outros. Nos últimos dois anos e meio 48 soldados da NATO foram mortos por soldados ou polícias afegãos em diversos incidentes, alguns deles envolvendo suspeitas de infiltrações dos insurrectos.

Em Junho oficiais dos serviços secretos afegãos prenderam uma dúzia de pessoas nos Ministérios da Defesa e do Interior sob a acusação de terem ajudado no ataque ao Ministério da Defesa em Cabul em Abril que matou dois soldados.

A 15 de Maio a *Oxfam*, uma destacada organização de caridade britânica, alertou que as forças afegãs necessitam de mais treino e que as violações de direitos humanos por parte destas poderão aumentar à medida que assumem a linha da frente.

Apesar dos esforços para alistar *Pashtuns* do Sul, berço e área de implantação tradicional dos *Talibãs*, o número de homens que decidem alistar-se no Exército afegão é muito reduzido, situação que parece estar ligada a casos de simpatia pelos insurrectos, ao medo profundo de retaliações e a dúvidas sobre a estabilidade e a integridade do governo central em Cabul.

Segundo os dados do *New York Times*, as províncias predominantemente *Pashtun* do Sul e Sudeste, entre elas, Kandahar e Helmand, onde foi concentrado o grosso do esforço militar americano, albergam 17 por cento da população total, mas contribuíram com pouco mais de um por cento dos soldados recrutados desde 2009.

Em várias regiões o número de *Pashtuns* recrutados está mesmo a diminuir, registando-se uma quebra da ordem dos 30 por cento nos últimos cinco meses.

Outro factor de desmobilização é a recusa dos *Mullahs* e dos anciãos locais de “abençoarem” o alistamento dos jovens, o que é exigido pelas regras do recrutamento.

O Exército está assim longe de representar o mosaico étnico do país, objectivo considerado fundamental para minorar evitar uma perigosa divisão do país e evitar o risco de uma guerra civil uma vez retiradas as tropas estrangeiras.

A tudo isto junta-se o ângulo económico. O Congresso norte-americano aprovou um orçamento de 12.8 biliões de dólares para apoiar as forças de segurança afegãs em 2012, mas o problema coloca-se num futuro em que a manutenção das forças de segurança ficará em grande medida à responsabilidade do regime de Cabul. No esforço para equipar e treinar o Exército afegão, os EUA forneceram biliões de dólares em equipamento<sup>19</sup> mas resistem a entregar tecnologia sofisticada que os afegãos não têm ainda capacidade para manter.

Apesar disto, as forças de segurança afegãs assumiram em Julho de 2011 a inteira responsabilidade pela segurança de sete áreas piloto, marcando o início de um processo que deverá levar dentro de três anos à rendição das forças da NATO pelo Exército e pela Polícia afegãs.

A escolha dos locais eleitos, na maioria áreas relativamente estáveis, e as condições exactas desta primeira fase da transição traem, ao mesmo tempo, a incerteza quanto à situação no terreno e à preparação das forças afegãs.

As províncias Panjshir e Bamiyan são etnicamente homogéneas e fortemente anti-*Talibãs*, e nunca chegaram a ter uma presença significativa de forças da NATO. As cidades de Herat e Mazar-i-Sharif são igualmente zonas mais ou menos pacíficas, embora nos últimos meses registassem alguma actividade da guerrilha. Cabul está nominalmente há anos ao cuidado das forças afegãs e tem uma grande concentração de forças afegãs e estrangeiras.

Lashjkar Gah, capital da província de Helmand, no Sul, e Mehterlam, capital da província de Laghman, no Leste, estão situadas em zonas críticas, mas representam apenas ilhéus de relativa calma em áreas onde só a forte presença da NATO mantém a situação sob incerto controlo.

Ilustrativamente, esta transição foi assinalada por uma escalada de acções da insurreição. Os militantes aumentaram os seus ataques desde que as forças da NATO começaram a entregar a segurança a tropas locais em partes do país.

Maazar-i-Sharif e Lashkar Gah foram alvo de acções dos *Talibãs* em vésperas da transmissão de responsabilidades e a capital afegã sofreu vários ataques este ano, entre eles, uma acção espetacular contra o luxuoso Hotel Intercontinental, no final de Julho.

---

<sup>19</sup> Mais de 10 biliões já gastos para equipar e treinar o Exército e a Polícia que têm vindo a chegar ao longo de 2011, incluindo armas, veículos e equipamento de comunicações, segundo o Ministro da Defesa Abdul Rahim Wardak, e um novo pacote de 10 biliões está a ser discutido e tem de ser aprovado pelos legisladores americanos.

A primeira fase da transição foi ainda marcada por uma campanha de ataques dos *Talibãs* visando altas figuras do regime do Presidente Hamid Karzai. A 12 de Julho o irmão do Presidente afegão e homem forte de Kandahar, Ahmad Wali Karzai, foi morto a tiro, seis dias depois foi a morte em Cabul de Jan Mohammad Khan, outro aliado crucial de Karzai, antigo governador da província de Uruzgan, e a 27 do mesmo mês um ataque suicida matou o Presidente da Câmara de Kandahar, Ghulam Haidar Hameedi.

### Um Quadro de Segurança Instável

O anúncio da retirada dos primeiros 10 mil soldados americanos até final deste ano, feito a 22 de Junho pelo Presidente Obama coincide com uma nova escalada da violência. Das 65 baixas sofridas pelas forças da coligação em Junho, 26 foram registadas em Helmad, e cinco em Kandahar.

A NATO tem constatado uma redução da actividade operacional dos *Talibãs* apesar de os insurrectos terem lançado em Setembro e Outubro uma série de ações espectaculares na capital afegã, incluindo ataques à base de operações da CIA, a 26 de Setembro, à embaixada americana e ao quartel-general da NATO, no momento em que se aproxima a primeira etapa na redução das forças americanas no Afeganistão.

A situação no terreno e os dados disponíveis sobre o estado de alma dos afegãos – da população comum a militares e responsáveis políticos – traçam um quadro de situação no Afeganistão pouco risonho, e que contrasta fortemente com as avaliações optimistas dos responsáveis militares americanos e da NATO.

Há sinais óbvios de progresso – mais de seis milhões de crianças nas escolas segundo a ONU, *media* florescentes (vários jornais, 10 canais de televisão) e o *boom* dos centros comerciais em Cabul. Mas estes sinais de progresso pouco fazem para resolver os problemas da maioria da população. Problemas que se centram sobretudo em duas áreas críticas: a segurança e a governação.

Os Generais americanos e da NATO pintam um quadro optimista da situação. Dados revelados pela ISAF em Setembro indicam um decréscimo das acções dos insurrectos, o controlo do Sul, o moral em queda dos *Talibãs*.<sup>20</sup> Como disse o

---

<sup>20</sup> Um relatório da NATO de 14 de Outubro diz que pela primeira vez se regista um decréscimo nas acções dos insurrectos – menos 26 por cento no terceiro trimestre de 2011 em relação ao mesmo período do ano anterior. Mas os números da coligação entram em choque com outras avaliações, em particular da ONU. As diferenças devem-se a critérios diferentes na contagem dos incidentes violentos (a NATO não inclui por exemplo a campanha de assassinatos).

General Petraeus em Julho, ainda como comandante das forças no Afeganistão, “arrancámos a iniciativa ao inimigo”.

Os já famosos “raides nocturnos” realizados pelas forças especiais americanas e os ataques com *drones* (aviões não pilotados) contra santuários dos insurrectos no Paquistão têm atingido duramente a lideranças e os comandantes dos *Talibãs* no terreno.<sup>21</sup>

Outros dados põem porém em causa este optimismo. O ICG dizia em Agosto de 2011 que há cada vez mais distritos a ficarem sob controlo *Talibã* e que a insurreição está a ganhar áreas antes consideradas seguras.

No segundo trimestre de 2011 houve 2108 confrontos e incidentes violentos – mais 39 por cento do que no mesmo período do ano passado, segundo a ONU. Recorde-se que 2010 foi o ano mais letal para as tropas internacionais, com mais de 700 mortos. O ano de 2011 foi marcado por 131 assassinatos de responsáveis políticos afegãos até Setembro – mais 61 por cento do que no mesmo período do ano anterior.

Os Generais americanos dizem que essas acções são sobretudo o sinal do desespero dos *Talibãs*. Mas muitos analistas vêem-nos antes como sinal de uma insurreição cada vez mais forte e capaz de infiltrar as instituições e mesmo de penetrar em partes de Cabul apesar das estritas medidas de segurança.

Face às acções espectaculares dos insurrectos nos últimos meses como o ataque à embaixada americana em Setembro, o ataque a uma base militar no vale de Panjshir em meados de Outubro e outras acções, a capacidade das forças afegãs assumirem a segurança do país inspira algum cepticismo.

Os dados divulgados parecem confirmar uma notória mudança de tática dos insurrectos que, face à superioridade militar americana, apostam sobretudo em acções de grande impacto mediático e psicológico no momento em se inicia a transição das responsabilidades de segurança para as forças afegãs.

Os insurrectos adaptaram claramente as suas táticas às mudanças no equilíbrio de forças no terreno. Os combates frontais tornaram-se mais escassos e localizados, mas apostaram mais em ataques com bombistas suicidas, em acções de efeito militar limitado mas de grande impacto psicológico e em tentativas de assassinato de responsáveis afegãos.

---

21 Sob a liderança de McChrystal paramilitares da *Special Activities Division* (SAD) da CIA e das forças de operações especiais americanas iniciaram acções, ao modelo do Iraque. Ao mesmo tempo entravam em acção os ataques com mísseis *Hellfire* no Paquistão – 700 ataques só em Setembro de 2010. Essas acções levaram à morte de 300 comandantes e 800 soldados *Talibãs* entre Julho e Outubro de 2010. A partir de Maio de 2010 essas forças começaram-se a concentrar-se em acções cirúrgicas para capturar ou eliminar determinados líderes *Talibãs*.

---

O ataque suicida que matou o General Daoud, o carismático comandante da Polícia para o Norte do Afeganistão, no final de Maio, ilustra as mudanças nas táticas dos insurrectos. O bombista suicida rompeu a segurança pessoal do General vestido com um uniforme da Polícia.

Os ataques perpetrados por soldados renegados e que se passaram para o lado dos insurrectos ou por “infiltrados” multiplicaram-se e tornaram-se cada vez mais ousados nos últimos meses. Em Abril um militante fardado de soldado conseguiu infiltrar-se no Ministério da Defesa e matar sete soldados antes de ser abatido. Segundo o Governo de Cabul soldados renegados protagonizaram 25 ataques suicidas nos últimos meses.

A violência continuou a aumentar este ano e contagiou o Norte, até agora pacífico. E a corrupção generalizada está a minar qualquer tentativa de garantir um governo e instituições capazes de render a presença estrangeira após 2014.

Mesmo no Sul, onde se concentraram os esforços americanos em 2010 e 2011, a situação está ainda longe de pacificada e responsáveis americanos como o Secretário da Defesa Robert Gates ou o General David Petraeus, ex-comandante das forças americanas e da NATO têm alertado em diversas ocasiões que o *surge* “quebrou a iniciativa” aos *Talibãs*, mas que os ganhos continuam a ser “frágeis” e “reversíveis”, sobretudo se não forem consolidados, tanto no plano militar como no plano civil.

Em várias zonas das províncias de Helmand e Kandahar mantêm-se bolsas de *Talibãs* e os combates prosseguem, sobretudo nas zonas rurais. Testemunhos locais garantem que, em distritos como Miawand, uma área pouco povoada, os *Talibãs* mal retiraram e a população continua a apoiá-los e a reconhecer a sua autoridade.

As redes de estradas do Sul não estão ainda inteiramente controladas, o que afecta a actividade económica e a dinâmica geral da segurança. A própria Casa Branca reconhece que os ganhos são frágeis e reversíveis (The White House, 2010). Há distritos em que as mudanças são visíveis, mas há outros que são ainda disputados ou estão sob controlo dos insurrectos.

Uma investigação de campo de Outubro de 2010 indica que a maioria dos afegãos não tem confiança nas suas forças de segurança, nomeadamente no Sul e 61 por cento dos entrevistados não acreditava que as forças afegãs conseguissem manter posições nas áreas de onde a NATO retirava (ICOS, 2010).

Há ainda receios generalizados de cumplicidade das forças afegãs com os insurrectos, sobretudo a Polícia e as unidades afegãs expostas em posições nas estradas ou longe dos centros urbanos de Kandahar e Lashkar Gah. O Governo de Cabul tem escassa legitimidade ou credibilidade no Sul do Afeganistão, em particular nas áreas rurais onde não chega qualquer influência do governo.

Responsáveis americanos e da NATO têm apontado que os progressos em matéria de estabilização política, de governação local e da conquista da confiança das populações estão longe de acompanhar os avanços no plano militar. O regime de Karzai continua muito marcado pela corrupção e olhado com desconfiança por grande parte da população e em zonas como Marjah as autoridades afegãs ainda não conseguiram preencher o vazio deixado pelos *Talibãs* em retirada em termos de governação local.

Ora, este aspecto é crucial. Se o progresso a nível militar com o *surge* não for acompanhado em melhorias nos domínios da ajuda ao desenvolvimento, da governação e do combate ao narcotráfico “os ganhos militares serão minados e insustentáveis” (ICOS, 2011).

Os inquiridos à população afegã continuam a testemunhar um sentimento acentuado de insegurança. Em Kandahar, onde os Generais ocidentais reivindicam importantes avanços, a violência faz parte do quotidiano e responsáveis governamentais locais dizem que se sentem em permanente risco de vida.

Em grande medida o regresso dos *Talibãs* deve-se ao vazio criado pelo desencanto da população que sente nada ter a esperar de um governo fraco e de instituições minadas pela corrupção. O ressentimento que muitos afegãos sentem pelas acções das tropas estrangeiras – incluindo os raids nocturnos, as baixas civis e as detenções – e a natureza predatória do seu próprio governo continuam a alimentar as fileiras dos insurrectos.<sup>22</sup>

A incerteza que marca toda a situação no Afeganistão é particularmente notória, na longa faixa de 14 províncias ao longo da porosa fronteira com o Paquistão. Trata-se da zona que representa o maior desafio para as forças ocidentais.

Dados recentes da NATO dizem que os ataques no Leste diminuíram em relação ao mesmo período do ano passado, mas é cedo para avaliar até que ponto essa tendência é sólida. Trata-se de um terreno particularmente difícil com vales isolados e de difícil acesso e que oferecem um terreno ideal a acções de grupos como a rede *Haqqani*.

O General dos *Marines* John Allen, disse ao *Wall Street Journal* em meados de Outubro, que tenciona enviar mais alguns batalhões de combate para o Leste do Afeganistão numa medida destinada a prevenir ataques à área de Cabul a partir desta área.

Jeff Dresslaer, um perito em segurança, diz que “a rede *Haqqani* é taticamente mais sofisticada e melhor treinada e nalguns casos mais entricheirada nos centros populacionais” do que os *Talibãs*.

---

22 Segundo os cálculos da ISAF os efectivos dos insurrectos aumentaram nos últimos anos desde 2005 de poucos milhares de combatentes para 35 mil (Jarvenpaa, 2011).

A rede *Haqqani* transformou-se claramente na maior preocupação dos responsáveis americanos. O grupo actua fundamentalmente nas províncias de Khost, Paktia e Paktika e aumentou substancialmente a sua actividade nas províncias de Wardak e Logar, às portas de Cabul.

Têm também um papel cada vez maior nos diferendos americano-paquistaneses. Os Estados Unidos atribuem as acções em Cabul ao “clã *Haqqani*”, que prossegue uma agenda de guerra própria e que, segundo Washington, conta com o apoio dos serviços secretos paquistaneses. Em Setembro o Almirante Mike Mullen chamou à *Haqqani* um “verdadeiro braço” dos serviços secretos paquistaneses e acusou-os de apoiarem directamente os militantes.

Os americanos têm aumentado os ataques com *drones* ao Waziristão do Norte onde se pensa que o grupo tem santuários e as forças afegãs e da NATO estiveram empenhadas em Outubro numa ofensiva contra o grupo ao longo da fronteira paquistanesa.

Washington vem dando sinais de impaciência crescente perante a recusa do Paquistão de agir militarmente contra a rede *Haqqani* e a sua ambivalência ou mesmo hostilidade face aos esforços de Cabul de reintegrar elementos dos *Talibãs*.<sup>23</sup> Responsáveis americanos ameaçaram mesmo agir unilateralmente contra a ameaça militante se necessário, o que provocou reacções de irritação em Islamabad.

Em suma, apesar dos recuos impostos aos *Talibãs*, as forças americanas e da NATO ainda não conseguiram impor aos insurrectos um revés decisivo. Procuram através de uma forte pressão militar enfraquecê-las antes de iniciarem a retirada.

Ao mesmo tempo continuam a aumentar as baixas civis. No seu relatório semestral de 2011 a ONU registou 1462 mortes civis, um aumento de 15 por cento em relação ao mesmo período de 2010, o pior ano para baixas civis. Em contrapartida os dados da NATO não acusam qualquer aumento das vítimas civis até Setembro.

A NATO reivindica a morte ou a captura de centenas de comandantes de nível médio dos *Talibãs* em raids no decorrer de 2010, mas esses êxitos não parecem capazes de diminuir o nível da violência. Em rigor, terão tido sobretudo o efeito de fragmentar os *Talibãs* e de tornar as unidades locais mais autónomas.

Ora analistas experientes observam que os novos comandantes tendem a ser mais radicais na *jihad* contra a ocupação estrangeira e menos inclinados a compromissos – e talvez menos obedientes às orientações do *Mullah Omar*. Essa fragmentação pode assim acabar por pôr em causa as hipóteses de um acordo político (Kuehn and van Linschoten, 2010).

---

23 Numa ofensiva diplomática extraordinária de dois dias a Secretária de Estado, Hillary Clinton, foi a Islamabad a 20 de Outubro insistir numa acção armada do Exército paquistanês contra os militantes e pressionou por outro lado para que o Paquistão exerça a sua influência junto dos *Talibãs* para encorajar a paz no Afeganistão.

Muitas áreas antes consideradas estáveis do Norte (incluindo as províncias de Badghis e Faryab), do Nordeste (Kunduz, Baghlan, e Takhar) e do centro (Kapisa) tornaram-se importantes vias de infiltração e as famosas “cartas nocturnas” surgiram já na região central de Hazarajat, até agora uma das áreas mais pacíficas do país (Jarvenpaa, 2010).

Uma sondagem realizada em 2009 pela *BBC* e outros *media* apurou que aos olhos de 50 por cento dos afegãos a corrupção dos funcionários governamentais e da Polícia continua a aumentar. Segundo um relatório da ONU os afegãos pagaram mais de 2.5 biliões de dólares em luvas em 2010 – mais de um quarto do PIB afegão. Karzai continua a ignorar os apelos a pôr termo à corrupção bem como as acusações de fraude na campanha presidencial de 2009.

### A Questão de Encontrar um Quadro Político

À medida que se aproxima o calendário de retirada, responsáveis americanos evocam cada vez mais abertamente a perspectiva de negociações com os insurrectos e de elaboração de um quadro político para o Afeganistão depois da retirada. Pressionar militarmente os insurrectos para negociarem é um dos objectivos para garantir o sucesso da retirada.

Hillary Clinton efectuou em 18 de Outubro uma visita surpresa a Cabul para encorajar a liderança afegã a intensificar os esforços de reconciliação com os *Talibãs* e intensificar a cooperação anti-terrorismo com o Paquistão.

Ao longo de 2011 os sinais acumularam-se. Nenhuma das partes abdicou até agora das exigências prévias ao início de quaisquer negociações, mas nos últimos tempos surgiram sinais de alguma evolução. Publicamente a liderança *Talibã* mantém que não haverá negociações enquanto as tropas estrangeiras não retirarem do país e que só falará com afegãos. Mas, a dar fé nos responsáveis de Cabul, a liderança *Talibã* estaria disposta a negociar desde que a sua segurança fosse assegurada.

Oficialmente Washington continua a exigir que os insurrectos deponham as armas, rompam quaisquer contactos com a *al-Qaeda* e reconheçam a Constituição afegã, mas, numa declaração de Fevereiro último Hillary Clinton referiu-se a essas exigências como “resultados necessários” e já não como condições prévias.

No início de Novembro de 2011 o Conselho de Segurança das Nações Unidas separou as listas negras da *al-Qaeda* e dos *Talibãs* e um comité especial está a estudar a hipótese de levantar sanções contra alguns antigos responsáveis *Talibãs*, medidas destinadas expressamente a encorajar a sua liderança a participar em negociações num processo de reconciliação nacional.

O processo continua ainda assim a ser olhado com cepticismo. Responsáveis militares britânicos citados pela *BBC* alertam que negociações a sério só serão possíveis quando os *Talibãs* forem derrotados, e uma fonte do Pentágono invocada pelo *New York Times* sublinhou que o reforço militar americano está a pressionar os comandantes de escalões intermédios, mas que a liderança *Talibã* continua confiante na vitória e pouco disposta a negociar.

No entanto acontecimentos recentes criaram novas dificuldades. Hamid Karzai anunciou que depois da morte de Burhanuddin Rabbani, chefe do Conselho para a Paz criado pelo Presidente afegão para promover contactos com os insurrectos, abandonava qualquer perspectiva de negociação com os *Talibãs* (Rabbani foi morto por um bombista suicida que se fez passar por emissário dos *Talibãs*).

Mas o processo tornou-se incontornável. A comunidade internacional devia investir em facilitar um acordo político sustentado, envolvendo pelo menos três níveis – internamente, entre os afegãos, com os *Talibãs* e com os vizinhos.

As negociações afegãs terão ainda que envolver um outro elemento – o Paquistão, a quem caberá sempre um papel incontornável em futuras negociações. O ISI (*Inter-Services Intelligence*), tem ligações profundas tanto com os *Talibãs* como com a rede *Haqqani*, e acredita-se que participe mesmo em reuniões da *Quetta Shura*, o conselho de líderes dos *Talibãs* (Waldman, 2011).

O regime de Islamabad, e em particular os serviços secretos (ISI) está empenhado em garantir os interesses paquistaneses num futuro processo negocial e um comandante *Talibã*, o *Mullah Baradar*, foi detido o ano passado no Paquistão quando tentava estabelecer contactos directos com o governo de Cabul.

Karzai anunciou ainda que tencionava repensar as relações com o Paquistão e com os EUA, a Europa e a Índia na preparação do futuro do Afeganistão, numa atitude de claro desafio a Islamabad.

Responsáveis americanos e afegãos disseram à *Associated Press* que elementos americanos se avistaram com responsáveis da rede *Haqqani* e um antigo secretário do *Mullah Omar*, Tayyab Aga, em contactos no Bahrein e na Alemanha. Mas estas iniciativas americanas irritaram os Governos de Cabul e de Islamabad, por os americanos terem estabelecido os seus próprios canais com os *Talibãs*.<sup>24</sup> Os contactos com Aga foram interrompidos no início do ano depois de uma fuga de informação oriunda do Governo de Cabul.

---

24 Hillary Clinton numa visita surpresa a Islamabad e Cabul a 20 de Outubro confirmou ainda que os Estados Unidos fizeram já contactos directos para incluir a rede *Haqqani* nos esforços de paz. Washington e Islamabad têm porém conceitos diferentes quanto à sequência das negociações com os *Talibãs* e os seus aliados.

A ideia de muitos responsáveis políticos e militares americanos de que os raids e a morte ou captura de insurrectos acabará por levar os *Talibãs* a ceder e a negociar é contestada por analistas com experiência do teatro afegã. Até agora a evidência no terreno sugere que o *surge* não só intensificou o conflito, mas ainda o expandiu geograficamente, pois os insurrectos continuam a gozar de acesso aos santuários e a apoio no Paquistão apesar do aumento dos ataques transfronteiriços de *drones*.

Minna Jarnvenpaa (2011) defende antes que os esforços militares internacionais devem ser realinhados para evitar acções que entrem em contradição com o objectivo último de um acordo de paz e que “uma atitude militar internacional menos agressiva” ou mesmo algumas “medidas de confiança recíproca” como primeiro passo podiam “abrir o espaço político para negociações genuínas”.

Matt Waldman (2010) defende que é necessária uma solução política mas ao mesmo tempo um acordo exclusivo entre Karzai e os *Talibãs* seria divisivo, alienaria a sociedade civil, os grupos minoritários e outros interlocutores...e poderia levar a uma renovação da guerra civil. Está a faltar uma estratégia política para pôr termo ao conflito que vá além de negociar com os *Talibãs* que defina o tipo de Estado em que os afegãos querem viver e que os vizinhos regionais possam aprovar (mesmo sabendo que demorará anos é urgente iniciar o processo).

Devia ser aberto um debate sobre a reforma constitucional a nível nacional, com o fim de promover mais descentralização e responsabilização a nível local e podia ser discutido na segunda conferência de Bona em Novembro de 2011. A actual estrutura de poder criada pelo acordo de Bona do final de 2001 centraliza demasiado o poder no executivo de Cabul. Ora as sondagens mostram que a população tem o desejo de escolher em eleições os governadores provinciais e de distrito.

### A Síndrome Afegã

“O objectivo inicial da invasão era desalojar a *al-Qaeda*, derrubar o governo que a apoiou e derrotar os *Talibãs*. Os primeiros dois objectivos foram atingidos rapidamente. O terceiro objectivo não foi atingido até hoje e não é provável que os EUA alguma vez o atinjam” - escreveu George Freedman (2011).

“O objectivo inicial da invasão era desalojar a *al-Qaeda*, derrubar o governo que a apoiou e derrotar os *Talibãs*. Os primeiros dois objectivos foram atingidos rapidamente. O terceiro não foi alcançado até hoje e não é provável que os EUA alguma vez o consigam” - como escreveu George Freedman (2011)

Mais do que uma reformulação da manobra política e militar americana, as mudanças estratégicas operadas por Barack Obama implicaram uma revisão profunda dos objectivos dos Estados Unidos no Afeganistão.

A tentativa de credibilizar o regime de Hamid Karzai fracassou. A meta de um Afeganistão democrático e alinhado com as perspectivas ocidentais foi abandonada.

O objectivo derradeiro, reiteradamente invocado por responsáveis da Administração Obama, de impedir que Afeganistão voltasse a servir de santuário à *al-Qaeda* perdeu boa parte do seu sentido. De uma organização com uma hierarquia centralizada a dirigir directamente o recrutamento, treino e condução das operações a *al-Qaeda* transformou-se ao longo dos últimos anos numa rede cada vez mais fragmentada de grupos e células regionais com operacionais seduzidos pela ideologia da *jihād* mas muitas vezes sem uma ligação directa à organização. A morte de bin Laden, a 1 de Maio de 2011, limitou-se a coroar (simbolicamente, em boa medida) este processo.

Ao mesmo tempo, os sinais de divórcio entre as agendas dos *Talibãs* acentuaram-se, sobretudo a partir de 2008. Além disso nos últimos anos, multiplicaram-se sinais de sinais de distanciamento progressivo entre as agendas dos *Talibãs* e da *al-Qaeda*.

A estratégia de retirada condiciona doravante toda a manobra americana e da NATO no Afeganistão. Resta saber então que metas se propõem ainda os Estados Unidos no Afeganistão e que meios e condições reais têm de as almejar.

O paralelo com o processo que levaria há vinte e dois anos à retirada inglória do Exército Vermelho face à resistência dos *mujahedin* torna-se irrecusável. Terá sido o então embaixador russo em Cabul, Zamir Kabulov, a chamar a atenção em 2009 para a repetição de muitos dos factores que ditariam a retirada soviética. Kabulov, um homem com larga experiência do Afeganistão, onde servira já durante a ocupação soviética, não se cansou de repetir nos últimos anos que os americanos estavam a cometer exactamente os mesmos erros e caminhavam para um fim semelhante.

