

## AFEGANISTÃO: *QUO VADIS?*

Este IDN Brief reúne um conjunto de curtos contributos de diferentes analistas e investigadores relativamente à situação no Afeganistão e às suas implicações nos planos político, social e geoestratégico. Revisita-se o passado, aprecia-se a dinâmica atual dos atores e interesses em jogo e escrutinam-se possíveis impactos num momento em que a incerteza sobre o futuro é ainda dominante.

O AFEGANISTÃO É UM NOVO VIETNAME? Bruno Cardoso Reis

O AFEGANISTÃO E O MEDO Cândida Pinto

OS CONCEITOS E A CRISE DO AFEGANISTÃO Carlos Coutinho Rodrigues

TRÊS NOTAS SOBRE A CRISE DO AFEGANISTÃO Carlos Gaspar

O AFEGANISTÃO NO CURTO PRAZO Carlos Branco

PROFECIAS E VATICÍNIOS SOBRE O FUTURO DA AL-QAEDA Diogo Noivo

O CAOS NO PAÍS DOS 15 MIL VALES Domingos Rodrigues

O AFEGANISTÃO E A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA E DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA Licínia Simão

AFEGANISTÃO: UM OLHAR DOLOROSO Luís Valença Pinto

OS DIREITOS DAS MULHERES AFEGÃS E A BACHA BAZI: O NEXO ESQUECIDO DAS CRIANÇAS VULNERÁVEIS  
Maria Francisca Saraiva

RÚSSIA E AFEGANISTÃO: O VELHO DILEMA DE SEGURANÇA Maria Raquel Freire

AFEGANISTÃO – PODIA TER SIDO DIFERENTE Nuno Lemos Pires

*NATION-BUILDING VS ARMY-BUILDING* NO AFEGANISTÃO Pedro Seabra

A BAÍA DOS PORCOS DE BIDEN Vasco Rato

DIRETORA  
Helena Carreiras  
COORDENADOR EDITORIAL  
Luís Cunha  
CENTRO EDITORIAL

António Baranita e Luísa Nunes  
PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO  
Instituto da Defesa Nacional  
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
Tel +351 211 544 700  
idn.publicacoes@defesa.pt  
ISSN 2182-5327  
Depósito Legal 340906/12

# AFEGANISTÃO

## O Afeganistão é um novo Vietname?

**Bruno Cardoso Reis**

*Subdiretor Centro de Estudos Internacionais,  
ISCTE-IUL*

Devemos resistir à tentação de atribuir excessiva importância futura aos eventos que estamos a viver. Este distanciamento desejável é, porém, difícil, no meio de acontecimentos muito impressionantes. Começarei, por isso, por destacar alguns factos. Depois, apontarei implicações possíveis a prazo no campo da defesa e geoestratégia. Os EUA acabaram de sair de forma dramática da sua guerra mais longa. Ela começou como uma resposta ao 11 de setembro de 2001, atentado que vitimou, deliberadamente, mais de 2900 civis. O alvo inicial era precisamente a al-Qaida que organizou esse atentado a partir do Afeganistão talibã. Não encontrou qualquer oposição significativa – países como a Rússia apoiaram-na; os talibãs eram, geralmente, vistos como uma ameaça à estabilidade regional e global. O objetivo foi eliminar um santuário que permitia organizar ataques terroristas em grande escala. E foi atingido, pelo menos no que diz respeito à al-Qaida. O que foi evidente com o raide que eliminou bin Laden, em 2011, e que seria dificilmente

concebível sem uma presença operacional e de informações norte-americana no Afeganistão. O problema é que uns EUA nada desejosos de ter uma forte presença no terreno ou uma missão muito ambiciosa, tiveram de se confrontar com o facto de que o Afeganistão não tinha um Estado funcional. Seguiram-se duas décadas em que os EUA tiveram demasiados objetivos, frequentemente demasiado ambiciosos, sempre com calendários demasiado curtos. O que deu a possibilidade aos talibãs de se reagrupar e vencer, para já, em termos estratégicos, recuperando o controlo de boa parte do território, inclusive a capital. E os europeus? O objetivo mais importante de todos para os membros europeus da NATO foi mostrar solidariedade com os EUA, que ativaram o artigo 5 do Tratado de Washington aquando do 11 de setembro. Salvar esta garantia de segurança mútua – pilar da paz, da defesa coletiva na Europa – foi um objetivo plenamente atingido pela ISAF. Quais são as implicações prováveis deste desfecho? Confirma-se que uma guerrilha com um santuário seguro além-fronteiras – neste caso o Paquistão – é praticamente impossível de derrotar. Confirma-se que é má ideia substituir forças locais por um exército novo, todo

à maneira ocidental, apenas capaz de combater “conosco”. Acentua-se a tendência, que vem desde Obama, de retraimento estratégico dos EUA. Veremos, no curto prazo, provavelmente acentuar-se a reserva dos decisores americanos quanto à utilização externa de forças terrestres em grande escala. Em termos de Aliança Atlântica confirmou-se a enorme assimetria de meios entre Europa e EUA, e estes últimos como um aliado politicamente incerto, mas militarmente indispensável. O resultado? A marginalização dos europeus em decisões vitais que os afetam. Isto tornará mais difícil, no curto prazo, mobilizar vontade política e apoio público para novas missões militares conjuntas de europeus e norte-americanos. Mesmo em relação a este ponto, porém, há que ser prudente, as circunstâncias podem mudar rapidamente. Quanto ao Afeganistão, a situação é demasiado fluida para permitir grandes certezas quanto ao seu impacto na geoestratégia regional e global. A postura da Rússia e da China é elucidativa: agrado pela humilhação dos EUA, temor de que o Afeganistão caia num caos violento que as possa afetar. A saída norte-americana do Afeganistão não é, claro, igual à do Vietname. Em certos aspetos

é pior. Ambos os casos, porém, demonstram que o poder militar e económico norte-americano é enorme, mas tem limites, e numa guerra convém nunca subestimar o inimigo.

## O Afeganistão e o medo

**Cândida Pinto**

*Jornalista*

“Fugir do país é fugir da mãe, porque a nossa terra é a terra-mãe”.

Makay formou-se em Direito na Universidade de Cabul mas fugiu. Conheci-a há 10 anos em Lisboa.

Propôs-me este nome “Makay” para a identificar porque mesmo a mais de 8 mil quilómetros de distância do seu Afeganistão, não escapava ao medo. A família tinha ficado lá. Ela tinha a consciência de que os direitos das mulheres estavam só nos papéis. “Elas não têm sorte, não podem escolher o trabalho de que gostam, não têm condições para a saúde”, lamentava Makay.

Nesse ano de 2011 fui a Cabul. Já tinham passado 10 anos sobre a primeira vez que tinha pisado solo afegão, pouco depois da invasão. Em 2001 confrontei-me com a inexistência da figura da mulher no espaço público. As burqas azuis deslizavam levemente entre os homens.

Passados alguns dias deixava-se de sentir essa diferença. Desceu um arrepio quando me apercebi de que aquela normalidade se podia entranhar. O poder talibã, que tinha dominado o Afeganistão entre 1996 e 2001, havia terminado, mas os costumes perduravam.

