



1.19 • Conjuntura internacional

O futuro do Afeganistão e o insustentável peso das incertezas

Carlos Branco

O INÍCIO DE 2015 marcará formalmente o fim de catorze anos da presença de contingentes militares internacionais no Afeganistão, pelo menos na actual configuração. A *International Security Assistance Force* (ISAF) dará lugar, em princípio, a uma outra operação de NATO – *Resolute Support* – com uma missão distinta, e que será consideravelmente muito mais reduzida que a ISAF; as operações de combate darão lugar a missões de treino, conselho e assistência às forças de segurança afegãs (militares e policiais), para que estas possam autonomamente garantir a segurança do país. Apesar de faltar menos de um ano para os afegãos tomarem em mãos as rédeas da sua segurança, muitas são as incertezas que ainda pairam no ar quanto ao futuro do país, sobretudo no que irá acontecer ainda durante 2014 e que será determinante quanto ao porvir. A única coisa certa, aconteça o que acontecer, será a redução muito significativa dos contingentes militares internacionais estacionados no país, com a consequente transferência para os afegãos das responsabilidades securitárias, que até ao presente lhes eram asseguradas primariamente por actores estrangeiros. Em vez de se construir cenários para o período pós-ISAF, parece-nos mais útil concentrar a nossa atenção em dois acontecimentos políticos cruciais, cuja ocorrência/não ocorrência irá condicionar de uma forma decisiva o futuro do país: a possível acomodação política com os rebeldes e as eleições para a presidência da república, que tiveram lugar no início de Abril de 2014, às quais o anterior presidente estava legalmente impedido de concorrer. Ambos os acontecimentos inserem-se no desafio mais abrangente da transição política que, conjuntamente com a transição das responsabilidades de segurança para as mãos dos afegãos, constituem, do nosso ponto de vista, os temas mais importantes do ano. Antes de elaborarmos sobre os dois temas propostos, é indispensável esclarecer dois aspectos incontornáveis sempre presentes ao longo deste texto: em primeiro lugar, o veemente esclarecimento de que, após doze anos de intervenção internacional, a guerra no Afeganistão não terminou e os grupos rebeldes não foram derrotados nem desarticulados. Não bastassem as afirmações polémicas do presidente Karzai sobre o assunto, as insuspeitas declarações do general Dunford, actual comandante da ISAF, vieram confirmar algo que já se sabia, mas que do ponto de vista político convinha servir à opinião pública de forma diferente. Há, pois, que separar a retórica política dos factos. Nem a violência decresceu em 2013, nem as forças de segurança afegãs foram bem-sucedidas na árdua tarefa de garantir a segurança da população afegã. Em segundo lugar, reconhecer que muito do que acontece no país depende não só da situação interna e regional, mas também do nível de acordo

que as grandes potências vierem a estabelecer, relação essa que não está também ainda clara. O futuro do Afeganistão terá de ser visto como um elemento de uma competição mais global entre as grandes potências pelo jogo de influências na Ásia Central. Conforme referiu Evgeny Pakhomov¹, não seria exagerado afirmar que o destino do Afeganistão reside em grande parte nas mãos de forças externas, e não nas forças intra-regionais. Este aspecto não será deliberadamente analisado. O objecto da análise centra-se fundamentalmente na acção dos actores internos.

A acomodação política com os grupos rebeldes

A transição política de Estados que emergem de conflitos armados tem sido um dos assuntos mais estudados recentemente na teoria e prática da resolução de conflitos. Um dos aspectos que reúne consenso entre académicos é a necessidade de existir uma solução política negociada geradora de estabilidade, que funcione como ponto de partida para as subsequentes transições políticas. Ora não é isso que verificamos no caso em apreço, em que o elemento perturbador do *statu quo* não se revê na ordem política vigente. A estratégia dos decisores políticos internacionais baseia-se na ideia insólita de promover um processo de transição política sem uma prévia acomodação das facções litigantes.