Os alertas de Kabulov deram que falar nos meios diplomáticos da capital afegã e não deixaram de ter eco nas análises mais cépticas à “nova estratégia” afegã de Barack Obama.

Antes de abandonarem o país, os soviéticos treinaram e equiparam um Exército afegão que tinha em 1986 mais de trezentos mil homens e revelava alguma eficácia - apesar do quebra-cabeças das deserções e dos oficiais que mudavam de lado situações similares com as que os instrutores americanos se deparam hoje. E tentaram garantir um regime estável em credível em Cabul, confiado ao General Mohammad Najubullah. Eleito Presidente em Novembro de 1988, chegou esboçar um plano de “reconciliação nacional” traçado pelos peritos soviéticos. O plano, que redundaria em fracasso, não deixa de ter um paralelo com os apelos lançados por Hamid Karzai e, cada vez mais pelos abertamente responsáveis ocidentais, a negociações com os *Talibãs*.

O edifício político e militar deixado pelos soviéticos em Cabul ruíria dois anos depois da retirada do Exército Vermelho, abrindo caminho à guerra civil e à subida ao poder dos *Talibãs*.

A “nova estratégia” anunciada por Barack Obama há dois meses, tem por objectivo evitar um cenário semelhante. Nem por isso se multiplicam menos os alertas para a ameaça de uma repetição da História no Afeganistão.

Os Estados Unidos e o Afeganistão discutiram em Junho de 2010 uma “Declaração de Parceria Estratégica” que deverá definir uma cooperação política e militar entre os dois países para além da retirada das forças americanas e da NATO em 2014. As negociações geraram de imediato suspeitas de que a “parceria” se destina a garantir a presença de bases americanas permanentes em território afegão e suscitaram forte reacção entre os vizinhos do Afeganistão. Analistas russos suspeitam de que, em última análise os objectivos americanos passariam por uma presença e um controlo futuro do Afeganistão.

De “homem de mão”, Hamid Karzai transformou-se num problema e numa enorme incógnita, e os americanos não conseguiram arranjar-lhe alternativa viável. Poucos entre os responsáveis militares e políticos de Washington acreditam na possibilidade de uma derrota militar decisiva dos *Talibãs*. Sinal significativo do clima de violência e de incerteza que reina no Afeganistão, a Aliança do Norte está de novo a armar-se em segredo, segundo corre no vale de Panjshir, e é confirmado em privado por responsáveis militares americanos.

Gorados aparentemente os objectivos estratégicos do *surge*, resta saber em que condições será possível negociar uma saída política – com a complexidade adicional de acomodar as perspectivas de Islamabad, de gerir a hostilidade indo-paquitanesa e de ter em conta os cálculos dos outros actores regionais.

Ressalvadas as distâncias históricas e a disparidade dos contextos estratégicos em causa, a memória do fim inglório das expedições britânicas do final do século XIX – início do século XX e da intervenção soviética de 1979 continuam a pairar sobre o Afeganistão.

### Referências Bibliográficas

- Andréani, Gilles (2004). “The ‘War on Terror’: Good Cause, Wrong Concept”. *Survival*, n.º 4.
- Associated Press (2009). “Russian envoy cautions US on Afghan troops surge”, 12 de Setembro.

- Bijlert, Martine van (2010). "Warlords' Peace Council". *Afghanistan Analysts Network*, September 28<sup>th</sup>.
- Christian Aid, Open Society Foundations, and Oxford Research Group, (2010). "Piecemeal or Peace Deal? NATO, Peace Talks, and a Political Settlement in Afghanistan". Presented at NATO Heads of Government Summit, Lisbon, November 19-20, 2010.
- Coll, Steve (2004). *Ghost Wars: The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*. London: The Penguin Press.
- Cordesman, Anthony (2001). *The Lessons of Afghanistan: War Fighting, Intelligence, Force Transformation, Counterproliferation and Arms Control*. Washington: CSIS.
- Filkins, Dexter e Carlotta Gall (2010). "Taliban Leader in Secret Talks Was an Impostor". *New York Times*, November 22<sup>nd</sup>.
- Foxley, Tim (2007). *The Taliban's Propaganda Activities: how well is the Afghan Insurgency Communicating and what is it Saying?* SIPRI Project Paper.
- Friedman, George (2011). "9/11 and the Successful War". *Stratfor*, September 6<sup>th</sup>.
- Giustozzi, Antonio (2010). *Negotiating with the Taliban: Issues and Prospects*. New York: The Century Foundation.
- International Council on Security and Development (ICOS) (2011). *Afghanistan Transition Dangers of a Summer Drawdown*.
- International Crisis Group (2008). *Taliban Propaganda: Winning the War of Words?* ICG Asia Report N° 158.
- Jarvenpaa, Minna (2011). *Making Peace in Afghanistan: The Missing Political Strategy*. United States Institute of Peace Special Report.
- Korbut, Andrei (2009). "Afghanistan Adventure Accrues CIS Countries. NATO Forces Could Repeat the Fate of Soviet Troops". *Voyenno-Promyshlenny Kuryer* (Russia), 16 de Dezembro.
- Kuehn, Felix e Alex Strick van Linschoten (2010). "Who Are the Taliban?". Presented at the workshop "Anticipating a Political Process in Afghanistan: How Should the International Community Respond?". Washington D.C., June 24-25.
- Singer, Peter (2004). "The War on Terrorism: the Big Picture". *Parameters*, U. S. Army War College, Summer issue.

The White House (2010). *Overview of the White House Afghanistan and Pakistan Annual Review*, December 16.

Tierney, John F. (2010). "Warlord, Inc.: Extortion and Corruption along the U.S. Supply Chain in Afghanistan". U.S. House of Representatives, Committee on Oversight and Government Reform, Subcommittee on National Security and Foreign Affairs.

Waldman, Matt (2011). "The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents," *Crisis States Research Centre*, Discussion Paper n.º 18.

Extra Dossiê



# Comparando os Dois “Grandes Jogos”: Será o “Novo Grande Jogo” um Conceito Válido?

Paulo Duarte

*Doutorando em Relações Internacionais (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas), Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Lovaina e Licenciado em Comunicação Social e Cultural pela Universidade Católica Portuguesa. É investigador no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e no Instituto do Oriente. Pode ser contactado através do e-mail duartebrardo@gmail.com*

## Resumo

Este artigo analisa os conceitos de *Grande Jogo* e de *Novo Grande Jogo* que, apesar de separados temporalmente, captam a nossa atenção para uma região de extrema importância no sistema internacional: a Ásia Central.

Inicialmente, fará alusão às origens do *Grande Jogo*, que outrora opôs o império russo ao britânico na disputa pelo controlo da Ásia Central. Posteriormente, abordará a noção de *Novo Grande Jogo*. Que atributos possui a região para que chineses, americanos e russos aí se envolvam tão activamente? Esta e outras questões serão abordadas na segunda parte, a par da temática da segurança energética.

Analisando os objectivos, actores, locais e métodos utilizados, por ambos os jogos, é defendida a tese de que mais forte que os laços que os unem, parece ser aquilo que os ‘separa’. Por outro lado, o conceito de *Novo Grande Jogo* pode revelar-se desajustado à essência da realidade que pretende transmitir, por se referir a eventos radicalmente diferentes dos que ocorreram no *Grande Jogo*.

## Abstract

### Comparing the Two Great Games: Is the New Great Game a Valid Concept?

*This paper analyzes the concepts of Great Game and New Great Game that, although separated in time, capture our attention to a region of extreme importance in the international system: Central Asia.*

*Which special attributes has the region so that Chinese, Russians and Americans be so actively implicated there? This and other questions will be addressed in this paper, which will look at the issue of energy security. The paper also discusses the objectives that move the various actors, as well as the issue of the ‘black gold’ diplomacy.*

*Examining the objectives, actors, locations and methods used by both games, this paper argues that stronger than the bonds that unite them, it seems, instead, to be what ‘separates’ the New and the former Great Game. In this context, the concept of the New Great Game may prove inadequate to the essence of the reality it wants to describe, as it refers to events completely different from those that occurred in the original Great Game.*



### O Face a Face com a História: as Origens do Conceito

Ao longo dos tempos, a Ásia Central tem sido objecto de rivalidades e maquinações por parte dos grandes poderes. Durante o século XIX, a Inglaterra receava que uma outra potência europeia pudesse tirar proveito da decadência política da Ásia islâmica. Começou por ser a França. Depois, foi a vez da Rússia avançar ao longo das rotas das caravanas dos antigos conquistadores, ameaçando estabelecer uma nova monarquia mundial. A Inglaterra, por sua vez, mostrava-se apreensiva face às consequências da marcha contínua do império russo para o sul da Ásia. No último quarto do século XIX, “era relativamente consensual, na Europa, que a próxima grande guerra – a inevitável guerra – seria o confronto final entre a Inglaterra e a Rússia” (Fromkin, 1980: 936).

A Rússia czarista do século XIX era vista com alguma ambivalência, pelos ingleses. A sua distância cultural, bem como o seu atraso tecnológico, eram tidos como incompatíveis com o progresso da Inglaterra vitoriana. Por outro lado, a enorme dimensão do império russo e as suas ambições expansionistas constituíam motivo de inquietação para os britânicos, que observavam de perto os passos do rival. Na verdade, a Inglaterra temia que a ‘jóia da coroa’, que era na época a Índia, caísse nas mãos dos russos. Tais receios intensificavam-se à medida que aqueles pareciam apoderar-se de um número cada vez maior de canatos. Os britânicos acreditavam que o Afeganistão seria a etapa seguinte na estratégia da Rússia, antes desta tomar definitivamente a Índia. Face a tal apreensão, a Inglaterra decretou a Primeira Guerra Anglo-Afegã (1839-1842), um dos primeiros e mais importantes conflitos do *Grande Jogo* e, simultaneamente, um infortúnio para os britânicos, que acabaram por não conseguir estabelecer no Afeganistão um regime político favorável aos seus interesses. Depois de uma humilhante retirada de Cabul, as ambições inglesas face ao Afeganistão resfriaram. Contudo, o país continuava, aos olhos dos britânicos, a revelar-se uma peça-chave na estratégia de contenção do expansionismo russo.

### O Conceito de *Grande Jogo*

*O que foi afinal o Grande Jogo?*

A interacção, conflitualidade e divergência de interesses regionais e globais, culminou na era moderna, naquilo a que Arthur Conolly apelidou de “*Grande Jogo* de busca de poder e influência na região” (Lansford, 2002: 128). No fundo, o *Gran-*

*de Jogo* tem que ver com a rivalidade colonial e estratégica entre os impérios Russo e Britânico pela supremacia na Ásia Central, no século XIX, e que levou, entre outros aspectos, à criação do actual Afeganistão como estado-tampão. O Tratado Russo-Persa de 1813 e a Convenção Anglo-Russa de 1907 são os dois marcos históricos que delimitam temporalmente o *Grande Jogo*, apesar de este ter revestido uma conflitualidade menos intensa a partir da Revolução Bolchevique de 1917 (Kelly, 2000).

Ainda que Arthur Conolly (oficial da Companhia Britânica das Índias Orientais) seja considerado o pai do *Grande Jogo*, foi o escritor Rudyard Kipling, através da sua novela *Kim* (1901), quem introduziu este conceito junto das massas. O *Grande Jogo* foi uma disputa, conduzida por duas potências imperiais, pelo domínio político, controlo e segurança, dos territórios localizados entre os impérios russo e britânico. Para a Rússia, o controlo do Afeganistão e das regiões circundantes representou um passo importante, no sentido de garantir o acesso às águas quentes do Oceano Índico. Em consequência, os russos conquistaram os territórios que viriam a dar origem, mais tarde, ao Cazaquistão, Tadjiquistão, Turquemenistão e Uzbequistão. No entendimento britânico, o controlo da região era indispensável para garantir a protecção de todas as colónias indianas.

O *Grande Jogo* foi contemporâneo da industrialização inglesa, o que explica, entre outros aspectos, que a frota de Sua Majestade se munisse de meios mais sofisticados. Contudo, tal modernização não poderia garantir que, em caso de ataque russo aos bens ingleses na Índia, os britânicos pudessem reagir rapidamente, e com uma capacidade de fogo razoável. Estas considerações de ordem prática e militar, vieram, no fundo, impulsionar o envio de missões de exploração à Índia, assim como o desenvolvimento da cartografia da região. Por outro lado, elas são responsáveis pelo estabelecimento de alianças instáveis com déspotas locais, de modo a facilitar a penetração inglesa numa zona onde o inimigo russo se movia perigosamente. Apesar da conflitualidade e rivalidades inerentes ao *Grande Jogo*, importa sublinhar que a Rússia e a Inglaterra nunca declararam guerra aberta entre si. Na verdade, o *Grande Jogo* desenrolou-se de modo ‘silencioso’ e secreto, em lugares longínquos, no coração da Ásia Central – uma área, até então, incógnita para os dois rivais. Por outro lado, a ‘temível’ invasão, esperada de uma parte e da outra, nunca chegou a concretizar-se. Vale a pena citar David Fromkin, para quem “a natureza da disputa tem sido descrita das mais variadas formas” (Fromkin, 1980: 941). Se o “*Grande Jogo* resultou de desentendimentos complexos entre a Inglaterra e a Rússia”, este autor informa que “o peso a atribuir a cada uma das causas da rivalidade russo-britânica é ainda objecto de discórdia entre os historiadores” (Fromkin, 1980: 941).

O *Grande Jogo* comportou três fases principais (Hopkirk, 2002). A primeira teve início com a expansão do império russo no Cáucaso e na Ásia Central, no fim do século XVIII e começo do XIX, gerando sinais de alarme na Companhia das Índias Orientais, poder *de facto* na Índia. Receando as intenções da Rússia, a Companhia enviou oficiais para explorar o caminho, por terra, até à fronteira norte da Índia. Durante o século XIX, o governo britânico procurou envolver-se de forma mais intensa nas questões centro-asiáticas, convertendo o *Grande Jogo*, até então de natureza privada, numa componente essencial da defesa do império, bem como da política estrangeira e colonial. Os métodos então utilizados englobavam o recurso a agentes secretos, combinado, ocasionalmente, com uma acção militar ostensiva. Esta primeira fase do *Grande Jogo* terminou em 1907, com a assinatura da Convenção Anglo-Russa.

Por sua vez, a segunda fase do *Grande Jogo* durou cerca de dez anos – de 1907 a 1917. Os métodos utilizados eram essencialmente os mesmos da fase precedente: o recurso a agentes secretos que procuravam manipular tribos e populações locais.

Por fim, a terceira fase do *Grande Jogo* seguiu-se à revolução russa de 1917, quando os bolcheviques, sob o comando de Lenine, estabeleceram “libertar, por meio de revolta armada, a Ásia inteira da dominação imperialista” (Hopkirk, 2002: 61). Esta terceira fase teve como resultado a consolidação do poder bolchevique sobre os antigos domínios czaristas. Independentemente dos objectivos individuais ou do destino dos diferentes actores, o principal objectivo – a segurança e o poder dos dois impérios – permaneceu constante.

### **Entre o Mito e a Realidade**

À parte as divergências entre ingleses e russos, que estiveram na origem de incidentes bélicos, a historiografia tem tendência a mitigar o dramatismo que, de certo modo, se instalou à volta do *Grande Jogo*. Gerald Morgan, por exemplo, ao analisar os factos outrora ocorridos na Ásia Central, concluiu que não existem provas da existência efectiva de uma rede de inteligência britânica naquela região. Este autor acredita que as diligências que a Inglaterra efectuou, no sentido de recolher informações sobre as movimentações do rival russo, foram episódios esporádicos. Na pior das hipóteses, como sublinha G. Morgan, as escaramuças e intrigas que se verificaram entre um e outro império não passam de meros rumores infundados que, aliás, “sempre foram moeda corrente na Ásia Central, aplicando-se tanto à Rússia como à Grã-Bretanha” (Morgan, 1973: 64).

Um outro autor, Malcolm Yapp, não hesita, igualmente, em contribuir para a desmistificação da 'aura' criada em torno do *Grande Jogo*. O título do seu livro é, aliás, elucidativo: *A lenda do Grande Jogo*. A obra de M. Yapp representa um contributo importante para a análise da rivalidade anglo-russa na Ásia Central, já que veio adicionar mais peças ao *puzzle* do conhecimento do *Grande Jogo*. De acordo com este autor, os britânicos haviam utilizado a expressão *O Grande Jogo*, nos finais dos anos 1800 para precisar certos aspectos que, apesar de relacionados com os interesses da Inglaterra na Ásia do século XIX, nada têm que ver com a forma como o *Grande Jogo* tem sido entendido. De facto, o autor acredita que a preocupação fundamental das autoridades britânicas na Índia se centrava essencialmente no controlo da população local, em vez de procurar impedir a invasão do império russo (Morgan, 2001). Malcolm Yapp não nega que a Rússia do século XIX tivesse ambições expansionistas. Contudo, o autor coloca, sobretudo, a ênfase na prioridade que representava, aos olhos da Inglaterra vitoriana, o controlo interno da Índia, por oposição às ameaças externas susceptíveis, eventualmente, de minar os interesses ingleses na esfera regional. A esse respeito, M. Yapp refere que, ao analisarmos a história do império britânico na Índia e no Médio Oriente, ficaremos certamente impressionados quer com a sua proeminência, quer com o irrealismo dos seus debates estratégicos.

### **O Conceito de Novo Grande Jogo**

#### *As Origens do Conceito*

Depois da velha versão do *Grande Jogo* ter entrado nos anais da História, uma outra emergiu: *O Novo Grande Jogo*.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a balança de poder no mundo mudou em favor dos Estados Unidos, que assim se substituíram à Grã-Bretanha enquanto potência mundial. De ora em diante, Washington procuraria não só conter o inimigo soviético, mas também afirmar a sua influência no Médio Oriente, cobiçando o 'ouro negro', assim como outros recursos indispensáveis ao crescimento e consolidação da grande potência. Este período é frequentemente designado pelos comentadores de geopolítica como o *Novo Grande Jogo* (Edwards, 2003). Trata-se de um termo utilizado para "descrever a geopolítica moderna na Ásia Central, que se caracteriza por uma competição entre os Estados Unidos, o Reino Unido e outros países da NATO, contra a Rússia, a China e outros estados da Organização de Cooperação de Xangai, pela influência,

poder e hegemonia na Ásia Central e no Transcáucaso” (Edwards, 2003: 85). É uma referência ao *Grande Jogo* que, como já dito, foi uma rivalidade política entre o império russo e o império britânico, no século XIX. Contudo, no *Novo Grande Jogo*, a competição não se centra no controlo efectivo de uma área geográfica (neste caso, a Ásia Central). A rivalidade concentra-se, antes, naquilo a que muitos analistas chamam a ‘política regional do petróleo’. A esse respeito, Shareen Brysac e Karl Meyer afirmam que “os oleodutos, as rotas dos petroleiros, os consórcios de petróleo, e os contratos celebrados, são as recompensas do *Novo Grande Jogo*” (Brysac, 1999: 23).

Segundo Nelson Olic, o “Grande Jogo da actualidade” está ligado ao facto de “nos últimos quinze anos, a descoberta de novas e promissoras reservas de hidrocarbonetos (gás natural e petróleo)” ter vindo a aguçar “os interesses de países e grandes multinacionais, não só pela sua exploração, mas também pelo seu escoamento para mares abertos” (Olic, 2004: 2). Tal jogo foi reactivado a partir de 1992-1993 pelos americanos, que se aproveitaram da queda da URSS e da debilidade da Rússia de Yeltsin, tendo como meta primordial impedir o renascimento desse seu grande rival. Na prática, Washington contava aumentar a sua presença nos estados que outrora formavam parte da União Soviética, tal como na antiga Europa de Leste e nos Balcãs. Esse objectivo foi facilitado na medida em que os Estados Unidos (mas também o Irão, a Turquia, a Índia, o Paquistão, a China e, depois, a Rússia) aproveitaram o vazio de poder resultante do colapso da União Soviética para se projectarem na região.

### **A Importância Geopolítica da Ásia Central no Contexto do *Novo Grande Jogo***

Durante séculos, a Ásia Central tem sido o cruzamento da Eurásia. Efectivamente, ela é o ponto de confluência de quatro civilizações que têm, simultaneamente, controlado e sido controladas pelos povos centro-asiáticos. Por outro lado, segundo Xiaojie Xu, “as civilizações que dominam a região têm sido capazes de exercer a sua influência noutras partes do mundo” (Xu, 1999: 33).

A Ásia Central é delimitada pelo Mar Cáspio, Sibéria, Mongólia, Tibete e o Hindu Kush.<sup>1</sup> De acordo com Olivier Roy, “a Ásia Central é uma área de geometria variável, podendo-se referir simplesmente à Transoxiana ou, então, ao espaço cultural definido pelas civilizações turco-persas que se estendem desde Istambul até

---

1 O Hindu Kush é uma cordilheira no Afeganistão e no Paquistão Ocidental, com cerca de 1200 Km de extensão.

ao Xinjiang” (Roy, 2000: 1). Trata-se de uma região interior, rodeada por uma enorme massa de terra que cobre um vasto território de estepes, desertos e montanhas, ocupando um espaço superior ao da Europa Ocidental e cerca de metade da área dos Estados Unidos. A estrutura económica da Ásia Central, assim como as suas características políticas, são bastante marcadas pela sua localização geográfica, mais concretamente, pelo difícil acesso a outras partes do mundo. Por outro lado, como refere Xiaojie Xu, “a sobrevivência dos estados centro-asiáticos depende, essencialmente, da manutenção de vários corredores e elos de ligação incontornáveis” (Xu, 1999: 36).

No que respeita à geopolítica internacional, a Ásia Central é uma das regiões mais importantes do mundo, dado o seu impacto na política e economia das grandes potências. Como indica Zhao Huasheng, ela “forma uma zona intermédia entre as grandes potências, ainda que a Rússia mantenha relações especiais com os países da região” (Huasheng, 2009: 475). Na opinião de vários analistas, “a Ásia Central continua a ser uma peça fundamental no xadrez do poder mundial” (Edwards, 2003: 96). Um dos exemplos mais famosos a este respeito deve-se a Zbigniew Brzezinski, que sugeriu uma versão pós-moderna da doutrina geopolítica Mackinder/Haushofer. Referindo-se à Ásia Central – “os balcãs euro-asiáticos” – como “geopoliticamente relevante por razões de energia, instabilidade sociopolítica e potencial domínio de poder”, Brzezinski afirma que “o principal interesse americano deve ser o de garantir que nenhuma potência se apropriará do controlo deste espaço geopolítico” (Iseri, 2009: 36). Efectivamente, o facto da Eurásia ocupar uma posição central no planeta explica a ‘quase-obstinação’ do autor em defender que “quem controlar esse espaço, dominará o planeta”, ligando, por outro lado, a durabilidade da hegemonia americana à política de Washington na região (Iseri, 2009: 36).

Uma das características da Ásia Central é ser um espaço de competição e rivalidade entre as grandes potências, o que afecta a relação entre estas, assim como a balança de poder, influenciando, desta forma, a estrutura internacional que emergiu após a Guerra Fria. A Geopolítica fornece, naturalmente, uma explicação para tal facto, na medida em que é “largamente determinada pelas dimensões de uma região” (Huasheng, 2009: 475). Na verdade, “as grandes potências necessitam de adquirir uma ampla massa terrestre para exercerem influência no xadrez internacional” (Huasheng, 2009: 475).

Vários autores não hesitam em atribuir à Ásia Central uma “posição de destaque no contexto de uma nova ordem mundial” (Xu, 1999: 33). Não surpreende, portanto, que o *Grande Jogo* tenha sido jogado nesta região durante muito tempo e continue, ainda hoje, a sê-lo.

## A China na Corrida à Energia na Ásia Central

A questão energética é uma força motriz das relações económicas entre Pequim e as repúblicas centro-asiáticas. Na origem dessa constatação está uma outra: a China tem sede de energia. O país pretende, no fundo, “mitigar as vulnerabilidades geopolíticas” de um comércio baseado em importações energéticas, o qual depende das linhas marítimas, e que pode, por essa mesma razão, revelar-se inseguro em caso de bloqueio marítimo (Peyrouse, 2009: 8). Como refere Henry J. Kenny, “já que mais de três quartos das importações chinesas de petróleo passarão pelo Estreito de Malaca por volta do ano 2025, a China tem procurado alternativas” (Kenny, 2004: 43). A Ásia Central, pela sua proximidade geográfica, mas também pelo grande potencial de reservas de petróleo e gás natural, é, não de forma surpreendente, vista por Pequim como uma boa oportunidade no que respeita à importação de recursos energéticos.

Elucidativos, os números comprovam o enorme potencial energético da região. Em termos de percentagens, os cinco países banhados pelo Mar Cáspio possuem cerca de 21,6% do total das reservas mundiais comprovadas de petróleo e 45,6% do total das reservas mundiais comprovadas de gás natural.

Ao falarmos da importância da Ásia Central para o aprovisionamento energético da China, devemos enquadrá-la num contexto mais amplo, que tem que ver, no fundo, com a questão da segurança energética, componente indispensável da segurança de qualquer estado. Tal como sugere Waco Worley, “um país deve ter acesso aos seus recursos energéticos de forma permanente, correndo um risco mínimo de que estes se esgotem” (Worley, 2006: 2). Ora, isto leva a que muitos estados procurem explorar melhor as suas reservas domésticas de energia. Contudo, estas nem sempre são suficientes para assegurar as necessidades energéticas de um país, o que representa, naturalmente, uma fonte de insegurança para o próprio. Segundo W. Worley, “a insegurança energética diminui o poder e a influência de um estado no sistema internacional”, sendo que “sem os recursos energéticos apropriados (domésticos ou não), os estados não se podem tornar potências regionais e, muito menos, mundiais” (Worley, 2006: 2). No caso da China, país emergente (que abriga um quinto da população mundial), a questão da segurança energética é ainda mais premente visto tratar-se de um estado cujas infraestruturas se encontram em processo de modernização.

Ainda de acordo com W. Worley, “uma vez que os países necessitam de energia para sobreviver, tendem, de forma agressiva, a procurar os recursos energéticos que se encontram na posse de outros estados, buscando para o efeito, tantos parceiros quanto possível, de modo a diversificar as suas fontes de energia” (Worley, 2006: 2). À medida que o fazem, eles criam laços (que incluem acordos em matéria

de fronteiras, de comércio e de cultura). Segundo Robert Keohane e Joseph Nye, o estabelecimento deste tipo de laços pode gerar uma cooperação duradoura entre os estados (Keohane e Nye, 2001). No caso da China e das repúblicas centro-asiáticas, isso começa a ser visível. Se, por um lado, Pequim necessita destes países para diversificar as suas fontes energéticas, eles, por sua vez, vêm na China “um mercado dinâmico e acessível às suas exportações, bem como um canal (não russo) vital, através do qual podem fazer circular as suas mercadorias para um mercado internacional mais amplo” (Burlés, 1999: 3).

Existem outros factores que jogam a favor do modo como as repúblicas centro-asiáticas olham para o interesse da China na região. O governo chinês, ao contrário de outros governos, tem vontade e possibilidade de proporcionar uma larga assistência financeira a esses países, o que é absolutamente vital para o desenvolvimento das suas economias. Por outro lado, esse apoio económico não está sujeito a nenhuma ‘exigência democrática’, nem se subordina ao respeito dos direitos humanos, ao contrário das ‘imposições ocidentais’.

