



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Fernanda Cristina Alvarenga Ferreira

**PARA ALÉM DE UMA PAZ LIBERAL: UMA AVALIAÇÃO
DO STATEBUILDING NO AFGANISTÃO**

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais: Estudos da paz, Segurança e Desenvolvimento orientada pela Professora Doutora Sarah Carreira da Mota e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Outubro de 2020

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Para além de uma paz liberal: uma avaliação do statebuilding no Afeganistão

Fernanda Cristina Alvarenga Ferreira

(2018231353)

VOLUME 1

Dissertação no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais: Estudos da paz, Segurança e Desenvolvimento orientada pela Professora Doutora Sarah Carreira da Mota e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Outubro de 2020



UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Dedicatória

A todos aqueles que, com tantas intempéries e desincentivos, prosseguem contribuindo com a pesquisa científica brasileira e àqueles que, diferente de mim, não possuem o privilégio de terem suas vozes e perspectivas ouvidas em um lugar tão excludente e elitista que é a academia.

The East is a career.

Disraeli, Benjamin.

Resumo

Esta dissertação busca fundamentalmente compreender e questionar as formas prevaletentes de peacebuilding que têm dominado a agenda de paz ocidental desde os anos 1990. Através do estudo de caso da intervenção estadunidense no Afeganistão em 2001, o objetivo do trabalho é analisar a relação entre a agenda liberal de paz e o fracasso do statebuilding implantado pelos Estados Unidos no Afeganistão. Este trabalho questiona em que medida o peacebuilding centrado no statebuilding a partir de um modelo de paz liberal tem contribuído para o fim do conflito no Afeganistão? Como se pode avaliar o projeto estadunidense no país? Neste sentido, o trabalho revisita a literatura sobre as operações de paz emergentes no contexto de pós-Guerra Fria para trazer contribuições no campo da teoria de Relações Internacionais que vigoraram neste período e, em um segundo momento, oferece alternativas epistemológicas quanto ao pensar e repensar a construção da paz. Esta dissertação defende que a exportação da paz liberal e o peacebuilding liberal no Afeganistão, Estado que não possui familiaridade com os preceitos liberais, dificulta a viabilidade da resolução do conflito e acaba por enfraquecer as instituições que tinham por objetivo servir ao statebuilding liberal, criando um vácuo de poder no Estado e assim abrindo espaço para o escalonamento do conflito civil. A investigação conclui que a tentativa de construção da paz no Afeganistão não obteve sucesso e não trouxe, em nenhuma instância, a paz devido ao modelo de exportação da democracia e de preceitos liberais equivocadamente universalizados que os três presidentes norte-americanos adotaram em sua estratégia de ação no país. Sem uma abordagem mais social, histórica e cultural no processo de paz, as possibilidades de se construir unidade social e legitimidade governamental limitaram-se ao estabelecimento de instituições administrativas fracas, não operacionais e que não dialogam com, ou representam a sociedade afegã. A metodologia adotada é uma abordagem qualitativa do peacebuilding liberal com aplicação do estudo de caso supramencionado.

Palavras-chave: peacebuilding; Afeganistão; democracia liberal; paz pós-liberal.

Abstract

This dissertation fundamentally seeks to understand and question the prevailing forms of peacebuilding that have been leading the Western peace agenda since the 1990s. Through the case study of the American intervention in Afghanistan in 2001, the objective of the work is to analyze the relationship between the liberal peace agenda and the failure of the US-built statebuilding in Afghanistan. This dissertation questions to what extent has statebuilding based peacebuilding from a liberal peace model contributed to the end of the conflict in Afghanistan? How can the American project in the country be assessed? In this sense, the work revisits the literature on emerging peace operations in the post-Cold War context to bring contributions in the field of International Relations theory that were in force during this period and, in a second moment, offers epistemological alternatives to rethink peacebuilding. This dissertation argues that the export of liberal peace and liberal peacebuilding in Afghanistan, a state that is unfamiliar with liberal precepts, hinders the feasibility of resolving the conflict and ends up weakening the institutions that aimed to serve liberal statebuilding, creating a power vacuum in the state and thus opening space for the escalation of civil conflict. The investigation concludes that the attempt to build peace in Afghanistan was unsuccessful and did not, in any instance, bring peace due to the export model of democracy and mistakenly universalized liberal precepts that the three American presidents adopted in their strategy in the country. Without a more social, historical and cultural approach to the peace process, the possibilities for building social unity and governmental legitimacy were limited to the establishment of weak, non-operational administrative institutions that do not dialogue with, or represent Afghan society. The methodology applied is a qualitative approach of liberal peacebuilding applied to the case study mentioned above.

Keywords: peacebuilding; Afghanistan; liberal democracy; post-liberal peace.

Lista de siglas e acrónimos

ANSF	Forças Armadas de Segurança do Afeganistão
ANU	Unidade Nacional do Afeganistão
BSA	Acordo de Segurança Bilateral
CIA	Agência de Inteligência Central
DDR	Desarmamento, desmobilização e reintegração
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBL	Institucionalização antes da liberalização
ICOS	Conselho Internacional e Estudo de Desenvolvimento de Segurança
IMS	Sistema de Administração Inter-Agência
ISAF	Força Internacional de Assistência à Segurança
ISID	Serviço de Inter-Inteligência Paquistanês
NSC	Conselho de Segurança Nacional
NSS	Declaração de Segurança Nacional
OEA	Organização dos Estados Americanos
OEF	Operação de Liberdade Duradoura
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDPA	Partido Democrático das Pessoas do Afeganistão
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPDA	Partido Popular Democrático Afegão
R2P	Responsabilidade de Proteger
SSR	Reforma do Setor de Segurança
UE	União Europeia
UNAMA	Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

Sumário

<i>Introdução</i>	1
<i>1. O debate no campo das operações de paz</i>	7
1.1 A evolução das operações de paz.....	7
1.2. O peacebuilding como prática preeminente.....	13
<i>2. A abordagem crítica dos estudos da paz</i>	15
2.1. A arquitetura do peacebuilding liberal.....	15
2.1.2 Críticas.....	17
2.2. Para além de uma paz liberal.....	23
2.2.1. Resiliência e virada local.....	25
2.3. A perspectiva pós-colonial da paz	27
<i>3. O contexto afegão</i>	32
3.1. Origens do Estado afegão	33
3.1.2. O Taliban	39
3.2. As mulheres no Afeganistão	42
3.3. Deslocamento e repatriação.....	46
<i>4. A presença dos EUA no Afeganistão (2001-2020) – uma perspectiva crítica</i>	48
4.1 A invasão norte-americana.....	48
4.2. Governo Bush (2001-2008)	50
4.3. Governo Obama (2009-2016).....	58
4.4. Governo Trump (2017-)	63
4.5. Conclusão	67
<i>5. Considerações finais</i>	73
<i>6. Referências</i>	77

Introdução

A história política fundacional do Afeganistão está intimamente relacionada com o seu extensivo histórico de conflitos. Dependendo das lentes que se usa, se enxerga uma história diferente das guerras no Afeganistão. Suas origens podem remontar tanto ao início do século XX como aos últimos dezanove anos. Fato é que desde a proclamação da República Afegã em 1973¹, os afegãos não mais viveram um dia de paz. Da guerra civil suscitada pela invasão soviética nos fins da década de 1970 até a invasão estadunidense em 2001, as intervenções externas no país afegão nunca trouxeram alívio para a sua população (Ali, 2015). A crise afegã transcende suas invasões externas, como a soviética de 1979 ou a estadunidense em 2001, e está enraizada no próprio processo histórico de formação do Estado e em todas as variáveis que esse processo envolve – especialmente na formação da identidade nacional afegã (Goodhand, 2002: 838).

Nos esforços de peacebuilding pós-Guerra Fria, uma série de medidas que faziam parte do chamado “internacionalismo liberal”, como o estabelecimento de eleições, reconstrução econômica liberal, formulação de leis democráticas, reforma do setor de segurança etc. foram adotados nas operações de paz (Tschirgi, 2016: 5). Com os atentados de 11 de setembro 2001 (11/09), a agenda das intervenções de peacebuilding passou a ser mais securitizada sob o fundamento da segurança coletiva internacional - narrativa criada e sustentada especialmente pelos Estados Unidos. É nesse contexto que a invasão estadunidense no Afeganistão começa a suscitar dúvidas em relação a real efetividade dessas operações que, a partir desse momento, mostram-se servir para além da propagação dos princípios liberais, mas como uma investida em um nationbuilding com aspirações coloniais (Paris, 2010). É no pano de fundo das normas liberais ocidentais que esse trabalho expõe as falhas das práticas de peacebuilding atuais, que pouco ou nada dialogam com a realidade local, especialmente nos Estados frágeis, como é o caso do Afeganistão.

No que diz respeito à intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão que teve início em outubro de 2001 na sequência do 11/09 e tem presença ainda nos dias de hoje, os três presidentes que se sucederam desde 2001 tiveram, em algum momento de suas administrações, o propósito de estabelecer um statebuilding no Afeganistão, em

¹ Neste ano, o tenente general Daoud derrotou a monarquia, com o apoio do Partido Popular Democrático Afegão (PPDA) e estabeleceu a República do Afeganistão, obtendo o reconhecimento da URSS, Índia, E.E.U.U, Paquistão e Irã nas semanas seguintes. (Fernández, 1997: 36).

conformidade com os princípios neoliberais do pós-Guerra Fria (Teitler, 2018: 8). No entanto, é possível observar nos sucessivos governos estadunidenses vigentes alterações nas suas respectivas políticas de intervenção no Afeganistão, como discorreremos ao longo do trabalho. Ao longo destes dezanove anos, várias tentativas de acordos, manutenção e construção da paz foram dispendidas pela comunidade internacional no Afeganistão, todas sem sucesso. Os esforços da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), dos Estados Unidos e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) frustraram a população local, que não viram sua situação melhorar com a presença militar externa. O governo local mostra-se cada dia menos apto para lidar com o conflito, em meio a escândalos de corrupção e abusos de poder e o poder do Taliban não apresenta sinais de retração, uma vez que tem no Paquistão um porto de abrigo. Por outro lado, as tropas norte-americanas trazem insegurança à população, na medida em que sua presença reflete a iminência de um conflito. Como consequência deste cenário conturbado, o número de refugiados do Afeganistão chegou a 2,5 milhões, tornando o país o segundo com maior número de refugiados no mundo, atrás apenas da Síria (UNHCR, 2018).

O peacebuilding liberal falhou no Afeganistão (Dodge, 2013; Donini, 2007; Kahler, 2009; Krause e Jutersonke, 2005; Rubin, 2006), assim como falhou em 70% de suas iniciativas pelo mundo, de acordo com dados do *Human Security Report* (2005). É necessário repensar não só as práticas dessas operações de paz como também a sua própria *raison d'être* e as motivações que nelas permeiam. Refletir sobre as operações de paz modernas é uma tarefa que deve ir além do tipo de abordagem utilizada, dos meios empregados e tipos de acordos de paz firmados; é uma reflexão sobre as próprias “epistemologias do Norte” (de Sousa Santos e Paula, 2014) e a dimensão binária que pauta sua compreensão do mundo. Ou seja, é ultrapassar a racionalidade instrumental da civilização ocidental como um sistema de conhecimento com presunções universais, que na verdade possui raízes completamente monoculturais. A retórica do peacebuilding como manutenção da estabilidade e sua clara referência à busca por uma paz positiva é problemática por si só ao conceber a sociedade civil (objeto sensível nas abordagens de paz) a partir de uma racionalidade econômica e legal, impedindo o papel de agente de um espaço de contestação sobre o papel e a natureza do Estado (Richmond, 2014). Ao contrário do que se pretende demonstrar neste trabalho, esse processo contribui antes para a manutenção de uma paz negativa com instituições ainda mais fragilizadas pela incapacidade desatentar o modelo neoliberal ali implantado.

A estrutura da paz liberal emergiu através de uma evolução complexa em um contexto social, econômico e político e metodológico muito específicos. Com o fim da Guerra Fria, o projeto da paz liberal aparece como a resposta para os diversos conflitos que emergiram no mundo no contexto da década de 1990. A democratização, Estado de Direito, direitos humanos, a globalização e liberdade dos mercados e o desenvolvimento neoliberais aparecem como os pilares dessa paz a ser exportada. Nesse contexto, o peacebuilding, em suas várias formas, aparece como a operacionalização da paz liberal, como um processo em que o estabelecimento dos aspectos vitais da paz liberal como a democracia, os direitos humanos e a abertura de mercados é o objetivo final de sua investida (Richmond, 2009). A construção do Estado (statebuilding) como fundação para a construção da paz (peacebuilding) foi o motor dos esforços das operações de paz no contexto pós-Guerra Fria. Isto é, o Estado passou a ser visto como o principal veículo de transmissão da paz liberal. O incentivo à legitimidade e à efetividade do Estado fazem parte da agenda de “boa governança” que molda várias intervenções de paz liberal nas últimas três décadas. No statebuilding, o Estado torna-se um ponto de contato central para os atores internacionais implementarem a paz liberal (Mac Ginty, 2010). O statebuilding como meio para se atingir o fim da paz liberal nos faz questionar o impacto que essas operações têm para o fim do conflito nos Estados em que atuam.

É nesse quadro que pautamos a pergunta de partida desta investigação: em que medida o peacebuilding centrado no statebuilding a partir de um modelo de paz liberal tem contribuído para o fim do conflito no Afeganistão? Como avaliar o projeto estadunidense no país?

A literatura pós-moderna é substancial neste trabalho para elucidar as questões supracitadas. A contribuição de autores críticos do peacebuilding liberal como David Chandler, Mark Duffield e Oliver Richmond que criticam a tentativa de despolitização e apresentação do peacebuilding como uma ferramenta técnica por parte dos atores internacionais nos permitirá compreender a inexecutabilidade do peacebuilding liberal dentro de sua própria dinâmica, já que falha em entregar sua promessa de paz liberal e cria, ao contrário, instituições vazias sem legitimidade ou autoridade (Richmond, 2014: 115). Esses autores denunciam a anunciada neutralidade das operações de paz e argumentam que o peacebuilding liberal funciona como um modelo empreendido externamente - alheio aos desafios locais - sobre como a paz deve ser construída universalmente, através da

padronização de medidas dadas em função de uma presunção uniformizadora, histórica e acultural da sociedade que recebe esses esforços (Krause e Jutersonke, 2005: 451).

De outro lado, autores pós-coloniais como Homi Bhaba, Gayatri Spivak, Edward Said nos permitirão reconhecer o papel da resiliência e da agência local, através do desenvolvimento das capacidades e aptidões daquela sociedade. A escolha pela literatura pós-estruturalista em um primeiro momento e pós-colonial no segundo se deu de forma a compreender as falhas do peacebuilding liberal dentro de seus próprios termos (e para além deles) e ir além e propor novas possibilidades de enxergar e praticar a paz.

Justifica-se a relevância temática do trabalho pela importância que os estudos para a paz ganharam nas últimas décadas no campo das relações internacionais e também na disciplina de RI e, paradoxalmente, na escassez de trabalhos nesse campo embasados nas teorias pós-coloniais, especialmente vindos do Norte Global. Isto é, embora haja uma diversidade de literatura concernente às falhas do peacebuilding liberal e seus vários estudos de caso, a maior parte compartilha, ou no mínimo não questiona, a ontologia de paz dominante no debate acadêmico dos estudos para a paz. Partir de perspectivas criadas pelo e para o chamado Sul Global faz-se essencial para buscar alternativas que pensem na descolonialidade tanto do modelo de peacebuilding liberal vigente como da própria produção de conhecimento daqueles que o criticam.

Enxergar as operações de paz com lentes pós-estruturais e pós-coloniais permite explorar novas possibilidades e alternativas epistemológicas para a paz que dialoguem com a realidade particular de cada sociedade. Isto é, a fórmula liberal ocidental de exportação da paz em seus próprios moldes mostrou-se e mostra-se a cada dia não adequada para Estados que nunca compartilharam dos mesmos valores e princípios do Ocidente e o fracasso de muitas dessas operações reflete a necessidade de se repensar não apenas sua prática, mas especialmente os princípios e as próprias concepções de paz e da sociedade a ser submetida a essa lógica liberal que não compartilha. O presente trabalho abre as possibilidades de se encontrar interseções entre as diversas perspectivas de paz e como pode haver um diálogo que permita uma reorientação assertiva no campo das operações de paz de modo a obter resultados positivos especialmente para a população local que recebe as operações.

Como será discutido ao longo da dissertação, a padronização e uniformização de uma paz liberal inserida a partir de uma pressuposição ahistórica e acultural da sociedade afegã ignora especialmente o aspecto civil daquela sociedade e sua agência no próprio processo de contestação sobre seu papel e a natureza do Estado que a representa. O modelo liberal de

statebuilding não só não contribui para o fim do conflito afegão como o incita ainda mais, através da segregação social e das disputas políticas que ele enseja no modelo institucional governamental que propõe. Pensar novas formas de peacebuilding a partir de uma ótica mais emancipatória, autônoma, em que o local seja de fato o pivô dessa mudança possibilita que os processos históricos, tradições e afinidades políticas sejam respeitados e se crie assim condições melhores de se construir uma governança sustentável e auto-sustentada.

A metodologia utilizada na pesquisa será uma abordagem qualitativa do peacebuilding liberal com a utilização de fontes primárias que o conceptualizam e relatórios de organizações internacionais que nos auxiliarão a compreender tais conceitos no léxico internacional, assim como de fontes secundárias através da bibliografia de autores cânones no campo crítico dos estudos para a paz. De modo a aplicar os conceitos supramencionados e analisar de que forma o peacebuilding liberal se mostra falhado na prática, será realizado um estudo de caso do processo de paz no Afeganistão desde a intervenção estadunidense em 2001, através de *process-tracing*, de forma a explicar por que a intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão não obteve resultados promissores.

O trabalho está dividido em quatro capítulos: no primeiro momento faremos uma contextualização histórica da evolução das operações de paz no campo prático, bem como da proeminência das operações de peacebuilding nos últimos anos. O segundo capítulo será dedicado a uma análise do campo teórico de estudos da paz, onde serão exploradas as críticas pós-liberais às práticas de manutenção e construção da paz vigentes, e a alternativa pós-colonial para o campo dos estudos de paz e conflitos. O terceiro capítulo será dedicado a um rastreamento (*process-tracing*) das origens do conflito no Afeganistão e, por fim, o último capítulo consistirá em uma análise crítica da presença estadunidense no Afeganistão desde 2001, por meio da análise das administrações dos três presidentes que governaram os Estados Unidos neste período.

1. O debate no campo das operações de paz

1.1 A evolução das operações de paz

Já há algumas décadas que estudar questões de segurança coletiva passa necessariamente pelo estudo das operações de paz. Essas, que se tornaram o cerne da política de segurança internacional dos organismos multilaterais – especialmente a Organização das Nações Unidas (ONU) – protagonizam um mundo globalizado em constante transformação, com uma diversidade cada vez maior de atores. Compreender as origens e os processos das operações de paz é fundamental para entender a dinâmica dos conflitos atuais e, para além disso, o debate vigoroso que se instalou nos estudos da paz e dos conflitos, particularmente nas últimas três décadas. Posto isto, nesse primeiro momento, de modo a introduzir a temática do campo de operações de paz, revisitaremos as origens e evolução que essas práticas sofreram para posteriormente abordar as críticas endereçadas às operações de paz contemporâneas e, finalmente, analisar o caso da intervenção no Afeganistão sob o amparo teórico pós-liberal.

Os cem anos que marcam a fundação da disciplina de Relações Internacionais² foram acompanhados de correntes teóricas que circunscreviam as preocupações hodiernas do contexto político internacional vigente ao longo da história. Nesse ínterim, a atenção dada à soberania estatal e à segurança internacional a partir de uma perspectiva territorial deu lugar nos últimos anos a uma abordagem mais coletiva e menos estadocêntrica da segurança internacional.

Os acontecimentos³ ditaram as novas pautas e demandas da comunidade internacional e desenharam a arquitetura internacional dos anos seguintes. Os “Anos Dourados” dos Estudos de Segurança Internacional – décadas de 1950 e 1960 – deram um impulso fundamental nesse campo de estudos, especialmente com a mudança da percepção do próprio conceito de segurança, que passou a incorporar técnicas não-militares no planejamento estratégico dos Estados. (Thudium et al., 2018)

Ao analisar os antecedentes das operações de peacekeeping, percebe-se que desde o século XIX eles são utilizados em alguma medida como parte do sistema de balança de poder

² Convencionalmente adota-se o ano de 1919 como fundacional da disciplina de Relações Internacionais, com a cátedra Woodrow Wilson de Política Internacional na Universidade de Gales, no Reino Unido. (Carlsnaes et al., 2013: 4)

³ Como a Segunda Guerra Mundial, o início da Guerra Fria, a criação da ONU, entre outros.

operado pelas Grandes Potências devido à crescente cooperação internacional entre os Estados, tendo como exemplos a força de paz sueca para Schleswig-Holstein em 1848, o mandato do Congresso de Berlim para a ocupação da Bósnia Herzegovina pela Áustria-Hungria em 1878, as forças navais a Áustria, Grã Bretanha e França que interviram no Líbano em 1840 e 1860, entre outros (Schmidl, 1999: 7). Mas foi no contexto de reorientação da ordem global, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da ONU, que as operações de paz foram evoluindo, ganhando novas propostas e naturezas conforme o sistema internacional se transformava. As transformações dessas operações se traduzem no que Alex Bellamy e Paul Williams (2014) consideram ser uma mudança da abordagem vestefaliana para uma pós-vestefaliana da ordem global. Concretamente, na ordem vestefaliana, o comprometimento com o liberalismo e a democracia se aliava com uma preocupação em manter a integridade interna e a independência política dos Estados soberanos. A abordagem vestefaliana se traduz no *peacekeeping* tradicional, em que o objetivo final é auxiliar na criação e manutenção de condições que conduzam a resolução do conflito (no longo-prazo) pelas próprias partes envolvidas. Na abordagem pós-vestefaliana, o foco se volta para o estabelecimento de instituições democráticas obedecendo a premissa de que “democracias não guerreiam entre si”. Nesse sentido, o propósito dessas novas operações ultrapassa a criação de espaços para a resolução do conflito entre as partes, mas busca contribuir ativamente para a construção de políticas, economias e sociedades liberais. O objetivo é proteger e difundir a governança democrática liberal (Bellamy e Williams, 2014: 4-5).

Destarte, a reorientação da abordagem de paz pós-Guerra Fria tocou em dois pontos principais, que tangem a soberania dos Estados: o direito desses Estados à tal soberania, obedecendo ao princípio de não intervenção nos assuntos internos; e a percepção dos direitos humanos individuais. Tais transformações trouxeram consequências para a retórica e prática das operações de paz na medida em que a ferramenta da resolução de conflito se tornou um elemento chave para o reestabelecimento de uma ordem vestefaliana, atrelada a princípios humanitários que promoviam a justificativa chave para tais operações (Kenkel, 2013:123).

Não obstante o divisor de águas do campo de estudos de paz ter sido o fim da Guerra Fria, essa prática vem sofrendo alterações desde a sua institucionalização, com a criação da ONU. As sete décadas que marcam o início das operações de paz foram divididas em gerações pela academia, separadas por fatores como o nível de força militar utilizada, o grau

de compartilhamento e o envolvimento com a comunidade e as organizações locais e a profundidade e natureza das tarefas utilizadas no campo (Kenkel, 2013:125).

Assim, a primeira geração herdou os mecanismos de resolução de conflitos da Liga das Nações, utilizando o que foi chamado de “peacekeeping tradicional”. A herança vestefaliana e a visão realista do Sistema Internacional prevalecente neste contexto moldou a natureza das operações de paz da primeira geração em torno de uma concepção extremamente restrita, de caráter pouco militar com um objetivo claro de alcançar um acordo político. Obedeciam ao que Bellamy e Williams (2009) cunham de “Santíssima Trindade” do peacekeeping; ou seja, respeitavam o consentimento do Estado anfitrião; eram imparciais entre as partes envolvidas no conflito e não utilizavam de forças das tropas da ONU. A expectativa dos resultados estava relacionada ao otimismo de que as partes do conflito cederiam ao mandato e conduzir-se-iam a paz (Bellamy e Williams, 2009:173-174).

Neste sentido, nota-se que não apenas o caráter das operações de paz variou substancialmente com o passar dos anos, mas a orientação e o envolvimento dos Estados em relação a elas também se modificaram significativamente. Em um primeiro momento, as consideradas Grandes Potências ocidentais se posicionaram de forma relutante à sua contribuição nas missões de paz incipientes. Eram as potências médias ocidentais, cunhadas de “internacionalistas”, representadas pelos Estados Escandinavos, Canadá e Irlanda que desempenharam papéis importantes na defesa do que hoje conhecemos como operações de manutenção da paz (Bellamy e Williams, 2009).

Com a mudança no cenário político no fim da Guerra Fria, a natureza das operações de paz sofreu uma profunda transformação. A iminência das chamadas “novas guerras” de caráter interno e estímulos identitários exigiu uma nova abordagem para a resolução de conflitos. Esse novo fenômeno tem como característica a desintegração dos Estados, com a presença na maior parte das vezes de atores não-estatais. São conflitos em que, diferentemente das “velhas guerras”, as batalhas são raras, acompanham muitas vezes a criação de economias de guerra – comércio ilegal, venda de armas – e, sobretudo, constroem novas identidades sectárias que comprometem o sentido de comunidade política compartilhada, como acontecia nas “velhas guerras”. Nesse contexto, a ajuda humanitária ganhou relevância, na medida em que as preocupações com a fome e a pobreza ganhavam o protagonismo das organizações internacionais (Kaldor, 2005: 493).

