



Impactos mútuos: a NATO e a missão no Afeganistão

∞ ANDRÉ BARRINHA

DOUTORADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
E INVESTIGADOR ASSOCIADO DO IEEL.

Em Outubro de 2004, 50% dos afegãos considerava que a principal prioridade do Governo devia ser o desarmamento dos senhores da guerra. Isto só comprova a ideia de que a segurança é o principal factor a ter em conta no curto e no médio-prazo quando falamos em processo de reconstrução pós-conflito.

Introdução

Criada como uma organização de defesa colectiva para o contexto da Guerra Fria, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) necessitou de redefinir a lógica da sua existência com o fim do Bloco de Leste. As missões de paz revelaram-se a solução no curto-prazo, tendo as intervenções na Bósnia e no Kosovo servido para consolidar esse novo papel da NATO. Mais, como Henning Riecke salienta,¹ foram estas missões que garantiram, após a Guerra Fria, a continuidade da organização.

Em consequência destas intervenções, a gestão do pós-conflito passou também a ser uma função assumida pela NATO. Novamente os Balcãs serviram de cenário para a primeira experiência da NATO neste campo. Após o 11 de Setembro, a missão da NATO no Afeganistão veio acrescentar uma nova experiência de *peacebuilding*,² desta feita num território distante do espaço europeu, levando-a a assumir-se, definitivamente, como um actor de alcance global, o que, segundo o Secretário-Geral da NATO, corresponde, não a uma mudança geográfica, mas sim a uma mudança funcional – a segurança do Espaço Atlântico deixa de estar garantida somente pela integridade territorial desse mesmo espaço.³

Pretendo neste ensaio analisar o que de novo trouxe o Afeganistão para o acumular de experiência da NATO em termos de pós-conflito e a eficácia no terreno dessa mesma experiência. Para tal, começarei por abordar a importância da segurança no pós-conflito. Em seguida, analisarei, de forma breve, o papel e o sucesso das missões da NATO em contextos de pós-conflito. No caso do Afeganistão focarei, primeiramente, o evoluir da missão, com destaque para o seu carácter ligeiro, para, posteriormente, a analisar no quadro das ameaças à segurança existentes no país. Terminarei com algumas notas conclusivas sobre o contributo da missão da NATO para o Afeganistão e vice-versa.

A segurança no pós-conflito

A reconstrução de qualquer sociedade pós-conflito obedece, segundo Oliver Ramsbotham,⁴ a quatro dimensões: uma dimensão militar-segurança; uma dimensão político-constitucional; uma dimensão económico-social; e uma dimensão psico-social. Segundo o autor, estas dimensões são interdependentes: sem poder político, não há crescimento; sem abordagens reconciliatórias/punitivas o conflito permanece por resolver no seio da sociedade. Contudo, como salienta Scott Feil,⁵ a segurança, tanto colectiva como individual, é a base na qual assenta o progresso nas outras áreas.

Isto é, apesar de não se poder falar de uma hierarquia de importância entre cada uma das dimensões, a de segurança merece um relevo especial por

ser aquela que impede que os motivos imediatos da desestabilização da sociedade sejam reatados, além de ser a que dá a estabilidade necessária à execução dos projectos de reconstrução.

Voltando a Oliver Ramsbotham,⁶ este considera a existência de três tempos diferentes em cada uma das dimensões de reconstrução. No que à segurança diz respeito, esta divide-se em: desarmamento/desmobilização das facções, separação entre Forças Armadas e Polícia (curto-prazo); consolidação das novas Forças Armadas sob controlo civil, juntamente com passos no sentido da criação de uma polícia nacional não politizada (médio-prazo); e política desmilitarizada, a par de transformações da cultura de violência (longo-prazo).

Se como vimos a segurança é o factor *sine qua non* de um processo de reconstrução, dentro desta, o curto-prazo é a etapa determinante para o sucesso das outras. É nesta que se estabelecem as estruturas e se lançam os pilares para a reforma do sector de segurança, pois como diz Mark Sedra «a reforma do sector de segurança não pode ser implementada num vácuo de segurança. É um processo de longo-prazo que requer um nível mínimo de segurança e estabilidade para funcionar».⁷

Só a manutenção da ordem, em conjunto com o desencadear dos processos de Desarmamento, Desmobilização e Reconstrução (DDR), por sua vez intimamente ligados à criação de forças militares e de segurança, no curto-prazo, pode permitir a criação de um pilar militar e de segurança forte o suficiente para dar espaço ao desenvolvimento dos restantes três pilares.

