

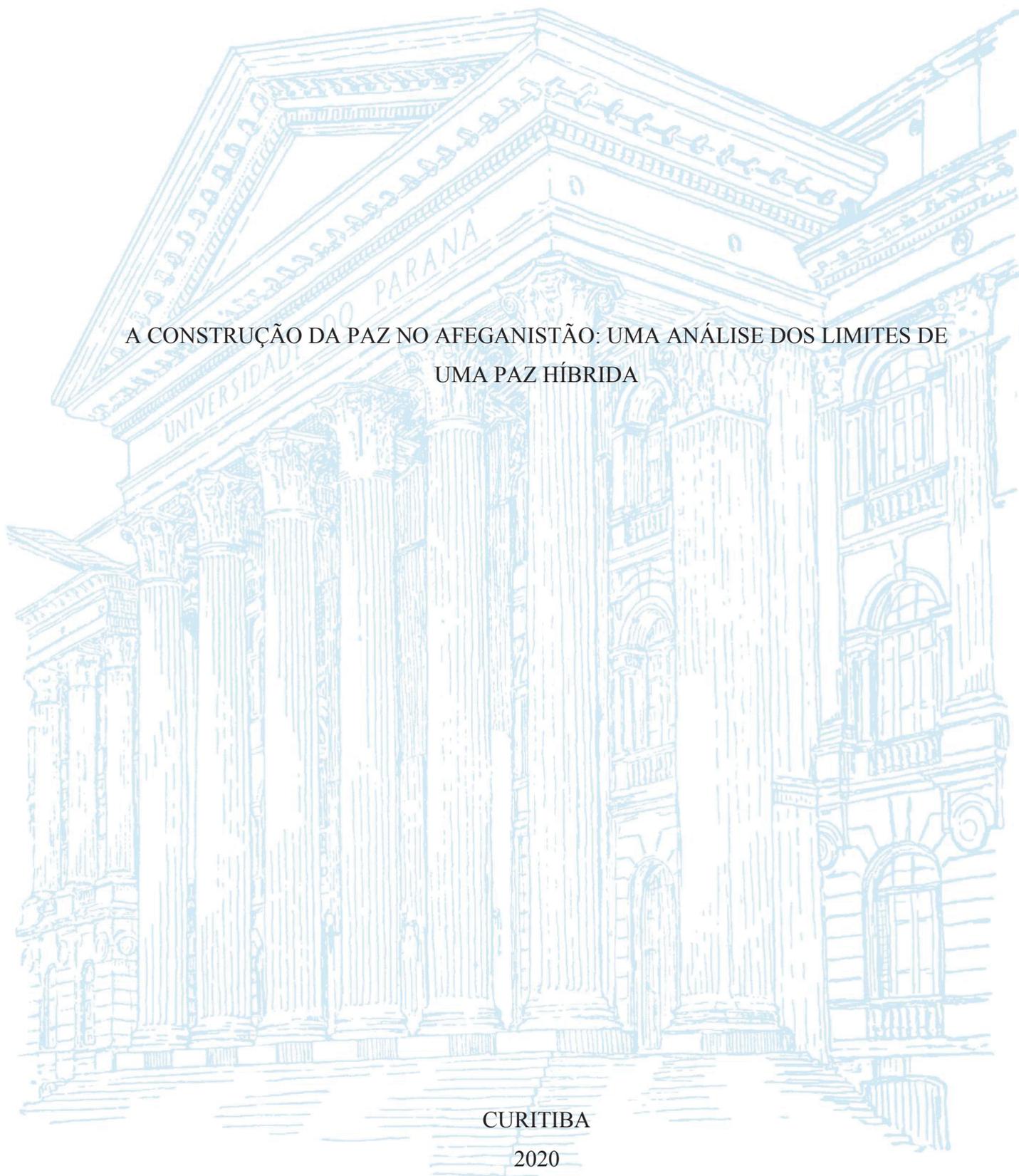
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

DEVLIN TAVARES BIEZUS

A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO AFGANISTÃO: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DE
UMA PAZ HÍBRIDA

CURITIBA

2020



DEVLIN TAVARES BIEZUS

A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO AFGANISTÃO: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DE
UMA PAZ HÍBRIDA

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em
Ciência Política Setor de Ciências Humanas, Letras e
Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607

Biezus, Devlin Tavares

A construção da paz no Afeganistão : uma análise dos limites de uma paz híbrida. / Devlin Tavares Biezus. – Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Ramon Blanco de Freitas

1. Construção da paz - Afeganistão. 2. Nações Unidas – Tratado de paz. 3. Ciência política. I. Blanco, Ramon. II. Título.

CDD – 303.66



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO CIÊNCIA POLÍTICA -
40001016061P2

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **DEVLIN TAVARES BIEZUS**, intitulada: **A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO AFGANISTÃO: UMA ANÁLISE DOS LIMITES DE UMA PAZ HÍBRIDA**, sob orientação do Prof. Dr. RAMON BLANCO DE FREITAS, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 18 de Fevereiro de 2020.


RAMON BLANCO DE FREITAS
Presidente da Banca Examinadora


FERNANDO JOSÉ LUDWIG
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS)


ALEXSANDRO EUGENIO PEREIRA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Desenvolver essa pesquisa em um contexto político de descrédito ao conhecimento científico e ao pensamento crítico foi um desafio constante. Durante esses dois anos de mestrado presenciei a drástica mudança de política pública para a educação, como um todo, e para as universidades, em particular. Mudanças, essas, que colocam em risco o projeto da educação superior gratuita e universal. Por isso, agradeço a gestão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa que me permitiu a dedicação exclusiva no programa de mestrado.

Agradeço ao meu orientador, Ramon Blanco, por todos ensinamentos durante o trajeto dessa pesquisa. Cada correção, comentário e reunião de orientação foram essenciais para o desenvolvimento dessa dissertação e para meu crescimento como pesquisadora e futura professora. Seu profissionalismo e cuidado são de grande inspiração para minha carreira acadêmica.

Agradeço também aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPR (PPGP-UFPR), responsáveis por me apresentar à Ciência Política e fazer com que as disciplinas ao longo desses dois anos fossem uma experiência de muito aprendizado. Agradeço ao professor Alexsandro Pereira, coordenador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais, pelas contribuições que auxiliaram nessa pesquisa e por ter aceitado o convite de participação da banca dessa dissertação. Obrigada ao professor Fernando Ludwig por também ter aceitado participar como avaliador na banca de defesa e pelos valorosos comentários e contribuições prestados a esse trabalho. Agradeço também aos professores e amigos Leonardo Mercher e a Ludmila Culpi, o didatismo e clareza de vocês não apenas contribuíram para minha formação como mestranda, mas também servem como uma grande inspiração profissional.

Agradeço minha família, minha mãe, Marly, meu pai, Ademir, e minha irmã, Deborah. Só consegui chegar até aqui devido ao apoio constante que vocês me fornecem, sem esse suporte, nada disso teria sido possível. Agradeço por compreenderem minha ausência por todas as vezes que precisei trocar aquele tempinho de conversa pela pesquisa. Obrigada por segurarem minha mão quando eu achei que não seria capaz. Muito obrigada por acreditar nos meus sonhos e prossegui-los comigo. Vocês são minha base, obrigada por sempre estarem comigo, mesmo de longe.

Obrigada também as minhas queridas e inteligentíssimas amigas, responsáveis por serem um alento ao longo do caminho do mestrado. Bruna, Clarice e Marília, obrigada por todas

as conversas e pelo carinho. Podemos compartilhar juntas esse processo penoso e, de quebra, reclamar juntas, apreender juntas e também nos divertir juntas. Vocês são o presente que a Ciência Política me deu. Obrigada também a Natali e a Thaíse que, além de excelentes companheiras de viagens acadêmicas, se tornaram queridas amigas. Muito obrigada por me ajudarem tanto nesse trajeto. Agradeço também a Bruna, Beatriz, Danieli e Mariana, vocês são as melhores amigas que eu poderia pedir à vida.

Obrigada também ao Rafael, que acompanhou de perto toda essa jornada. Obrigada por todo o apoio naquelas horas que eu duvidava da minha capacidade e pela paciência durante os momentos de cansaço. Obrigada pelo companheirismo e por deixar esses anos mais leves.

“Todos os impérios que já existiram, em seus discursos oficiais, afirmaram não ser como os outros, explicaram que suas circunstâncias são especiais, que existem com a missão de educar, civilizar e instaurar a ordem e a democracia, e que só em último caso recorrem à força. Além disso, o que é mais triste, sempre aparece um coro de intelectuais de boa vontade para dizer palavras pacificadoras acerca de impérios benignos e altruístas, como se não devêssemos confiar na evidência que nossos próprios nos oferecem quando contemplamos a destruição, a miséria e a morte trazidas pela mais recente *mission civilisatrice*.”

Edward Said

RESUMO

O tema central da presente pesquisa é analisar o processo de construção da paz no Afeganistão. Para isso, é estudado a construção da paz desenvolvida pelos atores internacionais, principalmente as Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte. O objetivo do trabalho é compreender como os atores locais interagem com processo da construção da paz, seja modificando-o ou subvertendo-o. Essa análise será feita com o auxílio do conceito da paz híbrida, a qual busca observar a construção de paz por meio da interação entre os atores internacionais – que conduzem as operações - e os locais. O argumento da pesquisa é a de que o local como compreendido pelos atores internacionais não possui uma autonomia, de fato, na condução do processo de construção da paz. A metodologia adotada é a qualitativa e as técnicas utilizadas são a análise documental de fontes primárias e secundárias e o desenvolvimento do estudo de caso. Além da introdução e da conclusão, a dissertação será dividida em três capítulos. O primeiro apresenta as modificações das operações de paz durante e após o período da Guerra Fria, bem como suas principais críticas e o desenvolvimento do conceito da paz híbrida. O segundo capítulo aborda o processo histórico da construção da paz no Afeganistão de maneira a examinar como as instituições internacionais conduziram a construção da paz no país. Por fim, o terceiro capítulo analisa as discussões teóricas da paz híbrida aplicadas ao caso concreto da construção da paz no Afeganistão.

Palavras-chave: Construção da Paz; Paz Híbrida; Afeganistão.

ABSTRACT

This research analyzes the peacebuilding process in Afghanistan. For this, it will be studied the roles of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the United Nations on the peacebuilding process. The aim of this dissertation is to understand the abilities of local actors to modify the peacebuilding process. This analysis will be done using the concept of hybrid peace which is able to contextualize the peacebuilding through the interactions between international and local actors. The argument of this research is that the local as comprehended by the international actors does not have the autonomy for conducting the peacebuilding process. The methodology is qualitative and the techniques used in this research are the documental analysis of primary and secondary sources, and the case study. The dissertation is divided in three chapters. The first one presents the modifications of peace operations during and after the period of Cold War. Also, it presents the main critiques to peace operations and the context which the concept of hybrid peace was developed. The second chapter discusses the peacebuilding in Afghanistan, aiming to illustrate the role of the international actors in this process. At last, the third chapter operationalizes the concept of hybrid peace in the Afghan peacebuilding context.

Keywords: Peacebuilding; Hybrid Peace; Afghanistan.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Cronologia da institucionalização do Acordo de Bonn

QUADRO 2 – Principais financiadores da Reforma do Setor de Segurança (RSS)

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ANBP – *Afghan New Beginnings Programme*
DDR – Desmobilização, Desarmamento e Reinserção
DIAG - *Disbandment of Illegal Armed Groups*
DPA - Departamento de Assuntos Políticos
DPKO - Departamento de Operações de Manutenção da Paz
ENA – Exército Nacional do Afeganistão
EUA – Estados Unidos da América
FMA – Forças Militares Afegãs
FMI – Fundo Monetário Internacional
ISAF - Força Internacional de Assistência para Segurança
JEMB – *Joint Electoral Management Body*
OEF – *Operation Enduring Freedom*
ONU – Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PLA – Policia Local Afegã
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RSS – Reformas do Setor de Segurança
TRPs – Times de Reconstrução Provinciais
UNAMA – Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID - *U.S. Agency for International Development*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 A CONSTRUÇÃO DA PAZ NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	22
2.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ NA GUERRA FRIA	22
2.2 AS OPERAÇÕES DE PAZ NO PÓS-GUERRA FRIA	26
2.3 A VIRADA LOCAL E A PERSPECTIVA DA PAZ HÍBRIDA	38
2.3.1 A paz híbrida e a construção de paz.....	44
2.4 CONCLUSÃO PARCIAL	54
3 A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO AFGANISTÃO: A PARTICIPAÇÃO INTERNACIONAL NOS ÂMBITOS POLÍTICOS E DE SEGURANÇA.....	55
3.1 AFGANISTÃO: UM BREVE CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO	55
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE BONN: INSTITUCIONALIZANDO A CONSTRUÇÃO DA PAZ (2001-2005)	63
3.2.1 Da Administração Interina ao Governo de Transição (2001-2003).....	67
3.2.2 As Eleições presidenciais e parlamentares (2003-2005).....	69
3.3 O PACTO DO AFGANISTÃO E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	72
3.4 A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO ÂMBITO DA SEGURANÇA: A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA (RSS)	78
3.5 CONCLUSÃO PARCIAL	84
4 A CONSTRUÇÃO DA PAZ E A PAZ HÍBRIDA: AS INTERAÇÕES ENTRE INTERNACIONAL E LOCAL NO CASO AFGÃO	85
4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA PAZ E DEMOCRATIZAÇÃO: A ESFERA POLÍTICA AFGÃ	87
4.1.1 Atores internacionais: a habilidade de impor e incentivar a paz liberal	89
4.1.2 Atores locais: a habilidade de apresentar alternativas e subverter a paz liberal	93
4.2 A ISAF, O GOVERNO AFGÃO E COMANDANTES PARAMILITARES: A INTERAÇÃO ENTRE INTERNACIONAL E LOCAL NA ESFERA SECURITÁRIA	98
4.2.1 Atores internacionais: a habilidade de impor e incentivar a paz liberal	100
4.2.2 Atores locais: a habilidade de apresentar alternativas e subverter a paz liberal	104
4.3 CONCLUSÃO PARCIAL	109
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS.....	116

1 INTRODUÇÃO

Os atos terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono, em setembro de 2001, são de grande importância para as relações internacionais contemporâneas e para o Oriente Médio. As respostas estadunidenses aos atentados, sendo essas a invasão ao Afeganistão e Iraque, foram responsáveis por modificar drasticamente o cenário político na região. A invasão ao Afeganistão, em 2001, foi a resposta imediata às ações terroristas. Seu objetivo foi retirar o grupo Talibã do governo afegão – responsável por permitir o abrigo e treinamento da Al Qaeda no território do Afeganistão. Após a invasão e o desmantelamento do Talibã do governo, seguiu-se o processo de construção da paz que buscou transformar o Afeganistão em uma democracia liberal.

A presente dissertação analisa a construção da paz no Afeganistão. A ênfase do estudo está na compreensão das interações entre os atores internacionais, que desenham o projeto internacional de paz, e os atores locais, mais precisamente a elite política afegã. A justificativa desse enfoque está nas críticas contemporâneas sobre a construção da paz que argumentam sobre a necessidade de incluir atores locais nesse processo (MAC GINTY; RICHMOND, 2016; MASCHIETTO, 2016; LEONARDSSON.; RUDD, 2012).

A partir desse contexto, essa pesquisa tem como objetivo a compreensão das interações entre atores internacionais e atores locais no processo de construção da paz no Afeganistão. A problemática é compreender como essas interações refletem o entendimento dos atores internacionais sobre o local. As principais instituições internacionais que atuam na construção de paz no Afeganistão são as Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). As Nações Unidas estão presentes no planejamento inicial da reestruturação institucional do Afeganistão e no processo de sua democratização, já a OTAN tem seu papel centrado na área de segurança do país. Por isso, seu principal objetivo é treinar um Exército nacional afegão (OTAN, 2015). Em relação aos atores locais, a análise será centrada na elite política do país porque é ela a responsável pela condução formal dos projetos de construção de paz no país. Ainda, elites são atores que possuem influência no processo de construção de paz devido ao seu status político, social ou econômico (LEBONTE, 2012, p. 91).

O argumento central dessa pesquisa é de que a suposta ‘autonomia’ afegã na construção da paz não reflete uma real apropriação local. Isso porque o local, escolhido pelos atores internacionais para encaminhar o projeto de construção de paz, é um reflexo dos interesses internacionais. Esse argumento parte do contexto de uma literatura crítica sobre a construção da paz a qual compreende que essas operações não refletiriam as reais necessidades de uma

sociedade civil pós-conflito. Desde seu início, a construção da paz no Afeganistão era definida pelos atores internacionais como um processo autônomo e que refletiria a apropriação dos atores locais perante esse processo. Nesse sentido, a ida ao local proposta no caso da construção da paz no Afeganistão foca somente nas elites políticas e não se direciona às necessidades da sociedade civil ou a sua participação nesse processo.

A metodologia empreendida para essa pesquisa é qualitativa e as técnicas utilizadas foram a análise documental de fontes primárias e secundárias, além do estudo de caso. A análise documental teve como principais fontes as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas direcionadas a construção da paz no Afeganistão, os relatórios do secretário-geral das Nações Unidas e os documentos oficiais do governo afegão. O estudo de caso foi escolhido como técnica de pesquisa devido a possibilidade da análise detalhada construção da paz no Afeganistão, permitindo observar as relações criadas entre os atores internacionais e locais. O estudo de caso é pertinente, pois investiga de maneira empírica um fenômeno contemporâneo, além de ser utilizado para o estudo de condições contextuais que sejam pertinentes ao fenômeno pesquisado (YIN, 2001, p. 32). Na presente pesquisa, o fenômeno é a construção de paz e a condição empírica escolhida é o Afeganistão. O Afeganistão foi escolhido como estudo de caso devido à ênfase dada pelas Nações Unidas sobre a necessidade dos atores afegãos serem autônomos para conduzir a construção da paz (S/2001/1154, p. 2).

A definição institucional da construção da paz surgiu em 1992 com a divulgação da Agenda para a Paz (A/47/277) proposta pelo então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali. Segundo o documento, a construção da paz é uma ação pós-conflito que visa a “identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz, de modo a se evitar um relapso do conflito” (A/47/277, 1992, p. 4). Para o entendimento das Nações Unidas, o modo de se evitar o relapso do conflito violento estaria materializado na implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e democratização. Apesar da construção da paz buscar a criação de um ambiente que evite o ressurgimento do conflito violento, críticas a essas operações argumentam que esse objetivo não é alcançado. Tais críticas buscam problematizar o entendimento internacionalmente vigente sobre paz, o qual é fundamentado nos ideais do modelo ocidental de democratização e liberalização econômica (PUGH, 2004; 2008).

A literatura crítica da construção da paz visa questionar sua condução a partir da problematização dos valores carregados intrinsecamente por essas operações. Nesse sentido, a crítica problematiza as operações de paz devido a colocação desses valores como universais. Por exemplo, Richmond (2010, p. 299) argumenta que o atual modelo das operações de paz

objetiva a construção de marcos regulatórios para a governança política, econômica e social. Essas regulações são baseadas na percepção da universalidade dos valores liberais e democráticos os quais visariam estabelecer uma economia aberta ao mercado internacional e teriam como principal projeto político a instituição de eleições livres e democráticas. Esses valores são percebidos como universais porque assume-se que há um consentimento geral perante eles (RICHMOND, 2010, p. 300).

Uma das críticas abordadas por Richmond (2010, p. 300) é de que a condução das operações de paz com bases nos valores liberais foca na construção de instituições estatais. Isso é problematizado a partir do entendimento de que as instituições são priorizadas em relação ao âmbito individual. Portanto, a população continua ausente de oportunidades materiais, assim como estava durante o conflito. Logo, a sociedade continua a apresentar altas taxas de pobreza e desemprego, mesmo possuindo um alívio em suas preocupações securitárias (RICHMOND, 2010, p. 316).

Os entendimentos de Richmond (2010) contextualizam uma literatura crítica denominada como virada local. A literatura da virada local problematiza a falta da participação de agentes locais na construção da paz, argumentando que o local possui a capacidade para construir um ambiente estável pós-conflito violento (GOMES, 2013, p. 63). Além de Oliver Richmond (2010), Roger Mac Ginty (2010; 2011) também traz o papel da participação local como crítica à construção da paz. Roger Mac Ginty tem como ponto de partida a crítica de que o modelo de construção da paz é estruturado na esfera política ocidental e que, portanto, relega o ambiente local em que o processo é empreendido (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 164). A partir dessa crítica, o autor emprega o conceito do hibridismo e da paz híbrida para demonstrar as distorções sofridas pelo projeto liberal de construção da paz quando este interage com a realidade e atores locais (MAC GINTY, 2010; 2011).

Segundo Mac Ginty (2011), a paz híbrida é formada por meio do encontro entre a condução impositiva de um processo de construção da paz e uma resistência local. Assim, a construção da paz passa por modificações ao longo de sua aplicabilidade devido às influências das ações de atores locais. Esses atores seriam capazes de apresentar alternativas à paz liberal, seja ignorando, resistindo ou subvertendo esse processo (MAC GINTY, 2011). Esse conceito é operacionalizado por Mac Ginty (2011) por meio de quatro eixos de análise que ilustram a paz híbrida: 1) a habilidade dos agentes internacionais em forçar a aceitação do projeto da paz liberal; 2) a habilidade dos agentes internacionais para incentivar o engajamento local com o projeto da paz liberal; 3) a habilidade dos atores locais em ignorar, subverter ou resistir a paz

liberal; 4) a habilidade dos atores locais em realizar alternativas ao projeto da paz liberal (MAC GINTY, 2011; TOLEDO; FACCHINI, 2017).

Para desenvolver essa pesquisa, o trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta as mudanças do entendimento internacional sobre a paz e como isso está refletido nas operações de paz, bem como as limitações e críticas direcionadas a tais entendimentos. As operações de paz conduzidas pelas Nações Unidas podem ser definidas como uma ferramenta de gerenciamento de conflitos e promoção de segurança e paz em âmbito internacional (HERZ; HOFFMANN, TABAK, 2015, p. 84). Durante a Guerra Fria, as operações de paz se concentravam no gerenciamento de conflito, uma vez que a conjuntura bipolar do período impedia uma atuação mais profunda das operações de paz. Após esse período, as operações foram adquirindo gradualmente mais responsabilidades e novas atividades foram atribuídas a elas, como supervisão de eleições e assistência humanitária (DIEHL, 2008, p. 8). Nesse sentido, o capítulo visa a desenvolver como as operações de paz foram modificadas e como essas modificações foram fundamentadas teoricamente.

Para isso, o capítulo está subdividido em três seções. A primeira seção apresenta as operações de paz e seus entendimentos durante a Guerra Fria. A segunda seção evidencia como as operações de paz se modificaram no pós-Guerra Fria, apresentando as principais críticas referentes ao entendimento internacional de paz. A terceira seção discute a literatura crítica da virada local sobre a construção da paz, apresentando o conceito do hibridismo e da paz híbrida.

O segundo capítulo tem como objetivo analisar empiricamente o processo de construção da paz no Afeganistão. Esse tema é desenvolvido em quatro seções. A primeira seção aborda o contexto histórico e político do Afeganistão. Isso compreende uma breve contextualização das invasões e influências externas na política afegã no período anterior a invasão estadunidense de 2001. A segunda seção aborda a implementação do Acordo de Bonn e a institucionalização da construção da paz. O Acordo de Bonn foi o primeiro documento a tratar da construção da paz afegã após o desmantelamento do Talibã e foi responsável por apresentar os arranjos institucionais do governo. O primeiro passo apresentado por Bonn voltado para a reconstrução das instituições foi estabelecer uma autoridade interina que após seis meses seria dissolvida e substituída por um Governo de Transição cujos membros seriam aprovados por uma *Loya Jirga* (S/2001/1154, p. 3). Em suma, a *Loya Jirga* pode ser traduzida como Grande Conselho e faz referência a uma prática tradicional para a tomada de decisões e resolução de conflitos composta por diferentes líderes tribais e religiosos. Por sua vez, a terceira seção analisa o período institucional após a implementação do Acordo de Bonn. O processo de implementação das instituições políticas como previstas pelo Acordo de Bonn finalizaram com as eleições

legislativas, em 2005. Apesar de ele ser um dos pilares da construção da paz no Afeganistão, o Acordo de Bonn se propôs a dar uma estrutura de governo para o Afeganistão. A finalização desse processo não implicou o fim da transição política, uma vez que reformas de segurança e públicas continuaram a serem conduzidas posteriormente (ICG, 2006, p. 1). Nesse sentido, a terceira seção analisa os documentos do Pacto do Afeganistão e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento como os guias para as reformas políticas propostas pelo governo afegão no período pós-Acordo de Bonn. Finalmente, a quarta seção enfatiza o aspecto securitário da construção da paz no Afeganistão, destacando as políticas que compõe essa esfera e os atores internacionais responsáveis pela condução da reforma do setor de segurança (RSS).

O terceiro capítulo, por fim, apresenta uma análise da construção da paz no Afeganistão a partir do conceito paz híbrida. O argumento norteador do capítulo é de que a autonomia local afegã na construção da paz não reflete uma real apropriação dos atores afegãos perante esse projeto. Nessa análise, as principais instituições internacionais estudadas são as Nações Unidas, por meio da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) e da Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF), liderada pela OTAN. Também será ressaltado ao longo do capítulo o papel dos Estados Unidos e da Operação *Enduring Freedom*. A escolha desses atores se faz devido ao papel das Nações Unidas em apoiar a construção de paz no Afeganistão, oferecendo assistência política e civil. A ISAF é analisada devido ao seu papel na condução das reformas de segurança no país e, por fim, os Estados Unidos se fazem presentes por serem o ator que conduziu a invasão ao Afeganistão em 2001 e que influenciou diretamente o projeto de construção da paz no país. Em relação aos atores locais, essa análise foca no papel das elites políticas locais. As elites locais foram escolhidas devido ao seu papel de interação direta com o projeto internacional de paz.

Para operacionalizar esse estudo de caso, a análise está dividida entre duas principais esferas: a esfera política e a esfera de segurança. Essas esferas foram escolhidas por serem considerados pilares da construção da paz no Afeganistão (A/56/681-S/2001/1157, 2001, p. 14; S/RES/1386, 2001). Além disso, as instituições internacionais analisadas possuem uma atuação proeminente nessas esferas, sendo elas a UNAMA e a ISAF, respectivamente. O capítulo apresenta duas seções: a primeira seção discute a esfera política e a segunda discute a esfera securitária. O modelo de análise presente em ambas seções tem como base a estrutura apresentada por Roger Mac Ginty (2011) formada pelos quatro eixos que formam a paz híbrida. Nesse trabalho, esses eixos foram divididos em dois grupos: 1) a habilidade dos agentes internacionais em forçar a aceitação do projeto da paz liberal e também de incentivar a participação local com o projeto da paz liberal; e 2) a habilidade dos atores locais em ignorar,

subverter ou resistir a paz liberal e realizar alternativas ao projeto da paz liberal. Na primeira seção, a esfera política é discutida por meio da institucionalização da construção de paz e da democratização. Nessa esfera, o contato entre atores internacionais e locais está na interação entre as políticas promovidas pelo projeto internacional de paz e as elites políticas afegãs. Já a segunda seção trata da esfera securitária a partir da interação entre a ISAF, o governo afegão e os comandantes paramilitares.

2 A CONSTRUÇÃO DA PAZ NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As operações de paz das Nações Unidas podem ser definidas como uma ferramenta de gerenciamento de conflitos e promoção de segurança e paz em âmbito internacional (HERZ; HOFFMANN, TABAK, 2015, p. 84). Entre os instrumentos usados pelas operações de paz está a construção da paz. Segundo as Nações Unidas, a construção da paz envolve medidas que visariam reduzir o risco do conflito violento após um acordo de paz. Para isso, as Nações Unidas buscam implementar medidas que afetem o funcionamento da sociedade e do Estado no intuito de tornar as instituições estatais mais eficazes e legítimas (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 17-18).

O presente capítulo analisa os principais entendimentos sobre a paz das Nações Unidas e como eles foram materializados em suas operações de paz. Para isso, apresenta-se o contexto das operações de paz durante a Guerra Fria e as mudanças passadas pelas operações após esse período, delineando como a construção da paz passou a ser utilizada como um instrumento dessas operações. Ainda, o capítulo trata das principais limitações e críticas direcionadas às operações de paz, destacando a crítica ao entendimento da paz liberal como forma dominante de aplicação dessas operações. Entre essas críticas, estão os estudos da virada local, que além de problematizarem a paz liberal também questionam a maneira em que estruturas, culturas e normas locais são desconsideradas nas operações de construção paz. Dessa forma, o capítulo está estruturado em três seções principais. A primeira seção apresenta as operações de paz das Nações Unidas durante o período da Guerra Fria. O objetivo da seção é demonstrar como o entendimento de paz do período moldou as atividades e características dessas operações. A segunda seção discute como as mudanças estruturais do pós-Guerra Fria influenciaram e modificaram o entendimento de paz internacional, além de analisar criticamente o entendimento de paz inerente a construção da paz. A terceira seção, por sua vez, apresenta a crítica dos estudos da virada local para a construção da paz, destacando o conceito do hibridismo e da paz híbrida.

2.1 AS OPERAÇÕES DE PAZ NA GUERRA FRIA

As Nações Unidas afirmam no primeiro capítulo de sua Carta fundadora que seu propósito é manter a paz e segurança internacional, prevenindo e removendo qualquer ameaça à paz por meio de medidas coletivas eficazes (NAÇÕES UNIDAS, 1945). Diplomacia preventiva, mediação, operações de manutenção e construção da paz são exemplos de

instrumentos de como as Nações Unidas buscam operacionalizar seu propósito. O presente capítulo desse trabalho dá ênfase às operações de paz das Nações Unidas, as quais são definidas pela própria organização como “operações de campo mobilizadas para prevenir, gerenciar e/ou solucionar conflitos violentos ou reduzir o risco de sua reincidência” (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 98)¹. Ao longo de sua instrumentalização, as operações de paz têm passado por transformações relacionadas aos seus objetivos e suas naturezas (KENKEL, 2013, p. 123). Essa seção ilustra as principais diferenças entre essas transformações, buscando demonstrar como o contexto internacional da Guerra Fria as influenciaram e como a crítica acadêmica dos Estudos para a Paz se relaciona com essa evolução.

