



## 1.15 • Conjuntura internacional

### Afeganistão 2014: e depois do adeus das Forças Internacionais?

Carlos Branco

COM A APROXIMAÇÃO DE 2014 e a anunciada retirada das forças internacionais do território afegão, a atenção dos analistas tem-se centrado na construção de cenários sobre o futuro do país após aquela data. E as opiniões dividem-se. Duas teses confrontam-se e debatem argumentos.

De um lado, temos os optimistas que consideram ser possível às forças de segurança afegãs – militares e polícias – garantirem a sobrevivência do actual regime e resistirem às investidas da subversão. Do outro, deparamo-nos com os pessimistas que anunciam o seu fim após a saída das forças internacionais.

Na realidade, não se trata exactamente de uma saída, porque permanecerão forças no terreno, mas com efectivos e missões diferentes das actuais. A futura força da NATO terá atribuída uma missão de assistência e treino das Forças Afegãs, mas sem efectuar missões de combate. Exclui-se a autodefesa. No entanto, registre-se que as forças armadas americanas continuarão no terreno com um contingente apreciável.

Entre os pessimistas podemos encontrar diferentes níveis de pessimismo. Um relatório recente do *International Crisis Group* afirma que o Afeganistão se encontra muito longe de reunir condições para assumir a responsabilidade da sua segurança quando as forças americanas e da NATO se retirarem em 2014, mas não prognostica cenários. Mas outros, como Gilles Dorronsoro, o reputado especialista em assuntos do Afeganistão, referiu num relatório da *Carnegie Foundation*, vão mais longe e pressagiam o regresso dos talibãs ao poder caso o governo pró-ocidental em Cabul seja incapaz de lhes resistir económica e militarmente. Segundo ele, isso poderá levar ainda alguns anos e será precedido por uma guerra civil. Por outras palavras, um *dejá vu*.

#### Uma esgrima de argumentos

Os defensores da tese optimista apresentam três argumentos principais a seu favor: os talibãs não têm sido capazes de pôr em causa a transição, a qual tem decorrido nos moldes previstos, o que representa um sucesso. Argumentam ainda que a esmagadora maioria dos incidentes têm lugar apenas numa reduzida porção do território, onde predominam os Pashuns, o grupo étnico em que assenta o poder dos Talibãs. Segundo, a considerável melhoria da capacidade operacional das forças de segurança afegãs verificada nos últimos três anos são uma garantia da sustentabilidade do regime. Estava previsto que os efectivos chegassem aos 352.000 no final de 2012. A capacidade para conduzir operações ofensivas duplicou no último ano. Participam em cerca de 90% das operações levadas a cabo e lideram próximo de metade.

Salientam enfim os defensores da tese optimista, o apoio e sustentação que a comunidade internacional vai continuar a prestar ao regime. Existe um compromisso internacional com a reconstrução do país: os EUA assinaram recentemente um acordo de parceria de longo prazo com o Governo afegão onde são definidos os termos da cooperação entre ambos; a NATO reiterou em Chicago o compromisso de continuar a apoiar o Governo afegão; e, em Julho de 2012, em Tóquio, os doadores internacionais comprometeram-se em ajudar o país com cerca de 16 mil milhões de dólares até 2015.

“ [Após] mais de uma década de confrontação, com os insurrectos a evidenciarem uma resiliência notável e longe de sossobrar, faz sentido pensar em cenários de compromisso e, sobretudo, nos termos desse compromisso. ”

Por seu lado, os pessimistas contra-argumentam afirmando que a reduzida conflitualidade verificada nalgumas regiões do país não significa necessariamente que a situação esteja pacificada ou sob controlo. Em muitos casos, isso é explicado pela existência de acordos tácitos de não agressão entre as forças afegãs e os insurrectos. Argumentam ainda que o aumento dos efectivos das forças de segurança não é um indicador de qualidade nem de eficácia. As baixas nas forças armadas e polícias afegãs causadas pelos talibãs são tremendamente superiores às verificadas nas tropas da coligação. Os progressos registados nas forças de segurança são insuficientes para a dimensão dos desafios com que vão ter de se defrontar. Os pessimistas questionam ainda a importância do apoio internacional. Quanto tempo vai durar e que impacto vai produzir?