Dez anos depois, em 2011, um intérprete do contingente português da NATO convidou-me a visitar a família dele, em casa, na parte velha de Cabul. Ele usava um nome inglês

quando trabalhava ao serviço da NATO e mantinha o nome afegão entre a família e os vizinhos. Pediu-me toda a descrição na entrada no seu bairro por receio de que a vizinhança detetasse a presença de estrangeiros em sua casa. A família tinha preparado frutas, bolinhos e chá para me receber. Vivia com a mulher, os filhos e a sogra num casamento arranjado pelas famílias. Num misto de timidez e alegria dizia que o Afeganistão precisava de “um pouco de paz, nada mais, só isso”. E acreditava que com mais 10 anos da presença da NATO isso seria possível. Em Lisboa, Makay tinha uma ideia diferente:

“Historicamente todos sabem que os afegãos não gostam de estrangeiros que lhes digam o que devem fazer, creio que nenhum país gosta”. A convicção de Makay ia no sentido de uma saída da NATO uma vez que “o dinheiro que está a ser gasto deveria ir para criar trabalho, fábricas, recursos que deem uma vida melhor aos afegãos”.

Chegamos a 2021 com uma trágica saída internacional do Afeganistão e sem o vislumbre de melhorias para quem lá vive. Sobram todas as dúvidas sobre o futuro de um país onde vi, nas quatro vezes que lá fui, a ausência de unidade territorial, pó, ruínas, armas e medo. E a simpatia das cidadãs e dos cidadãos que queriam sempre acreditar que a vida ia melhorar.

Apesar do medo. O medo sempre a impor-se. O medo dos talibãs, o medo da fraqueza das instituições, o medo das conspirações e traições, o medo da corrupção, o medo dos invasores, o medo dos grupos extremistas, a dúvida sobre o que temer mais. E o abismo entre culturas diferentes com molduras de modelos que não se entendem, não se aplicam. A veloz chegada dos talibãs ao poder mudará

o país e colocou a nu a fragilidade dos equilíbrios e entendimentos existentes. De Cabul a Lisboa o ser humano tem a mesma dignidade e merece o mesmo respeito.

## Os Conceitos e a Crise do Afeganistão

**Carlos Coutinho Rodrigues**

*Assessor e Investigador do Instituto da Defesa Nacional*

Em 2008, num período que alguns atores internacionais designaram como o *momentum* para corrigir o rumo das atuações na crise do Afeganistão, Ban Ki-moon apresentou, em 6 de março, um relatório ao Conselho de Segurança das Nações Unidas lembrando a importância decisiva da participação ativa da comunidade internacional e sublinhando a necessidade de uma mais estreita cooperação com as autoridades e o povo do Afeganistão. O referido relatório faz referência à incapacidade de concretizar a transição política do país, por não estar garantida a segurança, ameaçada por ação dos talibãs e de grupos armados, como também não estava assegurado o bem-estar das populações, sujeito a tutelas e tráfico diversos, resultado de instituições políticas, económicas e sociais de grande fragilidade e com elevada corrupção, em que a “economia da droga” e a pobreza prevaleciam.

Do ponto de vista da segurança internacional, a complexidade da conflitualidade afegã consolida hoje a tendência para a internacionalização, envolvendo atores regionais e internacionais que utilizam o cenário para prosseguir os seus objetivos e rivalidades. Tal confere uma ainda maior repercussão estratégica à

crise do Afeganistão, com recurso a instrumentos convencionais, irregulares e híbridos, projetando-a para um espaço muito mais alargado e global. A centralidade e proliferação dos grupos armados não estatais, construídos em torno de alianças adaptativas de unidades de menor escala com lideranças e autoridade difusas, obriga a adotar novas metodologias e doutrinas para a conflitualidade, já com influência das alterações climáticas e das doenças infecciosas, nos diferentes fatores de análise. A redução do envolvimento político, militar e de apoio ao desenvolvimento, por parte dos governos ocidentais, significa acelerar o processo de proliferação de grupos armados que ocupam o vazio de segurança e estruturas de apoio em bens e serviços vitais às populações. A prolongada frustração de expectativas e a ausência de educação e emprego sustentado para milhões de jovens constituem um problema potenciador de processos disruptivos geracionais e culturais, gerando milhões de deslocados e refugiados, a maioria em direção à Europa, sabendo-se que a fonte de recrutamento forçado de homens, mulheres e crianças por grupos armados para fins de combate, trabalho, serviços sexuais ou casamentos forçados é constituída por crianças e jovens. As questões ligadas à fragilidade, à estabilização e à reconstrução no pós-conflito, tornaram-se num dos desafios mais sérios e duradouros do século XXI. Os conflitos no Afeganistão e no Iraque revelaram falta de preparação para a reconstrução dos Estados, quer por parte dos Estados intervenientes quer das Organizações Internacionais, incapazes de se concertar para estabelecer soluções

baseadas em compromissos políticos sólidos, de longo prazo, reconhecidas e legitimadas pelo direito internacional e pela confiança das populações, respeitadoras da diversidade e riqueza cultural e religiosa, direitos e liberdades das sociedades.

A apropriação local, fazendo parte do processo político de liderança nacional é uma questão essencial de soberania em que ter um governo é condição necessária, mas não suficiente se este não conquistar os corações e não for capaz de realizar as tarefas fundamentais do Estado e garantir as funções básicas vitais, em todo o território. A fragilidade endémica decorre da ausência de autoridade quando o Estado não confere segurança às pessoas, da carência do bem-estar quando o Estado não garante as funções vitais à sociedade e da falha da legitimidade quando não há identificação dos cidadãos com as instituições do Estado.

O problema é primeiro da política pelo que requer uma solução política, credível, inclusiva, e em segundo lugar deve implementar uma estratégia abrangente de crise, com uma visão de longo prazo, conferindo coerência operativa ao nexos entre segurança e desenvolvimento e, defendemos nós, apontando para a necessidade de densificar um papel fundamental e renovado do Conselho de Segurança das Nações Unidas, catalisador da cooperação e parcerias para a segurança e desenvolvimento, ultrapassando as atuações ad-hoc, fragmentadas por clivagens e particularismos geopolíticos e geoeconómicos das potências e poderes deste século.

## Três notas sobre a crise do Afeganistão

**Carlos Gaspar**

*Investigador do IPRI-NOVA e do IDN;  
Professor na UAL*

A tomada de Kabul pelos Taleban anulou a reunião da “troika alargada” em Doha, no Qatar, que devia preparar a transição pacífica do poder no Afeganistão. No dia 11 de agosto, os membros da “troika alargada” – os Estados Unidos, a Rússia e a China mais o Paquistão (o Irão foi convidado, mas não se senta à mesa com os Estados Unidos; a Índia foi marginalizada) – iam discutir o cessar-fogo, o diálogo inclusivo intra-afegão e a formação de um governo de coligação que devia rever a constituição e preparar uma eleição geral no prazo de dois anos.

A ofensiva dos Taleban demonstrou que havia uma solução militar para a guerra no Afeganistão e revelou os limites da concertação entre as potências, que convergiam no propósito comum de impedir a restauração do Emirato Islâmico e garantir um quadro mínimo de estabilidade e pluralismo no Afeganistão depois da retirada definitiva das forças dos Estados Unidos e da NATO, marcada para 31 de agosto. No dia seguinte à tomada do poder, a Rússia e a China anunciaram o seu reconhecimento incondicional do regime dos Taleban, enquanto os Estados Unidos e os seus aliados eram expulsos do Afeganistão. A decisão imposta pelos Taleban, que têm condições para consolidar gradualmente o seu domínio no Afeganistão, confirma três tendências fortes na evolução da política internacional - a regionalização, a vaga autocrática e

a recentragem estratégica no Indo-Pacífico.