Torna-se imprescindível que esse vácuo a que Mark Sedra alude seja temporariamente ocupado por forças internacionais. É no preenchimento desse espaço que a NATO costuma assumir responsabilidades quando é chamada a intervir em missões de consolidação da paz. Foi assim na Bósnia e no Kosovo, é agora assim no Afeganistão.

A NATO no pós-conflito

Consolidar a paz nos Balcãs

Como já foi dito, a primeira missão de pós-conflito da NATO desenrolou-se nos Balcãs, com o fim do conflito na Bósnia que a própria organização ajudou militarmente a acabar, bombardeando as posições sérvias. Por ter estado envolvida no conflito, o pós-conflito foi entendido como uma continuação do envolvimento do processo em curso. Para mais, a ausência de ameaças que pusessem em causa a Aliança Atlântica fez com que os Balcãs, dada a sua presença no espaço europeu, se tornassem na sua grande prioridade estratégica. Os 60 mil homens que fizeram parte da *Implementation Force* (IFOR), a primeira missão da organização no terreno, não só corresponderam a um

enorme empenhamento de forças, como fizeram doutrina nesse tipo de operações.⁸ Esta força visava a implementação da componente militar do Acordo de Dayton, isto é, garantir o não-retorno ao conflito. Contudo, não se limitava a isso. Na verdade era uma missão bastante abrangente no período que se seguiu imediatamente ao conflito. Os engenheiros militares ajudaram à reconstrução de infra-estruturas básicas, deu-se início ao processo DDR com um bem-sucedido acantonamento das armas pesadas, e a NATO assistiu as organizações civis no cumprimento das suas missões de reconstrução, incluindo o apoio à Organização para a Segurança e Cooperação na Europa na realização das primeiras eleições livres da Bósnia-Herzegovina.

No final de 1996, a IFOR deu lugar à *Stabilisation Force* (SFOR), o que marcou a entrada numa outra fase do pós-conflito bósnio. A partir daqui a NATO concentrou-se, sobretudo, nas questões de segurança, por exemplo, ao nível da reestruturação das Forças Armadas bósnias, e da recolha de armas ligeiras e desminagem do território.

No Kosovo o comprometimento foi ainda maior, pois foi a NATO enquanto organização que exponenciou a dinâmica do conflito, bombardeando intensivamente a Sérvia, até Slobodan Milosevic, então Presidente, terminar a política de limpeza étnica na região. Neste contexto, a missão de pós-conflito foi para além do clássico – visava proteger os kosovares de um eventual regresso às hostilidades por parte de Belgrado. Ao contrário daquilo que sucedeu na Bósnia, onde a NATO tinha como função gerir as tensões entre os diferentes grupos étnicos, no Kosovo era bastante mais parcial, separando as duas partes, mas focando-se somente numa. Apesar do grande número de homens destacados para a Bósnia, ao nível do número de habitantes por militar, o rácio no Kosovo conseguiu ser superior ao bósnio: enquanto no pico da missão da NATO na Bósnia por cada militar havia 50 habitantes, no Kosovo, a um militar correspondiam 66 habitantes, no ponto mais alto da missão da *Kosovo Force* (KFOR).⁹

Em suma, as crises na Bósnia e no Kosovo, apesar de terem marcado a inclusão do pós-conflito nas funções da NATO, não a distanciaram do seu território. Actuou fora mas na proximidade, nas franjas dos Estados-membros. Isto é, os Balcãs não transformaram a NATO num actor global, apesar de a terem transformado num actor de *peacebuilding*.