As operações de paz tiveram seu início no final de década de 1940. Durante o período da Guerra Fria, essas operações foram instrumentalizadas por meio da manutenção tradicional da paz. As Nações Unidas definem a manutenção tradicional da paz como operações conduzidas com o consentimento das partes em conflito em que forças e equipes das Nações Unidas monitoram o cessar-fogo entre as partes beligerantes enquanto mediadores buscam uma solução política para o conflito (UNITED NATIONS, 2008, p. 99). Nesse sentido, esse tipo de operação atua como uma contenção do conflito violento por meio de seu congelamento. Isso significa que a manutenção tradicional da paz busca evitar a quebra de tréguas entre as partes beligerantes (RYAN, 2000, p. 27).

Algumas das operações de destaque nesse período foram durante a Crise de Suez, no Egito (1956), no Líbano (1978) e no Chipre (1964). A maioria das forças de manutenção da paz no período da Guerra Fria foram empreendidas no Oriente Médio. Nessa região, Estados Unidos e União Soviética apoiavam diferentes países que faziam parte de suas esferas de influência, portanto, dificultando a mediação de conflitos por um terceiro país. Por essa razão, o papel de intermediação das Nações Unidas e sua neutralidade entre as partes eram vistos pelas potências como componentes importantes para o gerenciamento de crises (BELLAMY; WILLIAMS, 2009, p. 42; RYAN, 2000, p. 27). Como o gerenciamento de crises é o cerne das atividades da manutenção tradicional da paz, Johan Galtung (1976, p. 282) define essas operações como dissociativas, porque seu objetivo era promover o distanciamento entre os antagonistas do conflito por meio do patrulhamento de fronteiras, do monitoramento do cessar-fogo e da supervisão da retirada das forças em conflito da área. Para operacionalizar a manutenção tradicional da paz, as Nações Unidas dispunham de militares pouco armados que atuavam como

¹ Tradução livre da autora. No original: “Field operations deployed to prevent, manage, and/or resolve violent conflicts or reduce the risk of their recurrence” (UNITED NATIONS, 2008, p. 98).

observadores da trégua do conflito violento. Entre suas responsabilidades, destacam-se: 1) o monitoramento das zonas neutras entre as forças beligerantes; 2) a construção de confiança entre as partes beligerantes; 3) a manutenção do cessar-fogo; e 4) apoio nas negociações entre as partes beligerantes (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 138).

O objetivo e as atividades da manutenção da paz durante a Guerra Fria estavam fundamentados em três principais lógicas: 1) o consentimento; 2) a imparcialidade e 3) o uso mínimo da força. Bellamy e Williams (2004, p. 3) denominaram esses princípios como a ‘santíssima trindade’ das operações de manutenção da paz. O primeiro princípio da trindade, o consentimento, se refere a permissão dada pela autoridade territorial onde o conflito se encontra. As Nações Unidas apenas conseguiriam atuar caso houvesse permissão para entrar no local. Caso a permissão fosse retirada, as forças da manutenção da paz deveriam se retirar do território. (DIEHL, 2008, p. 6). O segundo princípio, imparcialidade, representa a neutralidade das forças das Nações Unidas, uma vez que elas não tomariam nenhum lado das partes beligerantes. Portanto, não haveria uma designação de quem é o lado agressor. Por fim, o princípio de uso mínimo da força indica que as forças de manutenção da paz deveriam restringir o uso de violência armada, sendo permitida apenas para autodefesa (DIEHL, 2008, p. 7). Ainda, esses princípios são consonantes ao Artigo 2 da Carta das Nações Unidas. Segundo o Artigo, a Organização se baseia em princípios da igualdade soberana de seus membros. O Artigo também apresenta que as Nações Unidas não irão intervir em assuntos que dependem da jurisdição interna de cada Estado (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 6-7).

Além de serem consonantes a Carta das Nações Unidas, os princípios da manutenção tradicionais da paz também refletem a lógica internacional sobre o entendimento de paz vigente no período da Guerra Fria. Nesse período, paz e segurança eram compreendidas a partir de uma perspectiva estadocêntrica, militarizada e garantida a partir da balança de poder. Dessa forma, a prioridade no cenário internacional era respeitar os princípios da soberania nacional – o que incluía a não intervenção nos assuntos internos do Estado (GUERRA; BLANCO, 2018, p. 8). A natureza de contenção do conflito violento está diretamente relacionada com a estrutura política internacional e lógica bipolar da Guerra Fria. Tanto os Estados Unidos quanto a União Soviética buscavam manter a integridade de suas esferas de influência. Assim, qualquer interferência de alguma das potências poderia ser compreendida como uma tentativa de expandir seu poder de influência (PARIS, 2004, p. 15).

Para além da conjuntura política internacional, a manutenção tradicional da paz também é fundamentada a partir entendimento vigente sobre a paz. Tal entendimento é denominado por Oliver Richmond (2008, p. 99) como a primeira geração teórica dos estudos para a paz e

conflitos. Nessa abordagem, o conflito é compreendido por um viés realista porque foca nos atores estatais e não problematizava as origens internas do conflito (RICHMOND, 2008, p. 99; BLANCO, 2014, p. 268). Essa abordagem reflete o entendimento da paz negativa, pois compreende a paz como a ausência de violência direta, assim como teorizada por Johan Galtung (1969, p. 167)². Nesse sentido, as características das operações de manutenção tradicionais da paz, principalmente sua natureza de contenção do conflito violento, está diretamente relacionada com a estrutura política do período (PARIS, 2004, p. 15).

As operações de manutenção tradicional da paz, de fato, reduziram as chances de uma guerra entre a Turquia e Grécia, no Chipre, e entre Israel e Síria, no Líbano, por exemplo (RYAN, 2000, p. 27). Apesar disso, existem diversas limitações nessas operações. Galtung (1976, p. 283), já na década de 1970, argumentava que a manutenção da paz buscava reestabelecer o *status quo* anterior ao início do conflito. Sua crítica é de que essa abordagem não se perguntava se esse *status quo* valeria a pena ser preservado. Assim, a intenção de manter a paz se limita a promover a mera ausência da violência direta e não em superar a violência estrutural, por meio da superação das estruturas sociais ou políticas que causariam o conflito. Blanco (2014, p. 270) também identifica algumas limitações dessas operações, destacando três desvantagens fundamentais:

1) as dificuldades das operações em evitar que as partes beligerantes quebrem com os acordos de cessar-fogo, ou em fazer cumprir as resoluções concordadas; 2) a cegueira das operações de manutenção da paz frente a uma ampla variedade de temas, como a identidade, a fragilidade institucional e o subdesenvolvimento econômico; 3) seu enfoque nas soluções de curto prazo e a falta de interesse para atender às causas que dão origem aos conflitos violentos e que estão profundamente enraizadas nesses conflitos (BLANCO, 2014, p. 270) ³.

O final de Guerra Fria proporcionou mudanças tanto na prática das operações de paz quanto na racionalidade internacional acerca da paz e conflitos. A manutenção de paz, por

²Por violência direta, Galtung a define como situações em que os meios necessários para a concretização das capacidades humanas são destruídos de forma direta. Nesse sentido, o autor entende que a violência é presente quando há uma diferença entre as potencialidades de realização humana e as realizações humanas reais (GALTUNG, 1969, p. 168). Nesse sentido, essa diferença pode acontecer por meio de uma limitação direta ou estrutural. No caso da violência estrutural, a limitação das potencialidades de realização humana é consequência de fatores como relações de poder, opressão e desigualdade (GALTUNG, 1969, p. 171).

³ Tradução livre da autora. No original: “1) las dificultades que les representa evitar que las partes beligerantes rompan los acuerdos de cese al fuego o hacer cumplir las resoluciones convenidas,¹⁸ 2) su ceguera ante una amplia variedad de temas, como la identidad, la fragilidad institucional y el subdesarrollo económico,¹⁹ o 3) su enfoque en soluciones de corto plazo y la falta de interés para atender las causas que dan origen a los conflictos violentos y que están profundamente arraigadas.” (BLANCO, 2014, p. 270).

exemplo, passou por transformações que a tornaram mais robusta, fazendo o uso da força e dispondo de atividades que vão além do âmbito de contenção do conflito violento (NAÇÕES UNIDAS, 2008, p. 98). É devido a essas transformações que as operações de manutenção da paz implementadas durante a Guerra Fria são denominadas como tradicionais, de modo a diferenciá-las da manutenção da paz operacionalizada após o período bipolar. Na próxima seção, será demonstrado como as mudanças das operações de paz das Nações Unidas foram desenvolvidas, relacionando-as também com a mudança no entendimento internacional sobre a paz.

2.2 AS OPERAÇÕES DE PAZ NO PÓS-GUERRA FRIA

As operações de paz das Nações Unidas passaram por modificações quantitativas e normativas após a Guerra Fria (BELLAMY; WILLIAMS, 2009, p. 42). Isso significa que as operações cresceram em número, o escopo de suas atividades ampliou e novos princípios normativos passaram a guiar essas operações (BELLAMY; WILLIAMS, 2009, p. 42). Entre os anos de 1989 e 1994, vinte novas operações de manutenção da paz foram estabelecidas (KEMER; PEREIRA; BLANCO, p. 139, 2016). Esse aumento pode ser explicado por duas principais razões. Primeiro, devido ao desligamento da política externa dos Estados Unidos e da ex-União Soviética com comprometimentos custosos, como o apoio econômico e militar para regiões que não seriam mais estratégicas em um sistema pós-Guerra Fria. Nesse sentido, as Nações Unidas ocuparam esse vácuo, atuando de maneira mais direta nos esforços de resolução de conflitos violentos (PARIS, 2004, p. 16). Nesse sentido, as operações de paz das Nações Unidas buscaram ir além da contenção dos conflitos violentos por meio da tentativa de construir uma paz positiva no âmbito internacional (BLANCO, 2014, p. 266). Essa nova abordagem das Nações Unidas na condução das operações de paz tem como base o que Oliver Richmond categorizou como a segunda geração teórica das resoluções de conflito (BLANCO, 2014, p. 275; RICHMOND, 2008, p. 101). Essa abordagem entende o conflito como um produto das estruturas sociais, econômicas e políticas que negam ou impedem necessidades básicas humanas. Nesse sentido, busca-se a compreender as raízes do conflito violento a partir da perspectiva dos indivíduos (RICHMOND, 2008, p. 101).

O principal marco institucional das mudanças nas operações de paz pós-Guerra Fria é a divulgação do documento intitulado Agenda para a Paz (A/47/277, 1992). Em 1992, a Agenda para a Paz foi apresentada pelo secretário-geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali. O documento foi responsável por institucionalizar as operações de paz no âmbito das Nações

Unidas, além de realizar uma análise e recomendações que pretendiam fortalecer a capacidade das Nações Unidas em construir a paz nos Estados em situação pós-conflito. A Agenda para a Paz (A/47/277, 1992) representou um novo entendimento sobre as operações de paz, ampliando suas atividades. Esse novo entendimento seria um reflexo de uma perspectiva sobre a paz que superava sua limitação como a contenção do conflito violento. Assim, passando a associar prescrições sobre como a paz poderia ser alcançada: por meio da democracia, direitos humanos e pelo desenvolvimento econômico e social (A/47/277, 1992, p. 1).

Logo em seu início, o documento faz menção às novas dimensões de insegurança do cenário pós-Guerra Fria. Nesse sentido, a Agenda para a Paz reconhece que as ameaças nucleares durante o período bipolar deram lugar a uma agenda mais ampla a qual discutia questões como a destruição ambiental, pobreza, fome e refugiados (A/47/277, 1992, p. 2). Tais questões passaram a ser entendidas pelas Nações Unidas como fatores que deveriam estar englobados em seus esforços de construção de paz, estabilidade e segurança internacionais (A/47/277, 1992, p. 2). Para endereçar esse cenário mais complexo, a Agenda apontou quatro instrumentos a prevenir, solucionar conflitos e também preservar a paz: 1) a diplomacia preventiva; 2) a promoção da paz; 3) a manutenção da paz; e 4) a construção da paz (A/47/277, 1992, p. 4).

A diplomacia preventiva – como sua nomenclatura dá a entender – usa meios diplomáticos para identificar situações que podem resultar em um conflito violento. O objetivo é prevenir que o conflito se escale, ou limitar sua disseminação uma vez que o conflito violento já esteja iniciado (A/47/277, 1992, p. 4). O segundo instrumento, a promoção da paz, é definido como a responsabilidade de buscar trazer as partes em conflito a um entendimento por meios pacíficos (A/47/277, 1992, p. 7). Alguns exemplos de meios pacíficos usados para a resolução de conflitos são apresentados no capítulo 6 da Carta das Nações Unidas, como negociação, mediação, arbitragem e resolução judicial (NAÇÕES UNIDAS, 1945). O terceiro instrumento, a manutenção da paz, é definido como a implementação de uma força das Nações Unidas em um território onde o conflito violento se estende, contando com o consentimento das partes. Como apresentado na seção anterior, essa operação visa a prevenir o escalonamento do conflito e a auxiliar na pacificação (A/47/277, 1992, p. 4). Contudo, a Agenda para a Paz compreende que a manutenção da paz deve ir além da participação militar das Nações Unidas para a contenção do conflito violento. Segundo o documento, funcionários civis, monitores de direitos humanos, especialistas em assistência humanitária e em refugiados devem possuir um papel tão central na operação quanto os dos funcionários militares (A/47/277, 1992, p. 10) Por fim, o instrumento da construção da paz é definido como uma ação realizada após o conflito que busca

identificar e apoiar estruturas que podem fortalecer a paz e evitar o relapso do conflito (A/47/277, 1992, p. 4). Dessa forma, a construção da paz deseja criar um ambiente pós-conflito que seja capaz de prevenir a reincidência da violência.

O instrumento da construção da paz é a principal evidência da modificação do entendimento de paz das Nações Unidas. Isso porque a construção da paz, segundo a Agenda, está voltada não somente para o fim do conflito violento, mas também para a promoção de um desenvolvimento social e econômico (A/47/277, 1992, p. 11). Por isso, o documento promove projetos de agricultura, de melhorias em transporte e de programas educacionais que visem esse desenvolvimento. Além disso, a Agenda para a Paz também enfatiza que a conexão entre a paz e as práticas democráticas – o Estado de direito e a transparência política, por exemplo – contribuiriam para o alcance de uma paz duradoura, de um ambiente seguro e de uma ordem política estável. Portanto, para as Nações Unidas, elementos de boa governança deveriam ser promovidos em todos os níveis das comunidades políticas nacionais e internacionais (A/47/277, 1992, p. 11).

De modo a ilustrar como as operações buscaram operacionalizar o que se havia proposto na Agenda para a Paz, pode-se destacar sete principais características das operações de construção da paz da década de 1990. Essas são: 1) promover os direitos civis e políticos, tais como liberdade individual, liberdade de expressão, de imprensa e de associação; 2) preparar e operacionalizar eleições democráticas; 3) redigir constituições nacionais; 4) capacitar oficiais da polícia e do judiciário; 5) transformar grupos paramilitares em partidos políticos democráticos; 6) eliminar as tarifas e barreiras do comércio para a livre circulação de bens e capital dentro e fora das fronteiras do Estado; e 7) estimular o crescimento de empresas privadas, ao mesmo tempo que se reduz o papel do Estado na economia (PARIS, 2004, p. 19).

A partir do escopo dessas características, é possível compreender que as Nações Unidas modificaram suas operações de paz de forma a abranger um conceito mais amplo e ambicioso de paz. Os motivos que resultaram nessa transformação podem ser explicados de forma complementar às questões de conjuntura política internacional proporcionadas após a Guerra Fria. Blanco (2014, p. 271) elenca quatro principais razões que levaram as mudanças das operações da paz. A primeira está relacionada com a nova racionalização internacional acerca das dimensões internas do conflito. Durante a Guerra Fria, os conflitos violentos eram problematizados a partir da lógica e influência bipolar, não levando em conta suas causas internas. Após esse período, a dimensão interna do conflito adquiriu relevância perante os analistas e atores internacionais que se propunham a discutir o conflito violento (BLANCO, 2014, p. 271). A segunda razão se dá devido ao papel mais ativo das Nações Unidas na

resolução dos conflitos internacionais. Como já mencionado, isso está relacionado com o vácuo deixado pela política externa dos Estados Unidos e ex-União Soviética (BLANCO, 2014, p. 272).

A terceira razão que proporcionou tais modificações foi a reconceitualização das noções de soberania, segurança e desenvolvimento (BLANCO, 2014, p. 272). Durante a Guerra Fria, a soberania era compreendida como um conceito indivisível e unitário. Esse entendimento se modificou para um conceito mais flexível, que estava menos relacionado com a noção de não intervenção em assuntos internos estatais e mais voltado ao entendimento das responsabilidades do Estado. Assim, o Estado apresentaria duas responsabilidades: a primeira voltada aos outros Estados e a segunda, sobre seus próprios cidadãos (ZAUM, 2007, p.4). Nesse sentido, as operações de construção da paz se justificavam como um instrumento que aumentaria a capacidade do Estado. Isso significa que a reestruturação política, econômica e social de um Estado pós-conflito passou a ser justificada pela noção de que isso auxiliaria e aumentaria a soberania do Estado. Assim, afanando-se da ideia de que essas operações de paz poderiam limitar a ação do Estado (BLANCO, 2014, p. 273).

A noção de segurança, por sua vez, era compreendida a partir de uma perspectiva realista durante a Guerra Fria, significando que seu enfoque era voltado para uma ótica militarizada e estratégica. A partir da década de 1980, o conceito de segurança começou a ser relacionado também com fatores de limitação à vivência humana, por exemplo, a guerra, a pobreza, a opressão política e a educação não eficiente (BOOTH, 1991, p. 319; BLANCO, 2014, p. 273). Por fim, a noção de desenvolvimento, durante a Guerra Fria, estava centrada em um entendimento econômico estreito e focado no Estado. O conceito se modificou para um entendimento que abrangia elementos considerados fundamentais a vida humana. Nesse sentido, privações sociais, econômicas e políticas, a intolerância, a pobreza, a fome e as doenças passaram a ser fatores que contribuem para o desenvolvimento de um Estado. Isso reflete que o conceito de desenvolvimento deixou de ser centrado ao crescimento econômico bruto dos Estados e passou a abranger objetivos que visassem a melhora de vida das sociedades (BLANCO, 2014, p. 273).

Por fim, a quarta razão que explica a mudança da natureza das operações de paz após a Guerra Fria é o espírito triunfante ocidental acerca da democracia liberal (BLANCO, 2014, p. 274). O final da disputa ideológica deu lugar ao senso de otimismo em relação a uma ordem internacional liberal. Um clássico exemplo que ilustra tal otimismo é a análise de Francis Fukuyama (1989). Para o autor, o triunfo da ideologia ocidental seria uma evidência do

esgotamento de qualquer outra alternativa sistêmica que não fosse o liberalismo político e econômico (FUKUYAMA, 1989, p. 3).

Fukuyama parte do pressuposto idealista hegeliano de que as raízes do comportamento econômico surgem a partir das ideias, como a cultura, a ideologia e a religião. Nesse sentido, a ideologia explicaria o mundo material (FUKUYAMA, 1989, p. 7). Para o autor, o comunismo e o fascismo seriam as contradições do liberalismo. Assim, com o fascismo derrotado com o fim da Segunda Guerra Mundial e o fim do comunismo exemplificado pelo do desmantelamento da União Soviética, Fukuyama (1989, p. 14-15) argumenta que o liberalismo seria a ideologia triunfante que representa o Estado homogêneo universal. O ‘fim da história’, para Fukuyama, significa o fim da disputa ideológica devido a ‘vitória’ liberal perante as demais ideologias. Tal vitória significaria ‘a universalização da democracia liberal ocidental como a forma final do governo humano’ (FUKUYAMA, 1989, p. 4)⁴.

O argumento de Francis Fukuyama (1989) é um exemplo de como a democracia liberal passou a ser compreendida como universal após o final da Guerra Fria. Essa lógica está refletida nas mudanças das operações de paz uma vez que a transposição da ordem liberal para as operações das Nações Unidas fica evidente no parágrafo 59 da Agenda para a Paz (A/47/277). Segundo o documento, as Nações Unidas deveriam ter a autoridade para intervir diretamente no processo político do Estado pós-conflito violento, sendo responsável por apoiar a transformação das estruturas e capacidade nacionais deficientes e fortalecer as novas instituições democráticas (A/47/277, 1992, p. 11; CHANDLER, 2017, p. 9).

A transposição dos ideais da democracia liberal para as operações da paz resultou no desenvolvimento do conceito da paz liberal. A tese da paz liberal argumenta que sociedades democráticas e com liberdade econômica de livre comércio tenderiam a ser mais prósperas e pacíficas (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016, p. 140; NEWMAN; PARIS; RICHMOND, 2010, p. 12). Esses pressupostos são fundamentados nas teorias políticas liberais clássicas, como de Immanuel Kant, Montesquieu e Alexis de Tocqueville. Nas ideias de Kant, a paz seria formada por uma interconexão das organizações entre Estados, da democracia e interdependência econômica (PATAPAN, 2012, p. 316). Para Montesquieu, o efeito natural do comércio seria trazer a paz. Isso porque nações que praticam trocas comerciais se tornariam reciprocamente dependentes porque possuem necessidades mútuas: uma possuiria um interesse

⁴ Tradução livre da autora. No original: “The universalization of Western liberal democracy as the final form of human government” (FUKUYAMA, 1989, p. 4).

em comprar e a outra em vender (MONTESQUIEU, 1993, p. 344). Ainda, Montesquieu (1993, p. 344) defende que o comércio resultaria no desejo natural pela segurança e propriedade (PATAPAN, 2012, p. 317). De maneira similar, Tocqueville (1969) baseia seus argumentos na noção de que as nações democráticas naturalmente desejam a paz (GORDO, 2007 p. 89).

Como base em esses filósofos clássicos, Michael W. Doyle (1983) promove a fundamentação de seu argumento de que as instituições democráticas liberais são capazes de promover paz no âmbito internacional devido a dois principais fatores: suas instituições e a economia de livre comércio. Segundo o autor, as democracias possuiriam menor probabilidade de entrar em guerras porque as instituições domésticas constrangeriam a entrada de duas democracias em uma guerra (DOYLE, 1983; 1997; ROSATO, 2003, p. 585). Já a economia de livre comércio permitiria a criação de laços econômicos internacionais entre indivíduos. As trocas entre mercados, segundo Doyle, criariam uma rede de vantagens mútua de cooperação entre democracias liberais (DOYLE, 1983, p. 213).

Tendo em consideração esses delineamentos teóricos, tais postulados guiaram a racionalidade internacional após a Guerra Fria: a democracia liberal e a economia de livre mercado ofereceriam a fórmula para a construção da paz (PARIS, 2004, p. 151). Áureo Gomes (2013, p. 48) sumariza a paz liberal como estratégias para a estabilização de países pós-conflito violentos que englobam “ações cujos objetivos a serem perseguidos são a democratização, estabelecimento do Estado de Direito, proteção dos direitos humanos e a promoção de uma economia orientada ao mercado” (GOMES, 2013, p. 48). A paz liberal reflete uma racionalidade internacional que entende a paz como dependente da agência do indivíduo e da sociedade civil. Para isso, assume-se que a paz liberal seria universalmente aceita entre esses indivíduos, uma vez que os conflitos são percebidos por meio da repressão das necessidades humanas (RICHMOND, 2008, p. 103-104). Nesse sentido, a resposta internacional a essa repressão das necessidades foi por meio da democratização e da liberalização econômica. Por democratização, as Nações Unidas compreenderam como a realização de eleições livres e periódicas (BLANCO, 2014, p. 283).

Apesar da tentativa de construir uma paz positiva, a nova dinâmica de resolução de conflitos representada pela construção da paz conduzida pelas Nações Unidas apresentou limitações. Uma das principais limitações está relacionada com a eficácia das Nações Unidas em implementar os instrumentos das operações de paz. Kenkel (2013, p. 129) argumenta que isso decorreu devido a dependência das operações de paz em relação as partes em conflito. Isso significa que as Nações Unidas não possuíam a capacidade de agir de forma contrária as partes em conflito ou de impor militarmente o cumprimento do seu mandato. Portanto, o sucesso da

operação dependia da vontade das partes em implementarem o acordo de paz (KENKEL, 2013, p. 129).

A partir dessa limitação, pode-se destacar algumas críticas as quais foram direcionadas às operações de construção da paz do período. Tais críticas apresentam perspectivas e naturezas diferentes e, por isso, podem ser divididas entre um grupo de críticas práticas ou reformistas, orientadas para a solução dos problemas da construção de paz, e o grupo de críticas que traz a paz liberal como centro de análise (GOETZE; GUZINA, 2008, p. 32; GOMES, 2013, p. 50).

As análises de Kenkel (2013) podem ser um exemplo das críticas práticas direcionadas às operações de paz. Segundo o autor, a limitação da capacidade das Nações Unidas em fazer com que a implementação de seu mandato fosse cumprida teria resultado nos três grandes fracassos das operações de paz da década de 1990. O primeiro foi o fracasso das Nações Unidas em prevenir o genocídio em Ruanda em 1994; o segundo fracasso foi a ineficiência das Nações Unidas em negociar um acordo político no conflito da Somália; o terceiro foi a incapacidade das forças das Nações Unidas em protegerem os civis bósnios durante a guerra civil no país, resultando no genocídio de Srebrenica em 1995 (KENKEL, 2013, p. 129).

As instabilidades criadas pelas operações de paz também são problematizadas por Roland Paris (2004). Apesar de Paris (2004) trazer à tona o conceito da paz liberal, o autor não questiona os pressupostos atrelados a esse conceito. Por isso, suas críticas podem ser compreendidas a partir da perspectiva de resolução de problemas, ou reformistas. A crítica do autor entende que a liberalização política e econômica falhou em promover um ambiente que refletisse uma paz positiva. Contudo, Paris argumenta que a razão para tais instabilidades se deu devido à velocidade de implementação de mudanças liberais (PARIS, 2004, p. 5). Segundo o autor, uma democratização e abertura econômica rápidas contribuiriam com a desestabilização do Estado pós-conflito. Por isso, a proposta de Paris (2004, p. 7) seria de uma 'institucionalização antes da liberalização'. Essa sugestão significa que deveria haver um fortalecimento das instituições estatais domésticas e depois a implementação de políticas liberais (PARIS, 2004, p. 7). Dessa forma, Paris entende que instituições fracas são as causas da instabilidade em operações de paz liberais.

Blanco (2014, p. 283) também apresenta algumas falhas das operações de paz da década de 1990. Contudo, diferente de Kenkel (2013) e Paris (2004), Blanco (2014) se aproxima do campo de críticas que questionam os pressupostos da paz liberal. Assim, o autor salienta uma problematização da paz liberal apresentando duas principais falhas das operações de construção da paz. A primeira falha foi a presunção da universalidade da paz liberal, isto é, a crença de que

a igualdade individual pudesse ser transplantada a qualquer ambiente pós-conflito do globo, sem considerar a singularidade de cada situação (BLANCO, 2014, p. 284). A segunda falha, consequência da primeira, foi que a racionalidade da paz liberal produziu uma série de efeitos desestabilizadores em diferentes casos (BLANCO, 2014, p. 284; PARIS; SISK, 2009, p. 2). Alguns exemplos são o caso das eleições em Angola, em 1992, que contribuíram para catalisar a renovação do conflito violento no Estado; a transposição da democracia como uma forma de governo despótica conduzido pelos funcionários no Camboja durante a década de 1990 e também na Libéria, em 1997 (BLANCO, 2014, p. 284).

A partir da limitação das Nações Unidas em forçar os mandatos de suas operações de paz, a racionalidade internacional acerca do entendimento de paz e soberania se modificou novamente. No início dos anos 2000, as Nações Unidas apresentaram o Relatório Brahimi (A/55/305, 2000) o qual reconhecia as limitações de suas operações de paz e buscava aperfeiçoá-las. Um exemplo de falha reconhecida pelo Relatório é a falta de preparo da própria Nações Unidas em lidar com ‘*spoilers*’. *Spoilers* é o termo utilizado para denominar grupos violentos que prejudicam, ou sabotam, os acordos de paz ou de cessar-fogo. Nos anos de 1990, tais grupos foram fatores que contribuíram para a reincidência da violência em conflitos civis na Angola, Camboja, Somália, Serra-Leoa e em Ruanda. A falta de preparo das Nações Unidas em lidar com esses grupos comprometeu a eficácia das operações de construção da paz (A/55/305, 2000, p. 4). Para remediar esse despreparo, o Relatório Brahimi propôs algumas condições-chaves que aumentariam as chances de sucesso das operações de paz, tais como: apoio político, rápido desenvolvimento, uma força sólida atuando no território e uma estratégia bem definida de construção da paz (A/55/305, 2000, p. 1). Algumas ações práticas que exemplificam essas recomendações são estratégias de desarmamento, desmobilização e a capacidade das Nações Unidas em financiar rapidamente seus projetos (A/55/305, 2000, p. IX).

Em relação a eficácia das operações de construção da paz, o Relatório afirma que deveria existir um maior compromisso entre os atores internacionais e as partes locais. O documento também recomenda uma melhor integração entre os departamentos das Nações Unidas, como o Departamento de Assuntos Políticos (DPA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Departamento de Operações de Peacekeeping (DPKO) (A/55/305, 2000, p. 8). Além do aspecto institucional, é também reiterado que as Nações Unidas deveriam ter a capacidade de assegurar eleições livres e justas, o que contribuiria com o fortalecimento das instituições governamentais (A/55/305, 2000, p. 7). Em suma, para o Relatório Brahimi, o Estado de direito, a segurança e a democracia seriam componentes-chaves para uma construção de paz mais eficaz.