#### Sobre os efeitos da ajuda externa

A ajuda que o país irá beneficiar assumirá um papel crucial na estabilidade do regime. Najibullah caiu em 1992, cerca de três anos após a saída das forças soviéticas, mas só após ter cessado a ajuda económica, financeira e militar soviética; o que se veio a revelar determinante na derrocada do regime, apesar das vitórias obtidas pelo Exército afegão, já após a retirada das forças soviéticas. O anúncio de Boris Yeltsin, em Setembro de 1991, que iria deixar de apoiar logisticamente o regime, colocou um ponto final no assunto.

Com esta decisão, a viabilidade do Governo de Najibullah ficou profundamente abalada. O regime em nome do qual tantas vidas foram sacrificadas era agora abandonado à sua sorte. No seguimento dessa dramática mudança de política, Yeltsin convidou Burhanuddin Rabbani, na altura chefe de um dos grupos de *mujabideen* e mais tarde Presidente do país, a deslocar-se a Moscovo em Novembro de 1991.

Numa declaração após o encontro, Boris Pankin, o então ministro soviético dos Negócios Estrangeiros, “confirmou a necessidade de uma completa transferência de poder para um governo islâmico provisório”. Tal mudança de política produziu danos irreversíveis no moral das forças de Najibullah, levando muitos dos seus comandantes militares e aliados políticos a mudar de campo e a juntarem-se aos *mujabideen*. O exército de Najibullah não chegou a ser derrotado. Dissolveu-se, pura e simplesmente.<sup>1</sup> Tratou-se de uma das grandes ironias da história.

Os subscritores da tese pessimista são tentados a comparar a retirada soviética com a das forças da ISAF, prognosticando aos detentores do actual Governo instalado em Cabul um futuro semelhante ao de Najibullah. Os defensores da tese optimista contra-argumentam afirmando que existe hoje um factor novo que faz toda a diferença. Najibullah estava isolado internacionalmente. Ninguém o apoiava. A situação actual é diametralmente oposta. Existe um compromisso sustentável e de longo prazo da comunidade internacional para com o país, o qual permite estabelecer uma relação de confiança e de lealdade com e entre os actores locais.

#### *It's the Hurling Stalemate, Stupid!*

Um exercício prospectivo terá necessariamente que incluir uma análise da evolução da correlação de forças entre os diversos interlocutores. São escassos os casos em que uma contra-subversão tenha sido ganha no campo das armas. A dois anos de se completar o processo de transição, os actores internacionais comportam-se como se a contenda esteja ganha e essa vitória seja um dado adquirido. Assim se compreende que os esforços de reconciliação nacional passem por integrar os insurrectos no *main stream* político vigente e nas actuais instituições. A acontecer, a consumir-se, tal significaria que os insurrectos tinham claudicado.

Os esforços de reconciliação em curso rejeitam liminarmente qualquer discussão sobre o quadro constitucional vigente ou sobre mecanismos de partilha de poder. Contudo, ninguém ganhou ainda a guerra. Nenhum dos contendores prevaleceu política ou militarmente sobre o outro. Ao cabo de mais de uma década de confrontação,

com os insurrectos a evidenciarem uma resiliência notável e longe de sossobrem, faz sentido pensar em cenários de compromisso e, sobretudo, nos termos desse compromisso.

Tanto Najibullah como Karzai perceberam esta dimensão nevrálgica da questão. Nos anos que precederam a retirada soviética, Najibullah promoveu um ambicioso processo de reconciliação com seus opositores. Para além de rever a Constituição, substituindo o conteúdo marxista pelo islâmico, Najibullah propôs modalidades de partilha de poder. As suas propostas não surtiram efeito porque foram boicotadas por vários actores regionais e internacionais. Os rebeldes deixaram de ter incentivos para negociar porque perceberam que podiam atingir os seus objectivos sem a necessidade de fazerem cedências. A falta de interesse da oposição, do Paquistão e dos Estados Unidos nas suas propostas reconciliatórias era motivada pela convicção de que Najibullah iria sossobrar após a retirada dos contingentes soviéticos.<sup>2</sup>

As razões que levaram Karzai a empenhar-se numa solução negociada são muito semelhantes às de Najibullah: um conflito prolongado, um inimigo resiliente e a retirada anunciada dos seus patrocinadores. Mas, uma vez mais, à semelhança do que aconteceu no passado, os insurrectos de hoje deixaram de ter incentivos para negociar uma solução política quando a Administração americana anunciou em 2009 que iria desinvestir na campanha militar, em 2014. Percebem que podem obter o que pretendem sem terem de negociar. À medida que nos aproximamos de 2014 e as hipóteses de uma solução política para o conflito se vão reduzindo, as posições dos sectores mais radicais – os que privilegiam a solução militar – vão prevalecendo sobre as dos sectores mais moderados.