Em terceiro lugar, a presença chinesa na Ásia Central oferece um contrapeso útil à presença russa. Efectivamente, “para os estados centro-asiáticos, a existência de duas grandes potências regionais a competir pelo acesso ao petróleo e ao gás é, naturalmente, mais ‘interessante’ do que terem que se sujeitar a uma situação de monopólio russo, como tem sido o caso” (Jackson, 2009: 18). A esse respeito, é de notar que uma rede de oleodutos tem vindo a ganhar forma e que a Rússia parece compreender que a China não é apenas um parceiro ‘útil’ para limitar a influência ocidental na região. Ela é, também, um competidor.

Em quarto lugar, a parceria chinesa com os estados centro-asiáticos é bem-vista pelos próprios já que estes são, à excepção talvez do Cazaquistão, fracos do ponto de vista militar, ao mesmo tempo que enfrentam várias ameaças à sua segurança. Ora, a China tem todo o interesse em prevenir a insegurança na região, nomeadamente no que respeita aos movimentos separatistas. O apoio militar russo à Ásia Central não é, obviamente, novo, mas Pequim tem demonstrado, neste campo, um interesse activo em treinar os exércitos centro-asiáticos e em contribuir para a melhoria do seu equipamento militar. Tudo isto apraz, naturalmente, a estes estados, já que se revela um contrapeso à influência russa (que não é só militar) na região.

### **A Diplomacia do ‘Ouro Negro’**

O isolamento geográfico de diversos novos estados da Ásia Central (entre os quais o Azerbaijão, o Cazaquistão e o Turquemenistão), o que significa que estes não têm acesso a portos marítimos para escoar os seus produtos, levou a que ti-

vessem de pensar em alternativas capazes de fazer face a tais constrangimentos geográficos. Para que o petróleo e o gás natural cheguem aos mercados de destino, é necessário que estes passem no território de, pelo menos, um país de trânsito. Ora, desde o colapso da União Soviética que vários projectos de oleodutos têm sido negociados e que alguns têm sido implementados (Bahgat, 2006).

Esta diplomacia do ‘ouro negro’ tem várias características. Em primeiro lugar, analisando o contexto histórico, é possível verificar que, durante várias décadas, estes estados centro-asiáticos estavam integrados na antiga União Soviética. Não é, pois, de estranhar que pouco antes destes países se tornarem independentes, todos os oleodutos do Mar Cáspio estivessem sob o comando de Moscovo, ou que a Rússia continuasse a dominá-los no período que se seguiu. Isto porque construir um oleoduto, para não dizer mesmo uma rede de oleodutos, requer compromissos e diligências complexas, não só do ponto de vista financeiro, como também político. Por outro lado, apesar de algumas divergências ocasionais, a Rússia ainda dispõe de laços especiais, quer ao nível cultural, quer económico e político, relativamente a estas antigas repúblicas soviéticas (Torbakov, 2007).

Contudo, a tendência aponta para a possível emergência de uma rede de oleodutos, dado que o sistema russo já não se revela adequado para fazer face à crescente produção de petróleo e de gás natural na região. A este facto, há que juntar o desejo dos países banhados pelo Mar Cáspio em alcançar uma independência política e económica relativamente ao gigante russo. Dito isto, compreende-se que a diversificação da rede de oleodutos se tenha convertido num meio fundamental de redução da influência de Moscovo e, simultaneamente, de garantia da independência destes estados. Em terceiro lugar, a decisão de construir um sistema de oleodutos não se baseia apenas na análise de custos de um projecto. Os interesses geopolíticos desempenham um papel fundamental na escolha dos locais de trânsito dos oleodutos. Um argumento que pesa na decisão de construir estas infraestruturas é o de enfraquecer a influência russa na região, bem como o de privar Teerão de qualquer benefício político ou financeiro. De facto, apesar de o Irão representar uma opção perfeitamente viável no que concerne à exportação de petróleo proveniente do Mar Cáspio para os mercados asiáticos, as relações tensas entre a Comunidade Internacional e Teerão reduzem largamente o interesse por esta possibilidade.

Na diplomacia do ‘ouro negro’ há, no fundo, constrangimentos, interesses em causa, rotas petrolíferas preferidas e outras a evitar. Todos estes aspectos se inscrevem na lógica do *Novo Grande Jogo*, que não se restringe à competição pelo petróleo e gás natural: na verdade, a busca de influência económica está, quase sempre, ligada ao desejo de influência política.

## As Ambições e Estratégias das Grandes Potências no Contexto do *Novo Grande Jogo*

A riqueza energética da Ásia Central “transformou a região numa encruzilhada de rivalidade entre estados, de competição entre empresas e actores regionais (estatais e não-estatais)” (Torbakov, 2007: 366). As grandes potências económicas, bem como as multinacionais importantes não querem deixar de estar presentes nesta corrida à energia. O acesso às reservas petrolíferas e a rota que os oleodutos devem tomar, o debate sobre quem deve ser o responsável pela sua construção e manutenção, bem como a composição dos consórcios e firmas encarregues de tal, inserem-se nas premissas do *Novo Grande Jogo*. A disputa de influência relativamente aos consórcios petrolíferos – nomeadamente o *Caspian Pipeline Consortium* (CPC) e a *Azerbaijan International Operating Company* (AIOC) – é, também ela, uma componente integral do *Novo Grande Jogo*.

Como referem Jaffe e Olcott, “a questão do aprovisionamento seguro de petróleo, gás e outras fontes de energia tornou-se uma preocupação fundamental no pós-Guerra do Golfo” (Jaffe e Olcott, 2000: 68). De acordo com os autores, “os ex-combatentes estavam simplesmente fascinados com a ideia de que o antigo império soviético poderia facilmente ser espoliado das suas vastas riquezas petrolíferas” (Jaffe e Olcott, 2000: 68).

As rivalidades inerentes aos recursos energéticos do Mar Cáspio assumem uma complexidade crescente se tivermos em conta a divergência de interesses manifestados pelas grandes potências. Com efeito, quer os Estados Unidos, quer a Rússia e a China procuram influenciar as políticas domésticas dos estados centro-asiáticos, de modo a privilegiar os seus próprios objectivos estratégicos.

### *Os Objectivos dos Estados Unidos*

Começando pelos Estados Unidos, é indiscutível que as suas reservas de petróleo têm diminuído significativamente desde 1990. Isto explica que a diferença entre o consumo e a produção energética do país tenha vindo a ser progressivamente substituída pelo recurso à importação de petróleo. Enquanto a Administração Clinton sublinhava a “importância de uma política activa na Ásia Central”, o plano de energia da Administração Bush alertava, por sua vez, para a necessidade de se dedicar “muito mais esforço de forma a garantir um abastecimento externo adicional de energia”, referindo-se explicitamente à bacia do Mar Cáspio (Klare, 2002: 100).

Neste contexto, a Ásia Central é, obviamente, importante para Washington. Por outro lado, não se pode esquecer que a luta contra o terrorismo, que se seguiu aos ataques do 11 de Setembro, conferiu mais valor estratégico à região, quer no apoio às operações militares contra os Talibãs no Afeganistão, quer no combate aos movimentos islâmicos rebeldes. Além disso, é de realçar que os Estados Unidos estão interessados em fortalecer a independência das antigas repúblicas soviéticas, promovendo a democracia e a economia de mercado, ao mesmo tempo que procuram conter a influência russa e chinesa na região. Tendo em conta estes interesses económicos e estratégicos, não surpreende que Washington tenha estabelecido uma relação próxima com o Azerbaijão e o Cazaquistão, apesar dos baixos índices em direitos humanos e da falta de transparência verificados nestes países. Uma tal proximidade não impede, contudo, que os dirigentes das repúblicas centro-asiáticas suspeitem dos interesses americanos na região. Por outro lado, este clima de desconfiança explica, ainda que parcialmente, o desejo dos responsáveis centro-asiáticos em conservar um entendimento cordial com a poderosa vizinha Rússia.

#### *Os Objectivos da Rússia*

Contrariamente aos Estados Unidos, a Rússia possui uma longa tradição de boas relações com os estados da região, quanto mais não seja porque estes fizeram parte da antiga União Soviética durante mais de sete décadas. Assim se compreende que os laços demográficos, culturais e económicos tenham resistido à independência política em 1992. Efectivamente, a influência da cultura russa ainda é dominante na região. Isso manifesta-se através de vários exemplos. Muitos membros das elites económicas e políticas falam o russo e pagam os estudos dos seus filhos em universidades russas. Por outro lado, muitos russos vivem nos estados da região, particularmente no Cazaquistão, onde constituem mais de 30% da população (*World Fact Book* 2010). Finalmente, mais de uma década e meia depois da independência, as economias destes países continuam a depender consideravelmente da Rússia, sobretudo no que diz respeito ao sector energético.

A estratégia de Moscovo face à Ásia Central visa alcançar, essencialmente, dois objectivos. Em primeiro lugar, garantir o papel preponderante da Rússia na exploração, desenvolvimento e transporte dos recursos energéticos centro-asiáticos. Moscovo domina as exportações de gás natural do Turquemenistão e desempenha uma missão importante no que respeita ao controlo das exportações de petróleo cazaque. Por outro lado, as companhias russas têm um papel fundamental na exploração das reservas de petróleo e gás natural no Mar Cáspio, em cooperação com os governos

do Azerbaijão, Cazaquistão e Turquemenistão. Segundo Isabel Gorst, “importa sublinhar que a produção russa de gás natural tem sido relativamente fraca nos últimos anos”, de modo que “a Rússia planeia aumentar as suas importações de gás do Mar Cáspio/Ásia Central, onde o adquire a um preço muito baixo, para depois vender aos mercados europeus por um valor bem mais alto” (Gorst, 2006: 12). Por outro lado, como refere Catherine Belton, “o controlo das rotas de vários oleodutos confere à Rússia poder de negociação, deixando aos estados regionais, geograficamente isolados, pouca margem de manobra” (Belton, 2006: 6).

De acordo com Richard Weitz, “a Rússia está interessada em manter o seu estatuto de poder dominante na região, resistindo ao que alguns militares russos entendem ser uma intromissão dos Estados Unidos na zona de influência russa, no seu estrangeiro próximo” (Weitz, 2006: 158). Na verdade, como sublinha o autor, “muitos oficiais russos consideram a presença americana uma fonte de instabilidade por excelência” (Weitz, 2006: 158). Esta percepção tem que ver directamente com o facto dos altos responsáveis das forças armadas e dos serviços de segurança russos serem tradicionalmente anti-americanos e não aceitarem um enfraquecimento da influência de Moscovo na região. Efectivamente, eles consideram a expansão da NATO e a crescente presença militar americana na Ásia Central uma ameaça directa à segurança nacional russa.

### *Os Objectivos da China*

A China vê na Ásia Central uma oportunidade extraordinária para garantir a segurança do seu abastecimento energético. Na verdade, Pequim é movida por importantes razões securitárias ao tentar estabelecer com as repúblicas da Ásia Central “uma relação tradicional de vassalagem”, através de “investimentos, comércio e cooperação militar” (Swanstrom, 2005: 570).

Dada a sua enorme importância no mundo dos negócios, pela descoberta de petróleo e gás, bem como pela localização estratégica, a Ásia Central tem sido interpretada como o *Lebensraum* da China, ou o começo do *Novo Grande Jogo*, segundo P. Hopkirk, o início do *choque das civilizações*, de acordo com S. Huntington, ou, ainda, como a emergência do *grande xadrez* (na visão de Z. Brzezinski) (Zhang e Xu, 2004-2005).

O pensamento estratégico chinês face ao Mar Cáspio/Ásia Central é bastante semelhante ao da vizinha Rússia. Pequim e Moscovo partilham três grandes objectivos estratégicos: desenvolver os recursos energéticos da região, conter os movimentos extremistas e separatistas, assim como resistir à crescente presença (económica,

militar e estratégica) americana na região. No entanto, note-se que a capacidade da China ‘punir’ ou ‘premiar’ os actores regionais é menor do que a que possui Washington ou Moscovo. Mas, por outro lado, “o aumento do poder económico e militar chinês sugere que a estratégia de Pequim face à Ásia Central tem tendência a tornar-se mais assertiva num futuro relativamente próximo” (Bahgat, 2006: 20).

## Dois Jogos, Duas realidades

### *Diferenças e Semelhanças entre o Grande Jogo e o Novo Grande Jogo*

Uma vez caracterizado o *Grande Jogo* original, assim como o *Novo Grande Jogo*, vamos, agora, apontar as suas principais diferenças, a fim de procurarmos compreender a ‘validade’ e o sentido do segundo. Neste âmbito, pretende-se investigar a aplicabilidade e a precisão do conceito de *Novo Grande Jogo*. A presente análise basear-se-á na comparação dos seguintes pontos: local, actores, objectivos e meios utilizados por um e outro jogo.

Começando pelo local, importa reconhecer que é este elemento que permite a continuidade entre os dois Grandes Jogos. Apesar de não coincidirem exactamente no que respeita ao factor ‘localização geográfica’, não há como negar que, tanto um como o outro, ocorreram na mesma região. Naturalmente, o termo *região* pode revelar-se algo vago e relativo, pois depende sempre dos critérios de quem avalia. Se recorrermos às referências históricas inerentes ao *Grande Jogo*, verificaremos que elas são capazes de mencionar lugares tão específicos, como o Pankisi Gorge (na zona nordeste da Geórgia), ou outros bem mais vastos e imprecisos: o continente euro-asiático (Fromkin, 1980). Perante tal ambiguidade, é, contudo, inevitável, que exista uma certa sobreposição no que concerne ao contexto geográfico de um e outro jogo. Por outro lado, também não há como contornar as semelhanças geográficas dos dois jogos, se considerarmos, nomeadamente, a importância que o Afeganistão manifestou no quadro do *Grande Jogo*, e que continua, ainda hoje, a exercer relativamente aos imperativos (económicos, políticos, militares e culturais) do *Novo Grande Jogo*. Uma ressalva, contudo, já que o espaço geográfico exacto – que é referido por uma boa parte da literatura acerca do *Novo Grande Jogo* – corresponde à bacia do Mar Cáspio, situada a centenas de quilómetros a oeste do Afeganistão (Kelly, 2000).

E que dizer acerca dos actores? Aqui as diferenças são nítidas, aliás, as que mais sobressaem quando se trata de comparar os dois jogos. Como vimos anteriormente, os actores do *Grande Jogo* foram os impérios Russo e Britânico. Havia claramente uma desconsideração face a qualquer outro interveniente, fosse ele um líder local

ou, até mesmo, um povo indígena – todos deveriam subordinar-se aos interesses de britânicos e russos. Com o *Novo Grande Jogo*<sup>2</sup>, os actores mudaram significativamente não só em número, mas também em categoria. Enquanto o império britânico desapareceu, o russo (depois, União Soviética), desintegrou-se. De ora em diante, em vez de dois competidores directos, passou a existir uma panóplia de rivais, dos quais se destacam o Paquistão, a China, o Irão, Israel, a Turquia, os Estados Unidos e, também, a Rússia. Naturalmente, a estes actores é necessário juntarmos as novas repúblicas centro-asiáticas, que emergiram do colapso da União Soviética.

Importa ainda sublinhar que estes cinco estados (recentes) possuem, cada um, os seus próprios objectivos, ambições e métodos de os alcançar, o que veio transformar radicalmente o jogo de poder, até então existente na região. Tais estados estão longe de ser ‘insignificantes’ na balança do poder regional, já que têm capacidade de se posicionar no jogo em benefício próprio, de acordo com os seus interesses. Na verdade, como refere Stanley Hoffman, “é um erro tratar as questões em que estes países estão envolvidos como se os mesmos fossem peões num jogo de equilíbrio global, em vez de se ter em conta os méritos intrínsecos e os interesses das nações” (Hoffman, 1978: 175). Para um outro autor, Boris Rumer, os países centro-asiáticos, não são, certamente, ‘actores secundários’. De facto, para Rumer, é, essencialmente, devido ao facto destes estados (também) terem ambições e interesses na esfera regional que se pode e deve falar num “segundo patamar de análise do *Novo Grande Jogo*”, sendo que o primeiro nível diz directamente respeito à competição entre as grandes potências na Ásia Central (Rumer, 1993: 89). Por outro lado, não devemos esquecer os actores não-estatais, já que estes também integram (e de forma bastante activa, aliás) o segundo nível de análise do *Novo Grande Jogo*. Tais actores subdividem-se, ainda, na categoria supra-estatal (é o caso da NATO, das Nações Unidas e da OSCE) e infra-estatal (dos quais destacamos as organizações não-governamentais, as grandes multinacionais, os grupos de pressão, os grupos terroristas e as organizações criminosas).

---

2 Acerca da problemática do *Novo Grande Jogo*, recomenda-se a consulta de Ahmed Rashid, entre outras, a sua obra: *Islam, oil and the New Great Game in Central Asia*, Part 3, Chapter 11: Dictators and Oil Barons: The Taliban and Central Asia, Russia, Turkey and Israel – pp. 143-156; Chapter 12: Romancing the Taliban 1: The Battle for Pipelines 1994-96 – pp. 157-169; Chapter 13: Romancing the Taliban 2: The Battle for Pipelines 1997-99 – The USA and the Taliban – pp. 170-182. Nas páginas acima referidas, o autor aborda, para além da temática Talibã, a questão da competição pelo acesso aos recursos energéticos da Ásia Central, que é, como já foi explicado, um ponto fundamental nos contornos que o *Novo Grande Jogo* assume, presentemente, na região. Não deixa, por conseguinte, de ser interessante proceder-se à leitura das páginas acima indicadas, que vêm, no fundo, complementar os tópicos abordados neste artigo.

Passemos agora a uma breve comparação dos objectivos de um e outro jogo. O *Grande Jogo* era fundamentalmente um jogo de soma nula. Isto significa que um aumento da influência russa na região só poderia efectuar-se à custa de uma diminuição da influência britânica (ou vice-versa). O objectivo do *Grande Jogo* assentava na dominação geopolítica e imperial da região, através da administração directa, influência hegemónica ou aliança ideológica favorável. Por sua vez, os objectivos do *Novo Grande Jogo* revestem-se de uma diversidade e complexidade maiores, incluindo, ao nível estatal, o estabelecimento de uma hegemonia neo-imperialista, a formação de uma aliança cultural, a influência regional e a importância atribuída às preocupações securitárias dos estados envolvidos. Ao nível não-estatal, as prioridades centram-se, sobretudo, na maximização dos benefícios, na tentativa de assegurar os contratos e a posição dominante nos consórcios, bem como na influência local e nos objectivos político-religiosos.

Por fim, abordemos os meios utilizados pelo *Grande Jogo* e pelo *Novo Grande Jogo*. Uma das diferenças mais evidentes tem que ver com o facto de no segundo jogo, o uso ‘despreocupado’ da força militar se revelar muito mais contido, apesar de ser difícil quantificá-lo. Na verdade, a utilização agressiva do poder é dificilmente aceitável no sistema internacional contemporâneo. Certamente, ainda existem manifestações de força aqui e acolá, mas há que reconhecer que o grau com que esta é exercida – sem justificação legítima – tem diminuído ao longo dos anos, entre o *Grande Jogo* original e o novo.

À parte o grau de utilização e de intensidade da força militar, devemos ter em conta que o antigo *Grande Jogo* era, no geral, uma disputa de ‘bastidores’, uma guerra ‘de agentes secretos’ actuando em pequenos grupos ou sozinhos, deixados, por vezes, à sua própria iniciativa. A força militar, contudo, era vista como um instrumento auxiliar para reforçar a hegemonia e o controlo. Quanto ao *Novo Grande Jogo*, importa referir que a variedade de objectivos dos actores é causa, por sua vez, de uma multiplicidade de métodos, com o intuito de consolidar a influência política na Ásia Central, que vão desde a formação de alianças corporativas, manipulação da imprensa e negociação diplomática, até à mobilização de tropas. Ao contrário da versão original, que recorria a agentes secretos operando *per se*, o *Novo Grande Jogo* conduz-se tanto no terreno, isto é, na Ásia Central e no Transcáucaso, como nas negociações que têm lugar em Londres, Nova Iorque ou Moscovo.

O antigo *Grande Jogo* dizia respeito a uma competição directa entre dois poderes, sem que nenhuma outra forma de interferência fosse tolerada. O contexto da época, caracterizado pela edificação e expansão dos impérios, era propício a que as alterações das fronteiras dos estados ou a dissolução dos mesmos, assim como a sua manipulação e controlo, fossem possíveis e, inclusivamente, utilizadas enquanto instrumento de política. Com efeito, os estados nos quais o *Grande Jogo* teve lugar,

não gozavam da protecção de nenhum dos impérios, sendo até tratados como meros 'joguetes'. Porém, no contexto do sistema internacional contemporâneo, a competição do *Novo Grande Jogo* é bastante diferente. De facto, a dissolução dos impérios, depois da Segunda Guerra Mundial, juntamente com a criação das Nações Unidas e a consolidação do sistema jurídico internacional, originaram um sistema de protecção estatal, no qual as fronteiras dos países, a sua integridade e soberania devem ser respeitadas no quadro da lei internacional. Todas estas alterações no sistema internacional têm um impacto considerável no *Novo Grande Jogo*, já que, actualmente, os estados não podem ser violados, dissolvidos, aniquilados ou controlados, ao contrário do que sucedia no passado.

Uma característica interessante acerca do *Grande Jogo*, como refere Edward Ingram, é que "não era fundamental vencer o adversário, desde que isso não implicasse, contudo, a própria derrota" (Ingram, 1979: 339). No *Novo Grande Jogo*, a situação é diferente, já que aqui o objectivo primordial consiste, claramente, em ganhar. Por outro lado, importa referir que a análise custo/benefício dos dois jogos é bastante diferente. No caso do *Grande Jogo*, o proveito residia na segurança reforçada e no prestígio proporcionados pelo controlo territorial, enquanto, no geral, os custos dos ganhos territoriais eram bastante mais elevados do que os benefícios que, na realidade, daí advinham (Odom, 1998). Já no que respeita às recompensas do *Novo Grande Jogo*, estas são mais óbvias e abundantes: lucro monetário, garantia de abastecimento energético, crescimento económico nacional, 'renascimento' cultural islâmico, fortalecimento da posição político-militar. Por sua vez, os custos do *Novo Grande Jogo* podem ser medidos, por um lado, financeiramente, em biliões de dólares, por outro, ao nível das preocupações securitárias, já que estas são incomensuráveis (Odom, 1998).

Há um outro aspecto importante, na comparação dos dois jogos, que não deve ser descurado: a natureza da política. Com efeito, se a essência do *Grande Jogo* privilegiava, sobretudo, a questão da colonização e da disputa militar entre dois impérios, o *Novo Grande Jogo* nada tem que ver com as *high politics*. Ao contrário, ele move-se na esfera das *low politics*, na medida em que as temáticas que aborda se relacionam com "a criação de nichos de influência na Ásia Central" (Shams-Ud-Din, 1997: 340).

### *Novo Grande Jogo: Um Conceito 'Válido'?*

Tendo em conta as diferenças consideráveis e as curtas semelhanças entre os dois jogos, poderemos questionar-nos até que ponto o termo *Novo Grande Jogo* é, ou tem sido adequadamente empregue para descrever o clima de competição (pelo

acesso aos recursos energéticos, entre outros) vivido na Ásia Central. Na opinião de certos autores, entre os quais, Matthew Edwards, tal conceito não se aplica correctamente à conjuntura regional. De facto, actualmente, a situação política, económica, militar e cultural é radicalmente distinta da do *Grande Jogo* (Edwards, 2003).

Na prática, as únicas semelhanças reais entre o *Grande Jogo* e o *Novo Grande Jogo*, apesar de escassas, centram-se na localização geográfica e na perspectiva romântica, exótica, obscura e remota apontada por alguns comentadores relativamente aos acontecimentos que têm lugar no Transcáucaso e na Ásia Central. Dito isto, e dada a fraca simbiose entre os dois jogos, existe, de certo modo, o perigo do significado correntemente atribuído ao conceito de *Novo Grande Jogo* não ser totalmente compreendido.

A questão de saber se, efectivamente, existe ou não um *Novo Grande Jogo*, não foi (ainda) respondida de forma definitiva. Por outro lado, os académicos, comentadores e analistas que utilizam este conceito sem restrições, acabam, directa ou indirectamente, por fazer passar a imagem de que concordam com ele.

Para Jaffe e Olcott, “a situação vivida na Ásia Central, onde os interesses das grandes companhias petrolíferas se confundem com a disputa política, assemelha-se muito mais às dificuldades inerentes à obtenção de concessões na Arábia Saudita (de há cerca de 100 anos), do que, propriamente, ao *Grande Jogo* do século XIX, banalmente citado no caso dos recursos do Mar Cáspio” (Jaffe e Olcott, 2000: 75). Ou, como refere laconicamente Shams-Ud-Din, “a geopolítica da Ásia Central contemporânea é qualitativamente diferente do *Grande Jogo* do século XIX” (Shams-Ud-Din, 1997: 342).

De acordo com Matthew Edwards, “o conceito de *Novo Grande Jogo* apenas faz sentido caso se refira a uma situação que é única” (Edwards, 2003: 94). Ora, não é isto que se verifica já que a luta pela influência é um componente integral do sistema económico e político internacional. De facto, como sublinha Stephen Blank, “os actores agem de acordo com os velhos postulados do realismo e da *realpolitik*” (Blank, 1999: 150). Por outro lado, muitas das medidas que eles tomam, e que visam aumentar a sua influência política, inscrevem-se na própria lógica da economia de mercado.

Os acontecimentos descritos no *Novo Grande Jogo* não se confinam à Ásia Central, o que nos leva a questionar se estes podem ou não ser isolados do contexto do sistema internacional, da economia de mercado e das realidades políticas. Recorrendo ao exemplo mais comum do *Novo Grande Jogo* – a disputa pelas concessões de petróleo e gás natural – facilmente constatamos que situações como estas ocorrem em todos os lugares ricos em recursos energéticos, frequentemente com os mesmos actores (ou tipo de actores) que estão envolvidos na Ásia Central. Por

exemplo, interacções comerciais semelhantes às que têm lugar na Ásia Central, já sucederam na Arábia Saudita, no início do século XX, bem como na Nigéria, nas últimas décadas.

Não se pense, contudo, que o facto das empresas se encontrarem em permanente disputa para conseguirem que os seus contratos sejam assegurados é algo que apenas diz respeito às indústrias do petróleo ou do gás natural. De facto, em qualquer situação comercial em que duas ou mais empresas estão presentes, é natural, para não dizer evidente, que elas compitam entre si e procurem encontrar a melhor forma de conquistar clientes. Neste contexto, poderíamos facilmente argumentar, utilizando o modelo fornecido pelos promotores do *Novo Grande Jogo*, que existem, afinal, outros '*Novos Grandes Jogos*' em desenvolvimento no mundo inteiro. Assim sendo, compreende-se desde logo, que a situação na Ásia Central não possa ser considerada, de todo, 'única'.

Há um outro aspecto que contribui para tornar a analogia entre o *Grande Jogo* e o *Novo Grande Jogo* ainda mais improvável. Se o primeiro excluía qualquer forma de cooperação, o segundo apoia-se, por estranho que pareça, em grande parte, nesta. Na verdade, a competição continua a fazer parte da economia de mercado, apesar das multinacionais que exploram o petróleo e o gás estarem ligadas entre si através de várias parcerias e consórcios espalhados pelo mundo, demonstrando que privilegiam a cooperação. Mas não só as multinacionais, já que, ao nível estatal, também se tem verificado uma grande vontade de colaboração no que respeita à importação e exportação de petróleo e de gás natural, dado que nenhum estado é capaz, sozinho, de dominar o mercado. Efectivamente, a alegada competição no que concerne às rotas dos oleodutos não impediu que estes fossem construídos, atravessando, para o efeito, o território de vários estados regionais. Até mesmo a Rússia e a China, que disputam directamente, como se sabe, a influência política na região, priorizam a cooperação em matéria económica, política, militar, entre outros domínios (*The Moscow Times*, 2002). Se quisermos mais um exemplo de como o conceito de *Novo Grande Jogo* está desadequado à realidade da Ásia Central, basta repararmos nas sinergias multilaterais, presentes, entre outros aspectos, na emergência de vários tratados e organizações, tais como o *Tashkent Collective Security Treaty* (1992), a *Central Asian Nuclear Weapons Free Zone* (1993), a *Central Asian Economic Community* (1994), ou o *Shanghai Forum* (2000) (Allison e Jonson, 2001).