Foi neste momento que o relacionamento entre as grandes potências ocidentais e a ONU tomou novos rumos em relação às operações de paz. A razão para tal na visão de

autores críticos é de que, com o fim da Guerra Fria e o surgimento de novos Estados, as grandes potências viram uma boa oportunidade de defender seus interesses por meio do envolvimento em operações de paz (Bellamy & Williams, 2009). O peacekeeping da Guerra Fria tinha como objetivo prevenir o escalamento regional e global de conflitos localizados de modo a combater a violência direta - e não estrutural - e eram inerentemente orientados para a manutenção do status quo, monitorando cessares-fogos e promovendo as condições para que processos de acordos diplomáticos fossem firmados (Richmond, 2004).

Assim, as operações de paz se tornaram mais ativas, amplas, com um maior compromisso com a transição para a paz. O uso das forças militares permaneceu limitado, mas as tarefas civis relacionadas com a transição política do conflito se tornaram mais preponderantes, com a interação de atores humanitários. A segunda geração é consolidada na “Agenda para a Paz”, elaborada em 1992 pelo então secretário Geral da ONU, Boutros-Ghali. O documento traduzia um desejo de lidar com as dinâmicas estruturais subjacentes ao conflito, através de uma reconstrução do discurso de paz pautada na preservação dos valores hegemônicos ocidentais. De acordo com Oliver Richmond, a “Agenda para a Paz” foi

Uma tentativa de melhorar a paz que deveria ser suplantada em zonas de conflito, baseada em ideias universais, supostamente encapsuladas dentro da Carta das Nações Unidas. Previa um sistema de alerta precoce, diplomacia preventiva, pacificação, manutenção da paz, construção da paz, bem como operações de imposição da paz a fim de permitir à ONU envolver-se na abordagem das causas mais profundas da injustiça social e opressão política (Richmond, 2004:88-89).⁴

Foi neste cenário que o peacebuilding entrou para o léxico internacional e rapidamente se tornou central para as práticas de paz. A nova agenda de peacebuilding defendia uma ação coletiva da comunidade internacional como “terceira parte” do conflito (Tschirgi, 2004: 2). Logo, as missões da segunda geração foram marcadas pela organização de eleições, desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), ação humanitária, preocupação com os direitos humanos, refugiados e com a capacidade de construção do Estado – era o nascimento dos primeiros sinais do que se constituiria a quarta geração, anos depois (Kenkel, 2013:129).

Nos contextos onde existiram colaboração das partes do conflito, as operações foram exitosas, como são considerados os casos da Namíbia, Moçambique e El Salvador (Richmond, 2004:89). No entanto, onde não prevaleceram os pré-requisitos para que a

⁴ Tradução livre da autora.

operação atingisse os resultados esperados, o resultado foi um grande desastre, como é o caso da Ruanda, Somália e Bósnia (Hunt, 2016:3). Neste ponto importa ressaltar que, mesmo com a maior inserção das grandes potências nas operações de paz, houve um recuo geral por parte dos Estados durante a década de 1990 no envio de tropas para essas missões e uma realocação de tropas e recursos para as chamadas missões híbridas, isto é, missões que envolvem a participação da ONU, mas em que as tropas enviadas pelos Estados estão sob comando de outras organizações internacionais. Isso se justifica no fato de que nessas operações os Estados conseguem limitar a escala, escopo e a duração da sua contribuição no terreno. Além disso, observa-se um crescimento no envolvimento dos Estados ocidentais em operações de paz conduzidas por inteiro por outras organizações internacionais que não a ONU, especialmente através de apoio logístico e assistência financeira (Bellamy e Williams, 2009). É ainda neste contexto que se assumiu o conceito de paz nos moldes liberais – o qual será abordado com maior detalhe na próxima seção – de modo que as operações de paz, ao contrário de buscarem a restauração da mesma imagem de paz que havia no Estado receptor anteriormente ao conflito, buscaram construir uma nova imagem de paz, nos moldes supramencionados (Richmond, 2004).

A terceira geração das operações de paz nasce como resultado das tragédias supracitadas (Ruanda, Somália e Bósnia) que impeliram a comunidade internacional a repensar a limitação do uso militar. Assim nascem as missões de *Peace Enforcement*⁵, sob o amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Nesse contexto, era claro que os princípios de não intervenção sem consentimento, imparcialidade e o não-uso da força já não faziam sentido. O Relatório Brahimi (ONU, 2000) ratificou o que seria o caráter dessas novas missões – assegurando o uso da força em operações de paz no nível tático, autorizadas pelo Conselho de Segurança, em situações nas quais o processo de paz sofria ameaças (Hunt, 2016:4). O documento trouxe a democratização como um problema central na abordagem de cenários pós-conflito. Era parte da globalização de um discurso particular de paz que, com as “novas” ameaças que sofria, devido ao novo caráter dos conflitos, pautados por questões étnicas, de fragmentação estatal, crescimento de grupos terroristas, entre outros, demandavam uma abordagem menos estadocêntrica e mais global (Richmond, 2004: 89).

O debate no campo disciplinar e analítico abastecido pela dicotomia entre não-intervenção *versus* defesa dos direitos humanos resultou num amplo impulso dos Estudos da

⁵ “As ações de Peace Enforcement envolvem a aplicação de uma série de medidas coercitivas, incluindo o uso da força militar. Ela requer a autorização explícita do Conselho de Segurança” (ONU, s/a)

Paz⁶. As tentativas de se encontrar um equilíbrio entre as duas problemáticas resultou no conceito de “responsabilidade de proteger” (R2P)⁷, que orientava a nova forma dessas operações – as “intervenções humanitárias”. A primeira delas foi a intervenção da OTAN contra a Iugoslávia, no conflito no Kosovo em 1999⁸ (Kenkel, 2013: 133).

A quarta geração, descrita como “operações de apoio à paz”, combinava o elevado uso da força com tarefas civis aprimoradas mais invasivas do que aquelas da segunda geração. A implementação do peacebuilding como prática era o resultado da hipótese da paz democrática, de que democracias liberais não guerreiam entre si. O peacebuilding como prática prevalecente das operações de paz cumpria o cometimento ambicioso da ONU com a paz liberal. Nessas operações, transfere-se a soberania estatal do Estado em conflito para a ONU, que administra temporariamente os três poderes, de forma a reestruturá-lo, seja por meio das instituições (statebuilding) ou das próprias raízes históricas não vestefalianas (nationbuilding) (Kenkel, 2013: 133). Nesse momento, percebe-se uma reorientação do próprio conceito de paz, transformando a reprodução de uma paz negativa, através do peacekeeping tradicional, para uma abordagem da paz para além da ausência de violência – uma paz positiva (Richmond, 2004).

Uma quinta geração embrionária vem ganhando força à medida que o campo de peacebuilding se torna mais difuso e abrangente. Este possui um caráter híbrido, isto é, apesar das Nações Unidas ainda desempenharem um papel importante nas missões, outras organizações regionais têm ganhado mais espaço e compartilham do protagonismo da ONU. Esta nova tendência vem gerando uma divisão do trabalho dentro das operações de paz, dos Estados da OTAN e outros do Norte e Leste Global *vis-à-vis* o Sul Global, menos inclinado ao uso da força e mais comprometido em abarcar as raízes do conflito (Kenkel, 2013: 136).

⁶ É nesse contexto que surge o conceito de segurança humana, hoje amplamente utilizado pela ONU. O conceito de segurança humana foi usado pela primeira vez no Human Development Report de 1994 da UNDP e se posiciona como uma abordagem multidisciplinar e alternativa da segurança, centrada nas pessoas, no qual vários aspectos são levados em consideração ao abordar a segurança, dentre eles: o aspecto pessoal, político, comunitário econômico, de saúde, alimentação e meio ambiente (ONU, 2012).

⁷ O termo foi adotado no World Summit de 2005 das Nações Unidas e prevê a responsabilidade dos Estados (e da comunidade internacional) de proteger sua população contra genocídios, crimes de guerra, conflitos étnicos e crimes contra a humanidade. O conceito parte do pressuposto de que a soberania não é um privilégio, senão uma responsabilidade. (ONU, 2005)

⁸ A intervenção da NATO na Iugoslávia em 1999, considerada a primeira operação “out of area” foi um marco para as normas de direito internacional por ter sido a primeira intervenção da OTAN sem um mandato do Conselho de Segurança da ONU (Schmidt, 2009).

1.2. O peacebuilding como prática preeminente

Durante a década de 1990, o peacebuilding foi utilizado como uma extensão das operações de peacekeeping de modo que a ligação entre os dois era natural e as ferramentas utilizadas nos dois tipos de esforços eram por vezes semelhantes. É com a elaboração do Relatório Brahimi que Kofi Annan amplia a agenda de peacebuilding, incluindo os esforços de prevenção do conflito nesse tipo de prática. Assim, a prevenção e administração do conflito integrou-se na própria prática do peacebuilding. O desenho dessa nova prática abrangia um número maior de ameaças que até então eram interpeladas pela comunidade internacional. Abusos de direitos humanos, proteção de civis e questões relacionadas com a proteção ambiental passaram a fazer parte do escopo do peacebuilding (Tschirgi, 2016: 4)

A receita padrão desses esforços incluía DDR, a reforma do setor de segurança (SSR), elaboração de eleições, estabelecimento de leis democráticas, reconstrução econômica, entre outros esforços do que se cunhou chamar “internacionalismo liberal”, defendido como condição necessária para se alcançar uma paz sustentável. Esse paradigma da paz liberal tem como pilar o contrato social implícito considerado basilar da autoridade política moderna ocidental (Tschirgi, 2016: 5).

Ao longo das últimas três décadas, as justificativas utilizadas para as intervenções de peacebuilding mudaram substancialmente. As intervenções na década de 1990 se ancoravam em termos mais cosmopolitas do espectro liberal, como noções de soberania como responsabilidade e princípios universais de direitos humanos, diferente daquelas do início dos anos 2000, que passaram a protagonizar uma securitização decorrente do 11/09. Neste período, as justificativas para as intervenções de peacebuilding tiveram um caráter muito mais internacional que doméstico – sob a égide da segurança coletiva internacional, que abria espaço para uma dimensão cada vez mais internacional e menos local desse tipo de prática. Esse é o cenário das operações de paz contemporâneas, que estabelece padrões de comportamento e modelos de instituições a serem seguidos em nome do projeto liberal democrático (Zaum, 2013).

As práticas de peacebuilding pós-11/09 desencadearam um profundo ceticismo em relação à natureza dessas operações, que já não eram apenas vistas como um esforço de propagação dos princípios liberais, mas como uma investida em um nationbuilding⁹ com

⁹ O nationbuilding é aqui entendido como uma série de processos através dos quais forças externas, seja por intervenção ou colaboração com as autoridades políticas domésticas, promovem num outro país uma identidade política particular e, ergue ou reergue uma infraestrutura material e institucional com vistas a ser a fundação

aspirações imperiais, especialmente após a intervenção estadunidense no Iraque e Afeganistão, eclodindo o campo crítico dos Estudos da Paz, que começou a questionar a efetividade dessas operações no médio e longo prazo nos Estados receptores. O otimismo que pautava o início das operações de peacebuilding sob o amparo da paz liberal foi rapidamente substituído pela desilusão dessas práticas frente aos fracassos da primeira década dos anos 2000. Neste sentido, se começa a questionar a universalidade da aplicação das normas liberais ocidentais, implantada por agentes externos que pouco ou nada dialogam com a realidade local, especialmente nos Estados frágeis (Paris, 2010).

Nesse ínterim, o statebuilding, sob a forma de assistência internacional por Estados doadores e organizações internacionais, se tornou parte quase inerente dos esforços de peacebuilding. Os esforços de “construção do Estado” são feitos por meio da reconstrução das estruturas e instituições basilares de índole ocidental no contexto do pós-conflito. Não obstante, tem-se percebido que os resultados dos esforços de statebuilding nos últimos anos tem produzido muitas vezes resultados opostos aos que se esperam, como a operação da OTAN no Kosovo em 1999 e a operação de peacekeeping na Angola (Lusaka Peace Process) entre 1994-1998 (Paris, 2010). O que acontece é que essas estruturas estatais construídas no contexto da intervenção internacional abrem espaço para a sobrevivência e até expansão daqueles atores cuja presença dificulta a realização de tal prática. O caso do Afeganistão é um exemplo de como práticas locais de dominação e resistência têm grande influência nos espaços pós-conflito, de forma a encontrarem espaços de autoridade para além das fronteiras e limites do Estado (Heathershaw e Lambach, 2008).

de uma estabilidade política após o período de conflito. “O nationbuilding, então, busca facilitar a transição de um estado de convulsão interna para uma ordem cívica estabelecida e para alcançar uma paz auto-sustentada” (Keane e Diesen, 2015: 206). Embora muitas vezes nationbuilding e peace building sejam usados de forma intercambiável, a “construção do Estado” deve ser compreendida como base para a “construção da paz”. Ou seja, compreende-se que a liberalização política e econômica basilares no desenho das operações de paz modernas só podem ser alcançadas na presença de instituições legítimas e funcionais (Mac Ginty, 2010: 579).

2. A abordagem crítica dos estudos da paz

2.1. A arquitetura do peacebuilding liberal

Desde os primeiros usos do conceito de peacebuilding pela ONU, ele foi assumido não como uma prática que buscaria transformar as sociedades em conflito ou pós-conflito, mas, distintivamente, como uma prática de manutenção da estabilidade. No relatório “Agenda Para a Paz” (ONU, 1992) – onde o termo entraria pela primeira vez no vocabulário da Organização – foi definido como “uma ação para identificar e apoiar estruturas, que tenderá a fortalecer e solidificar a paz de modo a evitar uma recaída no conflito”¹⁰ (ONU, 1992: §21). Oito anos depois, o Relatório Brahimi afinou a definição de peacebuilding como “atividades realizadas no lado oposto do conflito para remontar as fundações da paz e fornecer as ferramentas para construir sobre essas fundações algo que é mais do que a ausência da guerra”¹¹ (ONU, 2000: 3). A definição mais bem delineada do Relatório Brahimi faz clara referência à busca por uma paz positiva¹² – na retórica – que desde então não condiz ou traduz a prática dessas operações de peacebuilding.

Desde o início dessas missões, o envolvimento de agências internacionais como a OEA, OSCE, OTAN, Banco Mundial, FMI, entre outras, foi encorajado pela ONU de modo a orientar esses Estados para o espectro liberal democrático. Tal pode ser visto como uma consequência natural da vitória liberal ocidental no contexto político histórico pós-Guerra Fria, trazendo consigo um conjunto de atributos imbuídos na ideia de democracia liberal, tais como liberdade individual, funcionamento de instituições democráticas, liberalização econômica, estabelecimento de eleições democráticas, etc. Assim, levar essas agências até os Estados em conflito era garantir que os princípios de democracia, liberdade individual e o Estado de Direito seriam devidamente exportados (Paris, 2002: 640).

Desde então, os mecanismos de transmissão desses valores variam consoante as missões, mas seguem, contudo, algumas diretrizes gerais. Por exemplo, um dos mecanismos habituais de implantação do liberalismo nas regiões receptoras do peacebuilding faz-se por meio da introdução explícita de princípios liberais na própria redação dos acordos de paz,

¹⁰ Tradução livre da autora

¹¹ Tradução livre da autora.

¹² De acordo com Johan Galtung, pioneiro dos estudos da paz, a paz positiva é a ausência da violência estrutural referente a uma justiça social definida a partir de uma condição de distribuição de poder e recursos. Isto é, a paz é concebida não a partir de uma redução e controle do uso da violência, mas a partir do que Galtung chama de ‘desenvolvimento vertical’. (Galtung, 1969).

de forma a garantir a sua presença no momento fundacional da própria paz. Além disso, frequentemente, essas agências fornecem às partes locais aconselhamento “profissional” durante a implementação dos acordos de paz, com o objetivo de auxiliar no processo de liberalização política e econômica. Uma outra prática comum por parte das agências internacionais é a imposição de condicionalidades de ajuda a esses Estados, especialmente macroeconômicas, tais como redução de barreiras comerciais e alfandegárias, privatização de empresas estatais, desregulamentação da economia, respeito aos direitos humanos. Esta é uma forma de garantir que reformas políticas e econômicas específicas em consonância com os princípios liberais sejam efetuadas¹³ (Blanco, 2009: 9). Outro mecanismo utilizado pelos peacebuilders para promover as normas liberais é o estabelecimento de “quase governos” nos Estados destruídos pela guerra, desempenhando funções quase-governamentais nessas regiões sob a justificativa de inépcia e imperícia das autoridades locais (Paris, 2002). O processo de reconstrução do conceito de soberania como capacidade é essencial no sucesso desse discurso. Assim, a soberania deixa de ser um direito, relacionado ao auto-governo, e torna-se uma capacidade cuja falta justifica o peacebuilding (Blanco, 2017: 54).

Tais mecanismos utilizados pelas agências internacionais no fim da Guerra Fria deixam clara a íntima relação entre os valores domésticos das democracias industrializadas posicionadas no Norte Global e o viés liberal exportado por essas agências nas operações de peacebuilding. Ou seja, o peacebuilding nos padrões das Nações Unidas não pode ser compreendido como uma ferramenta inócua de manutenção do conflito; isto é, a assistência prestada por essas organizações não é ausente de caráter ideológico e, pelo contrário, reflete uma expectativa de conformidade com os padrões internacionais prevaletentes.

Neste sentido, a literatura acadêmica dos Estudos para a Paz, campo que tem dominado o debate disciplinar das Relações Internacionais nos últimos trinta anos, deve tentar e, ao endereçar sua análise, compreender o peacebuilding muito para além de uma técnica de controlo da violência, de modo a investigar seus pressupostos subjacentes que levam aos fracassos dessas operações. O trabalho da literatura crítica dos Estudos para a Paz é ultrapassar a análise perfunctória que pressupõe e recomenda práticas de aperfeiçoamento

¹³ O Banco Mundial e FMI são os expoentes dessa condicionalidade e só concedem empréstimos e financiamentos aos Estados que realizem reformas econômicas orientadas para o mercado, incluindo privatizações de estatais, redução de subsídios, remoção de controles de salários e preços, entre outros (Paris, 2002: 644).

de habilidades por parte dos peacebuilders e investigar as origens discursivas e ideológicas desses fracassos. É com essas críticas que trabalharemos a partir de agora.

2.1.2 Críticas

À medida que as operações de paz ganhavam centralidade no campo da segurança internacional, o debate epistemológico na academia se aprofundava conforme novas abordagens para a paz irrompiam. Edward Newman (2009) sustenta que até o início do século XXI, o debate no campo das operações de paz possuía uma natureza de resolução de problemas, isto é, abordava questões práticas de coordenação e efetividade dessas operações, refletindo uma sub-teorização da temática. Tal natureza encontrou – e ainda encontra – campo fértil nos debates *mainstream* e tradicionais do campo de segurança e é legitimada nos documentos da ONU, que apresentam o peacebuilding como uma ferramenta técnica, apolítica, livre de valores e interesses (Newman, 2009:42). Como mencionado na seção anterior, são críticas que dominaram o debate até meados da década de 1990 e se limitavam a buscar soluções técnicas e práticas àquele peacebuilding vigente, sem compromisso com questionamentos ideológicos ou morais.

Por outro lado, nas últimas duas décadas, os Estudos para a Paz presenciaram uma erupção de abordagens críticas sobre a própria ontologia da paz e de sua construção. Os autores expoentes desse movimento como David Chandler, Mark Duffield, e Oliver Richmond identificaram um caráter essencialmente político nessas operações – ainda que haja uma tentativa de despolitizar o peacebuilding e apresentá-lo como uma ferramenta técnica por parte da ONU – tanto em termos de cultura política local e balança de poder, como em termos de política internacional e sua relação com os Estados do Norte Global (Newman, 2009).

No cerne desse debate crítico se encontra Oliver Richmond, cuja obra seminal *Peace in International Relations* (2003) denuncia a aparente imparcialidade e neutralidade das operações de paz. O autor defende que o peacebuilding liberal falhou em entregar sua promessa de paz liberal a todos e criou, em detrimento, instituições vazias que beneficiam uma pequena elite. O problema do peacebuilding liberal é justaposto pelos seus objetivos normativos e cosmopolitas com sua inabilidade de reconhecer a diferença e a redistribuição do dividendo da paz no nível local. Isto é, embora os relatórios e resoluções da ONU deixem claro o papel do peacebuilding no processo de emancipação da população local, o que se vê na prática são sinais de uma elite política desarticulada com a realidade local nas proposições

que apresentam para o processo de paz, medidas num escalonamento da desigualdade nessas regiões – desigualdade que resulta diretamente do próprio modelo de paz liberal implantado nessas sociedades desde seu processo de emancipação (Richmond, 2014:115).

Ao ser concebido como um desafio prático, o peacebuilding liberal funciona como um modelo externamente empreendido sobre como a paz deve ser construída, universalmente, pela padronização de medidas dadas em função de uma presunção uniformizadora, ahistórica e acultural da sociedade em questão. Isto é, mesmo que a maior parte dos Estados emergidos do conflito tenham pouca ou nenhuma experiência com economias de mercado ou democracia, ela é exportada mecanicamente nesses espaços. Essa dinâmica é “baseada não apenas em alguma ideia do que irá ou não funcionar em um dado ambiente, mas mais importante, no que o produto final – um Estado estável, participatório, liberal, democrático e capitalista – deve parecer” (Krause e Jutersonke, 2005:451). Ou seja, o peacebuilding ortodoxo falha na própria concepção da ideia de paz ao defender seu estabelecimento a partir de uma perspectiva *top-down* de intervenção no nível estatal, uma vez que tratados e acordos de paz pouco podem fazer em um espaço que não implique um processo transformativo inclusivo da sociedade. David Chandler argumenta que é fundamental uma mudança de paradigma para que se possa compreender a administração do conflito como um produto de práticas e processos sociais (Chandler, 2016: 40).

Para além do descompasso prático dessas operações, a retórica que acompanha a própria defesa do peacebuilding liberal é problemática na medida em que concebe a sociedade civil (objeto sensível nas abordagens de paz) a partir de uma racionalidade econômica e legal, onde a sociedade se encaixa como peça-chave na conformação da paz liberal, e não como agente em um espaço de contestação sobre o papel e a natureza do Estado. Isto é, o relacionamento entre a sociedade civil e as estruturas legítimas de poder é exportado de uma realidade ocidental que pouco ou nada dialoga com a organização dessas estruturas fora do Norte global e, desse modo, ignora as reais questões dessas sociedades, minando qualquer possibilidade de construção de uma paz positiva nesses espaços afetados pelo conflito (Richmond, 2014).

Ainda que a premissa da paz democrática de defesa do caráter pacífico de democracias não suscetíveis ao conflito possa estar correta, o mesmo não vale para os governos transitórios nessas sociedades – precisamente aqueles instaurados pelos Estados responsáveis pelo peacebuilding naquele terreno. Um estudo do *Political Instability Task Force* (Goldstone et al., 2010), um projeto estadunidense de elaboração de base de dados

sobre conflitos políticos e Estados falhados, concluiu que há um maior risco de conflitos entre democracias parciais e Estados transitórios do que entre democracias e Estados essencialmente autoritários. Isto é, o problema em se aplicar a máxima da paz democrática nessas sociedades em conflito ou pós-conflito é que ela se aplica apenas em democracias consolidadas e estáveis e, por isso, acabam por dificultar o processo de paz nesses Estados em conflito que presenciam um crescimento da fragmentação política ocasionado pela fragilidade de suas democracias. Foi o que ocorreu nas eleições de 1993 em Burundi¹⁴, que intensificou a polarização étnica e abriu espaço para o crescimento de uma violência generalizada (Newman, 2009: 40).

Essa retórica serve dois propósitos basilares da justificativa da operacionalização do peacebuilding naquele terreno: à construção da insegurança internacional, porquanto, ao associar a periferia à principal fonte de ameaças do sistema internacional e - por isso justificar o peacebuilding - utiliza ainda de desconstruções teóricas acerca da ideia de soberania, materializada por exemplo no conceito de “Responsabilidade de proteger” (R2P) de modo a legitimar uma possível intervenção externa. É nesse contexto que se fundamenta o statebuilding liberal, justificando a (re)construção de instituições nos moldes liberais pela retórica supracitada ensejando um relacionamento centro/periferia benéfico para o Norte Global (Blanco, 2009). Essa prática opera então como um mecanismo de governança global legítimo e funcional na medida em que se apresenta incontestável dado seu caráter alegadamente burocrático e administrativo, em uma tentativa exitosa de despolitização desta dinâmica (*ibid.*). Neste contexto onde a soberania não mais delinea os limites do “interno” e “externo”, o Estado receptor do peacebuilding é reduzido ao nível administrativo, como interpreta David Chandler:

Se considerarmos o statebuilding da União Europeia (UE), explicitamente baseado no compartilhamento da soberania, ou se considerarmos outras intervenções de statebuilding, como as das instituições financeiras internacionais na África Subsariana, fica claro que o Estado é central como mecanismo de coordenação e regulação externas, e não como um ator independente nos chamados ‘termos vestefalianos’ (Chandler, 2010:149).¹⁵

¹⁴ O vencedor das primeiras eleições presidenciais do país (em 1993) foi Melchior Ndadaye, do partido Hutu, que representava uma ameaça para as elites até então em exercício. 3 meses depois o então presidente eleito, seu porta-voz e o presidente da Assembleia Nacional foram assassinados em um golpe de Estado, levando o país a uma guerra civil entre os grupos étnicos que perdurou até 2005 (Vandeginste, 2009).

¹⁵ Tradução livre da autora.

Esse processo é ainda mais problemático quando se analisa a natureza da paz universal que ele sustenta, ao passo que a reforma governamental que tanto clama nessas regiões é empreendida com um caráter altamente interveniente, submetida à lógica de “resolução de problemas” mecânica e racional pelos clamados detentores do conhecimento burocrático especializado, em uma dinâmica paternalista neocolonial de reinvidicação da expertise da resolução de conflitos, retardando o processo de autonomia e rejeitando as próprias estruturas e instituições políticas sócio históricas dessas sociedades (Richmond, 2014: 116).