“ [...] muito do que acontece no país depende não só da situação interna e regional, mas também do nível de acordo que as grandes potências vierem a estabelecer [...] ”

Uma acomodação política com os rebeldes em 2014 aumentaria consideravelmente a probabilidade de um futuro não violento. É, contudo, muito incerta e cada vez mais reduzida essa possibilidade. Se, por um lado, os grupos rebeldes sabem que a probabilidade de uma vitória militar aumenta com a redução dos contingentes militares internacionais e do seu mandato, por outro, os decisores políticos internacionais comportam-se como se tivessem ganho a guerra, não se empenhando de uma forma coordenada e consistente na busca de uma solução negociada. As várias iniciativas dos aliados ocidentais neste campo têm sido desgarradas e inconsequentes, e à margem das autoridades de Cabul. A mais recente iniciativa promovida pelos EUA, em Julho de 2012, e que visava abrir uma representação

dos talibãs, em Doha, para se estabelecerem negociações directas com os rebeldes, descambou em caos e com reacções iradas de Karzai, cujas consequências ainda se fazem sentir, tendo contribuído para agravar o fosso que separa Cabul de Washington.

Apesar de a *Loya Jirga* (Assembleia de Notáveis e Anciãos afegãos) ter anuído, em Novembro de 2013, à assinatura do acordo de segurança bilateral proposto pelos EUA, com o qual se pretende estabelecer o regime jurídico a que as forças americanas que permanecerem em território afegão ficarão sujeitas nos próximos dez anos, ao qual se juntará posteriormente outro acordo cobrindo a presença das forças da NATO, Karzai declarou que não assinaria o documento, relegando essa tarefa para o seu sucessor e, deste modo, utilizar as eleições para o ratificar evitando, assim, a acusação de ser um brinquedo nas mãos dos estrangeiros, como é frequentemente acusado pelos seus opositores políticos.

Por sua vez, a anunciada possibilidade de Washington retaliar com a “opção zero”, isto é, a retirada total do contingente americano, que esteve vários meses na agenda, encontra-se presentemente fora de questão. A retirada total dos contingentes estrangeiros comprometeria dramaticamente a ajuda internacional ao país, na qual se incluem 4,1 mil milhões de dólares por ano destinados à ajuda ao desenvolvimento e os fundos para pagar os salários das forças de segurança afegãs. Apesar de não ter memória curta e estar ciente que foi a falta de apoio do seu patrocinador que levou Najibullah ao cadafalso, em 1992, Karzai não desarma e exigiu ao presidente Obama um acto de contrição pelos erros cometidos pelos militares americanos no passado e a promessa de que estes não se repetirão no futuro, nomeadamente os ataques nocturnos.

Karzai parece ser o actor político mais empenhado em promover um acordo político com os rebeldes. Não só pretende ter um papel activo nesse processo, tentando a todo o custo monopolizar o acesso à liderança talibã, neutralizando quaisquer outros canais de comunicação, como quer controlá-lo para garantir que, no caso de se chegar a um acordo, os seus interesses são garantidos. Os afegãos dispõem de um programa político – *Peace Process Roadmap to 2015* – acordado pelo Alto Conselho para a Paz, em Novembro de 2012, que estabelece as propostas do *establishment* para negociar a paz com os rebeldes. Entre outras provisões, o documento exige que os talibãs deponham as armas, se juntem ao processo político, participem em eleições e prestem vassalagem à Constituição. As medidas previstas no documento para ocorrerem na segunda metade de 2013, de que se salienta o objectivo

de entabular negociações directas e formais entre o Governo afegão e representantes dos talibãs, não se concretizaram.

Paralelamente aos apelos à participação dos grupos rebeldes nas eleições, o texto prevê o estudo de modalidades de inclusão de seus representantes nos vários níveis das estruturas de poder do Estado, incluindo posições não eleitas, por exemplo posições de governadores provinciais e regionais. Em último caso, poderiam ocupar posições ministeriais em Cabul sem terem de participar em eleições. Nesta linha, Karzai tem vindo a sugerir publicamente a necessidade de um acordo de partilha de poder com os talibãs sem, no entanto, explicar como pensa fazê-lo ou como tal prática é conciliável com a realização de eleições. Karzai não desistiu da possibilidade de uma paz negociada com os talibãs através de um acordo de partilha de poder. E compreende-se porquê. É quem tem mais a perder se não se chegar a um acordo. Não surpreende, por isso, o seu empenho na libertação dos presos talibãs, mesmo contra a vontade dos EUA, e na remoção de dirigentes talibãs das listas negras.