Em primeiro lugar, a retirada dos Estados Unidos e da NATO significa a regionalização do conflito afegão e o realinhamento das potências regionais. A Rússia, a China e o Paquistão convergem numa linha de consolidação do Emirato Islâmico, que pode abrir caminho para um *rapprochement* entre a Índia e o Irão: o regime islâmico xiita de Teerão é incompatível com o regime islâmico sunita de Kabul, os aliados da Índia no Afeganistão são os inimigos dos Taleban e do Paquistão. O Qatar e a Turquia (e o Uzbequistão) podem representar uma linha paralela de defesa dos Taleban, enquanto a Arábia Saudita e os Emiratos Árabes Unidos, os seus apoiantes históricos, marcam uma posição de distanciamento. A regionalização do conflito no Afeganistão é também a sua “asianização”, com o esboço de formação de uma Ásia Ocidental, que se prolonga até ao Golfo e à Turquia. Em segundo lugar, o fracasso da construção de um regime constitucional e o recuo das democracias ocidentais no Afeganistão mostra a força da vaga autocrática, incluindo o movimento islamista e as suas correntes totalitárias, o que tem como consequência não só a restauração do Emirato Islâmico, como o fim das reformas políticas no Egipto ou na Arábia Saudita, cujos dirigentes temem a mobilização dos jihadistas. Vinte anos depois do “11 de Setembro”, a vitória dos Taleban é a vitória da Al Qaida e das redes terroristas islâmicas. Em terceiro lugar, a saída dos Estados Unidos do Afeganistão confirma a prioridade da China e do Indo-Pacífico na estratégia norte-americana (na reestruturação

dos comandos norte-americanos, o Afeganistão fica no Comando Central e não no novo Comando do Indo-Pacífico). Em plena crise, a China descreveu a retirada dos Estados Unidos em Kabul como um precedente para Taiwan e aumentou a pressão militar nos Estreitos da Formosa, enquanto o Presidente norte-americano comparou as obrigações dos Estados Unidos na Coreia às suas responsabilidades em relação a Taiwan. A catástrofe no Afeganistão dá um novo élan à ofensiva internacional da China e da Rússia e, para lá das tensões conjunturais, torna imperativa a consolidação das alianças dos Estados Unidos na Ásia e na Europa.

## O Afeganistão no curto prazo

**Carlos Branco**

*Investigador do IPRI-NOVA e investigador associado do IDN*

A tomada do poder em Cabul pelos talibãs suscita uma reflexão imperiosa sobre o modo como lidar com as novas autoridades, no curto e médio prazo, num momento em que o país, extremamente dependente da ajuda externa (que contribui com cerca de 75% do orçamento do Governo), atravessa uma grave crise social, económica e humanitária, que pode acentuar-se com a nova situação política que se vive no país. Estima-se que cerca de 40% das colheitas deste ano estejam perdidas devido à seca prolongada; os preços dos produtos alimentares subiram consideravelmente; 47% da população vive abaixo do limiar da pobreza, ao que se acrescenta mais de 3,5 milhões de deslocados internamente. O Banco Mundial suspendeu a ajuda ao país enquanto avalia o

processo de transição de poder. O FMI deixou claro que não permitirá que o Afeganistão aceda aos recursos financeiros que lhe estavam destinados, pelo menos no curto prazo, nomeadamente os \$370 milhões previstos no âmbito da resposta à crise económica causada pela pandemia. O governo que vier a ser constituído não poderá aceder aos \$9 mil milhões em moeda estrangeira na posse do banco central do Afeganistão. Não existe ainda informação disponível sobre a ajuda que o sistema das Nações Unidas vai proporcionar. O Fundo Alimentar Mundial anunciou que necessitava de \$200 milhões para pré-posicionar alimentos até outubro. A Comissão Europeia vai propor a quadruplicação das verbas para a ajuda humanitária de emergência (EUR 200 milhões em 2021). Mas, no que respeita ao apoio ao desenvolvimento, este será sempre condicional, dependendo do modo como os talibãs respeitarem os Direitos Humanos. Para já, o bilião de euros da UE destinados à assistência ao desenvolvimento para os próximos sete anos encontram-se congelados “até termos [UE] garantias sólidas e ações credíveis no terreno de que as condições estão a ser respeitadas”. Os talibãs precisam urgentemente de dinheiro, não só para evitar o descalabro humanitário como para cumprirem com as promessas de desenvolvimento económico e terminarem com o narcotráfico. O que conseguirem apurar resultante de várias fontes disponíveis é manifestamente insuficiente para as necessidades, onde se incluem as despesas com a função pública, saúde, educação e com o que resta das Forças Armadas.

Goste-se ou não dos talibãs, é inquestionável que vieram trazer alguma segurança ao país. É com eles que se terá de dialogar. Com a sua colaboração, a ajuda humanitária está presentemente a chegar a locais onde não chegava anteriormente. É, por isso, importante que se mantenham coesos, o que poderá não ser fácil com a derrota do Governo apoiado pelos EUA. O inimigo comum que mantinha as diferentes fações unidas desapareceu. É, assim, indispensável que constituam um governo viável e estável, e que a experiência governativa seja bem-sucedida e não alimente a contestação interna e as lutas intestinas. A acontecer seria o regresso ao caos com a possibilidade de as fações mais retrógradas se voltarem para o que resta da Al Qaeda no Paquistão. Não interessa a ninguém ostracizar os talibãs e transformá-los em párias, se respeitarem os Direitos Humanos e repudiarem inequivocamente a presença de organizações terroristas em território afegão. Há que dialogar com o novo Governo e recompensá-lo com incentivos pelo cumprimento das suas obrigações. Opções revanchistas que impeçam o seu acesso condicional ao financiamento internacional terão inevitavelmente consequências indesejáveis.

## Profecias e vaticínios sobre o futuro da al-Qaeda

### Diogo Noivo

*Consultor de Assuntos Públicos e Risco Político. Investigador associado do Observatório Político do ISCSP – Universidade de Lisboa*

A operação militar iniciada em 2001 no Afeganistão teve como objetivo cimeiro enfraquecer – se possível,

eliminar – a capacidade operacional e organizativa da al-Qaeda, meta em grande medida alcançada. A queda do regime talibã em dezembro desse ano forçou-a a redutos frágeis e exíguos. Seguiram-se detenções e mortes de militantes e dirigentes, entre os quais o próprio Osama Bin Laden. Como sempre sucede com organizações terroristas, a debilidade foi disfarçada com atentados em várias latitudes. Porém, com o passar dos anos tornaram-se menores em número, eficácia e letalidade.

Ciente das adversidades, a al-Qaeda pôs em marcha um reposicionamento estratégico cujo eixo consistiu em criar elos com comunidades locais em África e na Ásia, colmatando carências sociais desatendidas pelos Estados, em detrimento de campanhas terroristas na Europa e nos Estados Unidos. Enquanto Washington procurava ganhar *hearts and minds* no Afeganistão, a al-Qaeda fê-lo noutras paragens.