O sucesso dessas operações de paz nos moldes liberais está comprometido no âmbito de seu próprio relacionamento com a ideologia que circunscreve a economia do status quo – isto é, está intrínseco à sua própria aliança com o neoliberalismo. Ao mesmo tempo que tenta reestruturar as instituições disfuncionais e fortalecer as estruturas econômicas desses Estados, propõe o receituário universal do Consenso de Washington¹⁶ (oposto ao que esses Estados doadores/propositores adotaram em seu próprio processo de industrialização) de incentivo a abertura de mercados, sem levar em consideração a inabilidade dessas economias de competirem com outros Estados (Richmond, 2014).

Tal processo cria um abismo econômico ainda maior e uma marginalização ainda mais profunda dessas economias pós-conflito, contribuindo para – ao contrário do que se propõe – a manutenção de uma paz negativa com instituições ainda mais fragilizadas (pela incapacidade de sustentar o modelo neoliberal ali implantado), favorecendo a ascensão de elites apoiadas por corporações em detrimento de um governo compromissado com a democracia, o exercício legal do poder e a estabilidade social. Prova disso é que das dezoito tentativas de democratização de Estados em conflito pela ONU desde o fim da Guerra Fria, treze viveram regimes autoritários nos anos seguintes, como Angola e Ruanda (Richmond, 2014: 118).

Mesmo que a democratização contribua de fato para uma distribuição de recursos e o desenvolvimento promova tais recursos, o tempo de atuação do peacebuilding no terreno geralmente não permite que políticas de bem-estar social sejam desenvolvidas de modo sustentado naqueles Estados. Ao não concederem agência local, essas estratégias solapam rapidamente no espaço temporal das operações de paz, materializada em uma burocratização

¹⁶ O Consenso de Washington teve lugar em Washington, em 1989 e foi uma recomendação internacional de propagação da cultura econômica neoliberal pelo mundo, cujas deliberações incluíam reforma fiscal, abertura comercial, redução do papel do Estado na economia, política e privatizações, entre outras. Desde então, as medidas do Consenso passaram a ser um condicionante da recepção de investimentos e ajuda externa de órgãos como o FMI e Banco Mundial. (Batista, 1994)

vazia de instituições que pouco ou nada dialogam com a construção histórico-social daquele Estado, minando o que Richmond chama de “vínculo crucial entre bem-estar e estabilidade de uma maneira que compromete o projeto do estado liberal”, na produção de uma “paz virtual” (Richmond, 2009: 58). Ou seja, para serem sustentadas no longo prazo, as estratégias de bem-estar devem adotar uma componente sensível à cultura, de compromisso com o contexto local (Richmond, 2009).

Nesse processo, o *peacebuilding*, que é um processo essencialmente humano, de construção da paz em sociedades tomadas pela violência, acaba operando em uma dinâmica realista waltziana de relação com o Estado, desconsiderando seu próprio objeto de análise – a sociedade. A descentralização da figura Estatal nesse processo é fundamental para que se comece a pensar em uma paz a partir das camadas inferiores da pirâmide social antes de qualquer tentativa de institucionalização e estatização de uma paz ainda não consolidada.

Enquanto a “entrega” do bem-estar social permanecer relacionada com o Estado e com o individual, e não com as unidades de análise sociais e comunitárias, sua inexequibilidade continuará demonstrando o caráter controverso do estado de bem-estar e da abordagem *top-down* de construção da paz, desvinculada das percepções culturais e sua importância até na idealização da paz democrática. Afinal, sem uma componente civil, não existe paz liberal (Richmond, 2009: 162).

Assim se constitui a paz virtual, através de uma concepção ocidental cultural onde a segurança se posiciona como a variável principal, aliada com os direitos políticos e sociais, sem que se considere as necessidades sociais daqueles indivíduos e sua própria coesão. A paz estabelecida é virtual no sentido que ignora a relação da componente civil da sociedade com os setores institucionais e econômicos. Nesse ínterim, a sociedade civil é vista como um espaço cultural, social e político em que os indivíduos se posicionam e buscam seus direitos de forma não relacional e completamente individual (Richmond, 2009: 163).

Ademais, a abordagem *top-down* que caracteriza essas operações em que o interveniente externo conduz o processo de paz e delibera as proposições que devem ser desempenhadas para a construção da paz, ilustra a completa falta de compreensão do contexto local. A reprodução automática das premissas ocidentais nesses espaços reflete uma “romantização do local”, localizando a população em uma posição exótica, desconhecida, incapaz de desempenhar um papel assertivo na construção da ordem liberal e, sobretudo, incivil (Krause e Jutersonke, 2005).

A população neste contexto é vista como um agente passivo e receptivo de uma “ajuda” proveniente de um conhecimento que ela não detém e, por isso, não cabe a ela questioná-la e contestá-la. Retira-se a agência local de modo a deslegitimar qualquer tentativa de oposição ao peacebuilding que ali se encontra, ainda que tal tentativa em nada dialogue com a realidade local. Amparada no pano de fundo do bem-estar social, a abordagem *top-down* assegura que, com as condições sociais apropriadas (garantidas por esse instrumento), os indivíduos se relacionariam pacificamente entre si. Ou seja, ao promover as condições necessárias, os indivíduos teriam suas características sócio-biológicas remodeladas de modo a pactuarem com o Estado liberal (Richmond, 2009: 153). É ainda nesse cenário do liberalismo que se abrem as condições inteligíveis da biopolítica¹⁷. Isto é, com o surgimento da economia política e a introdução do princípio restritivo da própria prática governamental, os assuntos de direito sobre os quais a soberania política é exercida, aparecem então na forma de uma “população que um governo deve gerenciar” (Foucault, 2008: 327-328).

Nesse âmbito, a segurança é então posicionada como uma medida protetiva sobre um objeto ou sujeito valorado que, presumivelmente, existe antes e independentemente dessas práticas de segurança que agem em seu benefício. No entanto, no discurso geopolítico de segurança, não se assume o valor prévio do objeto da segurança, senão o constitui nos moldes necessários para que se exerça o poder sobre ele. Assim, a problemática da segurança é ancorada em uma relação de poder e conhecimento que não apenas ultrapassa os instrumentos ou formas de se garantir essa segurança, mas tem como preocupação central dar o valor necessário para aquele objeto/sujeito se tornar alvo da segurança (Dillon e Lobo-Guerrero, 2008).

A abordagem de peacebuilding tradicional utiliza exatamente essa retórica ao ignorar uma constituição prévia e independente do sujeito (no caso, a sociedade inserida no conflito) e ressignificá-la nos moldes necessários para que se torne o objeto submetido àquela segurança. É através das relações de poder e conhecimento legitimados que se cria o sujeito securitizado e, por meio de uma despolitização do peacebuilding, oculta seu caráter essencialmente imperativo, utilizando de um discurso meramente técnico, prático e apolítico dessas operações.

¹⁷ O conceito de biopolítica foi introduzido pelo pensador francês Michel Foucault na década de 1970, o qual o descreve como sendo um movimento presente desde o século XVIII. O biopoder é a reflexão do biológico sobre o político, é a apropriação dos processos biológicos da população pelo Estado, de modo a controlá-lo e eventualmente modificá-lo, num processo de regulamentação desses corpos biológicos. (Danner, 2010)

2.2. Para além de uma paz liberal

Refletir sobre as alternativas ao projeto liberal desenhado para o peacebuilding prescreve levar em consideração que a produção do conhecimento não é em nenhuma instância neutra, e por isso o lugar de fala e a análise científica são afetados diretamente pelas diversas circunstâncias materiais, sociais, culturais de quem se posiciona. Da mesma forma que a abordagem *mainstream* de peacebuilding traduz o *modus operandi* ocidental, especialmente do Norte Global, as abordagens críticas variam substancialmente entre si, na medida em que partem de epistemologias e percepções da realidade diferentes. Nesse sentido, esse trabalho tem como objetivo justamente encontrar os pontos de encontro dessas abordagens e construir um diálogo – ainda que custoso – entre as alternativas ao peacebuilding liberal.

Esta pluralidade de abordagens críticas para a paz pode ser dividida em três categorias, a saber, as críticas reformistas, as críticas estruturais e a virada local. No que tange as críticas reformistas, seus argumentos não questionam o projeto político da paz liberal, mas sim a sua execução, já que defendem a institucionalização de democracias liberais em Estados receptores do peacebuilding (Toledo, 2003: 50). Neste sentido, cânone da literatura crítica e um dos pioneiros do debate contemporâneo reformista, Roland Paris (2004), propositor do que ele chama de “institucionalização antes da liberalização” (IBL), acredita que o processo de liberalização (que consiste em tornar esses Estados recém-saídos da guerra em democracias liberais de mercado) no curto prazo que os Estados recém-saídos do conflito vivenciam através do peacebuilding coloca em perigo a paz ainda frágil que tal liberalização pretende consolidar. Paris acredita que o sucesso do peacebuilding passa por uma forte intervenção externa, acoplada a uma minimização dos efeitos desestabilizadores da liberalização ao atrasar a introdução de reformas liberais (orientadas para o mercado) até que as instituições locais estejam fortalecidas (Paris, 2004). Para o autor, os elementos chave para uma estratégia de peacebuilding IBL de sucesso são: 1 - esperar até que as condições estejam faturadas para eleições, 2 - projetar sistemas eleitorais que recompensem a moderação, 3 - promover a boa sociedade civil, 4 - controlar o discurso de ódio, 5 - adotar políticas econômicas de redução de conflitos, 6 - o denominador comum: reconstruir instituições estatais eficazes (Paris, 2004: 188).

Na mesma direção, Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell e Laura Sitea (2007), acreditam na importância do fortalecimento das instituições, mas propõem uma abordagem republicana de distribuição e limitação do poder político, com vistas a restringir o uso arbitrário do poder por facções locais. O republicanismo defende o uso de meios apropriados pelo Estado para atingir objetivos acordados coletivamente, mesmo que estes não sejam liberais (Barnett et al. 2007).

Na contramão desses autores – ainda que críticos do *peacebuilding* liberal – e, para além de uma ontologia institucional da paz, emergem no fim dos anos 1990 perspectivas que rompem com as estruturas discursivas que sistematizaram o debate no campo das Relações Internacionais até então. O que essas narrativas pós-vestefalianas possuem em comum é uma postura anti-fundacionalista contrária às meta-narrativas de progresso prevalentes no debate desde o Iluminismo. Isto é, concordam que no cerne da teoria racional existe um espaço de reificação de um império neoliberal, onde meta-narrativas são construídas sem espaço para questionamento, de forma a sustentar a manutenção do status quo (Richmond, 2016: 63). Esses críticos estruturais questionam as causas históricas e embrionárias dos conflitos que na maior parte dos casos são intrínsecas à própria dinâmica do sistema capitalista, e encontram no *peacebuilding* a legitimidade necessária para a manutenção do status quo internacional (Toledo, 2013: 55).

Ao desconstruir o objeto da paz e permitir a construção de múltiplas ontologias, abre-se espaço para novas possibilidades ontológicas da paz e abordagens que dialoguem com as diversas realidades. No sentido de que o que realmente importa na ontologia pós-estruturalista é a forma pela qual as relações de poder são manifestadas, e não a busca por uma única abordagem ou conceito de paz (Richmond, 2016: 63). Assim,

Alternativas híbridas positivas podem ser encontradas em abordagens estéticas de RI; no desenvolvimento que tem sido crítico de sua tendência ortodoxa neoliberal de criar uma 'vida nua' para aqueles que estão sendo 'desenvolvidos'; nas abordagens de gênero; e no trabalho que identifica uma série de relações de poder e injustiças ao longo do tempo e espaço. Além disso, a teoria pós-colonial ilustra o impacto do 'outro' pelo liberalismo ocidental contra 'não liberais', denotando 'orientalismo', em dominar discursivamente e desumanizar os não liberais, os sujeitos não ocidentais (Richmond, 2016: 64).¹⁸

Adotar uma ontologia de paz híbrida é considerar o envolvimento e a transmissão de múltiplas identidades e ideias em que se concebam espaços alternativos e movimentos

¹⁸ Tradução livre da autora.

sociais que transcendam as fronteiras vestefalianas. Destarte, no âmbito do processo de construção da paz, as perspectivas pós-estruturalistas defendem uma metodologia emancipatória de peacebuilding. O peacebuilding emancipatório é o processo de representação e reconhecimento dos discursos e atores marginais, através do empoderamento das vozes locais em todos os níveis da construção da paz. Tal perspectiva defende uma abordagem *bottom-up* de intervenção, em que a população local se engaja ativamente na resolução do conflito e na construção da paz. Isto é, a concepção de paz transcende limites territoriais e está vinculada ao cotidiano dos cidadãos, à experiência local. Nessa visão, a paz reflete as necessidades e prioridades dos indivíduos e é guiada pelos mesmos em uma lógica que transcende a dicotomia ortodoxa guerra *versus* paz que guiou o debate até o fim do século XX (Roberts, 2011: 2538-2539).

2.2.1. Resiliência e virada local

A literatura crítica do peacebuilding endereça sua crítica na maior parte das vezes ao caráter liberal dessas operações, que tentam implantar princípios liberais em Estados que muitas vezes não apresentam nenhuma familiaridade ou histórico político associado a esses princípios. Não obstante a busca pela paz liberal em uma sociedade historicamente não pacífica e não liberal seja de fato um motivo substancial pelo qual o peacebuilding não atinge resultados exitosos, há também outras razões que ultrapassam o caráter político dessas operações.

As operações de paz nos parâmetros da ONU, por exemplo, tendem a categorizar o conflito em uma perspectiva causal, na qual os problemas vividos por aquela sociedade possuem uma motivação específica, que pode ser universalmente abordada através do desenvolvimento de uma solução específica. Adota-se uma visão reducionista estadocêntrica a qual o corpo do Estado/sociedade era funcional e algum fato exógeno causou sua disfunção e, por isso, a abordagem de paz naquele Estado se limita às aparentes causas externas específicas. Tal abordagem não considera os fatores sociais, históricos, culturais e econômicos daquela sociedade (Chandler, 2015).

Neste contexto, críticos do modelo *mainstream* de peacebuilding defendem uma intervenção baseada no desenvolvimento da resiliência de modo que, em detrimento de políticas internacionais e externas, os esforços se direcionem ao desenvolvimento de capacidades e aptidões internas. Isto é, defende-se um deslocamento da agência, do

conhecimento e das práticas nas políticas dos interventores para a sociedade, que passa a se localizar como o objeto central das preocupações políticas. A resiliência passa pelo empoderamento da sociedade na administração do conflito a partir de um *modus operandi* multidimensional que não centraliza ou prioriza o político, ou seja,

Aqueles sujeitos a novas formas de empoderamento e construção de capacidades não são compreendidos como cidadãos dos Estados – capazes de negociar, debater, decidir e implementar agendas políticas – mas, ao contrário, são apanhados em processos intermináveis de governar para permitir a resiliência no nível local ou comunal (Chandler, 2015:10).

Despolitizar os discursos de intervenção externa e permitir a resiliência é reconhecer e legitimar o conhecimento do Outro, respeitando sua autonomia e permitindo seu desenvolvimento dentro dessas capacidades autônomas. Neste cerne, a paz é pensada em uma ótica emancipatória, cedendo espaço para uma virada local e permitindo assim uma compreensão mais democrática da própria ontologia da paz, da política e do Estado, especialmente no contexto da ordem internacional pós-colonial (Mac Ginty e Richmond, 2013).

Dentro dessa perspectiva e pivô do que a comunidade acadêmica denominou primeira virada local, John Paul Lederach (1997) defende que uma paz sustentada a longo prazo deve estar enraizada na comunidade local e sua cultura. Desta forma, no âmbito da intervenção, essa comunidade não deve ser vista na qualidade de recipiente de uma “ajuda externa”, mas na perspectiva de um importante recurso no processo do *peacebuilding* (Lederach, 1997: 94).

O “local” é compreendido como uma entidade autogovernada que mobiliza sua própria população ao redor dos problemas enfrentados por aquela sociedade. Ou seja, ao local atribui-se as atividades, relacionamentos, redes e não um lócus ou espaço onde a comunidade se manifesta enquanto protagonista da sua própria história. O local, diferente do que se pensa, não se situa na base da estrutura que posiciona o regional, nacional e internacional geograficamente; mas extrapola os limites territoriais na medida que se dissemina enquanto ideia, que se molda consoante ao dia-a-dia de sua sociedade. O local enquanto sistema de crenças e práticas não pode ser compreendido enquanto um conceito fixo no tempo e no espaço já que sua própria construção é dinâmica e muda conforme mudam as circunstâncias (Mac Ginty, 2015).

Assim, para além da reconstrução das dinâmicas de poder, a virada local representa a paz e a justiça social, em uma reavaliação dos parâmetros até então utilizados para

compreender e justificar as intervenções internacionais. A virada local não apenas questiona a racionalidade e superioridade moderna ocidental, como também enseja a expansão de uma epistemologia até então limitada a barreiras conceituais artificiais em torno do conceito de soberania estatal. Nessas epistemologias localizadas, a heterogeneidade de vozes, perspectivas e respostas colocam à prova a naturalização de estruturas e práticas presumivelmente universais sobre como construir a paz em sociedades não ocidentais (Mac Ginty e Richmond, 2013).

2.3. A perspectiva pós-colonial da paz

Dizer que o pensamento pós-colonial acompanhou o período histórico de ascensão do pensamento crítico, especialmente no campo dos estudos da paz, com o fim da Guerra Fria e os fracassos das operações de peacebuilding na década de 1990, é negligenciar perspectivas que desde os anos 1970 denunciam as marcas deixadas pelo colonialismo nos Estados que o vivenciaram. Autores como Edward Said (1978) e Gayatri Spivak (1987) já protagonizavam na academia o rompimento ontológico com as perspectivas vigentes até a década de 1990 e que, a partir de então, figurou-se não apenas como um projeto intelectual como também político (Blanco, 2010: 10).

Ainda que múltiplas e plurais¹⁹, as perspectivas pós-coloniais unem-se na denúncia da dominação da Modernidade ocidental, que (re)produz um conhecimento eurocêntrico do espaço privilegiando as vozes do Norte global (Blanco, 2010), resultando em uma universalização errônea e simplista da experiência europeia (Barkawi e Laffey, 2006: 330).

Nesse ínterim, com a centralidade dos estudos para a paz no debate disciplinar e político das relações internacionais no fim do século XX, pesquisadores críticos como Roland Paris (2002) já delatavam o caráter neocolonial das operações de paz daquele momento. Cunhado de “*mission civilisatrice*”, o peacebuilding tradicional representa para Paris uma reinvenção da era colonial, na qual os Estados “avançados” da Europa tinham a responsabilidade moral de “civilizar” as sociedades indígenas colonizadas por eles. Nesse contexto, muitos autores críticos começaram a analisar como as operações de paz nos parâmetros da ONU representam a ocidentalização da periferia (Paris, 2002: 651).

¹⁹ Enquadram-se nesse arcabouço o Orientalismo (Said, 1990), perspectivas feministas (Mohanty, 1997), neo-gramscianas e foucaultianas (McLeod, 2013), neomarxistas (Spivak, 1987), multi e interculturais (Bhabha, 1998); entre outras.

A abordagem pós-colonial rompe com o estadocentrismo waltziano de observação do sistema internacional a partir da ótica territorial soberana dos Estados. Isto é, o peacebuilding desenhado neste prisma privilegia e dialoga com os detentores legitimados do poder em detrimento das vozes minoritárias, colonizadas e subalternas (Barkawi e Laffey, 2006). Assim, eles perpetuam estruturas de dominação que perpetuam por sua vez o subdesenvolvimento do mundo pós-colonial através da desapropriação, não apenas de recursos, mas também de discursos – que sobrelevam sistemas e normas ocidentais de conhecimento (Jabri, 2013: 8).

Embora na literatura crítica seja atribuída a importância do “local” nos processos de peacebuilding, a agência do local, que é limitada pela própria internacionalização da paz, não é problematizada. Isto é, a evolução do peacebuilding e a sua configuração nos dias de hoje implicou uma estruturação normativa do internacional que interpreta o conflito não em termos de contestação política – como um conceito que incorpora violência estrutural e as desigualdades que a causam – mas essencialmente como uma questão de falha do governo. Assim, foi atribuído ao internacional a “tarefa” de reconstituir as instituições daquele Estado e, por isso, a agência dos atores locais foi restringida. Ou seja, a ressignificação das causas do conflito impactou diretamente a agência local de sua resolução, uma vez que o internacional atravessa a fronteira resolutive do conflito e se torna o autor do “script” daquela sociedade, em detrimento dos atores histórica e diretamente envolvidos – o local (Jabri, 2013:11).

Pensar a agência do sujeito pós-colonial, especialmente no peacebuilding, e o papel limitado do local nesse processo perpassa pela própria identificação e compreensão desse sujeito “local”. Nesse contexto, Edward Said (1990) ao se aprofundar no Oriente e o fenômeno do Orientalismo²⁰ traz contribuições importantes para o pensamento pós-colonial crítico. Desde a Antiguidade, o Oriente é colocado como o oposto contrário do Ocidente. Há centenas de anos é traçada uma linha imaginária entre os continentes europeu e asiático, que posiciona o Oriente ora como “o desprezo ocidental pelo que é familiar e os seus arrepios de prazer – ou temor – pela novidade” (Said, 1990: 69). A construção da imagem do Oriente a partir da narrativa europeia é, para além de posicioná-lo como uma extensão ilimitada do

²⁰ Orientalismo é uma denominação utilizada por Edward Said para descrever o fenômeno de tentativa de definição do Oriente a partir de seu lugar ocupado na experiência ocidental europeia. Nas palavras de Said, “o orientalismo pode ser discutido e analisado como a instituição organizada para negociar com o Oriente - negociar com ele fazendo declarações a seu respeito, autorizando opiniões sobre ele, descrevendo-o, colonizando-o, governando-o: em resumo, o orientalismo como um estilo ocidental para dominar, reestruturar e ter autoridade sobre o Oriente.” (Said, 1990: 15).

mundo europeu conhecido, uma tentativa de situá-lo em um campo fechado, sem possibilidade de manifestação para além do que essa narrativa definiu como oriental. Assim, o Oriente é circunscrito por um conjunto de atitudes e preconceitos criados pela mente ocidental, sem qualquer compromisso de verificação com as fontes orientais. O palco do Oriente, nesta construção, funciona então como um sistema de rigor moral e epistemológico (Said, 1990: 76).

Said (1990), ao anunciar o processo de orientalização do Oriente pela narrativa Ocidental, nos permite reconhecer uma dupla alteridade do sujeito oriental *vis-à-vis* o ocidental. Isto é, a imagem construída do Oriente como algo-que-não-é-Ocidental, como a diferença, o Outro, por si só traduz a alteridade; nesse ínterim, o oriental que não cumpre a codificação orientalista criada por não orientais intensifica ainda mais o processo de alteridade. Ou seja, marginaliza-se o sujeito no primeiro momento por ser o “outro diferente de mim”, e num segundo momento por não corresponder às expectativas da imagem que o Ocidente criou desse Outro. O oriental é então concebido como diferente do diferente. Houve, no entanto, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, uma diferenciação ainda mais pejorativa em relação à imagem do Oriente. O islã e os Árabes passaram a ser representados como ameaça, especialmente devido ao seu caráter hostil em relação ao Ocidente desde a Segunda Guerra Mundial (Said, 1990) e, assim, um “mal a ser combatido”, em particular com a política estadunidense da Guerra ao Terror após o 11/09.

A reflexão sobre o ocidentalismo nato do peacebuilding tradicional passa pela problematização dos sujeitos e sua diferenciação e atribuição de valor no tempo e espaço. Gayatri Spivak trabalha em sua obra seminal “Pode o subalterno falar?” (2010) o tratamento do Ocidente enquanto sujeito e, conseqüentemente, a negação de sujeitos que não caibam na determinação geopolítica ocidental. Assim, a constituição do sujeito colonial enquanto Outro, marginal ao etnocentrismo, inviabiliza o desenvolvimento do sujeito subalterno, que perde a legitimidade cultural e intelectual em nome da “diferença”, ocultada e não assumida pelo Ocidente. Isto é, a construção do sujeito subalterno pelo Ocidente é feita através de uma abstenção da representação e, conseqüentemente, uma negação do indivíduo local, impedindo a possibilidade de qualquer análise desse sujeito (Spivak, 2010: 60).

Apesar de abordar e dar voz aos discursos das chamadas “minorias”, a crítica pós-colonial dialoga com uma infinidade de sujeitos, sejam eles minoritários devido a divisões geopolíticas (Leste *versus* Oeste, Norte *versus* Sul), ou propriamente biológicas e/ou culturais dentro do próprio seio Ocidental do Norte Global. A perspectiva pós-colonial nasce

através do reconhecimento das fronteiras culturais e políticas que nascem como fruto da estrutura política binária de oposição, presente na divisão geopolítica que o colonialismo produziu (Bhabha, 1998). A crítica pós-colonial, nesses termos, desconstrói uma visão mecânica, estática e homogênea de comunidade cultural (nominada de liberalismo) e reconhece que o processo de identidade política e cultural se desenvolve através da alteridade. Ou seja, além de um lugar de desejo, lazer e prazer, a questão cultural é sobretudo um espaço crítico de compreensão dos mecanismos ambivalentes da autoridade social (*ibid.*). É nesse espaço que a resistência política se insere e é compreendida enquanto processo contingente de negociação, cujo resultado é imprevisível na medida em que varia com o contexto. E, sobretudo, é nesse espaço antagônico e ambivalente de resistência que se torna possível a disrupção da autoridade. Para Bhabha, são os movimentos interstícios, híbridos, que possuem relevância, dado que eles são o motor da mudança a partir da resistência (Bhabha, 1998: 269). Assim, a paz pela abordagem pós-colonial é compreendida enquanto um processo dinâmico, interativo no qual os processos e atores sociais, as redes e as estruturas são o resultado de uma hibridização – onde diferentes atores confluem e conflitam em diferentes dimensões e questões de modo a produzir uma paz de fusão. (Mac Ginty, 2010: 397).