Mais de uma década de conflito sem resultados decisivos no campo militar parece não ter sido suficiente para alterar o predomínio da lógica da soma nula. Do ponto de vista da Resolução de Conflitos a situação é manifestamente invulgar. Uma das tarefas mais difíceis para os agentes empenhados na resolução de um conflito é a de identificar, no decurso de um confronto, o momento em que aumenta significativamente a probabilidade de uma solução negociada ter sucesso.

Os *hurting stalemates* (impasses dolorosos) são, por definição, um dos momentos em que a situação se encontra madura para negociar e/ou mediar.<sup>3</sup> Consequentemente, o passo lógico a seguir à constatação de um *hurting stalemate* é a negociação ou a mediação. Ora, não é isso que verificamos no Afeganistão. À luz do *hurting stalemate* em que as partes se encontram actualmente não se vislumbra a possibilidade de se evoluir para um processo negocial.

O *hurting stalemate* para realmente o ser tem, antes de mais, de ser percebido como tal pelas partes. Não parece ser o caso em apreço. Tal como as forças da ISAF, também as forças soviéticas – que podiam ter permanecido no Afeganistão por muitos mais anos – não foram derrotadas



**Forças de Comando na região e plantação de ópio.** Fonte: Força Internacional de Assistência para Segurança, 2009 e UNODC.

no campo de batalha. Contrariamente ao que passou a ser uma ideia muito em voga, as forças soviéticas não debandaram. Retiraram ordeiramente de acordo com um plano previamente estabelecido, como irá acontecer com as forças internacionais actualmente no terreno. Só que o anúncio da retirada em 2009 ajudou a confundir *hurting stalemate* com uma vitória que não se verificou até aos dias de hoje. Não só não se aceitou a situação de *hurting stalemate* como se criou a percepção de que seria possível alterar significativamente a actual correlação de forças e, assim, transformar uma lógica de soma negativa – *hurting stalemate* – em soma nula.

### O que irá prevalecer?

A concretização da tese optimista, ou seja, a manutenção do actual regime, está fortemente condicionada à consistência do apoio internacional ao Governo afegão. É uma condição essencial do sucesso, como se pode verificar pelo que sucedeu a Najibullah em 1992, quando os soviéticos o deixaram de apoiar. No curto prazo, dois factores jogam um papel determinante. Primeiro, o modo como decorrerem as eleições no dia 5 de Abril de 2014. Eleições marcadas pela fraude e pela corrupção provocarão uma profunda instabilidade política e proporcionarão uma boa desculpa para os doadores retardarem ou mesmo cancelarem as suas contribuições. Segundo, o impacto que a retirada das forças internacionais produzir na economia local, já que 60% do PIB se encontram de uma ou de outra forma estreitamente relacionados com a presença das forças internacionais. No médio e longo prazo, a ausência de um pac-

to político poderá ter consequências profundamente nefastas, por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, porque prevalecerá a tentativa de se obter uma solução militar para o conflito, faltando saber até que ponto as forças de segurança afegãs serão capazes de se manterem coesas e de se afirmarem no campo de batalha de uma forma autónoma, resistindo, por exemplo, às divisões étnicas do país. Em segundo lugar, porque mesmo sendo capazes de se manterem coesas, a ausência de progresso na frente militar pode levar à fadiga dos doadores.

A não se concretizarem as duas premissas apontadas – continuação de apoio internacional consistente e sustentado e negociação de um acordo político que salvguarde, em simultâneo, a rotura dos insurrectos com a Internacional islâmica – a tese pessimista afigura-se como a mais verosímil, com a possibilidade de se repetirem acontecimentos passados, como seja o regresso dos talibãs ao poder, no seguimento de uma guerra-civil violenta acompanhada de um tremendo banho de sangue. ■

### Notas

<sup>1</sup> NAJIBULLAH, Heela — *Afghan Attempts at Peace and Reconciliation 1986 and 2010: A Comparison*. Edited by Supriya Roychoudhury, Delhi Policy Group, 2011.

<sup>2</sup> A Constituição foi revista na Loya Jirga de 1990 de modo a dar-lhe uma identidade Islâmica.

<sup>3</sup> O impasse doloroso refere-se ao ponto em que as partes envolvidas num conflito reconhecem que a continuação da confrontação lhes trará mais prejuízos que benefícios. Uma vez que todas as partes concordem que chegaram a este estágio estarão, muito provavelmente, mais dispostas a negociar, uma vez que a continuação da confrontação não lhes será benéfica.