Esta era de ‘paciência estratégica’ foi bem-sucedida: a organização implantou-se no Levante, Norte e Oriente de África e Sudeste Asiático, em estreita aliança com tribos, clãs e grupos autóctones. Mais fragmentação e descentralização traduz-se em maior resistência. Em paralelo, dedicou-se a duas missões no Afeganistão. Primeiro, exaurir os EUA numa guerra de desgaste. De acordo com Bin Laden, sangrada a União Soviética nos anos 1980, era agora a vez da América. Al-Zawahiri, atual líder do grupo, insistiu na profecia, antevendo que os custos materiais e humanos infligidos ao inimigo o obrigariam a retirar.

Segundo, manter com zelo a ligação umbilical com os talibãs, forjada

na década de 1990. Também aqui teve êxito. Enraizou-se em pelo menos 14 das 34 províncias afegãs, onde reestabeleceu campos de treino e santuário para militantes, que rondarão os 400 – número em linha com o existente em 2001. Considerando as cinco centenas de presos recentemente libertados de prisões afegãs, as fileiras deverão engrossar. Como sempre, a al-Qaeda retribuiu os favores: à semelhança do que sucedeu nos anos 1990, foi um multiplicador de força talibã no terreno, contribuindo para a reconquista territorial com comunicações, informações e operações de combate.

Passados 20 anos, a aliança entre talibã e al-Qaeda resistiu à pressão de Washington e Riade, a uma intervenção militar e a inúmeras sanções. A causa comum, a lealdade curtida em combate e, recentemente, uma política de casamentos entre membros dos dois grupos (muito relevantes num país onde laços tribais e de clã constituem a base do tecido social), mostraram-se suficientes para resistir a coerções e provações.

É improvável que o eventual apoio de Pequim e Moscovo ao novo regime afegão perturbe a aliança. Também as missões de contra-terrorismo *over the horizon* (execução remota), propostas pelos EUA para substituir a presença no terreno, dificilmente serão mais eficazes do que as levadas a cabo até ao momento.

Sem surpresa, às profecias da al-Qaeda juntaram-se os vaticínios de organismos internacionais. No último ano e meio, relatórios e documentos de análise da ONU, de Serviços de Informações, do Inspetor Especial para a Reconstrução do Afeganistão e de *think-tanks* advertiram que

a tomada de poder talibã no Afeganistão daria ao jihadismo – em particular, à al-Qaeda – condições para ressurgir. De facto, a retirada militar permite-lhe apresentar o país como o local onde a jihad vergou duas potências mundiais, narrativa potente para efeitos de propaganda e recrutamento. A este discurso acrescem as condições para reestabelecer uma nova cúpula sob proteção talibã através da qual urdir conspirações terroristas de forma direta ou através de filiais e grupos entretanto criados. Aliás, um desses grupos já sinalizou que a ‘paciência estratégica’ poderá terminar: a al-Qaeda na Península Arábica saudou o regresso talibã ao poder, descrevendo-o como o “início de uma transformação fundamental” na vida da organização.

## O caos no país dos 15 mil vales

**Domingos Rodrigues**

*Assessor e Investigador do IDN*

Da análise dos expansionismos na Ásia Central, facilmente identificamos que ao longo dos séculos o Afeganistão sempre foi fácil de invadir, mas impossível de conquistar. Todavia, não é por existir uma identidade nacional, mas sim pela diversidade étnica e pelo aguerrido povo que se revela intransponível.

E também não será pela geografia que o território afegão se identifica como uno. Aliás, o Afeganistão apenas surge como uma zona tampão entre impérios, numa região de passagem entre polos de poder relevantes ao longo dos tempos. Em particular, no que muito se reflete na atualidade, o país assegurou que os Impérios Russo e Britânico do séc. XIX não possuíssem fronteiras

diretas. Tal facto conduziu à estranha forma de algumas zonas de fronteira – como o “bico de pato” no Nordeste, que se aproxima da China – e à multiplicidade étnica do país. Este último ponto não é despiciendo – sendo determinante no “Afeganistão de hoje”. Desde a génese afegã nos anos 500 a. c., com os Aqueménides, que se desenvolveram características tribais muito profundas, com lealdades dispersas, mas que se uniam contra um inimigo comum. Contudo, após a retirada desse elemento congregador, tudo regressava às linhas de interação de poder ancestrais, anárquicas e desestruturadas. Os clãs, apoiados em relacionamentos tribais e étnicos, retiraram qualquer possibilidade de sobrevivência a uma entidade política central organizada.

Com sete grupos étnicos principais, mas cuja subdivisão pode chegar a 74, a diversidade de interesses é reveladora da resistência às tentativas de coordenação nacional, neste país dos “15 mil vales” – provérbio afegão que representa os diferentes interesses de cada tribo, exponenciados pelas características do terreno, montanhoso e de comunicações muito dificultadas. Estes fatores, que impossibilitam um efetivo controlo militar, criam condições para a emergência de “Senhores da Guerra”, que se consolidam através da exploração do negócio do ópio – o mais rentável na pobre economia afegã. Essas relações de poder, consubstanciadas nas estruturas próprias tribais, em especial pelo conselho de anciãos – a *Loya Girgha* –, é que definem o que realmente se passa no país. E é neste contexto que os Talibãs se terão que mover. Apesar de em

1994, quando surgiram, terem sido aceites pela população da região de Kandahar, por apresentarem organização, estabilidade, ordem e luta contra a corrupção, a verdade é que a sociedade afegã logo sentiu os exageros da leitura radical da lei corânica – *Sharia*. As dificuldades em manter uma organização de dimensão crescente, levou os Talibãs a esquecerem alguns princípios e procurarem financiamento nas mesmas atividades ilegais e aceitando, de forma indireta, dinheiro em troca de segurança por parte dos norte-americanos (através das empresas de *contractors*).

A forma resiliente como resistiram a 20 anos de conflito assimétrico e se apresentaram na sua máxima força nestes últimos meses, demonstra a capacidade estrutural dos Talibãs. Garantindo a iniciativa, a liderança do movimento fez uso de lições aprendidas e procurou assegurar uma nova imagem mediática, mais cuidada e moderada, respondendo ao que a comunidade internacional gostaria de ouvir. Tal permitiu retirar partido da retração estratégica dos Estados Unidos e do revisionismo de outros atores internacionais, com a China e a Rússia à cabeça. Maioritariamente por interesses geopolíticos e económicos (trocas comerciais e acesso às reservas de lítio), estes países estão a permitir um progressivo reconhecimento internacional tão procurado pelo novo regime afegão.

Nesse sentido, e apesar do lamentável registo no campo dos Direitos Humanos, o cenário que nos surge como mais plausível será um realista *business as usual*. Se mantiverem um cuidadoso controlo dos grupos terroristas internacionais – que operem a partir do seu território –, e dos seus atuais aliados

– como a agressiva rede Haqqani  
 – os Talibãs poderão manter-se consolidadamente no poder. Mas nunca será controlando totalmente o território do Afeganistão. Esse, será dividido com grupos de resistentes (o maior provavelmente, a exemplo da Aliança do Norte, liderado pelos Tadjiques) e diversos “Senhores da Guerra” espalhados pelo país. A comunidade internacional manter-se-á interveniente, num contínuo e pragmático “Novo Grande Jogo”!