Pós-colonizar a paz é, para além de pensar em um peacebuilding mais inclusivo, emancipado e autônomo, refletir sobre o próprio processo de construção da paz e as possibilidades de desconstrução em busca de uma transformação profunda das ontologias que orientam as relações internacionais. Muitas críticas endereçadas ao pensamento pós-colonial acusam um caráter pouco ou nada propositivo dessa escola, quando na verdade o pós-colonialismo é o resultado de ambições não apenas intelectuais, mas políticas. Isto é, embora não se possa mudar o curso da história, é possível a partir de agora adotar uma perspectiva não apenas mais inclusiva, mas sobretudo emancipatória. A contribuição da paz pós-colonial ultrapassa a contestação política e ideológica que informa as operações de peacebuilding tradicionais – como o faz a perspectivas críticas da paz – mas ambiciona uma reorientação das relações de poder e de conhecimento. Outras problematizações, relacionadas com a própria imagem que se criou do mundo pós-colonial, precedem as ambições liberais das operações de paz. Quando o Outro deixar de ser visto pela ótica da alteridade e passar a ter voz de modo a ocupar em pé de igualdade os espaços da esfera internacional, será possível começar a pensar em novas ontologias para a paz.

Descentralizar as preocupações do Norte Global e redirecioná-las ao Sul é assumir e respeitar suas diferentes ontologias, epistemologias e metodologias e compreender que suas questões extrapolam a ortodoxia eurocêntrica que domina o debate das Relações Internacionais desde sua origem. O que a teoria pós-colonial tem a oferecer na perspectiva de paz é a reflexão da paz para além de um aprisionamento mental binário, em que se abarca um espectro muito mais amplo de violências (em sua grande parte estruturais) e concede protagonismo àquelas vozes que sempre se posicionaram de forma secundária e marginalizadas no debate – o subalterno.

Ao abrir espaço para diferentes experiências, realidades e culturalidades, abrem-se múltiplas possibilidades para a paz. Ao denunciar a íntima relação do poder e conhecimento com a manutenção de uma determinada ordem social, o que a perspectiva pós-colonial da paz busca é romper com tais limites ontológicos que impedem o alargamento do espectro possível de paz – plural e multifacetado (Blanco, 2010). Neste sentido, a abordagem pós-colonial da paz nos permite enxergar com uma lente mais ampla as operações tradicionais de peacebuilding e nos permite compreender como a hierarquização do poder e do conhecimento, desde o processo de colonização, contribuem para a intensificação e persistência do conflito, como nosso estudo de caso irá evidenciar.

3. O contexto afegão

Este capítulo busca compreender o contexto histórico-social em que o Afeganistão está inserido de modo a nos guiar na avaliação do peacebuilding investido no país dado suas particularidades e idiossincrasias. Em um primeiro momento, traremos as origens do Estado afegão bem como a sua tradição de dominação por potências estrangeiras. Em seguida, discorreremos sobre o movimento Taliban, como emergiu e o que sua ascensão representou para a população afegã em um contexto de guerra civil incessante. Depois, dissertaremos sobre a componente de gênero e como ela se relaciona com o governo desde a ascensão do Taliban. Por fim, traremos reflexões sobre a problemática do deslocamento e refúgio de afegãos, em pauta desde a invasão soviética no país.

3.1. Origens do Estado afegão

O Afeganistão se situa no centro de quatro áreas estratégicas: o Oriente Médio, a Ásia central, o subcontinente indiano e o Extremo Oriente. O país se estabeleceu como um Estado multi-étnico em função de sua própria formação, em que persas, proto-arianos, turcos, mongóis, indianos e seus descendentes já dominaram a região, não havendo, portanto, maioria étnica. Há, no entanto, duas etnias que compõem um quarto da população, os Pashtuns e Tajiks, assim como várias outras que compõem pelo menos 5%. O que as distingue em geral são a linguagem, a religião e/ou a raça (Mazhar et al. 2012: 98).

As origens do Estado afegão remontam ao século XVIII, como uma confederação tribal onde milícias tribais funcionavam no lugar das forças armadas tradicionais, de modo a proteger a região de invasões externas. No início do século XIX, a região viveu uma guerra civil generalizada, deixando o país vulnerável a invasões de potências vizinhas como a Pérsia, Bucara, Punjab e, sobretudo, do Império Britânico. No contexto do domínio britânico na Índia, as forças imperiais demarcaram o território afegão, de modo a funcionar como um Estado tampão (Cramer e Goodhand, 2002), isto é, que se situa no cerne da disputa de duas potências hostis – neste caso, entre o Império Britânico e o Russo (Guerra, 2015). O domínio britânico no território afegão se inicia institucionalmente após a segunda guerra anglo-afegã²¹ em 1879 com o tratado de Gandamak, que permitiu aos ingleses a instauração de um gabinete permanente em Kabul e alinhou a agenda de política externa afegã de acordo com as diretrizes britânicas (Baptista, 2006). A importância que o Afeganistão tinha para o

²¹ A primeira guerra anglo-afegã ocorreu entre 1839 e 1842, com forte resistência afegã contra o domínio britânico, que não obteve sucesso naquela ocasião (Baptista, 2006).

Império Britânico era, diferente da maioria das colônias para seus colonizadores, uma relação não relacionada à capital, mas ao poderio militar. Ou seja, o papel que o Afeganistão desempenhava no mundo colonial era de bloquear o avanço da Rússia em direção à Índia britânica (Barnett, 2002: 19).

É no início do século XX, com a proclamação da guerra da independência contra o império britânico pelo monarca Amanullah (filho do Habibullah, que governou o Estado entre 1901 e 1919) e, conseqüentemente, com o fim do subsídio britânico²², que o Afeganistão se torna finalmente membro do sistema internacional de Estados. É criada uma constituição em 1923 sob a administração de Amanullah (1919-1929) assim como um sistema educacional, de modo a promover a ideologia nacionalista do Estado (Cramer e Goodhand, 2002: 893). O Amir Amanullah investiu em pautas sociais, como a abolição da escravidão, a redução da poligamia e dos casamentos infantis e um melhor tratamento para as mulheres (Barfield, 2012: 183). Entretanto, uma das conseqüências de reformas tão “radicais” dentro daquele contexto foi a rebelião da tribo Pashtun²³ que viu seus costumes ameaçados. Nesse contexto, soma-se seu fraco investimento nas forças armadas, que culminou na deposição de Amanullah em 1929 (Cramer e Goodhand, 2002: 893).

Assim, de 1929 até 1978, a família Musahiban²⁴ comandou o país, em uma aliança entre grupos tradicionais de poder, uma nova elite de burocratas e grupos de interesse do Estado. A partição do Império Britânico naquela região trouxe insegurança para o Paquistão que, com relações já um pouco desgastadas com o Afeganistão devido a questões com a tribo Pashtun na fronteira entre os dois países²⁵, acabou por fortalecer os laços com a Índia. É neste contexto, na década de 1950, que o Afeganistão fortifica suas relações com a Rússia em meio ao mal-estar com o vizinho Paquistão, e passa a se estabelecer cada vez mais como um Estado rentista, isto é, dependente de subsídios externos da URSS e, conseqüentemente, com um desenvolvimento econômico interno pífio (Cramer e Goodhand, 2002:9). A

²² Desde 1882, os britânicos concediam ao governo afegão um subsídio anual de 1,2 milhões de rúpias indianas, de modo a garantir que seus interesses fossem atendidos na região (Cramer e Goodhand, 2002: 893).

²³ Os Pashtuns são o grupo étnico mais populoso do Afeganistão, com 50 milhões de membros. Localizam-se principalmente no Leste e Sul do país. Possuem língua própria e seguem o código do *Pashtunwali*, que determina os padrões de comportamento individual e comunal. A maioria é sunita. (Szczepanski, 2019)

²⁴ Mohammed Nadir Shah toma o poder de Habibullah Lakakani depois de uma série de disputas e se se sagra rei do Afeganistão no período de 1929-1933 (Runion, 2017).

²⁵ Em 1893, no contexto do rápido avanço russo pela Ásia central, o império britânico logo se prontificou a garantir a segurança das fronteiras da Índia britânica. Assim, negociou um acordo que delineava as fronteiras do Afeganistão e da Índia britânica. A chamada “Durand Line” dividiu a tribo Pashtun nos dois territórios e, com a saída do Império Britânico da Índia, o Afeganistão requisitou a revisão da fronteira, de modo a reconquistar as terras Pashtuns perdidas durante o domínio britânico. O pedido foi prontamente rechaçado pelas autoridades do recém-formado Paquistão. Desde então os dois países acumulam ressentimentos e discórdias e a Durand Line ainda não é reconhecida pelo Afeganistão (Kaura, 2017).

condição rentista do Afeganistão o acompanha desde a dominação do Império Britânico. A independência do país afegão não significou o desenvolvimento de sua indústria nacional e, ao contrário, no contexto da Guerra Fria, o Estado encontrou a solução econômica através do apoio financeiro externo, mais uma vez. É importante pontuar a dependência financeira externa do país desde sua origem, pois através dela percebe-se a dificuldade atual do Estado de estruturação de sua máquina e de um desenvolvimento econômico mais autônomo, o que torna cada vez mais difícil a superação de sua condição neocolonial, como exploraremos no capítulo seguinte.

No período governado pelo Primeiro Ministro Daoud e reinado pelo rei Zahir (1963-1973), o Afeganistão deu um salto na modernização e desenvolvimento internos, com o estabelecimento de uma nova Constituição em 1964 que, ironicamente, trouxe o início de um período de extrema instabilidade política no país. Em 1973, Daoud toma o poder e declara o Afeganistão uma República, com a polícia e as forças armadas ao seu lado, de modo a combater as tribos que faziam oposição a seu governo (Cramer e Goodhand, 2002:10).

A instabilidade só cresce no país a partir de então, com a emergência das novas elites que apoiavam movimentos marxistas e islâmicos, opostas ao Estado e apoiadas pela Rússia e Paquistão. Assim, em 1978, os marxistas do Partido Democrático das Pessoas do Afeganistão (PDPA), por meio de um golpe de Estado²⁶, tomam o poder e começam um programa de reformas radicais que enfrentou muita resistência, especialmente por parte da população rural. Em 1979, um novo golpe de Estado se seguiu em um contexto de perda total do controle social e, assim, no mesmo ano a União Soviética invade o país e instaura um regime comunista que perduraria até 1992 (Halliday e Tanin, 1998). É durante o golpe de 1978 que se intensificam as diferenças entre as tribos, já que a liderança de Khalqi, símbolo da dominação da tribo Pashtun, se recusava a estabelecer qualquer tipo de coligação com partidos políticos, ou sequer reconhecer sua existência. A institucionalização de “inimigos políticos”²⁷ (nessa classe incluiriam os islamistas, os maoístas, os parchamis, os setam-i melli, e o mellat) era justificada pelo regime Khalqi como um passo necessário para

²⁶ Conhecido como Revolução de Saur (ou Revolução de Abril), o golpe de Estado teve autoria dos comunistas do PDPA em abril de 1978 que culminou no assassinato do então presidente Mohammed Daoud e de sua família no palácio presidencial. O golpe ocorreu no contexto do assassinato do líder comunista Mir AkbarKhyber, atribuído ao governo de Daoud (Neale, 2018).

²⁷ Os Khalqi acreditavam no seu direito de monopolizar o poder, rejeitando qualquer coligação com partidos políticos existentes e negando direito a esses partidos de exercerem atividades políticas (Halliday e Tanin, 1998: 1360).

a proteção dos cidadãos e o sucesso da revolução. É no contexto da ascensão dos comunistas ao poder que grupos rebeldes começam a se espalhar por diferentes partes do país, conhecidos como Mujahidins²⁸ (*ibid.*).

Em dezembro de 1979, as forças soviéticas invadem o Afeganistão, o que marca a primeira ocupação militar soviética desde a Segunda Guerra Mundial (Hartman, 2002: 468) e uma nova liderança partidária é instituída, dominada pela tribo Parcham, sob liderança de Babrak Karmal. A prioridade torna-se o desenvolvimento de forças militares de segurança que, por um lado, de fato protegiam as cidades, mas por outro criavam ressentimento entre os afegãos, que sentiam que estavam agindo sob ordem dos soviéticos, sem autoridade (Halliday e Tanin, 1998: 1362). Neste contexto, os mujahidins declaram uma jihad (guerra santa) de modo a derrubarem o governo soviético com o apoio estadunidense.²⁹

O apoio da Casa Branca aos mujahidins ancorado na roupagem de contenção do comunismo escondia na verdade razões de interesse puramente geopolítico e econômico. O temor norte-americano de um possível acesso privilegiado por parte da URSS às reservas de petróleo do Oriente Médio (as maiores do mundo) era o motor principal do envolvimento estadunidense na invasão soviética no Afeganistão. Andrew Hartman sumariza bem essa tradição dos EUA de priorizarem seus interesses econômicos: “Qualquer explicação de política externa dos EUA que não inclua interesses econômicos como o principal motivo no Oriente Médio é um argumento tênue, como demonstrado pelo apoio dos EUA a regimes corruptos em todo o Oriente Médio.” (Hartman, 2002: 469).³⁰

Com a ascensão de Gorbachev em Moscou em 1985 e o crescente descontentamento da população afegã com o governo soviético em seu país, o Secretário Geral do Partido Comunista da União Soviética decidiu que as forças soviéticas saíssem do Afeganistão e, assim, em 1989 os últimos soldados deixaram o país (Cramer e Goodhand, 2002). Embora o governo soviético houvesse removido suas forças do Afeganistão, ainda continuaram a influenciar ativamente a política afegã e o presidente Mohammad Najibullah (Runion, 2007: 115).

²⁸ No contexto afegão, os mujahidins ascenderam nos anos 1970 como guerreiros islâmicos na defesa de seu país contra a União Soviética. O grupo abrigava grupos étnicos distintos e recebia o apoio de vários governos no contexto da Guerra Fria, especialmente dos Estados Unidos. Com a retirada da URSS do Afeganistão em 1989, muitas cidades começaram a ser controladas pelo grupo islâmico, que, nos anos que se seguiram, começaram a guerrear entre si (Szczepanski, 2020).

²⁹ Em 1987 a ajuda estadunidense dada aos mujahidins foi da ordem de \$700 milhões por ano, em assistência militar (Hartman, 2002: 476).

³⁰ Tradução livre da autora.

Com o escalonamento da guerra civil no período imediatamente posterior à retirada das tropas soviéticas, o presidente Najibullah declarou estado de emergência e a União Soviética prontamente forneceu o apoio militar e econômico de forma a dar as condições do presidente afegão derrotar os mujahidins. Najibullah administrou a guerra civil até 1992, quando a recém constituída Rússia se negou a fornecer combustível e mantimentos para as tropas de Najibullah, o obrigando a renunciar em 1992. Após a renúncia de Najibullah, várias facções mujahidins deram início às negociações e, inicialmente, Dostam e Massoud, líderes do movimento mujahidin, controlaram Kabul e declararam o país afegão como Estado Islâmico do Afeganistão. Sibghatullah Mojaddedi foi nomeado o líder interim do país e, dois meses depois, Burhanuddin Rabbani tomou a presidência do Afeganistão pelos quatro anos seguintes até a tomada de poder do Taliban em 1996 (Runion, 2007: 116).

Cabe pontuar que os Estados Unidos, ao fornecer todo o suporte e apoio aos mujahidins, não desconheciam os perigos que a ameaça de crescimento de grupos islâmicos radicais poderia trazer àquela região, no entanto, o fundamentalismo islâmico no contexto da Guerra Fria não fornecia, de forma alguma, a mesma ameaça que o comunismo para os estadunidenses. Assim, com a saída dos soviéticos em 1989 do Afeganistão, os Estados Unidos continuou por um tempo a financiar os mujahidins e uma escalada de violência que nasceria a partir do início da década de 1990, e, sem qualquer interesse no país afegão e sem ameaças aos recursos naturais daquela região, o Afeganistão sai novamente do mapa geopolítico norte-americano em um cenário de caos que os próprios presidentes estadunidenses financiaram. (Hartman, 2002: 483).

O cenário hoje é de total negligência das áreas rurais pelos state-builders do Afeganistão, áreas onde o movimento mujahidin floresceu. A marginalização dessas regiões é problemática, já que essas regiões são uma fonte de resistência social muito grande. O forte presidencialismo previsto na nova constituição concentra todo o poder em Kabul, ignorando as dinâmicas paralelas de poder nessas áreas rurais e, além disso, dificulta substancialmente a governabilidade já que forte fragmentação social é refletida nas esferas públicas administrativas. Ainda, no caso afegão em que o patrimonialismo sempre esteve presente e grupos familiares sempre buscaram se manter no poder, o presidencialismo facilitou esse tipo de governabilidade, através de relacionamentos de lealdade, troca de favores e padronado (Maley, 2013: 260).

Buscar as origens políticas e étnicas do Estado afegão nos ajuda a compreender a complexidade e a idiossincrasia presentes hoje nos esforços de paz que tomam lugar há quase

duas décadas no Afeganistão. O histórico conflituoso desde sua origem, proveniente tanto de sua condição como Estado tampão como de sua pluralidade étnica, aliados a uma completa dependência financeira externa oriunda de uma incapacidade de desenvolvimento interno em um contexto de conflito civil quase ininterrupto deram as condições para as invasões e intervenções que o país tem vivenciado nos últimos vinte anos. Neste caso, soma-se ao processo emancipatório penoso e a heterogeneidade étnica o fato de que as elites políticas não governavam para a sociedade e não se esforçaram para incorporar os vários setores dessa sociedade em um sistema político nacional comum. Como indica Barnett, “Onde a população é fragmentada e não integrada dentro de uma única sociedade nacional, o Estado não representa um interesse comum. O Estado é, ao contrário, mais um interesse particular” (Barnett, 2002:15).³¹

No caso afegão, houve uma tentativa de estabelecimento de um Estado forte mas, paradoxalmente, tal aspiração foi minada pela estrutura burocrática do Estado já que não há unidade social no Afeganistão. Com diferentes facções no controle dos departamentos e uma sobreposição de responsabilidades de diferentes agências, aliado com grandes quantias recebidas por doadores internacionais, o Estado acabou enfraquecido pela complexidade administrativa e pela rivalidade entre os funcionários do governo que pertenciam a diferentes grupos étnicos (Maley, 2013: 258).

Como afirma Barnett Rubin (2006), a formação de um Estado perpassa pela mobilização interdependente de três tipos de recursos: a coerção, o capital e a legitimidade. Com a dominação do Afeganistão pelo Império Britânico e sua conseqüente transformação em um Estado tampão, os afegãos puderam contar com armas e recursos concedidos ao governo afegão, mas não foi criado ali nenhuma condição para o estabelecimento da legitimidade do governo (Rubin, 2006: 178). A falha completa das estruturas políticas, sociais e governamentais do Afeganistão tem suas raízes no próprio processo de emancipação do domínio britânico. A possibilidade de criar e consolidar um Estado forte, central e independente não se sustentou uma vez que a independência trouxe também o fim dos subsídios britânicos e, desse modo, os governadores, dependentes desse auxílio externo, se viram completamente sem recursos.

De modo a neutralizar a fragilidade do Estado, os governadores que se sucederam desde a independência instigaram a fragmentação da sociedade afegã. Assim, o quadro político social que se repetiu ao longo do século XX no Afeganistão era da figura do líder

³¹ Tradução livre da autora.

de uma tribo (no caso, Pashtun) que utilizava recursos externos do Império Britânico, em um primeiro momento, e da URSS em seguida, para reinar sobre uma sociedade etnicamente heterogênea, enquanto manipulava e instigava uma segmentação social de modo a enfraquecer a resistência social e permanecer no poder (Barnett, 2002: 15). É nesse contexto de ausência de uma identificação nacional e total descrédito e ceticismo frente às instituições estatais por parte da população que se encontra o Afeganistão atualmente, onde é difícil conjecturar uma saída às intervenções externas que partam da união social dos afegãos.

A estratégia ocidental de statebuilding no Afeganistão foi produzida com lentes analíticas equivocadas. Na sociedade afegã, instrumentos básicos da ordem social, como reciprocidade, clientelismo, presbitério e mediação ainda se mantêm apesar das diversas tentativas de mudanças nas estruturas de poder e autoridade suscitadas pela guerra civil. Mesmo que “anciões convencionais” tenham sido deslocados de suas posições e perdido espaço para um novo estrato de elites privilegiada pelo statebuilding estadunidense, as práticas tradicionais de ordem social permaneceram intactas e são esses pilares (clientelismo, mediação e corretagem) que não são compreendidos adequadamente pelos state-builders no Afeganistão, salientando os problemas do projeto de statebuilding exógeno que não leva em consideração o processo de formação social política daquela sociedade (Goodhand, 2013: 248).

3.1.2. O Taliban

O Taliban emerge no fim de 1994 como um movimento messiânico que proclamava levar a paz ao Afeganistão, estabelecendo a lei e a ordem através da imposição da Sharia (Lei Islâmica) e do desarmamento da população (Rashid, 1999). O Taliban representa uma frente islâmica ultraconservadora, com uma ideologia derivada da Escola Deobandi³², mas levada ao extremo, no sentido em que nem os próprios fundadores da escola a reconheciam. A compreensão do Taliban ultrapassa as fronteiras do Islamismo e difere de outros movimentos – Aliança do Norte por exemplo, que também tem uma visão conservadora do Islã – especialmente por suas fortes raízes tribais Pashtuns (Johnson e Mason, 2007: 77).

³² O Islã Deobandi é uma visão ortodoxa conservadora do Islã, que segue o modelo igualitário Salafista, o qual busca emular a vida do profeta Mohammed. A primeira madrassa Deobandi surgiu na Índia em 1867 e cerca de um século depois se disseminou no Paquistão. Os seus seguidores acreditam que a primeira obrigação do muçulmano é com sua religião. Se opõem a qualquer sistema de castas sociais dentro do Islã e acreditam em sua obrigação de proteger todos os muçulmanos do mundo (Johnson e Mason, 2007: 75-76).

O grupo surge em um contexto de luta entre as facções mujahidins no qual a Arábia Saudita viu uma oportunidade de investimento na região, fundando internatos religiosos – as madrassas – na região fronteira do Paquistão com o Afeganistão, de modo a difundir sua versão conservadora e radical do Islã praticado naquele país. Assim, esses colégios internos funcionavam como uma alternativa educacional para os milhares de refugiados afegãos que fugiam da guerra civil que assolava o país no início dos anos 1990 (Johnson e Mason, 2007: 73). É dentro dessas madrassas, na fronteira noroeste do Paquistão com o Afeganistão que, sob a supervisão do serviço de inteligência paquistanês (ISID), se desenvolve o Taliban. O movimento emerge no Afeganistão em 1994 sob o comando de Mullah Mohammed Omar que, revoltado com a brutalidade e corrupção dos mujahidins, uniu cerca de cinquenta estudantes em madrassas na região de Kandahar de modo a resgatar adolescentes que haviam sido capturadas pelo governo. O grupo possuía o desígnio de instituir um governo Islâmico tradicional baseado na Lei da Sharia. Assim, depois de tomarem controle da segunda maior cidade afegã, Kandahar, em agosto de 1994, o objetivo era chegar até a capital Kabul (Thruelsen, 2010: 263). Com total apoio do ISID e das Forças Armadas paquistanesas, o Taliban captura Kabul em setembro de 1996. Logo o Afeganistão se tornava um campo de treinamento para atividades islâmicas radicais do Oriente Médio (Johnson e Mason, 2007: 74)

Cabe, no entanto, pontuar a relativa popularidade que o grupo encontrou entre os afegãos, que ansiavam pelo fim da guerra, embora não compartilhassem ou sequer conhecessem a filosofia e as interpretações extremistas da Sharia pelos Talibans. Neste sentido, à medida que as proibições e os decretos se tornavam cada vez mais radicais, crescia a insatisfação popular e, o governo que prometia paz e segurança para as regiões capturadas, entregava violência e repressão. Isto é, falhavam em adaptar sua leitura do Islã daquilo que era praticado há gerações pelo povo afegão. A repressão exacerbada com a proibição de todas as formas de entretenimento, a proibição da livre circulação das mulheres e seu direito à educação e a obrigação de um código de vestimenta assustavam os afegãos que assistiam de mãos atadas à perda de seus direitos fundamentais (Johnson e Mason 2007: 74, 76).

A oposição da população às radicais doutrinas impostas pelo Taliban possuía duas motivações, uma intelectual e outra etnocêntrica. No que diz respeito à primeira, o argumento é que o Taliban não tinha direito de aplicar a Sharia³³, uma vez que não possuíam

³³A Sharia é um guia de todos os aspectos da vida muçulmana. É derivado do Quran e do Sunna, que contêm as práticas e ensinamentos do profeta Mohammed (Johnson e Vriens, 2014).

conhecimento de sua jurisdição. Já a resistência etnocêntrica se relacionava com a própria forma com que os afegãos enxergavam sua relação com o Islã, a saber, como superior a qualquer outra relação no mundo muçulmano (Barfield, 2012: 262).

Para além disso, o Taliban encontrava dificuldade em unir a população visto que não mais havia um inimigo externo que pudesse cumprir esse papel, comprometendo sua legitimidade na região e corroborando para a insatisfação da população, que via no Taliban raízes muito mais paquistanesas que propriamente afegãs. Aliado a isso, o grupo encontrava dificuldade em estabelecer parceiros externos já que não possuía reconhecimento internacional de outros Estados, com exceção do Paquistão, da Arábia Saudita e Emirados Árabes, os dois últimos por um curto período de tempo. Com isso, o Estado, extremamente dependente de recursos externos, via-se sem saída a não ser pedir assistência às Nações Unidas (Thruelsen, 2010). Naturalmente, o apoio da ONU foi condicionado a uma série de medidas relacionadas com direitos civis e sociais fundamentais que o país deveria cumprir de forma a receber sua assistência. O grupo extremista aparentou cumprir as devidas exigências e então o país mais uma vez se encontrou completamente dependente da assistência externa em um contexto insular, sem aliados (Barfield, 2012: 268).