A NATO no Afeganistão

Apesar de ser uma organização cuja existência sempre se baseou no religioso cumprimento do Artigo 5 do Tratado do Atlântico, até ao dia 11 de Setembro de 2001 a NATO nunca o tinha invocado. Com os atentados às Torres Gémeas e ao Pentágono, o Conselho do Atlântico vai considerar que se trata de uma

agressão externa a um dos seus membros, disponibilizando toda a assistência que os Estados Unidos da América (EUA) necessitassem (o que na prática não passou do envio de uns aviões de reconhecimento AWACS). Apesar dessa decisão histórica, a verdade é que a NATO esteve praticamente arredada da intervenção no Afeganistão,¹⁰ entretanto posta em marcha pelos EUA com base no direito à legítima defesa.

Após a erradicação do regime Taliban, os EUA viram-se envolvidos numa necessária missão de reconstrução pós-conflito, para a qual não estavam preparados. No entanto, o apoio internacional à intervenção no Afeganistão permitiu a existência de uma certa base de sustento a esse mesmo processo, tendo-se multilateralizado o pós-conflito afegão.

O objectivo era, contudo, levar a cabo uma missão bastante leve, devolvendo, assim que possível, a condução dos destinos do país aos afegãos – refiro-me ao modelo *light footprint*. Delineado por Lakhdar Brahimi que no seu relatório critica o destacamento de forças reduzidas, este modelo defende o extremo da devolução do poder aos nacionais. Segundo Lakhdar Brahimi, a missão da ONU no Afeganistão será «uma missão integrada que irá operar com uma *light footprint*, mantendo a presença das Nações Unidas ao mínimo necessário, à medida que aos nossos colegas afegãos lhes é devolvido tanto poder quanto possível».¹¹ Esta devolução deve ser praticamente imediata e é daí que deve ser conduzido o processo de reconstrução pós-conflito. À comunidade internacional cabe somente garantir os serviços mínimos a actuação em áreas onde é de todo ainda impossível a delegação de competências, ou onde a aprendizagem ainda exige uma repartição das decisões políticas.

Assim, em Dezembro de 2001, na Conferência de Bona, decidiu-se iniciar, no campo político, um processo que passaria pela constituição da *Loya Jirga* e que envolveria a elaboração de uma Constituição que desse a base legal para o funcionamento de um sistema político, até lá, da responsabilidade de uma autoridade transitória.

Entretanto, no contexto da dimensão militar e de segurança, é criada, a partir da Resolução 1386 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a *International Security Assistance Force* (ISAF) com o intuito de responder ao requerimento feito às Nações Unidas em Bona, no Anexo 1 do Acordo, que autoriza a força internacional a actuar em Cabul e seus arredores. Desde então a operação foi prolongada por várias resoluções até à aprovação da Resolução 1510 de 13 de Outubro de 2003, que estende o mandato para que a ISAF possa prestar apoio às autoridades afegãs na manutenção da segurança do país.

A par da ISAF, estabeleceram-se os passos para a reconstrução do sector da segurança ficando cada um dos programas a cargo de uma nação-líder: o Japão ficaria responsável pelo DDR, a Itália pelo sistema judicial, a

Alemanha pela formação das forças de segurança pública, o Reino Unido pelo combate ao narcotráfico e os EUA pela formação do Exército afegão. Às Nações Unidas, por intermédio da *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), ficou destinada a preparação das eleições presidenciais, consecutivamente adiadas até Outubro de 2004; a ajuda no processo de Desmilitarização, Desmobilização e Reintegração foi entregue ao Japão. Contudo, a escolha deste modelo não obteve grandes resultados.¹² Como consequência, os EUA assumiram a liderança *de facto* de alguns dos programas, como o treino policial e o combate ao narcotráfico.¹³

O problema da dimensão de segurança relativa ao processo de reconstrução do Afeganistão é, no entanto, mais profundo do que o da estruturação da reforma do sector de segurança – derivava da bicefalia da presença internacional no país: por um lado os EUA, que estavam envolvidos na reconstrução do Afeganistão, ao mesmo tempo que combatiam as bolsas de resistência Taliban e, principalmente, prosseguiam a caça a Osama Bin Laden; por outro, a missão de *peacebuilding* mandatada pelas Nações Unidas, somente preocupada com o processo de reconstrução, mas com um nível de envolvimento muito inferior ao dos norte-americanos. O resultado foi a mistura de uma missão de combate com uma missão de construção da paz, conjugação de equilíbrio precário no contexto de um Estado falhado como o Afeganistão.