A juntar aos argumentos já referidos, a questão da importância exacta do alegado *Novo Grande Jogo* deve também ser abordada. Por outro lado, o lugar que este ocupa nos assuntos políticos de cada estado deve, igualmente, ser examinado, no sentido de se procurar responder à pergunta que foi colocada há mais de meio século atrás: "Será a disputa pelo controlo da Ásia Central um assunto crucial no quadro da política mundial?" (Strausz-Hupé, 1942: 155). A resposta é não, se tiver-

mos em conta os interesses das principais potências mundiais da actualidade que, contrariamente aos impérios russo e britânico do século XIX, não vêem na região (apesar de toda a importância que esta tem) uma zona prioritária em termos de política externa. De facto, a Rússia de Yeltsin e, depois, de Putin tem, sobretudo, procurado o ‘caminho do ocidente’ no que respeita à sua política externa, concentrando-se na expansão da NATO e na defesa contra os mísseis balísticos (Harada, 1997). Por outro lado, tem sido argumentado que “a Ásia Central e Ocidental desempenha um papel secundário na política externa chinesa, já que esta não procura influência política ou económica directa” (Maass, 1999: 77). E, se bem que o potencial económico da Ásia Central seja relevante aos olhos de Pequim (aliás, tal como as questões de segurança ligadas ao Xinjiang), verificamos, outra vez, que os assuntos de política externa e de segurança mais importantes não estão localizados na Ásia Central. No que respeita ao tema da segurança, a questão de Taiwan absorve, quase por completo, a atenção da Pequim, enquanto, a nível energético, o potencial da Ásia Central é compensado pelos recursos existentes nos mares do sul da China e na Sibéria. Por fim, no caso dos Estados Unidos, importa referir que até que os contornos do 11 de Setembro se tornassem claros, a Ásia Central era, em termos de segurança, pouco mais do que um complemento na estratégia militar americana, tendo Washington canalizado a sua atenção sobretudo para oeste, concretamente para o Golfo Pérsico. Mesmo agora, o interesse americano na Ásia Central será, provavelmente, de curta duração.

### Breves Conclusões

É possível constatar que os actores, objectivos e métodos utilizados por um e outro jogo são de tal modo díspares que nos levam a questionar a real validade e aplicabilidade do conceito de *Novo Grande Jogo*. Em conclusão, apesar da relativa banalização em que o termo mergulhou, este não pode ser tido como verdade absoluta e ‘intocável’. Para quê insistir em recorrer a um conceito que, afinal, pouco ou nada tem que ver com o *Grande Jogo*? Por outro lado, como este artigo procurou demonstrar, o *Novo Grande Jogo* é tudo menos... ‘novo’. Nada possui de verdadeiramente inovador ou de único que possa, eventualmente justificar tal designação. Na verdade, a disputa pelos recursos energéticos não é uma característica ‘exclusiva’ da Ásia Central. A competição está, ao contrário, presente nos mais diversos quadrantes da economia mundial. E, por falar em competição, importa lembrar que nem mesmo esta se revela um ponto de convergência entre os dois jogos, já que, ao contrário do *Grande Jogo* original, o segundo não diaboliza a cooperação, antes a valoriza.

Guiadas pelo olhar prudente da geopolítica, as evidências históricas contribuem para desconstruir a falsa imagem que se foi estabelecendo em redor da noção de *Novo Grande Jogo*. Em bom rigor, é menor o que une os dois jogos do que aquilo que os separa.

### **Referências Bibliográficas**

#### **Monografias**

- Allison, Roy e Lena Jonson (2001). *Central Asian Security: The New International Context*. London & Washington D.C.: The Royal Institute of International Affairs & The Brookings Institution.
- Bryson, Shareen e Karl Meyer(1999). *Tournament of Shadows: The Great Game and the Race for Empire in Asia*. Washington D.C.: Counterpoint.
- Hoffman, Stanley (1978). *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*. New York: McGraw-Hill.
- Ingram, Edward (1979). *The beginning of the Great Game in Asia: 1828-1834*. Oxford: Clarendon Press.
- Jaffe, A. Myers e M. Brill Olcott (2000). *The Geopolitics of Caspian Energy, the Euro-Asian World: A Period of Transition*. London: MacMillan Press.
- Keohane, Robert e Joseph Nye (2001). *Power and Interdependence*. New York: Longman.
- Rashid, Ahmed (2000). *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*. New York: Tauris.
- Roy, Olivier (2000). *The New Central Asia*. New York: New York University Press.
- Strausz-Hupé, Robert (1942). *Geopolitics: The Struggle for Power*, New York: G.P. Putnam's Sons.

#### **Artigos/Revistas**

- Bahgat, Gawdat (2006). "Strategic Rivalry in the Caspian Sea", Prepared for delivery at the 2006 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 30<sup>th</sup>-September 3.

- Belton, Catherine (2006). “Caspian Great Game Back on” em *Moscow Times*, May 5.
- Blank, Stephen (1999). “Every shark east of Suez: great power interests, policies and tactics in Transcaspian energy wars” em *Central Asian Survey*, Vol. 18, No. 2.
- Edwards, Matthew (2003). “The New Great Game and the new great gamers: disciples of Kipling and Mackinder” em *Central Asian Survey*, 22 (1), March.
- Fromkin, David (1980). “Great Game in Asia” em *Foreign Affairs*, Vol 58, No 4, Spring.
- Gorst, Isabel (2006). “Struggle for Gas Intensifies” em *Petroleum Economist*, Vol. 73, No. 5, May.
- Harada, Chikahito (1997). “Russia and North-east Asia” em *Adelphi Paper 310*, Oxford: International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press.
- Hopkirk, Peter (2002). “The Great Game revisited?” em *Asian Affairs*, Vol 33, Part I.
- Huasheng, Zhao (2009). “Central Asian Geopolitics and China’s security” em *Strategic Analysis*, Routledge, Vol. 33, No. 4, July.
- Iseri, Emre (2009). “The US Grand Strategy and the Eurasian Heartland in the Twenty-First Century” em *Geopolitics*, 14: 1.
- Kelly, David (2000). “End of the Great Game: British intervention in Russia’s Southern Borderlands and the Soviet response” em *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 13, No. 4.
- Kenny J., Henry (2004). “China and the Competition for Oil and Gas in Asia” em *Asia Pacific Review*, Vol. 11, No. 2.
- Klare, Michael (2002). “Global Petro-politics: the Foreign Policy Implications of the Bush Administration’s Energy Plan” em *Current History*, March.
- Lansford, Tom (2002). “The Great Game renewed? US – Russian rivalry in the arms trade of South Asia” em *Security Dialogue*, vol. 33, no. 2, June.
- Maass, Citha (1999). “The Afghanistan conflict: external involvement” em *Central Asian Survey*, Vol. 18, No. 1.
- Morgan, Gerald (2001). “The Legend of the Great Game” em *Proceedings of the British Academy*, No. 111.

- \_\_\_\_\_ (1973). "Myth and reality in the Great Game" em *Asian Affairs*, vol. 60, February.
- Peyrouse, Sébastien (2009). "Central Asia's growing partnership with China" em *EU - Central Asia Monitoring Working paper*, No.4, October.
- Rumer, Boris (1993). "The Gathering Storm in Central Asia" em *Orbis*, Vol. 37, No. 1.
- Shams-Ud-Din (1997). "The New Great Game in Central Asia" em *International Studies*, Vol. 34, No. 3.
- Swanstrom, Niklas (2005). "China and Central Asia: a New Great Game or Traditional Vassal Relations?" em *Journal of Contemporary China*, 14(45), November.
- Torbakov, Igor (2007). "The West, Russia and China in Central Asia: What kind of game is being played in the region?" em *Transition Studies Review*, Volume 14, Number 1, May.
- Weitz, Richard (2006). "Averting a New Great Game in Central Asia" em *Washington Quarterly*, Vol.29, No.3, Summer.
- Worley, Waco (2006). "Building ties that bind? The role of Central Asia in Chinese oil security" em *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association*, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, March 22.
- Xu, Xiaojie (1999). "The oil and gas links between Central Asia and China: a geopolitical perspective" em *OPEC review*, March.
- Zhang, Weiwei e Xu Jin (2004-2005). "An Observation of Security Cooperation between China and the Central Asian Countries" em *International Strategic Studies*.

### **Recursos electrónicos (documentos e artigos)**

- Burles, Mark (1999). *Chinese Policy Toward Russia and the Central Asian Republics*, Prepared for the United States Air Force by RAND's Project Air Force, disponível em [www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/2007/MR1045.pdf](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2007/MR1045.pdf), data de acesso 20/9/2010.
- "China Pipeline terms agreed" em *The Moscow Times*", Reuters, 26 July 2002, disponível em [www.themoscowtimes.com/stories/2002/07/26/045.html](http://www.themoscowtimes.com/stories/2002/07/26/045.html), Data de acesso 3/8/2010.

Jackson, Alexander (2009). “China and Central Asia” em *Caucasian Review of International Affairs*, CU Issue 33, May 19, disponível em [http://cria-online.org/CU\\_-\\_file\\_-\\_article\\_-\\_sid\\_-\\_41.html](http://cria-online.org/CU_-_file_-_article_-_sid_-_41.html), data de acesso 22/07/2010.

Odom, William (1998). “The Caspian Sea littoral states: the object of a New Great Game?” em *Caspian Crossroads*, Vol 3, No 3, disponível em [www.ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/332.htm](http://www.ourworld.compuserve.com/homepages/usazerb/332.htm), data de acesso 30/07/2010.

Olic, Nelson (2004). “Geopolítica da Nova Ásia Central” em *Revista Pangea*, disponível online em [www.clubemundo.com.br/revistapangea/show\\_news.asp?n=246&ed=4](http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=246&ed=4), data de acesso 2/7/2010.

“World Fact Book” em *Central Intelligence Agency*, disponível online em [www.cia.gov](http://www.cia.gov), data de acesso 28/07/2010.



# Espaço e Território: As Terras e os Homens na Evolução das Dinâmicas Soberanistas

Victor Marques dos Santos

*Professor Associado com Agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa*

## Resumo

O debate actual sobre a importância do território acentua dois processos evolutivos articulados. O primeiro consiste na transferência de responsabilidades do aparelho político e institucional da decisão legitimada, para mecanismos legalizados mas não legitimados, de implementação abstracta, executiva, coerciva e técnica. O segundo consiste no alargamento da função defensiva da soberania, da fronteira geográfica, de expressão territorial, para a fronteira humana, de expressão individual.

A gestão integrada das fronteiras e a reconceptualização dos territórios e dos espaços, sugere que os Estados estão a adoptar políticas securitárias através do reconhecimento identitário selectivo e da atribuição diferenciada do estatuto de cidadania, alargando os espaços de exercício das suas competências para territórios que transcendem as fronteiras originais das soberanias, alterando as respectivas práticas e domínios tradicionais, e permitindo a revisão limitadora dos direitos e das liberdades.

A banalização estratégica da violência física e cultural promove a construção social de uma realidade legitimadora das acções securitárias, através da politização do risco, identificando a origem social da ameaça com indivíduos e grupos determinados. A observação sugere que as soluções adaptativas encontradas favorecem a gestão das conjunturas, em detrimento da identificação genética das problemáticas e da procura de eventuais soluções.

## Abstract

### Space and Territory: Land, Men and the Evolution of Sovereignty Dynamics

*The current debate over the importance of territory stresses the linkage between two evolutionary processes. The first one stems from the transfer of responsibility from the politically and institutionally legitimized decision making apparatus to the legalized – though not legitimized – mechanisms of abstract, technical and eventually coercive, executive implementation. The second one depicts the enlargement of the defensive sovereignty function, from the territorial expression of the geographic frontier to the individual expression of the humane frontier.*

*The integrated management of frontiers and the re-conceptualization of territories and spaces, suggests that states are devising new strategies and acquiring new instrumental dynamics to deal with both interdependence imperatives and the growing relevance of non-state actors (namely economic agents), through the adoption of securitizing policies such as the selective and differentiated granting of citizenship, the enlargement of the areas under their sovereign competences to territories far beyond their state frontiers, and by changing their traditional practices and domains, allowing for a limited revision of civil rights and liberties.*

*The strategic trivialization of physical and cultural violence promotes the construction of a social reality that legitimizes security, through the politicization of risk, by identifying the social origin of the threat and allocating it to specific individuals and groups. The evidence seems to suggest that while favouring situational management, those adaptive solutions fail to identify the genetic causes of the problem, or to allow for the search of eventual solutions.*

---

\* Texto elaborado a partir da comunicação apresentada ao V Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, Universidade de Aveiro, 4-6 de Março de 2010.



## Introdução

O debate sobre a importância do território, enquanto elemento constitutivo fundamental do Estado soberano, tem adquirido uma evidência acentuada entre as temáticas abordadas pela mais recente literatura internacionalista. No presente contexto de mudança transformacional acelerada, torna-se pertinente analisar este fenómeno de atenção crescentemente conferida às evoluções adaptativas da partilha dos espaços, por parte de politólogos e internacionalistas, tentando identificar algumas das causas que lhe estão subjacentes.

O interesse renovado pela análise das condições de formação e dos elementos constitutivos do Estado moderno, evidencia particular relevância nas agendas de investigação académicas. Esta atitude de abordagem científica parte da consideração de que a importância atribuída ao território constitui um facto de reconhecimento tácito e generalizado. Trata-se do princípio da territorialidade, um dos “pilares de Westphalia” (Zacher, 1992) identificado como característica intrínseca da “gramática soberanista” (Badie, 1999).

Essa mesma atitude parece derivar da percepção intelectualmente estimulante, da permanência do espaço, perante a complexidade processual evolutiva das dinâmicas do território (Santos, 2001). Tudo se passa como se, nestas décadas de transição milenar, uma dissonância cognitiva nos advertisse, com insistência crescente, para a imperatividade de reconceptualização do espaço a partir de significados, dimensões, interações, sinergias, modalidades relacionais e organizativas múltiplas, diferenciadas e articuladas com uma territorialidade perspectivada, até épocas muito recentes, como a constante analítica e estática, inerente e tacitamente associada ao princípio da soberania, e com uma correspondente partilha espacial do mundo, organizado na “grande sociedade de Estados”, anunciada por Grotius e consagrada desde Münster e Osnabrück.

As abordagens tradicionais centram-se, geralmente, no debate político sobre a organização interna do Estado, sobre as medidas de controlo exercido pelo poder político, sobre as lógicas de interação entre os seus elementos constitutivos e os outros sub-actores domésticos, retirando relevância analítica às formas como o próprio Estado se relaciona com cada um desses elementos, ou como estes se articulam com o ambiente externo e relacional onde o Estado se insere.

A realidade actual permite verificar, no entanto, que estas dimensões são essenciais à identificação dos processos de indução exógena da mudança e, neste sentido, à percepção cognitiva de uma evidência crucial, ou seja, do facto de que o Estado moderno não pode ser considerado como um simples dispositivo funcional burocrático, ou como um marcador analítico ao serviço do intelectual orgânico

sócio-culturalmente contextualizado. Com efeito, a imperatividade da gestão do presente e a garantida incerteza sobre a natureza dos riscos do futuro, tornam a compreensão dos processos evolutivos do Estado e do território, absolutamente decisivos para o exercício da liderança no sentido da gestão da mudança, transcendendo a noção de simples dado adquirido, eventualmente resultante da mera introspecção sobre a dinâmica daquele relacionamento inter-elementar.

Neste contexto, o Estado deverá ser essencialmente perspectivado como um poderoso espaço de produção simbólica e cultural estruturante, com as inerentes exigências de adaptação aos processos sociais evolutivos que determinam tendências e alterações das identidades e dos interesses, das percepções e das expectativas. Se, por um lado, os Estados adquirem expressão humana através de “comunidades imaginadas” (Anderson, 1991), por outro lado, não podem ignorar a existência física dos indivíduos que as compõem, e que radicam em áreas espaciais muito concretas, convertidas em territórios de geometria variável.

Nesta perspectiva, torna-se pertinente e oportuno analisarmos as actuais práticas de gestão espacial do Estado moderno, através das suas características, da verticalidade e da inclusão, no sentido de identificarmos as formas e as modalidades de exercício das atribuições e competências inerentes à soberania política, em termos de ajustamentos adaptativos às dinâmicas territoriais. O presente texto tenta explorar estas interrogações através de uma abordagem introdutória, enquadrando o processo de espacialização do Estado moderno no movimento mais vasto de constituição de grandes espaços regionais como resposta adaptativa às dinâmicas da globalização.

Estas dinâmicas permitem ao Estado moderno estabelecer, de forma sustentada, a articulação entre os homens e as terras, e dispor da vida dos que morrem ao seu serviço, exercendo a violência sobre territórios, frequentemente, muito distantes daqueles que os viram nascer. Actualmente, transcendendo a cartografia das fronteiras, dos limites e dos confins, mas acentuando, ao mesmo tempo, uma capacidade de produção simbólica geoculturalmente situada, o Estado interfere, também, com a vida, a liberdade e a segurança de outros homens, contrapondo aos movimentos migratórios dos seres humanos, um outro tipo de “migração”. A gestão integrada das fronteiras e a reconceptualização dos territórios e dos espaços, sugere que os Estados estão a adoptar políticas securitárias através do reconhecimento identitário selectivo e da atribuição diferenciada do estatuto de cidadania, alargando os espaços de exercício das suas competências para territórios que transcendem as fronteiras originais das soberanias, alterando as respectivas práticas e domínios tradicionais, e permitindo a revisão limitadora dos direitos e das liberdades.

A banalização estratégica da violência física e cultural promove a construção social de uma realidade legitimadora das ações securitárias, através da politização do risco, identificando a origem social da ameaça com indivíduos e grupos determinados. Trata-se de uma deslocação territorial e de uma realocização geográfica de processos técnicos, burocráticos, administrativos e funcionais, que se projectam na fragmentação das competências soberanas, paradoxalmente, partilhadas e exercidas, quer através da densificação espacial das fronteiras próprias e da criação de medidas, normas, espaços que configuram “Estados de excepção” política (Agamben, 2005), quer através do exercício daquelas competências delegadas, sobre fronteiras distantes do território original do Estado-nação.

### **A Soberania e a Lógica dos “Grandes Espaços”**

Entre as evidências do fenómeno globalizante, reconhecem-se os efeitos sociais e económicos da projecção de um neo-liberalismo que procura moldar a arquitectura do sistema financeiro e a estrutura das relações económicas e políticas internacionais. Como consequência destes processos, identificam-se, também, os efeitos de um passivo ambiental, ecológico e de segurança humana.

A articulação entre estes dois conjuntos de efeitos acentua diversas problemáticas, tais como as do acesso estratégico aos recursos escassos, determinando justificações étnicas, religiosas ou nacionalistas para o exercício da violência; o conflito entre conjuntos sociais politicamente organizados, cuja eliminação implicaria a análise objectiva das origens causais; a guerra e as situações pós-conflituais, convertidas em *drivers* das economias, e promovendo estrategicamente o *marketing* da violência banalizada; o terrorismo gerido em termos do binómio risco/opportunidade ou custo/ benefício; e a legitimação das políticas securitárias, nas quais radicam algumas das formas de violência alternativa, e das práticas de violação dos direitos humanos, civis e políticos, exercidas pelos Estados sobre os indivíduos.

Neste contexto, torna-se admissível reconhecer e argumentar que os processos de organização do espaço por parte do Estado moderno, têm como objectivo a implementação de estratégias de aquisição e exercício de novas competências funcionais, em espaços geográficos diferenciados, que não se situam apenas dentro dos seus territórios. A sua finalidade é a gestão dos significados simbólicos da soberania, conjugados com os imperativos ambientais decorrentes de interdependências diversificadas e das exigências impostas pelas novas modalidades relacionais, designadamente, dos fluxos migratórios, das capacidades de acção de agentes económicos e dos efeitos das interacções e das sinergias verificadas entre movimentos e redes sociais transnacionais.

Finalmente, estes objectivos deverão convergir, em termos de conciliação, com a deriva securitária das políticas, através de lógicas de articulação processual induzidas e tendencialmente justificadas pelo carácter vago das novas ameaças, cuja identificação e percepção cognitiva se integram numa engenharia de construção social da realidade, que identifica a origem do perigo potencial e da ameaça com indivíduos integrados em “grupos de risco”. A relação dialéctica entre a geografia e a soberania, entre as terras e os homens, desenvolve-se, assim, através de uma perspectiva espacial datada e situada, que subordina a percepção conjuntural dos territórios e a correspondente valorização, à sua funcionalidade estratégica, utilitária e instrumental, ignorando as dinâmicas espaço-temporais, sociais, humanas e culturais, aceleradas pelo fenómeno da mudança transformacional a que convençionámos chamar globalização.

Espaço e território tornam-se, assim, elementos de valor determinante, mas evolutivo e diferenciado, seja pela sua localização e posição geoestratégica relativa, seja porque a sua posse permite o acesso a recursos considerados essenciais para a viabilização económica e social do grupo em termos de projecto, seja ainda pelo simbolismo decorrente da articulação que se estabelece entre o homem e a sua terra, em momentos definidores de uma anterioridade histórica e social, culturalmente assumida e simbolicamente reproduzida, de forma sustentada. Trata-se da pátria, do solo, do terreno ou do chão, da terra onde os antepassados derramaram o sangue e que eles herdaram, da terra pela qual os seus ancestrais deram a vida e cuja memória histórica será regularmente revisitada e integrada em estratégias revivalistas, através de celebrações e de rituais simbólicos, de legitimação política e de justificação das acções de defesa contra o “outro”, enquanto ameaça concreta ou perigo potencial.

A partilha dos territórios e a organização geográfica dos espaços têm evoluído ao longo do tempo, a par da complexificação dos processos de interacção social e de desenvolvimento tecnológico. A conveniência da organização institucionalizada das relações torna-se gradualmente evidente, adquirindo expressão num Direito Internacional ou numa constelação de organizações internacionais que, entre outros, se tornam elementos de ordem da sociedade internacional e dos sistemas e regimes internacionais, atenuando a “desordem internacional” (Badie, 1996) e contribuindo para uma anarquia “ordenada” (Kegley Jr. e Wittkopf, 2004: 11 e 142), “madura” ou “mitigada” (Buzan, Jones e Little, 1993; Buzan, 1983; 1991: 31-35; Santos, 1993, 2001, 2009).

Num primeiro momento, a coerência lógica do movimento tendencial no sentido da formação de “grandes espaços” (Moreira, 1962, 2002: 87 e *passim*) evidencia-se através de formas diversificadas que constituem tentativas de reprodução es-

pacial alargada, do modelo de Estado moderno de tipo ocidental. Os processos do regionalismo, da governação e da integração apresentam-se como formas alternativas a esse objectivo de reprodução espacial alargada, como tentativas de gestão da soberania de expressão territorial, perante o reconhecimento do fenómeno da mudança sistémica transformacional a que chamamos globalização. Neste sentido, aqueles processos representam estágios evolutivos, transitórios e intermédios, entre uma sociedade industrializada em processo de obsolescência acelerada, e uma sociedade da informação, do conhecimento e da comunicação tendencialmente globalizada, numa dinâmica reveladora de novas lógicas, formas e relações de coerência entre o homem e o espaço, entre o grupo e o território. Verifica-se, neste contexto, o protagonismo gradual de uma sociedade civil transnacionalizada e consciencializada para a identificação de novas problemáticas comuns, evidenciando a imperatividade das soluções globais e a conseqüente exigência de gestão integrada das interdependências crescentes e inevitáveis.

As abordagens analíticas produzem perspectivas e conclusões diferenciadas sobre estes fenómenos. Com efeito, alguns autores consideram o regionalismo, a governação e a integração como dinâmicas facilitadoras e como evoluções precursoras, ou mesmo integradas, no próprio processo de globalização, enquanto outros consideram esses mesmos fenómenos como dinâmicas tendencialmente restritivas daquele processo e como manifestações estratégicas de um proteccionismo colectivo, cuja coerência lógica encontra a sua origem e identifica o seu objectivo, numa tentativa de resposta concertada aos efeitos negativos dos processos da mudança transformacional.

Também para alguns observadores, e relativamente ao chamado “novo regionalismo”, desde as suas versões mais atenuadas (*soft*), até às formas mais elaboradas de “integração profunda” ou de “regionalismo profundo” (*deep*) (Telò, 2001<sup>a</sup>: 90, *passim*), os processos inserem-se e desenvolvem-se numa “estratégia de defesa ou de protecção dos interesses de grupos de actores interdependentes espacialmente localizados” enquanto que, para outros, são considerados como uma “estratégia de participação activa e conseqüente no processo globalizante” (Santos, 2002: 224). Certos autores argumentam ainda que “a liberalização do comércio e do investimento no mundo deve muito da sua dinâmica nas décadas anteriores, aos acordos regionais de comércio que encerrarão o processo de liberalização. Este conflito entre regionalização e globalização é elogiado ou criticado por promover ou dificultar aquilo que os autores vêem como a fase final do processo de globalização” (Soete, 2001: 249).

O que parece ser comum a todas as perspectivas, é o facto de o elemento territorial ser considerado como um factor decisivo, eventualmente, determinante da identidade sócio-cultural, económica, política e estratégica das comunidades hu-

manas politicamente organizadas. O espaço revela-se, assim, como a constante analítica, e a espacialidade, torna-se a referência tácita e a variável independente em relação à dinâmica evolutiva de uma geografia política subordinada à geometria territorial, e em flagrante contraste e contradição com a geografia humana.

Neste contexto, o regionalismo evidencia-se como um fenómeno de organização do espaço e, consequentemente, de reorganização das relações, das interações entre capacidades estruturantes diferenciadas. Por um lado, regista-se a tendência natural de evolução sistémica caracterizada pela activação de mecanismos de adaptação evolutiva, e logo, pelo aumento das capacidades homeostáticas do sistema e dos actores que o integram. Por outro lado, entre as causas que estiveram na génese do processo e que determinaram a sua dinâmica própria, evidencia-se actualmente como factor principal, o desafio maior, que é o da globalização e das problemáticas inerentes, designadamente, a resolução pacífica de conflitos, a segurança e a luta contra o fenómeno do terrorismo global. O regionalismo, a densificação institucional e a inovação constituem, também, neste plano, tentativas de resposta adaptativa a uma inevitável e imperativa gestão da mudança.

Com efeito, a densificação institucional evolutiva, característica do regionalismo, sugere a coexistência interactiva e sinérgica de padrões de relacionamento entre Estados e actores transnacionais, entre diferentes níveis de autoridade, áreas de competência, comunidades de responsabilidade, sectores e regiões autónomas, em vários contextos locais, regionais e globais. Estes desenvolvimentos conferem expressão operacional, prática e efectiva aos conceitos de subsidiariedade, de políticas públicas transgovernamentais, de “domínio público internacional” e de “desdobramento funcional”, (Santos, 2001: 339-362) recentemente reunidos sob o conceito de “governança”, ao mesmo tempo que as estruturas de uma territorialidade fragmentada evoluem em planos não territoriais e globalizados (Ruggie, 1989).