Ainda, a proximidade que o Taliban e seu comandante máximo no Afeganistão Mullah Omar³⁴ possuíam com o grupo extremista al Qaeda, que acabou por encontrar refúgio, juntamente com seu fundador Osama Bin Laden no país afegão, fez com que o país se tornasse abrigo para diversos grupos extremistas islâmicos e contribuiu para o início de um movimento de resistência³⁵ a nível local e internacional que perdurou até a intervenção estadunidense no país em outubro de 2001 (Johnson, 2007: 74).

O governo Taliban no Afeganistão começou a colapsar no dia 09 de setembro de 2001, quando dois árabes talibans suicidas disfarçados de jornalistas detonaram uma bomba escondida na câmera de vídeo e assassinaram o maior opositor do regime Taliban, Ahmed Shad Massoud³⁶. Dois dias depois, com os ataques aéreos de autoria reivindicada pela al

³⁴Mullah Omar é a figura representativa do movimento, o arquétipo desse fenômeno e quem toma todas as decisões do Taliban (Johnson e Mason, 2007). Sob o governo de Omar foi instituído um sistema de punição islâmica para aqueles que desrespeitassem a Sharia, ou a interpretação do Taliban da Lei Islâmica. Neste sentido, vários decretos foram emitidos, especialmente sobre o papel da mulher na sociedade (Fatima, 2014).

³⁵A Aliança do Norte foi uma frente unificada, formada no fim de 1996, comandada pelo antigo ministro da defesa, Ahmad Shah Massoud e Abdul Rashid Dostum cujo objetivo era derrotar as forças do Taliban que buscavam conquistar as áreas afegãs remanescentes de Massoud. A Frente incluía várias tribos, como Takij, Pashtun, Haazra, Uzbek e recebeu o apoio de vários países, como Irã, Rússia, Turquia, Índia, Estados Unidos. Em 2001, a Aliança controlava cerca de 10% do país. Com a invasão estadunidense, foi dissolvida e seus membros integraram a nova administração de Karzai (Cryer, 2002).

³⁶Ahmad Shah Massoud foi um político e líder do movimento de resistência no Afeganistão. Nos anos de 1980, lutou contra a invasão soviética, se tornou ministro da defesa do governo de Rabbani e, com a ascensão do

Qaeda em Washington, os Estados Unidos prontamente ameaçaram destruir o Taliban, caso Mullah Omar não expulsasse imediatamente a al Qaeda e Bin Laden de seu território. O comandante Taliban recusou os pedidos estadunidenses e, no dia 07 de outubro do mesmo ano, cerca de um mês após os ataques no solo americano, a Aliança do Norte inicia uma série de ataques nas bases do Taliban, retirando-os do poder em Kabul em dezembro de 2001 (Johnson e Mason, 2007: 74).

O Taliban, quando no poder, pode ser visto como um proto-statebuilder, cujo objetivo era obter o monopólio dos meios de violência. Contraditoriamente, a intervenção externa norte-americana derrubou uma ordem política relativamente estável (aquela sob o comando do Taliban), e a substituiu por uma ordem inerentemente instável, a qual se pautava em um acordo político ilegítimo para muitos afegãos, aquele firmado na Conferência de Bonn, que exploraremos melhor na seção seguinte. Noutros termos, a intervenção interrompeu um processo brutal de formação do Estado (ainda que extremamente problemático e violento) e incitou um novo ciclo de conflito e fracasso do Estado, bem diferentes da narrativa oficial da transição da guerra para a paz (Goodhand, 2013: 243).

3.2. As mulheres no Afeganistão

Analisar as deficiências do processo de statebuilding no Afeganistão perpassa não apenas por entender seu processo de formação histórico e como a inabilidade governamental atual reflete um passado de fragmentação social e disputas tribais, mas também como particularidades sociais intrínsecas às próprias raízes religiosas tribais reverberam na organização social atual. Neste sentido, a componente de gênero emerge no contexto afegão como uma variável central para um questionamento mais profundo e crítico da forma como o statebuilding incorpora as singularidades e subjetividades de um Estado construído nos alicerces de grupos étnicos religiosos.

Na sociedade afegã, a identidade comunal e de grupo é o que comanda as relações sociais e impacta fortemente as relações de gênero na comunidade. Tradicionalmente, a segregação de gênero dita as regras, no sentido em que mulheres só podem socializar entre si ou com seus esposos, e estes, por sua vez, têm a obrigação de protegerem suas mulheres. Uma outra forma de segregação se relaciona com sua mobilidade nas cidades, que é

regime Talibã, dedicou sua vida à resistência e se tornou o líder da frente de resistência Aliança do Norte (Lawrence, 2011).

dependente ou do uso de *chaddaris* – vestimenta feminina que cobra todo o corpo da mulher, em anuência com a Lei Islâmica – ou da companhia de seus maridos (Abirafeh, 2007; Rostami-Povay, 2007: 18).

No entanto, até o fim do governo comunista no Afeganistão, ainda que de forma limitada, as mulheres possuíam o direito de saírem às ruas, frequentarem escolas e trabalharem. O cenário mudou radicalmente com a ascensão do Taliban em meados de década de 1990. As mulheres foram não apenas proibidas de trabalhar, como as escolas e universidades foram fechadas pelo grupo extremista. O decreto era claro: as mulheres não deveriam pisar para fora de suas residências de modo a não criarem oportunidade de atraírem a atenção dos homens. Aquelas que saíssem em discordância com o código de vestimenta da Sharia Islâmica seriam devidamente ameaçadas e severamente punidas (Rostami-Povey, 2007: 24). A relativa liberdade que gozavam de poderem escolher seus maridos foi rapidamente perdida com o Taliban no governo, que começou a obrigar as mulheres a se casarem com seus membros. A imposição do *chaddari* passou a ser tão rigorosa que aquelas que levantassem o véu nas lojas de modo a conseguirem enxergar o que estavam comprando, eram violentadas em público e a loja que permitiu o descumprimento da lei tinha suas portas fechadas (Rostami-Povey, 2007: 27).

Com o início do processo de reconstrução pelo programa de desenvolvimento da ONU (PNUD) e a derrubada do Taliban, no fim de 2001, mais de um bilhão de dólares foi injetado de modo a melhorar as condições das mulheres, mas suas relações de gênero e condições de vida mudaram pouco ou quase nada (Chishti, 2020: 582). O que se vê é uma agenda descreditada, com bastante resistência, e extremamente desconexa com a realidade dessas mulheres. As agências de ajuda acabam por reificar estereótipos dominantes a respeito das mulheres afegãs e, a partir deles, implementam políticas que pré-determinam suas necessidades e direitos sem que essas mulheres tenham voz, ou consintam (Chishti, 2020: 585).

A plataforma da ONU que orienta as políticas de gênero de recuperação pós-conflito, conhecida como Mulheres, Paz e Segurança, endossa um modelo liberal democrático legal em que se prioriza a inserção das mulheres no processo político formal, no entanto, o que se contra argumenta é até que ponto essa inserção nesses espaços de fato traduzem em uma mudança social significativa em suas vidas, já que a cultura política formal - espaço dominado pelo privilégio masculino - permanece sem contestação. Isto é, até que ponto essas mulheres têm suas vozes ouvidas e não se posicionam apenas como meras espectadoras do

processo dominado por homens? (Chishti, 2020: 589). Além do mais, como cerca de 80% das mulheres afegãs vivem no campo, e as ajudas chegam quase exclusivamente nos espaços urbanos, pouco mudou desde a derrubada do Taliban. Não tinham acesso a saneamento básico, educação e saúde, embora de fato pudessem gozar de maior liberdade (Rostami-Povey, 2007:41).

Muitas dessas mulheres expressaram sua frustração em conferências da ONU tomadas em 2018, sobre não receberem apoio ou serem consultadas sobre suas demandas. (UNAMA, 2018) Isto é, muitas delas relacionam seu bem-estar em relação a sua família como um todo e, por isso, não se sentem confortáveis em serem abrangidas em programas de empregos e/ou treinamentos sem que seus filhos, irmãos e maridos sejam também incluídos (Chishti, 2020: 594).

Aquelas que tentaram uma vida mais digna em refúgios como Paquistão e Irã no contexto do regime Taliban não tinham a vida facilitada. 97% das mulheres que foram encontrar abrigo no Paquistão viviam no campo e sentiram fortemente os efeitos da mudança para campos de refugiados lotados, sem água corrente ou condições dignas de infraestrutura. A maioria dessas mulheres se encontravam sozinhas, já que seus esposos estavam envolvidos em operações militares das diferentes facções mujahidins e, portanto, cabia a elas os processos de tomada de decisão, as negociações sobre o acesso a recursos e necessidades básicas. Para aquelas que vinham da cidade, e mantinham uma vida urbana de estudos e trabalho, a vida nos campos de refugiados era particularmente difícil e se viam coagidas a adotarem modos de vida muito mais tradicionais do que estavam acostumadas em suas respectivas cidades (Barakat, 2002).

Desde o início da década de 2000, os esforços de peacebuilders e da comunidade ocidental têm sido de garantir o empoderamento feminino de Afegãs e garantia de liberdades que mulheres do mundo ocidental desfrutam. O problema, no entanto, é a presunção de que essas mulheres desejam as mesmas conquistas que as mulheres ocidentais lutaram para alcançar (Dyvik, 2014). O que se argumenta é que o foco da agenda ocidental de gênero no Afeganistão se afasta da esfera doméstica tradicional em direção a uma modernidade liberal em que igualdade de gênero é fortemente relacionada à ocupação dos espaços públicos por mulheres, com participação política formal e direitos legais centrados no Estado, por exemplo. Nesse processo, em que discursivamente se constrói a ideia do “público liberal” como o único espaço de conquista e contestação de suas demandas e liberdades, se esquece

que este mesmo público é extremamente securitizado, militarizado e comandado por homens (Chishti, 2020:583).

O mundo islâmico deve ser compreendido a partir da dinâmica da comunidade que o segue e a perspectiva de gênero. Neste sentido, deve respeitar e ser enxergada a partir dos olhos das mulheres que acreditam e seguem o Islã, o que esbarra em vários aspectos nos direitos pressupostos no mundo ocidental. É justamente neste aspecto que tanto se argumenta sobre uma forma de neocolonialismo velado por parte dos Estados ocidentais em locais onde desempenham operações de paz a partir de uma imagem de auto-representação do Ocidente como um modelo ideal e universal a ser seguido (Dyvik, 2014: 420).

O sucesso da incorporação de uma perspectiva de gênero eficiente no Afeganistão é dependente da adoção de uma perspectiva local não apenas na prática do peacebuilding, mas também na própria compreensão do Outro. A problemática da diferença e alteridade tem comprometido o sucesso da perspectiva do gênero no Afeganistão, no sentido em que questões incompreensíveis do ponto de vista ocidental, mas completamente razoáveis para aquelas mulheres são desnecessariamente problematizadas, como bem sumariza a antropóloga palestina Lila Abu-Lughod (2002):

O que significa liberdade se aceitamos a premissa fundamental que humanos são seres sociais, sempre inseridos em determinados contextos históricos e sociais e pertencentes a comunidades particulares que moldam seus desejos e compreensões do mundo? Será que não é uma séria violação das compreensões próprias das mulheres sobre o que elas fazem quando simplesmente denunciamos a burca como uma imposição medieval? ...Talvez seja a hora de desistir da obsessão Ocidental com o véu e focar em questões serias pelas quais as feministas e outros devem de fato se preocupar (Abu-Lughod, 2002:786).³⁷

Neste sentido, o trabalho do peacebuilding pode encontrar melhores resultados ao ouvir e entender as demandas das mulheres afegãs, que se afastam de questões conjugais, ou sobre suas vestimentas. Isto é, o que essas mulheres pedem é pelo desarmamento do Taliban, pela falta de empregos, falta de segurança, o problema do crescente comércio internacional de drogas em seu país, a indústria de armas (Abu-Lughod, 2002). Uma abordagem mais relativista culturalmente pode posicionar e projetar as mulheres do Afeganistão nas esferas de poder para que assim elas possam ser seus próprios canais de representação e reivindicação.

³⁷ Tradução livre da autora.

3.3. Deslocamento e repatriação

Da mesma forma que se faz necessário explorar componentes particulares de gênero que permeiam a sociedade afegã de modo a ter uma dimensão mais ampla dos problemas do statebuilding investido ali, a temática do deslocamento relaciona-se diretamente com os esforços de construção do Estado afegão que, ciente de suas limitações, não aborda a questão da repatriação de seus cidadãos de forma apropriada.

Desde a invasão soviética em 1978, o Afeganistão enfrenta ondas de deslocamentos de sua população, que busca em países vizinhos por melhores condições de sobrevivência. Durante o governo do Taliban, nos anos 1990, havia mais de 6 milhões de refugiados afegãos, a maioria deles nos vizinhos Irã e Paquistão. Em 2015, o número estimado da população afegã refugiada era de aproximadamente 2,7 milhões. Isto é, 75% dos afegãos sofreram alguma forma de deslocamento em algum momento de suas vidas. Dentre os motivos da migração estão a fragilidade política, o fracasso das instituições, a insegurança persistente e o fraco estado de Direito (Morrison-Metóis, 2017).

Assiste-se, no entanto, nos últimos anos, a um movimento de repatriação de afegãos que se relaciona em parte com eventos políticos do próprio país, especialmente com a derrubada do Taliban do governo, como também pela pressão dos países anfitriões, especialmente o Paquistão, para que esses imigrantes voltem para o Afeganistão. De acordo com um relatório do European Asylum Support Office (EASO), em 2016, 381 mil afegãos no Paquistão foram repatriados para seu país de origem (EASO, 2020). O governo iraniano também vem agindo em consonância com o paquistanês no que diz respeito à sua política de repatriação. A estimativa é que cerca de 360 mil afegãos foram deportados do Irã em 2007 (Koser e Schmeidl, 2015)

A repatriação na maior parte dos casos é um processo complexo que muitas vezes incorre em um segundo deslocamento, dessa vez interno. Isso ocorre porque a maioria dos cidadãos que retornam a seu país – cerca de 67% – não conseguem voltar a seu lugar de origem por diversos fatores, como insegurança, terem tido suas casas tomadas ou destruídas, desastres naturais, entre outros. (*ibid.*). A situação é problemática na medida em que se torna insustentável para um país que passa pelo mais longo processo de peacebuilding já visto uma vez que o retorno dos imigrantes é, na grande parte das vezes, acompanhado de falta de local de residência, desemprego, fome, entre outros dispêndios supostamente estatais. De acordo com Khalid Koser e Susanne Schmeidl:

Em Kabul em particular há falta de infraestrutura para apoiar a população que tem sido inflada pelo retorno de refugiados e pessoas internamente deslocadas (IDPs) – a maior parte da cidade carece de facilidades apropriadas de saneamento, eletricidade, escolas ou centros de saúde. O desemprego e subemprego é frequente. Há relatórios de escassez de alimentos e fome nos campos de IDPs (Koser e Schmeidl, 2015:13)³⁸

Neste sentido, o retorno dessa grande quantidade de refugiados ao Afeganistão acaba por exacerbar os problemas existentes, uma vez que desafia a capacidade de absorção de um Estado que luta há anos para se reestabelecer e se reconstruir. A situação é ainda mais agravada na medida em que se relaciona com os Estados vizinhos. O governo afegão, ciente de suas limitações, cria resistência à repatriação de seus cidadãos enquanto os governos iraniano e paquistanês se prontificam a criar todos os obstáculos possíveis para que esses imigrantes continuem em seus países (Koser e Schmeidl, 2015).

No caso afegão, a agenda política que permeia a temática dos repatriados é extremamente nociva para a solução dessas dificuldades já que, por questões políticas e econômicas, os governos fecham as portas para esses refugiados, contribuindo para uma espécie de “terra de ninguém” em que tais indivíduos não encontram pátria ou um respaldo por parte de seu país de origem. Uma agenda humanitária que garanta condições básicas para os repatriados é fundamental, e, paralelamente, é imprescindível que Irã e Paquistão garantam os direitos dos refugiados afegãos em seus territórios.

Nos esforços de statebuilding no Afeganistão, a componente migratória é por vezes negligenciada e transferida para os países vizinhos, já que o governo não detém os meios de assegurar a seus repatriados condições dignas de sobrevivência em seu país. A investida nos esforços de se atender ao receituário liberal e transformar o Afeganistão em uma democracia liberal acaba por acentuar problemas endógenos que não são corretamente abordados ou sequer considerados no processo de construção do Estado. Isto é, a atenção dispendida às camadas superiores da estrutura governamental cria ou, ao menos, contribui para a manutenção de inúmeras adversidades que só podem ser abordadas corretamente quando se analisa o processo de formação social afegão endogenamente.

³⁸Tradução livre da autora.

4. A presença dos EUA no Afeganistão (2001-2020) – uma perspectiva crítica

4.1 A invasão norte-americana

[...] Os Estados Unidos respeitam as pessoas do Afeganistão – Afinal, nós somos hoje sua maior fonte de ajuda humanitária – mas nós condenamos o regime Taliban. Não está apenas reprimindo sua própria população, está ameaçando pessoas por todo o mundo ao financiar, abrigar e apoiar terroristas. Ao ajudar e incentivar assassinatos, o regime Taliban está cometendo assassinatos. E esta noite, os Estados Unidos da América faz as seguintes demandas ao Taliban: entregue às autoridades americanas todos os líderes da al Qaeda escondidos em sua terra. Libere todos os estrangeiros, incluindo cidadãos americanos que vocês injustamente prenderam. Proteja jornalistas estrangeiros, diplomatas e trabalhadores humanitários em seu país. Feche imediatamente e permanentemente todos os campos de treinamento terroristas no Afeganistão e entregue cada terrorista e cada pessoa de sua estrutura de apoio para as autoridades competentes. Dê aos EUA acesso total aos campos de treinamento terroristas para que possamos garantir que eles não estejam mais em operação. Essas demandas não estão abertas à negociação ou discussão. O Talibã deve agir e agir imediatamente. Eles entregarão os terroristas ou compartilharão o destino deles (Discurso do Presidente Bush a uma sessão conjunta do Congresso e da nação, 20 Set. 2001).³⁹

É com esse discurso proferido pelo então presidente dos Estados Unidos George W. Bush que se anunciavam as primeiras diretrizes do que seria sua política externa e que se fazia, pela primeira vez, a associação do Taliban à uma ameaça terrorista e, assim, a política doméstica do Afeganistão tornava-se interesse prioritário do Bush naquele momento. O discurso conjecturava o que aconteceria nas próximas semanas caso o Taliban não atendesse às suas demandas anunciadas nove dias depois dos ataques aéreos de 11/09 às cidades de Nova Iorque e Washington. Assim, com a rejeição dessas demandas por parte do Taliban, os EUA iniciam em 7 de outubro de 2001 a Operação de Liberdade Duradoura (OEF), marcando a primeira grande iniciativa da chamada Guerra ao Terror anunciada por Bush após os ataques de 11/09 (McInnes, 2003). Se iniciou assim a campanha no Afeganistão que, a princípio, consistiu na realização de ataques aéreos nas bases e campos de treinamento do Taliban (McCaleb, 2001).

Este capítulo pretende analisar e compreender as razões pelas quais a invasão ao Afeganistão falhou substancialmente e não obteve os resultados esperados, nomeadamente o de frear a ameaça terrorista pelo mundo. O objetivo é observar quais as visões, conceitos e práticas que orientaram os três presidentes na sua política de statebuilding para o Afeganistão, identificar eventuais pontos comuns ou divergentes entre eles e assim avaliar em que modelo de paz essas políticas se inserem e de que forma dialogam com a realidade local.

³⁹ Tradução livre da autora.

4.2. Governo Bush (2001-2008)

A administração de Bush, na continuação da administração de seu pai e, posteriormente, Bill Clinton, não possuía uma grande estratégia relacionada à sua influência no sistema internacional, uma vez que o capitalismo e o modelo liberal de democracia não apresentavam mais ameaças e se mostravam cada vez mais concretizados e sem grandes desafios com o fim da Guerra Fria. Como anteviu Thomas Henriksen, em sua obra *Foreign Policy for America in the Twenty-first Century* (2001), as possíveis ameaças que os EUA poderiam sofrer nas primeiras décadas do século XXI não mais viriam de potência rivais, mas de desafiadores regionais, não convencionais, movimentos terroristas e dos chamados “rogue states”⁴⁰. Nessa prospecção de ameaças difusas, os líderes que estariam a frente do governo estadunidense nessa nova orientação do sistema internacional haveriam de buscar uma racionalidade unificadora, que veio a ser a promoção da democracia liberal. (Henriksen, 2001: 50). A busca pela defesa dos ideais liberais no plano internacional foi então percebida como um aspecto crucial para a segurança nacional norte-americana e a proteção de sua própria liberdade (Henriksen, 2001: 52).

Por trás dessa racionalidade estava a equipe de segurança nacional escolhida por Bush, que era composta por líderes de um grupo de intelectuais chamados de “neoconservadores”, ou “neocons”. Tais intelectuais, como Paul Wolfowitz e Richard Cheney acreditavam que os Estados Unidos tinham a função de difundir os ideais estadunidenses pelo mundo, embora não tivessem familiaridade ou expertise em diplomacia e instituições internacionais. Quatro princípios nortearam essa escola até o fim da guerra fria: uma preocupação com a democracia, os direitos humanos e a política doméstica dos Estados, uma crença de que o poder estadunidense poderia ser usado para fins morais, um ceticismo e desconfiança sobre a capacidade do direito internacional e das instituições para resolver problemas de segurança e uma visão de que a engenharia social muitas vezes traz consequências inesperadas e prejudica seus próprios fins. No contexto do governo Bush, a crença nos usos transformacionais e morais do poder norte-americano foi o motor desse pensamento. Esse grupo acreditava que as causas fundacionais do terrorismo estavam na falta de democracia do Oriente Médio, e que os Estados Unidos reuniam as condições (conhecimento e habilidade) de levar a democracia até Estados como o Afeganistão e Iraque

⁴⁰ O termo “rogue state” entrou no léxico da polícia externa estadunidense no contexto do fim da Guerra Fria para designar regimes que suscitam e utilizam do terrorismo como um instrumento de política do Estado, buscando adquirir armas de destruição em massa para alcançar seus objetivos políticos. (Litwak, 2011)

(Fukuyama, 2006). Foi nessa direção que a invasão ao Afeganistão ganhou propósito e orientou toda a política externa do governo Bush, em que a exportação dos valores democráticos ocidentais foi elementar na orientação de sua política externa e ganhando forma com o passar dos anos na intervenção no Afeganistão (Powaski, 2019: 107).

A campanha estadunidense no Afeganistão, no entanto, foi marcada pela falta de objetivos claros em seu início. Bush compreendeu que deveria dar uma resposta imediata e ativa frente aos ataques de setembro de 2001 e que perante a dificuldade de encontrar e responsabilizar os envolvidos no ataque, alguém ou algum lugar serviria de palco para a reafirmação da supremacia estadunidense, ratificada com o fim da URSS e queda do muro de Berlim, colocada em xeque naquele momento. O Afeganistão do Taliban, que abrigava membros e compactuava com a filosofia da al Qaeda foi o alvo para tal propósito.

Ao iniciar sua campanha no Afeganistão, a administração Bush tinha duas opções. A primeira envolvia a punição e coação do Taliban de modo a encontrar os envolvidos no ataque. A segunda, que acabou por fim se materializando em um objetivo um pouco mais claro da presença estadunidense no Afeganistão, envolvia derrubar o governo e implementar um governo aliado aos Estados Unidos de modo a facilitar seu acesso aos esconderijos da al Qaeda no Afeganistão (McInnes, 2003: 175). Essa visão percebia e interpretava os ataques de setembro de 2001 como uma falha sistêmica, que envolvia uma resposta mais abrangente. A indisposição do Taliban em colaborar foi crucial para a decisão de Bush pela segunda opção (Lynch, 2020: 111).

O plano envolvia várias linhas de operação simultâneas, cujo alvo era derrubar o governo Taliban, encontrar a liderança da al Qaeda e simultaneamente prestar ajuda humanitária aos afegãos. Operando com a colaboração da Aliança do Norte – oficialmente, Frente Islâmica Unida para a Salvação do Afeganistão – os Estados Unidos investiram mais na inteligência e em ataques aéreos do que propriamente em um grande contingente de soldados para o país afegão, uma vez que não havia nação anfitriã vizinha do Afeganistão que pudesse servir como base para as forças norte-americanas (o Paquistão muçulmano e as antigas repúblicas soviéticas vizinhas do Afeganistão teriam encontrado problemas políticos substanciais em abrirem seu espaço para que a força aérea norte-americana utilizasse como base). No fim de outubro de 2001, pouco se havia alcançado, e os EUA mudaram então sua estratégia e começaram a agir de forma mais assertiva e categórica com o lançamento de bombas e intensificação de ataques aéreos. No dia 9 de novembro de 2001, a Aliança do Norte consegue tomar a importante cidade do norte de Mazar-e Sharif, e a partir

de então o Taliban começa rapidamente a sucumbir, cedendo o governo e a capital Kabul para as forças da Aliança do Norte (McInnes, 2003: 176).

Assim, em 5 de dezembro de 2001 é firmado o Acordo de Bonn, entre partes afegãs, com apoio dos Estados Unidos e da ONU e que definia um parâmetro para a administração interina afegã que iria se suceder e também para o governo de transição subsequente que intercorreria em seguida. Ou seja, o acordo promovia um parâmetro político e legal para o período pós-guerra, de modo que não era um acordo de paz entre os beligerantes, mas uma declaração de objetivos genéricos – cheio de falhas – para esse primeiro momento (Suhrke et al, 2014). O Acordo de Bonn falhou em abordar ou resolver as incertezas subjacentes de poder. Isto é, marginalizou os atores regionais (especialmente Irã e Paquistão), marginalizou o maior grupo étnico do país, os Pashtuns, marginalizou o Taliban e ignorou questões cruciais relacionadas aos direitos humanos, perdendo sua credibilidade entre muitos afegãos (Goodhand e Serra, 2010: 582). Houve também um problema de coordenação na condução do acordo por parte dos Estados Unidos. O acordo foi conduzido de forma isolada dos esforços de guerra norte-americanos (o Departamento de Estado foi o responsável por sua condução), falhando em esclarecer como a campanha militar poderia coordenar seus esforços com o processo de statebuilding (Keane e Diesen, 2015: 213).