A expansão da ISAF

No contexto da limitação do mandato da ISAF, muito por culpa dos EUA, para quem uma parte do território ainda é um campo de batalha avesso a forças de consolidação da paz, somente em Cabul é criada uma força multinacional militar de apoio ao regime transitório e responsável pelo controlo do aeroporto internacional de Cabul – a *Kabul Multinational Brigade* (КМНВ). Fora da capital a segurança era da responsabilidade dos senhores da guerra, aliados fundamentais na remoção do regime Taliban, mas com um enorme défice de cultura democrática, directamente ligados a potenciais ameaças à segurança do país.

É do desfasamento entre as necessidades de segurança do país e a missão norte-americana de erradicação da Al-Qaeda que vai surgir a figura da *Provincial Reconstruction Team* (PRT). Na verdade, a existência de muito poucas ilhas de segurança para além de Cabul tornava extraordinariamente complexo o processo de reconstrução do país, ou mesmo da passagem da ajuda humanitária. Por esses motivos os EUA vão criar, em Novembro de 2002, as PRT, um misto de actores civis e militares com o objectivo de, numa primeira fase, fazer chegar a ajuda humanitária e, posteriormente, ajudar à reconstrução do território. Com cerca de 200 pessoas por cada PRT, os EUA pretendiam

fazer alargar a presença internacional no Afeganistão sem, contudo, deixar uma marca demasiado pesada.

Também os britânicos criaram as suas próprias PRT no sul do país, aos quais se seguiram outros países. Foi daqui que se deu início à participação da NATO no Afeganistão. Países Baixos e Alemanha vão solicitar, junto da NATO, que esta as substitua na condução da PRT de Konduz, o que acaba por acontecer em Agosto de 2003. Para além das PRT, a própria missão de Cabul sentia problemas pois, tal como em tudo o resto, também era conduzida no contexto das nações-líder, vindo a tornar-se problemático ao nível da rotação de contingentes, pois nenhum país queria assumir essa tarefa.¹⁴ Assim, com o objectivo de dar mais consistência a toda a ISAF, a NATO assume para si a liderança.

Com o controlo do ISAF, a NATO unificava a Dimensão I do processo de reconstrução, em torno de si. Passava não só a ser responsável pela KMNB, como pela PRT de Konduz e tinha ainda como papel assistir a UNAMA no processo de DDR.

Esta entrada em cena da NATO veio reforçar uma presença internacional desejavelmente leve, mas que corria o risco de ser leve em demasia. Esperava-se que a NATO suplantasse essa excessiva leveza. Contudo, até à Cimeira de Istambul, tal esteve longe de acontecer. Não só os meios escasseavam, como a presença da NATO, à semelhança do que acontecera nas ISAF anteriores, pouco se fazia sentir para além de Cabul. Mesmo após a Cimeira, a evolução foi lenta. Só o marco das eleições em Outubro veio alterar um pouco o panorama: a segurança foi reforçada em cerca de dois mil homens e as eleições decorreram sem sobressaltos de maior. Desde então a NATO tem vindo a materializar a Resolução 1510 do Conselho de Segurança das Nações Unidas por meio das PRT. Em Fevereiro, na Cimeira de Nice, decidiu-se mesmo pela expansão das PRT para a zona ocidental do Afeganistão. Em Dezembro, foi revisto todo o Plano Operacional da NATO, no Afeganistão, o que teve como consequência mais visível o objectivo de alargar a missão a todo o território.

Em Junho de 2006 a ISAF contabilizava nove mil homens, ao passo que a operação Liberdade Duradoura, encabeçada pelos EUA, tinha ao seu dispor 19 mil elementos, visivelmente pouco quando comparado com a Bósnia e o Kosovo: é que enquanto nestes dois casos havia um militar para algumas dezenas de habitantes, no caso do Afeganistão havia, em 2005, 1115 habitantes por cada soldado.¹⁵ Como se pode constatar, o Afeganistão corresponde a uma versão *light* de uma operação de consolidação da paz.