Porém, tal como refere Bertrand Badie, “o neo-regionalismo não é [já] o resultado de uma negociação [entre Estados], impõe-se como efeito de composição entre actores cada vez mais numerosos e variados, que reivindicam com êxito, o seu direito de agir na cena internacional e de participar na remodelação da mesma” (Badie, 1999: 191). E, neste contexto, prossegue o mesmo autor, “nutrindo-se de dinâmicas económicas e sociais, inventando regras novas no quotidiano, [o neo-regionalismo] não corresponde *a priori* a nenhum modelo predeterminado de cidade e não visa a constituição de nenhuma forma particular de sistema político. Esta singularidade dispensou-o de definir uma comunidade política que seria o seu substrato, e de afirmar a necessidade de abolir as formas institucionais estatais que o precediam” (Badie, 1999: 192).

Parece ser neste plano, que se reconhece o papel determinante do Estado soberano e da necessidade da sua “reintrodução” nos processos regulatórios (Evans *et al.*, 1985). Consciente das suas limitações e das exigências de adaptação participativa ao “mundo da responsabilidade e da eficácia”, o próprio Estado adquire novas dinâmicas de intervenção funcional, promovendo acções decisivas em termos de um desenvolvimento processual sustentado, cuja urgência é actualmente evidenciada pelos efeitos da crise financeira internacional sobre a economia globalizada. Estes factos “[r]emetem os Estados para o cumprimento de funções mais técnicas e empresariais, do que realmente políticas; levam-nos mais ou menos a jogar contra os seus valores, diminuindo a mobilização cívica a favor da coordenação de funções económicas e de uma espécie de co-gestão com as empresas” (Badie, 1999: 193 e n.s 24 e 25).

Neste contexto, a fase neo-regionalista actual do processo globalizante, evidencia-se como “fragmentado a nível regional e a nível de desenvolvimento” (Soete, 2000: 249). O reconhecimento desta realidade revela o “paradoxo aparente mais absoluto da mundialização”, ou seja, a superação do limite em que o Estado-nação “se torna o actor da transcendência do seu próprio território, para responder a objectivos de crescimento e de desenvolvimento económico (...). O Estado redefine o seu perímetro de acção já não em função do seu perímetro geográfico normativizado, mas em função de uma geometria evolutiva apta a responder às estratégias de realocização das empresas internacionais” (Fouquet, Lemâitre, 1997: 174-176), bem como às estratégias e às dinâmicas de intervenção política de uma sociedade civil progressivamente globalizada.

Através da “reintrodução do Estado”, enquanto “factor de regulação dos processos globalizantes, corrigindo os défices de governação sectorial, aprofundando as interdependências” (Santos, 2002: 225), o novo regionalismo evidencia uma articulação operacional efectiva com o conceito de governação, podendo ser considerado como um “pilar potencial da nova arquitectura da governação mundial” (Telò, 2000; Anwar, 2000; Brown, 1995).

### **Soberania, Território, Terrorismo e Securitização**

Mas as problemáticas do espaço e do território em tempos de globalização, transcendem, com toda a evidência, as áreas do político, do económico e da soberania, considerada nas suas tradicionais competências e atributos, bem como as problemáticas do desenvolvimento humano, dos ritmos diferenciados de crescimento das economias, dos efeitos da inovação tecnológica aplicada, do acesso à informação e da evolução do conhecimento que, progressivamente, se transforma, de factor de poder, em factor de mudança.

Por outro lado, a tendência da evolução territorial para os “grandes espaços” não significa, necessariamente, um recuo em relação às tradicionais características de domínio estatal dos espaços convertidos em territórios, inerentes aos princípios Vestefalianos da soberania e da territorialidade, designadamente, através da verticalidade e da inclusão. Porém, num mundo tendencialmente globalizado, a verticalidade, evidenciada na hierarquização do exercício do poder político, e a inclusão, derivada da capacidade soberana de atribuição estatutária da cidadania, com todos os direitos e deveres inerentes e, por consequência, da observância da referida “gramática soberanista”, adquirem novas dimensões e expressões operacionais. Com efeito, as novas conceptualizações permitem questionar a própria noção de soberania, perante as novas dinâmicas espaço-temporais, os fluxos relacionais interactivos e as referidas capacidades de exercício de influência, por parte dos novos actores, entre eles, das organizações terroristas e das organizações criminosas transnacionais.

Neste sentido, as alterações provocadas pela mudança globalizante enfraquecem a capacidade explicativa da teoria da soberania, evidenciando na percepção e na consciência dos indivíduos e das sociedades, o desajustamento entre as novas realidades que o Estado enfrenta e tem de gerir, e a “imagem simplificada do mundo, sobre a qual, a própria teoria da soberania foi construída” (Camilleri e Falk, 1992: 172). Talvez uma das admissões mais explícitas sobre a desvalorização operatória do conceito de soberania (Krasner, 1995: 115-151; Zacher, 1992; Santos, 2002: 71-92), como inequívoco e “verdadeiro sinal do tempo presente”, seja a de que “a centenária doutrina da soberania absoluta não faz sentido hoje, e nunca foi na prática, tão absoluta como preconizava a doutrina” (Heisburg, *apud* Kegley Jr. e Wittkopf, 1995: 149)

Neste contexto, verticalidade e inclusão adquirem novo sentido e novos contornos dinâmicos e evolutivos. Alteram os seus significados perante a articulação que se estabelece entre soberania, espaço, território, defesa e segurança, num ambiente em que a ameaça terrorista parece constituir um dos factores homogeneizantes mais evidentes da globalização. Nesta perspectiva, o fenómeno terrorista actua sobre os processos de percepção e consciencialização das populações em relação a uma realidade social estrategicamente construída, bem como sobre os processos de identificação, de decisão e de acção por parte dos Estados, perante a articulação intrínseca entre o local, o nacional e o regional. Esta articulação concretiza-se na transnacionalização dos relacionamentos, nas migrações, nos movimentos transnacionais coordenados, nas redes sociais informais do ciberespaço, bem como nas consequentes respostas em termos de políticas públicas transgovernamentais e de estratégias internacionalmente coordenadas, num esforço permanente de regulação de uma governação tendencialmente globalizada.

O carácter vago, omnipresente e global das novas ameaças, retira operacionalidade ao conteúdo tradicional do conceito de território, enquanto elemento constitutivo do Estado, como espaço limitado, controlado e de domínio exclusivo, cuja preservação e defesa correspondem a uma atribuição tradicionalmente exclusiva da soberania, e cujo dever de defesa significa, também, uma competência inalienável decorrente do princípio soberano da territorialidade.

Quando, na guerra, se identifica o terrorismo – e não um Estado territorialmente definido e limitado por fronteiras físicas e políticas – como sendo o inimigo, o espaço de exercício potencial da violência torna-se global, e a fronteira onde a soberania se defende e confronta o inimigo, deixa de ser um limite de expressão territorial na geografia do espaço, para se tornar um limite de expressão física, potencialmente corporizada em cada indivíduo e extensiva ao grupo social que o integra. Com efeito, a expressão da violência adquire uma dimensão de totalidade, de globalidade, verificando-se uma transferência de objectivo do respectivo exercício, que passa a ser o limite físico, corpóreo, individualizado, potencialmente, de toda a pessoa humana identificada como “o outro”, ou como “os outros”.

Esta mudança radical do paradigma do espaço enquanto território que permitia exprimir na quadrícula geográfica a política soberanista dos Estados, para o paradigma do actor individual ou do grupo social, conferindo-lhe proeminência crítica no plano das relações internacionais, fundamenta a lógica de inevitabilidade justificadora de uma biopolítica reactiva, que confere sentido à banalização quotidiana, omnidimensional e omnidireccional da violência descrita por Hannah Arendt, num “mundo da vida Husserliano”. Não porque a violência tenha perdido a sua articulação intrínseca com o Estado de guerra, mas porque o Estado de guerra se alargou ao colectivo social, particularmente à sociedade civil, verificando-se em permanência e na sua dimensão globalizante, transformando a excepcionalidade do conflito violento na normalidade da vida quotidiana e da ordem social legitimando, por consequência, a normatização formalizada dessa excepcionalidade com efeitos consequentes na vida das sociedades, das populações, dos indivíduos e dos respectivos direitos.

Assiste-se, pois, ao exercício de uma violência legalizada, de carácter preventivo, implementada através de mecanismos institucionalizados, com capacidade de vigilância e poderes de implementação coactiva e eminentemente intrusiva, na medida em que transcende a restrição à liberdade de movimentos, adquirindo expressão no plano da privacidade e da intimidade individuais, induzindo cada indivíduo a ser o primeiro vigilante de si próprio, do seu próximo, do seu grupo social e de toda a sociedade, numa concepção pós-Orwelliana, em que as *little sisters* substituem o *big brother* (Castells, 1997: 299 e segs.).

A politização do risco subjectivo processa-se a partir da construção discursiva da insegurança, ou seja, da percepção cognitiva construída sobre uma ameaça vaga, indefinida, mas demonstrada através perigo objectivo concretizado nos efeitos das acções terroristas, ao qual se segue um processo de despolitização burocratizante e administrativa, que dilui a responsabilidade dos decisores, transformando as decisões em procedimentos técnicos e executórios de implementação das acções. A responsabilização transfere-se, assim, do decisor, para o executante, e as exigências de decisão política legitimada, são superadas pela exigência de uma execução técnica, especializada, correcta e efectiva.

Neste sentido, a despolitização dos processos e aparelhos decisórios, verifica-se através da elaboração de normas, regulamentos e procedimentos que adquirem expressões diversificadas. A respectiva implementação e execução convergem nas restrições aleatórias e generalizadas aos direitos, liberdades e garantias dos indivíduos, adquirindo expressão, designadamente, quanto à movimentação, fixação e estabelecimento de residência, bem como à privacidade e à intimidade, sendo a intrusão física através de *full body scanners* e da prática do *strip search* e do *body cavity search*, a mais recente demonstração dos efeitos da inovação tecnológica aplicada ao serviço de uma biopolítica Foucauldiana, legalizada e formalmente assumida (Pereira, 2010).

A inclusão determina, agora, a lógica da exclusão que adquire, assim, fundamentos justificativos em termos da protecção dos incluídos, ao excluir do estatuto de cidadania todos “os outros” que as narrativas dos decisores soberanos identificarem estrategicamente, como grupos de risco, ou seja, os potenciais perpetradores, que configuram a ameaça e que representam um perigo potencial. A verticalidade democraticamente legitimada, mas não assumida na área de decisão hierarquicamente superior é substituída por uma horizontalidade despolitizada, funcionalizada, abstracta, anónima, despersonalizada, traduzida na implementação consequente dos procedimentos administrativos e na execução de uma burocracia proliferante de agências, institutos, comités, gabinetes, células e outras entidades de nomeação directa ou indirecta, porque de carácter funcional e eminentemente técnico.

A área de segurança fundamental da sociedade alargou-se e transcende agora o espaço da área territorial da soberania a defender. Os limites do exercício das competências soberanas de segurança deixaram de coincidir com a fronteira do território e com a população do Estado. As “comunidades de segurança” (Adler, 2005) que transcendem o significado das alianças e das coligações de carácter político-diplomático e estratégico-militar deixaram de coincidir com os cenários de acção concreta, originalmente previstos. A noção de *out-of-area* significa a superação do espaço próprio dessas “comunidades de prática”, bem como as percepções cognitivas dos indivíduos e das sociedades directamente envolvidas.

A expressão territorial da fronteira tradicional que definia os limites espaciais da verticalidade hierarquizada do exercício do poder político, e da inclusão individual dos cidadãos por contraste com os estrangeiros, independentemente do seu estatuto, altera a sua natureza de linha defensiva da área política, diplomática, estratégica e militar, para se tornar numa linha de exclusão do “outro”, e numa área de prevenção anti-crime, de exercício de competências policiais, assente na legalidade e na legitimidade soberana da imposição de uma ordem jurídica, através de mecanismos institucionais. A respectiva implementação processa-se através da aplicação de métodos e sistemas biométricos de identificação e de outras tecnologias de vigilância sofisticadas, por agências transgovernamentais, adquirindo dimensão geográfica e expressão territorial, através da densificação institucional e do espesamento das áreas de fronteira, tanto no interior dos Estados, como na sua extensão alargada às fronteiras mais longínquas dos Estados de trânsito. Ao mesmo tempo, verifica-se um fenómeno de exportação normativa, de participação directa e de colaboração nos planos procedimentais e de modalidades de acção, induzindo a convergência de perspectivas, atitudes e comportamentos, bem como de objectivos e expectativas, decorrentes da socialização e dos processos de aprendizagem inter e intra-institucionais, frequentemente consagradas em acordos internacionais.

Neste contexto, o processo de definição do perímetro de actuação do Estado e de projecção das suas capacidades, enquanto entidade regulatória por excelência, num contexto de interdependências crescentes e de gestão imperativamente integrada, será determinado, em permanência, pela evolução das identidades, pela identificação e localização das problemáticas, pela percepção evolutiva dos interesses, pela dinâmica dos relacionamentos com um “outro” socialmente construído e estrategicamente assinalado.

Trata-se de uma deriva que parece recomendar a revisão profunda dos conceitos e das perspectivas, perante o acesso crescente das populações à informação e ao conhecimento, resultando em capacidades acrescidas de participação activa dos indivíduos nos processos decisórios, de cujas consequências, serão eles, sempre e em última análise, os verdadeiros destinatários.

### **Considerações Finais**

Os mais remotos testemunhos civilizacionais consideram o território como o factor determinante do desenvolvimento diversificado das culturas e da alternância dialéctica entre a “dificuldade da excelência” e o “estímulo das provações”, indutora da síntese genética das civilizações (Toynbee, 1978: 156-177; Durand, Lévy e

Retaillé, 1992). O território, ou a geografia, e a cultura, constituem, por sua vez, dois dos elementos fundamentais das manifestações diferenciadas do *poder*, enquanto relação entre vontades (Almeida, 1990: 87, 249 e 250).

Parece ser, de facto, a evolução do fenómeno político e do significado do poder político do Estado soberano, bem como as problemáticas relacionadas com a sua manutenção e acrescentamento, que permitem interpretar e compreender a “tendência para a formação de grandes espaços” (Moreira, 1962; 2002: 87) que adquire expressão numa territorialidade evolutiva. Os critérios integracionistas actuais demonstram, também, o carácter processual do fenómeno de decomposição/recomposição dos territórios perante a constante geográfica dos espaços, e da fragmentação do consolidado e resistente princípio da territorialidade, apesar das modalidades e do carácter da partilha do poder político em questão.

Neste sentido, a diversidade e a dinâmica dos arranjos territoriais, sempre efectuados segundo critérios de organização racionalizada, de algum modo, funcional e, até agora, sempre subordinadas a lógicas de partilha e de enquadramento político e estratégico, sugerem que o território continua, também ele, a ser “uma construção” evolutiva e, ao mesmo tempo, um “instrumento de acção política” inerente ao Estado e à soberania, que articula o domínio exercido sobre um espaço restrito convertido em território, com a afectação dos seus súbditos à respectiva defesa, estimulando um sentimento de pertença e exercendo o controlo sobre a população. Parece ser nesta instância que a funcionalidade mediadora do político se revela com toda a evidência, conferindo algum sentido ao princípio da territorialidade.

A “desordem territorial” parece derivar, pois, da dialéctica entre, por um lado, o recrudescimento dos particularismos, das solidariedades neo-comunitaristas e das lealdades alternativas, enquanto efeitos incontornáveis do fenómeno da globalização e, por outro lado, a permanência e a resistência de modelos de enquadramento político estatal em processo acelerado de obsolescência, na sua versão de correspondência idealizada entre um espaço territorialmente limitado, e uma realidade social evolutiva, que se pretende nacional. Verifica-se, no entanto, e com elevada frequência, que esta “comunidade imaginada” descrita por Benedict Anderson, constitui o produto da percepção cognitiva derivada de uma engenharia sócio-psicológica que estabelece a interacção sinérgica entre o afectivo, o simbólico e a realidade socialmente construída, datada e territorialmente situada, e estrategicamente promovida pelo político, através do recurso frequente a processos violentos, de coacção, de inclusão e exclusão vertical e hierarquizada, reveladora de gradualismos e de temporalidades muito diferenciadas em termos de integração sociológica e cultural.

Perante a inadequação progressiva das instituições, esta engenharia social das identidades forçadas e forçadas, das fidelidades obrigatórias, das pertenças programadas, das lealdades múltiplas, justapostas e das obediências desprovidas de um sentido que não seja o da defesa contra a ameaça, o medo e a necessidade de assegurar a própria sobrevivência, continuam a integrar as estratégias de projecto de elites transnacionalmente solidarizadas, de legitimidade questionável, mas detentoras do poder necessário à concretização de interesses próprios.

Em termos de reorganização espacial verifica-se, pois, a permanência incontornável do Estado, por um lado, enquanto entidade de enquadramento político regulatório das sociedades. Mas, por outro lado, enquanto facilitador inequívoco e colaborador eventual das acções dos agentes e grupos de pressão, na moldagem da arquitectura dos sistemas económicos e financeiros, à escala global.

Em nome de estratégias securitárias, o Estado não poderá, no entanto, ignorar as afirmações identitárias, os particularismos culturais, étnicos ou religiosos, nem as coerências geoeconómicas de expressão geográfica diferenciada, segundo territorialidades múltiplas e variáveis, entre o regionalismo e a subsidiariedade, entre o neo-comunitarismo e as poliarquias, “hegemonias doces”, “opressões afáveis” ou “deliciosos despotismos” (Ramonet, 2000) apoiadas num multilateralismo simbólico, de “anarquias maduras” confundidas com ordem mundial, ou de “democracias de baixa intensidade” (Robinson, 1996) disfarçadas de economias emergentes. Mas todos estes equilíbrios frágeis têm assentado, até agora, nos princípios dessa forma de “hipocrisia organizada” (Krasner, 1999) a que chamamos soberania, e do seu corolário, a territorialidade, progressivamente ameaçados pela globalização das problemáticas inerentes, designadamente, as que decorrem dos efeitos da projecção neo-liberal dos comportamentos dos agentes económicos, e as que se reflectem no alcance globalizado do terrorismo internacional, implicando estratégias securitárias por parte dos Estados.

A viabilidade da gestão integrada das interdependências passa, necessariamente, pela conciliação de soluções para estas problemáticas. Este é o desafio da complexidade crescente que o Estado enfrenta, no contexto da mudança transformacional globalizante. Com efeito, se é certo “que a crise da territorialidade não marca o fim dos Estados”, verifica-se, também, que “ela põe em causa o seu funcionamento, afecta a sua lógica, lesa a sua capacidade” (Badie, 1996: 238-9). Se o “fim dos territórios” não significa a “abolição dos espaços”, “o desaparecimento das fronteiras” (Badie, 1996: 297; Defarges, 1993), nem o “fim da geografia”, anunciado por Richard O’Brian, em 1992, e questionado por J. Michael Greig, dez anos mais tarde, será admissível concluir, no entanto, que a construção das lógicas políticas se desdobra em processos de reavaliação permanente dos espaços e dos territórios, perante a dinâmica evolutiva da identificação dos interesses e dos objectivos, bem como das capacidades e das estratégias.

Aí se originam, a par da multiplicação das fronteiras e da diversidade da sua natureza, a variação dos conteúdos operacionais do conceito de limite e da noção de distância, a diferenciação entre temporalidades simultâneas e justapostas, cedendo perante o fenómeno das pertenças múltiplas e das lealdades informais, decorrentes de uma sensibilidade recíproca às problemáticas comuns, globalizantes, e apenas aparentemente alheias, apesar das estratégias discursivas do político e das narrativas mediáticas de dimensão paroquialmente adaptada. Essa sensibilidade é adquirida e potenciada pela intensificação dos contactos e dos relacionamentos interpessoais e inter-grupais, que permitem considerar a anunciada “vingança da geografia” (Kaplan, 2009), acentuando a permanência e a importância do território como factor determinante das dinâmicas do espaço político, designadamente no plano das estratégias securitárias, perante a ameaça do terrorismo internacional (Elden, 2007, 2009; Ankersen, 2007).

As concessões aos critérios etnicistas, religiosos, nacionalistas e às lógicas alternativas, não poderão ignorar, nesta perspectiva, que o princípio da integridade territorial, enquanto referência exclusiva e universalizada de domínio e de mediação entre as soberanias e os seus súbditos, é claramente incompatível com o princípio que reconhece aos indivíduos e aos povos, o direito de disporem de si próprios, de se deslocarem no espaço, de se fixarem e criarem raízes onde a vida os levar e, com frequência crescente, onde a sobrevivência se tornar possível.

A pluralidade multiforme da geografia humana e as correspondentes tentativas de regulação, ordenamento e recomposição, tal como a mobilidade crescente das pessoas e das ideias, revelam-se como fenómenos de efeitos irreversíveis. Processam-se segundo critérios que transcendem a exclusividade do político; constituem problemáticas incontornáveis do processo de globalização; demonstram a coexistência interactiva de gramáticas geoculturais diferenciadas, cuja expressão identitária não se deverá confundir com a projecção espacial de um domínio político.

Num contexto de mudança globalizante estes fenómenos exigem, de forma inequívoca e inevitável, modalidades inovadoras de reconciliação entre as terras e os homens. Mas apesar disso, o discurso político continua a definir limites, a estabelecer fronteiras, a erguer muralhas entre nós e “os outros” (Foucher, 2007: 1986). Como se as considerássemos intransponíveis, impermeáveis aos fluxos das ideias, dos sentimentos, das emoções e dos afectos, da informação e do conhecimento, dos indivíduos e das nações, tentando esquecer o seu significado testemunhal de visões políticas tragicamente limitadas, e a sua expressão de homenagem simbólica e monumental à ignorância da História.

### Referências Bibliográficas

- Adler, Emanuel (2005). *Communitarian International Relations. The Epistemic Foundations of International Relations*. London: Routledge.
- Agamben, Giorgio (2005). *State of Exception*. Chicago: Chicago University Press.
- Almeida, Políbio Valente de (1990). *Do Poder do Pequeno Estado. Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*. Lisboa: ISCSP-UTL.
- Anderson, Benedict (1991). *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, revised edition. London and New York: Verso.
- Ankersen, Christopher e Michael O'Leary, eds. (2007). *Understanding Global Terror*. Cambridge: Polity Press.
- Anwar, Dewi Fortuna (2000). "The Role of Regionalism in the Regulation of Globalization. Lessons from the Asian Crisis and the Asean Experience". Resumo de comunicação apresentado à XX Conferência Internacional de Lisboa, *Multilateralism in the Twenty-first Century*, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 14 -15 de Dezembro de 2000.
- Badie, Bertrand (1996). *O Fim dos Territórios. Ensaio sobre a Desordem Internacional e sobre a Utilidade Social do Respeito*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Badie, Bertrand (1999). *Um Mundo sem Soberania. Os Estados entre o Artificio e a Responsabilidade*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Brown, Robin (1995). "Globalization and the End of the National Project", in John Macmillan e Andrew Linklater, eds., *Boundaries in Question: New Directions in International Relations*. London: Pinter Publishers.
- Buzan, Barry (1983). *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies*, 2nd ed. Brighton: Wheatsheaf.
- Buzan, Barry (1991). "Is International Security Possible?" in Ken Booth, ed., *New Thinking about Strategy and International Security*. London: HarperCollins, pp. 31-55.
- Buzan, Barry (1993). Jones, Charles, Little, Richard. *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York: Columbia University Press.
- Camilleri, J. A. e J. Falk (1992). *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. London: Edward Elgar Publishing.

- Camilleri, J. A. e J. Falk (1993). "Écologie et Crise de la Souveraineté Nationale", in *Écologie Politique*, n.º 8. Paris.
- Castells, Manuel (1997). *The Information Age: Economy, Society and Culture*, vol. II, *The Power of Identity*. Malden: Blackwell.
- Czempiel, Ernst-Otto e James N. Rosenau, Eds (1989). *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to the World Politics for the 1990's*. Lexington: Lexington Books.
- Defarges, Philippe Moreau (1993). *La Mondialisation. Vers La Fin des Frontières?*. Paris: IFRI / Dunod.
- Durand, Marie-Françoise, Jacques Levy e Denis Retaillé (1992). *Le Monde: Espaces et Systèmes*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz.
- Elden, Stuart (2007). "Terror and Territory", in *Antipode*, vol. 39, n.º 5, November 2007, pp. 821-845. Durham: Durham University, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.2007.00554.x/pdf>, consultado em 18 de Fevereiro de 2010.
- Elden, Stuart (2009). *Terror and Territory: The Spatial Extent of Sovereignty*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Evans, Peter B. et al. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucher, Michel (1986). *L'Invention des Frontières*. Paris: Fondation pour les Études de Défense Nationale.
- Foucher, Michel (2007). *L'Obsession des Frontières*. Paris: Perrin.
- Fouquet, Annie e Frédéric Lemaitre, Eds. (1997). *Démystifier La Mondialisation de l'Économie*. Paris: Les Éditions d'Organisation.
- Greig, J. Michael (2002). "The End of Geography? Globalization, Communications and Culture in the International System", in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 46, n.º 2.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaplan, Robert D. (2009). "The Revenge of Geography", in *Foreign Policy*, May-June, disponível em [www.foreignpolicy.com/cms/story/cms.php?story\\_id=4862](http://www.foreignpolicy.com/cms/story/cms.php?story_id=4862).

- Kegley, Charles W. e Eugene Wittkopf. (1995). *World Politics. Trend and Transformation*, 5<sup>th</sup>. ed. New York: St. Martin's Press.
- Kegley, Charles W. e Eugene Wittkopf (2004). *World Politics. Trend and Transformation*, 9<sup>th</sup> ed. Belmont: Wadsworth / Thompson Learning.
- Krasner, Stephen D. (1995). "Compromising Westphalia", in *International Security*, vol. 20, n.º 3. Cambridge: Harvard University, Center for Science and International Affairs.
- Krasner, Stephen D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Laidi, Zaki (1992). *L'Ordre Mondial Relâché. Sens et Puissance Après la Guerre Froide*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques / Berg.
- MacMillan, John, Andrew Linklater, eds. (1995). *Boundaries in Question. New Directions in International Relations*. London: Pinter Publishers.
- Marchueta, Maria Regina (2002). *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*. Lisboa: Cosmos / Instituto da Defesa Nacional.
- Mathews, Jessica (1997). "Power Shift", in *Foreign Affairs*, vol. 76, n.º 1, New York: Council of Foreign Affairs Inc.
- Mittelman, James H. (2000). *The Globalization Syndrome. Transformation and Resistance*. Princeton: Princeton University Press.
- Moreira, Adriano (1963). "Os Grandes Espaços", separata do *Boletim da Sociedade de Geografia*, 31.º Série, n.ºs 1/6, Jan/Jul.
- Moreira, Adriano (1979). "Poder Funcional, Poder Errático", in *Nação e Defesa*, n.º 12. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Moreira, Adriano (1991). "O Poder e a Soberania", in *Nação e Defesa*, n.º 57. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Moreira, Adriano (1992). "A Lei da Complexidade Crescente na Vida Internacional", in *Comentários*, 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Instituto de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Moreira, Adriano (1992). "A Nova Ordem Internacional", I 'Soberania de Serviço', in *Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa*, n.º 19. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.
- Moreira, Adriano (1993). "A Crise do Estado Soberano", in *Nação e Defesa*, n.º 66. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

- Moreira, Adriano (1996). "Soberania de Serviço", in *Janus 97 Anuário de Relações Exteriores*. Lisboa: Público e Universidade Autónoma de Lisboa.
- Moreira, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*, 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Adriano (2007). *A Comunidade Internacional em Mudança*, 3.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Adriano (2009). *A Circunstância do Estado Exíguo*. Lisboa: Diário de Bordo.
- O'Brian, Richard (1992). *Global Financial Integration: The End of Geography*, (Chatham House Papers). New York: Council on Foreign Relations Press.
- Pereira, Maria João e M.F. de Sousa (2010). "(In)security in the Gardens of the West. Risk Politicisation Strategies in EU Migration and Asylum Policies". Lisboa: ISCSP-UTL 2010. Tese de doutoramento. Texto policopiado.
- Ramonet, Ignacio (2000). "Um Delicioso Despotismo", in *Le Monde Diplomatique*. Porto: Campo da Comunicação, Maio.
- Robinson, William I. (1996). *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau, James N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, James N. e Ernst Otto Czempiel, eds. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruggie, John Gerard (1989). "Structure and Transformation: Space, Time and Method", in Ernst-Otto Czempiel e James N. Rosenau, eds., *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to the World Politics for the 1990's*. Lexington: Lexington Books.
- Ruggie, John Gerard (1998). *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*. London and New York: Routledge.
- Santos, Victor Marques dos (1999). "Soberania e Território. O Desafio da Globalização", comunicação apresentada ao Congresso Portugal Brasil, Ano 2000, Sessão de Geografia. Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses. Lisboa: Academia de Marinha, Centro Cultural de Belém, 16-18 de Junho de 1999. Texto policopiado, não publicado.
- Santos, Victor Marques dos (2001). *A Humanidade e o seu Património. Reflexões Contextuais sobre Conceptualidade Evolutiva e Dinâmica Operatória em Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: ISCSP-UTL.