O acordo de Bonn falhou ao negligenciar questões relativas ao escopo (a gama de atividades que o Estado irá exercer) apropriado e à força (o poder para exercer essas atividades) do futuro Estado. Não houve discussão sobre essas dimensões de poder do Estado; pelo contrário, departamentos foram distribuídos como recompensas pra facções variadas que estiverem presentes na conferência criando uma fragmentação política que incapacitava o executivo de governar (Maley, 2013: 259). Neste sentido, o Acordo de Bonn apresentou consequências importantes para o statebuilding pós-Taliban no Afeganistão. O processo de compartilhamento de poder foi moldado de acordo com as preocupações de segurança ocidentais. Isto é, as negociações sobre a estrutura do novo governo foram fortemente influenciadas pela constante mudança da situação militar no terreno. O Acordo de Bonn serviu os objetivos da agenda liberal de peacebuilding na medida em que os doadores internacionais mediarão o processo de modo a atingirem um acordo que satisfizesse sua agenda contra-terrorista e os permitisse preencher o vácuo militar criado no Afeganistão com um regime novo, amigável e fraco – o que era necessário para influenciar diretamente o processo de construção do Estado nos moldes liberais (Sharan, 2009).

Foi então designado Hamid Karzai como autoridade interina e, no dia 20 de dezembro 2001, autorizado, por meio da Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1386, o estabelecimento de uma Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF), sob o comando britânico (McInnes, 2003: 176). Com o colapso do Taliban e o estabelecimento do acordo de Bonn e da ISAF, o Estado afegão iniciou, em tese, o período de reconstrução pós-conflito. Em tese, porque os objetivos estadunidenses ainda não haviam se concluído⁴¹ integralmente e, por isso, o conflito ainda permanecia para o governo de Bush, embora sua natureza tivesse mudado. A continuação dos ataques aéreos norte-americanos sobre o território afegão, de modo a atingir bases e esconderijos do Taliban, obteve um efeito negativo em meio à população afegã e, nesse momento, o governo norte-americano se viu compelido a reiterar um discurso compassivo de apoio aos afegãos (ibid).

Neste ponto cabe ressaltar a presença de uma narrativa ocidental comum em intervenções junto de “pessoas oprimidas por um regime”⁴², cujo regime é o alvo das operações militares. Tal narrativa foi muito explorada no governo Bush por meio de declarações sobre como a população afegã havia sendo brutalizada há décadas de modo a legitimar sua presença no território afegão. Aliada a essa narrativa, estava a ajuda humanitária entregue no início da campanha estadunidense no Afeganistão – mas abandonada poucos meses depois – explorada pela propaganda, embora estivesse claro a indisposição norte-americana em colaborar com o ISAF. (McInnes, 2003: 179) Assim, embora não houvesse tentativa por parte da administração Bush em argumentar a guerra no Afeganistão por uma motivação primariamente humanitária, houve uma clara intenção em usar a componente humanitária para justificar sua campanha (Wheeler, 2003).

Era claro no primeiro mandato de Bush que sua estratégia contra-terrorista seria assertiva e de curta duração. Isto é, os discursos na campanha eleitoral de Bush ressaltavam uma nova política redirecionada às questões e demandas internas de seu povo, e um afastamento de questões relacionadas com a reconstrução pós-conflito de outros Estados. A postura inicial no Afeganistão de apenas conter o terrorismo e responsabilizar os envolvidos nos ataques de 11/09 pode ser apontada como uma das importantes razões pela qual a invasão no Afeganistão teve consequências tão negativas para este país, isso porque não havia um plano a ser seguido quando o regime Taliban fosse derrubado. A estratégia da administração Bush limitava-se muito à derrubada do regime Taliban e acreditava que as próprias divisões

⁴¹ Bush tinha como objetivo derrubar integralmente o Taliban, que, com a retirada do governo, buscava se reagrupar ao redor de Kandahar (McInnes, 2003: 177).

⁴² As intervenções militares no Iraque em 2003 e na Líbia em 2011 são outros exemplos.

e sectarismos da sociedade afegã anti-Taliban preencheriam o vazio que se formaria com a deposição do grupo (Lynch, 2020: 113). Não houve, no entanto, uma estratégia que ajudasse a preencher o vácuo político no governo afegão pós-Taliban, nem uma intenção de exportar a democracia para o país do Oriente Médio, a princípio, como demonstra a fala do próprio Embaixador estadunidense no período James F. Dobbins, ao dizer que Bush ficaria “feliz pelo Rei Mohammed Zahir Shah em voltar e fazer do Afeganistão uma monarquia ou qualquer outra coisa” (Hassan e Hammond, 2011: 534).

Aliado a isso, percebe-se desde o início da intervenção um conflito entre setores internos da administração estadunidense que comprometia a funcionalidade da política externa. As maiores divisões, de acordo com o relato do subsecretário da defesa de 2001-2004 Dov Zakheim, ocorria entre o *military establishment*, o Departamento de Estado e outras agências que estavam envolvidas nos esforços de nationbuilding. De acordo com David Barno, Comandante das Forças Combinadas de 2003-2005, não havia um entendimento comum dos objetivos gerais do nationbuilding que transcendesse as percepções individuais ou os interesses das agências (Keane e Diesen, 2012: 209).

O governo Bush durante este período deixou claro que estava a cargo dos afegãos instaurar um governo pós-Taliban, e que não se envolveria nesse processo e não se responsabilizaria pela segurança pública no país quando derrubasse o governo Taliban. Isto é, a política inicial contra-terrorista de Bush no Afeganistão aconteceu sem que houvesse qualquer garantia de segurança para os cidadãos afegãos por parte dos EUA, que pagavam senhores de guerra afegãos – que eram, até a ascensão do Taliban, os atores políticos militares mais importantes no Afeganistão (Mac Ginty, 2010: 587) - para impedir que o Taliban voltasse a ganhar força (Hassan e Hammond, 2011: 534). A variável da segurança, portanto, teve um papel crucial no primeiro momento do governo Bush, mas é a variável da democracia que sustentou por tantos anos a invasão estadunidense no Afeganistão, a partir da ideia de que o terrorismo só seria combatido com democracia. Assim, no início de 2003, houve um redirecionamento de interesses no Afeganistão para uma agenda pautada na democratização e defesa dos valores liberais ocidentais (Santos e Teixeira, 2013).

A chamada Doutrina Bush ditava o que seria uma agenda de política externa ambiciosa, “que envolvia não apenas a transformação da política internacional, mas também a ‘reforma’ de vários Estados e sociedades em linhas democráticas” (Lynch, 2020: 115).⁴³ Dentre seus principais pontos, previa-se que o presidente teria o direito de antecipar um

⁴³ Tradução livre da autora.

ataque; agiria externamente a formação de alianças e sem a necessidade de um suporte internacional legal; haveria uma tentativa de exportar a democracia naqueles regimes que oferecessem ameaça aos EUA e o poder da Casa Branca cresceria de modo a atingir os objetivos supracitados e diminuiria quando a crise passasse. (Lynch, 2020:114).

A Doutrina Bush em essência, urgia que os Estados Unidos se preparassem para lutar em guerras preventivas. Essa mudança na condução da agenda de política externa foi controversa na medida em que rompia que um preceito usado até então pelos últimos presidentes estadunidenses de não atacar outra nação até que atacassem primeiro, além de, sob a perspectiva multilateral, infringir normas do direito internacional e ameaçar uma ordem mundial estável ao encorajar outros Estados a fazerem o mesmo. A inauguração de tal doutrina encontrou espaço no Iraque de Saddam Hussein, a *persona non grata* da família Bush pelas suspeitas de tentativas de assassinato de George H. W. Bush e sua família durante seu governo. Assim, em janeiro de 2002, Bush anunciou que a ênfase da estratégia contra-terrorista dos Estados Unidos sofreria uma alteração da Al Qaeda e Estados que patrocinam o terrorismo para governos “não amistosos”, o chamado “Eixo do mal”, que continha Iraque, Coreia do Norte e Irã. E assim, nos bastidores do Casa Branca viu-se uma mudança de redirecionamento das forças norte-americanas do Afeganistão para o Iraque já no fim de 2002, embora a CIA e a ONU não houvessem encontrado evidências de Armas de Destruição em Massa no Iraque, como justificaria a invasão estadunidense no país (Powaski, 2019: 112).

Com a derrubada do regime Taliban, a administração Bush alterou a narrativa no sentido de justificar as razões de remoção do grupo, como uma espécie de libertação. Deste modo, no fim de 2002, a administração de Bush começou a construir o que viria a ficar conhecido como Agenda da Liberdade, a qual nas palavras do presidente é

...baseada nos nossos profundos ideais e interesses vitais. Nós americanos acreditamos que cada pessoa, de cada religião, em cada continente, tem o direito de determinar seu próprio destino. [...] E nós também sabemos, pela história e pela lógica que a promoção da democracia é a forma mais assertiva de construir segurança. As democracias não se atacam nem ameaçam a paz [...] (Discurso do presidente Bush na Convenção Nacional da Legião Americana, 2006).⁴⁴

Assim, como parte da Agenda da Liberdade, o governo norte-americano buscou fortalecer o poder de Karzai de modo a garantir o fortalecimento do sistema presidencial afegão. Nas eleições parlamentares de 2005, o governo estadunidense impediu os partidos

⁴⁴ Tradução livre da autora.

políticos de lançarem candidatos, obrigando os candidatos ao governo afegão a lançarem suas candidaturas de modo independente, para enfraquecer o parlamento e garantir sua forte influência na política afegã. As eleições eram parte do projeto de exportação da democracia e eram vistas pelo governo Bush como um indicador chave de democracia e a solução para os problemas políticos vigentes há quase um século no Afeganistão (Hassan, 2008).

A idealização e a materialização da exportação da democracia logo se provaram frustradas e alguns erros podem ser apontados. Primeiro, a crença de que o relativo sucesso das eleições (não houve sinais de fraude) simbolizava um importante passo rumo a democratização foi extremamente ingênua uma vez que os Estados Unidos estiveram por trás de todo o processo e aquilo pouco dizia sobre o que acontecia para além dos limites de Kabul. Segundo, a rápida queda do Taliban fez o governo de Bush acreditar no sucesso da missão e na derrota do Taliban e redirecionar esforços para a Guerra do Iraque, em 2003, o que nos leva à terceira razão, que foi a completa negligência de áreas para além da capital Kabul, nas quais o Taliban voltava a ganhar força, especialmente na fronteira com o Paquistão (Hassan e Hammond, 2011).

A invasão ao Iraque e o redirecionamento de esforços para esse país criou as condições para que, em 2006, o Taliban iniciasse uma série de ataques às cidades afegãs. Neste momento, Bush foi compelido a enviar mais tropas ao Afeganistão – comprometendo severamente os recursos humanos do Exército norte-americano – e houve um redirecionamento de esforços por parte da liderança militar, que antes via um interesse em investir em infraestrutura e promoção da boa governança e, a partir de então, se voltou à uma ótica de pensamento militar mais tradicional sob a roupagem do “nation building”, que neste momento era apenas um outro método de guerra e não a tentativa genuína de reconstrução do Afeganistão e auxílio aos afegãos (Keane e Diesen, 2015: 212).

Assim, em 2008 estimava-se que o Taliban havia ganhado presença em 72% do território afegão, de acordo com um estudo do *International Council and Security Development Study*, de 2008 (ICOS, 2008). Com a aproximação das eleições estadunidenses, a imagem que o governo Bush vendeu para a população norte-americana era a de que a invasão no Afeganistão se mostrava cada dia mais um sucesso e o país estava se tornando uma jovem democracia. É no governo Obama que a comunidade internacional e os próprios membros do seu governo perceberam o cenário violento e negligente que vivia o país afegão (Hassan e Hammond, 2011: 542).

Até 2003, Bush adotou uma postura que se mostrou irresponsável nos anos seguintes, ao iniciar uma guerra que não tinha a intenção de bancar. A falta de recursos, o limitado contingente militar e a abordagem minimalista cunhada de “*light footprint*” apoiada pelo enviado da ONU Lakhdar Brahimi ao Afeganistão – que acreditava que uma presença internacional pesada no país poderia comprometer a estabilização política (Rasouli, 2020) – pode ter sido fatal para uma possível resolução e retirada das tropas em um curto espaço de tempo do país afegão. Isto porque, como argumenta Roland Paris (2013), o momento imediato da intervenção no país afegão pode ser visto como uma janela de oportunidade, em que as partes intervenientes têm influência máxima no país interferido. Com o passar do tempo, essa janela se fecha à medida que a população local e os grupos que disputam poder começam a mostrar uma insatisfação com a presença externa em seu país. Bush perdeu o *timing* de uma ação mais assertiva e, vendo o fracasso de sua abordagem minimalista, decidiu mudar sua estratégia em 2003, no momento em que priorizava e direcionava a maior partes dos recursos para a invasão no Iraque.

Além disso, o financiamento da CIA e do exército estadunidense aos senhores de guerra afegãos, para que agissem como milícias contra o Taliban acabou por retificar e decentralizar as estruturas políticas que haviam emergido durante os anos de guerra (e criou as condições para a escalada da crise de segurança anos depois, em 2009) (Goodhand e Serra, 2010: 583). Muitos desses senhores de guerra se beneficiaram do processo de statebuilding pós-Taliban já que tinham ali uma chance de explorar recursos de reconstrução do país, buscar patronato do exército norte-americano e ganhar posições ministeriais. Nesse sentido, os senhores de guerra afegãos se beneficiavam paradoxalmente do statebuilding e da fraqueza e declínio do Estado afegão e eram ao mesmo tempo a causa e consequência da insegurança no país. Isto é, contribuíam com a insegurança negando ao governo afegão o monopólio da violência e dificultando o desenvolvimento do Exército Nacional Afegão e, simultaneamente, oferecia proteção e patronato aos cidadãos e freava a ascensão do Taliban (Mac Ginty, 2015).

Há ainda um componente pouco explorado na análise política da intervenção no Afeganistão que diz respeito à falta de liderança efetiva. A administração de George Bush permitiu que vários segmentos da burocracia estadunidense ditassem seus termos no engajamento no conflito. Não houve uma conformação ou harmonização dos objetivos e ambições no país afegão, mas apenas “banalidades retóricas” (Keane e Diesen, 2015: 210). A falta de liderança é também percebida no Conselho de Segurança Nacional (NSC) que

tentava em alguma medida fornecer uma resposta governamental unificada, mas era constrangido pelo Pentágono, por não incluir um representante do exército como co-presidente da iniciativa de criação de um Sistema de Administração Inter-Agência (IMS). Nesse sentido nota-se por parte dos burocratas de Washington um desconforto em dar autonomia e voz para que aqueles funcionários especializados (como da Agência dos Estados Unidos Para o Desenvolvimento Internacional [USAID] e da Embaixada estadunidense em Kabul) culminando em uma avaliação cada vez mais irrealista da situação. Enquanto a “trinca” que define a política externa dos Estados Unidos contemporânea - que consiste na defesa, desenvolvimento e diplomacia – determina que cada matéria de política externa deva cair sob a autoridade do establishment militar, da USAID ou do Departamento de Estado; o nationbuilding no Afeganistão não caiu na jurisdição de nenhum desses três domínios de forma efetiva (*Ibid*).

4.3. Governo Obama (2009-2016)

Barack Obama, ao descrever sua filosofia de relações internacionais ao jornalista Jeffrey Golberg, se afirmou realista (porém não ao ponto de julgar líderes imorais, em suas palavras) como o primeiro presidente Bush e, nessa direção, tentou colocar os interesses nacionais dos Estados Unidos na vanguarda da política externa de sua administração. Obama, como o próprio afirmou, não pretendia policiar ou consertar o que havia de errado no mundo e acreditava ser possível avançar tanto os interesses de seguranças como os ideais e valores estadunidenses (Powaski, 2019: 161).

A administração do Presidente Barack Obama se iniciou com uma forte crítica à negligência da administração anterior no Afeganistão e afastou-se da política da Agenda da Liberdade de Bush em direção a uma política mais restringida de atuação, com um objetivo mais claro e focado – de retirar as tropas estadunidenses do território afegão (Hassan e Hammond, 2011). A política externa de Obama foi marcada pela flexibilidade e pragmatismo (Lynch, 2020: 164). De acordo com o historiador James Kloppenberg (apud Milne, 2015: 789), Obama compartilhava uma visão de mundo e de diplomacia que era informada pelo pragmatismo jamesiano:

Uma filosofia para os cétricos, uma filosofia para aqueles comprometidos com o debate democrático e a avaliação crítica dos resultados das decisões políticas, não para os verdadeiros crentes convencidos de que sabem o curso de ação correto

antes da investigação e da experimentação. Pragmatismo significa mente aberta e debate contínuo. (Kloppenber apud Milne, 2015: 789).⁴⁵

Neste sentido, em março de 2009 a equipa de segurança nacional de Obama definiu um slogan que traduzia a forma como o presidente desejava tomar suas decisões: “pragmatismo sobre ideologia”. Na prática, era a ausência de doutrina e dogma e pode ser percebida em sua decisão de retirar as tropas do Iraque, por entender que se tratava de uma guerra ideológica, e optar por aumentar o número de tropas no Afeganistão, por acreditar que Bush negligenciou indevidamente aquela guerra, em prol do Iraque (Milne, 2015: 804-805, 899).

Com a escalada da violência por parte do Taliban nos arredores e na própria cidade de Kabul em 2008, Obama viu-se impelido a dar total prioridade ao Afeganistão em sua agenda externa, ordenando o emprego de mais 21.000 tropas estadunidenses em solo afegão, em março de 2009, para além das 35.000 herdadas do governo Bush (Indurthy, 2011: 15). Em dezembro de 2009, o presidente Obama anuncia uma nova estratégia, em um cenário marcado pelas polémicas eleições presidenciais no Afeganistão, em que Karzai conquistou a reeleição. A estratégia de Obama incluía um contingente adicional de mais 30.000 tropas no país do Oriente Médio e articulava três objetivos: negar um porto seguro para a al Qaeda, reverter a ascensão do Taliban, impedir sua tomada do governo afegão e fortalecer o governo afegão e suas forças de segurança. A ofensiva de tropas era justificada pelo desejo do presidente norte-americano de sair definitivamente do Afeganistão em 2011 (Indurthy, 2011: 11). A campanha de contra insurgência se mostrou infrutífera com o passar dos meses à medida que o governo começou a perceber que o verdadeiro inimigo dos Estados Unidos era unicamente a al Qaeda e não o Taliban. A partir de então, houve um redirecionamento de esforços que se seguiria até o fim do governo Obama, para uma abordagem puramente contra terrorista (Teitler, 2018: 5-6).

Por outras palavras, à medida que a guerra se mostrava invencível e que os esforços⁴⁶ estadunidenses se mostravam insuficientes, Obama limitou seus objetivos de modo a alcançar algum sucesso e não ter um descontentamento ainda maior da opinião pública norte-

⁴⁵ Tradução livre da autora.

⁴⁶ O número máximo de tropas em território afegão foi de cerca de 140.000 soldados em 2011, sendo 100.000 estadunidenses. Quanto aos dispêndios, o ano de maior gasto dos Estados Unidos no Afeganistão foi também 2011, em que gastou cerca de 120 bilhões de dólares (Dobbins et. al., 2019).

americana em relação a essa guerra⁴⁷. Dessa forma, todas as promessas feitas aos afegãos, que incluíam assegurar a segurança de todas as regiões e províncias do país, reconstruir a infraestrutura do Estado, promover clínicas de saúde e educação para todas as mulheres afegãs, entre outras, não se materializaram e culminaram em uma falta de credibilidade e confiança da população afegã para com as verdadeiras intenções dos Estados Unidos no seu país (Cutler, 2017: 59). A partir de então, há um descrédito da população local que assistia há mais de dez anos a uma forte presença estrangeira em seu país sem qualquer contrapartida positiva para seu bem-estar. A falta de sucesso nos âmbitos da segurança e desenvolvimento prometidos tanto pelo governo Bush, como pelo governo Obama, abriram margem para a difusão de uma narrativa de “liberação nacional” por parte do Taliban, que instigava a população contra o governo de Karzai, sob a defesa de que eram fantoches da intervenção estrangeira. (Teitler, 2018: 9).

O redirecionamento de esforços e o passo atrás que o governo Obama deu em relação à reconstrução do Estado afegão foi fulcral para a construção de inseguranças e má gestão dos recursos que entravam no país através dos doadores. Isto porque o statebuilding perpassa obrigatoriamente pela revitalização da economia lícita formal, e esse aspecto econômico do statebuilding e sua capacidade de mobilizar, alocar e distribuir recursos domésticos é crucial pro sucesso dos peacebuilding. O fortalecimento da capacidade fiscal e a formalização de uma economia lícita garante não apenas fundos sustentáveis como constrói a legitimidade do Estado e desmotiva o surgimento de atividades ilícitas. A assistência que ignora ou sobrecarrega o governo – como o caso daquela endereçada pelos EUA ao Afeganistão – exacerba as desigualdades horizontais e verticais, falha em criar um dividendo de paz e sacrifica a segurança humana em prol da estabilização do Estado ou do fortalecimento das elites (Goodhand e Serra, 2010: 580-581).

Porquanto não se alcançava os resultados esperados com o aumento das tropas no Afeganistão e a guerra se mostrava cada dia mais infrutífera, há em 2011 uma mudança discursiva por parte da Casa Branca, na qual se passou a considerar o Taliban como parte legítima⁴⁸ do cenário afegão, ao mesmo tempo que se desvincula este grupo da al Qaeda. A intenção do presidente era facilitar um acordo entre as partes e começar a retirar as tropas

⁴⁷ Uma pesquisa conduzida pela CNN em setembro de 2010 demonstrou que 58% dos cidadãos estadunidenses se posicionavam contra a Guerra no Afeganistão, 14% a mais do resultado da mesma pesquisa conduzida em março de 2010 (CNN, 2010).

⁴⁸ Em seu discurso na Base Aérea de Bagram, dia 1 de maio de 2012, Obama afirma que “nosso objetivo não é construir um país à imagem da América, ou erradicar cada vestígio do Taliban [...] Nosso objetivo é destruir a al Qaeda.” (Obama, 2012). (Tradução livre da autora)

do Afeganistão, como pretendia fazê-lo desde o início de seu governo em 2011 (Teitler, 2018: 8). Nas palavras de Anthony Teitler, “a administração Obama passou de um projeto civil-militar ambicioso para um no qual o resultado ‘bom o suficiente’ seria satisfatório para o conflito no Afeganistão” (Teitler, 2018: 10).⁴⁹

Com a dissociação entre o Taliban e a al Qaeda, assim como a avaliação do cenário global de segurança⁵⁰, Obama começou a sustentar em 2012 uma narrativa de redução das tropas e uma eventual retirada do país afegão em 2014 (Teitler, 2018). Em meio ao cenário de eleições presidenciais no Afeganistão, em que Ghani Ahmadzai se sagra presidente, em um governo compartilhado com seu oponente Abdullah Abdullah, Obama assina em setembro de 2014 o Acordo de Segurança Bilateral (BSA) com o novo governo afegão, o qual definia o envolvimento estadunidense no país afegão no período pós-2014 (Cutler, 2017: 60). Determinou-se a retirada das tropas norte-americanas, definindo uma presença de 9.800 após 2014, número que seria reduzido pela metade em 2015 e limitado a 1.000 em 2016, como um grupo de contingência que daria apoio ao gabinete de segurança em Kabul. (Cutler, 2017:61). É de sublinhar o argumento utilizado para manter tropas no Afeganistão por meio da narrativa de prevenção de um “porto seguro” para a al Qaeda quando, ao mesmo tempo, se tentava desassociar este grupo extremista do Taliban – grupo acusado de conceder abrigo para membros da al Qaeda no Afeganistão (Teitler, 2018).

Em julho de 2015, os Estados Unidos e a China participaram como observadores do primeiro encontro formal entre o governo afegão e líderes do Taliban. O encontro, que tinha como intuito caminhar em direção a um acordo de paz entre as partes foi pouco resolutivo e o Taliban mostrou-se irredutível em participar de qualquer conversa até que suas demandas fossem totalmente atendidas. (Cutler, 2017). Com a vertiginosa redução das tropas estadunidenses, as Forças Armadas de Segurança do Afeganistão (ANSF) logo mostraram-se ineficientes no combate aos ataques do Taliban e, em setembro de 2015, o Taliban organizou um ataque surpresa à importante cidade de Kunduz, na data da comemoração de um ano da presidência de Ghani Ahmadzai. Embora as tropas estadunidenses conseguiram recapturar a cidade em algumas semanas, o ataque demonstrou a completa inaptidão das forças de segurança afegãs. Neste sentido, o General estadunidense John Campbell, comandante da ISAF, anunciou seu desejo de manter pelo menos 5.000 soldados norte-

⁴⁹ Tradução livre da autora.

⁵⁰ No dia 2 de maio de 2011, o presidente Barack Obama anuncia que os Estados Unidos conseguiram capturar e executar o líder da al Qaeda Osama bin Laden (Obama, 2012) e, sem sua principal liderança, a expectativa era de enfraquecimento do grupo islâmico.

americanos no Afeganistão para além de 2016, levando o presidente Obama, contrariado, a anunciar que manteria 5.500 tropas estadunidenses no país afegão quando deixasse o mandato em 2017. (Cutler, 2017: 62).