## O Afeganistão e a construção da Segurança e Defesa da União Europeia

**Licinia Simão**

*Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra*

Como nos recordava o Embaixador Seixas da Costa sobre o fim da presença militar norte-americana no Afeganistão, “perder uma guerra também é uma forma de a terminar”. Será ainda difícil antever totalmente as ondas de choque criadas pela decisão do Presidente Biden de manter o acordo negociado pela Administração Trump com os Talibãs, que levou ao fim da presença militar dos EUA e da NATO naquele país. Mas será particularmente importante para a União Europeia entender as implicações que esta situação terá para o seu papel enquanto ator de segurança internacional. Ao longo de todo o século XX, os avanços na construção da segurança e defesa europeias têm procurado responder às transformações sistémicas internacionais, como o fim da Guerra Fria ou a Guerra Global contra o Terrorismo. Têm também reforçado o projeto europeu através da afirmação da criação de uma identidade europeia de segurança e

defesa, distinta da Aliança Atlântica. Na Declaração de Laeken, acordada no Conselho de Ministros, de 2001, sublinhava-se a identidade democrática e liberal da UE e a necessidade desta “assumir as suas responsabilidades na gestão da globalização”, incluindo na “luta [...] contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo”. É certo que foi no âmbito da NATO que os Estados europeus decidiram apoiar a ação militar norte-americana no Afeganistão. Simultaneamente, a União Europeia avançou para outros espaços onde o empenhamento norte-americano viria a ser reduzido, como os Balcãs Ocidentais, e assumiu preponderância na gestão da conflitualidade em África e na sua vizinhança direta. Essa experiência traduziu-se em ganhos importantes de capacidade de planeamento e decisão, de interoperabilidade e cultura estratégica comum e permitiu gradualmente identificar as prioridades políticas para a ação europeia em matéria de segurança e defesa. Manteve, contudo, o modelo da promoção da paz liberal que os EUA assumiram como prioritário. Maior capacidade não se traduziu, assim, no aumento de autonomia dos europeus em relação aos Estados Unidos ou numa marca distintiva da UE na segurança internacional. Tem sido apenas no contexto pós-Tratado de Lisboa que a construção de uma verdadeira União da Defesa tem avançado, fruto da experiência acumulada e das tensões na relação transatlântica, mas que necessitará de uma visão clara para a sua atuação. A UE está atualmente a produzir um documento de orientação estratégica para a sua segurança e defesa que deverá estar pronto na primavera de 2022 – a Bússola Estratégica.

Entre as dimensões que aí deverão constar estará certamente a relação com a NATO. As mais recentes declarações de líderes europeus, relativas à retirada da NATO do Afeganistão, parecem sublinhar o papel de complementaridade e a disponibilidade da UE em assumir a liderança em cenários onde a NATO (entenda-se os EUA) não o possa ou queira fazer. O Afeganistão coloca-nos importantes desafios também nessa dimensão. A questão essencial permanece a de saber o que tem a União para oferecer em alternativa a um modelo de intervencionismo esgotado.

## Afeganistão: um olhar doloroso

**Luís Valença Pinto**

*General do Exército, Professor da UAL e investigador do OBSERVARE*

Escrever sobre o que está a ocorrer no Afeganistão suscita-me recordações e reflexões amargas. Tenho presente a aprovação em 2006 do chamado Afghanistan Compact, que esboçava uma solução integrada (*comprehensive*) para os problemas do país. Mas dessa fase o que vivamente recordo é a não observância dessa perspectiva que se seguiu a essa aprovação. Em particular por parte dos EUA, que com isso limitaram toda a ação. Recordo-me de em janeiro de 2007 ter tomado no Comité Militar da NATO a iniciativa de fazer sentir que era indispensável que a Aliança percebesse que o seu esforço militar no Afeganistão era muito e de alto teor, mas que o problema jamais seria superado persistindo apenas na via militar, o que, a acontecer, redundaria numa derrota da Aliança. E de como isso, não deixando de

ser ouvido, até por ter constituído surpresa, não foi tornado realidade. À medida, porém, que se foi ganhando melhor consciência desse imperativo, acabou por ser desenvolvido um Plano Político e Militar para o Afeganistão. A que mais uma vez os EUA não aderiram plenamente, confiantes que continuavam a estar na solução militar.

Com a chegada de Obama essa posição alterou-se e os EUA anunciaram com alguma solenidade no Comité Militar que tinham alterado a sua estratégia. Ao que comentei que não, que os EUA tinham apenas, e isso era de saudar, alterado a sua atitude perante uma estratégia há muito percebida como obrigatória. Stanley Mc Chrystal ouviu, com algum espanto, mas concordou. Veio depois David Petraeus, tido como responsável por uma atuação desse tipo no quadro da intervenção unilateral norte americana no Iraque. Mas nem por isso foi extraordinário o empenho ou o sucesso em fortalecer a Missão das Nações Unidas (UNAMA), designadamente como ente coordenador dos muitos e desgarrados atores presentes e das suas ações.

No Afeganistão esteve-se sempre muito distante de uma verdadeira missão de Construção da Paz (Peace Building) apesar de, sem contar com inúmeras ONG, chegaram a estar presentes mais de 70 Atores, entre Estados, OI e outros entes. Como esse potencial foi desbaratado....

Continuaram a morrer pessoas e muitas ficaram feridas. Alguns portugueses.

A comunidade ocidental começou a dar mostras de cansaço humano e político. Era natural. Pena foi que se tenha chegado aí, tendo-se

retirado um baixíssimo rendimento de tanto e tão generoso esforço de quem estava no terreno. Foi então lançado o programa Train to Leave. O conceito era simples: “se nos queremos vir embora temos que preparar os afegãos a fazer face à insurgência”.

E mais uma vez se fez mal. Portugal foi dos poucos intervenientes que se preocupou em, como era preciso, “ensinar a pescar”. Atesta-o o facto da Kabul Capital Division, uma das unidades que treinámos, ter sido a primeira unidade afegã a assumir controlo de território nacional e precisamente na região de Kabul. A maioria preferiu “dar peixe”. O resultado é visível. As Forças Armadas e de Segurança do Afeganistão não se tornaram aptas. E tudo isso foi conduzido legitimando um Presidente e um Governo afegãos fracos, comprometidos com a corrupção e com um reconhecimento popular praticamente nulo.

A partir de uma certa altura encenaram-se umas negociações. Pretensamente com os “bons” talibãs, uma figura que só por mistificação se pode reconhecer. Se alguém tem dúvidas medite no papel e nas responsabilidades que estão a ser assumidos pela Rede Haqqani, o mais radical e violento dos elementos da insurgência.

Estava completo o “castelo de cartas” a que assistimos. Errámos todos! E agora? Sem ir mais além, uma reflexão em dois planos.