- Santos, Victor Marques dos (2002). *Conhecimento e Mudança. Para uma Epistemologia da Globalização*. Lisboa: ISCSP-UTL.
- Santos, Victor Marques dos (2006). "Global Civil Society. The Rise of a New Global Actor?", in *Nação e Defesa*, 3.<sup>a</sup> série, n.º 113. Lisboa: IDN-MNE, Abril, pp. 157-177.
- Santos, Victor Marques dos (2007). *Introdução à Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: ISCSP-UTL.
- Santos, Victor Marques dos (2009). *Teoria das Relações Internacionais. Cooperação e Conflito na Sociedade Internacional*. Lisboa: ISCSP-UTL.
- Santos, Victor Marques dos (2010). "A 'Era do Conhecimento' e as Problemáticas Globais: Manifestações de Cidadania Participativa na Sociedade da Informação", in Isabel Salema Morgado, António Rosas, eds, *Cidadania Digital*. Covilhã: LabCom, Universidade da Beira Interior.
- Sem autor (2001). *Globalização Desenvolvimento e Equidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Publicações Dom Quixote.
- Soete, Luc (2000). "Globalização e Progresso Tecnológico: do Velho ao Novo", in *Globalização Desenvolvimento e Equidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Publicações Dom Quixote.
- Telò, Mario (2000). "New Regionalism and World Governance", resumo de comunicação apresentada à XX Conferência Internacional de Lisboa, *Multilateralism in the Twenty-first Century*, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 14 -15 de Dezembro de 2000. Texto policopiado.
- Telò, Mario, ed. (2001). *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate Publishing, pp. 21-37.
- Toynbee, Arnold (1978). *L'Histoire*. Paris-Bruxelles: Elsevier Séquoia.
- Weber, Cynthia (1995). *Simulating Sovereignty. Intervention, the State and Symbolic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zacker, Mark W. (1992). "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance", in James N. Rosenau e Ernst Otto Czempiel, eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 58-101.



# A Guerra Colonial e a Descolonização vistas pelas Sondagens de Opinião (1973-2004)

Carlos Maurício

*Investigador do Centro de Estudos de História Contemporânea/ISTCE-IUL*

## Resumo

Este artigo examina as sondagens à opinião pública, realizadas em Portugal entre 1973 e 2004, onde a política ultramarina, o fim da guerra colonial e a descolonização foram tema. Identifica duas importantes mudanças nas atitudes da população. A primeira, na sequência da revolução do 25 de Abril, produziu uma inversão entre o campo dos que eram a favor e o dos que eram contra a manutenção da guerra e do império, ao mesmo tempo que reduziu o vasto conjunto de portugueses que não tinha opinião sobre estas matérias. A segunda, por ocasião do 20.º aniversário da revolução, abriu caminho a uma visão mais plural, onde os argumentos pró e contra o processo de descolonização se passaram a defrontar livremente na praça pública. Esta mudança foi impulsionada pela inauguração polémica do monumento aos combatentes mortos no Ultramar, em Janeiro de 1994, e pelos debates televisivos, no mês de Abril.

## Abstract

**The Colonial War and the Decolonization Process seen by Public Opinion Surveys (1973-2004)**

*This paper explores national surveys of public opinion held in Portugal, between 1973 and 2004, on the themes of colonial war and decolonization. Its aim is to measure the perceptions of the Portuguese citizens regarding the overseas policy of Estado Novo authoritarian regime, as well as the final dissolution of the Portuguese Empire, when territories in Africa were granted their independence (1974-5). It identifies two major turning points. The first and most important one, following the Revolution of April 25th, 1974, created a reversal between the field of those who favored and those who were against the continuation of the war and the empire, while it reduced the large number of Portuguese who had no opinion on these matters. The second, on the occasion of 20th anniversary of the revolution, paved the way to a more pluralistic view, where the arguments for and against the process of decolonization began to freely confront each other in public sphere. This change was boosted by the opening, in January 1994, of the controversial memorial to war dead in the Overseas Provinces and by television debates during next April.*



A guerra colonial e a descolonização são os dois eventos mais traumáticos da vida portuguesa do último meio século. Ao mesmo tempo, constituem o mais importante ponto de viragem, dos últimos cem anos, na forma como os portugueses se vêem a si próprios – como Eduardo Lourenço (1982 [1978], p. 41-64) e António José Saraiva (1979) não deixaram lucidamente de assinalar logo no final da década de 70. Se os trabalhos de natureza analítica, testemunhal, polémica ou narrativa (não-ficcional) sobre o Ultramar pós-1961 e a guerra se aproximam já dos dois milhares de títulos e se os trabalhos sobre a descolonização e os seus efeitos domésticos totalizam já algumas centenas, o estudo das atitudes colectivas da população portuguesa perante a guerra e a descolonização apenas se desenvolveu nos últimos quinze anos. Coube ao estudo de Nuno Mira Vaz (1997), sobre as *Opiniões públicas durante as Guerras de África, 1961/74*, abrir esta linha promissora para a historiografia das memórias e representações colectivas desses dois eventos marcantes do nosso último meio-século.

O presente artigo situa-se num período cronológico distinto do deste livro e centra-se na exploração de um *corpus* documental constituído por doze inquéritos de opinião, produzidos entre 1973 e o trigésimo aniversário do 25 de Abril (cf. Anexo). A população/alvo de nove dessas sondagens é constituída pelos residentes no continente<sup>1</sup>, enquanto nas três restantes é formada pelos residentes de determinados centros urbanos que, em articulação, são considerados representativos do eleitorado continental. Três sondagens – realizadas em 1973, 1978 e 1984 – foram dirigidas por investigadores e editadas em livro. As restantes nove – publicadas entre 1984 e 2004 – foram encomendadas a institutos de sondagens por órgãos de comunicação social, no âmbito das comemorações do aniversário do 25 de Abril.

As sondagens de opinião baseiam-se no princípio de que aquilo que uma determinada população alvo pensa, sobre um dado assunto, pode ser inferido com uma precisão considerável através das respostas a um inquérito dirigido a uma amostra probabilística dessa mesma população. As opiniões desta população são naturalmente influenciáveis pelos líderes políticos e os *opinion makers*, pelas agendas políticas e mediáticas, e estão ainda sujeitas à manipulação resultante da própria

---

1 A sondagem da Norma para o *Diário de Notícias*, em 1994, não publica ficha técnica, mas é praticamente certo o seu universo ser constituído pela população do continente. Uma referência feita no dia seguinte (21.04.1994: 4) informa que a sondagem fora feita a “cerca de mil inquiridos”. E, atendendo ao facto de tanto a sondagem da Norma para o mesmo *Diário de Notícias*, em 1984, como a sondagem da Norma para o *Público*, em 1994, tomarem por universo os residentes do continente, é praticamente seguro que o mesmo sucedeu com a sondagem desta empresa para o *Diário de Notícias* em 1994. O tamanho da amostra só vem reforçar esta suposição.

construção e modo de aplicação dos questionários. Ou seja, o próprio inquérito também constrói a opinião que pretende medir. Esta interferência não invalida que as sondagens possam ser erigidas em objecto historiográfico. Como em qualquer outra abordagem, o ponto de partida é o exame das respectivas fichas metodológicas. Apenas os resultados estatisticamente significativos devem ser levados em consideração pela análise. Para o historiador, os resultados fornecem informações tão significativas como os processos envolvidos na sua obtenção, e tão importantes como a interpretação dos dados por parte dos investigadores e/ou jornalistas que conceberam e/ou encomendaram os inquéritos. Por último, tanto os questionários, como os resultados, como as interpretações de dados exigem ser interpretados à luz dos contextos que os produziram e dos combates culturais e políticos travados. O que foi inquirido pode fornecer tanta informação como o que deixou de ser perguntado.

No caso em estudo, verificamos que apenas uma sondagem não informa sobre o seu universo e o tamanho da amostra (embora ambos sejam dedutíveis da informação disponibilizada). Todavia, quando passamos ao intervalo de confiança e à margem de erro, essa informação encontra-se ausente em metade das sondagens. O intervalo de confiança nas sondagens que o indicam é o mais utilizado: 95%. Não podemos, todavia, garantir que as restantes seis adoptassem idêntico critério. Mas mesmo supondo que alguns dos intervalos de confiança omitidos são de 90%, os erros estatísticos das amostras correspondentes não devem, em nenhum dos casos, exceder  $\pm 5\%$ . Apesar das deficiências verificadas na publicação de algumas fichas metodológicas (cf. Anexo), apesar da diversidade dos questionários – que impossibilitam uma comparação sistemática –, apesar do enviesamento presente em alguns deles (na formulação das perguntas, nos termos usados ou no número de alternativas), é possível esboçar algumas conclusões a partir dos resultados divulgados e dos livros ou artigos de imprensa que os interpretam.

O presente artigo está subdividido em quatro capítulos. Principia por fazer uma síntese dos estudos examinando as atitudes dos portugueses da metrópole relativamente à “questão ultramarina” no período das guerras coloniais. Esta tentativa de síntese é tanto mais pertinente quanto apenas dispomos de uma única sondagem, anterior ao 25 de Abril, onde a “questão ultramarina” é abordada. O ano da sua publicação – 1973 – é também o ano da introdução das sondagens em Portugal. O facto desta sondagem – editada pelo Instituto Português de Opinião Pública e Estudos de Mercado (IPOPE) – excluir da sua população alvo os indivíduos sem um “acesso habitual” à informação torna problemática a generalização dos seus resultados para o universo nacional. Daí a importância de interpretar os seus dados num quadro mais alargado.

O segundo capítulo assinala o impacto do 25 de Abril na drástica e rápida mudança na opinião pública acerca da manutenção da guerra e das Províncias Ultramarinas. Boa parte deste capítulo é dedicada a analisar o estudo de Mário Bacalhau, de 1978, que permanece como o mais completo acerca das atitudes dos portugueses relativamente à “questão das ex-colónias”. Os dados fornecidos por este estudo não podem, contudo, ser extrapolados para todo o período subsequente. Tanto quanto podemos inferir de inquéritos posteriores, as atitudes dos portugueses face à concessão das independências e à descolonização evoluíram entre o pós-25 de Abril e a primeira década do século XXI. É essa evolução que tenta detectar e contextualizar historicamente o terceiro capítulo. O quarto e último procura sistematizar e compreender as permanências e as mudanças nas atitudes dos portugueses perante o fim da guerra, a concessão das independências e o processo de descolonização, tal como são dedutíveis das duas mais importantes sondagens sobre estes temas: a de 1978 e a de 1995.

### **A Guerra e o Império: uma Aproximação às Atitudes dos Portugueses antes do 25 de Abril**

Entre o início das guerras em África e o 25 de Abril a guerra era um assunto tabu. Censurada (embora não elidida) nos meios de comunicação, a única representação que livremente circulava dela era a do regime. Esta representação alimentava-se dos discursos sobre o carácter colonizador dos portugueses e da visão do Portugal Uno do Minho a Timor, reproduzidos nos bancos da escola, na comunicação social, na monumentária e toponímia ou na filatelia (só para mencionar alguns exemplos). Recorde-se ainda que o regime rapidamente associou a Guerra do Ultramar à celebração do Dia de Portugal. No ano de 1963, o 10 de Junho foi transformado numa homenagem às Forças Armadas Portuguesas, durante a qual eram condecorados combatentes ou seus familiares, a título póstumo. Se a Guerra do Vietname era noticiada e debatida diariamente nas televisões e na imprensa norte-americana, a Guerra do Ultramar raramente foi tema de debate em Portugal. Durante os treze anos que durou o conflito, o problema ultramarino só foi falado “livremente” em público durante as campanhas eleitorais de 1965, 1969 e 1973. E o que era dito nos manifestos e comícios só encontrava expressão em alguma imprensa diária, nunca na rádio ou na televisão. Sem dúvida que a guerra foi sendo abordada, num crescendo exponencial, pelas publicações clandestinas, mas estas eram de circulação muito restrita. A partir da segunda metade dos anos 60, entre os oficiais do quadro permanente, foi-se acumulando um certo mal-estar ante a

incapacidade do regime em encontrar uma solução política para a defesa do Ultramar. Mas este sentimento dos profissionais militares não transparecia para a opinião pública (Vaz, 1997: 259-266). Tal só sucedeu claramente com a publicação do *Portugal e o Futuro*, da autoria do vice-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, em Fevereiro de 1974. Por esta data já o Movimento dos Capitães, formado no ano anterior, em torno de reivindicações corporativas, se politizara e compreendera que só o derrube do regime poria termo ao conflito.

Com o eclodir da guerra em Angola e o seu alastrar à Guiné Portuguesa e a Moçambique a sociedade portuguesa viu-se colocada perante duas questões: (1) Deveria Portugal manter as Províncias Ultramarinas? (2) Seria a via militar a melhor maneira de lidar com o problema africano?

Não obstante diferentes entendimentos e posições, entre as elites dirigentes predominou a convicção, e a conseqüente decisão política, de que as Províncias Ultramarinas eram parte integrante do Estado português, sendo o envolvimento militar crucial para esse fim. A defesa da opção ultramarina assentou em várias razões, que registaram uma certa evolução entre 1961 e 1974, tanto para fazer frente às pressões internacionais como para lidar com os descontentamentos metropolitanos e ultramarinos. Quando principiou a guerra em Angola, vinte e cinco países tinham já obtido a independência em África desde o fim da II Guerra Mundial. Quando Marcello Caetano chegou ao poder, tinham-se juntado a esse grupo dezasseis novos Estados. Só as colónias portuguesas continuavam ligadas à metrópole. Ao contrário de Salazar e dos integracionistas, para quem a unidade nacional não se discutia, Marcello pensava que das províncias portuguesas do Ultramar haveriam de nascer, um dia, novos Brasis. Por ora, era tempo de dar início a uma progressiva autonomia envolvendo também as populações negras. Pela Revisão Constitucional de 1971 e pela Lei Orgânica do Ultramar de 1972 as províncias receberam o estatuto jurídico-político de “regiões autónomas” e Angola e Moçambique viram-se dotadas de governos, assembleias legislativas e tribunais próprios (Oliveira, 1979: 27-99; Valente, 2002). No plano da representação nacional, o número de deputados ultramarinos, fixado em 23 pela Revisão Constitucional de 1959 (a mesma que alterara a designação de Colónias para Províncias Ultramarinas), ascendeu a 34. Tais medidas, porém, dificilmente podiam ser consideradas um primeiro passo no caminho da auto-determinação.

Quando comparadas com a razoável unanimidade de respostas das elites dirigentes às duas questões acima enunciadas, as atitudes e as práticas das oposições situadas à esquerda do regime exibiam uma heterogeneidade considerável. Nos anos iniciais do conflito apenas os comunistas tinham uma posição clara: condenavam a guerra colonial e exigiam o reconhecimento do direito dos povos colonizados à auto-determinação. Já os liberais e democratas, herdeiros do espírito da I Repú-

blica, preferiam apelar à discussão pública do problema ultramarino e denunciar o sacrifício da juventude na guerra, encontrando-se divididos sobre a questão da auto-determinação.

Nas eleições de 1965 a oposição democrática foi mais longe, com vários candidatos a apelar ao fim da guerra e a defender uma progressiva auto-determinação para os povos africanos. Essas posições encontrariam eco no *Manifesto dos 101 Católicos*, que se apoiava na doutrina da Igreja pós-Vaticano II (Cruz, 1983: 751-76). A questão colonial não esteve porém no centro da campanha oposicionista de 1965, que se absteve à boca das urnas. Na segunda metade da década iriam ter lugar diversos desenvolvimentos quantitativos. A imprensa socialista (clandestina) passou a reclamar a resolução pacífica do conflito, ao mesmo tempo que alertava para a necessidade de uma preparação atempada da descolonização a fim de os interesses das populações brancas serem salvaguardados. A Frente Patriótica de Libertação Nacional (criada em 1962 e sediada em Argel) principiou a apelar à deserção. Na campanha eleitoral de 1969 diversos candidatos voltaram a reclamar uma solução negociada para o ultramar bem como o reconhecimento do direito dos povos à auto-determinação.

O terceiro e último ciclo na luta das oposições à esquerda do regime contra a guerra colonial tem início por volta de 1969/70. Emergem novos factores como a radicalização das lutas estudantis, a proliferação de organizações clandestinas marxistas-leninistas – que colocavam a luta anti-colonial no centro da actividade política – e a multiplicação das acções dos católicos progressistas pela paz e contra a guerra. A estes factores deve somar-se a introdução de novas formas de luta, como as pequenas manifestações de rua contra a guerra colonial (maioritariamente participadas por estudantes) e a criação de organizações clandestinas armadas, ligadas ao PCP ou à extrema-esquerda, que praticavam actos de sabotagem contra instalações e transportes militares (Bebiano, 2002: 293-313; Cardina, 2009). No plano legal, verificamos que nos trabalhos do III Congresso da Oposição Democrática, realizado em Aveiro antes do período eleitoral, o problema ultramarino não mereceu especial destaque. Todavia no ponto 4.3 das suas Conclusões exigia-se o claro reconhecimento do direito dos povos das colónias à independência e o começo de conversações com os movimentos de libertação, tendo em vista um cessar-fogo imediato, a transferência de soberania e a criação de um intercâmbio entre Portugal e os novos Estados.

As elites dirigentes e as pessoas que tinham uma participação política activa representavam porém uma pequena minoria na sociedade portuguesa. Que atitudes exprimiria a generalidade da população perante as questões acima enunciadas: (1) Deveria Portugal manter as Províncias Ultramarinas? (2) Seria a via militar a mais adequada para lidar com o problema africano? Embora simplificando o problema,

podemos dizer que para cada uma das questões, as atitudes poderiam ser agrupadas em três campos: “o dos que eram a favor”, “o dos que eram contra” e “o dos que não tinham uma opinião” (porque o assunto não lhes interessava ou porque hesitavam entre as outras opções). Responder a estas perguntas exigiria porém um programa de investigações que não está nos objectivos deste artigo. O que se segue são elementos quantitativos para um *tentative study*. Iremos assim analisar a já citada sondagem realizada pelo IPOPE, em Agosto de 1973, e reflectir sobre os resultados das eleições para a Assembleia Nacional durante o período das guerras em África.

A população/alvo do estudo do IPOPE eram os portugueses, maiores de 20 anos, residentes no continente, em localidades com mais de 10.000 habitantes e com um “acesso habitual” à informação. Este último critério reduzia logo a representatividade do inquérito pois muitos portugueses jamais liam jornais ou escutavam, pelo menos quatro vezes por semana, noticiários na rádio ou na TV (IPOPE, 1973: 10 e 50). Basta atender a que, segundo o Censo de 1970, a população, com 15 e mais anos de idade, sem qualquer nível de ensino representava ainda 35,2% da população residente. Não obstante estes condicionalismos, os dados permitem lançar alguma luz sobre os modos de pensar e agir da população alvo inquirida. Os analistas do IPOPE encontraram uma sociedade pouco inclinada a conversar sobre temas políticos. Com efeito, 61,7% dos entrevistados afirmaram interessar-se regularmente por assuntos de política, embora 54,1% dissessem nunca falar sobre os mesmos. Encontraram também o que descreveram como “uma sociedade sem opinião” – ficando porém sem perceber se os entrevistados não tinham realmente opinião ou se não se queriam comprometer, opinando. Notaram ainda que à medida que aumentava a idade do entrevistado, escasseavam as respostas, e que as mulheres tendiam a ter menos opinião do que os homens (IPOPE, 1973: 42-3 e 66-9). Uma atitude conformista, de resignação, era também visível, sobretudo “nas pessoas mais idosas, nas classes baixas e nas pessoas de reduzido nível cultural” (IPOPE, 1973: 53, 92-3).

Inquiridos acerca dos aspectos nacionais de que sentiam mais orgulho, os entrevistados indicaram a História, as Qualidades do povo, a Paisagem e o clima e a Contribuição para a civilização. As Províncias Ultramarinas ocupavam a 7.<sup>a</sup> posição na lista, mas com uma representatividade mínima, já que não mais de 20 indivíduos as terão mencionado, numa base total de 700<sup>2</sup>. Inquiridos sobre os objectivos políticos

---

2 Eis os resultados: História (nomeada por 28,1% dos respondentes em primeiro lugar; por 7,4% dos respondentes em segundo e por 5,8% dos respondentes em terceiro); Qualidades do povo (10,8%; 12,8% e 10,3% respectivamente), Paisagem e clima (8,8%; 7,4% e 9,5%); Contribuição para a civilização (8,4%; 11,4% e 4,3%) e Províncias Ultramarinas (2,8%; 3,7% e 6,6%). IPOPE (1973: 59-60)

para os próximos anos, mais de metade dos entrevistados considerava a paz como o objectivo mais importante (53,2%), seguido da igualdade (12,4%), da ordem (10,8%), do desenvolvimento (10,5%), da democracia (3,7%) e da liberdade (2,7%). Maior desenvolvimento, democracia e liberdade eram os objectivos preferidos pelos mais ricos, os mais cultos e os mais jovens. O valor da paz era “praticamente o único a que [as mulheres atribuíam] certa importância”, sendo muito valorizado pelos mais idosos e pelos que tinham menos estudos (IPOPE, 1973: 86-7).

Uma última questão pedia um juízo acerca da actuação do governo em vários domínios. A política ultramarina recebia a aprovação total de 34,2% dos entrevistados, a desaprovação de 18,6%, enquanto 47,2% dos inquiridos não manifestava opinião. Relativamente aos discordantes, não era possível saber se o faziam por desejar uma solução política para o ultramar ou por rejeitar as veleidades de abertura do marcelismo – o número dos primeiros seria sem dúvida superior ao dos segundos. A política ultramarina era o único domínio onde as mulheres se mostravam mais críticas do que os homens (IPOPE, 1973: 93-4). Este estudo sugere quatro coisas acerca do sentir da população do continente, residindo em núcleos populacionais de grande e média dimensão e com “acesso habitual à informação”. No início dos anos 70, o império africano estava longe de suscitar a admiração destes portugueses; os apoiantes da política ultramarina não chegavam a ser o dobro dos críticos dela; o ultramar era assunto sobre o qual metade desta população não tinha, ou não queria expressar, uma opinião e a guerra estava a provocar um desgaste visível entre as pessoas. As mulheres acusavam esse cansaço em maior escala do que os homens.

Na inexistência de outras sondagens anteriores ao 25 de Abril, os dados deste inquérito revelam-se úteis enquanto indicador de um estado de espírito, mas não podemos aferir do seu grau de fiabilidade. Não podemos, sobretudo, generalizá-los à totalidade da população portuguesa, dado o condicionalismo existente na definição da sua população alvo. A mais importante fonte de natureza igualmente quantitativa susceptível de servir de termo de comparação aos dados da sondagem do IPOPE relativos à avaliação da política ultramarina, são os resultados eleitorais.

Entre 1961 e 1973 realizaram-se quatro eleições para a Assembleia Nacional. A utilização dos resultados dos quatro escrutínios não pode, contudo, ser feita de ânimo leve. Como é sabido, a maior parte da população adulta não estava inscrita nos cadernos eleitorais<sup>3</sup>. Uma parte da explicação para isto residia nas exclusões

---

3 Segundo Schmitter (1977: 94) a população recenseada para estes quatro actos eleitorais evoluiu de 14,5% para 20,9% relativamente à população total. De acordo com Santo (2010: 152) a mesma proporção evoluiu de 16,1% para 23,0%. Recorde-se que nas eleições de 1975 a população recenseada (6.230.000 eleitores) representou 66,3% da população total.

legais, afectando os analfabetos (31% da população adulta em 1960 e 26% em 1970) e a maioria das mulheres, pois só pela Lei de 26.12.1968 o voto feminino foi extensível a todas as mulheres alfabetizadas. Também aos que advogavam ideias contrárias às do regime estava vedada a inscrição, mas esta forma de exclusão seria pouco praticada. Outra parte da explicação residia na apatia com que muitos portugueses encaravam o acto eleitoral, preocupando-se pouco com o facto de não estarem inscritos, embora reunissem as condições para tal. Segundo Philippe Schmitter (1977: 94-100), a peça chave da manipulação das eleições no Estado Novo era a forma selectiva como as autoridades locais organizavam o recenseamento eleitoral. Acresce a isto, o facto de uma parte significativa da população não acreditar que a sua participação em eleições pudesse alterar o estado das coisas (IPOPE, 1973: 54).

A primeira sondagem realizada em Portugal – que fez a manchete do número inaugural do *Expresso* (6.01.1973) – concluía que “63 por cento dos portugueses nunca votaram”, percentagem que se elevava a 67% relativamente às eleições para o parlamento (Santo, 2010: 154). Do lado da organização política, o facto de a oposição ter apenas um mês (de quatro em quatro anos) para expressar as suas posições, estar-lhe vedada a rádio e a televisão, serem constantes as manobras de intimidação da polícia sobre os seus candidatos e não ter, até 1969, acesso às moradas dos eleitores para o envio dos boletins de voto, exige cuidados redobrados na interpretação histórica dos sufrágios. Ainda assim, alguns pontos podem ser estabelecidos.

Nas eleições de 1961, poucos meses decorridos sobre os massacres de fazendeiros brancos no noroeste de Angola, a União Nacional obteve 1.112.577 votos (77,3% dos eleitores inscritos). Foi o melhor resultado eleitoral da UN depois da II Guerra Mundial. Nas eleições seguintes – quando a oposição democrática já exibía uma crítica mais consistente à política ultramarina do governo – a UN registava o seu segundo melhor resultado em idêntico período (1.211.577 de votos, ou seja, 75,3% dos eleitores inscritos). E se nas eleições de 1969 – as únicas em que os candidatos da oposição foram a escrutínio – a UN averbou o pior resultado de sempre em eleições legislativas (980.800 votos, correspondendo a 54,2% do eleitorado), nas eleições de 1973 voltou a conseguir mobilizar 66,5% do corpo eleitoral (1.391.999 votos). Quanto aos votos perdidos pela UN, nas eleições de 1969, estes não foram alimentar a oposição, mas ajudar a engrossar a abstenção, que passou de perto de 400 mil para quase 700 mil indivíduos<sup>4</sup>. Enquanto durou a guerra no Ultramar, entre 1 e 1,3 milhões de eleitores votaram regularmente na UN/ANP. Segundo o Censo de 1960, a população

---

4 Dados retirados de Schmitter (1977) para as eleições de 1961 e 1965 (p. 94) e para as de 1969 e 1973 (p. 114).

com 20 ou mais anos de idade era então de 5.550.212 indivíduos, tendo descido para 5.428.375 no Censo seguinte. Isto significa que cerca de 20% da população adulta manifestou consistentemente o seu apoio ao partido que defendia quer a manutenção do império quer o empenhamento militar como forma de prosseguir esse objectivo. Esta estimativa do campo “dos que eram a favor” é a mais conservadora possível. Muitos portugueses apoiariam a manutenção do império e a guerra, mesmo que nunca o tivessem manifestado nas urnas – por não estarem inscritos ou por se terem abtido por circunstâncias pessoais.