O balanço que se faz dos esforços de construção do Estado do presidente Obama em relação ao Afeganistão é que, desde o início de seu governo, é possível perceber um descontentamento em continuar uma guerra que ele não escolheu se envolver. Embora houvesse uma crítica geral de displicência e negligência por parte de seu predecessor, Obama, ao desejar terminar o mais rápido possível a guerra que não começou, não buscou compreender as razões pelas quais o Taliban sempre regressava fortalecido em meio a 100.000 tropas dos Estados Unidos e da OTAN. Aliado a isso, a sobrestimada missão de treinamento, aconselhamento e auxílio da ANSF não demonstrou nenhuma transparência por parte da Casa Branca sobre o montante de recursos investidos, o tamanho da missão e as diretrizes que esta seguiria, de modo que o recuo e retirada das tropas norte-americanas do Afeganistão mostrou-se uma decisão arbitrária sem qualquer base técnica ou avaliação de conjuntura. A arbitrariedade é também percebida na decisão do presidente em julho de 2016 em reverter o número de tropas de 5.500 estipulado para o fim de 2016 para um novo número de 8.400, sem qualquer explicação de como ou por que chegou a esse número (Cordesman, 2016: 7).

Por outras palavras, a aspiração de Obama em se retirar do Afeganistão e redirecionar a atenção para outras temáticas que julgava mais importantes contribuiu para um uso completamente inadequado de recursos na convicção de que com um grande contingente de tropas, minaria de vez a ascensão do Taliban. O problema que se encontra nessa abordagem é que, ao apostar todas as cartas no aspecto militar do conflito, Obama falhou na abordagem do aspecto civil e de construção da nação. Quando percebeu que as tropas se mostraram improfícuas, ao invés de repensar a estratégia e propor um plano que abarcasse enfim esse aspecto civil, optou por se retirar do país fortuitamente abrindo espaço para uma dominação do Taliban de cerca de 30% dos distritos do país, número maior que aquele que Bush encontrou quando iniciou a intervenção em 2001 (Cutler, 2017: 62).

Obama, desde o início de seu mandato demonstrou pressa em encerrar o conflito e, por isso, apostou em prazos para a retirada das tropas que nunca se efetivaram, justamente porque sua estratégia mostrava-se cada vez mais fracassada. Isto é, a falta de uma diretriz clara que o levava a tomar decisões, ora de caráter liberal, ora de caráter realista, o impedia de abordar o conflito por uma perspectiva mais assertiva. Em seu primeiro ano, seu governo

autorizou à captura de mais terroristas que nos oito anos de seu predecessor. Para Lynch (2020), essa é a faceta Realista de Obama. Por outro lado, sua insistência que as tropas que ele escalou no Afeganistão devessem se retirar o mais rápido possível mostrava a face liberal de seu governo.

Primeiro, apostou na tradição estadunidense de ocidentalização e exportação da democracia. Seu foco exacerbado nas eleições como sinal de êxito da intervenção estadunidense logo se mostrou frustrado, já que o advento das eleições em si não alterou em nada a estrutura governamental afegã corrupta e precária. A falta de resultados céleres levou Obama a aumentar exponencialmente a quantidade de tropas no país afegão e mudar sua estratégia inicial focada no statebuilding e contra insurgência, para uma abordagem essencialmente contra terrorista, como seu predecessor. A Guerra ao Terror de Obama, embora tivesse outra roupagem, era uma continuação da política de Bush, com mais sucesso e efetividade.

A ofensiva do governo de Obama com o emprego de quase 100.000 tropas no Afeganistão foi o estopim para a perda total de confiança da população afegã relativamente às intenções dos Estados Unidos e uma ascensão cada vez maior do Taliban, que ganhava legitimidade ao sustentar uma narrativa nacionalista contra a presença de tropas estrangeiras.

4.4. Governo Trump (2017-)

Donald Trump assume a presidência com um discurso hostil frente ao globalismo e à ordem internacional liberal criada e sustentada pelos Estados Unidos desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Com o lema de “*America First*”, Trump reafirmava o nacionalismo estadunidense. A estratégia do presidente descrita em sua Declaração de Segurança Nacional (NSS) foi caracterizada como “realismo de princípios”, porque mantinha o comprometimento com os valores “americanos” no mundo e reconhecia a centralidade do poder dos EUA na política internacional, e identificava os interesses nacionais chave do Estados Unidos (Powaski, 2019: 247).

Em agosto de 2017, o presidente estadunidense eleito em 2016 Donald Trump anunciou as diretrizes de seu governo em relação ao Afeganistão. Embora tenha sido sempre um crítico ferrenho das medidas do ex-presidente Obama no país afegão, dos dispêndios e prejuízos aos cofres estadunidenses em um guerra “perdida” que deveria já ter sido

encerrada, o presidente Trump acabou por seguir a mesma agenda estratégica de seu predecessor, nomeadamente através de um maior investimento na área e de uma presença militar que minou qualquer possibilidade de uma saída precipitada do país, como defendia por meio de suas redes sociais nos anos da administração de Obama (Mirza e Malik, 2019).

Em seu discurso em Fort Myer em agosto de 2017, frisou a necessidade de se combater os portos seguros que os grupos terroristas encontram no Afeganistão e no Paquistão e, na contramão do ex-presidente Obama, julgou contraprodutivo o estabelecimento de prazos para a retiradas das tropas, de planos e número de combatentes a serem enviados. Pouco se pôde inferir sobre as estratégias que o novo governo adotaria no Afeganistão já que, de acordo com o presidente, “os inimigos da América nunca devem conhecer nossos planos ou acreditar que podem nos esperar. Não direi quando iremos atacar, mas atacaremos” (Trump, 2017). Neste sentido, seguindo as recomendações do general John Nicholson Jr., Trump decide enviar mais 3.000 tropas para o país de modo a assistir, treinar e aconselhar as Forças de Segurança Nacionais do Afeganistão, como fez seu predecessor (Dorani, 2019), e apostou na modernização da força aérea, incluindo a intensificação de ataques de drones. A investida militar de Trump custou caro com o aumento de cerca de 40% do número de ataques aéreos em 2018 em relação ao ano anterior e um total de 2.798 civis afegãos mortos entre janeiro e setembro de 2018 (UNAMA, 2018). A ofensiva do presidente norte-americano custou ainda seu apoio entre civis afegãos, que cada vez mais consentiam com o Taliban e limitava ainda mais uma abordagem política por parte do governo estadunidense. Assim, com o governo da Unidade Nacional do Afeganistão (ANU) completamente dependente da ajuda dos Estados Unidos e, por outro lado, com o governo norte-americano cada vez menos disposto no engajamento político dos problemas do governo afegão, extremamente corrupto⁵¹; os ataques de insurgentes se tornavam cada vez mais frequentes e disseminados por todo o território afegão (Mirza e Malik, 2019: 360).

Trump cometeu exatamente o mesmo erro de seus predecessores ao subestimar a importância da governança no Afeganistão. Acreditou ser possível combater o Taliban por meio de uma estratégia essencialmente contra-terrorista sem qualquer compromisso com o nationbuilding, que claramente não se sustentou. Ao insistir, em seus discursos, que os Estados Unidos não “exportariam a democracia”, nem se envolveriam em assuntos internos políticos de outros Estados, Trump não apenas permitiu, como contribuiu para a continuação

⁵¹ No ano de 2015, a ONG Transparência Internacional classificou o Afeganistão como o 166º país mais corrupto do mundo, dentre os 168 considerados na pesquisa (Cordesman, 2020).

de um governo extremamente deficiente cujas estruturas de poder são quase inexistentes (Felbab-Brown, 2017).

As quase duas décadas de guerra no Afeganistão com pouco sucesso material na contenção do Taliban deixava cada vez mais claro que a estratégia centrada exclusivamente na segurança e na ofensiva militar era impraticável. O Taliban dos dias de hoje possui muito mais influência e poder do que aquele de 2001 e tornou-se visível que qualquer tentativa de sucesso no Afeganistão perpassava por um acordo com o Taliban.

Em 2020, o Taliban controla mais territórios do que já conquistou desde a invasão dos EUA em 2001. De acordo com o mapa em tempo real do *Long War Journal* em setembro de 2020 – a única fonte que mapeia o controle distrital do Afeganistão – o Taliban detém o controle de 75 distritos, contesta outros 187 (quase 50% de todo o território do Afeganistão) enquanto o governo afegão possui controle sobre 133 distritos. Quase 5 milhões de afegãos estão submetidos ao controle do Afeganistão, mais de 13 milhões se enquadram nas regiões contestadas pelo grupo e pouco mais 15 milhões estão sob o comando do governo afegão (LWJ, 2020).

Trump iniciou uma série de tentativas de reconciliação com o Taliban desde o início de 2018. Em dezembro do mesmo ano, quando os EUA anunciaram a retirada das tropas da Síria, esperava-se em seguida que o mesmo fosse anunciado no Afeganistão. O diplomata Zalmay Khalilzad foi encarregado em setembro de 2018 de coordenar os esforços estadunidenses de negociação com o Taliban. Até março de 2019 houve cinco rodadas de conversa em Doha, no Qatar. Na última, considerada a mais resoluta e substancial, que teve seu início no dia 25 de fevereiro e terminou no dia 12 de março 2019 (horas antes do Taliban ter reivindicado o assassinato de 61 “forças inimigas” em quatro de suas províncias), Khalilzad publicou em suas redes sociais que houve avanços reais e todos os lados expressaram seu desejo em encerrar com a guerra e um acordo estava sendo discutido entre as duas partes e, posteriormente, um acordo entre as partes afegãs seria discutido. Cabe ressaltar que o Taliban, desde o início das conversas com o governo dos EUA, sempre deixou claro que só iniciaria um possível acordo com o governo afegão quando todas as tropas estrangeiras saíssem do território afegão. Até que o acordo fosse finalmente redigido, houve muitas discordâncias entre as partes, especialmente pelo lado do Taliban, que se recusava a se comprometer com um cessar-fogo e se opunha à participação do governo afegão nas negociações. Do lado estadunidense havia uma resistência em retirar as tropas imediatamente e remover as sanções contra os líderes do Taliban (Behuria et al., 2020).

Depois de cerca de quatorze meses de diálogo com o Taliban, o governo dos Estados Unidos assina, no dia 29 de fevereiro de 2020 um acordo de modo a pôr fim ao conflito de mais de 19 anos entre os Estados Unidos e o Afeganistão. O acordo, assinado em Doha entre as duas partes, prevê a saída de todas as tropas norte-americanas do território afegão nos quatorze meses seguintes, com o início da redução de um contingente de 12.000 para 8.600 até julho de 2020 e a remoção de sanções contra membros do Taliban caso o grupo cumpra sua parte no acordo de não abrigar membros da al Qaeda ou qualquer outro grupo terrorista no território afegão (Agreement For Bringing Peace to Afghanistan, 2020). Embora recebido com uma certa euforia entre os membros do governo e seus apoiantes, o acordo foi muito criticado por não abordar pontos essenciais ou métodos de verificação de cumprimento do acordo por parte do Taliban. O acordo não estabelece por exemplo um compromisso do Taliban em cortar os laços com a al Qaeda e não institui maiores condicionalidades quanto a sua retirada do país afegão, isto é, mesmo que a guerra entre o governo afegão e o Taliban continue, as tropas estadunidenses serão retiradas no prazo estipulado (Bezhan, 2020).

Na semana seguinte ao acordo, o Taliban ordenou um ataque contra as forças do governo afegão, antecipando o que será sua nova conduta nos próximos anos e assinalando a maior falha do acordo de enfraquecer ainda mais a posição do governo afegão ao não o incluir ou abordá-lo assertivamente nas condicionalidades de saída das tropas do governo dos Estados Unidos. Ademais, o acordo não inclui qualquer referência ao cumprimento dos direitos humanos e das mulheres por parte do grupo islâmico (George, 2020) e demonstra completa omissão do governo de Trump para com a população afegã que há décadas sofre os danos de uma guerra que não escolheu participar, além de incluir a libertação de 5.000 combatentes Taliban por parte do governo afegão, os quais estarão prontamente à disposição do grupo para continuar os ataques ao governo (Bezhan, 2020).

A retirada das tropas estadunidenses através de um acordo que falhou em abordar a questão do compartilhamento do poder e o diálogo com o governo de Kabul já se provou desastrosa 31 anos antes, quando as tropas soviéticas deixaram o país afegão em 1989 em meio às hostilidades do governo apoiado pela URSS de Najibullah e os mujahidins, de modo que a falta de um acordo que estabelecesse um compartilhamento de poder entre as duas partes culminou na escalada do conflito e na ascensão do Taliban, como explorado na seção anterior. Se Trump, portanto, em sua decisão inadvertida, sustentasse a retirada das tropas baseado em condições, não prazos; a pré-condição para que a pressão militar sobre o Taliban fosse aliviada se relacionaria com o progresso dessa parte no processo de paz e, neste sentido,

a retirada das tropas só aconteceria por completo quando se alcançasse um acordo de paz entre as partes afegãs (governo e Taliban), e quando um processo político crível no país se encaminhasse (Pilster, 2020). Ao tentar engendrar a política de “*America First*” a qualquer custo, Trump se submeteu às condições do grupo propulsor da maior guerra já travada pelo governo dos Estados Unidos; isto é, o grupo que por anos foi criminalizado e um alvo a ser combatido passa a ser legitimado e protagonista numa mesa de negociação em que dá as cartas em seus próprios termos.

É inequívoco que os termos acordados concedem ao Taliban a liberdade de ação que tanto almejavam ao longo dessas quase duas décadas para tomarem uma vez mais o governo do Afeganistão. O compromisso norte-americano de retirar por completo as tropas em troca de um compromisso limitado e imensurável por parte do Taliban é o assinado de fracasso de uma guerra que custou não apenas trilhões de dólares aos cofres públicos estadunidenses, mas a paz da população afegã, que a vê ainda mais distante neste contexto.

Trump, na direção de Bush, desde o início de seu mandato demonstrou que não consideraria a guerra do Afeganistão como uma prioridade de seu governo e não tinha qualquer interesse em “exportar a democracia” ou estabelecer um statebuilding no país afegão. Apostou em ataques aéreos em detrimento de tropas no terreno e, com o número crescente de civis afegãos mortos nesses ataques, tornou a presença norte-americana no Afeganistão quase insustentável do ponto de vista da população local (Dadabaev, 2020). Ao perceber que o conflito parecia estar longe de uma resolução, acabou por negociar um acordo raso, infundado e com uma série de falhas no ponto de vista de métodos de verificação do que foi acordado, sem qualquer compromisso com a população local, que não teve nenhuma de suas demandas incluídas ou voz no acordo.

4.5. Conclusão

As três administrações estadunidenses diretamente envolvidas no conflito no Afeganistão se posicionaram em conformação com seus próprios princípios e diretrizes de governo. Bush, Obama e Trump, cada um à sua maneira, mostraram-se pouco dispostos a envolver-se ativamente com uma guerra que se provou improfícua com o passar dos anos. Embora se possa afirmar que o fracasso da intervenção no Afeganistão tenha resultado de muitos erros individuais concernentes às três administrações, ele muito mais tem a ver com erros em comum que os presidentes cometeram, ancorados em um idealismo wilsoniano da

ideia de paz democrática, parte integral da sua agenda e própria cultura de política externa ao longo de todo o século XX e que persevera fortemente ainda nos dias de hoje.

Antes de elencá-los, cabe pontuar aspectos culturais da política externa estadunidense que refletiram na estratégia não exitosa da intervenção no Afeganistão. Graham Allison, em sua obra seminal “Essence of Decision” (1971 apud Keane e Diesen, 2015), ao analisar a crise dos mísseis cubanos, de 1962, busca traçar aspectos comuns sobre tomadas de decisões nos Estados Unidos. Allison propõe três modelos que se aplicariam e explicariam a política externa estadunidense. O primeiro considera que as ações norte-americanas representam uma resposta intencional a um problema estratégico. No contexto da Guerra ao Terror, sugerem que em busca desse interesse e ideologia nacionais compartilhados, as clivagens e conflitos são superadas. No modelo II Allison defende que a política norte-americana não é produzida e conduzida por um único tomador de decisões (centrado na figura do presidente), mas em várias agências que funcionam no cerne do governo e que determinam, de forma difusa e segmentada, as diretrizes das tomadas de decisão no âmbito da política externa. O modelo III de Allison sugere que oficiais estadunidenses que formulam, pautam e administram a política externa são um grupo completamente difuso, no qual cada indivíduo é envolvido em relações políticas complexas nas quais as decisões são tomadas não por uma escolha racional, mas pelo jogo político intergovernamental (Keane e Diesen, 2015: 208).

Neste sentido, a compreensão do fracasso da intervenção no Afeganistão perpassa, obrigatoriamente, por uma análise não apenas dos aspectos culturais que determinam ao longo de décadas a orientação da política externa estadunidense, mas também de entender os constrangimentos burocráticos e as nuances comportamentais que pautam o jogo político que determinam escolhas e decisões que muitas vezes não são tomadas a partir de um ponto de vista técnico, operacional ou até mesmo ideológico. Nos modelos II e III de Allison é possível compreender claramente que a política externa estadunidense não é um organismo único, coeso e funcional, mas engloba uma série de nuances e interesses conflitantes estruturais que ultrapassam o próprio poder executivo. O conflito burocrático entre agências e indivíduos dentro do governo dos EUA impactou diretamente a formulação, condução e natureza dos esforços de nationbuilding no Afeganistão (Keane e Diesen, 2015: 209). Dito isso e já explorados alguns desses constrangimentos estruturais na seção anterior, cabe agora explorar alguns dos erros comuns às três administrações estadunidenses que estiveram envolvidas no conflito no Afeganistão.

Em primeiro lugar, podemos observar a falta de compreensão e conhecimento da sociedade afegã pelos intervenientes, nomeadamente das singularidades locais, tanto na questão cultural e étnica, como no processo de construção do Estado e seu desenvolvimento autoritário não liberal. Isto é, os presidentes ignoraram o diferente contexto político do país do Oriente Médio e planearam obter sucesso ao pressionar os governantes afegãos a produzirem um regime liberal democrático em consonância com o mundo ocidental, no qual as leis religiosas fossem mais brandas sob uma roupagem humanitária e contra terrorista de um neocolonialismo velado. Houve no Afeganistão uma universalização das ideias liberais, sob a premissa de que o que funciona no Ocidente, funciona no mundo todo – o que claramente fracassou. Como defende Said, há uma tentativa de construção da imagem do Oriente a partir da narrativa ocidental que o circunscreve em um universo sem possibilidade de manifestação para além do que essa narrativa definiu como oriental (Said, 1990).

Em segundo lugar, desde os primeiros meses da invasão na administração Bush até o firmamento do acordo com o Taliban, em fevereiro de 2020, é clara a impaciência em encerrar apressadamente um conflito que mal havia se iniciado. Da assinatura do Acordo de Bonn sem o Taliban e da falta de interesse de Bush em desenvolver um plano para o Afeganistão, à ofensiva de Obama com o emprego de um grande contingente de tropas, até o firmamento de um acordo precipitado de Trump com o Taliban. Nas quase duas décadas de conflito, a precipitação e ansiedade em obter resultados imediatos levaram os três presidentes a tomarem decisões fadadas ao fracasso. Tal tendência criou, em alguma medida, as condições para a ascensão do terrorismo no período pós-Guerra Fria, quer pela negligência de George H. W. Bush em 1989 de olhar mais atentamente ao vácuo de poder que se instalava no Afeganistão após a retirada da URSS do país, criando as condições para o crescimento de movimentos radicais, quer pela omissão de Bill Clinton alguns anos depois para com a escalada de poder de Osama Bin Laden, que culminou nos ataques de 11 de setembro 2001 (Lynch, 2020).

Em terceiro lugar, houve no Afeganistão um fluxo exagerado de ajuda externa, por parte do governo norte-americano e de outras autoridades competentes (OTAN, ONU, outros Estados) que minou qualquer possibilidade de fortalecimento da democracia. Isto é, o governo afegão via-se muito mais comprometido com os Estados e organizações doadoras do que propriamente com sua população, conservando sua posição de Estado rentista⁵²

⁵² A assistência recebida pelo Afeganistão vem de 62 doadores distintos, sendo que 6 deles são responsáveis por 90% de toda a ajuda que o país recebe. Os EUA são os maiores doadores desde 2001, responsáveis por 1/3 de toda a ajuda que chega ao Afeganistão (Goodhand e Serra, 2010: 584).

persistente desde o domínio britânico. Há neste sentido uma agenda conduzida externamente, de acordo com interesses externos, e não com as demandas da população local. Exemplo disso foi a pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) para que o Afeganistão se afiliasse à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2015, para alavancar sua economia. O então presidente Ghani se comprometeu a reduzir impostos fixos sobre as importações em 3%, comprometendo a produção interna e debilitando a economia doméstica, por sua vez (Rasouli, 2020). Isto é, o neoliberalismo e as instituições que o representam acabam por tornar autor da história e dos caminhos da sociedade afegã em detrimento dos atores diretamente envolvidos na trajetória do Afeganistão. Nesse processo, os fatores externos do conflito são também parte importante embate até hoje não resolutivo. Como afirma um membro da Câmara dos Deputados no Afeganistão cuja identidade foi preservada por questões de segurança, “A raiz dessa guerra está na fora, mas os galhos estão dentro do Afeganistão” (cit. in Nixon, 2011: 8). A atuação da elite no poder em função de interesses externos e a vulnerabilidade das instituições são os principais fatores a facilitar a interferência externa de países vizinhos (Nixon, 2011: 10).

No que diz respeito ao setor de segurança, as reformas implementadas pelos três presidentes norte-americanos foram moldadas numa perspectiva de curto prazo, de modo a alcançar os objetivos de conter a contra insurgência. O processo de SSR como um todo foi completamente securitizado em uma perspectiva clássica de “treinar e equipar” os afegãos sem que uma ótica holística e ampla fosse adotada, onde fosse priorizado uma reforma no sistema judiciário, a reestruturação de ministérios de segurança, criação de mecanismos de prestação de contas, o desenvolvimento da capacidade parlamentar de supervisionar o setor de segurança, entre outros. (Goodhand e Serra, 2010: 587). O setor de segurança não foi no primeiro momento trabalhado dentro da estrutura estatal, mas transferido para os senhores de guerra e suas milícias, no intento urgente de derrubar o Taliban. A urgência de retirá-los do poder pela administração de Bush impediu que um aspecto peremptório da paz liberal fosse alcançado e condutor de um statebuilding de sucesso: o monopólio da força pelo Estado. Ou seja, ao sustentar e legitimar a presença desses atores como detentores do monopólio da violência, os agentes da paz liberal legitimavam atores declaradamente não liberais para sustentarem seu projeto de statebuilding nos moldes ocidentais (Mac Ginty, 2010).

O que os três presidentes construíram no Afeganistão com suas estratégias extremamente militaristas e precipitadas foi um governo ultracentralizado sem recursos para

entregar os serviços esperados de sua população. A supervalorização das eleições, falta de investimentos na economia e o vácuo de segurança que se formou fora de Kabul foram resultado da má distribuição de recursos em uma administração que não conseguia ver além dos limites de Kabul. A política no Afeganistão se tornou não um jogo de soma zero, no qual há um equilíbrio entre perdas e ganhos das variáveis conflito *versus* recursos, mas um jogo de soma negativa, no qual os líderes de todas as etnias saem perdendo (Nixon, 2011: 12).

O statebuilding perpassa por duas tarefas cruciais necessárias a construção da paz liberal almejada pelos interventores: o reforço da legitimidade daquele Estado e o reforço da efetividade do Estado. No caso afegão, a legitimidade foi instituída através das eleições organizadas pelo governo estadunidense. Por sua vez, a efetividade do Estado, que se conecta com a prioridade da paz liberal concedida a tecnocracia e ao institucionalismo, não ocorreu em nenhum momento (Mac Ginty, 2010: 580). A reconstrução pós-guerra e a tentativa de construção da paz no Afeganistão se reduziram a um processo de construção do Estado, em que a prioridade não era a construção de uma paz autossustentada, ainda que liberal; mas o estabelecimento de um ponto de contato com o Outro, a alteridade.

5. Considerações finais

Concluimos este trabalho fazendo breves considerações relativas às perguntas que pautaram essa investigação e que neste momento nos permitem esboçar algumas conclusões finais. Trazemos novamente as perguntas introdutórias deste trabalho: como interpretar o fracasso do projeto estadunidense de construção do Estado afegão nos moldes liberais? Até que ponto a paz liberal e o peacebuilding corroboram para o fim do conflito nos Estados em que atuam?

O que se observou no Afeganistão foi um alinhamento com o peacebuilding que orientou as operações de paz a partir da década de 1990. O caráter liberal dessas missões ancorado no objetivo de conduzir os Estados em conflito para o espectro liberal democrático tomou a mesma direção nas administrações dos três presidentes norte-americanos, cada um à sua maneira, mas que levaram o Afeganistão ao que Roland Paris chamou de estabelecimento de “quase governos” (Paris, 2002: 645). Embora tenham adotado discursos divergentes em relação à continuação da intervenção, Bush, Obama e Trump contribuíram conjuntamente para o (re)estabelecimento de governos que não conseguem cumprir as funções administrativas basilares. Apesar de demonstrarem repetidamente nos seus discursos um anseio em encerrar a intervenção, preocuparam-se mais em justificar a permanência pela inabilidade governamental (que, nesses discursos, ressignifica o conceito de soberania enquanto um direito e passa a qualificá-lo em termos de capacidade – cuja falta ratifica uma intervenção – do que construir estruturas governamentais sólidas que permitiram um governo auto sustentado a longo prazo no Afeganistão.