No Afeganistão será o recuo para as trevas. Mencionam-se e muito apropriadamente, os dramas que esperam as mulheres e as raparigas. Serão talvez quem no imediato mais vai sofrer. Mas toda a população vai sofrer. As escolas, os hospitais, as infraestruturas básicas, o comércio

de rua que tanto prezavam, irão progressivamente ser-lhes vedados. As liberdades e o simulacro de democracia, a que de algum modo se habituaram, terão aceleradamente o mesmo destino. Ficarão lá, com toda a probabilidade, o azedume de se sentirem traídos pelo Ocidente. E voltará, aliás já começou, uma nova insurreição, que com toda a probabilidade se generalizará, sem que a comunidade internacional sinta o menor apelo para voltar a intervir. Mas, procurando ver mais largo atente-se, por exemplo, que isto está a acontecer num tempo de revisão do Conceito Estratégico da NATO. Que se julgava esperançoso. Está a América de volta, como se acreditou ou, ao contrário, devemos retirar da opção americana neste recente processo do Afeganistão a evidência do reforço e da confirmação do encerramento da América em si mesma? Consequências para a relação transatlântica? Por certo! E muito provavelmente negativas. Até com o risco de serem irreversíveis no curto prazo. Mas também consequências para o mundo e para as dinâmicas no relacionamento entre os seus principais atores. Muito por via do vazio de poder que os EUA aparentemente criaram. E para a credibilidade ocidental, tão fortemente abalada. E ainda para o terrorismo transnacional. Na atual situação a al Qaeda revigorar-se-á e o Daesh procurará aproveitar. Não vêm aí nem bons ventos nem bons tempos.

## Os direitos das mulheres afegãs e a bacha bazi: o nexó esquecido das crianças vulneráveis

**Maria Francisca Saraiva**

*Professora do ISCSP-ULisboa e Investigadora do Instituto da Defesa Nacional*

Os defensores dos direitos das mulheres estão preocupados com o futuro das mulheres afegãs, ainda que a sua situação já fosse difícil antes da chegada dos Talibans ao poder. Notícias recentes revelam que os Talibans têm, nesta fase de transição de poder, raptado, violado e vendido mulheres para fins de escravatura sexual, antevendo-se que a situação irá piorar nos próximos anos. Segundo os relatórios mais recentes da Amnistia Internacional e da *Human Rights Watch*, o governo que agora abandona funções aprovou legislação criminal proibindo algumas formas de discriminação contra mulheres e crianças tendo levado a julgamento alguns dos responsáveis por estes crimes. Em tudo o resto, contudo, o governo afegão parece ter falhado na proteção dos direitos humanos. Nos últimos anos, mulheres e raparigas continuaram a ser alvo de violência e sofreram discriminação de género em todo o território afegão, particularmente nas áreas controladas pelos Talibans, mas não denunciaram os abusos, por não confiarem nas autoridades afegãs. Por isso, as mortes, atos de tortura e castigos corporais continuam sem punição. E as mulheres que pertencem ao governo e estão envolvidas na política continuam a ser atacadas por Talibans e outros grupos insurgentes. Aspectos mais íntimos, como o direito à gestão dos afetos, é negado

pelos Estado às mulheres afegãs: o adultério continua a ser crime no Afeganistão e as mulheres não podem pedir o divórcio, ao contrário dos homens. Alguns comportamentos **socialmente** reprováveis, como fugir de casa, embora não constitua crime aos olhos da lei, é muitas vezes interpretado como “crime moral”, nomeadamente a intenção de cometer *zinna* (sexo fora do casamento) levando à detenção destas mulheres.

A face menos visível da discriminação vivida pelas mulheres afegãs é, sem dúvida, a degradante situação de crianças vulneráveis vítimas de abusos sexuais por parte de homens adultos. Esta prática muito antiga, conhecida como *Bacha Bazi*, e que é culturalmente aceite nas zonas rurais habitadas pelos Pashtuns, mas não só, tem hoje contornos degradantes envolvendo crianças e adolescentes humildes entre os 10 e os 18 anos que se tornam bailarinos de homens poderosos e influentes. Estes rapazes vendem o corpo para ajudar financeiramente a sua família. São sequestrados, traficados e violados e obrigados a vestir-se de mulheres, a maquilhar-se e a dançarem de forma sedutora perante homens mais velhos. Os seus donos abusam sexualmente deles. Quando chegam aos 18 anos ou a barba começa a crescer são libertados pelos seus donos.

Na década de 90, quando os Talibans chegaram ao poder decidiram radicalizar a perseguição de mulheres e meninas, mas proibiram esta prática homossexual por ser contrária à Sharia. Consequentemente, o afastamento dos Talibans do poder, em 2001, significou o regresso destas práticas que envolvem homens poderosos

ligados às novas autoridades políticas afegãs, sem que estas normas tradicionais de género no Afeganistão que ditam que “as mulheres servem para procriar e os rapazes para ter prazer” tivessem sido postas em causa pelas autoridades norte-americanas como violações de direitos humanos. Atualmente, os homens influentes envolvidos nestas práticas fazem parte do governo afegão, mas não só: são senhores da guerra, comandantes, políticos e polícias, mullahs (líderes religiosos) e professores. Estes homens sabem que a homossexualidade é proibida pelo Islão, mas este aspeto é desvalorizado em favor do estatuto e poder que estas práticas simbolizam. Nesse sentido, a criminalização destas práticas em 2018 não alterou substancialmente a situação; ninguém no aparelho do Estado foi julgado até agora.

O regresso dos Talibans ao poder poderá conduzir ao reforço desta proibição, dada a natureza homossexual destes atos. Contudo, sem apoio internacional, esta proibição acabará por reforçar a difícil situação das mulheres afegãs – que continuarão a não poder ser bailarinas no Afeganistão nem ter vida social e pessoal – e vai contribuir para acentuar a indiferença em relação à dignidade das vítimas de escravatura sexual de menores que constitui uma prática homossexual não consentida que deixa sequelas para a vida.

## Rússia e Afeganistão: o velho dilema de segurança

**Maria Raquel Freire**

*Professora na Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra*

A complexidade da situação no Afeganistão alimenta as preocupações de segurança da Rússia, particularmente no contexto da Ásia Central. A realização de vários exercícios militares com o Uzbequistão e o Tajiquistão, só no mês de agosto, atesta quanto ao compromisso da Rússia com a Ásia Central, onde a instabilidade associada a atividades terroristas, tráficos ilícitos e uma crise de refugiados, se torna demasiado onerosa. Moscovo mantém a sua Embaixada em Kabul em funcionamento e diálogo continuado com os taliban, tendo veiculado a necessidade de formação de um governo inclusivo. A Rússia adotou mesmo uma postura mais moderada na sua referência aos taliban como 'movimento radical', evitando a designação 'grupo terrorista', apesar destes se manterem na sua lista de grupos terroristas. Esta aproximação ao novo regime sublinha que sem apoio internacional, uma administração taliban – grupo também ele fraturado internamente – poderá ser incapaz de estabilizar o país. Contudo, esta gestão de interesses não é simples, face aos aliados tradicionais russos no norte do Afeganistão, afegãos tadjiques e uzbeques, que vão dando sinais de resistência.

A Rússia critica os Estados Unidos e o Ocidente pela intervenção prolongada no tempo com resultados de enorme fragilidade. Simultaneamente, esta retirada cria sérios problemas de segurança

para Moscovo. Após os ataques terroristas de 11 de setembro, a Rússia rapidamente deu o seu apoio aos Estados Unidos na luta contra a ameaça global do terrorismo, e nesse contexto negociou a utilização de bases militares na Ásia Central – Uzbequistão e Quirguistão –, e colaborou no contexto da Northern Distribution Network, diversificando as linhas de abastecimento e comunicação das operações no Afeganistão, para além do Paquistão. Mas longe vão estes tempos de maior colaboração entre a Rússia e os EUA, e mesmo de uma maior presença destes na Ásia Central. Esta região volta, assim, ao centro da agenda de intervenção russa.