Analisemos agora os resultados da única eleição onde a oposição não desistiu à boca das urnas. Em 1969, as listas da CDE e da CEUD totalizaram 134.046 votos, isto é, 7,4% do corpo eleitoral. Estes resultados mostram que pelo menos 2,5% dos portugueses, com 20 anos ou mais, desaprovavam a política ultramarina do regime. Também esta estimativa “dos que eram contra” é a mais conservadora possível. Existem pelo menos três razões para pensar que o valor real seria maior: (a) o facto de mais de metade dos cidadãos em condições legais de votar não constar dos cadernos eleitorais (e não é crível que esses eventuais votos se fossem repartir por inteiro entre o regime e a abstenção); (b) a recusa de inscrição de diversos cidadãos por motivos de natureza política e (c) o facto de potenciais eleitores da oposição poderem ter-se abtido com receio de se expor, sobretudo em meios pequenos. Dito isto, só podemos conjecturar quantos seriam os portugueses que, eliminadas estas três constrições, teriam votado na oposição em 1969. Representariam 4% da população adulta? Ascenderiam a 6%? Importa, todavia, ter presente que uma atitude de oposição à guerra não implicava necessariamente uma atitude de apoio à Oposição Democrática. Esta postura, que seria nítida nas eleições de 1973 – basta ler o *Comércio do Funchal* ou *O Tempo e o Modo* –, não era ainda tão evidente quatro anos antes.

Aqui chegados creio ser possível avançar com algumas estimativas. São naturalmente discutíveis – aos historiadores caberá criticá-las e propor alternativas. Num país onde a liberdade de expressão só existia no interior de círculos restritos e a maioria da população não falava de política, onde o número dos cidadãos activos era muito inferior ao dos cidadãos politicamente apáticos, a propaganda do império, como um imperativo estratégico e moral, e da guerra, como uma questão de honra (nacional e também masculina), tornaria o campo “dos que eram a favor” da conservação do império, e veriam na guerra um mal infelizmente necessário, um campo oscilando entre 40% e 50% da população adulta – pelo menos no início do conflito. O campo “dos que não tinham uma opinião” rondaria os mesmos valores. As elites e os *opinion makers* encontravam-se maioritariamente no primeiro campo. Mas a vitória militar que tardava em chegar, a desmoralização progressiva

das tropas, a derrota pressentida na Guiné e a crescente contestação política e cultural na retaguarda terão operado uma mudança. Nos anos finais do regime, o campo “dos que eram a favor” da manutenção do império e da guerra não ultrapassaria 1/3 da população adulta. Já o campo “dos que não tinham opinião”, quer por desinteresse apático, quer por hesitação sincera, seria agora claramente maioritário (digamos, superior a metade embora inferior a 2/3). O campo dos que “estavam contra” a guerra e a política ultramarina oscilava entre os 10% e os 15% da população adulta. Ao contrário do que sucedera nos primeiros anos do conflito, as elites e os *opinion makers* distribuíam-se no final do marcelismo pelos três campos. Esse desafecto para com o regime e a manutenção da guerra era um fenómeno sobretudo visível em Lisboa e sua cintura industrial, no Porto, Coimbra e Setúbal, entre a população mais instruída e entre os mais jovens. Isto não obsta, porém, a que as atitudes mais comuns entre a população portuguesa, até ao 25 de Abril, tenham sido uma mescla de apoio patriótico, resignação e indiferença (sobretudo entre as gerações mais velhas), a que se veio somar um progressivo cansaço.

### **A Resolução do Problema Colonial na Primeira Sondagem após o 25 de Abril (1978)**

O derrube do regime de Marcello Caetano pelo Movimento das Forças Armadas foi um daqueles grandes eventos que, num ápice, operam uma mudança radical na opinião pública, um revés súbito de fortuna (Ginneken, 2003: 111-12). Concorriam para isso três factores. Em primeiro lugar, o principal instrumento da guerra em África vinha declarar que a solução do problema ultramarino não passava mais pela via militar. Em segundo, o regime que ligara indissolivelmente o seu destino à preservação do Império fora derrubado sem qualquer resistência. Por último, o Presidente da República indigitado era o autor do *Portugal e o Futuro*, que perfilhava a mesma tese da obsolescência da solução militar, advogava uma larga autonomia para os territórios ultramarinos e colocava até a hipótese de uma futura confederação de Estados de língua portuguesa. As teses de António de Spínola foram sendo progressivamente ultrapassadas pela dinâmica interna do MFA., pelas atitudes dos negociadores portugueses, pela posição intransigente dos movimentos de libertação, pelas pressões da comunidade internacional e pelo dinamismo do processo político em Portugal. A Lei n.º 7/74 (26 de Julho) estabeleceu oficialmente o fim das operações militares e o princípio da transferência da soberania. Por sua vez, o 28 de Setembro de 74 representou a vitória dos que pugnavam por uma descolonização rápida, com a entrega do poder aos movimentos de libertação,

contra aqueles que tentavam *perseverar na* via do referendo às populações, assegurando a representação política das minorias brancas (Oliveira, 1979: 375-90; idem, 1982: 41-53 e 66-74). A partir da cimeira do Alvor (início de 1975) as atenções dos portugueses voltaram-se em definitivo para os problemas do território nacional. Como sintetiza lapidarmente Medeiros Ferreira (1994: 55-60 e 82-3), “raramente a metrópole foi tão egocêntrica como durante o processo de descolonização.”

Na primeira sondagem à sociedade saída do 25 de Abril, conduzida, em 1978, pelo sociólogo Mário Bacalhau, as atitudes dos portugueses acerca das duas questões enunciadas no capítulo anterior tinham sofrido uma reviravolta. O campo “dos que eram a favor” da continuação da guerra reduzira-se drasticamente a 2% dos inquiridos e o “dos que eram a favor” da manutenção de um Portugal pluricontinental caíra para 8%. Quase  $\frac{3}{4}$  dos entrevistados aprovavam explicitamente o fim da guerra (com 24% a não saber ou a não querer responder) e mais de  $\frac{2}{3}$  apoiavam a separação definitiva entre Portugal e as colónias (idem). É verdade que a identificação com os vencedores é uma atitude comum nos inquéritos realizados *post facto* (Marques, 1977, p. 272). Mas a condenação da guerra e a aprovação do princípio das independências jamais se viu contrariada por sondagens posteriores. Resultado inequívoco da forte politização da sociedade portuguesa no pós-25 de Abril, é o facto de a percentagem dos inquiridos sem opinião sobre estes assuntos ter caído para metade: de 47,2%, na sondagem de 1973 (IPOPE: 93), para 24%, cinco anos depois (Bacalhau, 1978: 100-101) <sup>(5)</sup>.

Da sondagem realizada por Mário Bacalhau (1978: 99-101; 1994: 253-56) é possível retirar algumas conclusões:

- A guerra colonial era extremamente impopular. Apenas 2% dos inquiridos sustentavam que se devia “continuar a lutar”, valor que subia para 3% entre os inquiridos que haviam estado nas colónias (NS/NR = 24%). Distribuindo estas respostas pelas simpatias partidárias dos entrevistados verificamos que são muito baixas entre o eleitorado dos partidos então com representação parlamentar – UDP, PCP, PS, PSD e CDS – (entre 0 e 3%) e apenas mais expressivas (7%) no dos pequenos partidos de direita.
- A independência era a solução mais perfilhada pelos entrevistados. Registava 68% de respostas favoráveis, que ascendiam a 81% entre os inquiridos que tinham estado nas colónias. Este grupo de inquiridos (54% de civis e 46% de

---

5 Em 1978, os indivíduos que possuíam pelo menos o 5.º ano liceal, (cerca de 10% da população, segundo o Censo de 1981) e aqueles que tinham estado nas colónias eram os que tinham ideias mais definidas acerca dos problemas. À medida que o grau de instrução diminuía a percentagem de pessoas sem opinião aumentava (Bacalhau, 1978: 100-101).

ex-combatentes) correspondia a 11% do total da amostra. A maioria dos adeptos da independência rejeitava porém a “independência como se fez”, em nome de uma “independência garantindo os direitos” dos portugueses (59% do total da amostra). Era esta também a solução preferida por 70% dos inquiridos que tinham vivido ou combatido nas colónias. Este dado é digno de nota: entre os portugueses que tinham passado, ou nascido, em África uma independência garantindo a representação política da minoria branca recolhia seis vezes mais simpatia do que a auto-determinação no quadro de uma federação: 70% contra 12%.

- Apenas 8% dos inquiridos discordavam da concessão das independências (NS/NR = 24%). E destes 8%, três quartos inclinava-se para uma ampla autonomia no quadro de uma federação de Estados Lusófonos. Esta hipótese, entrevista no *Portugal e o Futuro*, era sobretudo bem acolhida pelas pessoas com maior grau de instrução (com um curso universitário: 37,5%; com o 7.º Ano: 15,5%) e pelos potenciais votantes dos partidos de direita (entre 8% e 12%).
- A “independência como se fez” tinha apenas a simpatia de 9% dos inquiridos. Eram sobretudo os votantes dos partidos à esquerda do PS que não hesitavam em apoiar o modo como a descolonização se efectuara: 37% dos simpatizantes do PCP e 39% dos simpatizantes dos pequenos partidos de esquerda. Os eleitores dos partidos de direita – sobretudo à direita do PSD (com 6% a favor) – condenavam a forma como a descolonização decorrera. Já entre o eleitorado do PS (10% a favor) encontramos o mesmo ténue apoio ao processo de descolonização registado à escala nacional. Ou seja, logo em 1978 a maioria dos votantes do PS não se revia na tese da “descolonização exemplar” defendida por líderes como Mário Soares ou Almeida Santos.
- Da avaliação do processo de descolonização podem retirar-se duas outras ilações, úteis quando examinarmos a questão nas décadas seguintes. Apesar de, em 1978, a descolonização efectuada não recolher simpatia, não existia também uma visão fortemente crítica dela. Quando inquiridos acerca das principais “mudanças positivas” ocorridas na vida nacional, 46% dos entrevistados indicavam a liberdade de expressão, 14% os salários, 9% o fim da guerra e 5% a descolonização. Como principais “mudanças negativas” eram assinalados o custo de vida (22% dos inquiridos), a falta de ordem (7%) e o desemprego (5%). A reforma agrária e a descolonização também eram referidas, mas com percentagens inferiores a 5% (Bacalhau, 1978: 109-110). Ao serem, porém, questionados acerca da sua vida pessoal, 9,2% dos inquiridos

assinalava o “regresso das colónias” como uma mudança para pior (Bacalhau, 1994: 103). Ou seja, cerca de metade dos que haviam vivido e trabalhado no ultramar (que constituíam 11% do total da amostra), sentindo-se pessoalmente lesados pela descolonização, não a encaravam como uma mudança negativa na vida do país.

- Também as expectativas acerca da viabilidade económica do Portugal pós-colonial não denotavam, em 1978, uma visão muito negativa da descolonização. Para 38,7% dos inquiridos, Portugal podia sobreviver sem as colónias, enquanto 19,9% achavam que não iria sobreviver. A maior parte porém não sabia ou não queria responder (41,4%). As percentagens mais elevadas do “sim” achavam-se entre os inquiridos “com o nível universitário (76,5%), médio (73,3%), 5.º ano ou equivalente (69,7%), residentes na Grande Lisboa (63,1%) e [da] classe alta e média alta (72,7%)”. A maior parte dos eleitores do PCP (72,5%) e dos pequenos partidos de esquerda (87,5%) era também desta opinião. Já os inquiridos “com menor nível de instrução, nomeadamente os analfabetos (79,7%), os residentes no Interior Norte (69,5%), no Litoral Norte (73,3%) ...e da classe baixa (74,9%), eram os que pensavam que Portugal não poderia sobreviver sem as ex-colónias ou que ‘não sabiam’”. No campo das simpatias partidárias, era entre o eleitorado do CDS (63,3%) que se registavam as maiores dúvidas acerca da possibilidade de Portugal sobreviver à perda do império (Bacalhau, 1994: 256). Os pontos 4 e 6 sugerem uma franca sintonia entre os juízos sobre a descolonização e as simpatias partidárias. A fronteira parece passar, em certos casos, pelo eleitorado socialista, e noutros, situar-se entre o PS e os partidos à sua esquerda.

### **Três Momentos nas Sondagens da Comunicação Social: 1984-90, 1994-95 e 2004**

Entre as diversas sondagens publicadas pela comunicação social por ocasião do 25 de Abril, nove inquirirem das atitudes sobre o fim da guerra e/ou o processo de descolonização. A maior parte foi realizada entre 1984 e 1995. Depois desta data o assunto somente voltará a dar entrada nos questionários encomendados para assinalar o 30.º aniversário da revolução de Abril.

Até 1994, a descolonização só figurou em duas sondagens, ambas realizadas pela Norma para um jornal próximo do PSD: o *Semanário*. Nesses dois inquéritos – aplicados exclusivamente em meios urbanos – a descolonização registava uma avaliação bastante equilibrada: 44% a favor e 43% contra, em 1984, e 44% a favor e 34% contra, em 1985. Uma terceira sondagem, realizada igualmente em meios

urbanos, da responsabilidade da Euroteste para o *Diário de Lisboa*, em 1990, revelava um balanço ainda mais favorável da descolonização. Solicitados a avaliar o “fim da guerra em África e a descolonização”, 58,3% dos inquiridos diziam estar de acordo e apenas 19,7% contra. Ao agrupar, porém, numa só pergunta dois temas que vinham merecendo avaliações contrárias do público, este vespertino, próximo do PCP, condicionava as respostas. É provável que a formulação da pergunta tivesse levado muitos simpatizantes do “fim da guerra” a calar as suas críticas à “descolonização”. Também a sondagem realizada pela Norma para o *Diário de Notícias*, em 1984, ignorava o tema da descolonização. Convidados, porém, a identificar os responsáveis pela situação económica difícil (a recessão de 1983-1984 fora a mais grave desde a II Guerra Mundial), somente 2,7% dos entrevistados remetiam as culpas para a “perda das colónias”, enquanto 20,7% responsabilizavam a incompetência dos governos e 10,2% a inflação.

As sondagens da Norma para o *Público* e para o *Diário de Notícias* (ambas em 1994) e da Universidade Católica para o *Público* (em 1995) são concebidas e aplicadas num contexto bastante distinto do das anteriores. Cumpriam-se nesse biénio vinte anos sobre o 25 de Abril e a descolonização. Em Janeiro de 1994, a inauguração do Monumento aos Combatentes do Ultramar em Belém mostrara a um país, que por duas décadas preferira não pensar na guerra, que esta continuava viva nas memórias colectivas. No decurso da cerimónia, enquanto o Primeiro-Ministro, Cavaco Silva, era aplaudido, o Presidente da República, Mário Soares, era apupado – recusara fazer parte da comissão de honra do monumento<sup>6</sup>. Em segundo lugar, o aparecimento de canais privados de televisão (a SIC em 1992 e a TVI em 1993) havia posto termo ao monopólio da Rádio Televisão Portuguesa. No vigésimo aniversário da revolução de Abril, a guerra pela captação de audiências estava ao rubro. Em terceiro lugar, o PSD – partido sem qualquer responsabilidade no processo de descolonização – estava agora no poder. Este partido tinha uma atitude mais desconfiada para com a guerra em África. Cavaco Silva fora o primeiro Primeiro-Ministro a usar, no parlamento, o termo “guerra do ultramar” sem qualquer distanciamento (na sessão de 19 de Outubro de 1989). A expressão politicamente correcta era “guerra colonial”. Por último, a implosão da URSS e dos socialismos de Leste modificara a relação de forças entre as ideologias de esquerda e de direita no Ocidente.

---

6 Duas décadas após o monumento ter sido projectado, o Presidente da Comissão Executiva faria algumas revelações a este propósito. Convidado pelos promotores da iniciativa a integrar a Comissão de Honra, Mário Soares teria declarado não a desejar integrar, “no entendimento que tinha de que a construção do Monumento envolveria, tacitamente, uma imagem pública de concordância política com a Guerra do Ultramar” (Magalhães, 2007: 23-24).

---

A sondagem da Norma para o *Público*, em 1994, pedia uma avaliação numérica (entre 0 e 20) de uma vintena de tópicos seleccionados. A partir das médias, traçava um quadro sobre “o melhor e o pior que aconteceu nos últimos vinte anos”. A nota máxima cabia à Liberdade (15,3) e a mais baixa à Agricultura (7,4). A Descolonização situava-se na 14.<sup>a</sup> posição, *ex-aequo* com a Indústria (9,8). Uma nota negativa, portanto. De acordo com o jornal, a descolonização apenas saía “menos desfavorecida da avaliação feita pelos mais jovens e pelas classes mais altas.”

A sondagem da mesma empresa para o *Diário de Notícias*, no mesmo ano, optava por diferenciar a descolonização efectuada das condições da sua realização, sendo a única a adoptar essa metodologia. Quase metade dos inquiridos (45,5%) respondeu que “a descolonização foi um desastre” (apenas 23,8% discordavam dessa opinião enquanto 30,7% não sabiam responder). Ao mesmo tempo, porém, um pouco mais de metade dos inquiridos (51,3%) achava que a descolonização foi “a que era possível” (com 25,6% a discordar dessa opinião e 23,1% a não saber responder). Quanto à taxa de execução, 58,3% dos entrevistados achavam que o objectivo da descolonização tinha sido cumprido, contra 18,5% que opinavam ter ficado por cumprir (NS/NR = 23,2%). Em resumo: para a maioria dos inquiridos pela sondagem Norma/*Diário de Notícias* (1994), a descolonização correrá mal, mas fora aquela a descolonização possível.

O trabalho da Universidade Católica para o *Público*, em 1995, viria a ser a única sondagem totalmente dedicada à descolonização. Este trabalho auferiu de um tratamento especial: o tamanho da amostra (1.506 indivíduos) estava muito acima dos inquéritos habituais (apenas a sondagem de Mário Bacalhau, em 1978, a superara, com 2.000 entrevistas) e os resultados seriam apresentados num destacável intitulado “Vinte anos de independências: e podia ter sido de outra maneira?” O princípio da concessão das independências e o processo de descolonização eram objecto de perguntas distintas. Em relação ao primeiro item, 65,5% dos respondentes mostravam-se favoráveis ao princípio. Discordavam dele 28,2%. Ao contrário do que sucedera com a sondagem realizada por Mário Bacalhau (1978), o número de pessoas que não souberam ou não quiseram responder era agora bastante baixo: 6,3%. Reproduzo o comentário do *Público*, com algumas notas pessoais entre-parêntesis: “Reparemos... que as percentagens mais elevadas de respostas positivas foram obtidas entre os interrogados que contam entre 25 e 44 anos [isto é, menos de 24 anos no 25 de Abril] e as mais baixas junto dos que têm mais de 65 anos [mais de 45 anos no 25 de Abril]; que foi na região de Lisboa e entre os eleitores do PS e da CDU [Coligação eleitoral entre o PCP e “Os Verdes”] que continuámos a encontrar mais gente a concordar com o princípio da independência das ex-colónias; que os eleitores do CDS se dividem quase a meio; que as respostas favoráveis às

independências crescem em percentagem conforme o grau de instrução dos inquiridos, variando entre um mínimo de 58,4% entre os que têm menos do que a 4.ª classe [34,5% da população segundo o Censo de 1991] e um máximo de 87,7% junto dos que completaram um curso superior [3,8%, *idem*]; que, por fim, aqueles que nasceram numa das ex-colónias também são dos mais reticentes relativamente ao princípio das independências”.

À pergunta “acha que tudo correu bem na descolonização?” apenas 7,8% dos inquiridos respondeu afirmativamente, com uma larga maioria (82,5%) a responder o contrário e 9,8% a não saber ou a não querer responder. O jornal concluía que já quase ninguém subscrevia a tese da “descolonização exemplar”, o que era verdade. Mas existia um claro enviesamento na formulação da pergunta, propício a gerar maiorias negativas. A divisão das respostas em “Muito bem / Bem / Nem bem nem mal / Mal / Muito mal” – idêntica à que o mesmo inquérito adoptara relativamente à integração dos retornados – teria sido mais esclarecedora.

Uma terceira pergunta media o impacto subjectivo da descolonização sobre o país. De acordo com o *Público* “a opinião generalizada foi que perdeu”. Para 87,3% dos inquiridos, Portugal ficou a perder no plano económico; para 71,1%, na área da cultura; para 63%, na área da política, e para 58,6%, no plano diplomático. Este balanço globalmente negativo – sobretudo no domínio económico – contrastava com as expectativas manifestadas pelos inquiridos, em 1978, acerca da possibilidade de o país “sobreviver, economicamente, sem as ex-colónias”. As diferenças de questionário num e noutro inquérito não permitem um aprofundamento comparativo. Ainda assim, recordemos que três anos após as independências, 38,7% dos inquiridos achavam que Portugal poderia sobreviver à perda das colónias, com 41,4% a não saber ou a não querer responder (Bacalhau, 1994: 256).

Entre todas as sondagens consultadas, a da Universidade Católica, de 1995, é a única a ocupar-se das percepções sociais sobre os retornados. Para 61,6% dos inquiridos a integração deste grupo não tinha corrido “nem bem nem mal”, para 21,5% tinha sido boa e para 12,8% tinha sido má (NS/NR = 4,1%). Vinte anos após a “ponte aérea”, os sentimentos negativos para com os retornados, existentes nos anos 70 (sobretudo, na capital), pareciam encontrar-se dissipados. Isso mesmo ressalta das atitudes perante o direito dos retornados a uma indemnização pelos bens deixados em África. Para 54,8% dos inquiridos os retornados deveriam ser indemnizados pelo Estado, contra 33,9% com opinião contrária (NS/NR = 11,3%). Embora a questão da indemnização aos ex-residentes dos territórios ultramarinos fosse uma reivindicação antiga das Associações dos Espoliados, ela ganhara uma certa notoriedade quando, em Dezembro de 1994, uma petição, com 5.550 subscritores, fora entregue ao parlamento solicitando uma indemnização por parte do Estado.

Em resumo. De acordo com os resultados do inquérito Universidade Católica/*Público* (1995), Portugal fizera bem em dar independência às colónias, mas a descolonização correria mal. Os retornados haviam sido integrados sem grandes problemas, mas Portugal ficara a perder com a descolonização em todos os domínios. O fim da guerra não era tema que preocupasse os autores das sondagens de 1994 e 1995. Vinte anos após o desmoronamento do império, a batalha das memórias colectivas não passava pela justeza das independências mas pelo modo como o processo tinha sido conduzido. Isto contrastava com as guerras culturais da segunda metade da década de 70, quando o combate se travava em duas frentes: em torno da concessão das independências e em torno do processo de descolonização.

Uma das novidades do ciclo de sondagens de 1994/5 reside no apuramento dos responsáveis pelos maus resultados da descolonização. Quer a sondagem Norma/*Diário de Notícias* (1994) quer a sondagem Universidade Católica/*Público* (1995) mostram uma opinião pública mais pronta a responsabilizar os intervenientes do pós-25 de Abril, do que os governantes do regime anterior. Isto representava a rejeição da tese cara aos mediadores envolvidos no processo de 1974/5, para quem a recusa do Estado Novo em negociar uma solução política minara as bases para uma saída negociada após 1974. Tal continuava a ser também a tese do PS, do PCP e da extrema-esquerda. Em ambas as sondagens, Mário Soares figurava à cabeça do *ranking* dos “culpados”.

A mudança mais significativa entre a sondagem do *Diário de Notícias* de 1994 e a do *Público* de 1995 é a clara redução da percentagem de pessoas que não sabe ou não responde (de cerca de 47% para 27%) e o concomitante aumento dos que pensam que a culpa é dos intervenientes do pós-25 de Abril (sobe de 28% para 42%). Na verdade, tudo leva a crer que a sondagem do *Diário de Notícias* foi realizada um pouco antes dos três debates televisivos, de 4 e 5 de Abril de 1994, onde a descolonização foi escarpada<sup>7</sup>. Esses debates tiveram tanta repercussão que levaram Fernando Dacosta (1994) a escrever que, em Portugal, a catarse da guerra colonial estava a ser feita não pela ficção ou pelo cinema, como noutros países, mas através das discussões televisivas. A inauguração do memorial aos combatentes mortos no ultramar, os debates na televisão e os artigos na imprensa ao longo de 1994 parecem ter produzido uma alteração no modo como a descolonização vinha sendo apreciada pela opinião pública - a começar pelos fazedores de opinião. Essa inflexão terá

---

<sup>7</sup> A sondagem da Norma para o *Diário de Notícias*, em 1994, não insere a ficha técnica. Baseio a minha suposição no facto de o trabalho de campo da sondagem da Norma para o *Diário de Notícias*, em 1984, ter tido lugar entre 23 de Março e 6 de Abril e do trabalho de campo da sondagem da Norma para o *Público*, em 1994, ter decorrido entre 2 e 18 de Março.

sido captada pela sondagem do *Público* de 1995. Melhor ainda: a sondagem da Universidade Católica para o *Público* – com os especiais cuidados de que se revestiu – terá sido, em boa parte, realizada porque as memórias colectivas se haviam bruscamente modificado.

Não poderíamos, todavia, encerrar esta matéria sem uma observação de natureza metodológica. Quando a pergunta não adjectiva a descolonização e pede uma resposta (ou uma nota) positiva ou negativa, os inquiridos que respondem tendem a produzir uma avaliação mais equilibrada (Norma/*Semanário*, 1984; Norma/*Semanário*, 1985; Norma/*Público*, 1994). Já quando a pergunta não é neutra (“foi um desastre?”; “tudo correu bem?”) os inquiridos que respondem tendem a avaliá-la de forma mais negativa (Norma/*Diário de Notícias*, 1994; Universidade Católica/*Público*, 1994). Os termos usados na formulação das perguntas condicionam as respostas. Há muito que isto é sabido entre os especialistas em sondagens – e, mais uma vez, comprovado empiricamente nos inquéritos sobre a descolonização realizados em Portugal nas últimas décadas.

Comparados com as sondagens de 1994/5, os inquéritos de 2004 dedicam pouco espaço à descolonização, ignorando por completo a questão das responsabilidades. A sondagem da Universidade Católica para a RTP pedia aos entrevistados que seleccionassem, de uma lista de quatro aspectos, os que deveriam ser comemorados no 25 de Abril. Metade dos entrevistados assinalou “o derrube da ditadura e a instauração das liberdades cívicas”, 41% assinalou “as mudanças sociais e políticas no país nos últimos trinta anos”, 29% assinalou “o fim da guerra colonial” e 13%, “o processo revolucionário que se seguiu ao derrube da ditadura”. Sendo uma pergunta de resposta múltipla a soma das percentagens excedia 100%. O terceiro lugar na lista, atribuído ao fim do conflito, não surpreende. Tal como não surpreende que fosse entre os nascidos entre 1940 e 1954 – a Geração da Guerra – que o evento tivesse registado o maior número de referências: 41%. Quem já tinha ultrapassado a idade de incorporação militar em 1961 dedicou-lhe um lugar mais modesto (32%), mas foram os mais novos quem valorizou comparativamente menos o fim da guerra: 26% e 19%.