Além dessas práticas operacionais, uma característica importante, destacada pelo Relatório, é a mudança da doutrina das Nações Unidas em relação ao uso da força militar e policial nas operações de paz (A/55/305, 2000, p. IX). Segundo o documento, as forças de paz das Nações Unidas devem ser capazes de se defenderem para fazer com que seu mandato seja cumprido. Para isso, as regras dos procedimentos do uso da força nas operações devem ser robustas de forma a evitar que as Nações Unidas não cedam às iniciativas de possíveis ataques às forças de paz (A/55/305, 2000, p. X). Ainda, o relatório sugere que as regras procedimentais das operações de paz deveriam permitir uma contra resposta capaz de silenciar uma fonte de ataques fatais direcionados às tropas das Nações Unidas, ou às pessoas em que as Nações Unidas estariam encarregadas de proteger (A/55/305, 2000, p. 9). Nesse sentido, as recomendações do Relatório Brahimi (A/55/305, 2000) introduzem as características de uma terceira geração dos enfoques relativos ao entendimento da paz, como categorizado por Richmond (2008, p. 106).

A ênfase na proteção de suas próprias forças e nas pessoas em que as Nações Unidas estão encarregadas de proteger representam uma característica mais complexa dessas operações em relação à proteção dos direitos humanos (CHANDLER, 2017, p. 59). O aumento do uso da força é um exemplo de como o entendimento da ‘santíssima trindade’, característica da manutenção tradicional da paz, foi modificada com essa terceira geração de operações de paz.

Os demais componentes da trindade, o consentimento e o respeito a soberania, também foram modificados. Segundo o Relatório Brahimi, a neutralidade tradicional das Nações Unidas deveria ser abandonada e substituída pelo conceito da imparcialidade. Nesse sentido, a imparcialidade significaria a aderência das operações aos princípios da Carta das Nações Unidas e aos objetivos de seu mandato. A diferença entre esse conceito e a neutralidade é que a imparcialidade não refletiria no tratamento igual das partes em conflito. Isso significa que as Nações Unidas passaram a distinguir as partes em conflito como vítimas e agressores. Assim, dando uma justificativa moral às forças de paz em agir contra tais agressores (A/55/305, 2000, p. 9). A identificação de uma parte agressora no conflito violento significou uma maior militarização das operações de paz. Contudo, o Relatório Brahimi reconhecia que as Nações Unidas não entram em guerras (A/55/305, 2000, p. 10). Assim, resultando em um aumento da participação de demais organizações para empreender o crescente uso da força nos esforços das operações de paz, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Europeia.

Em relação ao componente da soberania do Estado, o conceito passou a ser questionado perante a justificativa de um ‘bem humanitário’ (A/55/305, 2000, p. 5). As Nações Unidas passaram a argumentar que seu Conselho de Segurança deveria ter a obrigação moral de agir

nas situações de crimes como massacres e genocídios (A/55/305, 2000, p. 9). Isso significou a priorização da narrativa que refletia uma defesa dos direitos humanos acima da não interferência em assuntos estatais e de respeito à soberania. Como consequência desse novo entendimento, essa abordagem de operação de paz passou a legitimar maiores níveis de envolvimento internacional na construção da paz, principalmente em regiões mais pobres e menos desenvolvidas (CHANDLER, 2017, p. 51). O maior envolvimento significou a extensão das regulações da construção da paz em sociedades pós-conflito para a criação de protetorados internacionais coordenados pelas Nações Unidas (CHANDLER, 2017, p. 51).

Alguns exemplos de operações de paz que possuíram essa abordagem foram no caso da Bósnia, do Kosovo e do Timor Leste. A lógica que guia esse entendimento de paz das Nações Unidas foi assumir de que as pessoas no centro do conflito violento não seriam capazes de construir a paz, de reconciliar ou até mesmo de assegurar a democracia e o respeito aos direitos humanos (CHANDLER, 2017, p. 51-51). Como resultado, seria da responsabilidade internacional gerenciar essa sociedade. Para isso, as Nações Unidas passaram a atuar na criação e aplicação das leis nos Estados pós-conflito violento; coletar impostos; atrair investimentos estrangeiros; reconstruir bens e serviços públicos; criar sistemas bancários e até mesmo administrar escolar (CHANDLER, 2017, p. 52).

Esse entendimento de paz reflete uma construção da paz formada a partir da reforma do sistema de governo para que o Estado passe a atender os padrões internacionais de segurança, de controle de fronteiras, direitos humanos, corrupção e desenvolvimento, por exemplo (BLANCO, 2014, p. 285). Como o intuito das operações de construção da paz passou a ser o fortalecimento do sistema de governo, passou-se a incorporar o conceito da reconstrução de Estado nas operações (BLANCO, 2014, p. 285). A partir desse entendimento de paz, a reconstrução de Estado passa a ser uma parte entre as demais atividades já conduzidas pela construção da paz. A reconstrução de Estado se volta para a restauração e treinamento do serviço civil e administrativo, capacitação dos poderes legislativos, judiciários e executivos, além do gerenciamento da relação entre sociedade civil e Estado (GUERRA; BLANCO, 2018, p. 14). Assim como nas gerações anteriores sobre os entendimentos de resolução pós-conflito de Chandler (2017), a paz liberal também está presente nas operações de construção de paz que visam a reconstrução do Estado. Blanco (2014, p. 285) destaca a existência de um entendimento compartilhado entre as organizações envolvidas na construção da paz de que a paz e prosperidade seriam alcançadas mediante a institucionalizações de um único modelo de governo: o governo liberal.

Como demonstrado, as justificativas práticas que levaram à mudança da doutrina das operações de paz foram tratadas pelo Relatório Brahimi (A/55/305, 2000). Contudo, também é necessário destacar as mudanças narrativas que explicam a lógica internacional por trás da construção da paz e da reconstrução de Estado, sendo elas o paradigma das novas guerras e o conceito de Estados falidos (GOETZE; GUZINA, 2008, p. 326). O paradigma das novas guerras é representado por Mary Kaldor (2005) que caracteriza os conflitos no pós-Guerra a partir de quatro pontos principais, a saber: 1) a participação de atores não-Estatais como beligerantes no conflito violento; 2) a presença de questões identitárias e sectárias substituindo o debate ideológico entre capitalismo e comunismo; 3) a presença de atores externos atuando de maneira direta ou indireta no conflito; 4) a presença de financiamentos externos no conflito violento que não o Estado. Nesse sentido, as novas guerras contariam com atores não-Estatais ou paramilitares capazes de financiar e mobilizar grupos étnicos para entrar em guerra com demais grupos (GOETZE; GUZINA, 2008, p. 326).

Catherine Goetze e Dejan Guzina (2008, p. 326) criticam a narrativa proposta por Kaldor (2005) porque ela entende as guerras civis como as da ex-Iugoslávia, no continente africano e na América Latina como conflitos que visam a destruição do Estado. Dessa forma, entendendo a guerra como o fim em si mesma e não como uma forma de alcançar interesses políticos ou econômicos. Nessa narrativa, o principal fator que possibilita a atuação de paramilitares como agentes fomentadores do conflito violento é a falta da autoridade central do Estado (GOETZE; GUZINA, 2008, p. 326). Assim, o entendimento de Kaldor (2005) de que a falta da autoridade central do Estado favoreceria conflitos internos é o centro da crítica de Goetze e Guzina (2008). Os autores argumentam que essa perspectiva é aquela presente na maioria das agências internacionais para o desenvolvimento, a qual compreende a guerra civil como resultado da pobreza, da falta do monopólio e da coerção pelo Estado (GOETZE; GUZINA, 2008, p. 326).

Por sua vez, o conceito dos Estados falidos apresenta um entendimento de que corrupção, ineficiência, autoritarismo, instituições arbitrárias, nepotismo, ou a existência de grupos paramilitares são indicadores de um Estado institucionalmente fraco (GOETZE; GUZINA, 2008, p. 326). A lógica da narrativa dos Estados falidos é demonstrar que existiria Estados considerados como ‘fortes’ e outros percebidos como ‘fracos’. Os Estados fortes estariam relacionados com um controle inquestionável do seu monopólio coercitivo dentro de suas fronteiras, além de desempenhar altos valores de PIB per capita (HOFF, 2019, p. 71; ROTBERG, 2003, p. 4). Já os Estados percebidos como fracos estariam atrelados aos baixos índices de indicadores sociais e uma capacidade limitada de fornecer bens públicos a sua

população (HOFF, 2019, p. 71). Devido a esse entendimento, a solução para os conflitos civis seria pôr medidas técnicas que mudassem a configuração endógena dos Estados em que o conflito violento ocorre (GOETZE; GUZINA, 2008, p. 326). Nesse sentido, a reconstrução do Estado pode ser compreendida como uma ferramenta para o fortalecimento das instituições burocráticas estatais em situações pós-conflito (HOFF, 2019, p. 75).

Apesar dessas operações de paz apresentarem uma característica multidimensional na tentativa de construção da paz, elas também possuem algumas limitações e falhas. Por exemplo, a falta de recursos disponíveis para a escala do que é um projeto de reconstrução de Estado; a falta de capacidade, participação e consentimento local; a falta de coordenação entre os agentes que conduzem a operação de paz; e a negligência internacional frente a questões da cultura local (RICHMOND, 2008, p. 108). Para além de tais problemas práticos, se faz necessário também apresentar as críticas direcionadas à problematização da paz liberal, as quais formam uma perspectiva estrutural da crítica à construção da paz, como denominada por Gomes (2013, p. 55).

Críticas estruturais sobre a construção da paz problematizam o papel dessas operações na manutenção da atual ordem internacional (GOMES, 2013, p. 54). Michael Pugh (2004) é um dos autores inseridos nesse eixo crítico. O autor utiliza da teoria crítica de Robert Cox (1981) para fundamentar o argumento de que as operações de paz servem à atual ordem de governança global. Segundo ele, as operações de paz são um reflexo da distribuição de poder no sistema internacional. Por isso, elas servem para sustentar o sistema global ao invés de transformá-lo (PUGH, 2008, p. 409). Para desenvolver esse argumento, o autor aborda duas dimensões que possibilitam a garantia da manutenção da ordem global: segurança e planejamento econômico. A segurança é utilizada pelas operações de paz como um componente essencial para o desenvolvimento do Estado, assim, o uso de forças policiais e militares que buscam estabilizar um território pós conflito passa a ser mais comum no empreendimento das operações de paz. Por sua vez, o planejamento econômico promove políticas neoliberais que falham em alcançar injustiças sociais estruturais, portanto, não trazendo um desenvolvimento igualitário (PUGH, 2004, p. 49).

O argumento de que as operações de paz são um instrumento de manutenção da ordem global também é trabalhado por Blanco (2017, p. 84). Ao utilizar o conceito de normalização de Estados, o autor vai além das dimensões securitárias e econômicas trabalhadas por Pugh (2004) e propõe conceitos Foucaultianos para fundamentar seu argumento. Para desenvolver como a normalização de Estados é realizada, Blanco utiliza conceitos como a disciplina, recompensas e punição de modo a ilustrar como a manutenção global é operacionalizada pelas

operações de construção da paz. O autor também utiliza o conceito de biopolítica para ilustrar como a manutenção da ordem global é aplicada a nível da sociedade, buscando disciplinar a vida da população por meio do gerenciamento e manipulação da vida em sociedade (BLANCO, 2017, p. 85; GOMES, 2013, p. 58).

Gomes (2013, p. 60) também classifica a crítica de David Chandler (2006; 2007; 2008) como estrutural. A análise de Chandler está direcionada na prática da reconstrução do Estado, a qual é vista pelo autor como um processo conduzido de forma tecnocrata, mas em que sua essência é um projeto político. Esse argumento entende que há normas pré-determinadas por atores externos que guiam as operações de construção da paz. O problema disso, segundo Chandler (2006), reside na falta do consenso popular onde a operação de paz é empregada. Dessa forma, a falta da participação da sociedade local permite que potências ocidentais operem seu poder sem que haja uma prestação de contas sobre suas ações. Chandler também argumenta que a racionalidade por trás da construção da paz é uma nova forma de imperialismo. Para o autor, a construção desse novo imperialismo não corresponderia às necessidades materiais dos Estados industrializados, mas como uma capacidade de despolitizar lutas globais e locais pelo poder (CHANDLER, 2006, p. 20-21). Ainda, Chandler (2006, p. 189) considera que a construção de paz dá origem a ‘Estados fantasmas’ porque suas instituições não possuem legitimidade social e política perante sua população.

A problemática da relação entre instituições estatais e sua população local abre um contexto crítico sobre a construção da paz voltado ao papel e participação da população e sociedade civil dos Estados em que essas operações são empreendidas. Na próxima seção, tais críticas serão apresentadas e também relacionadas com o conceito do hibridismo e da paz híbrida.

2.3 A VIRADA LOCAL E A PERSPECTIVA DA PAZ HÍBRIDA

As críticas da construção da paz referentes a virada local surgem como contrapartida às operações de paz consideradas como muito centralizadas e que negligenciariam o contexto local de onde elas são empreendidas (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 825; LEMAY-HEBERT, 2011, p. 207). Essa crítica usa como evidência a forma de como as operações de paz foram realizadas em Kosovo e em Timor-Leste. Em ambos territórios, o papel da administração internacional foi central na operação de paz a qual buscou reconstruir as instituições estatais a partir do zero (LEMAY-HEBERT, 2011, p. 207). Para isso, atores locais foram marginalizados e instituições paralelas que existiam durante o período de conflito foram ignoradas (LEMAY-

HEBERT, 2011, p. 207). Tanto em Kosovo quanto em Timor-Leste, a negligência da administração internacional frente aos processos sociais locais e às fontes de legitimidade locais culminaram para que os atores locais confrontassem o trabalho das Nações Unidas, gerando uma insatisfação popular com a administração internacional (LEMAY-HEBERT, 2011, p. 193). No caso de Timor-Leste, isso é evidenciado pela negligência das Nações Unidas perante a realidade local timorense. A Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) não possuía estruturas para acomodar a participação timorense nos processos de tomada de decisão (BLANCO, 2015, p. 50). Isso resultou na marginalização das experiências políticas da população, de sua história, cultura e necessidades (BLANCO, 2015, p. 50). No caso de Kosovo, a negligência perante o contexto local fica evidente na pouca capacidade decisória dada ao Conselho de Transição de Kosovo. O conselho possuía o objetivo de trazer diversos atores locais à mesa de negociações e de tomadas de decisão. Contudo, o Conselho de Transição apenas possuía capacidade consultiva, além de perder sua funcionalidade devido à problemas logísticos (LEMAY-HEBERT, 2011, p. 200).

A partir desse contexto é possível compreender a origem da problematização sobre a relação da sociedade local com a operação de paz. A corrente crítica que coloca essa problematização como seu enfoque principal é a literatura da virada local. A virada local possui sua abordagem crítica voltada às práticas da paz liberal em relação a inserção local no processo de construção da paz (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 154). O argumento basilar dessa abordagem entende que a agência local tem o potencial para promover a paz, mas ele não é utilizado pela operação internacional (GOMES, 2013, p. 63). Os estudos da virada local não são recentes na literatura acadêmica sobre paz e conflitos, sendo que desde da década de 1990 se presencia uma expansão desses estudos (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 826). Nesse sentido, Áureo Toledo e Julia Facchini (2017, p. 154) dividem os estudos da virada local em duas fases. A primeira se baseia nas teorias de resolução de conflitos, tendo os trabalhos de John Paul Lederach como principal representante. A segunda fase da virada local, que se inicia a partir da década de 2000, possui seus trabalhos voltados para a crítica das operações de construção da paz no Afeganistão e no Iraque, conduzidas após o atentado às Torres Gêmeas e ao Pentágono, em 2001 (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 156). Nessa fase, destaca-se os trabalhos de autores como Oliver Richmond e Roger Mac Ginty.

A obra de Lederach é fundamentada em um entendimento de resolução de conflitos que assimila a realidade local na construção da paz com o intuito de transformar a situação de conflito (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 157). Isso significa que os estudos de Lederach apontam para uma transformação do conflito, ao invés de tratar de sua resolução. Ao tratar da

transformação do conflito, Lederach entende que os conflitos sociais são “oportunidades para criar processos de mudanças construtivos que reduzam a violência, aumentem a justiça nas interações e na estrutura social como um todo e que respondam aos problemas cotidianos dos relacionamentos humanos” (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 157). Nesse sentido, o entendimento de conflito de Lederach vai além dos processos tradicionais de resoluções de conflitos. Contudo, o autor não rejeita tais processos tradicionais, mas argumenta que eles não são suficientes para atingir as principais causas do conflito (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 158).

O argumento do autor é de que o principal recurso para a sustentação de uma paz a longo prazo estaria enraizado na população local e em sua cultura (LEDERACH, 1997, p. 94). Ao tratar da população local, Lederach divide sua participação na construção da paz em diferentes níveis sociais, como a elite política local, formando o *top-level*; o nível intermediário, formado por lideranças individuais não governamentais; e o nível *grassroots*, formado pelos movimentos da base da sociedade da população que está imersa no conflito (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 160)

A segunda fase dos estudos da virada local, por sua vez representada por autores como Oliver Richmond e Roger Mac Ginty, volta seu debate para questões relacionadas a emancipação da população local e da autonomia da região pós-conflito. Nesse sentido, suas contribuições criticam o processo de construção de paz contemporâneo (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 164). A maneira que como o local resiste, negocia ou até mesmo subverte o projeto da paz liberal é um exemplo de como essa análise é realizada pela crítica (GOMES, 2013, p. 64). Oliver Richmond (2010) entende que as operações de construção da paz falham em atender as necessidades do cotidiano da população (RICHMOND, 2010, p. 25). Dessa forma, a alternativa proposta é uma paz que atenda necessidades locais e promova uma emancipação. Richmond denomina esse entendimento de paz como emancipatória e pós-liberal porque busca enfatizar a agência e a capacidade da população local.

Por sua vez, Roger Mac Ginty (2010) também é um exemplo de autor da segunda fase dos estudos da virada local. Mac Ginty (2010) fornece uma contribuição teórica e metodológica para o debate da paz híbrida. Roger Mac Ginty tem como ponto de partida a crítica do modelo da paz liberal enfatizando que sua idealização é feita na esfera política ocidental e, portanto, inerentemente relegam o ambiente em que a construção da paz é empreendida, tais como fenômenos políticos e econômicos locais, a sociedade como um todo e também sua cultura (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 164). Seu argumento é de que uma perspectiva híbrida sobre

a paz é importante porque demonstra as distorções sofridas pelo projeto liberal de construção da paz quando este interage com a realidade e atores locais (MAC GINTY, 2010; 2014).

Ao destacar os trabalhos de Lederach e Mac Ginty, Toledo e Facchini (2017) objetivam destacar as diferentes abordagens que surgem nos estudos da virada local. Por ser um campo de estudos amplos, existem diferentes interpretações e entendimentos do que forma o local e qual é seu papel na construção da paz. Por exemplo, Leonardsson e Rudd (2015) apresentam duas linhas de abordagem sobre o local nos estudos para a paz. A primeira abordagem enfatiza o papel do local na construção da paz como um meio de aumentar sua eficácia. Nesse sentido, destacam-se os estudos de governança subnacional e de descentralização governamental. Por sua vez, a segunda abordagem foca no local como meio de emancipação e inclusão da agência local. Essa perspectiva argumenta que a construção da paz deveria ser um projeto essencialmente local, enfatizando as vozes e a agência da população (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 832).

A primeira abordagem sobre o local nos estudos da paz tem como ponto de partida o entendimento de que a exclusão das arenas locais na construção da paz gera uma falta de legitimidade perante o governo central. Essa abordagem tem como principais expoentes os entendimentos das organizações internacionais sobre o local e também uma literatura acadêmica voltada para a eficácia da construção da paz (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 827). No tocante às organizações internacionais, destaca-se o entendimento das Nações Unidas sobre governança local a qual a compreende como um meio vital para que a população tenha acesso ao governo (MCCANDLESS; TSCHIRGI, 2012, p. 24-25). Dessa forma, as Nações Unidas compreendem o local por meio da perspectiva da governança subnacional e de como ela pode contribuir com a melhora da entrega de serviços e com a promoção da democracia (MCCANDLESS; TSCHIRGI, 2012, p. 25). De maneira similar, o Centro Africano para a Resolução Construtiva de Disputas entende que o apoio às estruturas de governança local pode fornecer canais de representação de organização política, de proteção básica individual e também na entrega de serviços (ARNAULT, 2014, p. 21-22).

Em relação a literatura acadêmica, o principal argumento que guia esses estudos é o de que uma descentralização política bem planejada aumentaria a legitimidade, a prestação de contas, a inclusão e a participação dos cidadãos onde a construção de paz é empreendida (BLAND, 2007, p. 227). Como esse argumento é o princípio norteador dessa literatura, os estudos dessa abordagem buscam compreender as situações que proporcionariam um governo descentralizado mais eficaz. Os enfoques analíticos e os resultados desses estudos são diversos, demonstrando que a descentralização na construção de paz é objeto de controvérsias. Nesse

sentido, a partir da revisão de literatura apresentada por Leonardsson e Rudd (2015), é possível dividir esses enfoques em três principais grupos: 1) os estudos que analisam a descentralização a partir do nível governamental; 2) os estudos que analisam movimentos nacionais não governamentais; e 3) os estudos que buscam compreender ‘qual’ local incluir na construção da paz

O primeiro grupo de estudos apresenta diferentes resultados e conclusões em relação a descentralização a nível governamental. Por exemplo, demonstrou-se que a descentralização pode contribuir com efeitos de mitigação de conflitos quando ela é caracterizada por um alto grau de legitimidade, por um controle do governo local dos gastos e quando há uma capacidade do governo local (SIEGLE; O’MAHONY, 2010, p. 157-158). Os efeitos contraditórios da descentralização são demonstrados pelos trabalhos de Gary Bland (2007). Analisando os casos de Guatemala, El Salvador e Colômbia, o autor concluiu que nos casos de Guatemala e El Salvador, a descentralização e os mecanismos de participação a nível local contribuíram com a resolução das guerras civis. Já no caso da Colômbia, o autor concluiu que as reformas de governança locais não foram suficientes para mitigar o conflito interno (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 829).

Ainda, a eficácia da descentralização política é questionada por Hartmann e Crawford (2008) e Jackson (2005). Os primeiros sugerem que o resultado positivo da descentralização em relação a mitigação do conflito é superestimado por parte da literatura. Para os autores, o efeito da descentralização depende do papel que as lideranças locais são permitidas em exercer pelo processo de construção de paz. De maneira similar, Jackson (2005) argumenta que reconstruir as estruturas de governança locais da mesma forma em que elas se encontravam antes do conflito violento podem trazer à tona as mesmas condições que levaram à guerra.

Por sua vez, o segundo grupo de estudos dá destaque ao papel dos movimentos subnacionais já existentes nos ambientes pós-conflito em que a construção da paz será empreendida. Argumenta-se que esses movimentos deveriam ser compreendidos como alicerces no processo de construção de paz. Dessa forma, tais estudos buscam demonstrar a relação da inclusão de mecanismos locais com a eficácia da construção da paz (FORREST, 2007; PARIS; SISK, 2009, p. 35-36; BARNETT; FANG; ZUERCHER, 2014, p. 608). Por fim, o terceiro grupo de estudos representam as diferentes perspectivas vigentes sobre quais atores formam a participação local na construção da paz. Por exemplo, existem divergências em relação a quais atores locais deveriam obter apoio do projeto de construção da paz. Para o Instituto de Paz das Nações Unidas, a capacidade local se materializa por meio das instituições locais já existentes. Para o Banco Mundial, a capacidade local é desenvolvida por meio de

comitês que representem a comunidade local e também pelo papel das organizações não governamentais. Ainda, também se argumenta que a capacidade local deveria ser apoiada pelos atores externos por meio do investimento em conselhos locais e por mecanismos tradicionais de resolução de conflitos (HAYMAN, 2010, p. 9; LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 830).

A segunda abordagem sobre o local nos estudos para paz não possui um entendimento do local a partir da sua eficácia na construção da paz, como demonstrado pela literatura acima, possuindo uma perspectiva essencialmente crítica sobre paz liberal e a construção da paz. Nessa abordagem, a agência local é entendida a partir de seu papel emancipatório. Aqui, o argumento norteador é da necessidade de que as vozes locais sejam escutadas pelo projeto de construção da paz, além de se criticar a agenda internacional da construção da paz por ignorar o local, limitando-o de forma retórica no discurso político (LEONARDSSON; RUDD, 2015, p. 832). Nessa abordagem, os atores que formam o local abrangem tanto a sociedade civil quanto minorias locais. A ênfase é de que esses atores devem participar nos processos de negociação de paz (BELONI; PAFFENHOZ, 2010; SHOU, 2014, p. 302). Nesses estudos, a agência local pode ser materializada de diferentes formas, por exemplo, pela participação no desenho, implementação e gerenciamento do processo de justiça após o conflito violento (LUNDY; McGOVERN, 2008, p. 265). E também pela criação de comitês locais que busquem construir a paz localmente após o estabelecimento de acordos nacionais de paz (ODENTAAL, 2013).

O entendimento emancipatório desses estudos da virada local significa a rejeição da universalidade dos valores intrínsecos a construção da paz. A universalização de valores como a liberdade individual, por exemplo, é aplicada em detrimento dos valores locais que podem ser considerados mais importantes pela população local, como o bem-estar social e a distribuição de renda (MASCHIETTO, 2016, p. 519). Esses estudos também rejeitam as perspectivas voltadas para a resolução de problemas da construção da paz, buscando dar voz a agentes marginalizados, ou subalternos (MASCHIETTO, 2016, p. 519). Por trazer essas críticas no centro de seus estudos, a virada local de característica emancipatória é influenciada por uma literatura teórica pós-estruturalista e pós-colonial. Por exemplo, ao tratar da agência dos atores subalternos, esses estudos referenciam o trabalho seminal de Gayatri Spivak (2010), ‘*Can the Subalter Speak?*’. Segundo Spivak, o subalterno é formado pelas “camadas mais baixas da sociedade constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos no estrato social dominante” (SPIVAK, 2010, p. 12).

A partir dessa contextualização, é possível perceber os estudos da virada local são amplos, possuindo diferentes objetos de análise. Entre os estudos tratados acima está o debate

da paz híbrida o qual captura a crítica de como o local e os valores locais são encarados pela construção da paz (MASCHIETTO, 2010, p. 519). A subseção seguinte apresenta a perspectiva da paz híbrida, primeiramente trazendo alguns autores que utilizam essa abordagem analítica e em segundo lugar focando nos estudos de Roger Mac Ginty e em seu modelo analítico que possibilita uma análise empírica da construção da paz a partir da paz híbrida, a qual será utilizada no terceiro capítulo desse trabalho.

2.3.1 A paz híbrida e a construção de paz

Como demonstrado anteriormente, os estudos críticos da virada local se preocupam com o entendimento do local e problematizam como os agentes locais e os valores locais são percebidos pelas operações de construção da paz. Nesse sentido, o debate relacionado à paz híbrida constitui uma importante contribuição para a literatura da virada local e para as críticas da construção da paz (MASCHIETTO, 2016, p. 520).

O conceito de hibridismo surgiu nos estudos pós-coloniais, principalmente nas áreas de estudos sociais e políticos. Jenny Peterson (2010) atribui o conceito do hibridismo a Homi Bhabha (1985; 1996). De acordo com Bhabha:

o hibridismo representa aquele “desvio” ambivalente do sujeito discriminado em direção ao objeto aterrorizante, exorbitante, da classificação paranoica – um questionamento perturbador das imagens e presenças da autoridade. [...] O hibridismo não tem uma tal perspectiva de profundidade ou verdade para oferecer: não é um terceiro termo que resolve a tensão entre duas culturas, ou as duas cenas do livro, em um jogo dialético de “reconhecimento”. [...] O hibridismo é uma problemática de representação e de individuação colonial que reverte os efeitos da recusa colonialista, de modo que outros saberes “negados” se infiltrem no discurso dominante e tornem estranha a base de sua autoridade – suas regras de reconhecimento. (BHABHA, 1998, p. 165).

Bhabha (1998) escreve sob a perspectiva da dominação colonial porque se refere diretamente à resistência da população nativa que questiona a autoridade colonial e aos discursos estabelecidos entre colonizador e colonizado (KERN, 2004, p. 62-63). Contudo, Jenny Peterson argumenta que o conceito se mostrou útil para as análises críticas das operações de construção da paz. Isso porque o conceito de hibridismo passou a ser utilizado pelos estudos para a paz com o objetivo de demonstrar as zonas de contato entre o local e o externo (PETERSON, 2012, p. 11).

Partindo do surgimento do conceito do hibridismo nos estudos sociais e especificando o uso do conceito nos estudos para a paz, o conceito da paz híbrida advém do conceito anterior

de ordens políticas híbridas, elaborado por Volker Boege (2009) (MASCHIETTO, 2016, p. 519). Boege et al. (2009) contextualizam as ordens políticas híbridas no caso da formação de Estado, incluindo a problemática da fragilidade estatal, questionando o entendimento que permeia o conceito de Estado falido. De acordo com os autores, o discurso do Estado frágil serve como base para programas de assistência internacional para desenvolvimento com investimento de potências ocidentais. A questão colocada em debate é de que tais programas produzem um modelo de Estado ocidentalizado, nos padrões de um Estado Westfaliano ou Weberiano (BOEGE et al., 2009, p. 2). Boege et al. (2009, p. 3) argumentam que esse modelo é característico da formação de Estados europeus. Assim, reproduzi-lo fora desse contexto não resultaria nos mesmos efeitos.