A maior presença da Rússia na Ásia Central, vinculada nos exercícios militares que aí têm decorrido, pretende funcionar como dissuasora de potenciais atividades terroristas, enquanto afirmando o compromisso russo para com as antigas repúblicas soviéticas neste espaço. Contudo, apesar da narrativa de consolidação da dimensão euroasiática na política externa russa, tem havido alguma desconexão de Moscovo com a Ásia Central, como evidenciado, por exemplo, nos conflitos fronteiriços entre o Quirguistão e o Cazaquistão em maio passado. De facto, a dimensão de cooperação intrarregional neste espaço nunca se consolidou efetivamente, com dificuldades na gestão de fronteiras e recursos naturais a marcar a dissensão. Esta ausência de integração, mesmo que informal, torna mais complexa a gestão de (in) segurança.

Num quadro onde o regresso ao passado não é equacionado, mas onde os velhos dilemas de segurança persistem, Moscovo

entende o momento pós-ocidental no Afeganistão como uma potencial oportunidade na sua política revisionista, de afirmação neste espaço regional como facilitador de estabilidade. Contudo, os desafios associados a um entendimento com os taliban, face a um processo político marcado por dificuldades e grande incerteza; à articulação de políticas com outros atores como a China, o Irão ou o Paquistão; e às garantias de segurança na Ásia Central, permanecem enormes.

## Afeganistão – Podia ter sido diferente

**Nuno Lemos Pires**

*Brigadeiro-general, Mission Force Commander for European Union Training Mission for Mozambique*

Quando, em 2010, regressei da minha missão no Afeganistão, senti que tinha de escrever sobre o que vi e, mais do que isso, propor uma forma diferente para o que ali se estava a fazer.

Foi precisamente com este *mind set* que nasceu o livro *Cartas de Cabul: O Afeganistão vivido por um Soldado Português* (Lisboa, Tribuna da História, 2011), onde procurei deixar bem presente o meu processo de pensamento, a forma como ia percecionando e racionalizando as estratégias, quer as acertadas quer as erradas, e o surgimento das primeiras grandes reflexões sobre formas alternativas de agir, intervir e/ou reagir.

Mas, com o passar do tempo, com o suceder da(s) narrativa(s) e com o associado amadurecimento de ideias, senti que tinha de escrever mais e de forma muito mais profunda sobre a temática da Guerra e do seu Comando. Um sentir que se refletiu no desenvolvimento de uma tese

de doutoramento, posteriormente publicada num livro (numa versão menos técnica): *O Comando Holístico da Guerra: Wellington, Spínola e Petraeus* (versão em português editada pela Nexo, 2014, e em inglês pela Limetree-Press, 2020). Esta última, versão em inglês, onde tive a suprema honra de ser prefaciada por um dos melhores estrategos da atualidade, o General David Petraeus, que não só contribuiu de forma significativa para a elaboração da tese como referenciou o livro como “*illuminate and guide the way for those responsible for crafting and executing comprehensive civil-military campaigns in the decades that lie ahead*”.

Dois livros onde procurei deixar bem claro o como podia ter sido e o que acabou por não ser. Dois livros que é impossível aqui sintetizar, pelo que apenas escolho referenciar duas das quatro dimensões da minha *Teoria do Comando Holístico da Guerra*, que, tratando-se de uma teoria geral, não foi escrita exclusivamente para o caso do Afeganistão, sendo aplicável a qualquer tipo de conflito.

A terceira dimensão, que preconiza uma permanente coerência entre os vários patamares de decisão – do Político ao Estratégico, Operacional e Tático – e um igualmente permanente “diálogo” entre os responsáveis das capitais e dos terrenos. Uma dimensão que quando falha, como, parcialmente, aconteceu no Afeganistão, faz com que tudo o resto falhe também. Quando uma política muda, a estratégia deve tal-qualmente mudar, e o mesmo com as operações. A política decidida de apostar na edificação de uma verdadeira democracia no Afeganistão, anunciada logo em 2002, pelo então presidente dos

EUA e secundada posteriormente pelos seus aliados na NATO, como uma das linhas fundamentais de ação, pautou-se por uma ausência de estratégias coerentes no terreno, refletida mais tarde numa diametral mudança no rumo das operações, e, presentemente, na afirmação de alguns altos responsáveis de que os aliados não foram lá para isso. Uma diferença entre a política decidida e a estratégia anunciada, acaba por minar a possibilidade de serem executados planos de campanha verdadeiramente abrangentes entre as componentes de desenvolvimento e as securitárias. Se fosse uma política claramente assumida pelos mais altos responsáveis, os recursos alocados às variadas componentes (diplomática, económica, política e segurança) teriam sido equilibrados. Um equilíbrio que, como é bem-sabido, nunca se verificou.

A quarta dimensão, advoga o imperativo de existir uma coerência temporal (no timing, no sentido de oportunidade e/ou na escolha do momento acertado) das decisões tomadas antes, durante e depois do conflito. Aqui, foi também evidente alguma descoordenação. “Evidente”, quando se anunciam datas fixas de retirada, em detrimento de condições de saída baseadas no que se consegue atingir no terreno. “Evidente”, quando repentinamente se abandonam estratégias pensadas para o longo prazo (numa perspetiva de uma ou duas gerações), que assentam no reforço da educação, dos valores e da estabilidade. Assim, era/é impossível vencer. Pior! Quando damos prazos absolutos, estamos a oferecer um plano a outros para poderem planear com todo o tempo aquilo que quiserem, no tempo e condições que entenderem.

Devia ter sido diferente, mas não foi, ficando ainda assim, a imensa honra, como calculo que terão todos os militares portugueses que estiveram no Afeganistão, em ter servido nesse território. Um “servir” que contribuiu para acabar com o santuário da Al-Qaeda, garantir a segurança das pessoas, abrir as escolas às meninas, dar voz aos silenciados, ensinar valores e técnicas aos militares e aos polícias, e mostrar que a liberdade desejada era efetivamente possível obter. Portugal cumpriu, e cumpriu muito bem. Disso, não tenho a menor dúvida! Se há países que precisam de rever as suas posturas e formas de fazer, penso que não é o caso de Portugal, que embora também tenha muito a ganhar com as lições aprendidas entre todos, nesta área de intervenção tem demonstrado estar no bom caminho. Fomos aliados criativos, cumprimos com a nossa palavra e fomos exemplares na nossa ação (sem *caveats*). Numa região que está longe dos nossos interesses vitais, mostrámos com determinação a forma como se deve comportar um aliado credível, fiável e que honra os seus compromissos.