As PRT e o compromisso da leveza

Dentro dessa leveza enunciada por Lakhdar Brahimi, as PRT assumem-se

como um compromisso entre uma missão leve e uma missão necessária.¹⁶ As PRT são o meio de levar a reconstrução e a segurança ao resto do Afeganistão, com o mínimo de recursos necessários.¹⁷

Estas pequenas unidades, dispõem de uma componente militar e uma componente civil. A militar dispõe de várias equipas que a dotam de capacidades diversas para manter uma presença constante, de uma equipa sanitária, de uma equipa de manutenção e apoio logístico e de telecomunicações, de uma equipa de cooperação cívico-militar e de especialistas para gerir os projectos de reconstrução em vários campos. Juntamente com a componente militar, instalam-se, em diversas modalidades, actores civis que assumem a responsabilidade principal da reconstrução. Estes tanto são representantes dos doadores para a gestão financeira e o controlo dos projectos, como especialistas de outras organizações, governamentais ou não, que colaboram na assessoria e direcção técnica de alguns projectos. Contudo, isto é o modelo geral, havendo variações de PRT para PRT. Na realidade, Enrique Silveira defende a existência de três modelos distintos no quadro da ISAF,¹⁸ todos eles diferentes do mais abrangente e menos definido modelo norte-americano: o alemão em Kunduz e Feyzabad, o britânico em Mazar-i-Sharif e Maimana e o neerlandês em Pol-i-Jumri. O conceito alemão separa claramente o civil do militar: apesar de na retórica não haver ligação do primeiro ao segundo, na prática aquele está subordinado a este. No modelo britânico, a principal característica é a plena dedicação a projectos dentro do domínio da Reforma do Sector de Segurança (SSR), sem participar na reconstrução económica.¹⁹ Por fim, a PRT neerlandesa não tem componente civil, sendo puramente militar.

Esta diferença na actuação das PRT mostra a existência de uma política *ad hoc* e sobretudo de um excessivo peso concedido às nações-líderes. O único contacto entre estas é por meio do PRT *Executive Steering Committee*, em Cabul, que visa identificar abordagens comuns para todas as PRT, mas sem grandes exigências de harmonização.

No total há, sem contar com a expansão em cima anunciada, um total de 23 PRT no Afeganistão, 14 no contexto da Operação Liberdade Duradoura, nove no contexto da ISAF – Kunduz, Mazar-e-Sharif, Maimana, Faizabad e Pul-i-Khumri, Herat, Qal-eh-ye-Now, Chaghcharan e Farah. Com a revisão do Plano Operacional, está previsto o estabelecimento de novas PRT nas províncias de Helmand, Kandahar, Uruzgan e Zabul.

Directamente ligada às PRT está o processo de DDR fora do perímetro de Cabul, em vários casos levado a cabo com a sua ajuda. A ISAF também tem participado neste processo,²⁰ sobretudo ao nível da recolha de armamento pesado, um dos dois pilares do processo (o outro é o DDR *per se*), com aparente sucesso. Aparente porque, na realidade, foi um sucesso consentido pelas mi-

lícias, que já não vêem uso na manutenção deste material. Como o retorno à guerra aberta não é previsível, tendo em conta a presença da comunidade internacional, estes têm optado por armas mais leves que permitam, simplesmente, garantir os seus interesses políticos, militares e económicos.²¹

Mas é na existência destas milícias que se comprova um dos falhanços do processo. Para além dos senhores da guerra, agora líderes governamentais, sem vontade de deixarem desaparecer a sua verdadeira força – as armas –, há o problema das milícias que não estão inseridas no processo de DDR, ou porque os seus elementos são considerados civis ou porque são milícias irregulares, também fora do mandato de DDR.²² Em termos reais, podemos estar a falar de cerca de 65 mil pessoas, o dobro das que até Fevereiro de 2005 tinham entrado no processo de reintegração.²³

Por outro lado, regista-se o problema da frequente sobreposição de interesses entre a Operação Liberdade Duradoura e os objectivos da reconstrução.²⁴ Neste contexto, o facto de os EUA usarem muitas destas milícias no combate ao terrorismo afasta-as do processo de DDR.²⁵ O problema da economia da droga também afecta o processo de reintegração. É que enquanto um participante no processo de DDR ganha cerca de quatro dólares por dia, na época da colheita da papoila pode ganhar entre dez e 20 dólares diários.