Nesse sentido, a crítica trazida por Boege et al. (2009, p. 5) é de que os Estados ocidentais entendem a reconstrução do Estado como uma solução para Estados fragilizados. Para os autores, isso promove o Estado liberal como o modelo exclusivo de governança. Conseqüentemente, ignora qualquer contexto histórico e tradicional da formação desse Estado não-ocidental (BOEGE et al., 2009, p. 5). Assim, as dinâmicas que envolvem as formas tradicionais de governança se chocam com o funcionamento do Estado formal liberal, levando ao resultado híbrido em que nenhuma lógica é capaz de se sobrepor à outra (MASCHIETTO, 2016, p. 520). Essa lógica é aplicada no caso da paz híbrida, a qual se forma a partir das tensões entre as reformas trazidas pela paz liberal da construção da paz e as expressões de resistência local a tais reformas (MASCHIETTO, 2016, p. 520; MAG GINTY, 2010).

Para melhor compreender o conceito de hibridismo e seus diferentes usos na literatura dos estudos da construção da paz, Millar (2014) propõe quatro subdivisões ao termo. O autor fornece ainda uma análise de literatura sobre o hibridismo, classificando o uso do conceito em duas abordagens: a descritiva e a prescritiva. Millar (2014, p. 4) critica o viés prescritivo sobre o hibridismo porque entende que essas interpretações assumem um pressuposto de que instituições híbridas criariam uma relação previsível e estável entre os interventores internacionais e as experiências locais.

Em relação aos níveis conceituais delineados por Millar, esses são: 1) o hibridismo institucional; 2) o hibridismo prático; 3) o hibridismo ritual; e 4) hibridismo conceitual. Os quatro níveis apresentados por Millar (2014, p. 4) são subdivididos de acordo com o grau de planejamento e administração internacional presentes em cada um deles, bem como o grau da intensidade do engajamento local e resistência. Nesse sentido, as subdivisões criam um espectro que vai do nível mais suscetível à agência internacional até o nível que há resistência inerente do local (MILLAR, 2014, p. 4-5).

O primeiro nível – hibridismo institucional – é o âmbito mais suscetível à agência e administração internacional devido à importância que a influência política e o conhecimento técnico exercem na construção de instituições de governo no Estado pós-conflito. Nesse nível, há uma atuação e influência direta dos atores internacionais. Assim, o hibridismo institucional pode ser definido como uma combinação de diferentes formas institucionais, desenhadas por atores internacionais, que busca incorporar aspectos locais em tais formas com intuito de legitimá-las (MILLAR, 2014, p. 5).

O segundo nível – hibridismo prático – ainda apresenta uma grande influência dos atores internacionais, porém em menor grau que o primeiro nível. Esse conceito se refere às maneiras com que atores internacionais engajam com atores locais durante a condução das atividades da construção da paz. Isso pode resultar em práticas que subvertam a construção da paz ou que invertam as estruturas planejadas por atores internacionais (MILLAR, 2014). É nesse nível que o modelo de análise de Mac Ginty (2010; 2011) pode ser aplicado, pois demonstra como atores internacionais incentivam as práticas da construção da paz e como atores locais podem ignorar, subverter ou cooptá-las (MILLAR, 2014, p. 5).

Hibridismo ritual – o terceiro nível da subdivisão – é descrito como a mescla de símbolos e cerimônias para formar novos rituais ou para a apropriação de práticas tradicionais existentes para novos propósitos. Esses rituais se diferem do hibridismo prático porque não são formalizados. Ainda, a agência internacional nesse nível cai consideravelmente e há um aumento da possibilidade de que rituais sirvam como resistência local (MILLAR, 2014, p. 5). Por fim, o quarto nível – o hibridismo conceitual - é definido como a mistura de ideias e crenças gerais que cada indivíduo possui. Essas crenças são vistas como híbridas pois resultam de interações prévias e são desenvolvidas durante gerações (MILLAR, 2014, p. 5-6).

Já em relação a contribuição da análise de literatura apresentada por Millar (2014), o autor classifica o uso do conceito do hibridismo em duas abordagens: a descritiva e a prescritiva. De acordo com Millar (2014, p. 3), autores tratam do conceito de forma descritiva não propõe métodos para criar um tipo ideal de hibridismo. Essa abordagem busca descrever o processo híbrido e como ele ocorre. Para isso, utiliza do contexto teórico de Bhabha (1984) e Hannerz (1987) para investigar formas culturais que se mesclam, mas sem propor um desenho, planejamento ou gestão de tais formas (MILLAR, 2014, p. 3).

Por sua vez, a segunda abordagem possui um entendimento prescritivo do conceito de hibridismo. De acordo com os atores que representam esse paradigma, o hibridismo poderia ser um precursor da paz, podendo contribuir no aumento da legitimidade das operações de paz (PETERSON, 2012; JOHNSON; HUTCHISON, 2012; MILLAR, 2014, p. 3). O pressuposto

comum nesse paradigma é que a combinação de atores locais e internacionais promoveria uma experiência de construção da paz mais positiva (MILLAR, 2014, p. 4). Por exemplo, Johnson e Hutchison (2012, p. 48–49) argumentam que sistemas políticos híbridos podem contribuir com o aumento da confiabilidade política e, conseqüentemente, da legitimidade das operações de construção da paz. Para isso, os atores internacionais deveriam olhar para as redes sociais e provedores de serviços existentes na esfera local. De maneira similar, Brown e Gusmão (2009, p.65) e também Clements et al. (2009, p. 48) argumentam que instituições do Estado deveriam incorporar práticas de governança local para obter maior legitimidade social.

A crítica de Millar (2014) em relação à abordagem prescritiva do hibridismo contribui com o debate contemporâneo sobre o conceito da paz híbrida, buscando problematizar se a paz híbrida é de fato uma alternativa ao projeto da paz liberal. Para Millar (2014, p. 4), o problema da prescrição está na ideia de que relações híbridas são passíveis de serem previstas. Dessa forma, seu estudo sobre as subdivisões do hibridismo busca demonstrar que há uma resistência local inerente ao projeto de paz internacional. De maneira similar a Geroid Millar (2014), Roger Mac Ginty e Oliver Richmond (2016) também categorizam a literatura acadêmica acerca do hibridismo.

De maneira a analisar os usos do conceito do hibridismo, Mac Ginty e Richmond (2016) dividem a literatura acadêmica e política em um contínuo. Em uma ponta do contínuo, a literatura entende o hibridismo de forma simples, sendo uma mescla de sistemas políticos que produzem um terceiro sistema híbrido. Segundo Mac Ginty e Richmond (2016), essa literatura tem um viés eurocêntrico e etnocêntrico, pois trata de democracia ocidental como o modelo padrão de um sistema político tradicional (CASSANI, 2014, p. 542). Na outra ponta do contínuo, existem os estudos que abordam o potencial analítico do hibridismo. A contribuição desses estudos é desafiar categorias e limites que até então eram percebidos como fixos e tradicionalmente usados para interpretar o mundo sócio-político (DAR, 2014, p.131; FRENKEL; SHENHAV, 2006, p. 855). No centro desse contínuo estão os estudos que compreendem que instituições e práticas híbridas oferecem uma alternativa teórica ao realismo e liberalismo internacional. Essa literatura instrumentaliza o hibridismo de forma a entender que o local é um contribuinte estratégico dos objetivos liberais da construção da paz (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 7). Ao trazer essa categorização, Mac Ginty e Richmond (2016, p. 8) afirmam que o conceito do hibridismo vem sendo utilizado de forma demasiada e sem ser conceituado complexamente. Nesse sentido, os autores argumentam que reivindicações retóricas sobre a apropriação local na construção da paz toleram as diferenças locais desde que

elas não modifiquem o modelo geral da construção da paz conduzido internacionalmente (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 10). A crítica dos autores a literatura é de que:

Formas instrumentalizadas de hibridismo sugerem que as relações de poder nas quais a governança local, segurança, direitos, desenvolvimento e estruturas temporárias estão atrasadas em relação àquelas do norte global [...] essa versão instrumentalizada do hibridismo representa uma forma branda da hegemonia, ao invés de uma mediação e acomodação da diferença e no engajamento com a desigualdade (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 10).⁵

Essa crítica de Mac Ginty e Richmond (2016) abre espaço para a interpretação dos autores sobre o hibridismo, em que o conceito representaria um potencial emancipatório no contexto da construção da paz. Para os autores, a emancipação se encontraria em uma linha tênue tanto no âmbito do cotidiano local quanto na esfera internacional. Nesse sentido, o hibridismo emancipatório se encontraria entre o respeito às diferenças e à autonomia, mas também trazendo melhorias nos direitos, necessidades, leis e na estrutura institucional da organização política. Na esfera internacional, a emancipação estaria entre a linha tênue da intervenção necessária para salvar vidas ou lidar com violência estrutural e a ocupação externa (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 11). Para Mac Ginty e Richmond, esse exemplo ilustra os dilemas do hibridismo, uma vez que sua configuração reside nas relações entre diferentes atores e seus respectivos interesses, estruturas normativas e sócio-históricas (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 11).

Nesse sentido, Mac Ginty e Richmond (2016, p. 11) delineiam o hibridismo como um conceito dinâmico e que, portanto, não reflete uma reação estática do local ao internacional. Ao entender o hibridismo como um processo fluido, os autores argumentam que uma intervenção de construção da paz nunca seria total porque sempre existiriam lacunas em que a agência local poderia operar. É a partir desse contexto, do dinamismo do conceito de hibridismo, que os autores definem a paz híbrida. Assim, a paz híbrida seria a tradução, a acomodação ou o equilíbrio encontrado entre atores internacionais e o local na construção da paz (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 11). Ainda, os autores reconhecem que há dois tipos de paz híbrida, sendo essas a negativa e a positiva. A paz híbrida positiva envolveria uma resolução gradual dos dilemas que circulam as relações de poder existentes, principalmente em relação àqueles

⁵ Tradução livre da autora. No original: “instrumentalized forms of hybridity suggest power relations in which local governance, security, rights, development and temporal frameworks lag behind those of the global North, follow the North’s [...] This instrumentalized version of hybridity represents a soft form of hegemony, rather than a mediation and accommodation of difference and an engagement with inequality, as a more critical version might suggest” (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 10).

em posições marginais. Isso significa que as tensões entre normas internacionais e práticas culturais, históricas e identitárias deveriam ser resolvidas e não ignoradas (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 12). Por sua vez, se tais tensões forem ignoradas, o resultado seria uma paz híbrida negativa formada por formas de política híbridas as quais reificam as estruturas e hierarquias existentes de poder (MAC GINTY; RICHMOND, 2016, p. 12).

De modo a compreender melhor o conceito da paz híbrida, Oliver Richmond e Audra Mitchell (2012) partem do pressuposto de que o conceito de paz não é universal e, portanto, não pode ser transposto de forma idêntica entre diferentes contextos. Devido a isso, formas únicas de paz emergem quando uma intervenção de construção da paz interage com os contextos locais. Assim, os autores entendem que a paz híbrida surge na sobreposição dos interesses, experiências e necessidades de grupos locais com os objetivos, práticas e normas dos atores internacionais que conduzem a construção da paz (RICHMOND; MITCHELL, 2012, p. 1). Richmond e Mitchell entendem a paz híbrida como uma forma necessária de resistência dos atores locais e que não deveriam ser tratadas como ameaças pelos formuladores internacionais de política. Para os autores, se os formuladores de política se beneficiassem dessa resistência, a lacuna entre atores locais e internacionais nas operações da construção da paz seria menor (RICHMOND; MITCHELL, 2012, p. 8). Desta forma, os autores utilizam o conceito da paz híbrida para criticar o entendimento da paz liberal dos atores internacionais porque ela nega a agência local para a paz, ao menos que seja condizente à estrutura liberal (RICHMOND; MITCHELL, 2012, p. 8).

A partir dessa crítica, os autores apresentam cinco principais elementos da paz liberal: 1) segurança; 2) democracia; 3) Estado de direito; 4) desenvolvimento e 5) técnicas de governança. Esses elementos são ilustrados como exemplos das diversas formas de hibridismo que pode ocorrer devido à agência local. Entre essas formas, podem existir quatro variedades de respostas: a) aceitação; b) cooptação e c) resistência. A partir desses elementos e respostas, Richmond e Mitchell elaboram um esquema de análise que exemplifica possíveis formas de agências em cada um dos quatro elementos da paz liberal. Na área de segurança, por exemplo, os esquemas possíveis de práticas, respostas e agências apresentados pelos autores podem se dar: 1) pela aceitação das reformas de segurança, como o desmantelamento das forças paramilitares; 2) pela cooptação, que pode tomar forma por meio da manipulação das reformas de segurança, como o tráfico de armas clandestino; 3) pela resistência, que pode ser materializada por meio de protestos contrários às reformas de segurança, da quebra de tréguas, de guerrilhas ou atividades terroristas (RICHMOND; MITCHELL, 2012, p. 9-10).

Esse esquema de análise proposto por Richmond e Mitchell (2012) objetiva elucidar as variadas respostas que o local pode apresentar à construção da paz. Com objetivo similar, Roger Mac Ginty (2010; 2011) fornece uma possibilidade de análise empírica da paz híbrida que esse trabalho utilizará para o estudo de caso da construção da paz no Afeganistão. Mac Ginty (2010) delinea o processo de construção da paz a partir das dinâmicas no contato entre atores locais e atores internacionais. Assim, o autor utiliza o conceito da paz híbrida como uma lente analítica capaz de descrever condições reais que a construção da paz é capaz de desencadear (MAC GINTY, 2010, p. 391). Esse argumento é resumido pela ideia de que a interação entre diversos atores internacionais e locais interagem e criam uma paz híbrida (MAC GINTY, 2010, p. 392).

Mac Ginty (2011) argumenta que a paz híbrida representa uma análise que vai além dos binários da construção da paz ocidental e sua recepção pelo não-Occidental. Por isso, o autor entende a paz híbrida como uma forma de crítica a construção da paz que busca compreender como a paz liberal é transformada ao enfrentar a situação real de um país pós-conflito (MAC GINTY, 2010; PETERSON, 2012, p. 12). Esse conceito é operacionalizado por Mac Ginty (2011) por meio de quatro eixos de análise que ilustram a paz híbrida: 1) a habilidade dos agentes internacionais em forçar a aceitação do projeto da paz liberal; 2) a habilidade dos agentes internacionais para incentivar o engajamento local com o projeto da paz liberal; 3) a habilidade dos atores locais em ignorar, subverter ou resistir a paz liberal; 4) a habilidade dos atores locais em realizar alternativas ao projeto da paz liberal (MAC GINTY, 2011; TOLEDO; FACCHINI, 2017). O objetivo de Mac Ginty (2011) ao desenvolver esse modelo é visualizar os principais eixos em que a paz híbrida poderia se concretizar. Esse modelo conceitual fornece os pontos de contatos entre atores internacionais e locais para a possibilidade de análise empírica de cada um desses elementos. Contudo, é necessário ressaltar que o modelo representa uma abstração do que é possível captar na realidade, não conseguindo captar toda a complexidade e dinamismo das respostas locais à construção da paz (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 166).

O primeiro eixo de análise – a habilidade dos agentes internacionais em impor a paz liberal – consiste em mecanismos que encorajam conformidade e evitam desvios do projeto liberal de paz. Esses mecanismos são traduzidos pelo poder de aceitação da paz liberal e podem ser apresentados pelo poder de aceitação econômico e também militar. De acordo com Mac Ginty:

[o poder de aceitação] pode ser manifestar por meio da militarização pesada e programas de estabilização (casos do Iraque e Afeganistão), por meio de programas abrangentes de reconstrução do Estado (Serra Leoa e Libéria), por meio de práticas

de governança democráticas intrusivas (Timor Leste), ou por meio de uma rígida economia de mercado (Bósnia-Herzegovina) (MAC GINTY, 2010, p. 399).⁶

Em relação ao poder de aceitação econômico, por exemplo, a economia de mercado, o incentivo fiscal e a cooptação de agentes locais por meio de incentivos políticos e econômicos são maneiras que os agentes da paz liberal conseguem impor uma possível aceitação de seu projeto. Por exemplo, o discurso do livre mercado sobre o crescimento potencial econômico e um suposto progresso social (MAC GINTY, 2011, p. 78). Por sua vez, o poder de aceitação por meios militares pode ser operacionalizado em sua forma extrema pelas operações militares, como no caso da ex-Iugoslávia, do Afeganistão e do Iraque. Usualmente, essas operações são justificadas pelo discurso de proteção aos direitos humanos e defesa da população do Estado em conflito (MAC GINTY, 2011, p. 78). Além da violência direta, a imposição de sanções e a ameaça do uso da força também é uma forma do poder de aceitação da paz liberal (MAC GINTY, 2011, p. 78).

Ao demonstrar esses exemplos, Mac Ginty ressalta que as formas de impor a aceitação da paz liberal podem variar de acordo com o Estado alvo da construção da paz. Em alguns Estados, o poder de aceitação aconteceu por meio de programas pesadamente militarizados, como no Afeganistão e no Iraque. Em outros casos, o poder de aceitação é materializado pelo o que Mac Ginty considera como uma paz liberal ‘suave’, porque implicaria em uma forma menos autoritária de intervencionismo (MAC GINTY, 2011, p. 80).

O segundo eixo de análise é a habilidade de incentivar os atores locais com o projeto liberal de paz (MAC GINTY, 2010, p. 400). O autor descreve essa habilidade como o uso dos recursos financeiros internacionais, que são capazes de influenciar a cooperação com parte dos atores locais. Mac Ginty (2011, p. 80) considera que o poder de incentivo é operacionalizado em conjunto com os mecanismos coercitivos tratados anteriormente. Para ilustrar essa dualidade da paz liberal, Mac Ginty utiliza o exemplo das tropas do Canadá que dispararam mais de 4,7 milhões de balas na invasão do Afeganistão em um período de 12 meses, na metade da década de 2000. Ao mesmo tempo, o Afeganistão foi o maior destinatário da assistência internacional canadense, abrangendo investimentos na democratização, governança, desenvolvimento econômico e rural, infraestrutura, educação, saúde, atividades contra

⁶ Tradução livre da autora. No original: “This might be manifested through heavily militarized security and stabilization programmes (Iraq and Afghanistan), comprehensive state-building programmes (Sierra Leone and Liberia), intrusive democratic-governance programmes (Timor Leste), and rigid marketization (Bosnia and Herzegovina).” (MAC GINTY, 2010, p. 399).

narcóticas, desativação de minas terrestres e treinamento policial e militar (MAC GINTY, 2011, p. 81). Dessa forma, o objetivo dos recursos financeiros, como Mac Ginty afirma (2011, p. 83), é disponibilizar investimentos em troca da cooperação local ao programa de construção da paz.

A nível estatal, esses recursos financeiros podem tomar forma de empréstimos, assistência ou subsídios. Por exemplo, fundos para a reconstrução de infraestruturas e instituições. Em nível individual, tais recursos podem ser aplicados em programas de assistência financeira aos ex-combatentes que integram programas de desmobilização, desarmamento e reintegração das forças paramilitares (MAC GINTY, 2011, p. 82). A assistência também pode ser direcionada à indivíduos como microcrédito para fomentar o pequeno empresariado. O ponto central desses recursos financeiros é de que eles são o principal recurso externo direcionados aos Estados pós-conflito devido a situação econômica enfraquecida dos Estados pós-conflito violento (MAC GINTY, 2011, p. 82). Ao trazer o eixo analítico do incentivo à paz liberal, Mac Ginty (2011) enfatiza o papel da economia política na construção da paz. O papel dos recursos financeiros externos destinados à construção da paz faz com que atores como partidos políticos, organizações não-governamentais e indivíduos se engajem com atividades que apoiem, ou ao menos não se opõem, à paz liberal em troca de recursos financeiros (MAC GINTY, 2011, p. 83).

Para evidenciar esse argumento, o autor utiliza como exemplo o caso da Irlanda do Norte. Segundo o autor:

“largos segmentos da sociedade da Irlanda do Norte foram projetados em resposta aos incentivos financeiros do governo britânico e da União Europeia. Por sua vez, isso gera questionamentos sobre a legitimidade de um regime de paz que depende da assistência financeira de fontes externas” (MAC GINTY, 2011, p. 83).⁷

Nesse sentido, Mac Ginty (2011) busca ressaltar como os incentivos e investimentos promovidos pelos atores da paz liberal são instrumentos de interesses políticos (TOLETO; FACCHINI, 2017, 168).

O terceiro eixo analítico é descrito por Mac Ginty (2010; 2011) como a habilidade de atores locais em resistir, ignorar ou adaptar a intervenção da paz liberal. Essa análise não foca no poder dos atores nacionais, mas na agência que atores locais possuem (MAC GINTY, 2010, p. 402). Por atores locais, o autor entende como governo nacional, as municipalidades, partidos

⁷ Tradução livre da autora. No original: “Large segments of civil society in Northern Ireland have been engineered in response to cash incentives from the British government and the European Union. In turn, this raises questions about the legitimacy of a peace regime that depends on financial assistance from external sources”. (MAC GINTY, 2011, p. 83).

políticos, grupos militantes, Organizações não-Governamentais, sociedade civil, empresários, comunidades e indivíduos (MAG GINTY, 2011, p. 82). Segundo Mac Ginty, o objetivo desse eixo analítico é considerar a extensão de opções de ação disponíveis ao local. Portanto, considerando que os atores locais não são passivos frente à construção da paz ou que aguardam a assistência internacional para serem empoderados (MAC GINTY, 2011, p. 84). Dessa forma, a habilidade de resistir ou subverter a paz liberal está relacionada com o grau de poder de cada ator local, com o grau de dependência entre governo local e atores externos, o grau de quantidade de modificações realizadas nas instituições locais durante o processo de construção da paz e o grau em que os atores locais conseguem mobilizar seus recursos (MAC GINTY, 2010, p. 402). A partir dessa perspectiva, Mac Ginty (2011, p. 85) considera duas variáveis cruciais para determinar a medida em que atores locais podem subverter ou renegociar a paz liberal. A primeira variável é o capital político, econômico e social dos atores locais. Isso pode estar relacionado com o grau em que estruturas e normas tradicionais estão intactas após o conflito violento, uma vez que elas podem ser desgastadas após uma guerra. A segunda variável se refere à habilidade dos atores da paz liberal em impor sua versão da implementação da construção da paz (MAC GINTY, 2011, p. 85). Mac Ginty relaciona essa imposição com o grau de militarização da operação de construção de paz, podendo ser uma paz liberal considerada por ele como mais cooperativa, como no caso da Irlanda do Norte, ou com maior uso de forças militares, como no Afeganistão ou Iraque (MAC GINTY, 2011, p. 85).

Em suma, esse eixo analítico busca se opor ao entendimento de que após a construção da paz, os atores locais iriam aceitar a os sistemas de tutela internacional e replicar o modelo ocidental da paz liberal sem reinterpretações provenientes do cotidiano local. Segundo Mac Ginty, “em muitos casos isso não ocorre e sistemas de governança local, patronagem e clientelismo iram se misturar com sistemas promovidos por atores internacionais para produzir um [sistema] híbrido” (MAC GINTY, 2011, p. 86)⁸.

Por fim, o quarto eixo analítico se refere à habilidade dos atores locais em conduzir alternativas à forma da paz liberal (MAC GINTY, 2010, p. 403). Essas alternativas, segundo Mac Ginty, ocorrem em espaços políticos, sociais culturais ou econômicos não ocupados pela paz liberal. O autor argumenta que isso ocorre devido a tendência da paz liberal em enfatizar níveis macro de segurança, política e econômica. Nesse sentido, à nível micro, sendo esse na

⁸ Tradução livre da autora. No original: “In many cases this is not feasible and local systems of governance, patronage, and clientelism will mix with internationally sponsored systems to produce a hybrid” (MAC GINTY, 2011, p. 86).

sociedade e individual, os efeitos da paz liberal são diluídos, na perspectiva de Mac Ginty (2011, p. 87). Nesse sentido, os atores locais seriam capazes de formar alternativas à paz liberal nos espaços à margem das esferas centrais à paz liberal (MAC GINTY, 2011, p. 87). O autor evidencia esse eixo utilizando o exemplo do caso da atuação do Hezbollah no Líbano. Para Mac Ginty, o Hezbollah representa uma forma alternativa a paz liberal porque desenvolve alternativas não-estatais de segurança e de governança (MAC GINTY, 2011, p. 87). Em suma, o autor argumenta que a habilidade dos atores locais em conduzir alternativas à paz liberal reside em espaços de não engajamento direto com os atores internacionais (MAC GINTY, 2011, p. 88).

2.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Esse capítulo demonstrou como o entendimento de paz internacional, sobretudo das Nações Unidas, é materializado em suas operações de paz. Buscou-se problematizar tal entendimento e apresentar as críticas referentes a universalização da paz liberal. Essas críticas são trazidas de modo a contextualizar a literatura sobre a construção da paz e apresentar a natureza da problemática trazida por diferentes autores. Dessa forma, a primeira seção evidenciou como as operações de paz das Nações Unidas atuavam a partir de um entendimento de paz negativa e como o período bipolar influenciou nesse entendimento. Por sua vez, a segunda seção buscou demonstrar como o entendimento de paz das Nações Unidas se modificou ao longo das décadas e apresentou a literatura crítica voltada ao entendimento da paz liberal. Essa seção evidenciou como a crítica a paz liberal interpreta as racionalidades inerentes a construção da paz, apontando suas limitações e problemas estruturais. Por fim, a terceira seção discutiu os estudos sobre a virada local na construção da paz. Entre os estudos da virada local, a seção apresentou o conceito do hibridismo e da paz híbrida. Essa seção evidenciou como os estudos para a virada local problematizam a paz liberal, tendo como ponto de partida o modo em que a construção da paz lida com instituições, culturas e sociedade locais de onde a operação é empreendida. O conceito do hibridismo e da paz híbrida foi discutido com o objetivo de apresentar como o local interage com a construção da paz e de delinear a fundamentação teórica dessa dissertação. No capítulo seguinte, a construção da paz no caso do Afeganistão será analisada.

3 A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO AFGANISTÃO: A PARTICIPAÇÃO INTERNACIONAL NOS ÂMBITOS POLÍTICOS E DE SEGURANÇA

No capítulo anterior, procurou-se salientar as racionalidades sobre o entendimento da paz presentes nas operações das Nações Unidas. Salientamos também as principais críticas relacionadas a esse entendimento, dando destaque à virada local e ao conceito de hibridismo. Nesse capítulo, o objetivo é demonstrar o desenvolvimento da construção da paz no Afeganistão de forma a problematizar a visão das Nações Unidas sobre a autonomia dos atores afegãos para conduzir essa operação. Para isso, é realizada uma análise das esferas institucional e de segurança. A justificativa do estudo dessas esferas se dá devido à natureza da operação construção da paz no Afeganistão, em que era entendido pelas Nações Unidas que os afegãos deveriam ser os principais atores na institucionalização do novo Estado e também no entendimento de que a segurança seria vital para o funcionamento de qualquer empreendimento político no Estado (A/56/681–S/2001/1157, p. 13-14).

Nesse sentido, o capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção apresenta o contexto histórico e político do Afeganistão, essa contextualização tem o intuito de relacionar as instabilidades políticas perpassadas durante o século XX com as instabilidades em que a construção da paz contemporânea tentou solucionar. Ainda, tal contextualização se faz necessária para a compreensão da conjuntura política que culminou com a invasão estadunidense em 2001. A segunda seção discute a implementação dos acordos que nortearam as etapas e objetivos da construção da paz no âmbito institucional do Estado por meio do Acordo de Bonn, negociado no contexto do desmantelamento do grupo Talibã do controle do governo afegão. A terceira seção traz os acordos que guiaram a construção da paz após o Acordo de Bonn, esses sendo o Pacto do Afeganistão e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento. A quarta seção apresenta os esforços da construção da paz no âmbito da segurança. Seu objetivo é evidenciar como as reformas de segurança foram conduzidas e como os atores internacionais atuaram nesse empreendimento.

3.1 AFGANISTÃO: UM BREVE CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO

Nessa seção, será abordado o contexto histórico do Afeganistão. O objetivo é ilustrar a complexidade do ambiente político em que os conflitos violentos no Estado foram desenvolvidos. Nesse sentido, busca-se relacionar as instabilidades políticas perpassadas

durante o século XX com as instabilidades em que a construção da paz contemporânea objetivou remediar.

O Afeganistão está situado na região da Ásia Central, fazendo fronteiras com Paquistão, Irã, Turcomenistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e China. Ao longo de sua história, o país esteve sobre influência de diversos impérios, como o macedônio, safávidas e mongol. A importância do território do Afeganistão para esses impérios não provinha de suas riquezas, mas sim da sua posição estratégica que fornecia caminho para países como Irã e Índia (BARFIELD, 2010, p. 66). A influência de tais impérios contribuiu com a mistura de etnias característica do Afeganistão, entre elas estão os pashtuns, tadjiques, uzbeques, hazaras, airmaqs, farsiwan, brahuis, turcos, baluches e nuristas (RASHID, 2000, p. 10).

A formação do Estado afegão tomou seus contornos iniciais a partir de 1747. Antes desse período, a derrocada dos impérios Mongol e Safávidas deram lugar para o surgimento de organizações políticas tribais fragmentadas entre si (SAIKAL, 2004, p. 17). Em 1747, essa conjuntura se modificou com a ascensão de Ahmad Shah ao título de rei do Afeganistão. Ahmad Shah foi responsável por conquistar novos territórios, mas a expansão de sua dominação não foi acompanhada pela criação de uma administração central afegã. Desta forma, o Afeganistão contava com um território escassamente povoado que separavam os centros agrícolas da vida urbana (BARFIELD, 2010, p. 68). Devido a essa característica, Martin Ewans (2002, p. 36) salienta que o império criado por Ahmad Shah se assemelharia mais a uma confederação tribal do que um Estado-Nação.