## *Nation-building vs army-building no Afeganistão*

**Pedro Seabra**

*Investigador do CEI-ISCTE e do IDN*

O fim anunciado e quase consumado da presença dos EUA no Afeganistão ajudou a revitalizar o debate sobre o escopo enviesado de intervenções internacionais que perduram no tempo, mais focadas em vãs tentativas de *nation-building* do que na real capacitação de instituições e forças locais necessárias à resolução das raízes de conflitos contemporâneos. No entanto,

foram as próprias debilidades na capacitação, treino e formação do Exército Nacional Afegão (ANA), visíveis na sua impotência e deserções consecutivas face à ofensiva talibã, que acabaram por acelerar o desenrolar dos últimos acontecimentos no terreno. A acreditar na confiança manifestada pelas autoridades norte-americanas, meros dias antes do agravamento da retirada, as capacidades militares afegãs encontravam-se plenamente consolidadas. A 16 de agosto, Joe Biden declarava que “Formámos e equipámos uma força militar afegã de 300 mil homens forte – extremamente bem equipada –, uma força maior em tamanho aos exércitos de muitos dos nossos aliados da NATO”. As razões para tal confiança prendiam-se com uma tabulação simplista, onde \$83 mil milhões investidos em treino e equipamento do ANA e outras forças de segurança ao longo de 20 anos, equivaleriam a um mínimo de capacidade autónoma para conter os ataques crescentes das forças talibã. Contudo, a realidade acabou por revelar o oposto. Na verdade, vários problemas sistémicos tinham já sido previamente identificados, incluindo uma cadeia de comando corrupta, abusos de direitos humanos, ou taxas significativas de atrito. O projeto *Afghanistan Papers* do *Washington Post*, por exemplo, divulgou em 2019 que dos 352.000 soldados e polícias contabilizados como membros das forças de segurança do país, apenas 254.000 podiam ser efetivamente confirmados pelo governo afegão. No entanto, pese embora a gravidade da situação, importa acrescentar algum contexto. Longe de constituir um caso isolado, o

desmoronar do ANA vem reforçar um historial complexo de esforços similares centrados na construção/reconstrução de aparelhos securitários em zonas de conflito ou pós-conflito, sempre com resultados díspares. Com efeito, apesar do caso bem-sucedido da Coreia do Sul nos anos 50, as experiências do Vietname do Sul nos anos 70 ou do Iraque pós-2003 facilmente se sobrepõem na memória. Nos três casos, o raciocínio central permaneceu constante: transferir responsabilidades e capacidades que evitassem o uso de forças externas avultadas em operações de combate. Mas a execução deste tipo de programas sempre se deparou também com a geração de dependências funcionais e com a criação de ‘tigres de papel’ ou exércitos *fabergé* que, quando testados, não corresponderam, em grande medida, às expetativas atribuídas.

O Afeganistão representa apenas o último exemplo do género. Apesar de sucessos ocasionais, os mesmos constituíram nichos relativos (e.g. as forças especiais afegãs), esticados para lá do limite das suas capacidades. O próprio equipamento proporcionado careceu de suficiente apropriação local. De pouco serviu proporcionar 48 helicópteros UH-60A/S-70A *Black Hawk* às forças afegãs se a sua manutenção dependia de empresas privadas que abandonaram o país nas últimas semanas. A falta de incentivos contra dinâmicas de corrupção e cooptação revelou-se outro desafio impossível de ultrapassar.

Isto dito, ao reafirmar problemas tradicionais da assistência internacional, é possível que o caso afegão redobre as atenções sobre os resultados expetáveis

em cenários paralelos. O Sahel destaca-se neste âmbito. As missões lideradas pela União Europeia, por exemplo, têm enfrentado obstáculos em avaliar a eficácia do treino proporcionado, uma vez completos os respetivos programas de formação. A anunciada redução dos militares franceses no Mali, por sua vez, colocará sob pressão as forças malianas, ainda incapazes de combater por si só os grupos islamitas na região. No seguimento da experiência no Afeganistão, é assim expetável que o equilíbrio entre a modernização de exércitos de estados frágeis e a garantia da sua sustentabilidade mereça uma nova priorização generalizada, com a retração de projetos ambiciosos e a aposta crescente na especialização de programas de formação a constituírem opções a curto e médio-prazo.

## A Baía dos Porcos de Biden

**Vasco Rato**

*Assessor do IDN*

Em abril de 1961, escassos meses depois de tomar posse como presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy viu o prestígio do seu país ser profundamente abalado em resultado do fiasco ocorrido na Baía dos Porcos, uma invasão planeada durante a vigência da Administração Eisenhower. A tomada de poder pelos talibãs afegãos – e a desastrosa evacuação que a acompanhou – é o “momento Baía dos Porcos” do presidente Joe Biden. Com efeito, a principal interrogação suscitada pela retirada americana do Afeganistão prende-se com a reação da China. Alguns analistas sugerem que, ao libertar atenções e recursos, a retirada permitirá que

os americanos se concentrem no Indo-Pacífico e na ascensão da China. Outros consideram que a retirada abre um vácuo estratégico que Pequim preencherá de modo a reforçar o seu poderio mundial. Em ambas as versões, a influência chinesa sai consolidada. Dir-se-á que, ao contrário de Washington, Pequim não ambiciona transformar o Afeganistão. Visa, antes de mais, proteger os seus interesses vitais, particularmente no âmbito da segurança. Mais especificamente, pretende atenuar a instabilidade crónica afegã e conter o islamismo dos talibãs, impedindo o seu alastramento para as regiões adjacentes, incluindo a província chinesa de Xinjiang. Quando o ministro dos Negócios Estrangeiros chinês Wang Yi recebe o mullah Abdul Ghani Baradar em Tianjin, torna-se evidente o pragmatismo da política externa chinesa que seguramente conduzirá ao reconhecimento do governo talibã. Em contrapartida, Cabul estará atenta às preocupações de segurança chinesas, ou seja, negará refúgio aos *jihadistas* uígures, particularmente aos militantes do Movimento Islâmico do Turquestão Oriental. Mais tarde, se o poder talibã estabilizar, Pequim pode, através dos projetos da Rota da Seda, explorar os depósitos minerais do Afeganistão se os custos e os riscos não forem excessivos.

No entanto, a forma desastrosa como a retirada americana foi executada permitirá à China obter consideráveis ganhos de propaganda. Acentuar-se-á a narrativa do declínio americano avançado pelas autoridades chinesas desde a crise financeira de 2008. Explorar-se-á o abandono dos parceiros afegãos de forma a

evidenciar a falta de confiabilidade dos americanos. Pretende-se, desta forma, deslegitimar o modelo ocidental junto da opinião pública chinesa e consolidar a ideia de que os acontecimentos verificados no Afeganistão consubstanciam mais um passo no declínio da América e da inevitável ascensão da China. Há muito que Pequim levanta a questão da credibilidade dos compromissos de segurança proporcionados pelos americanos a Taiwan. Também por isso, irá continuar a insistir que Taipei se encontra crescentemente isolada e, por conseguinte, o único caminho para a paz e a prosperidade passa pela reintegração na República Popular. Uma vez que as pressões sobre a Formosa tenderão a aumentar nos tempos mais próximos, cabe aos Estados Unidos reiterarem a sua determinação de manter uma postura militar dissuasora no Estreito de Taiwan. Se, de forma credível, Washington não sinalizar esse compromisso, o desaire afegão ameaça comprometer o status quo no Estreito e os débeis equilíbrios no Indo-Pacífico. Caso contrário, se a Administração Biden não conseguir dar uma resposta adequada a este desafio, Xi Jinping poderá ser tentado a embarcar em novas aventuras. Estamos perante uma das mais prementes lições da Baía do Porcos.