Directamente ligado ao processo de DDR está o processo de criação de um exército afegão. De início marcado pelos altos níveis de deserção, parece estar finalmente a conseguir cumprir os seus objectivos²⁶ (passou-se de deserções de cerca de 10% ao mês em meados de 2003, para 1,2% em 2004). Contudo, no geral a Reforma do Sector de Segurança está a ser bastante lenta, principalmente quando comparada com as exigências de uma participação mínima da comunidade internacional na manutenção da segurança no território. Com efeito, a ausência de incentivos suficientes para os desmobilizados, a não inclusão das milícias irregulares nesses mesmos processos e a lentidão no processo de treino das novas forças de segurança e militares em conjunto com a fraca presença territorial das tropas da comunidade internacional, vieram fortalecer as bolsas de insurreição e os senhores da guerra.

Como já referimos, no pós-conflito os senhores da guerra foram incluídos nos processos político e de segurança. Perante a indisponibilidade da comunidade internacional e perante a incapacidade do Governo afegão, coube-lhes a manutenção da segurança na maior parte do território fora de Cabul.²⁷ Para além das atrocidades que normalmente cometem, criaram um problema internacional pelo facto de basearem o seu financiamento na produção do ópio. Isto é, os senhores da guerra beneficiaram duplamente da ausência internacional: não só ficaram a controlar vastas partes do território, como tiveram acesso total a uma grande fonte de financiamento, uma vez que até há bem

pouco tempo esta era uma questão que passava ao lado dos problemas norte-americanos e da incapacidade dos restantes actores.²⁸ Na verdade, a NATO não teve nem tem intenções de se envolver no assunto, apesar de o ópio já corresponder a metade do PIB afegão e a 30% do emprego no país.²⁹ Esta questão é tanto mais interessante quando no Anexo III do Acordo de Bona se pede às Nações Unidas e à comunidade internacional em geral que cooperem com a Autoridade Interina afegã no combate ao terrorismo internacional e ao cultivo e tráfico de drogas.

Também relacionado com os senhores da guerra está o relacionamento externo do Afeganistão. Muitos destes senhores são ajudados pelos Estados vizinhos: o Paquistão apoia os Pashtun, incluindo o Presidente Hamid Karzai; os indianos continuam a apoiar os Tajiks do vale de Panjshir, como contraponto ao apoio paquistanês aos Pashtun; o Usbequistão e a Rússia apoiam Dostum e a milícia Uzbek; por fim, os iranianos continuam a apoiar Ismail Khan e Hazara, xiitas.³⁰ A ausência de uma abordagem regional no Acordo de Bona é uma das causas deste problema, deixando o país exposto às influências desestabilizadoras dos seus vizinhos.³¹

É neste contexto de desestabilização interna e externa que as PRT, constituídas por bolsas de algumas centenas de soldados levemente armadas desenvolvem a sua actividade.

Conclusão: novidade e consequências

A missão da NATO no Afeganistão é, oficialmente, a mais importante em que a organização está envolvida neste momento. É, igualmente, um marco na sua história uma vez que põe em destaque algumas tendências inovadoras, a começar pelo facto de esta missão a tornar num actor global. Como já vimos, até chegar a Cabul, a NATO mais não era do que uma organização de segurança regional. A partir de então passou a ser vista como uma organização sem limites geográficos – o Afeganistão não era território transatlântico nem sequer membro da Parceria para a Paz (PpP). Por outro lado, vem reforçar o papel da organização enquanto actor predominante no campo do pós-conflito; contudo, a principal característica inovadora concerne à subvalorização da NATO enquanto entidade de primeira instância responsável pela segurança internacional. A NATO não está desde o início no Afeganistão – foi chamada como recurso, como única organização com capacidade para garantir o prosseguimento de uma missão desde o início marcada pelo investimento mínimo da comunidade internacional: «a primeira missão da NATO na Ásia encaixa perfeitamente nos parâmetros do modelo de subcontratação».³²

E aqui entramos numa questão que não é directamente relativa à NATO, mas sim à doutrina internacional do pós-conflito – refiro-me ao modelo *light*

footprint.³³ As comparações com o Iraque ao nível dos recursos financeiros despendidos, por exemplo, são assustadoras – enquanto o Iraque recebeu 26 mil milhões de dólares em ajuda à reconstrução em 2003, o Afeganistão recebeu menos de mil milhões.³⁴