Essa conjuntura foi modificada no século XIX quando as linhas territoriais do atual Afeganistão foram traçadas, sendo resultado do aumento da influência das potências europeias na região (RASHID, 2002, p. 11). As atuais fronteiras afegãs foram resultado de um acordo entre os impérios da Inglaterra e Rússia devido a expansão de ambos a Índia e a Ásia Central, respectivamente. Nesse sentido, entre 1891 e 1896, os acordos limítrofes do país estabeleceram a linha Durand, a qual separava o Afeganistão da Índia britânica, atual Paquistão (BAPTISTA, 2006, p. 5). Esse contexto é denominado pela historiografia como ‘Grande Jogo’ o qual se consistia em uma “guerra clandestina de inteligência, suborno e ocasionais pressões militares, visto que ambos poderes mantiveram uma distância entre si, mantendo o Afeganistão como um Estado tampão entre eles” (RASHID, 2002, p. 11)⁹. Um Estado tampão pode ser definido como

⁹ Tradução livre da autora. No original: “a clandestine war of wits and bribery and occasional military pressure as both powers kept each other at a respectful distance by maintaining Afghanistan as a buffer state between them” (RASHID, 2002, p. 11).

um Estado independente pequeno que se encontra entre dois Estados maiores e que usualmente são rivais (PARTEM, 1983, p. 4). Assim, o Afeganistão foi utilizado como um equilíbrio entre a expansão russa e inglesa. Isso foi formalizado em 1907 com a Entente Anglo-Russa em que a Rússia reconhecia que o Afeganistão estaria fora de sua zona de influência e, em contrapartida, a Inglaterra se comprometia em não ocupar ou anexar o Afeganistão, mas consolidou o Estado como um protetorado inglês (SIEGEL, 2002, p. 2).

A influência inglesa na formação do Estado afegão pode ser demonstrada pelo apoio inglês ao Emir Abdul Rehman que ascendeu como rei do Afeganistão devido ao apoio recebido pela Inglaterra. Esse apoio, materializado em recursos financeiros, fez com que Rehman centralizasse e fortalecesse o Estado, além de providenciar subsídios e armamentos ao monarca afegão para a criação de um exército centralizado (RASHID, 2002, p. 12). A independência sobre seu *status* de protetorado aconteceu em 1919, com a assinatura do Tratado de Rawalpindi. O tratado reconhecia a independência do Afeganistão e também acabava com os subsídios ingleses ao país (RASHID, 2002, p. 12). A partir da independência, o financiamento externo do Afeganistão veio de Estados como a União Soviética, Turquia e Alemanha, mas esse montante não era o suficiente para suprir o valor anterior fornecido pela Inglaterra (RUBIN, 2002). Ao continuar buscando apoio financeiro em atores internacionais, o Estado do Afeganistão se centralizou sem depender de fatores internos, como a cobrança de impostos de sua população. Assim, o Estado dependia mais do financiamento externo do que da tributação de sua sociedade camponesa e tribal (RUBIN, 1988, p. 1200; GOMES, 2007, p. 51). Salientar essa característica histórica do Estado afegão se faz importante para estabelecer um paralelo com o atual Afeganistão, em que sua dependência dos financiamentos externos para a construção da paz é problematizada por autores como Astri Suhrke (2009) e Nematullah Bizhan (2017).

A monarquia afegã perdurou até 1987 quando um golpe de Estado instaurou a república no país. Esse golpe foi conduzido por Sardar Mohammed Daoud, que seria o futuro presidente, e contou com o apoio do Partido Democrático do Povo Afegão (PDPA) de ideologia socialista (RASHID, 2002, p. 13). Mohammed Daoud voltou-se a União Soviética à procura de um auxílio para modernizar a estrutura estatal afegã. As Repúblicas Socialistas já eram um importante parceiro do Estado, sendo um grande financiador para ajuda econômica e militar (RASHID, 2002, p. 13). A ajuda soviética se materializou por meio dos auxílios na construção de fábricas, aeroportos na capital Cabul e em Mazar-i-Sharif. Engenheiros soviéticos supervisionaram o aeroporto miliar, forneceram aviões bombardeiros e caças (TOMSEN, 2011, p. 90). O presidente passou a concentrar os poderes legislativos e judiciário e suas funções

políticas, gerando conflitos internos ao partido. Esse conflito culminou com Daoud criando seu próprio partido em 1975 e proibindo demais partidos políticos (TOMSEN, 2011 p. 70). Nesse sentindo, Daoud afastou-se do Partido Democrático do Povo Afegão que outrora o havia apoiado. Como uma forma retaliação, o Partido Democrático do Povo Afegão (PDPA), com o auxílio da União Soviética, realizou um golpe de Estado, assassinando Mohammed Daoud (EWANS, 2002, p. 194).

Por ser um partido de orientação leninista-marxista, a União Soviética prestou apoio ao PDPA por meio do treinamento de soldados (GRAU; CRESS, 2002, p. XXII). Além do golpe de Estado, o ambiente político afegão ficou ainda mais instável devido as revoltas rurais e religiosas contrárias aos partidários socialistas. É a partir desse contexto em que líderes tribais e religiosos, como cãs e mulás, passam a declarar uma *jihad*, a luta sagrada, contra os partidários socialistas (RASHID, 2002, p. 13).

Diante desse cenário de instabilidades, em 1979, a União Soviética decidiu ocupar o Afeganistão para buscar assegurar que o PDPA continuasse no poder (GRAU; CRESS, 2002, p. XXII). Os planos da URSS para a ocupação eram de estabilizar o país, fortalecer o exército e retirar as forças soviéticas dentro de três anos. Na realidade, a guerra teve a duração de dez anos. A dificuldade da URSS não residiu na derrubada do governo, mas no enfrentamento da resistência afegã contrária à ocupação (GRAU; CRESS, 2002, p. XXIII).

A principal resistência afegã contra a invasão soviética decorreu dos guerrilheiros designados como *mujahidin*, traduzindo como combatentes da liberdade, os quais eram formados por grupos islâmicos. Por serem um grupo diverso e com combatentes provenientes de diversas regiões do país, e até mesmo de outros países muçulmanos, os *mujahidin* careceram de uma homogeneidade ideológica ou étnica (KAKAR, 1995, p. 66). A resistência afegã recebeu apoio financeiro e militar de diversos países, como Arábia Saudita, Egito, Paquistão, Estados Unidos, Inglaterra, Irã e China (VISACRO, 2009, p. 206). A resistência *mujahidin* é considerada por Alessandro Visacro (2009, p. 201) como a primeira resistência bem-sucedida contra uma potência externa em que suas bases não eram formadas por princípios nacionalistas ou socialistas. Esse fator se referencia à heterogeneidade dos *mujahidin* que foi um componente importante para o sucesso da resistência. Segundo Visacro (2009), a heterogeneidade dos *mujahidin* causou a falta de uma ameaça única à União Soviética. As diferentes tribos e etnias que compunham dos *mujahidin* impediram que a guerrilha atuasse de forma unificada. Como resultado, as forças soviéticas não possuíam uma ameaça única, dificultando estrategicamente seu desempenho militar porque a vitória contra um dos grupos guerrilheiros não significava o

enfraquecimento dos *mujahidin* como um todo. Assim, impedindo que os soviéticos obtivessem uma vitória decisiva no campo de batalha (VISACRO, 2009, p. 205).

A resistência fragmentada dos *mujahidin*, o apoio externo à guerrilha e as adversidades geográficas do Afeganistão contribuíram para que não houvesse uma vitória militar da União Soviética no Afeganistão (VISACRO, 2009, p. 206). A ocupação durou dez anos, finalizada em fevereiro de 1989 com a retirada dos últimos soldados soviéticos do território afegão. Apesar da retirada soviética, a presidência do país continuou com o PDPA, liderada por Mohammad Najibullah. Após a retirada, a fragmentação entre os *mujahidin* passou a se materializar em rivalidades étnicas e de interesses políticos. Dessa forma, a coalização cujo objetivo era combater os soviéticos se transformou em facções que competiam pela influência política no país, resultando uma guerra civil (JONES, 2009, p. 137). Sem o apoio da União Soviética e com uma luta de facções ao longo do território afegão, Najibullah não foi capaz de estender sua autoridade às áreas rurais do país. Em 1992, Najibullah renunciou e Burhanuddin Rabbani ascendeu à presidência afegã (JONES, 2009, p. 140). A ascensão de Rabbani marcou a maior intensificação da guerra civil, uma vez que sua presidência simbolizou o controle das regiões ao norte à capital (JONES, 2009, p. 142).

Compreender o cenário político do Afeganistão após a retirada soviética se faz necessário para ilustrar o contexto do surgimento do grupo do Talibã e sua expansão até Cabul, controlando cerca de 80% do país (VISACRO, 2009, p. 214). Uma das principais resistências contrárias ao Talibã foi a Aliança do Norte, também conhecido como Frente Islâmica Unida, grupo em que pertenciam Rabbani e Amad Massoud, um importante comandante militar do norte do Afeganistão (BAPTISTA, 2005, p. 7). O grupo Talibã surgiu em 1994 e sua interpretação islâmica tem bases no wahabismo praticado na Arábia Saudita (JONES, 2009, p. 161). Em dois anos, o líder do grupo, Mulá Omar, conseguiu tomar Cabul. A política praticada pelo Talibã contou com o banimento das mulheres das escolas e do trabalho. As principais características desse regime são as ações opressivas, justificadas por uma interpretação radical do islã a qual é rejeitada pela maioria dos muçulmanos (JONES, 2009, p. 167).

A atenção internacional em relação ao Talibã aumentou após o início dos atentados terroristas realizados pela Al Qaeda. As relações entre Talibã e Al Qaeda surgem desde a invasão soviética, posto que Osama bin Laden lutou no Afeganistão contra os soldados soviéticos (VISACRO, 2009, p. 213-214). Ainda, Alessandro Visacro (2009, p. 214) considera bin Laden como um subproduto da guerra afegã-soviética. Tal afirmação é baseada no entendimento de que sua relação com a guerrilha no Afeganistão e suas crenças wahhabistas foram importantes fatores para torná-lo um líder. O Talibã abrigou a Al Qaeda e bin Laden em

território afegão, como troca, a Al Qaeda financiou o grupo de Mulá Omar (VISACRO, 2009, p. 214).

A situação política no Afeganistão anteriormente aos atentados de 11 de setembro apresentava uma guerra civil considerada alarmante pelas Nações Unidas. A guerra já atingia 17 províncias do Afeganistão e entre junho e agosto de 2001, o número de deslocados internos foi de 700 mil pessoas. Ao final de 2001, as Nações Unidas estimaram que esse número subiria para um milhão (A/55/1028–S/2001/789, 2001, p. 6). Essa situação é ilustrada pelo relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas destinado ao Conselho de Segurança (A/55/1028–S/2001/789, 2001). Ressalta-se a tentativa das Nações Unidas em negociar com o Talibã e a Aliança do Norte, incluindo a abordagem de questões relacionadas às situações dos combatentes do conflito, a perspectiva de um cessar-fogo entre os beligerantes e um acordo político que terminasse a guerra civil (A/55/1028–S/2001/789, 2001, p. 2).

Nas negociações com o Talibã, as Nações Unidas reiteraram o problema da presença de Osama bin Laden nos territórios afegãos controlados pelo grupo e a existência de campos de treinamentos para terroristas internacionais (A/55/1028–S/2001/789, 2001, p. 2). Apesar dessas negociações, não houve conversas entre os dois grupos conflitantes, uma vez que o Talibã rejeitou um processo de diálogo com a Aliança do Norte por acreditar na falta de imparcialidade das Nações Unidas em mediar essa negociação (A/55/1028–S/2001/789, 2001, p. 2). Ainda, o relatório entende que não há nenhum progresso sobre a posição do Talibã em relação a rendição de Osama bin Laden (A/55/1028–S/2001/789, 2001, p. 10). A partir desses elementos, o relatório evidencia que a principal preocupação internacional em relação ao Afeganistão se resumia nas relações entre Talibã e Al Qaeda, visto que a presença de Bin Laden em territórios afegãos era um dos principais pontos na negociação. Nesse sentido, questões humanitárias e de direitos humanos sobre o governo Talibã ficaram em segundo plano. Se faz necessário salientar essa discussão porque o discurso da defesa dos direitos humanos e da intervenção humanitária serão utilizados pelos Estados Unidos e Nações Unidas na invasão afegã, em 2001. Em relatório do Secretário-geral das Nações Unidas, é demonstrado uma percepção da organização em relação à postura do Talibã, considerando que o grupo havia se tornado menos cooperativo no tocante às possíveis negociações com a Aliança do Norte. Segundo o relatório, esse comportamento seria resultado da crescente influência da Al Qaeda no grupo do Talibã (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 13). Um indício disso seria a recusa do Talibã em se engajar em qualquer diálogo político mesmo após seu comprometimento por escrito, no final do ano 2000, que iriam entrar em processo de diálogo com a Aliança do Norte sob bons ofícios do Secretário-geral das Nações Unidas (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 13).

O Talibã permaneceu no poder até a invasão estadunidense de 2001. Como resposta aos atentados a Nova Iorque e Washington feitos pela Al Qaeda e a recusa do Talibã em entregar Osama bin Laden, os Estados Unidos invadiram o Afeganistão em outubro de 2001. Assim, iniciou-se a operação *Enduring Freedom*, formada pela coalizão entre Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Austrália, Alemanha e a Aliança do Norte (TOMSEN, 2011, p. 422). Um dia após aos atentados terroristas aos Estados Unidos, o Conselho de Segurança, por meio da resolução 1368 (S/2001/1368), condenou os ataques a Nova Iorque e Washington, reiterando que tais atos eram uma ameaça a paz e segurança internacional. Ainda, o Conselho enfatizou que os responsáveis por auxiliar ou apoiar os organizadores dos atentados também seriam considerados responsáveis por tais atos. De tal modo, foi expressado que o Conselho de Segurança Nações Unidas estaria preparado para tomar medidas que respondessem aos ataques terroristas (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 6). Nesse sentido, os Estados Unidos declararam uma campanha contra o terrorismo internacional, citando seu direito a autodefesa como estaria determinado na Carta das Nações Unidas (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 6). Essa campanha não atingiria apenas os grupos terroristas propriamente ditos, mas também aqueles que apoiam tais grupos. Em 15 de setembro, os Estados Unidos divulgaram Osama bin Laden como o principal suspeito pelos ataques (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 6).

Em novembro, os Estados Unidos e sua coalizão já haviam conseguido derrubar as posições do Talibã ao norte do país. No mesmo mês, Cabul foi tomada sem resistência, pois o grupo já havia deixado a cidade. Após a tomada da capital, a atenção se voltou ao reduto do Talibã na cidade de Kandar, ao sul do país. A aliança armada de Hamid Karzai contribuiu com a tomada da cidade. Karzai, chefe da tribo Popalzai, trouxe para a coalizão dos Estados Unidos o apoio da tribo mais poderosa ao sul do Afeganistão (JONES, 2009, p. 217-218). Após a iniciativa militar em Kandar, o Talibã saiu do território afegão. Em dezembro, Mulá Omar fugiu da cidade e considerou-se o fim do governo Talibã no país (JONES, 2009, p. 219).

Ainda em outubro de 2001, Lakhar Brahimi foi designado como o Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas no Afeganistão, sendo o primeiro chefe da Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão (UNAMA). Após os atentados de setembro, as Nações Unidas cessaram seu diálogo com o Talibã, mantendo apenas suas negociações com a Aliança do Norte. A Aliança do Norte demonstrou uma abertura às negociações com as Nações Unidas e atores internacionais, aceitando também a possibilidade de convocar uma *loya jirga*, traduzida como grande conselho, sob a liderança do antigo rei afegão, Zahir Shah para dar início ao processo de construção da paz. A *loya jirga* pode ser definida como um parlamento nacional e que faz parte da tradição das tribos de etnia pashtun.

Tradicionalmente, o conselho incluía pessoas influentes representantes dos poderes políticos, econômico, militar e religioso. Essa estrutura era tradicionalmente usada para tomar decisões e a implementá-las (BAPTISTA, 2006, p. 9).

Logo após o desmantelamento do Talibã do governo, as Nações Unidas apresentam suas recomendações ao Conselho de Segurança em relação ao processo de construção da paz no Afeganistão. É sugerido para o Conselho de Segurança que seja adotada uma abordagem abrangente em relação ao Afeganistão. Essa abordagem seria fundamentada em dois pilares: 1) possibilitar que o povo afegão exerça seu direito de escolher livremente seus governantes por meio de um mecanismo de escolha internacionalmente aceito, como eleições ou uma *loya jirga* inteiramente representativa; e 2) assegurar um Afeganistão estável e unificado em paz com seus países vizinhos (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 14).

No entendimento das Nações Unidas, um acordo político para solucionar o conflito atenderia as principais suas principais causas de origem. Assim, para as Nações Unidas, as origens no conflito violento no Afeganistão estariam na falta de legitimidade que os regimes políticos apresentaram desde a década de 1970, que haveriam facilitado a intervenção de forças externas no país e na degradação contínua das instituições afegãs e sua infraestrutura (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 14). Contudo, a partir da contextualização histórica realizada acima, é possível argumentar que a origem dos conflitos violentos no Afeganistão vai além do cenário político do país da década de 1970. Como demonstrado, desde sua formação o Afeganistão foi alvo de interesses externos, como Inglaterra e Rússia e, mais tarde, União Soviética e Estados Unidos. A centralização política do país serviu às duas potências do período e também foi o canal que proporcionou o escoamento dos recursos externos ao Estado. Nesse sentido, a formação do Estado do Afeganistão se difere da formação de Estados europeus que se encaixam no modelo Weberiano: aquele com estruturas burocráticas racionais que centralizam o poder de modo a controlar sua população e dela angariar os recursos para seu funcionamento. Por exemplo, Rubin (2002, p. 120) argumenta que a persistência das revoltas e da guerra civil teria resultado da fraqueza interna do Estado, sendo essa agravada pelo período de governo do Partido Democrático do Povo Afegão. O autor desenvolve seu argumento delineando que

[o Estado do Afeganistão], sendo desenvolvido na base de financiamentos de poderes estrangeiros interessados no potencial do Afeganistão como um tampão político e militar, o Estado criou poucas instituições que interagiam com a sociedade. Não havia uma estrutura estatal legal para a operação de uma rede de ação coletiva para a maior parte da sociedade. Não havia presença policial, com exceção das cidades. Não havia

partidos políticos nacionais, associações cívicas ou grupos de interesse formalmente organizados (RUBIN, 2002, p. 120)¹⁰.

Nesse sentido, a partir do histórico de instabilidades do Afeganistão, é possível perceber que as origens dos conflitos violentos no Estado são complexas e estruturais. Para as Nações Unidas e os atores internacionais, as origens dos conflitos violentos no Afeganistão poderiam ser remediadas por meio da operacionalização de um processo de construção da paz que visava reconstruir as instituições políticas do Estado e construir um aparato securitário no país. A legitimidade desse processo se encontraria em um conselho tradicional das tribos pashtun o qual sancionaria o projeto internacional de paz. Nas próximas seções, será apresentado como a construção da paz no país foi desenvolvida.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO ACORDO DE BONN: INSTITUCIONALIZANDO A CONSTRUÇÃO DA PAZ (2001-2005)

Essa seção tem o objetivo de apresentar o desenvolvimento da reconstrução política no Afeganistão. Para isso, a sessão analisa o Acordo de Bonn, responsável por guiar os principais passos da formação institucional do novo governo afegão. Apesar das Nações Unidas reiterarem a autonomia afegã no processo de construção da paz (A/55/1028–S/2001/789, 2001; S/2001/1154, p. 6), o modelo que guiou a reconstrução das instituições políticas e securitárias foi um reflexo do modelo internacional para resolução de conflitos. Como demonstrado no primeiro capítulo, esse entendimento busca construir a paz por meio da democratização, liberalização e reconstrução do Estado (MUKHOPADHYAY, 2014, p. 23). O desenho do novo Estado afegão começou nas negociações em Bonn, na Alemanha, onde atores internacionais e atores afegãos selecionados se reuniram para acordar o futuro político do país (MUKHOPADHYAY, 2014, p. 23). Em sua maioria, os atores afegãos selecionados pelos Estados Unidos para participar do processo foram as forças paramilitares que lutaram contra o grupo Talibã (MALEY, 2018, p. 33). O que emergiu dessa negociação ficou denominado como Acordo de Bonn o qual seria, nas palavras das Nações Unidas, “o primeiro passo para o estabelecimento de um governo inteiramente representativo abrangente, sensível à questão de

¹⁰ Tradução livre da autora. No original: “Having largely developed on the basis of funding by foreign powers interested in the potential of Afghanistan as a political and military buffer, the state had created hardly any institutions for interacting with society. There was no state legal framework for the operation of the collective networks of most of the society. There was little police presence except in the towns. There were no nationwide political parties, civic associations, or formally organized interest groups” (RUBIN, 2002, p. 120).

gênero e multiétnico” (S/2001/1154, 2001, p. 2). Assim, os arranjos institucionais do governo afegão pós-Talibã foram apresentados pelo Acordo de Bonn. O acordo estabeleceu uma autoridade interina a qual consistia em uma administração temporária composta por um presidente, uma Comissão Especial Independente, – responsável pela organização da *Loya Jirga* – e uma Suprema Corte (S/2001/1154, p. 3). Ainda, ao criar o gabinete da Administração Interina, o acordo buscou um equilíbrio entre as principais etnias do país. Nele foram incluídos 11 pashtuns, 8 tadjiques, 5 hazaras e 3 uzbeques (AMAN, 2013, p. 241). A administração interina foi inaugurada e Hamid Karzai foi escolhido para presidi-la. Após seis meses, o governo de transição seria iniciado e seus membros escolhidos por uma *Loya Jirga* emergencial (SAIKAL, 2002, p. 48).

A *Loya Jirga* pode ser traduzida como Grande Conselho e faz referência a uma prática tradicional para a tomada de decisões e resolução de conflitos composta por diferentes líderes tribais e religiosos. No Acordo de Bonn, esse conselho ficou responsável em eleger o governo de transição com a fundamentação de que ele daria mais legitimidade para o governo afegão (S/2001/1154, p. 6). A *Loya Jirga* emergencial se reuniu em junho de 2002 e foi formada por 1.600 delegados os quais representavam os grupos étnicos do Afeganistão. Alguns desses delegados foram apontados por diferentes paramilitares e detentores de poder do Afeganistão (SAIKAL, 2002, p. 48). Assim, a *loya jirga* emergencial serviu como uma forma de eleger indiretamente o governo de transição. Com 1.295 votos, Hamid Karzai foi eleito pela *Loya Jirga* como presidente do Afeganistão (SAIKAL, 2002, p. 48).

O Acordo de Bonn criou a estrutura do governo de transição do Afeganistão e representa a base do projeto de construção da paz. O processo de construção da paz entendia a reconstrução institucional como um motor que garantiria a segurança a longo prazo e também a unidade nacional (THIER, 2004, p. 47). Nesse sentido, o desenho institucional como apresentado em Bonn é promovido a partir de cinco pilares: 1) a criação das estruturas da Administração Interina; 2) a reconstrução das capacidades estatais; 3) o apoio financeiro internacional para a reconstrução e para o auxílio humanitário; 4) a leve presença internacional para dar assistência para a Administração de Transição e fornecer a segurança em Cabul; e 5) o apoio formal das Nações Unidas em liderar o auxílio internacional durante o período de transição (SUHRKE; HARPVIKEN; STRAND, 2004, p. 3). Para as Nações Unidas, a leve presença internacional no Afeganistão seria um dos indicadores para a autonomia dos atores afegãos durante o processo de construção da paz. Essa abordagem foi denominada pela organização como uma ‘*light footprint*’ porque seu intuito era deixar poucos expatriados internacionais no Afeganistão para supervisionar o processo de construção da paz.

Apesar das Nações Unidas justificarem essa abordagem por meio do discurso da autonomia afegã, três principais razões podem explicar a abordagem de *light footprint*. A primeira razão é o desgaste das operações de construção da paz de administração internacional, como os casos da Bósnia, Timor Leste e do Kosovo (AFSAH; GUHR, 2005, p. 382). Nesses casos, as Nações Unidas tiveram uma forte presença no processo de construção de paz e reconstrução de Estado porque a organização ficou responsável pela administração internacional. A segunda razão é o histórico de ocupação estrangeiras em território afegão em que a resistência contra forças estrangeiras possui um importante papel na história do país (AFSAH; GUHR, 2005, p. 383). Por fim, a terceira razão se dá devido a forte presença das forças dos Estados Unidos e da Organização do Tratado do Atlântico Norte no país (AFSAH; GUHR, 2005, p. 383).

Contudo, a presença internacional leve, no Afeganistão, foi modificada em 2003 devido às dificuldades dos Estados Unidos e das Nações Unidas em promoverem a segurança durante a construção da paz. Como consequência, as Nações Unidas autorizaram a expansão da Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF) para além de Cabul e transferiu a autoridade da ISAF, que até então estava com a ONU, para a OTAN (S/RES/1510, 2003; DODGE, 2013, p. 1202).

Com o intuito de guiar a reconstrução política do Afeganistão, o Acordo de Bonn estabeleceu os prazos que marcariam cada etapa da democratização do país. Essas etapas são: 1) a criação da Administração interina, realizada na assinatura do Acordo de Bonn; 2) a Reunião da *Loya Jirga* emergencial, em 2002; 3) a aprovação do governo de transição realizada pela *Loya Jirga* emergencial; 4) a aprovação da Constituição e 5) as eleições legislativas, realizadas em 2005. Essas etapas são ilustradas de forma cronológica no Quadro 1 o qual servirá como guia para a discussão de cada uma das etapas nas subseções seguintes.

Quadro 1 – Cronologia da institucionalização do Acordo de Bonn

ANO	2001	2002	2002	2003	2004	2005
MARCO POLÍTICO	Administração interina	Reunião da Loya Jirga emergencial	Governo de Transição	Aprovação da Constituição	Eleições presidenciais	Eleições legislativas

Fonte: Elaborada pela autora com base em Nixon e Ponzio (2007)

O Quadro 1 apresenta os anos em que cada marco político definido pelo Acordo de Bonn foi implementado pelo governo do Afeganistão. Inicialmente, o Acordo de Bonn havia

estipulado que ambas eleições presidenciais e legislativas ocorreriam no mesmo ano. Contudo, devido a dificuldade de registrar os eleitores e os candidatos parlamentares, as eleições legislativas foram adiadas para 2005 (MALEY, 2018, p. 115).

A responsabilidade internacional em relação ao monitoramento da implementação do Acordo de Bonn ficou ao cargo das Nações Unidas, por meio da Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão (UNAMA). O desenvolvimento dessa operação teve como fundamentação assegurar um apoio completo das Nações Unidas à implementação do Acordo de Bonn (A/56/875–S/2002/278, 2002, p. 15). Essa fundamentação está refletida nos seis princípios básicos sobre a estruturação da UNAMA, a saber: 1) possuir uma estrutura unificada e integrada sob comando do Representante Especial no Afeganistão; 2) fornecer apoio à implementação ao acordo de Bonn, incluindo o fortalecimento das novas estruturas governamentais; 3) coordenar e prestar consulta a Autoridade Interina; 4) reforçar a capacidade governamental do Afeganistão, mas por meio de uma presença internacional limitada e com uma equipe composta majoritariamente por atores afegãos, com o intuito de deixar poucos expatriados no país; 5) ter uma presença unificada em coordenação com seus escritórios regionais; e 6) reconhecer que todas as atividades conduzidas pela UNAMA ainda não foram identificadas, portanto, reconhecendo que as próximas fases do Acordo de Bonn podem oferecer novas atividades de cooperação entre as Nações Unidas e os atores afegãos (A/56/875–S/2002/278, 2002, p. 16).

O primeiro princípio reflete a necessidade das Nações Unidas em centralizar o planejamento e a condução da UNAMA na autoridade de seu representante especial no Afeganistão. O segundo princípio está relacionado com o objetivo geral da operação de fornecer suporte à implementação do Acordo de Bonn, mas afirma que a responsabilidade dessa implementação, em última instância, estaria nos próprios afegãos (A/56/875–S/2002/278, 2002, p. 16). O terceiro princípio da operação reitera o discurso das Nações Unidas de cooperação entre a organização e os atores afegãos, reiterando que a operação seria um reflexo das prioridades afegãs. O quarto princípio reflete e evidencia a abordagem da organização que objetivava conduzir a operação a partir de uma pouca presença internacional no país. O quinto princípio ecoa a capacidade de coordenação da UNAMA entre os escritórios regionais e a capital, Cabul. Por fim, o sexto princípio demonstra que as Nações Unidas ainda não estavam totalmente cientes da complexidade da operação. Efetivamente, esses princípios operacionais serviram como um guia para a estrutura da UNAMA. Nas subseções seguintes, serão apresentadas as etapas desenhadas pelo Acordo de Bonn.

3.2.1 Da Administração Interina ao Governo de Transição (2001-2003)

A administração interina foi estabelecida em 22 de dezembro de 2001, sendo Hamid Kazai selecionado para presidi-la. Em seus primeiros três meses de funcionamento, essa administração apresentou quatro decretos principais: 1) uma declaração que anulava os decretos e documentos legais aprovados pelas autoridades anteriores; 2) o banimento da produção de drogas ilegais; 3) a estrutura da transmissão de televisão e rádio, incluindo princípios de liberdade de imprensa; e 4) procedimentos para a assinatura de contratos e acordos com o setor privado internacional, os quais deveriam ser ratificados pela *Afghan Assistance Coordination Authority*, a autoridade governamental responsável por coordenar os fluxos financeiros externos de assistência humanitária e de reconstrução (A/56/875-S/2002/278, 2002, p. 2; WAKEFIELD, 2003, p. 4). Ao trazer essas políticas como as primeiras aplicadas pela administração interina, é possível compreender como o entendimento internacional de paz esteve presente desde o início desse processo. Questões como o banimento da produção de drogas ilegais e os princípios da liberdade de imprensa são exemplos de princípios que guiam a paz liberal.