Quanto à sondagem da Marktest para o *Diário de Notícias* optou por pedir aos entrevistados que escolhessem, numa lista de três, “o acontecimento mais importante nos últimos 30 anos”. Eis os resultados: “O 25 de Abril e a democracia” (56,2%), “A adesão de Portugal à CEE / UE” (28,6%) e “A descolonização” (6,6%) (NS/NR = 7,0%). Para 6,6% dos entrevistados a descolonização surgia como um acontecimento mais importante do que o próprio “25 de Abril e a democracia” ou a adesão à UE – um dado que surpreendia o próprio jornal. Este dado parece contudo atestar a permanência de um pequeno núcleo sólido na opinião pública que concebe a

descolonização como uma das mais importantes realizações do 25 de Abril, independentemente de todos os erros e todos os dramas humanos. A confirmar a existência deste núcleo estão os 9% de inquiridos que concordavam, em 1978, com a “independência como se fez” (Bacalhau, 1978: 100), ou os 7,8% de entrevistados que achavam, em 1995, “que tudo correu bem na descolonização” (Universidade Católica/*Público*, 1995).

Resta dizer que, para o historiador, a falta de interesse dos inquiridos de 2004 pelo tema da descolonização, longe de ser menos interessante é plena de significado. O combate político e cultural de 2004 não passava mais pela descolonização! Esta deixara de ser um tema “quente” para os *media*. Recorde-se, no entanto, que as comemorações do 30.º aniversário do 25 de Abril haviam sido bastante polémicas, com uma controvérsia interminável em torno do *slogan* avançado pelo governo de Durão Barroso: “25 de Abril é evolução.”

### **Continuidades e Mudanças entre as Sondagens de 1978 e de 1995**

Vamos agora centrar-nos nas duas sondagens mais relevantes sobre a questão colonial – a de 1978 e a de 1995 – para tentar detectar algumas permanências e mudanças nas atitudes dos portugueses ante o fim da guerra, a concessão das independências e o processo de descolonização. A importância destas sondagens não reside apenas no número de perguntas dedicadas a estes temas, mas também na dimensão das amostras, superior aos cerca de 1.000 inquiridos com que trabalham, em geral, as sondagens das últimas duas décadas: 2.000 entrevistas na sondagem de 1978 e 1.506 entrevistas na de 1995.

A aprovação do fim da guerra foi bastante consensual no Portugal do pós-25 de Abril. Apenas 2% dos inquiridos se manifestavam contra o cessar-fogo na sondagem de Mário Bacalhau (1978). E se este valor subia para 14% na sondagem da Universidade Católica (1995), esses 14% representavam apenas metade de todos aqueles que discordavam da concessão das independências. Esta outra opinião (manter a soberania portuguesa sem prosseguir a guerra), totalmente desconhecadora da realidade histórica, era apontada pelo jornal como um exemplo das falácias da opinião pública. Que também não deixava de notar que só metade dos defensores da continuação da guerra se manifestava “disposta a aceitar o princípio de enviar os seus filhos para a frente de combate”.

Em ambas as sondagens, a concessão das independências recolhe a aprovação de cerca de 2/3 dos entrevistados. No inquérito de 1978, 68% dos respondentes estão de acordo com as independências, embora discordem do modo como foram concedidas. Na sondagem de 1995, a percentagem dos que estão de acordo com

esse princípio é muito semelhante: 65,5%. A grande e significativa diferença está no aumento do número das vozes discordantes (passa de 8% em 1978 para 28,2% em 1995). Concomitantemente, diminui o número daqueles que não sabem ou não respondem (de 24% para 6,3%).

Estes dados levaram o *Público* a escrever, em 1995, que “quase um em cada três portugueses tem saudades do império”. Se aplicássemos idêntico raciocínio aos dados de Mário Bacalhau (1978), essa proporção cairia para “menos do que um em cada dez”. Tentemos compreender como se operou esta mudança entre as duas sondagens. Em primeiro lugar, a percentagem dos entrevistados que “viveu ou combateu nas ex-colónias” é bastante mais elevada na sondagem de 1995 (18,5%) do que na de 1978 (11%). Ora, pelos meus cálculos, o grupo dos ex-desalojados e dos ex-combatentes encontra-se sobreavaliado na sondagem do *Público* (rondaria então os 14% da população nacional) e subavaliado no inquérito de Bacalhau (corresponderia a 15% da mesma)<sup>8</sup>. Este duplo desajustamento não me parece constituir, porém, a variável chave da mudança, conquanto contribua para ela. A desagregação dos resultados pelas simpatias partidárias fornece uma pista mais importante. De acordo com a sondagem de 1995, é entre o eleitorado do PS e o da CDU que se encontra “mais gente a concordar com o princípio da independência” e são “os eleitores do CDS [que] se dividem quase a meio”. Daqui podemos deduzir que entre os votantes do PSD o “sim” à independência suplantara o “não”. Ora, em 1978, os votantes do PS, do PSD e do CDS registavam a mesma percentagem de adesão ao princípio da concessão das independências, isto é, 79%. Já entre os votantes do PCP a adesão atingia os 90%. A maior mudança verificou-se portanto junto do eleitorado de direita. É pois possível que os resultados da sondagem de 1978 – a única realizada através do método da entrevista directa – tivessem sido afectados por um fenómeno, teorizado por Noelle-Neumann (1993) como a espiral de silêncio. Poucos anos após o 25 de Abril / PREC, numa data onde a alternância democrática entre esquerda e direita ainda não tivera lugar<sup>9</sup>, e as ideologias terceiro-

---

8 Segundo dados oficiais de 1978, o número total de indivíduos retornados do Ultramar seria de 505.000 e o número de antigos combatentes situar-se-ia um pouco abaixo dos 915.000. Não é possível conhecer o quantitativo dos técnicos que teriam estado nas colónias e regressado antes de 1974. Mas só os retornados e os ex-combatentes somariam 1.420.000 indivíduos. Isto representaria perto de 15% da população nacional em 1978. Em 1995, o número de antigos retornados rondaria os 481.000 e o número de ex-combatentes rondaria os 910.000 indivíduos. Sem contar com os técnicos, os retornados e os ex-combatentes somariam 1.391.000 indivíduos. Isto representaria perto de 14% da população total em 1995.

9 O PS, que vencera as eleições de 1976, com 35% dos votos, constituía em Janeiro de 1978 um governo de aliança parlamentar com o CDS (o trabalho de campo da sondagem de 1978 decorreu entre 8.03.1978 e 24.04.1978). Mas só com a vitória da Aliança Democrática, por 42,5% dos votos, em Dezembro de 1979 a direita chegaria pela primeira vez ao poder após o 25 de Abril.

-mundistas desfrutavam de uma razoável audiência, a representação promovida pela esquerda sobre o significado das independências e sobre os críticos da descolonização (apodados de “fascistas”, “colonialistas”, “neo-colonialistas” ou “reaccionários”), dominava largamente. As pessoas que pensavam de maneira diferente tenderiam a retrair-se.

Quanto ao processo de descolonização, este recolhe sempre pouca simpatia nos dois inquéritos. Na sondagem de 1978, somente 9% dos respondentes concordam com a “independência como se fez”. Na sondagem de 1995, apenas 7,8% dos inquiridos são da opinião que “tudo correu bem na descolonização”. O facto de a formulação das perguntas ser completamente distinta nas duas sondagens impede um maior aprofundamento da questão. O facto maior que importa ser realçado é, todavia, outro. Tanto em 1978, como em 1995, as sondagens revelam que a opinião pública que votava à esquerda não acompanhava o discurso oficial dos partidos de esquerda acerca dessa matéria. A tese da “descolonização exemplar” seria, aliás, muitas vezes apontada, pelos partidos de direita, como uma mistificação construída pela esquerda para ocultar as suas responsabilidades no processo.

## Conclusões

No período em estudo ocorrem dois grandes pontos de viragem. O mais significativo é produto do 25 de Abril e da dinâmica a seguir gerada. O 25 de Abril significou a perda da guerra e a perda do império. O segundo ponto de viragem, de menor amplitude, tem lugar por ocasião do vigésimo aniversário da revolução.

A viragem de 1974/5 materializou-se em duas mudanças. Por um lado, os defensores da manutenção da guerra e do império passaram de cerca de 1/3 da população para cerca de 2% (da guerra) e 8% (do império, geralmente sob a forma de uma federação de estados). Por outro, a percentagem das pessoas sem opinião sobre estes assuntos caíu de mais de metade para menos de ¼. No início do capítulo 2 enunciámos os principais factores que explicam estas mudanças.

A viragem de 1994/5 merece algumas reflexões adicionais. Os combates político-culturais de 1974/79 (travados quase sempre fora do discurso partidário, mas não por pessoas necessariamente sem partido) haviam sido muito mais contundentes e mobilizados maiores recursos individuais. Entre 1974 e 1979 saíram dos prelos portugueses 55 livros dedicados à descolonização. Destes, 37 tinham claramente uma intenção polémica. Entre 1990 e 1995 publicaram-se 7 livros sobre a descolonização. Apenas 1 era movido por idêntica intenção. Também, entre 1974 e 1979 a

denúncia da descolonização era tema recorrente em alguma imprensa de circulação restrita (p.ex., *O Diabo*). Ora, apesar deste empenho, o tema da descolonização não foi abertamente debatido e a questão não polarizou a opinião pública dos anos 70. Isso mesmo o atesta as cinco sondagens publicadas entre 1978 e 1990: os resultados, como os questionários. Porque razão as atitudes dos portugueses sobre o fim do império africano sofreram então a alteração detectada em 1994/95? O psicólogo social James W. Pennebaker (1997: 11-18) desenvolveu um modelo segundo o qual a cada 20-25 anos as memórias colectivas de um dado evento experimentam alterações significativas. Essas mudanças estariam relacionadas, antes de mais, com a entrada em cena de uma nova geração e com o progressivo desaparecimento da geração mais velha. A pertinência deste modelo não deve dispensar porém a análise histórica.

Começemos pelo contexto político-cultural mais vasto. A viragem de 1994/5 ocorre no rescaldo da Queda do Muro de Berlim e da implosão da URSS. E verifica-se durante a década de ouro do PSD (1985-95), partido que sempre apoiou - pelo menos desde o Verão de 1974 (Ferreira, 1994: 248) - o princípio das independências, mas que não teve responsabilidades no processo de descolonização. Isto permitiu-lhe manter sempre uma postura crítica em relação aos aspectos mais graves desse processo. Simultaneamente, o PSD apresentou-se como um partido pragmático, capaz de estabelecer e manter relações com as ex-colónias numa base paritária, sem complexos de culpa coloniais. O mecanismo de gatilho residiu, todavia, no facto de a descolonização ter passado a ser discutida sem tabus nas televisões portuguesas em 1994. A concorrência gerada pela recente entrada em cena dos dois canais privados quebrou a postura, em geral, politicamente correcta da televisão pública. Esta discussão foi muitas vezes pouco esclarecedora, mas foi apaixonada, polémica e polarizou a opinião pública.

Dois pontos de viragem balizam, naturalmente, três tempos. Da análise do primeiro tempo - a tal "sociedade sem opinião" de que falava o IPOPE - foi possível concluir que o apoio da opinião pública ao esforço de guerra e ao ideário de um Portugal pluricontinental começou a entrar em declínio na segunda metade da década de 60. Por volta de 1973, pouco menos de um terço dos portugueses apoiaria a política ultramarina do regime, mais de metade não teria opinião sobre ela, ou já não teria certezas, enquanto os contestatários não representariam mais do que 10% a 15% da população residente. O segundo tempo medeia entre 1974/75 e o início da década de 90. Em relação ao tempo anterior, o aspecto mais saliente é o aumento dos apoiantes do fim da guerra de cerca de 15% para perto de 75% da população. Já o processo de descolonização divide claramente os portugueses. Entre 40% a dois terços dos inquiridos avaliam criticamente este processo, ao mes-

mo tempo que os seus apoiantes nunca atingem os 10% da população residente no continente. Sobre o terceiro tempo, que se inicia em 1994, não dispomos de dados suficientes para os últimos quinze anos. No entanto, a visão altamente crítica, manifestada em 1994/5, sobre a descolonização, o princípio da concessão das independências (em 1995, 28% dos entrevistados discordavam desta concessão, contra 8% em 1978) e mesmo o fim da guerra (em 1995, 14% desejavam que a guerra tivesse sido prolongada, contra apenas 2% em 1978), parece ter-se esgotado em poucos anos. O que ocorreu neste biénio foi uma reacção contra o tratamento que o colonialismo, a guerra e a descolonização vinham merecendo por parte dos grandes órgãos de comunicação social, desde 1975. Foi o silêncio, para “não abrir feridas”, e a fuga ao debate aberto durante duas décadas que motivou a explosão mediática de 1994-95. Como a psicologia não se cansa de lembrar, recalcar acontecimentos traumáticos apenas lhes confere mais força... O facto de, na sondagem de 1995, a taxa de entrevistados que não responde à questão das independências e da descolonização não atingir sequer 10% da amostra revela que a exposição a estes temas era então bastante elevada.

Após um período de relativa amnésia e de recusa de debate público, o 20.º aniversário do 25 de Abril permitiu uma alteração no modo como a opinião pública encarava a guerra colonial e a descolonização. O predomínio dos imaginários de esquerda, evidente entre 1974 e o início da segunda metade dos anos 80, passou a ser contrabalançado pelas imagens e valores de direita. Nas comemorações de 1994 uma visão revisionista do colonialismo e muito crítica da descolonização, elaborada em círculos restritos desde 1975, ganha honras de primeira página (na televisão e na imprensa). Esta revisão das memórias colectivas, que conduziu a um equilíbrio e a um respeito entre as diversas representações alternativas, tem-se mantido até hoje. Os dois congressos internacionais, organizados por Rui de Azevedo Teixeira na viragem do século, ostentam um título impensável seis anos antes: «A Guerra Colonial: realidade e ficção» (2000) e (sobretudo) «A Guerra do Ultramar: realidade e ficção» (2001). Tal como seria impensável o genérico de Joaquim Furtado para a série documental televisiva internacionalmente premiada: «A Guerra: Colonial / do Ultramar / de Libertação» (2007-2010). O facto de, após 1995, somente duas sondagens sobre o 25 de Abril voltarem a contemplar a guerra e a descolonização sugere que ambas deixaram de ser consideradas “temas quentes”, ou polémicos, por parte da comunicação social. Doravante, a pluralidade de vistas faz parte do nosso imaginário social, sem que tal nos impeça de defender as posições com que nos identificamos. Ao mesmo tempo, verifica-se que, entre as gerações mais novas, estes temas deixaram de ter a importância e o significado que ainda têm para quem tinha mais de quinze anos no 25 de Abril.

Finalmente, as poucas sondagens que procedem ao tratamento dos dados sócio-culturais dos inquiridos, revelam que, à medida que caminhamos dos estratos mais cultos e mais ricos para os estratos menos cultos e menos ricos, se opera uma mudança. A aceitação da inevitabilidade histórica das independências, embora quase sempre muito crítica do processo de descolonização, vai cedendo lugar a um distanciamento quer do princípio quer da descolonização, acompanhado por uma visão pessimista em relação ao futuro do Portugal pós-imperial (Bacalhau, 1978: 101; Bacalhau, 1994: 256; Norma/*Semanário*, 1984; Norma/*Semanário*, 1985; Universidade Católica/*Público*, 1995). Também à medida que percorremos o espectro eleitoral, da esquerda para a direita, vemos uma visão favorável (ou menos desfavorável) do processo de descolonização ir cedendo lugar a uma avaliação fortemente crítica (Bacalhau, 1978: 101; Bacalhau, 1994: 256; Universidade Católica/*Público*, 1995). A génese deste dualismo não nasce com o processo atribulado das independências entre 1974 e 1975. As suas raízes mergulham nos combates entre o Estado Novo e as suas oposições e no seio das sensibilidades e movimentos existentes dentro de cada lado da barricada, na última década do regime deposto.

Uma declaração final: pretendendo contribuir para a escrita da história das memórias e das representações colectivas da guerra colonial e da descolonização, o presente exercício historiográfico está bem ciente de que essa escrita (forçosamente plural) exige um vasto programa de investigações conduzido por diferentes investigadores e em múltiplos domínios. Os inquéritos de opinião são apenas um desses domínios. As conclusões e as pistas agora abertas necessitam ser confrontadas com outros estudos temáticos e de síntese.

### Bibliografia

- Bacalhau, M. (1978). *Os Portugueses e a Política Quatro Anos depois do 25 de Abril*. Lisboa: Editorial Meseta.
- Bacalhau, M. (1994). *Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses: 1973-1993*. Lisboa: Ed. Mário Bacalhau e Thomas Bruneau.
- Bebiano, R. (2002). "As Esquerdas e a Oposição à Guerra Colonial" in *A Guerra do Ultramar: Realidade e Ficção*. Lisboa: Editorial Notícias, pp. 293-313.
- Cardina, M. (2009). *Guerra à Guerra: Violência e Anti-colonialismo nas Oposições ao Estado Novo*. Lisboa: Oficina do CES, 334.

- Cruz, M.B. (1983). 'A Oposição Eleitoral ao Salazarismo'. *Revista de História das Ideias* n.º 5, pp. 701-81.
- Dacosta, F. (1994). 'Desmanchar a história'. *Público*, 7.04.1994, p. 23.
- Euroteste/*Diário de Lisboa* (1990). 'A força da liberdade'. *Diário de Lisboa*, 24.04.1990, pp. 2-3.
- Ferreira, J.M. (1994). "A Descolonização: seu Processo e Consequências" in Mattoso, J. (Ed.) *História de Portugal*, Vol. 8. Lisboa: Estampa, pp. 53-101.
- Ginneken, J. (2003). "Collective Behavior and Public Opinion. Rapid Shifts" in *Opinion and Communication*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Pub.
- Instituto Português de Opinião Pública e Estudos de Mercado (1973). *Os Portugueses e a Política – 1973*. Lisboa: Moraes.
- Lourenço, E. (1982 [1978]). *O Labirinto da Saudade*. Lisboa: Dom Quixote.
- Magalhães, A. (2007). *Monumento aos Combatentes do Ultramar*. Lisboa: Europress.
- Markttest/*Diário de Notícias* (2004). 'Portugueses Divididos sobre Estado da Democracia'. *Diário de Notícias*, 23.04.2004, pp. 2-4.
- Marques, J., Paez, D. e Serra, A.F. (1997). "Social Sharing, Emotional Climate, and the Transgenerational Transmission of Memories: the Portuguese Colonial War" in Pennebaker, J.W. (Ed.), *Collective Memory of Political Events: Social Psychological Perspectives*. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates Pub, pp. 253-75.
- Noelle-Neumann, E. (1993). *The Spiral of Silence: Public Opinion – our Social Skin*. Chicago: University of Chicago Press.
- Norma/*Diário de Notícias* (1984). 'Maioria Apoia 25 de Abril apesar das Dificuldades'. *Diário de Notícias*, 28.04.1984, p. 6.
- Norma/*Diário de Notícias* (1994). 'Sondagem sobre o 25 Abril: Soares duas vezes "culpado"'. *Diário de Notícias*, 20.04.1994, pp. 8-9.
- Norma/*Público* (1994). 'Portugueses Examinam o pós-25 Abril'. *Público*, 24.04.1994, pp. 2-3.
- Norma/*Semanário* (1984). 'Portugueses – Democratas mas Infelizes'. *Semanário*, 28.04.1984, pp. 7-8 (Parte II).
- Norma/*Semanário* (1985). '11 Anos depois do 25 de Abril'. *Semanário*, 27.04.1985, Dossier.

- Oliveira, M.A.F. (1979-82). *A Descolonização Portuguesa: Aproximação a um Estudo*. Lisboa: Instituto Democracia e Liberdade / Instituto Amaro da Costa, 2 Vols.
- Santo, P.E. (2010). 'Surgimento e Condicionantes das Sondagens em Portugal'. *Revista de Assuntos Eleitorais* n.º 13, pp. 141-176.
- Saraiva, A.J. (1979). 'O 25 de Abril e a história'. *Diário de Notícias*, 26.01.1979, p. 3.
- Schmitter, Ph.C. (1977). 'Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974)'. *Revue Française de Science Politique*, 27, 1, pp. 92-122.
- Universidade Católica/*Público* (1995). 'Vinte Anos de Independências: e Podia ter sido de outra Maneira?'. *Público*, 22.04.1995, destacável.
- Universidade Católica/RTP (2004). "Sondagem sobre o 25 de Abril". <http://www.rtp.pt/wportal/sites/tv/pec/sondagens/sond25.htm>, data de acesso 15/6/10.
- Valente, V.P. (2002). *Marcello Caetano: as Desventuras da Razão*. Lisboa: Gótica.
- Vaz, N.M. (1997). *Opiniões Públicas durante as Guerras de África, 1961/74*. Lisboa: Quetzal Editores.

### ANEXO - Ficha Metodológicas das Sondagens por Ordem Cronológica

IPOPE (1973)	Instituto Português de Opinião Pública e Estudos de Mercado (1973) <i>Os Portugueses e a Política - 1973</i> , Lisboa: Moraes. Universo: Maiores de 20 anos residentes no Continente. Amostra: 775 indivíduos. Intervalo de confiança: n.d. Margem de erro: n.d.
Mário Bacalhau (1978)	BACALHAU, Mário (1978) <i>Os Portugueses e a Política quatro anos depois do 25 de Abril</i> , Lisboa: Editorial Meseta. Universo: Maiores de 18 anos residentes no Continente. Amostra: 2000 indivíduos. Intervalo de confiança: n.d. Margem de erro: n.d. Empresa: Norma.
Mário Bacalhau (1984)	BACALHAU, Mário (1994) <i>Atitudes, Opiniões e Comportamentos Políticos dos Portugueses: 1973-1993</i> , Lisboa: Ed. Mário Bacalhau & Thomas Bruneau. Universo: Maiores de 18 anos residentes no Continente. Amostra: 2360 indivíduos. Intervalo de confiança: n.d. Margem de erro: n.d. Empresa: Norma.
Norma/ <i>Diário de Notícias</i> (1984)	NORMA/ <i>Diário de Notícias</i> (1984) 'Maioria apoia 25 de Abril apesar das dificuldades', <i>Diário de Notícias</i> , 28.04.1984, p. 6. Universo: Maiores de 25 anos residentes no Continente Amostra: 598 indivíduos. Intervalo de confiança: 95% para p=50%. Margem de erro: 4%.

Norma/ Seminário (1984)	NORMA/ <i>Semanário</i> (1984) 'Portugueses - democratas mas infelizes', <i>Semanário</i> , 28.04.1984, p. 7-8. Universo: Maiores de 18 anos residentes em Coimbra, Évora, Lisboa, Porto, Vila Real e Viseu. Amostra: 994 indivíduos. Intervalo de confiança: n.d. Margem de erro: n.d.
Norma/ Seminário (1985)	NORMA/ <i>Semanário</i> (1985) '11 anos depois do 25 de Abril', <i>Semanário</i> , 27.04.1985, Dossier de 16 p. Universo: Maiores de 18 anos residentes em Coimbra, Évora, Lisboa, Porto, Vila Real e Viseu. Amostra: 601 indivíduos. Intervalo de confiança: 95% para p=50%. Margem de erro: n.d.
Euroteste/ <i>Diário de Lisboa</i> (1990)	EUROTESTE/ <i>Diário de Lisboa</i> (1990) 'A força da liberdade', <i>Diário de Lisboa</i> , 24.04.1990, p. 2-3. Universo: Maiores de 18 anos residentes na Grande Lisboa e no Grande Porto. Amostra: 303 indivíduos. Intervalo de confiança: 95%. Margem de erro: 5,7%.
Norma/ <i>Diário de Notícias</i> (1994)	NORMA/ <i>Diário de Notícias</i> (1994) 'Sondagem sobre o 25 Abril: Soares duas vezes "culpado"', <i>Diário de Notícias</i> , 20.04.1994, p. 8-9. Universo: n.d. [Continente] Amostra: n.d.. ["cerca de mil inquiridos" sg. D.N., 21.04.1994, p.4]. Intervalo de confiança: n.d. Margem de erro: n.d.
Norma/ <i>Público</i> (1994)	NORMA/ <i>Público</i> (1994) 'Portugueses examinam o pós-25 Abril', <i>Público</i> , 24.04.1994, p. 2-3. Universo: Maiores de 18 anos residentes no Continente. Amostra: 978 indivíduos. Intervalo de confiança: n.d. Margem de Erro: n.d.
Universidade Católica/ <i>Público</i> (1995)	UNIVERSIDADE CATÓLICA/ <i>Público</i> (1995) 'Vinte anos de independências: e podia ter sido de outra maneira?', <i>Público</i> , 22.04.1995, Destacável de 4 p. Universo: Maiores de 18 anos residentes no Continente. Amostra: 1506 indivíduos. Intervalo de confiança: 95%. Margem de erro: 2,5%.
Markttest/ <i>Diário de Notícias</i> (2004)	MARKTEST/ <i>Diário de Notícias</i> (2004) 'Portugueses divididos sobre estado da democracia', <i>Diário de Notícias</i> , 23.04.2004, p. 2-4. Universo: Maiores de 18 anos residentes no Continente. Amostra: 809 indivíduos. Intervalo de confiança: 95%. Margem de erro: 3,45%.
Universidade Católica/ RTP (2004)	UNIVERSIDADE CATÓLICA/RTP (2004) 'Sondagem sobre o 25 de Abril', <i>Portal RTP</i> ( <a href="http://www.rtp.pt/wportal/sites/tv/pec/sondagens/sond25.htm">http://www.rtp.pt/wportal/sites/tv/pec/sondagens/sond25.htm</a> ). Universo: Maiores de 18 anos residentes no Continente. Amostra: 664 indivíduos. Intervalo de confiança: 95%. Margem de erro: 3,8%.



**REVISTA NAÇÃO E DEFESA**  
**Números temáticos publicados**

<b>1998</b>	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
<b>1999</b>	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
<b>2000</b>	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
<b>2001</b>	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
<b>2002</b>	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
<b>2003</b>	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
<b>2004</b>	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
<b>2005</b>	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
<b>2006</b>	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

<b>2007</b>	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
<b>2008</b>	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
<b>2009</b>	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
<b>2010</b>	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
<b>2011</b>	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises

## ***EUROpress***

**Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.**

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

[europress@mail.telepac.pt](mailto:europress@mail.telepac.pt)



### **Política Editorial**

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

### **Editorial Policy**

*Nação e Defesa* (Nation and Defence) is a journal produced by the Portuguese National Defence Institute which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent security dynamics.

The publication pays special attention to the Portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices which Portugal faces in terms of security and defence as well as on important international matters with potential impact on Portuguese interests.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá cinco exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://www.idn.gov.pt/index.php?nod=1401&arez=109>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Five issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription (nrs. 131, 132 e 133)

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/Previous Issues** – 7,50 € cada/each + portes/  
/postage charges

## Pré-Pagamento/Prepayment

**Numerário**

**Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

**Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)

**Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20  
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt  
idn.publicacoes@defesa.pt  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58



# idn nação e defesa

## EXTRA DOSSIÊ

PAULO DUARTE COMPARANDO OS DOIS "GRANDES JOGOS": SERÁ O "NOVO GRANDE JOGO" UM CONCEITO VÁLIDO? VICTOR MARQUES DOS SANTOS ESPAÇO E TERRITÓRIO: AS TERRAS E OS HOMENS NA EVOLUÇÃO DAS DINÂMICAS SOBERANISTAS CARLOS MAURÍCIO A GUERRA COLONIAL E A DESCOLONIZAÇÃO VISTAS PELAS SONDAgens DE OPINIÃO (1973-2004)



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