Como forma de atenuar esta política, foram criadas as PRT. Como já vimos, é extremamente variado o papel de cada PRT e a forma como são criadas e conduzidas. Na sua essência, visam o duplo objectivo de criar bolsas de segurança e de reconstrução. É do equilíbrio de forças entre as duas partes do binómio, tendo em conta o contexto de estabelecimento da PRT, que se poderá fazer uma avaliação do seu sucesso. Ou seja, as PRT, como extensão progressiva do poder central, são uma ideia válida no quadro do envolvimento limitado da comunidade internacional, mas essa validade só o pode ser se bem contextualizada. Para já, há ainda muito poucos dados para avaliar o seu impacto comparado.³⁵

E para o Afeganistão, o que significa tudo isto? Em primeiro lugar, a libertação dos Taliban significou o fim da Idade Média para os seus cidadãos, ainda que tenha significado mais insegurança. Por exemplo, comparando com Timor-Leste ou com o Iraque, onde a questão da devolução da soberania sempre foi a mais importante, no Afeganistão é a vontade de terminar com a insegurança que predomina entre a vontade dos cidadãos afegãos. Numa sondagem feita na altura das eleições em Outubro de 2004, 50% dos afegãos considerava que a principal prioridade do Governo devia ser o desarmamento dos senhores da guerra.³⁶ Isto só comprova a ideia já avançada anteriormente de que a segurança é o principal factor a ter em conta no curto e no médio-prazo quando falamos em processo de reconstrução pós-conflito. Mostra também que enquanto actor responsável por esta, e enquanto actor global, a NATO não está a conseguir cumprir o seu papel, o que poderá ser determinante para o seu futuro.

Apesar do sucesso do ISAF em Cabul,³⁷ o resto do país permanece no vácuo de segurança, comum em contextos de pós-conflito. E apesar de parecer óbvio que a NATO não irá preenchê-lo como fez na Bósnia e no Kosovo, o modelo *light footprint* advogado pelos EUA e corroborado pelas Nações Unidas parece ser de menos para os enormes problemas que o Afeganistão atravessa.

A missão no Afeganistão marca um ponto de viragem. É a primeira missão de *peacebuilding* a ter lugar após o 11 de Setembro; é a primeira missão a decorrer no contexto da guerra contra o terrorismo. Tal como a Bósnia estabeleceu um padrão para a década de 90, o Afeganistão poderá ter o mesmo papel para os primeiros anos do Século XXI, criando doutrina em vários domínios de *peacebuilding*, como é o caso das PRT ou a utilização da NATO na qualidade de organização subcontratada, com a função de garantir a con-

tinuidade das missões no quadro das nações-líder. Se assim for, no que aos processos de reconstrução pós-conflito diz respeito, as missões futuras terão menor capacidade de garantir a segurança de curto-prazo e, logo, maior probabilidade de falhanço no longo-prazo.