O período entre Governo Interino e a Administração de Transição se caracterizou pela organização e coordenação da *Loya Jirga* emergencial, a instituição que seria encarregada de eleger e aprovar os futuros representantes do governo afegão. A *Loya Jirga* foi formada com o auxílio de uma Comissão Independente Especial a qual consistia em 21 membros com conhecimento das leis consuetudinárias e constitucionais. O objetivo da Comissão foi providenciar a logística para a reunião da *Loya Jirga*, como formular as leis e procedimentos sobre os critérios de alocação dos assentos destinados aos refugiados afegãos e também os critérios para a inclusão de organizações da sociedade civil na participação da *Loya Jirga* (S/2001/1154, 2001, p. 4).

A *Loya Jirga* foi composta por aproximadamente 1.600 representantes. Dentre eles, 450 representantes foram provenientes de campos de refugiados, universidades e da sociedade civil. De acordo com o Acordo de Bonn, a *Loya Jirga* foi encarregada por três responsabilidades: 1) eleger o chefe de Estado do governo de transição, o qual governaria até as eleições; 2) aprovar propostas referentes à estrutura da administração de transição; 3) aprovar os funcionários-chaves do governo de transição (ICG, 2002, p. 2). Em relação à eleição do chefe de Estado, as nomeações obtiveram três candidatos: Hamid Karzai; Masooda Jalal, médico e membro da equipe das Nações Unidas; e Mahfooz Nedai, professor e membro da Comissão da *Loya Jirga*.

Durante o período da Administração Interina, Kazai havia sido apontado como seu presidente pelas partes que negociaram o Acordo de Bonn. Após a votação da *Loya Jirga*, Kazai

foi eleito indiretamente como presidente do Afeganistão, com 1295 votos (ICG, 2002, p. 4). Em 19 de junho, Karzai anunciou a formação de seu gabinete, o qual contou com 5 vice-presidentes, 3 conselheiros e 30 ministros. Líderes de facções e líderes paramilitares foram incluídos no gabinete do Governo de Transição (A/56/1000–S/2002/737, 2002, p. 7). O argumento de Karzai sobre esse ato foi de que a paz e a unidade nacional requeriam a participação contínua dos principais líderes faccionais (A/56/1000–S/2002/737, 2002, p. 8). Apesar do Acordo de Bonn delinear que a *Loya Jirga* teria capacidade de aprovar as estruturas do governo de transição, esse ato não ocorreu. Isso porque não houve uma clareza em quem estaria elegível para apresentar propostas e quais seriam os parâmetros dessas propostas (ICG, 2002, p. 5). Ainda, a aprovação dos funcionários-chaves do governo que formariam o gabinete de Karzai careceu de uma votação formal da *Loya Jirga*. Esperava-se que o presidente apresentasse de quatro a cinco nomes para a formação de seu gabinete. Contudo, Karzai apresentou quatorze nomes para compor seu ministério. A votação desses membros foi feita de maneira informal, rápida e sem oportunidades de negociações (ICG, 2002, p. 7).

As principais responsabilidades do Governo de Transição foram a criação de uma nova constituição e a organização de eleições (THIER, 2006, p. 566). Para isso, a *Loya Jirga* aprovou uma Comissão Constitucional de 35 membros responsáveis por desenhar o esboço da nova Constituição (KATZMAN, 2008, p. 13). A Comissão Constitucional foi composta por nove membros indicados por Hamid Karzai e formada por meio de um decreto presidencial, em 2002 (THIER, 2006, p. 566). Em 2003, essa comissão se expandiu para 35 membros, contando com seis membros da primeira formação. O intuito dessa expansão foi representar um maior espectro político e étnico dentro da Comissão Constitucional. Em setembro de 2003, a Comissão entregou o projeto da constituição ao presidente (THIER, 2006, p. 567-568).

A *Loya Jirga* constitucional foi reunida em dezembro de 2003 com o intuito de finalizar e ratificar o projeto da Constituição. Um total de 502 delegados foram a *Loya Jirga* (A/59/581–S/2004/925, 2004, p. 3). Os planos governamentais eram de eleger 344 membros representantes do nível distrital, 64 mulheres eleitas no nível provincial, 42 delegados eleitos dos campos de refugiados, e 50 pessoas seriam apontadas por Karzai (THIER, 2006, p. 569). Contudo, esses representantes não foram eleitos por eleições diretas, mas escolhidos por uma comunidade de 15 mil representantes, os mesmos que haviam elegido a *Loya Jirga* de 2002 (THIER, 2006, p. 569).

O texto final da Constituição apresenta um sistema político presencial, mas que está submetido a um controle parlamentar sobre o poder executivo. Ainda, a Constituição centraliza o poder na capital, assim, não conferindo muita autonomia às autoridades provinciais

(A/59/581–S/2004/925, 2004, p. 3). Segundo a Constituição, a escolha presidencial é feita por meio de eleições diretas, o sistema político conta com dois vice-presidentes e uma assembleia nacional bicameral (THIER, 2006, p. 571).

Apesar do período de transição implementar a estrutura política proposta em Bonn, o período também foi caracterizado por inseguranças no interior do país e pela falta de autoridade do governo em partes do território afegão. O Governo de Transição tentou substituir os antigos governadores, chefes das políticas provinciais e administradores civis por oficiais provenientes de diferentes áreas do território afegão. Contudo, houve resistência em algumas províncias, gerando conflitos entre apoiadores e não-apoiadores do governo (A/57/487–S/2002/1173, 2002, p. 3). Por exemplo, as forças leais ao Governo de Transição na província de Khost repeliram a facção do líder Khan Zadran. Zadran havia se recusado a reconhecer os governadores provinciais de Paktya, Paktika e Khost, apontados por Karzai. Como consequência, a facção realizou diversos ataques a cidade de Gardez, na província de Paktika (A/57/487–S/2002/1173, 2002, p. 3-4).

Após a aprovação do Governo de Transição e a eleição indireta de Karzai como chefe de Estado, a próxima etapa para institucionalizar o Acordo de Bonn foram as eleições presidenciais e parlamentares. O período do Governo de Transição foi encerrado após o empreendimento dessas eleições.

3.2.2 As Eleições presidenciais e parlamentares (2003-2005)

Em 2003, o Governo de Transição estabeleceu o quadro necessário para o processo de registro eleitoral. Em julho, foi estabelecido o *Joint Electoral Management Body* (JEMB), com objetivo de supervisionar o processo. O JEMB é o órgão oficial de monitoramento para as eleições e é composto por nove comissários afegãos escolhidos pelo presidente e quatro membros internacionais escolhidos pelo Representante Especial do Secretário Geral das Nações Unidas (ICG, 2005, p. 12; S/2003/1212, 2003, p. 10). Além do JEMB, também foi estabelecido a Comissão Eleitoral Interina cujo papel foi de registrar os eleitores e desenvolver uma estratégia de educação política e cívica para os eleitores (S/2003/1212, 2003, p. 10). Esse processo evidencia a habilidade dos atores internacionais em implementar o desenho da construção da paz de acordo com o entendimento internacional de democratização por meio de eleições.

A estrutura legal das eleições afegãs foi apresentada pela Lei Eleitoral de 2004, adotada em maio, apenas sete meses antes das eleições presidenciais. Devido à essa restrição de tempo,

o esboço da Lei Eleitoral não foi para debate público, sendo aprovada somente pelo decreto presidencial de Karzai (ENNIS, 2006, p. 4). A Lei eleitoral foi responsável pela determinação dos eleitorados, dos números de representantes de cada área e pelo sistema eleitoral. Foram designadas 34 províncias como eleitorados e o número de representantes de cada província seria o valor dividido entre os 239 assentos e a população da província (ICG, 2005, p. 13). A Lei Eleitoral também prevê a qualificação dos eleitores. Segundo a lei, estão qualificados para votar aqueles que têm mais de dezoito anos, têm cidadania afegã, que estejam desprovidos de qualquer direito político e civil por uma autoridade judiciária e que estejam registrados na lista de eleitores (AFEGANISTÃO, 2004, p. 4).

De acordo com o Acordo de Bonn, a transição democrática do Afeganistão deveria terminar ao final de 2004. Contudo, até o período proposto, apenas as eleições presidenciais foram realizadas. Seguindo os delineamentos políticos de um parlamento bicameral como promulgado pela Constituição, em 18 de setembro de 2005, houve a primeira eleição da câmara baixa, eleita pelo voto direto, e composta por 249 membros. A câmara alta é eleita pelo voto indireto, possuindo 102 assentos (ICG, 2005, p. 11). Os votos indiretos são divididos entre 1/3 dos votos são dos Conselhos Provinciais, outro 1/3 é escolhido pelo presidente e o 1/3 final é proveniente dos Conselhos Distritais (ICG, 2005, p. 12).

Antes das eleições presidenciais, as Nações Unidas foram responsáveis pelo registro dos eleitores, resultando em 10,5 milhões de pessoas registradas para votar. A eleição ocorreu em outubro de 2004 e Hamid Karzai foi novamente eleito como Presidente, dessa vez por meio de eleições diretas. A eleição de 2004 sofreu problemas logísticos, como o pouco treinamento dos funcionários e a falta de tinta permanente das cabines de votação. Contudo, as Nações Unidas certificaram que a eleição havia sido livre de fraudes, garantindo sua credibilidade por meio de um time internacional responsável por auditar o processo (AFSAH; GUHR, 2005, p. 435). As relações entre as Nações Unidas e o processo eleitoral afegão evidencia como as Nações Unidas esteve intimamente envolvida nesse processo, seja providenciando a logística das eleições, supervisionando e até mesmo atuando como garantidora da legitimidade dos resultados eleitorais.

A eleição presidencial criou uma estrutura de poder que fortaleceu a legitimidade de Karzai perante a comunidade internacional. Karzai formou um novo gabinete o qual removeu líderes paramilitares que fizeram parte do Governo de Transição e os substituiu por tecnocratas (AFSAH; GUHR, 2005, p. 436). A ausência desses líderes paramilitares no governo acirrou o problema de legitimidade no governo afegão, uma vez que eles garantiam o controle e o apoio de províncias no interior do país (SHARAN, 2011; LISTER, 2007).

Avançando para a discussão sobre as eleições legislativas, um dos desafios enfrentados ao organizá-las foi o delineamento das zonas eleitorais do país. Desde 1979, o governo não possuía um censo nacional, assim, a demarcação dos distritos eleitorais não foi realizada com base nos dados populacionais reais do período. Ainda, a Lei Eleitoral de 2004 determinou que as delimitações de cada eleitorado seriam designadas e anunciadas por meio de um decreto presidencial 120 dias antes das eleições legislativas (AFEGANISTÃO, 2004, p. 3).

Para as eleições legislativas, a Lei Eleitoral determinou 249 acentos para a assembleia legislativa a qual seria formada por distritos eleitorais multinominais (MALEY, 2018, p. 115). O sistema eleitoral adotado foi o Voto Único Não Transferível, o qual permite que os eleitores votem unicamente para candidatos individuais, excluindo a possibilidade de votar em partidos políticos. Os indivíduos com mais votos conseguem os acentos na assembleia, independentemente da porcentagem de votos que os demais receberam (GHADIRI, 2010, p. 86). Assim, o número de cadeiras disponíveis não é traçado a partir dos votos que o partido recebe, mas a partir da performance individual de cada candidato (AMAN, 2013, p. 234). Críticas são direcionadas ao Voto Único Não Transferível devido a distorções que esse sistema cria. Por exemplo, o sistema pode criar uma grande desproporcionalidade entre os votos e a quantidade de cadeiras ganhadas pelo candidato e também penaliza partidos menores (REYNOLDS, 2006, p. 108). Como a Lei Eleitoral não havia estipulado o número máximo de candidatos de cada distrito eleitoral, o resultado foi uma divisão de votos entre centenas de candidatos. Assim, muitos candidatos receberam uma pequena parcela dos votos totais (NDI, 2011, p. 9-10).

Críticas também são direcionadas à marginalização dos partidos políticos gerada pelo Voto Único Não Transferível. No Afeganistão, os partidos políticos não possuem um papel político como instituições. Ao invés disso, eles funcionam como uma rede de suporte para lideranças individuais (NDI, 2011, p. 17). Contudo, até 2009, a existência formal dos partidos políticos era proibida. A formação de partidos políticos só passou a ser possível com uma nova Lei Partidária promulgada em setembro de 2009 (NDI, 2011, p. 37). Argumenta-se que o fortalecimento de partidos políticos contribuiria para melhor representar a diversidade de opiniões no Afeganistão. Partidos políticos mais fortes abririam um canal de diálogo entre diferentes pontos de vista em relação a política e ao processo construção da paz. Também é colocado que os partidos criariam um sistema mais presente de *checks and balances* do parlamento em relação ao poder executivo (NIXON; PONZIO, 2007, p. 30). O Principal argumento a favor do Voto Único não Transferível é de que o fortalecimento e maior abertura para partidos políticos recriaria a competição entre grupos organizados de *mujahidin*, assim,

repetindo o cenário similar àquele de conflito político que facilitou a ascensão do grupo Talibã ao poder (NIXON; PONZIO, 2007, p. 30).

Com as eleições legislativas de 2005, o Acordo de Bonn terminou de ser implementado. Assim, na próxima seção será apresentada a próxima etapa da construção da paz no Afeganistão guiada pelo acordo Pacto do Afeganistão.

3.3 O PACTO DO AFEGANISTÃO E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

O processo de implementação das instituições políticas como previstas pelo Acordo de Bonn finalizaram com as eleições legislativas, em 2005. O Acordo de Bonn foi o pilar da construção da paz no Afeganistão porque o ele se propôs a dar uma estrutura de governo para o Afeganistão. A finalização desse processo não implicou o fim da transição política, uma vez que reformas de segurança e públicas ainda deveriam ser conduzidas (ICG, 2006, p. 1).

Após a implementação do Acordo de Bonn, o governo do Afeganistão apresentou o relatório *Assegurando o Futuro do Afeganistão (Securing Afghanistan's Future)* (AFEGANISTÃO, 2004). Nele é apresentado uma estrutura que delineia a implementação dos projetos de construção da paz no país. O objetivo apresentado pelo relatório é angariar investimentos externos para realizar reformas de segurança e econômicas (AFEGANISTÃO, 2004, p. 11). Segundo o relatório, o Afeganistão necessitaria de uma assistência externa de aproximadamente 27,6 bilhões de dólares entre 2005 e 2012 (AFEGANISTÃO, 2004, p. 11). Ao mesmo tempo, o relatório busca demonstrar o caminho que o país pretendia seguir para alcançar uma menor dependência desses recursos para que, no futuro, o Estado conseguisse ser capaz de financiar seus próprios programas nacionais. Dessa forma, o foco do plano de ação está em questões de economia política acerca da coleta de impostos e no investimento de um ambiente propício para o desenvolvimento do setor privado (AFEGANISTÃO, 2004, p. 10). O relatório evidencia que elementos intrínsecos da construção da paz, como segurança, o cumprimento da lei e transparência governamental são desenvolvidos de modo a garantir uma estabilidade para o setor privado (AFEGANISTÃO, 2004, p. 8). Nesse sentido, é possível compreender o entendimento da paz liberal no relatório, uma vez que é priorizado o desenvolvimento do setor econômico privado como garantidor da estabilidade do país (AFEGANISTÃO, 2004, p. 8).

A análise proposta no relatório se baseia no período entre 2003 e 2015, sendo 2015 o ano escolhido para apresentar um alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento do

Milênio, das Nações Unidas. Ainda, o relatório reitera a importância do envolvimento local como a chave para a construção de paz no Afeganistão. É enfatizado que ideias impostas externamente não criam raízes para serem implementadas na realidade local. Nesse sentido, o relatório entende o envolvimento local como uma capacidade de implementar as decisões políticas (AFEGANISTÃO, 2004, p. 17). Além da questão da capacidade, o relatório também traz o envolvimento de comunidades como chave para os esforços de reconstrução. Contudo, essa preocupação fica evidente apenas de forma retórica, visto que o relatório não propõe medidas concretas sobre como alcançar um envolvimento local para a construção da paz.

Em relação às reformas políticas, é abordado o desenvolvimento de uma reforma pública administrativa. Segundo o relatório, os investimentos externos direcionados à administração pública auxiliariam na restauração da paz e estabilidade (AFEGANISTÃO, 2004, p. 60). Ainda, afirma-se que uma administração eficaz seria necessária para o desenvolvimento e crescimento do setor industrial (AFEGANISTÃO, 2004, p. 60). No centro das reformas públicas está o programa de Reforma Administrativa Pública cujo objetivo é fornecer a estrutura dos projetos de fortalecimento do setor público. Um elemento chave desse programa são as Reformas e Restruturações Prioritárias (*Priority Reform and Restructurin*) em que o objetivo é reformar as funções governamentais mais críticas (AFEGANISTÃO, 2004, p. 60). O objetivo inicial das Reformas e Restruturações Prioritárias foi restaurar a capacidade administrativa dos departamentos de ministérios essenciais ao governo, além de aumentar o pagamento desses funcionários. Para cumprir seu objetivo, o relatório caracteriza quatro pontos chaves que norteiam a reconstrução do serviço público. Primeiro, afirma-se que o Estado do Afeganistão aspiraria para a consolidação de um ‘governo pequeno’. Isso significa que o papel governamental seria limitado na garantia de segurança dos cidadãos e na criação de um ambiente favorável ao setor privado (AFEGANISTÃO, 2004, p. 63-64). Segundo, é esclarecido as diferenças entre os servidores públicos e os ministros. O papel do serviço público seria prestar assistência aos ministros na formulação e implementação de políticas. Assim, de acordo com o relatório, apenas os ministros teriam a autoridade e responsabilidade para tomar decisões políticas (AFEGANISTÃO, 2004, p. 64). Terceiro, reitera-se que os servidores públicos são funcionários estatais e não dos ministros, um ponto que buscaria enfatizar o não personalismo político no governo. Por fim, o quarto ponto demonstra que o serviço público possui amplas categorias de profissionais, por isso, os termos de serviço variariam entre as diversas categorias. Ao observar o que o Afeganistão pretende alcançar com suas reformas públicas, é possível compreender que a racionalidade que guia a construção da paz do país é baseada na paz liberal de acordo com o entendimento internacional sobre paz. Isso porque o relatório demonstra uma

relação entre desenvolvimento do setor privado com desenvolvimento econômico e com a consolidação da paz.

No relatório *Assegurando o Futuro do Afeganistão*, são traçadas as estimativas orçamentárias com o intuito de angariar investimento externo. Essa ação também é objetivada no Acordo do Pacto do Afeganistão (2006). No Pacto do Afeganistão, a reforma administrativa pública também é endereçada como um importante passo político para a construção da paz. A proposta da reforma administrativa pública está refletida no Acordo do Pacto do Afeganistão, assinado em Londres em 2006. Esse acordo estabeleceu objetivos e *benchmarks* para os projetos de construção de paz no país em áreas como a de segurança, governança e desenvolvimento econômico e social (I-ANDS, 2006, p. 19).

Sucessor do Acordo de Bonn, o Pacto do Afeganistão forneceu uma estrutura direcionada para o auxílio financeiro da comunidade internacional no tocante a reconstrução do Estado e desenvolvimento (I-ANDS, 2006, p. 18). Em Bonn, estavam envolvidos diversos passos políticos com o objetivo final de criar uma democracia representativa. Com a formação da Assembleia Nacional em 2005, o processo proposto pelo Acordo de Bonn foi finalizado. Nesse sentido, o intuito do Pacto do Afeganistão buscou renovar os comprometimentos realizados com os atores internacionais de forma a dar continuidade ao processo de construção de paz do país (I-ANDS, 2006, p. 18-19). Apesar do Acordo de Bonn estar sobre os cuidados das Nações Unidas, o Pacto do Afeganistão é acordado entre o Afeganistão demais Estados soberanos. Novamente, o relatório evidencia como o entendimento internacional da paz esteve presente no desenho e processo da construção da paz no Afeganistão porque reproduz o ideal de que a liberalização de seu mercado seria capaz de assegurar o desenvolvimento econômico do país e, conseqüentemente, garantir uma paz estável.

No que tange a questão das reformas administrativas públicas do Pacto do Afeganistão, o governo afegão se comprometeu a estabelecer o funcionamento de instituições governamentais em todas as províncias do país, incluindo as esferas da administração pública, policial, prisional e judiciária (PACTO DO AFEGANISTÃO, 2006, p. 3). Nesse sentido, o Pacto do Afeganistão funciona como um guia de comprometimentos realizados pelo Afeganistão aos investidores internacionais. Isso pode ser evidenciado pelo segundo anexo do relatório no qual apresenta quatro pontos para melhorar a eficácia da assistência financeira externa (PACTO DO AFEGANISTÃO, 2006, p. 13). No primeiro ponto, o governo afegão se comprometeu a fornecer a documento sobre Estratégia de Desenvolvimento Nacional do Afeganistão de forma detalhada, contendo indicadores para monitoramento de resultados das reformas políticas e securitárias, incluindo os resultados consonantes ao Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio. O segundo ponto compromete a habilidade do governo em arrecadar rendas domésticas por meio de taxas aduaneiras e impostos. No terceiro ponto, o governo afegão compromete a concordar com os *benchmarks* dos doadores internacionais, instituições financeiras internacionais e as Nações em relação a canalização da assistência financeira e da utilização desses recursos. O quarto ponto, por fim, trata do comprometimento em fornecer relatórios regulares sobre o uso da assistência financeira externa (PACTO DO AFEGANISTÃO, 2006, p. 13).

Concomitante ao Pacto do Afeganistão, foi desenvolvido o documento referente a Estratégia de Desenvolvimento Nacional do Afeganistão (I-ANDS, 2006). O intuito da Estratégia de Desenvolvimento é apresentar os comprometimentos do processo de construção de paz por meio de diferentes metas. Por exemplo, entre as estratégias referente a área de governança, o documento se compromete que, até o final de 2010, o corpo burocrático do governo estaria reestruturado de modo a garantir uma administração pública racional e sustentável fiscalmente (I-ANDS, 2006, p. 72). Até o final de 2010, o governo afegão também se comprometeu em criar procedimentos para basear as indicações de servidores públicos como base em seus méritos (I-ANDS, 2006, p. 72).

Com o objetivo de alcançar suas metas referente a esfera de governança, a Estratégia de Desenvolvimento Nacional propõe cinco programas que refletem seus comprometimentos realizados no Pacto do Afeganistão. A saber: 1) o fortalecimento da assembleia nacional; 2) as reformas no setor de justiça e manutenção da ordem; 3) a questão da religião; 4) a reforma da administração pública e 5) direitos humanos e questão de gênero. O primeiro programa apresentado é o fortalecimento da Assembleia Nacional. Para isso, o documento destaca duas estratégias: fornecer suporte técnico e administrativo para a assembleia nacional e fazer com que o governo afegão contribua o máximo possível com os custos financeiros das próximas eleições (I-ANDS, 2006, p. 124). Segundo o documento, alguns exemplos de como fortalecer a assembleia nacional é por meio do estabelecimento das instalações físicas e de comunicações, da formação e capacitação do secretariado e a criação de um cargo de ministro para assuntos parlamentares para representar a relação entre executivo e legislativo (I-ANDS, 2006, p. 125).

O segundo programa se refere à justiça e a manutenção da ordem. O relatório se compromete em estabelecer uma estrutura de estatutos civil, criminal e comercial até o final de 2010. Até o final do mesmo ano, o governo afegão se comprometeu em instalar instituições de justiças que estejam totalmente operantes em cada província do país. O terceiro programa se debruça sobre os assuntos religiosos. O compromisso delimitado pelo governo é que as instituições religiosas e estudiosos religiosos, tanto homens quanto mulheres, irão participar na

política de desenvolvimento nacional. Até o final de 2010, o relatório propõe o aumento da participação de mulheres muçulmanas em atividades relacionadas à religião islâmica (I-ANDS, 2006, p. 126). Entre essas atividades, inclui-se o ensinamento do islã, princípios a serem consultados pela agenda de desenvolvimento nacional, instituições de governança e da estrutura legal (I-ANDS, 2006, p 126).

O quarto programa é a reforma da administração pública. Até o final de 2010, o relatório propõe que o maquinário governamental estaria restruturado e racionalizado. O intuito dessa reforma é garantir uma administração pública fiscalmente sustentável. Ainda, é proposto o fortalecimento do serviço civil e uma reforma das funções do serviço civil (I-ANDS, 2006, p. 127). Segundo o governo afegão, o intuito da reforma da administração pública seria melhorar a coordenação entre órgãos de tomada de decisão dentro do governo, incluindo reformas administrativas subnacionais e o recrutamento de servidores civis a partir de concursos que promovam equidade de gênero e diversidade étnica (I-ANDS, 2006, p. 127).

Por fim, o quinto programa é voltado para o cumprimento dos direitos humanos e os direitos das mulheres. Até o final de 2010, o governo afegão se comprometeria em cumprir com suas obrigações referentes aos temas de direitos humanos. Para isso, o relatório propõe a adoção de medidas correcionais por agências de segurança governamentais e instituições legais de modo a evitar atos como prisões arbitrárias, tortura, extorsão e expropriação ilegal de propriedades (I-ANDS, 2006, p. 128).

Tendo em consideração uma perspectiva geral sobre as metas apresentadas nas Estratégicas de Desenvolvimento Nacional, também é necessário compreender como e em que contexto elas foram desenvolvidas. Nesse sentido, esses comprometimentos e metas foram formulados de acordo com as políticas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A resposta internacional em relação às propostas do Pacto do Afeganistão e da Estratégia de Desenvolvimento Nacional aconteceu na Conferência de Londres, em 2006. Os financiadores internacionais prometeram ao Afeganistão 10,5 bilhões de dólares para apoiar a reconstrução do Estado (SHAH, 2009, p. 10). Após a Conferência de Londres, o governo afegão e os doadores internacionais estabeleceram um Conselho de Monitoramento de Coordenação Conjunta para coordenar às estratégias do que havia sido planejado no Pacto do Afeganistão. Em suma, o Conselho de Monitoramento de Coordenação Conjunta é um corpo de tomada de decisões de alto-nível político. É de sua responsabilidade resolver problemas estratégicos em relação à implementação do Pacto do Afeganistão (SHAH, 2009, p. 10). A formação deste conselho conta com sete representantes do governo do Afeganistão e vinte e um representantes internacionais. Os sete membros afegãos são indicados pelo presidente e inclui cargos como o

conselheiro econômico do presidente, o ministro de economia, o ministro de relações externas, o ministro de justiça e o conselheiro de segurança nacional (SHAH, 2009, p. 10). Já os vinte e um representantes internacionais são formados pelo representante especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, representantes dos Estados Unidos, Reino Unido, Japão, Alemanha, União Europeia, Índia, Paquistão, Irã, China, Arábia Saudita, Turquia, Rússia, representantes da ISAF, Canadá, Holanda, Itália, França, do Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento Asiático (SHAH, 2009, p. 10).

A partir desse contexto e do entendimento sobre a composição dos membros do Conselho de Monitoramento de Coordenação Conjunta, é possível problematizar a retórica referente a autonomia afegã sobre o processo de construção da paz. Como demonstrado, desde o início do desenvolvimento da construção da paz, as Nações Unidas enfatizavam que o governo do Afeganistão teria autonomia para implementar esse processo. O próprio governo afegão, em sua Estratégia de Desenvolvimento Nacional reitera a ideia da apropriação afegã sobre sua reconstrução (I-ANDS, 2006). Contudo, a partir dos documentos apresentados acima, é possível perceber que não é uma visão do entendimento local sobre resoluções de conflito e paz que guia a ação governamental. Contrariamente a esse ideal, as estratégias que guiam a ação governamental foram preparadas fora do Afeganistão, de modo a atender as metas propostas aos doadores internacionais (SHAH, 2009, p. 14). Mais uma crítica que pode ser traçada aos comprometerimentos das Estratégias de Desenvolvimento é em relação às suas metas, as quais podem ser consideradas não-realistas por serem dificilmente alcançáveis durante o período de tempo proposto (SHAH, 2009, p. 14). Mohammed Nadiri, presidente do Comitê de Monitoramento que auxiliou no desenvolvimento das Estratégias de Desenvolvimento, afirmou que esse problema se deu devido falta de informação sobre os setores de cada programa (SHAH, 2009, p. 14).

Compreender o programa de metas apresentados pela construção da paz afegã e o contexto que elas foram desenvolvidas possibilita entendermos que a perspectiva de paz que guia a reconstrução do país é àquela racionalizada por atores internacionais. As metas refletem o modelo de desenvolvimento econômico e social ocidental, pois foca na construção de um ambiente favorável ao setor privado como um fator crucial para o estabelecimento da paz. Ainda, as questões políticas se concentram no desenvolvimento da democratização a partir das eleições representativas. Como demonstrado pelas Estratégias de Desenvolvimento, a preocupação política se reflete na capacitação institucional da assembleia nacional. Assim, o relatório não menciona qualquer programa voltado a sociedade ou a construção de uma cultura democrática. Fica evidente também a participação internacional na formulação dessas metas,

demonstrando como os atores internacionais influenciam diretamente na construção da paz afegã desde seu desenho inicial. Nessa seção, foi apresentado o desenvolvimento da esfera política do processo de construção da paz. Na sessão seguinte, será discutido o âmbito da segurança.

3.4 A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO ÂMBITO DA SEGURANÇA: A REFORMA DO SETOR DE SEGURANÇA (RSS)

O objetivo dessa seção é discutir as Reformas do Setor de Segurança (RSS) empreendidas na construção da paz no Afeganistão. Para isso, destaca-se qual foi o papel dos atores internacionais no desenvolvimento dessas reformas. A esfera securitária é colocada como o principal problema para a construção da paz no Afeganistão (AFEGANISTÃO, 2004, p. 95). Isso porque, sem nível adequado de segurança, os objetivos e metas nacionais são conseguiriam ser desenvolvidos. A questão securitária afeta não apenas o âmbito de investimento estrangeiro no país, mas também o risco de o Afeganistão retroceder a um conflito de larga escala (AFEGANISTÃO, 2004, p. 95). Essa importância fica evidente quando se observa que a maior parte dos recursos internacionais ao Afeganistão são destinados ao setor de segurança. Em 2011, os Estados Unidos destinaram 99 bilhões de dólares às instituições militares e policiais afegãs. No mesmo ano, 5 bilhões de dólares foram destinados a projetos de desenvolvimento e de justiça (MURRY, 2011, p. 46). A análise da esfera de segurança nessa seção se justifica devido a participação internacional no desenvolvimento das reformas relacionadas a esse âmbito. Para isso, essa seção analisa as Reformas no Setor de Segurança (RSS).