Por perceber que os rebeldes não estão derrotados e que vai ter de lidar com eles após a “partida” dos contingentes internacionais, Karzai distanciou-se dos EUA e das posições dos restantes actores internacionais, deslocando-se para um meio campo de afinidades com os seus opositores que lhe permita capitalizar simpatias e aproximar-se politicamente das suas posições, por forma a facilitar futuramente a obtenção de compromissos. Apesar das diferentes correntes que têm surgido no seio dos rebeldes, a verdade é que o núcleo duro não alterou as exigências para entrar em negociações, continuando a clamar a existência de onze pontos na Constituição que são um atentado à Sharia e que têm, por isso, de ser alterados. Ironicamente, com a partida das forças internacionais, vai concretizar-se a sua principal exigência para se sentarem à mesa das negociações. À excepção de Karzai, mais ninguém parece verdadeiramente empenhado no lançamento de um processo de paz que, para ser bem-sucedido, terá de ser sempre um esforço inclusivo. A convivência do Paquistão, por exemplo, é incontornável. É o Paquistão quem controla o acesso à liderança talibã e que autoriza quem viaja. Qualquer plano tem de contar, pelo menos, com os seus bons ofícios. Aproximamo-nos de um ponto de não retorno. A existir acomodação política, ela deverá ocorrer ainda durante 2014; caso contrário será difícil convencer os talibãs dos seus méritos e da sua utilidade. Quem está convencido que pode ganhar não negocia. E, como tal, aumenta a probabilidade de se regressar ao caos.

As eleições

Na ausência de uma solução política para o conflito em 2013 e na reduzida probabilidade de isso vir a acontecer em 2014, urge reflectir sobre o modo como as eleições poderão contribuir positivamente para uma transição política e para uma paz estável e duradoura no país. Em análise está o facto dos treze anos de intervenção

OS DESTINOS DO AFGANISTÃO NO CONTEXTO GEOPOLÍTICO DA ÁSIA CENTRAL E DA COMPETIÇÃO REGIONAL

O futuro do Afeganistão encontra-se, em grande parte, nas mãos de forças externas. Um exercício sobre destino do país deverá ter em conta, por um lado, o facto de o país se inserir geograficamente na Ásia Central, em sentido lato um espaço de confrontação geopolítica entre as grandes potências (China, EUA e Rússia), e, por outro, ser um palco de disputa entre as potências regionais (Índia, Irão e Paquistão). A situação no país dependerá, de certo modo, da forma como evoluírem as relações entre a China, EUA e Rússia. Os EUA procuram desafiar o domínio da Rússia e, simultaneamente, conter o protagonismo cada vez maior da China na região, fortemente dependente da energia proveniente do Cazaquistão e do Turquemenistão. O Afeganistão é, do ponto de vista geopolítico, extremamente importante para os EUA, por ser o único ponto de ancoragem militar de que dispõem na Ásia Central, além da coincidência de fazer fronteira com o Irão, Paquistão, China e várias antigas repúblicas soviéticas extremamente ricas em recursos naturais. Por isso, os EUA permanecerão no Afeganistão com nove bases militares e postos de vigilância e escuta, para além de alguns milhares elementos das Forças Especiais, CIA e companhias de segurança privada. No Afeganistão competem igualmente a Índia e o Paquistão, que procuram instalar em Cabul regimes que potenciem os seus desígnios estratégicos. A Índia procurando “ensanduicar” geopoliticamente o Paquistão, e Islamabad procura no Afeganistão a profundidade estratégica para lhe permita responder a um eventual ataque indiano.