Notas

- 1 Henning Riecke, «The need for change» (*NATO Review*, Primavera de 2005).
- 2 Por *peacebuilding*, ou consolidação da paz, entende-se a acção para «identificar e apoiar estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz, de forma a evitar o recrudescimento do conflito». Ver Boutros Boutros-Ghali, «An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peace-making and peacekeeping» (Report of the Secretary-General to the Security Council, 1992).
- 3 Jaap de Hoop Scheffer, «Remarks by NATO Secretary General» (Clingendael Institute, 29 de Outubro de 2004).
- 4 Oliver Ramsbotham, «Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding», in Tom Woodhouse e Oliver Ramsbotham, *Peacekeeping and Conflict Resolution*, (Londres: Frank Cass, 2000), p. 182.
- 5 Scott Feil, «Building Better Foundations: Security in Postconflict Reconstruction» (*The Washington Quarterly*, Vol. 25, nº 4, Outono de 2002), p. 98
- 6 Ramsbotham, *op. cit.*, p. 182.
- 7 Mark Sedra, «Security Sector Transformation in Afghanistan» (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Working Paper*, nº 143, 2004), p. 19.
- 8 A União Europeia, no seu *Headline Goal 2003*, definiria como objectivo, a criação de uma Força de Reacção Rápida Europeia de 60 mil homens para actuar em cenários semelhantes ao dos Balcãs.
- 9 Michael Bhatia, Kevin Lanigan e Philip Wilkinson, «Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan», (Afghanistan Research and Evaluation Unit, *Briefing Paper*, Junho 2004), p. 10.
- 10 A excepção foi a operação marítima conduzida no Mediterrâneo Oriental com vista à detenção de qualquer navio suspeito de estar relacionado com actividades terroristas.
- 11 Lakhdar Brahimi, *Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan Briefing to the Security Council* (6 de Fevereiro 2002).
- 12 Sedra, *op. cit.*, p. 3.
- 13 Larry Goodson, «Bullets, Ballots, and Poppies in Afghanistan» (*Journal of Democracy*, Vol. 16, nº 1, Janeiro de 2005), p. 27.
- 14 Pierre Lellouche, «Operations in Afghanistan and the Expanding NATO Role» (NATO Parliamentary Assembly, *General Report*, 13 Novembro 2004), p. 4.
- 15 Bhatia, Lanigan e Wilkinson, *op. cit.*, p. 10.
- 16 Originalmente apelidadas de *Joint Regional Teams*, o nome viria a ser alterado para *Provincial Reconstruction Team* a pedido da Administração Transitória do Afeganistão. Ver Charlotte Watkins, «Provincial Reconstruction Teams: an analysis of their contribution to security in Afghanistan» (Oxford Brookes University, 2003).
- 17 Barbara J. Stapleton, «The Provincial Reconstruction Team Plan in Afghanistan: a new direction?» (Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2003).
- 18 Enrique Silvela, «Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afghanistan» (Real Instituto Elcano, *Análisis del Real Instituto*, 2005).
- 19 Anders Tang Friborg, «Afghanistan: Lessons Learned from a Post-War Situation» (Danish Institute for

- International Studies, Working Paper nº 5, Julho de 2004), p. 18.
- 20 De salientar o papel das PRT britânicas neste processo, tal como a missão da ISAF em Cabul, ambas com grande sucesso nas suas operações. Ver International Crisis Group, «Afghanistan: Getting Disarmament Back on Track» (Asia Briefing nº 35, 23 de Fevereiro de 2005), p. 10.
- 21 *Idem*, p. 1.
- 22 *Idem*, p. 1.
- 23 *Idem*, p. 8.
- 24 Friborg, *op. cit.*, p. 10.
- 25 Sedra, *op. cit.*, p. 15.
- 26 O objectivo final consiste na formação de 70 mil homens para o Exército afgão. Neste momento, já foram formados mais de 22 mil.
- 27 Friborg, *op. cit.*, p. 7.
- 28 «Opium versus democracy» (*International Herald Tribune*, 5 de Abril de 2005).
- 29 Lellouche, *op. cit.*, p. 11.
- 30 Robert B. Oakley e T.X. Hammes, «Securing Afghanistan: Entering a Make-or-Break Phase?» (Institute for National Strategic Studies, National Defense University, *Strategic Forum*, nº 205, Março de 2004), p. 3.
- 31 Boris Wilke, «State-Building in Afghanistan?» (*SWP Research Paper*, 2004), p. 5.
- 32 Dick Leurdijk, «NATO and the UN: The Dynamics of an Evolving Relationship» (*RUSI Journal*, Junho de 2004).
- 33 Como refere Sam Zia-Zarifi, «as Nações Unidas adoptaram uma admirável política operacional com uma pegada leve, mas existe um momento em que a pegada pode ser demasiado leve». Ver Sam Zia-Zarifi, «Losing the Peace in Afghanistan» (*Human Rights Watch World Report* 2004).
- 34 *Idem*.
- 35 Robert Borders, «Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-Conflict Reconstruction and Development» (*Journal of Development and Social Transformation*, Vol. 1, Novembro de 2004), p. 9.
- 36 Para se ter uma ideia, a segunda medida mais votada foi a reconstrução, resposta dada por 17% dos inquiridos. Ver O'Hanlon e Albuquerque, *op. cit.*, p. 11.
- 37 Friborg, *op. cit.*, p. 15.