O entendimento dominante acerca do problema de segurança do Afeganistão parte do princípio que a fraqueza do Estado é consequência da falta do monopólio de poder coercitivo do Estado perante grupos armados, sejam eles grupos terroristas ou grupos paramilitares (MURRAY, 2011, p. 44). Mesmo após a saída do Talibã do poder, a questão do terrorismo continuou sendo uma ameaça à segurança do país, sendo ele mais predominante nas regiões sul e leste do território afegão. Além do terrorismo, os grupos armados ilegais também são fontes de insegurança ao Afeganistão. Tais grupos estão espalhados por todo território, portanto, não se restringindo a algumas regiões, como é o caso do terrorismo (I-ANDS, 2006, p. 56). Para endereçar essas percepções de ameaças, foram desenvolvidas reformas não apenas no exército e na polícia nacional, mas também no desarmamento e reinserção dos grupos armados paramilitares.

Complementar à institucionalização do Acordo de Bonn, o programa piloto referente às Reformas no Setor de Segurança se iniciou com as ações para o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), em 2003. O programa de DDR faz parte de uma estratégia mais abrangente para a Reforma no Setor de Segurança (RSS). Sendo que cinco setores principais fazem parte dessa reforma, a saber: 1) defesa; 2) polícia 3) desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR); 4) justiça e 5) combates contra narcóticos (STANEKZAI; KUDO, 2009, p. 40). A partir desses setores, é possível definir que as RSS se referem a esforços realizados dentro da esfera securitária que visam manter a ordem e a estabilidade em um país pós-conflito (STANEKZAI; KUDO, 2009p. 42). A RSS é entendida como fundamental para que o processo político da construção da paz aconteça, pois contribui com uma maior estabilidade para que as ações e atividades referentes à construção da paz sejam implementadas (STANEKZAI; KUDO, 2009, p. 42).

A formulação da agenda da RSS do Afeganistão foi desenhada com base nos fatores que ameaçam a construção da paz e que estão presentes no cenário político afegão. Os principais desses fatores são: 1) ataques terroristas; 2) a disponibilidade de armamentos em grupos paramilitares; 3) o comércio de armamentos; 4) narcóticos; 5) violações de direitos humanos e uma fraca governança que não é capaz de garantir um Estado de direito (STANEKZAI; KUDO, 2009, p 47). Como delineado no primeiro capítulo, o entendimento dessas fontes de inseguranças parte da abordagem da construção da paz que percebe Estados como ‘fracos’ e busca solucionar essa problemática por meio de soluções tecnocratas, como a construção de instituições políticas e sociais que reflitam os valores liberais (JACKSON, 2011, p. 1807). Esse entendimento, aliado com as ações da Guerra ao Terror, guiaram as políticas de segurança para a construção da paz. Nesse sentido, os ideais ocidentais acerca da segurança salientam a questão do fortalecimento dos Estados em desenvolvimento para que eles mantenham sua própria segurança e a segurança regional. Para isso, a construção da paz operacionaliza políticas que busquem inibir atividades fora da estrutura formal do Estado (JACKSON, 2011, p. 1809).

O contexto de vinte anos de conflito no Afeganistão faz com que o país apresente estruturas de poder fora do âmbito estatal, sendo elas baseadas em autoridades individuais, tais como líderes políticos e comandantes. Por exemplo, Gulbuddin Hekmatyar, que foi candidato ao cargo presidencial em 2019, liderou um grupo paramilitar após o desmantelamento do Talibã (JAMALI, 2005). Assim, a presença de diversos grupos armados paramilitares faz com que a RSS seja entendida como um pré-requisito para os esforços de construção da paz no Afeganistão (STANEKZAI; KUDO, 2009, p. 47). O objetivo da RSS é melhorar as instituições securitárias afegãs e garantir que elas consigam realizar uma manutenção da ordem. Para isso,

a RSS no Afeganistão envolveu diversas esferas de segurança as quais foram divididas entre os principais países investidores. O Quadro 2 apresenta os Estados que lideraram cada esfera securitária da construção da paz afegã.

Quadro 2 – Principais financiadores da RSS

Principal Financiador	Estados Unidos	Alemanha	Itália	Japão	Reino Unido
Sector	Defesa	Polícia	Justiça	DDR	Contra narcóticos

Fonte: Adaptação da autora com base em Hayes e Sedra (2009)

No quadro 2, observa-se o envolvimento de alguns países do G8 no financiamento dos pilares da RSS. As esferas de atuação da RSS refletem a preocupação da construção da paz em criar um Estado que obtenha o monopólio da força. A criação de um exército nacional, de um corpo policial e de um programa de desarmamento evidenciam como pretendeu-se criar tal monopólio coercitivo. Ainda, os Estados que atuam na RSS demonstram o alto grau de participação estrangeira no desenvolvimento da reforma de segurança no Afeganistão. Os cinco países representam cinco distintos canais de financiamento para as RSS. Assim como as reformas políticas, as reformas de segurança também foram inteiramente financiadas por recursos estrangeiros. A maior parte desse financiamento é realizada por agências próprias dos Estados doadores ou por ONGs. Isso significa que esses recursos não são canalizados pelo orçamento governamental afegão e que, portanto, o Estado afegão não tem controle desses recursos (RUBIN, 2006, p. 179). De acordo com o Ministério das Finanças do Afeganistão, entre 2004 e 2005, dos 4,9 bilhões de dólares de gastos públicos, apenas 1,4 bilhão foi canalizado pelo orçamento do governo (RUBIN, 2006, p. 179). Abaixo serão delineados as ações e atividades de cada uma das esferas apresentadas pelo Quadro 2.

O setor de defesa tem como principal financiador os Estados Unidos. O objetivo é treinar as tropas do Exército Nacional Afegão (ENA), incluindo a formação de comandos regionais e o recrutamento da equipe geral do Ministério da Defesa. Na esfera da reforma do setor policial, inclui-se o treinamento das forças policiais o fortalecimento das academias de polícia (ISSAT, 2015; SEDRA, 2006, p. 2). A reforma no setor judicial, por sua vez, se refere a medidas como a formulação de leis e códigos, o desenvolvimento das instituições de justiça e o aprimoramento de centros de detenções e prisões (STANEKZAI; KUDO, 2009, p. 44). O DDR tem como seu principal objetivo atividades que desmobilizem e reintegrem antigos combatentes de grupos

paramilitares. Por fim, o setor de contra narcóticos busca dar alternativas de subsistência aos agricultores que possuem plantações de ópio, conduzir campanhas contrárias ao uso de drogas e mobilizar o sistema judiciário para a criminalização dos narcóticos (MIDDLEBROOK; MILLER, 2006; SEDRA, 2006, p. 98). Além dos países financiadores, a OTAN também é um importante ator na RSS, assumindo a autoridade da ISAF, com a autorização das Nações Unidas, em 2003 (S/RES/1510, 2003).

Entre os anos de 2001 a 2003, o processo de construção de paz no Afeganistão: 1) iniciou a formação do Exército Nacional Afegão, 2) criou uma força nacional de polícia; 3) iniciou o programa de DDR; 4) formulou uma estratégia de controle de drogas nacional; 5) iniciou uma revisão da infraestrutura do setor judicial; 6) estabeleceu a Comissão Independente de Direitos Humanos e 7) realizou o processo de desminagem em seu território. Apesar desses esforços, o governo do Afeganistão reconhece que a questão securitária se deteriorou após esse período (AFEGANISTÃO, 2004, p. 95).

Durante 2001 e 2003, os Estados Unidos gastaram cerca de 11 bilhões de dólares por ano na Operação *Enduring Freedom*. Por sua vez, a ISAF contribuiu com 2 bilhões de dólares por ano (AFEGANISTÃO, 2004, p. 95). No relatório *Securing Afghanistan's Future*, é reconhecido que o gasto em segurança de 13 bilhões de dólares por ano é insustentável. Por isso, o governo afegão direcionou parte desses gastos para a reconstrução de instituições nacionais de segurança, com o intuito de que esses gastos diminuíssem ao longo dos anos. (AFEGANISTÃO, 2004, p. 96).

Nesse sentido, em relação a esfera da defesa, a principal ação realizada é o estabelecimento de um exército nacional, visto como uma prioridade para a segurança e estabilização do Afeganistão. A função primária dessa força não seria proteger o território afegão de invasões externas, mas isolar o Estado de grupos internos e regionais que buscam enfraquecer a autoridade governamental (AFEGANISTÃO, 2004, p. 105). Essa etapa da construção de paz implicou em ações como: 1) reformas do Ministério de Defesa; 2) o processo de treinamento da ANA supervisionado pelos Estados Unidos; 3) a implementação de unidades do Exército Nacional em outras regiões do país que não se restringem a Cabul.

Em relação a esfera policial, o objetivo da RSS foi criar uma força policial composta por 50 mil pessoas e 12 mil policiais de fronteiras, até dezembro de 2005 (AFEGANISTÃO, 2004, p. 101). Entre as atividades no tocante a essa esfera, estão: 1) o reestabelecimento de um comando policial central em Cabul e o início das reformas no Ministério do Interior; 2) a reabilitação da Academia de Polícia de Cabul, responsável pelo treinamento de oficiais; 3) o estabelecimento de um programa de treinamento de forças policiais; 4) o estabelecimento de

um fundo fiduciário para a garantia da ordem, administrado pelo PNUD e com o objetivo de auxiliar no pagamento de salários; e 5) o fornecimento equipamentos de comunicação e mobilidade para as forças policiais. Apesar desses avanços, é enfatizado a falta de equipamentos para a força policial, principalmente em relação aos armamentos e veículos (AFEGANISTÃO, 2004, p. 102). Essas atividades demonstram a complexidade das reformas voltadas para a esfera policial. A estratégia alemã foi reinventar a força policial já existente, a qual era formada por antigos guerrilheiros e não possuíam qualquer forma de treinamento policial (SEDRA, 2006, p. 97). Em frente a complexidade desse cenário, a Alemanha não apresentou recursos suficientes para avançar em todas as reformas no passo em que havia sido delineado pelo governo afegão. Assim, os Estados Unidos também entraram no processo de formação policial a partir de 2004, providenciando mais recursos para as reformas nesse setor (SEDRA, 2006, p. 97).

Em relação à reforma judicial, seu principal objetivo foi a criação de um sistema justiça funcional, conforme os padrões e princípios nacionais e internacionais. Nesse pilar, é reforçado que deve haver um engajamento de atores locais para que o processo seja efetivo. Isso porque deveria haver uma legitimidade local para reter a autoridade quando a comunidade internacional reduzisse os níveis de envolvimento no processo de construção da paz e, principalmente, na provisão de segurança (AFEGANISTÃO, 2004, p. 107). Alguns exemplos dessas reformas são: 1) treinar magistrados e advogados de defesa; 2) reconstruir a infraestrutura judicial física, incluindo penitenciárias; 3) formular Códigos de leis (AFEGANISTÃO, 2004, p. 107).

Em relação ao DDR, seu piloto foi denominado como *Afghan New Beginnings Programme* (ANBP) e começou em 23 de outubro na província de Kunduz. O programa obteve seu financiamento do Japão e auxílio do PNUD. Cerca de 1.008 ex-soldados foram desmobilizados. Em dezembro de 2003, 1.004 desses soldados escolheram programas de reintegração. As principais áreas de reintegração são a agricultura, a colocação profissional seguida de treinamento vocacional e treinamento de desminagem (S/2003/1212, 2003, p. 4). Em Cabul, o programa piloto de DDR começou em dezembro de 2003. Tanto em Cabul quanto na cidade de Mazar-i-Sharif, os esforços de DDR aconteceram em conjunto com o programa de desarmamento de armas pesadas promovido pela ISAF (S/2003/1212, 2003, p. 5). No tocante ao programa de DDR, as prioridades de atuação do programa foram: 1) desenvolver uma estratégia de comunicação informal que conectasse e informasse os ministérios chaves que participam do programa; 2) identificar áreas potenciais de sinergia com outros setores; 3) ser um agente catalizador, mobilizando recursos de setores em um processo integrado entre planejamento, execução e monitoramento de projetos; 4) monitorar a qualidade dos resultados do programa; 5) identificar ligações entre o treinamento profissional nacional e as

oportunidades emergentes no setor privado de modo a combinar as habilidades de quem está sendo desmobilizado com a demanda de trabalhos; 6) apoiar estratégias de planejamento dos governadores distritais, integrando com o planejamento nacional; 7) interligar os trabalhos das Organizações Não-Governamentais com os projetos nacionais e 8) desenvolver uma estratégia para a mobilização de recursos para alcançar potenciais oportunidades de financiamento (AFEGANISTÃO, 2004, p. 93; SEDRA, 2006, p. 101).

Para um ex-combatente receber assistência do programa de desmobilização e reintegração, era obrigatório que seus armamentos fossem entregues a uma das unidades de desarmamento. O programa apenas aceitaria armamentos em funcionamento. O próximo passo, a desmobilização, foi realizada após o desarmamento de um ex-combatente. Nessa etapa, tais sujeitos seriam direcionados aos escritórios de regionais de desmobilização do ANBP. Esse processo é responsável por identificar quais são as experiências, educação, competências e as pretensões dos antigos soldados paramilitares. Essas informações são armazenadas em conjunto com os dados pessoais que serviriam para fornecer documentos civis aos combatentes desmobilizados e para identificar possíveis áreas de atuação profissionais. Assim, a reintegração é realizada pelo oferecimento de cargos profissionais para sujeitos desmobilizados (AFEGANISTÃO, 2004, p. 7).

Em relação às ações referentes a esfera de contra narcóticos, os esforços são direcionados ao cultivo e tráfico de ópio. O Afeganistão é o maior produtor de ópio do mundo e o valor da exportação de papoulas equivale cerca de 1,5 a 3 bilhões de dólares (SIGAR, 2018, p. 2). Assim, os valores provenientes do tráfico de ópio influenciam de maneira significativa a economia e segurança no Afeganistão. Nessa esfera, apresentam-se os objetivos de 1) fornecer meios de subsistência alternativos para os fazendeiros que cultivam campos de ópio; 2) estender a imposição de leis antidrogas pelo Afeganistão; 3) implementar uma legislação de controle de drogas; 4) estabelecer instituições eficazes; e 5) introduzir programas de prevenção e de tratamentos para toxicômanos (AFEGANISTÃO, 2004, p. 103).

Apesar desses esforços securitários e a grande quantidade de recursos internacionais à RSS do Afeganistão, o país sofreu com um aumento do nível de insegurança devido ao acirramento dos ataques do grupo Talibã, entre os de 2005 e 2006. Ainda nesse período, o número de insurgências internas também aumentou, culminando com a morte de mais de 1.200 pessoas, incluindo 96 soldados estadunidenses (I-ANDS, 2006, p. 114). Esses números marcam o período mais violento do país desde a invasão estadunidense, em 2001. O intuito dessa seção é compreender como os atores internacionais participaram no processo de desenvolvimento da construção de paz no Afeganistão. Compreender esse papel se faz necessário para analisar

como as dinâmicas locais interagem com os ideais de paz internacional, objetivo do próximo capítulo.

3.5 CONCLUSÃO PARCIAL

O presente capítulo apresenta o desenvolvimento do processo de construção da paz no Afeganistão. Para isso, enfatiza o papel dos atores internacionais e suas contribuições para esse processo. Ao evidenciar como essa participação ocorreu, o capítulo buscou problematizar a ideia da autonomia afegã proposta na retórica internacional acerca da construção de paz no Afeganistão.

Na primeira seção, foi apresentado o contexto histórico e político do Afeganistão. O objetivo dessa contextualização foi demonstrar o histórico de invasões e influências estrangeiras no Afeganistão e o cenário político de instabilidades do país anterior a invasão estadunidense, em 2001. A segunda seção se propôs a apresentar as ações de institucionalização do novo governo afegão por meio da análise do Acordo de Bonn e dos marcos políticos propostos pelo acordo para a construção da paz, tais como a reunião da *Loya Jirga* para a provação da Administração de Transição, a aprovação da Constituição, as eleições presidenciais e as eleições parlamentares. A terceira seção apresenta o desenvolvimento político da construção da paz no período pós-Acordo de Bonn. O objetivo dessa seção foi evidenciar como os atores internacionais, apesar de alegarem autonomia no processo de construção da paz no Afeganistão, estão diretamente relacionados com os critérios de desenvolvimento apresentados pelos projetos do Pacto do Afeganistão e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento. Isso porque, os documentos propunham metas condizentes com o entendimento ocidental de desenvolvimento, como reformas nos setores judiciais e administrativos e a promoção dos direitos humanos. Uma vez que o Pacto do Afeganistão foi divulgado em uma reunião de financiadores externos, fica evidente que o estabelecimento desses critérios eram pré-requisitos para o financiamento dos projetos da construção da paz no país. Por fim, a quarta seção trouxe os esforços da construção da paz no âmbito das reformas de segurança no Afeganistão. Essas reformas foram operacionalizadas a partir de cinco principais áreas: 1) a defesa; 2) a treinamento do corpo de polícia; 3) judicial; 4) o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); e 5) o contra narcóticos.

4 A CONSTRUÇÃO DA PAZ E A PAZ HÍBRIDA: AS INTERAÇÕES ENTRE INTERNACIONAL E LOCAL NO CASO AFEGÃO

Esse capítulo apresenta uma análise da construção da paz no Afeganistão a partir da perspectiva da paz híbrida. A hipótese que guia o capítulo é de que a participação local afegã na construção da paz não reflete uma real autonomia dos atores afegãos. A perspectiva da paz híbrida foi escolhida por sua capacidade teórica em observar as interações entre as instituições e atores internacionais e os atores locais, como demonstrado no primeiro capítulo. Dessa maneira, é utilizado o modelo de análise de Roger Mac Ginty (2011) para demonstrar como os atores internacionais forçam e incentivam o projeto de construção da paz e como os atores locais apresentam alternativas e subvertem o projeto de construção da paz. Nesse sentido, a análise da paz híbrida propõe a compreensão do local como um dos componentes das atividades do processo de paz, seja a partir de uma submissão ou subversão da agenda liberal proposta pelos atores internacionais (TOLEDO; FACCHINI, 2017, p. 169).

O primeiro capítulo demonstrou que a literatura da virada local possui diferentes abordagens sobre quem forma o local. De acordo com Oliver Richmond (2011), a paz liberal entende a sociedade civil como um recipiente da economia de mercado que irá providenciar direitos humanos e endossar a democracia. Contudo, a sociedade civil enxergada pela paz liberal seria apenas uma fachada normativa do ocidente destinada a substituir o local-local. Nesse sentido, Richmond diferencia o local como percebido pela paz liberal do que ele intitula como 'local-local'. Para o autor, o local-local seria formado pelas relações reais da sociedade civil e não pelas expectativas internacionais (RICHMOND, 2011, p. 117). Ao tratar a sociedade civil como um recipiente, a paz liberal busca desfazer práticas percebidas como antidemocráticas, corruptas e não seculares. Concomitantemente, a literatura acadêmica aponta para a necessidade de uma capacidade, apropriação e participação local na construção da paz, além de também alertar onde o local poderia entrar em conflito com as normas internacionais. Ao trazer essa reflexão, o intuito de Richmond é demonstrar como a paz liberal apela ao local, mas que esse local faz parte de uma sociedade civil imaginada pelo ocidente (RICHMOND, 2011, p. 117). Para Oliver Richmond (2011), o local pode ser pensado a partir da realidade social do cotidiano, incluindo instituições e processos tradicionais, formas de conhecimento autóctones, autoridades tradicionais, anciãos, tribos, comunidades e grupos religiosos. Ao mesmo tempo, esse local também inclui o impacto das instituições estatais liberais e do mercado econômico. Nas palavras do autor:

“Então, o local, o cotidiano e o tradicional possuem uma posição ambígua aos olhos ocidentais: eles são pré-modernos, não desenvolvidos, clientelistas, patrimoniais, corruptos e românticos, mas eles também são capazes de apoiar o Estado moderno. Eles permeiam o projeto liberal moderno, e, talvez, o subvertem. Eles podem modificar o Estado liberal, podem resistir ao Estado liberal ou podem ser cooptados. O ressurgimento de sistemas de crenças tradicionais e formas tradicionais de governança, talvez, tenha o efeito de reduzir essas deslocções, reequilibrando a lacuna da agência local e, certamente, modificando o Estado liberal.” (RICHMOND, 2011, p. 118).¹¹

Como mencionado no primeiro capítulo, a abordagem da relação entre o internacional e o local durante o processo de construção de paz é feita pela literatura por meio do conceito da paz híbrida. Esse conceito teórico pode ser definido como a transposição de meios que geram novos tipos de espaços através da interação de agentes internos e externos (MAC GINTY, 2011, p. 72). Isso significa que o processo internacional de construção da paz passa por modificações ao longo de sua aplicabilidade devido às influências e interações com as ações dos atores locais. Esses atores seriam capazes de apresentar alternativas à paz liberal, seja ignorando, resistindo ou subvertendo esse processo (MAC GINTY, 2011, p. 73). Nesse sentido, o objetivo de uma perspectiva híbrida é demonstrar as contradições que o projeto liberal de construção da paz enfrenta ao encontrar o pragmatismo requerido ao atuar em uma realidade pós-conflito (MAC GINTY, 2011, p. 91).

No caso do Afeganistão, por exemplo, isso significa interagir e cooperar com comandantes paramilitares afegãos ao longo do processo de construção da paz no país por meio da formação de redes clientelistas. Tal ação reflete uma contradição porque antagoniza o ideal do monopólio estatal da coerção, como defendida pela paz liberal, e o pragmatismo de atuar com milícias que comandam seus territórios para que as instituições internacionais consigam atuar na região (MÜNCH; VEIT, 2017, p. 12). O Afeganistão é utilizado como estudo de caso, pois representa um caso paradigmático para a paz híbrida devido ao projeto internacional de construção da paz ressaltar a questão da autonomia afegã no processo, como demonstrado no segundo capítulo.

¹¹ Tradução livre da autora. No original: “Thus, the local, everyday, and the customary, have an ambiguous position in the eyes of the West: they are pre-modern, undeveloped, clientelistic, patriarchal, patrimonial, corrupt, romantic, but they are also able to support the modern state. They permeate the modern liberal project, and perhaps subvert it. They may modify the liberal state, they may resist it, or they may be coopted by it. A resurgence of traditional belief systems and customary forms of governance perhaps has the effect of reducing such dislocation, redressing the local agency gap, and certainly also significantly modifying the liberal state.” (RICHMOND, 2011, p. 118).

Nessa análise, as principais instituições internacionais estudadas são as Nações Unidas, por meio da UNAMA e a ISAF, liderada pela OTAN. Contudo, também será ressaltado ao longo do capítulo o papel dos Estados Unidos e da Operação *Enduring Freedom*. A escolha desses atores se faz devido ao papel das Nações Unidas em apoiar a construção de paz no Afeganistão, oferecendo assistência política e civil. A ISAF é analisada devido ao seu papel na condução das reformas de segurança no país e, por fim, os Estados Unidos se faz presente por ser o ator que conduziu a invasão ao Afeganistão em 2001 e que influenciou diretamente o projeto de construção da paz no país. Em relação aos atores locais, essa análise foca no papel das elites políticas locais. As elites locais foram escolhidas devido ao seu papel de interação direta com o projeto internacional de paz. Isso pode ser evidenciado no Acordo de Bonn (S/2001/1154), em que as elites políticas e militares afegãs que lutaram em conjunto com os Estados Unidos contra o Talibã após 2001 foram selecionadas para participar da negociação. Para operacionalizar esse estudo de caso, a análise está dividida entre duas principais esferas: a esfera política e a esfera de segurança. Essas esferas foram escolhidas por serem considerados pilares da construção da paz no Afeganistão (A/56/681–S/2001/1157, 2001, p. 14; S/RES/1386, 2001). Além disso, as instituições internacionais analisadas possuem uma atuação proeminente nessas esferas, sendo elas a UNAMA e a ISAF, respectivamente.

Nesse sentido, o capítulo se divide em duas seções principais: a primeira seção discute a esfera política e a segunda discute a esfera securitária. A justificativa da análise dessas esferas está na importância dada a reconstrução das instituições políticas no Afeganistão e ao entendimento de que a segurança seria basilar para o desenvolvimento de qualquer empreitada referente à construção da paz (A/56/681–S/2001/1157, p. 14). Cada seção demonstrará: a) a habilidade dos agentes internacionais em forçar a aceitação do projeto da paz liberal e também de incentivar a participação local com o projeto da paz liberal; e b) a habilidade dos atores locais em ignorar, subverter ou resistir a paz liberal e realizar alternativas ao projeto da paz liberal (MAC GINTY, 2011; TOLEDO; FACCHINI, 2017). Essas divisões que representam a análise das esferas de política e segurança são um meio de operacionalizar o modelo analítico de Roger Mac Ginty (2011) sobre a paz híbrida.

4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DA PAZ E DEMOCRATIZAÇÃO: A ESFERA POLÍTICA AFEGÃ

Como demonstrado na análise empírica do segundo capítulo do presente trabalho, o planejamento inicial sobre a reestruturação do Afeganistão foi acordado na Conferência de

Bonn, em dezembro de 2001. O Acordo foi assinado pelos membros da comunidade internacional e líderes afegãos e estabeleceu quais seriam as autoridades interinas do país após a invasão estadunidense, além de instituir a Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF) no país – nesse período ainda sobre a liderança das Nações Unidas. O Acordo de Bonn (S/2001/1154, p. 3) criou uma autoridade interina no Afeganistão que após a aprovação do corpo administrativo pela *Loya Jirga*¹² foi denominado como Administração Transitória. A *Loya Jirga* apontou Hamid Karzai como presidente do Afeganistão e noventa e seis ministros e deputados, além dos demais membros que formariam a Administração Transitória do país – autoridades que ficariam no poder até a realização de eleições (WARDAK; HAMIDZADA, 2012, p. 80).

Três principais críticas podem ser destacadas a partir da estrutura proposta no Acordo de Bonn. Primeiro, o acordo ignorou a situação pós-guerra que ainda se desenvolvia no Afeganistão com conflitos ainda presentes no interior do país. Segundo, apenas as partes vitoriosas dos conflitos foram chamadas para a negociação do acordo. Por isso, o Talibã foi deixado à parte das negociações em conjunto com as populações associadas ao grupo. A terceira crítica é de que o acordo não cobria questões que normalmente são determinadas em acordos de paz, como a maneira que seria conduzida desmobilização das milícias e a reconstrução de um novo exército (SUHRKE; HARPVIKEN; STRAND, 2004, p. 4). Apesar dos esforços do Acordo de Bonn em legitimar o governo interino e o governo de transição por meio das instituições tradicionais, - como a *Loya Jirga* – é possível problematizar a formação do gabinete presidencial. Para a escolha dos membros do gabinete, Hamid Karzai priorizou os membros da facção Aliança do Norte - considerada a vencedora na guerra contra o Talibã – o que criou um sentimento de exclusão entre os demais clãs (SUHRKE; HARPVIKEN; STRAND, 2004, p. 4).

Consonante à participação internacional na institucionalização política afegã, a democratização do Afeganistão e suas leis eleitorais também sofreram interferência direta dos interesses internacionais. Isso fica evidente no papel dos Estados Unidos em relação a adoção do sistema eleitoral afegão. Por meio do embaixador estadunidense no país, Zalmay Khalilzad, os Estados Unidos pressionaram as Nações Unidas para que a seleção dos representantes do parlamento fosse baseada no Voto Único Intransferível (GOMES, 2018, p. 6). Como explicado no segundo capítulo, o Sistema de Voto Único Intransferível não prevê uma lista partidária dos candidatos, assim, enfraquecendo os partidos políticos e fortalecendo o desempenho individual

¹² Como definida anteriormente, a *Loya Jirga*, ou Grande Conselho, é uma antiga instituição afegã para as resoluções de conflitos e reúne anciões de diferentes etnias e tribos e líderes religiosos.

(SUHRKE, 2008, p. 640). As principais críticas em relação a esse sistema apontam para a perspectiva individualista da votação, o que resulta em uma abordagem clientelista dos candidatos para angariar votos (GOMES, 2018, p. 7). A partir desse panorama, será desenvolvida a análise em relação a habilidade dos atores internacionais em forçarem e também incentivarem o projeto internacional de construção da paz.

4.1.1 Atores internacionais: a habilidade de impor e incentivar a paz liberal

Apesar da construção da paz no Afeganistão ser tratada como autônoma perante os atores afegãos, foi demonstrado que o papel internacional teve influência direta no planejamento e condução da construção da paz. Nesse sentido, o objetivo dessa subseção é identificar como essa influência foi operacionalizada, destacando as maneiras de como os atores internacionais forçaram a aceitação do projeto da paz liberal e também incentivaram a participação local.

O contato inicial entre atores internacionais e locais no contexto pós-ataques de onze de setembro se deu pela aliança entre os Estados Unidos e a Aliança do Norte. Em outubro de 2001, os Estados Unidos lançaram a Operação *Enduring Freedom* como resposta aos ataques em Nova Iorque e Washington D.C. Com o objetivo de remover o grupo Talibã do poder, os Estados Unidos se aliaram à Aliança do Norte, grupo guerrilheiro que já lutava contra o Talibã no país. Com a saída do Talibã em novembro de 2001, os Estados Unidos concederam à Aliança do Norte o poder político no Afeganistão (JARSTAD; OLSSON, 2012, p. 107). Isso se torna evidente durante a Conferência de Bonn, em que diferentes facções da Aliança do Norte foram direcionadas para posições governamentais.