Por outro lado temos o Irão que mantém relações históricas, culturais e económicas centenárias com o Afeganistão. A sua influência faz-se sentir em toda a região oeste do país, com quem partilha uma extensa fronteira. Para além das preocupações associadas ao controlo fronteiriço, existe também um interesse objectivo em influenciar os desenvolvimentos políticos do país, estimulando as aspirações de afirmação política na sociedade afegã do terceiro maior grupo étnico afegão, de inspiração xiita.

internacional não terem conseguido resolver os problemas securitários do país, como não conseguiram criar um regime de instituições políticas suficientemente resilientes capazes de assegurar a transição política. Na ausência de pacificação social e acomodação política, cabe questionar como poderão as eleições contribuir positivamente para essa transição num quadro em que as instituições existentes são artificiais e incapazes de garantir a legitimidade das próprias eleições. O ano de 2013 foi marcado por declarações de vários quadrantes políticos afegãos, que apelavam insistentemente a um consenso nacional antes das eleições de 2014 que pudesse contribuir para uma transferência pacífica de poder do actual para o próximo presidente. Contudo, esses apelos ao consenso não passaram de retórica. Abdullah Abdullah, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros, de ascendência tajique e pastum, mas sempre arregimentado nas hordas tajiques, obteve 45% dos votos enquanto o segundo classificado, Ashraf Ghani, antigo ministro das finanças, também pastum, obteve apenas 31,5%. O terceiro classificado foi Zalmay Rassoul, actual ministro dos Negócios Estrangeiros e a aposta de Karzai, o qual manteve publicamente equidistância dos diferentes candidatos. A eleição deste último permitiria que Karzai continuasse a manipular na sombra até ser novamente elegível em 2019. Rassoul já declarou o apoio a Abdullah na segunda ronda de eleições, que ocorrerá no mês de Junho, aumentando significativamente a probabilidade de este vir a ser eleito.

Os grupos rebeldes não apresentaram candidatos às eleições, repetindo-se a história dos idos acordos de Bona, em que uma das partes não participou na construção da solução. Mesmo se obtivessem um acordo político, hipótese altamente improvável, os grupos rebeldes não estariam em condições de se juntar ao *mainstream* político em tão curto espaço de tempo. Em processos de transição política, a realização de eleições justas e livres fazem normalmente parte do cabaz de medidas previstas nos

acordos de paz, como um elemento do processo de construção de um Estado democrático e liberal. Mas as eleições no Afeganistão não se enquadram nesta lógica porque não existe nenhum processo de paz. Tivemos eleições sem existir acordo de paz, o que não é um bom presságio. Nestas circunstâncias, é difícil entender como é que as eleições poderão contribuir para o processo de transição.

Apesar de ser a primeira vez na história do Afeganistão que se observará uma transferência democrática do poder, as eleições não deixarão de evidenciar as fragilidades das instituições afegãs. Independentemente do modo como irá decorrer a segunda volta, pouco servirão para transformar um país fragmentado e policêntrico, com grupos armados a prepararem-se para acertar contas após a saída das forças internacionais, num Estado democrático com as suas Forças Armadas subordinadas e controladas pelo poder civil.

Assim, não existem nenhuma garantias de que as eleições possam vir a ser um factor promotor de estabilidade. As incertezas reforçam-se com a elevada probabilidade de, na segunda volta, se repetirem as práticas fraudulentas verificadas em eleições anteriores. Se tal acontecer, é extremamente elevada a probabilidade de a sociedade afegã entrar imediatamente em convulsão.

Vive-se um ambiente de profundas incertezas. Os riscos de se escorregar para o caos são elevados, sobretudo se os decisores políticos internacionais não se mobilizarem concertadamente na busca de uma solução política, sem exclusão de actores, apoiando os esforços de Cabul, a qual não terá necessariamente de passar por eleições. A insistência em eleições em sociedades politicamente imaturas pode fazer mais mal do que bem e conduzir ao descalabro. Há suficiente evidência empírica a corroborar este ponto de vista. ■

Notas

¹ PILKO, Alexei e PAKHOMOV, Evgeny — *Consequences of NATO Withdrawal: The View from Russia*. N.º 2, Dezembro 2013, Russia Direct, Quarterly Report.