Os modos dominantes de assistência, muitas vezes ignoram e até minam o objetivo estratégico de assistência econômica no processo de statebuilding, que é o fortalecimento sustentável da capacidade estatal de mobilização de recursos para conseguir entregar serviços básicos essenciais à sua população. No caso afegão, não houve uma tentativa assertiva e empenhada em impulsionar a atividade econômica lícita⁵³. A instituição central do Estado que coordena a mobilização de recursos, a prestação de serviços e a legitimidade do poder é o orçamento. Neste sentido, o processo de mobilização desses recursos internamente está no centro do processo de formação e legitimidade do Estado, que faltou

⁵³ Grande parte do fluxo econômico do país provém da produção e exportação ilícita de ópio, tornando o Afeganistão responsável por pela produção de mais de 80% da produção global da droga. A produção afegã de copio foi estimada em 2018 em \$1,2-2,2 bilhões, correspondendo a 6-11% do PIB do país e excedendo o valor de suas exportações lícitas de bens e serviços (4,3% do PIB). (Zeiler et. al. 2019).

na abordagem de statebuilding no Afeganistão, contribuindo para esse vácuo de poder e falta de credibilidade nas instituições. Esse método liberal vigente de ajuda falha em construir a legitimidade e a capacidade do governo recipiente. Governos mesmo que eleitos democraticamente, que não possuem autoridade orçamentária ou controle sobre a provisão de segurança não podem ser considerados democracias. As administrações afegãs desde o início da intervenção estadunidense no país não tiveram autonomia ou autoridade no processo de tomada de decisões - fundamental para a construção da legitimidade – e não puderam sequer ganhar experiência na provisão de bens públicos para sua população (Rubin, 2006: 182).

O peacebuilding investido no Afeganistão é um exemplo da padronização e uniformização de uma paz liberal inserida a partir de uma pressuposição ahistórica e acultural da sociedade afegã, ignorando principalmente o aspecto civil daquela sociedade e sua agência no próprio processo de contestação sobre seu papel e a natureza do Estado que a representa. É evidente neste sentido que a desconsideração de uma relação prévia civil-estatal e a tentativa de se estabelecer outra, em conformação com uma racionalidade liberal não apenas dificulta ainda mais uma relação que por vezes já é desgastada, mas não oferece qualquer possibilidade de reação por parte da sociedade afegã em anuência com seus próprios aspectos culturais.

Aliado a isso, observa-se uma tentativa de despolitização da dinâmica do peacebuilding, reforçando seu aspecto neutro e combativo, com um alvo claro (o terrorismo), num processo essencialmente técnico e de construção de uma paz virtual, em que a segurança se posiciona como variável quase exclusiva e superficialmente abordada com a finalidade de asseverar ao mundo ocidental que não há mais ali qualquer ameaça que ultrapasse os limites daquele país. Ou seja, é nesse discurso geopolítico que se constitui o valor do objeto da segurança nos moldes necessários para que se exerça o poder sobre ele – não de modo a buscar os instrumentos e formas de se garantir essa segurança efetivamente, mas com o objetivo de dar àquele objeto o valor necessário para se tornar o alvo da segurança. No caso afegão, nota-se que em todas as administrações norte-americanas não houve muitos esforços de proteger e garantir a segurança de regiões fora do perímetro da capital Kabul ou dos próprios cidadãos que vivenciam todos os dias a insegurança e as atribulações de uma guerra que não escolheram participar.

O que houve no Afeganistão foi uma centralização exacerbada da figura estatal no processo de paz, sem que uma avaliação sobre seu histórico político e o funcionamento da

máquina estatal fosse realizado. O fortalecimento de burocratas historicamente corruptos não apenas criou um distanciamento ainda maior da sociedade civil, dificultando ainda mais seu envolvimento no processo de reconstrução de seu Estado, como contribuiu para que esses administradores se empenhassem em servir aos interesses de investidores estrangeiros, que os colocaram no topo, do que aos interesses de seus cidadãos.

O caso afegão mostra como a burocratização do poder e o estadocentrismo não apenas impediu aquela sociedade de se sustentar de forma autônoma – já que o que se fortaleceu foi a figura do governante e não a governança e as estruturas políticas de poder – mas como fragiliza a máquina estatal e abre espaço para que grupos extremistas retomem facilmente o poder.

Nesse processo, os afegãos enxergam os EUA como parte central do conflito e a opinião pública questiona a transparência e legalidade dessa ajuda externa, a qual acaba nas mãos de uma pequena elite perpetuada no poder que se enriquece às custas da continuidade do conflito, pela percepção de muitos afegãos. Ao mesmo tempo que é uma crise de legitimidade do governo decorrente de um sistema de distribuição de poder e clientelismo que se mostra incapaz de administrar os conflitos sociais, é também uma luta por poder e recursos entre uma pequena elite concorrente (Nixon, 2011: 1).

É portanto fundamental pensar em novas formas de peacebuilding a partir de uma ótica mais emancipatória, autônoma, em que o local seja de fato o pivô dessa mudança, em que os processos históricos, as tradições e afinidades políticas sejam respeitados de modo que os peacebuilders sejam coadjuvantes neste processo de modo a conceder poder ao povo para que se fortaleça as estruturas sociais e políticas a partir de baixo, e crie assim as melhores condições de se construir uma governança sustentável e auto-sustentada.

6. Referências

Abirafeh, L. (2007). “An Opportunity Lost? Engaging Men in Gendered Interventions: Voices from Afghanistan”. *Journal of Peacebuilding & Development*, 3(3), 82–87.

Abu-Lughod, L. (2002). “Do Muslim women really need saving? Anthropological reflections on cultural relativism and its others”. *American anthropologist*, 104(3), 783-790.

Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>. [17 maio 2020].

Ali, F. (2015). “Afghanistan: the rise of ethnic consciousness through history; a comprehensive overview of the origin of the Afghan conflict”. Working paper. *Social Science Open Access Repository (SSOAR)*. Disponível em: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-438323> [28 out. 2019].

Donini, Antonio (2007) “Local Perceptions of Assistance to Afghanistan” *International Peacekeeping*, 14:1, 158-172.

Baptista, P. (2006). “Afeganistão–Uma análise Geopolítica: Reflexões sobre questões da Paz e da Guerra”. *Revista Militar*. 58(4), 313-362.

Barakat, S & Wardell, G. (2002). “Exploited by whom? An alternative perspective on humanitarian assistance to Afghan women”. *Third World Quarterly*, 23:5, 909-930.

Barfield, T. (2012). *The War for Afghanistan: A Very Brief History: From Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton University Press.

Barkawi, T., & Laffey, M. (2006). “The postcolonial moment in security studies”. *Review of International Studies*, 32(2), 329-352.

Barnett, M., Kim, H., O'donnell, M., & Sitea, L. (2007). “Peacebuilding: What is in a name”. *Global governance*, 13, 35.

Barnett, R. (2006). “Peace building and statebuilding in Afghanistan: Constructing sovereignty for whose security?” *Third World Quarterly*, 27:1, 175-185.

BATISTA, P. N. (1994). O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. *LIMA SOBRINHO, Barbosa et alli. Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo, Paz e Terra*

Bellamy, A. J., & Williams, P. D. (2009). "The West and contemporary peace operations". *Journal of Peace Research*, 46(1), 39-57.

Bellamy, A. J., Williams, P. D., & Griffin, S. (2010). *Understanding peacekeeping*. Polity.

Bezhan, Frud. (2020). "Is peace possible? Many key issues missing from U.S. - Taliban deal for Afghanistan". Radio Free Europe. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/many-key-issues-missing-from-u-s--taliban-deal-for-afghanistan/30509592.html>. [27 abril 2020].

Bhabha, H. K. (1998). *O local da cultura*. trad. Myriam Ávila, Eliana Lourenço de Lima Reis & Gláucia Rente Gonçalves. Belo Horizonte: Ed UFMG.

Blanco, R. (2009). Statebuilding: uma perspectiva crítica. *Programa de Doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos*. Cabo dos Trabalhos (3), 1-15.

Boutros-Ghali, B. (1992). "An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping." *International Relations*, 11(3), 201-218.

Bush, G. W. (2006) "President Bush Addresses American Legion National Convention." Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/08/20060831-1.html> [20 out. 2020].

Carlsnaes, W.; Risse, T.; Simmons, B. eds. (2012). *Handbook of International Relations*. SAGE Publications. pp. 1–28.

Chandler, D. (2010). "The uncritical critique of 'liberal peace'". *Review of international studies*, 36(S1), 137-155.

Chandler, D. (2013) "Peacebuilding and the politics of nonlinearity: rethinking 'hidden' agency and 'resistance'", *Peacebuilding*, 1:1, 17-32.

Chandler, D. (2015). "Rethinking the conflict-poverty nexus: From securitising intervention to resilience." *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1).

Chishti, M. (2020). "The Pull to the Liberal Public: Gender, Orientalism, and Peace Building in Afghanistan". *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 45(3), 581-603.

CNN Wire Staff. (2010). CNN poll shows growing pessimism over Afghanistan war. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2010/POLITICS/09/29/afghanistan.poll/index.html>. [27 abril 2020].

Cordesman, A. H. (2016). "The Obama Strategy in Afghanistan: Finding a Way to Win." *Center for Strategic International Studies*.

Cramer, C., & Goodhand, J. (2002). "Try Again, Fail Again, Fail Better? War, the State, and the 'Post-Conflict' Challenge Conflict 'Challenge in Afghanistan.'" *Development and change*, 33(5), 885-909.

- Cryer, R. (2002). "The fine art of friendship: jus in bello in Afghanistan." *Journal of Conflict and Security Law*, 7(1), 37-83.
- Cutler, L. (2017). "President Barack Obama's Counterterrorism Strategy and Legacy: The Case of Afghanistan." *PS: Political Science & Politics*, 50(1), 59-64.
- Dadabaev, T. (2020). "Afghanistan in 2019: Trump's "Walk Away" Strategy and the Future of Post-Election Afghanistan." *Asian Survey*, 60(1), 213-220.
- Danner, F. (2017). "O sentido da biopolítica em Michel Foucault." *Estudos Filosóficos*, (4).
- de Sousa Santos, B., & Paula, M. M. (2014). "Epistemologias do sul." São Paulo: *Cortez Editora*.
- de Toledo Gomes, A. (2014). "Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding." *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 2(4), 46-76.
- Dillon, M., & Lobo-Guerrero, L. (2008). "Biopolitics of security in the 21st century: An introduction." *Review of International Studies*, 34(2), 265-292.
- Dobbins, J., Campbell, J. H., Mann, S., & Miller, L. E. (2019). *Consequences of a Precipitous US Withdrawal from Afghanistan*. RAND.
- Dodge, T. (2013). "Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq." *Review of International Studies*, 39, pp 1189-1212 doi:10.1017/S0260210513000272
- Dorani, S. (2019). *America in Afghanistan: Foreign Policy and Decision Making from Bush to Obama to Trump*. London: IB Tauris.
- Dyvik, S. L. (2014). "Women as 'Practitioners' and 'Targets'. Gender and Counterinsurgency in Afghanistan." *International Feminist Journal of Politics*, 16(3), 410-429.
- EASO (2020). Pakistan Situation of Afghan refugees. Country of Origin Information Report. Disponível em: <https://easo.europa.eu/sites/default/files/publications/easo-coi-report-pakistan-situation-afghan-refugees.pdf> [4 set. 2020].
- Fatima, Q. (2014). "The Rise and Fall of Taliban Regime (1994-2001)" In Afghanistan: The Internal Dynamics. *IOSR Journal Of Humanities And Social Sciences*, 35-46.
- Felbab-Brown, V. (2017). *President Trump's Afghanistan policy: Hopes and pitfalls*. Brookings Institution.
- Fernández Jilberto, A. (1997). Afganistan: De la guerra santa al terrorismo. Disponível em: http://repositorio.uahurtado.cl/static/pages/docs/1997/n463_34.pdf. [23 out. 2019].
- FDD's Long War Journal. (2020). Mapping Taliban Control in Afghanistan. Disponível em: <https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan> [21 set. 2020].

- Foucault, M., Davidson, A. I., & Burchell, G. (2008). *The birth of biopolitics: lectures at the Collège de France, 1978-1979*. Springer.
- Fukuyama, F. (2006). After neoconservatism. *New York Times Magazine*, 19, 62-67.
- Galtung, J. (1969). "Violence, peace, and peace research." *Journal of peace research*, 6(3), 167-191.
- George, S. (2020). 'Thrown under the bus': Some Afghans view U.S.-Taliban peace deal with mix of disbelief and anger. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/afghanistan-us-taliban-peace-deal-anger/2020/03/07/25be7fde-5e46-11ea-ac50-18701e14e06d_story.html. [27 abril 2020].
- Goldstone, J. A., Bates, R. H., Epstein, D. L., Gurr, T. R., Lustik, M. B., Marshall, M. G., ... & Woodward, M. (2010). A global model for forecasting political instability. *American Journal of Political Science*, 54(1), 190-208.
- Goodhand, J. (2002) "Aiding violence or building peace? The role of international aid in Afghanistan." *Third World Quarterly*, 23:5, 837-859, DOI: 10.1080/0143659022000028620
- Goodhand, J., & Sedra, M. (2010). "Who owns the peace? Aid, reconstruction, and peacebuilding in Afghanistan." *Disasters*, 34, S78-S102.
- Goodhand, J., & Sedra, M. (2013). *Rethinking liberal peacebuilding, statebuilding and transition in Afghanistan: an introduction*. *Central Asian Survey*, 32(3), 239–254.
- Guerra, W. (2015). A questão dos Estados Tampões no mundo contemporâneo. CEIRI News. Disponível em: <https://ceiri.news/a-questao-dos-estados-tampoes-no-mundo-contemporaneo/> [19 mar. 2020]
- Halliday, F. & Tanin, Z. (1998). "The communist regime in Afghanistan 1978–1992: Institutions and conflicts." *Europe-Asia Studies*, 50:8, 1357-1380.
- Hartman, A. (2002). "The red template': Us policy in Soviet-occupied Afghanistan." *Third World Quarterly*, 23(3), 467-489.
- Hassan, O. (2008). "Bush's Freedom Agenda: Ideology and the Democratization of the Middle East." *Democracy and Security*, 4(3), 268–289.
- Hassan, O., & Hammond, A. (2011). "The rise and fall of American's freedom agenda in Afghanistan: Counter-terrorism, nationbuilding and democracy." *The international journal of human rights*, 15(4), 532-551.
- Heathershaw, J & Lambach, D. (2008). "Introduction: Post-Conflict Spaces and Approaches to Statebuilding." *Journal of Intervention and Statebuilding*. 2:3, 269-289, DOI: 10.1080/17502970802436296
- Henriksen, T. H. (2001). *Foreign Policy for America in the Twenty-first Century: Alternative Perspectives*. Hoover Press.

Hunt, T. C. (2016). "All necessary means to what ends? the unintended consequences of the 'robust turn' in UN peace operations." *International Peacekeeping*, 24(1), 108-131.

Human Security Centre (2005) *Human Security Report 2005*. Oxford: Oxford University Press.

Indurthy, R. (2011). "The Obama administration's strategy in Afghanistan." *International journal on World peace*, 7-52.

Jabri, V. (2013). "Peacebuilding, the local and the international: a colonial or a postcolonial rationality?". *Peacebuilding*, 1(1), 3-16.

Johnson, T. H., & Mason, M. C. (2007). "Understanding the Taliban and insurgency in Afghanistan." *Orbis*, 51(1), 71-89.

Johnson, T., e Vriens, L. (2014). "Islam: governing under Sharia." *Council on Foreign Relations*, 25.

Kahler, M. (2009). "Statebuilding after Afghanistan and Iraq." *In the Dilemmas of Statebuilding* (pp. 301-317). Routledge.

Kaldor, M. (2005). "Old wars, cold wars, new wars, and the war on terror." *International Politics*, 42(4), 491-498.

Kara, V. (2017). *The Durant Line: A British Legacy Plaguing Afghan-Pakistani Relations*. Middle East Institute. Disponível em: <https://www.mei.edu/publications/durand-line-british-legacy-plaguing-afghan-pakistani-relations> [03 jun 2020].

Keane, C., & Diesen, G. (2015). "Divided we stand: the US foreign policy bureaucracy and nationbuilding in Afghanistan." *International Peacekeeping*, 22(3), 205-229.

Kenkel, K. M. (2013). "Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(1), 122-143.

Krause, K., & Jütersonke, O. (2005). "Peace, security and development in post-conflict environments." *Security dialogue*, 36(4), 447-462.

Lang Jr, A. F. (Ed.). (2003). *Just intervention*. Georgetown University Press.

Lawrence, Q. (2011). *In Afghanistan, Assessing A Rebel Leader's Legacy*. NPR. Disponível em: <https://www.npr.org/2011/09/09/140333732/in-afghanistan-assessing-a-rebel-leaders-legacy?t=1584553939045>. [18 fev. 2020].

Lederach, J. P. (1997). "Sustainable reconciliation in divided societies." *Washington, DC: USIP*.

Litwak, Robert. (2011). "Rogue States" and the United States: A Historical Perspective. Wilson Center. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/event/rogue-states-and-the-united-states-historical-perspective> [4 set. 2020].

Lynch, T. J. (2020). *In the Shadow of the Cold War: American Foreign Policy from George Bush Sr. to Donald Trump*. Cambridge University Press.

Mac Ginty, R. (2008). "Indigenous peace-making versus the liberal peace." *Cooperation and conflict*, 43(2), 139-163.

Mac Ginty, R. (2010). "Warlords and the liberal peace: statebuilding in Afghanistan." *Conflict, Security & Development*, 10(4), 577-598.

Mac Ginty, R. (2015). "Where is the local? Critical localism and peacebuilding." *Third World Quarterly*, 36(5), 840-856.

Mac Ginty, R., & Richmond, O. P. (2013). "The local turn in peace building: A critical agenda for peace." *Third world quarterly*, 34(5), 763-783.

Maley, W. (2013). *Statebuilding in Afghanistan: challenges and pathologies*. *Central Asian Survey*, 32(3), 255-270.

Matyók, T., Senehi, J., & Byrne, S. (2011). *Critical issues in peace and conflict studies: Theory, practice, and pedagogy*. Lexington Books.

Mazhar, M. S., Khan, S. O., & Goraya, N. S. (2012). "Ethnic Factor in Afghanistan." *Journal of Political Studies*, 19(2).

McInnes, C. (2003). "A different kind of war? September 11 and the United States' Afghan War." *Review of International Studies*, 29(2), 165-184.

McLeod, J. (2013). *Beginning postcolonialism*. Manchester University Press.

Mendes, J. M., Fonseca Silva, L. C., & Souza, T. S. (2017). "Intervenção da OTAN no Kosovo." *Fronteira: Revista De iniciação científica Em Relações Internacionais*, 16(32), 191-203.

Mirza, M. N., & Malik, Y. (2019). "President Trump's Strategy in Afghanistan: The Way Forward to Normalcy." *South Asian Studies (1026-678X)*, 34(2).

Mohanty, S. P., & Mohanty, S. (1997). *Literary theory and the claims of history: Postmodernism, objectivity, multicultural politics*. Cornell University Press.

Morrison-Métois, S. (2017). "Responding to Refugee Crises: Lessons from evaluations in Afghanistan as a country of origin." *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 40, OECD Publishing.

Neale, J. (2018). Remembering the Saur Revolution. Jacobin. A. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2018/05/afghanistan-saur-revolution-communists-soviet-intervention>. [17 mar. 2020].

Newman, E. (2009). "Liberal peacebuilding debates." *New perspectives on liberal peacebuilding*, 26-53.

Nixon, H. (2011). *Achieving durable peace: Afghan perspectives on a peace process*. PRIO.

Obama, B. (2012). Remarks by President Obama in Address to the Nation from Afghanistan. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/01/remarks-president-obama-address-nation-afghanistan> [27 abril 2020].

ONU (2000). Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Disponível em: <https://undocs.org/A/55/305> [08 nov. 2019].

ONU. Terminologia. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/terminology> [01 jun 2020].

Paris, R. (2002). “International peacebuilding and the ‘mission civilisatrice’.” *Review of international studies*, 28(4), 637-656.

Paris, R. (2004). *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge University Press.

Paris, R. (2010). “Saving liberal peacebuilding.” *Review of international studies*, 36(2), 337-365.

Philips, M. (2011). Osama Bin Laden Dead. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead> [27 abril 2020].

Pilster, U. (2020). “Afghanistan: Peace through Power-Sharing?” *The Washington Quarterly*, 43(1), 121-141.

Posen, B. R. (2018). “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump's Surprising Grand Strategy.” *Foreign Affairs*, 97, 20.

Powaski, R. E.; Powaski, R. E; Pusca. *Ideals, Interests, and US Foreign Policy from George HW Bush to Donald Trump*. Palgrave Macmillan, 2019.

Rashid, A. (1999). “The Taliban: exporting extremism.” *Foreign Affairs*, 78(6), 22-35.

Richmond, O. P. (2004) “UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus” *International peacekeeping*, 11(1), 83-101.

Richmond, O. P. (2014). *Failed Statebuilding: intervention and the dynamics of peace formation*. Yale University Press.

Richmond, O.P, Pogodda, S., & Ramovic, J. (Eds.). (2016). *The Palgrave handbook of disciplinary and regional approaches to peace*. Springer.

Richmond, O.P. (2003). *Peace in International Relations*. London: Routledge.

Richmond, O. P. (2009). *Liberal peace transitions: between statebuilding and peacebuilding*. Edinburgh University Press.

- Richmond, O.P. (2009) “The Romanticisation of the Local: Welfare, Culture and Peacebuilding” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 44:1, 149-169.
- Roberts, D. (2011). “Beyond the metropolis? Popular peace and post-conflict peacebuilding.” *Review of International Studies*, 37(5), 2535-2556.
- Rostami-Povey, E., & Poya, M. (2007). *Afghan women: Identity and invasion*. Zed Books.
- Rubin, B. R. (2002). *The fragmentation of Afghanistan: State formation and collapse in the international system*. Yale University Press.
- Rubin, B. R. (2006). “Peace Building and Statebuilding in Afghanistan: constructing sovereignty for whose security?” *Third World Quarterly*, 27(1), 175-185.
- Runion, M. L. (2017). *The history of Afghanistan*. ABC-CLIO.
- Said, E.(1990) *Orientalismo*. São Paulo: Companhia das Letras. Reflexões sobre o exílio e outros ensaios.
- Santos, M. H. D. C., e Teixeira, U. T. (2013). “The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan.” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56(2), 131-156.
- Schmeidl, F. & Koser, S. (2015). “Displacement in the Muslim World: A Focus on Afghanistan and Iraq. Human Development Task Force: 2009 U. S. - Islamic World Forum.” The Saban Center for Middle East Policy at Brookings
- Schmidl, E. A. (1999). “The evolution of peace operations from the nineteenth century.” *Small Wars & Insurgencies*, 10(2), 4-20.
- Schmidt, F. (2009). Intervenção da Otan no Kosovo fez repensar o direito internacional, dizem especialistas. *DW*. Disponível em: <https://p.dw.com/p/HIXg>. [17 out. 2020].
- Sharan, T. (2009). “The Dynamics of Elite Networks and Patron-Client Relations in Post-Bonn Statebuilding Afghanistan.” *Dalam Jurnal Departmen of Politics, University of Exceter, uk*, 5(3), 54-67.
- Spivak, G. C. (1987). *In other worlds: essays in cultural politics*. London: Routledge.
- Spivak, G. C. (2010). *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- Suhrke A.; Harpviken, K. B. & Strand, A. (2002) “After Bonn: Conflictual peace building” *Third World Quarterly*, 23:5, 875-891.
- Szczepanski, K. (2019). Who Are the Pashtun People of Afghanistan and Pakistan?. ThoughtCo. Disponível em: <https://www.thoughtco.com/who-are-the-pashtun-195409> [21 set. 2020].

ThoughtCo. Disponível em: <https://www.thoughtco.com/who-are-the-pashtun-195409>. [18 mar. 2020].

Szczepanski, K. (2020). The Mujahideen of Afghanistan. ThoughtCo. Disponível em: <https://www.thoughtco.com/the-mujahideen-of-afghanistan-195373> [18 mar. 2020].

Teitler, A. (2018). “Obama and Afghanistan: a constructivist approach to shifting policy narrative and practices.” *Cambridge Review of International Affairs*, 31(2), 203-222.

The Guardian. (2001) “Text of George Bush’s speech”. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>. [27 abril de 2020].

Thruelsen, P. D. (2010) “The Taliban in southern Afghanistan: A localised insurgency with a local objective” *Small Wars & Insurgencies*, 21(2), 259-276.

Thudium, G. P. S., de Quadros Rocha, D., dos Santos, G. F., Corrêa, L. N., Serpa, R. P., & dos Santos Cassel, R. (2017). “Os Estudos de Segurança Internacional em Perspectiva Histórica: evolução teórica, regionalismo e a expansão da agenda securitária.” In *XIV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional*.

Trump, D. (2017). Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>. [27 abril 2020].

Tschirgi, N. (2004). “Post-conflict peacebuilding revisited: achievements, limitations, challenges” (p. ii). New York: *International Peace Academy*.

UNAMA. (2018). Afghanistan - Protection of civilians in armed conflict annual report. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/civilian-deaths-afghan-conflict-2018-highest-recorded-level-%E2%80%93-un-report> [27 abril 2020].

UNHCR. Global Focus. Disponível em: http://reporting.unhcr.org/node/4505#_ga=2.68702993.1475619336.1569593145-1207906884.1569593145. [27 set. 2019].

United Nations General Assembly. (2012, September 10). Parágrafo 143 sobre segurança humana do 2005 World Summit Outcome. (A/RES/66/290). Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/290. Último acesso em 17 set. 2019.

_____. Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005. 60/1. 2005 World Summit Outcome. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf [20 out. 2020].

Vandeginste, S. (2009) “Power-sharing, conflict and transition in Burundi: twenty years of trial and error” *Africa Spectrum*, 44(3), 63-86.

Zaum, D. (2013). “International relations theory and peacebuilding.” Em: MacGinty, R. (ed.) *Routledge Handbook of Peacebuilding*. Routledge, Abingdon, pp. 105-116.

Zeiler, I., Sallusti, F., Kamprad, A., & Bisogno, E. (2019). “Measuring illegal economic activities and illicit financial flows: challenges and possible solutions.” *Indicator*, 16, 1.