A partir da relação com a Aliança do Norte, pode-se argumentar que os Estados Unidos buscaram dar legitimidade ao projeto internacional de construção da paz tanto internacionalmente quanto perante a população afegã (JARSTAD; OLSSON, 2012, p. 110). Internacionalmente, a tentativa da construção dessa legitimidade é por meio da participação dos membros da Aliança do Norte na assinatura do Acordo de Bonn (JARSTAD; OLSSON, 2012, p. 110). A construção da legitimidade internacional também fica evidente na posição das Nações Unidas em relação a Aliança do Norte. Em relatório para a Assembleia Geral (A/56/681-S/2001/1157, p. 2001, p. 6), o secretário-geral celebra a abertura do diálogo entre a Aliança do Norte e a ONU e a assinatura do Acordo de Bonn.

Internamente, a tentativa da criação de uma legitimidade da construção da paz foi materializada pelas convocações das *Loya Jirgas* e pelas eleições. As convocações das *Loya*

Jirgas podem ser interpretadas como uma tentativa dos atores internacionais em incentivarem a participação local na construção de paz com o intuito de dar legitimidade ao projeto internacional. Isso pode ser evidenciado a partir da problematização do papel da *Loya Jirga* na tradição do Afeganistão. Primeiramente, a escolha da *Loya Jirga* como uma instituição de tomada de decisão foi proposta em âmbito internacional. Essa escolha pode ser questionada porque, tradicionalmente, a *Loya Jirga* era um mecanismo utilizado apenas pela etnia pashtun (LOYN, 2019, p. 14).

Além de ser um mecanismo restrito aos pashtuns, a convocação de uma *Loya Jirga* foi rara durante a história do Afeganistão. Antes de 2001, esse conselho poderia ser convocado por duas razões: 1) assegurar algum consentimento em tempos de crises; e 2) endossar reformas (LOYN, 2019, p. 14-15). Entre os anos de 1915 e 1949, quatro *Loya Jirgas* foram convocadas para endereçar questões de crise, a saber: 1.1) em 1915, convocada por Amir Habibullah para assegurar apoio a sua decisão de manter neutralidade durante a Primeira Guerra Mundial; 1.2) em 1931, convocada com o objetivo de ratificar a coroação de Nadir Shah; 1.3) em 1944, para endossar a neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial; 1.4) em 1949, para tratar da crise de fronteiras com o recém-independente Paquistão. As *Loya Jirgas* direcionadas às reformas foram: 2.1) em 1921, 1924 e 1928 para concordar com as reformas de Amanullah; 2.2) em 1964, para concordar com a nova constituição que reduzia o poder político da família real afegã; 2.3) em 1977, para ratificar o sistema de partido único de Daoud (LOYN, 2019, p. 16). Após 2001, convocações para *Loya Jirgas* aconteceram quatro vezes, a saber: 1) em 2002, para aprovar a Administração Transitória; 2) em 2003, para selecionar os membros da comissão constitucional; 3) em 2010, para discutir a possível negociação de paz com o Talibã; 4) em 2013, para endossar a pretensão de Karzai em não permitir tropas remanescentes da OTAN no Afeganistão após 2014 (LOYN, 2019, p. 16).

A partir desses exemplos, é possível observar que as *Loya Jirgas* foram utilizadas pelos atores internacionais com o intuito de dar a ideia de autonomia aos atores afegãos perante a construção da paz. O objetivo era demonstrar como a institucionalização no Afeganistão seria conduzida pelos próprios afegãos, seguindo tradições do país (LOYN, 2019, p. 17). Contudo, os exemplos demonstram que os conselhos de *Loya Jirga* não refletem uma tradição real afegã porque era restrita a etnia pashtun. Ainda, mesmo os pashtuns sendo o grupo étnico majoritário no Afeganistão, esse mecanismo era utilizado com pouca frequência. A ideia de que as *Loya Jirgas* refletem a participação local na construção da paz também pode ser questionada a partir da convocação do conselho em 2014. Neste ano, a *Loya Jirga* decidiu que tropas estrangeiras

deveriam se retirar do território afegão após o encerramento da ISAF. Contudo, essa decisão foi revogada pelo presidente Ghani, eleito no mesmo ano (LOYN, 2019, p. 16).

A institucionalização do novo governo afegão, projetada pelo Acordo de Bonn e respaldada pelas convocações das *Loya Jirgas*, é uma maneira em que os atores internacionais buscaram para forçar a aceitação do projeto internacional de construção de paz tanto no âmbito interno quanto externo. A coalizão com a Aliança do Norte e a utilização de mecanismos tradicionais teve como objetivo obter uma legitimidade à intervenção no Afeganistão (BIZHAN, 2018, p. 7; KARLBORG, 2013, p. 149). Esse entendimento de legitimidade pode ser demonstrado durante os primeiros anos da transição política, em que o uso do termo ‘legitimidade’ foi empregado pelas Nações Unidas para se referir às autoridades afegãs que participaram na implementação do Acordo de Bonn (KARLBORG, 2013, p. 354).

Após o estabelecimento da Administração Transitória, o foco dos atores internacionais em garantir a legitimidade da construção da paz foi assegurando as eleições de 2004. Em resolução do Conselho de Segurança, as Nações Unidas reconheceram a Administração Transitória como o único governo legítimo até as eleições democráticas (S/RES/1453, 2002, p. 1). Nesse sentido, além da ‘autonomia afegã’, a democratização também passou a ser um pilar que garantiria a legitimidade política (KARLBORG, 2013, p. 355; MALEY, 2018, p. 89). O foco da intervenção internacional no processo eleitoral é um reflexo do entendimento da paz liberal, presente nas operações de paz internacionais no pós-Guerra Fria.

Apesar dos atores internacionais interpretarem a democratização como um mecanismo de garantir legitimidade local à construção de paz, sua influência no processo eleitoral e na constituição do sistema eleitoral foi significativa na reconstrução das instituições afegãs. Uma das principais características constitucionais que influencia diretamente nas eleições é a centralização do Estado (MALEY, 2018, p. 111). As reações internas sobre essa centralização são diversas. Entre os grupos pashtuns, o grupo étnico majoritário do país, a ideia da centralização foi recebida com bons olhos porque isso resultaria em uma oportunidade de se prevalecerem em relação aos demais grupos étnicos, além de evitar uma fragmentação territorial. Por outro lado, as demais minorias étnicas encararam a centralização como uma tentativa de retomada da dominância pashtun no Afeganistão (MALEY, 2018, p. 111).

Questões como a centralização governamental e o sistema presidencialista, representaram os interesses dos Estados Unidos para o país. O embaixador dos Estados Unidos no Afeganistão, Zalmay Khalilzad, pressionou as Nações Unidas para que o sistema eleitoral vigente no país fosse o Voto Único não Transferível (GOMES, 2018, p. 7). A escolha do sistema presidencialista também ressoa sobre as relações entre os atores internacionais e a Aliança do

Norte. Argumenta-se que uma presidência forte favoreceria o grupo político de Hamid Karzai e evitaria o surgimento de partidos políticos fortes que exacerbaria as divisões étnicas no país (GOMES, 2018, p. 6).

Assim como o sistema presidencialista, o sistema eleitoral do Voto Único não Transferível também é uma importante característica constitucional. Esse sistema foi inaugurado no Afeganistão, em 2005, com as eleições legislativas e analisá-lo se faz importante, pois também evidencia a influência dos Estados Unidos na institucionalização política do país. Isso pode ser afirmado devido à recomendação das Nações Unidas para que o sistema eleitoral adotado fosse o da Representação Proporcional (MALEY, 2018, p. 116). Na Representação Proporcional, o número de cadeiras no legislativo é determinado proporcionalmente ao número de votos que o partido recebeu (LIPJART, 1999, p. 134). Contudo, a Lei Eleitoral no Afeganistão adotou o sistema semi-proporcional representado pelo Voto Único não Transferível.

William Maley (2018, p. 116) aponta que existem duas narrativas que explicariam o motivo da adoção desse sistema eleitoral. A primeira narrativa enfatiza a inabilidade dos oficiais afegãos encarregados de apresentar um modelo de Representação Proporcional ao gabinete que demonstrasse uma descrição das características do sistema. Isso teria resultado em uma pesquisa para um sistema alternativo e a escolha do Voto Único não Transferível. A segunda narrativa é de que esse sistema eleitoral seria condizente aos interesses dos Estados Unidos para o país porque ele tenderia a fragmentar o legislativo, portanto, o papel do presidente ficaria mais fortalecido diante de uma câmara legislativa fraca (MALEY, 2018, p. 116). A tendência à fragmentação criada pelo Voto Único não Transferível pode ser explicada por meio de suas regras de funcionamento. Nesse sistema, os eleitores votam para candidatos individuais e o candidato vencedor é aquele que mais obtém votos, assim como em um sistema majoritário (LIPJART, 1999, p. 136). Além da fragmentação, o desperdício de votos (*vote waste*) também é um ponto negativo inerente ao Voto Único Intransferível. Em 2005, dos seis milhões de votos, apenas dois milhões foram emitidos para candidatos vencedores. Nesse sentido, 32% dos votos foram emitidos para candidatos que conseguiram se eleger e 68% dos votos foram direcionados para candidatos que não conseguiram ser eleitos (MALEY, 2018, p. 116).

Atores internacionais agiram diretamente na institucionalização política do Afeganistão, sendo pela escolha de um Estado centralizado com uma figura presidencial forte ou pela adoção do Voto Único não Transferível. Esses exemplos podem demonstrar tentativas dos atores internacionais em forçar a aceitação da construção da paz com o intuito de conquistar uma legitimidade local. Ainda, pode-se argumentar que ao cooptar com a Aliança do Norte, os atores

internacionais, mais precisamente Nações Unidas e Estados Unidos, buscam uma maneira de incentivar que esses atores conduzissem parte do projeto de construção da paz. Nesse sentido, é possível problematizar o entendimento dos atores internacionais sobre a legitimidade local. As Nações Unidas, por exemplo, compreendem que a legitimidade local da construção da paz como a eficácia da autoridade soberana afegã em gerenciar o relacionamento entre o Estado e a população (KARLBORG, 2013, p. 354).

4.1.2 Atores locais: a habilidade de apresentar alternativas e subverter a paz liberal

Como demonstrado na subseção anterior, as regras eleitorais que guiaram o processo de transição política no Afeganistão foram reflexo dos interesses internacionais no país. O objetivo dessa subseção é demonstrar como os atores locais interagiram com essas regras e buscaram subverter o projeto internacional de construção da paz no âmbito político.

A democratização do Afeganistão é analisada por Áureo Gomes (2018) como um processo híbrido. O autor associa as literaturas dos estudos eleitorais e da paz híbrida com o intuito de analisar as dinâmicas da competição política (GOMES, 2018, p. 4). Por isso, analisa-se o impacto que o desenho constitucional das eleições afegãs exerce sobre a política do país, a elite política e o eleitorado. A perspectiva da paz híbrida, segundo o autor, possibilita visualizar a conexão das práticas sociais em contato com as particularidades eleitorais do país. Além disso, essa lente analítica também fornece três principais vantagens para o caso em estudo: 1) fornece ferramentas para a observação de novos espaços de competição que surgem a partir de como os atores internacionais, os atores locais, e as elites nacionais subvertem a estrutura institucional; 2) não enfatiza exclusivamente o peso das regras eleitorais porque busca compreender as práticas de resistência não democráticas; 3) considera as formas negativas produzidas pela democracia híbrida (GOMES, 2018, p. 5).

Partindo dessas justificativas para analisar a democratização afegã pela perspectiva da paz híbrida, Gomes (2018, p. 5-6) operacionaliza sua análise por meio de três eixos principais, a saber: 1) os aspectos institucionais do sistema eleitoral do Afeganistão; 2) as interações entre as regras eleitorais e as elites locais; e 3) a avaliação do jogo político que ocorre dentro do parlamento. O argumento do autor é que a interação entre o sistema eleitoral, estabelecido por atores internacionais, fornece incentivos institucionais para a fragmentação partidária e para o voto personalista, além de ajudar a compreender a resistência de práticas não democrática e a fragilidade da democracia do Afeganistão (GOMES, 2018, p. 2).

Os aspectos institucionais do sistema eleitoral afegão, traçados anteriormente, promovem a fragmentação e o fortalecimento do poder executivo. Isso acontece devido às características do sistema eleitoral, que favorecem a competição individual e o voto personalista. Nesse sentido, membros do parlamento são intimamente ligados com a província que os elegeram e é esperado que eles forneçam recursos para essas províncias. Essa prática resulta na fragmentação da sociedade e no individualismo, pois as províncias passam a competir para eleger seus candidatos, além de dificultar a formação de coalizões que fortaleça a câmara legislativa (GOMES, 2018, p. 12).

Levando em consideração esses aspectos institucionais, é possível traçar as interações entre regras eleitorais e os atores locais. Uma das maneiras que o local é capaz de subverter as características do Voto Único Intransferível é por meio de votação em bloco. A votação em bloco acontece quando um grupo apoia um único candidato que represente seu distrito. Outras maneiras que grupos locais subvertem características do sistema eleitoral é por meio da determinação do número de candidatos de determinada comunidade iram concorrer às eleições e pela negociação em relação a quem o grupo deve apoiar (GOMES, 2018, p. 8). Gomes (2018, p. 11) aponta que a Câmara dos Deputados do Afeganistão (*Wolesi Jirga*) também apresenta exemplos do processo democrático híbrido, já que é onde o local interage com as regras institucionais e as práticas sociais. Ao analisar as consequências práticas do Voto Único não Transferível, observa-se que a falta do estabelecimento de partidos políticos fortes resultou em uma estrutura de votação que necessita da maioria dos membros do parlamento para negociar qualquer questão política. Como essa estrutura dificulta o processo de votação e negociação, blocos representativos se formaram para prever o desenvolvimento desse processo. Eles são: 1) blocos pró e contrários ao governo; 2) blocos conservadores e blocos liberais; 3) blocos divididos etnicamente (NIXON; PONZION, 2007, p. 30).

Outro exemplo das consequências práticas do sistema eleitoral afegão são as interações entre grupos armados que utilizam das eleições democráticas para se legitimarem. Em 2005 – as primeiras eleições parlamentares – das 249 cadeiras disponíveis, 90 candidatos eleitos eram comandantes paramilitares ou associados a algum líder paramilitar (AMAN, 2013, p. 236). Esse dado ilustra como os atores afegãos legitimaram suas posições no governo e influenciaram as prioridades do projeto da construção da paz (AMAN, 2013, p. 236).

A questão das lideranças paramilitares é recorrente na literatura sobre o processo de construção da paz no Afeganistão, sendo analisada a partir das questões do patrimonialismo e clientelismo que se formam a partir das relações dos líderes paramilitares com o governo e com sua base de apoio (LISTER, 2007; SHARAN, 2011; MEHRAN, 2018). Essas questões também

são estudadas a partir da problemática da ameaça que o fracasso da desmobilização desses grupos apresenta para o monopólio da força coercitiva do governo afegão (MAC GINTY, 2011). Nesse sentido, facções rivais que garantem um lugar no governo criam uma fricção dentro das instituições. Por exemplo, o antigo Ministro da Defesa, Abdul Rahim Wardak, e o antigo Chefe do Estado-Maior, Bismillah Khan, pertenciam aos grupos paramilitares Pashtun e Tadjique, respectivamente. Assim, criando uma rivalidade interministerial no governo (AMAN, 2013, p. 239).

A partir desse contexto, é possível analisar o cenário que propicia o desenvolvimento das relações clientelistas e interpretá-las como uma maneira em que atores locais cooptam o projeto de construção de paz para seu autobenefício. Segundo Timor Sharan (2011, p. 1110), a institucionalização do Acordo de Bonn e a invasão dos Estados Unidos no Afeganistão resultaram em uma competição entre elites as quais controlavam os ministérios de segurança, possuindo um forte poder em suas províncias, e as elites tecnocratas que representavam os interesses internacionais para a construção de um aparato estatal profissional. A problemática dessa análise tem como ponto de partida a natureza da estrutura de autoridade no Afeganistão. Nesse caso, há uma dificuldade do poder central em exercer controle nos territórios periféricos. Os poderes provinciais, tribalismo e demais favoritismos étnicos e regionais criam um ambiente em que a força central precisaria se adaptar a essas estruturas para exercer seu poder. Devido a isso, Karzai criou uma política de acomodação para desenvolver uma rede de relações entre antigos líderes tribais, comandantes e outros detentores de poderes locais.

Nesse sentido, as relações entre instituições formais, apoiadas pelos atores internacionais, e as elites provinciais criam uma governança híbrida. A análise sobre a formação de rede clientelistas¹³ dentro das instituições políticas afegãs pode ser evidenciado com o estudo de Sarah Lister (2007). Lister (2007, p. 4) corrobora com o argumento de que as estruturas governamentais projetadas pelo projeto internacional de construção da paz resultam na falta de capacidade dos governos locais. Isso aconteceria devido aos esforços políticos e econômicos promovidos pelos atores internacionais que modificam como o poder é exercido dentro das estruturas governamentais (LISTER, 2007, p. 5). O foco dessa problematização reside na crítica de que mesmo existindo estruturas racionais governamentais, ao menos oficialmente, ainda existem redes de poderes informais dentro dessas estruturas (LISTER, 2007, p. 6). Esse

¹³ O clientelismo pode ser definido como uma troca de serviços específicos e recursos para angariar apoio político (ERDMANN; ENGEL, 2007, p. 106). Nesse sentido, uma rede clientelista é formada com o intuito de conectar o detentor de recursos no centro político com a periferia. Nessas transações, os bens públicos utilizados como os objetivos de trocas com mais frequência do que os bens privados (MEHRAN, 2018, p. 95).

argumento é evidenciado a partir de dois exemplos que envolvem reformas de governos subnacionais que não apresentaram os resultados considerados desejáveis pelo projeto internacional de paz liberal.

O primeiro exemplo é o caso da Reforma Administrativa Pública (PAR) nas províncias do país. O objetivo dessa reforma foi de consolidar estratégias que construíssem uma gestão do serviço civil, além de introduzir a entrada de funcionários públicos com base no mérito (LISTER, 2007, p. 6). Nesse sentido, a reforma visava a profissionalização e a unificação do setor, de modo a melhorar a coordenação da administração pública de todo o país. Contudo, essa reforma não obteve os resultados desejados devido às resistências dos detentores de poder local em atender as regras burocráticas (LISTER, 2007, p. 7). O segundo exemplo é o estabelecimento dos Comitês Provinciais de Desenvolvimento (PDC). A ação principal dos PDCs foi introduzir mecanismos de coordenação entre os corpos governamentais subnacionais. Contudo, essa estratégia não conseguiu realizar seu objetivo devido a falta de coesão entre os ministérios que não foram capazes de coordenar a reforma, resultado do confronto de interesses entre os ministros (LISTER, 2007, p. 8).

Apesar da análise de Lister (2007) contribuir para o entendimento de formas de como os atores locais resistiram e subverteram a paz liberal, a crítica final da autora é voltada para uma perspectiva de resolução de problemas. Isso significa a análise de Lister (2007) não problematiza o entendimento da paz liberal na construção da paz. Para Lister, os atores internacionais cometeram erros ao conduzir a construção da paz devido aos poucos recursos que foram direcionados às administrações provinciais. Ainda, a autora ressalta que pouca atenção dos atores internacionais foi dada ao perfil clientelista das relações entre elites. Por fim, Lister (2007) aponta que os atores internacionais não prestaram atenção aos cargos em que Karzai apontou para os governos provinciais (LISTER, 2007, p. 12-13). Nesse sentido, a crítica de Lister (2007) ignora os interesses dos atores internacionais em centralizar o Estado afegão e de desenvolver um projeto institucional que facilitasse a formação de redes clientelistas – resultado da priorização dos membros da Aliança do Norte para participar do projeto de construção de paz.

A formação das redes clientelistas também é foco de análise de Weeda Mehran (2018) que investiga o papel dos comandantes paramilitares na construção da paz. Para Mehran (2018), as redes clientelistas, denominadas por ela como neopatrimonialismo, são resultados de ordens políticas híbridas que podem contribuir com a entrega de serviços coletivos e com a manutenção de segurança em áreas onde o Estado não tem acesso (MEHRAN, 2018, p. 94; BOEGE et al. 2009). A autora define redes neopatrimoniais como conexões formadas por grupos que

influenciam políticas governamentais com o objetivo de obter benefícios individuais. No caso do Afeganistão, essas redes são formadas nas províncias em que os comandantes paramilitares são governadores (MEHRAN, 2018, p. 91).

A partir desse contexto, busca-se compreender o papel dos principais comandantes paramilitares na formação das redes neopatrimonialistas e também como esses atores asseguram sua legitimidade perante seu território de atuação (MEHRAN, 2018, p. 92). Mehran (2018, 98-99) evidencia que os principais fatores que asseguram a manutenção das redes neopatrimoniais são os incentivos financeiros. Isso é demonstrado pelo exemplo do caso da província de Bakhl, governada por Atta Muhammad Nur entre 2004 e 2018. A rede de Muhammad Nur controlava cargos-chaves dentro da província, tais como o chefe de polícia, postos do Exército Nacional Afegão, postos alfandegários e até mesmo o cargo de diretor da escola de ensino secundário (MEHRAN, 2018, p. 98). Devido a esse controle, a influência do governador da província pode ser maior do que a influência presidencial. Um exemplo de como tais detentores de poderes locais assegura sua rede clientelista é por meio dos incentivos financeiros. Esses recursos podem ser materializados na distribuição de renda e no alívio dos impostos para negócios locais (MEHRAN, 2018, p. 99). Nessa análise, fica evidenciada uma maneira de como os comandantes paramilitares subvertem as estruturas projetadas pela construção da paz para benefício individual. As interações entre forças provinciais e forças centrais resultam na formação de redes que vão além das instituições formais (MEHRAN, 2018, p. 100).

A formação de uma rede clientelista foi uma maneira que Hamid Karzai lidou com a ameaça da insubmissão dos detentores de poder nas províncias em relação ao Estado central. Para isso, Karzai ofereceu posições dentro do Estado para lideranças locais e antigos comandantes paramilitares (MALEY, 2018, p. 138). Além dos exemplos demonstrados por Mehran (2018), Maley (2018) também analisa como redes informais políticas se sobressaem ao aparato legal do Estado. O exemplo utilizado pelo autor é o caso da Corte Especial entre os anos de 2010 e 2011. A Corte Especial foi criada para assegurar o resultado das eleições legislativas de 2010 na província de Ghazni. Os resultados preliminares demonstravam que todos os onze assentos da província no legislativo seriam ocupados por candidatos da etnia Hazara. A vitória desses candidatos foi recebida como uma ameaça a Karzai. Isso porque demonstraria uma fraqueza do presidente em apoiar seu próprio grupo étnico, pashtun, em alcançar cargos nas eleições (MALEY, 2018, p. 140). A atitude tomada por Karzai foi estabelecer uma Corte Especial para rever os resultados das eleições, mesmo sem bases legais para o presidente executar tal ação. Inicialmente, a Corte Especial demonstrou que iria remover

62 candidatos eleitos. Contudo, essa atitude obteve oposições dos atores políticos afegãos, inclusive ameaçando um processo de impeachment para Karzai, resultando na diluição da Corte Especial, em 2011 (MALEY, 2018, p. 140).

A partir desses exemplos, é possível interpretar que as instituições formais promovidas pela paz liberal, construídas a partir do financiamento estrangeiro, se tornaram um instrumento de manipulação das redes políticas, usando as capacidades de coerção e administração para legitimar suas ações e fortalecer sua influência no Estado (SHARAN, 2013, p. 347). Compreender a maneira como os atores locais interagem com seu sistema eleitoral permite entendermos as particularidades da democratização afegã. A partir disso, é possível problematizar o processo de construção da paz afegã para além de uma perspectiva de resolução de problemas que trataria apenas de questões inerentes ao processo de paz e que não questiona a natureza desse processo. Por exemplo, Maley (2018, p. 110), seguindo uma linha de pensamento similar a de Paris (2004), afirma que apenas eleições não são suficientes para resultar em um Estado democrático. Segundo o autor, quando as instituições estatais estão em colapso é preciso primeiro concentrar os esforços para reconstruí-las para após isso considerar a transição democrática. Nesse sentido, Maley (2018, p. 101) afirma que para que houvesse estabilidade ao longo prazo, a reconstrução da confiança entre elites deveria ser priorizada em relação ao rápido estabelecimento de eleições. Apesar da crítica de Maley (2018) ser relevante, ela é incompleta porque ignora tanto as alternativas locais que os atores apresentam ao projeto de paz liberal quanto o contexto intrusivo de interesses internacionais no Afeganistão que afetaram a formação das instituições no país.

4.2 A ISAF, O GOVERNO AFEGÃO E COMANDANTES PARAMILITARES: A INTERAÇÃO ENTRE INTERNACIONAL E LOCAL NA ESFERA SECURITÁRIA

A subseção anterior demonstrou o papel em que os atores paramilitares possuem na política do Afeganistão. Nessa seção, a análise desses atores demonstrará o seu papel também na esfera de segurança da construção da paz no país. A interação entre atores locais e atores internacionais será apresentada por meio das relações das milícias paramilitares com a operação da ISAF, destacando os resultados dessas interações na Reforma do Setor de Segurança (RSS). A justificativa da escolha da RSS como enfoque da análise está na importância dada a essas reformas nos documentos do Pacto do Afeganistão (2006, p. 3) e na Estratégia de Desenvolvimento Nacional (I-ANDS, 2006).

Em 2003, a questão de segurança no país começou a se deteriorar devido às insurgências do grupo Talibã. Por isso, a OTAN passou a comandar a ISAF. A partir disso, a participação ativa dos Estados Unidos também aumentou (SUHRKE; HARPVIKEN; STRAND, 2004, p. 6). A OTAN liderou a ISAF a partir de 2003, sendo finalizada em 2014. A Organização foi autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas para atuar no Afeganistão e o objetivo central da ISAF foi desenvolver novas forças de segurança afegãs e capacitar o governo do Afeganistão em fornecer uma segurança eficaz em todo o país (OTAN, 2015). A partir de 2011, a responsabilidade sobre o âmbito da segurança foi gradualmente transferida para as forças afegãs. Ao fim de 2014, a transferência foi concluída e a ISAF foi substituída pela missão *Resolute Support*, de menor tamanho, cujos objetivos são fornecer assistência e treinamento às forças de segurança do Afeganistão. Em seu ápice, a ISAF contou com uma força formada por mais de 130 mil pessoas e 51 nações como parceiras. No início da operação, suas forças eram direcionadas para a segurança da capital Cabul. A partir de 2006, a operação se expandiu para todo o país (OTAN, 2015).

Devido ao reaparecimento de ataques do grupo extremista Talibã, os esforços de construção da paz da OTAN se delimitaram principalmente na área militar e policial. Um aspecto chave dessa política foi o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de grupos armados não-estatais (FRITZ, 2011, p. 2). Essa abordagem desenvolvida pela OTAN e financiada principalmente pelos Estados Unidos foi alvo de críticas. Um dos argumentos é que a força afegã treinada pela organização internacional não trazia proteção no cotidiano da população, já que o foco da proteção era no governo (FRITZ, 2011, p. 5). Nesse sentido, a segurança foi priorizada como um elemento dos esforços de guerra e não operacionalizada como uma forma de estabilização das comunidades (FRITZ, 2011, p. 5). Essa prática pode ser evidenciada pelos gastos dos Estados Unidos para o Afeganistão durante sete anos. Entre os anos de 2002 e 2009, os Estados Unidos gastaram mais de 21 bilhões de dólares para o desenvolvimento do exército nacional afegão e da força policial. Em contraste, o país disponibilizou cerca de 2,5 bilhões de dólares para as iniciativas das áreas do Estado de direito, democracia e governança (FRITZ, 2011, p. 5; COHEN; GINGERICH, 2009, p. 3). A segunda crítica é direcionada à dependência criada entre as forças do Afeganistão e os fundos financeiros proporcionados por Estados e demais entidades internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (SUHRKE, 2009, p. 227). Isso pode ser evidenciado nos custos para manter o corpo militar afegão, chegando em cerca de um terço da receita doméstica governamental (STANKEZAI; KUDO, 2009, p. 46).

4.2.1 Atores internacionais: a habilidade de impor e incentivar a paz liberal

A política externa estadunidense para o Afeganistão sofreu uma mudança drástica entre 2001 e 2003. Como mencionado, o início da construção da paz foi caracterizado pelo desejo internacional de deixar poucos expatriados no país, focando na ideia de que os atores locais seriam os responsáveis para conduzir esse projeto (CHESTERMAN, 2002, p. 39). Em 2002, o secretário de defesa estadunidense, Donald Rumsfeld, recebeu relatórios sobre a situação do desenvolvimento da construção da paz no Afeganistão. Os relatórios indicavam que a política dos EUA para o país estava falhando devido à volta dos antigos comandantes paramilitares ao poder. Em seu discurso oficial, o objetivo dos Estados Unidos no Afeganistão seria instalar um regime político democrático no país e combater o terrorismo, o tráfico e cultivo de drogas no país (GAO-05-742, 2005, p. 8).

Esse cenário resultou em uma mudança do posicionamento dos EUA para seus esforços na construção da paz. Em 2003, o presidente Bush apresentou uma nova política denominada *Accelerating Success* em que aumentava os recursos financeiros para o Afeganistão. Essa política pode ser analisada como um exemplo de uma tentativa de aplicação dos valores da paz liberal já que seus objetivos principais se encontravam nas esferas econômicas e coercitiva. A nível econômico, a abordagem estadunidense ressaltou a necessidade de melhorar a qualidade de vida da população afegã e de criar um ambiente econômico favorável ao setor privado (DODGE, 2013, p. 1202). No âmbito coercitivo, foi indicado que o Estado deveria ser forte o suficiente para estabilizar o cumprimento das leis, o que envolveria o desenvolvimento das instituições de segurança do país e rápida expansão do Exército Nacional Afegão (DODGE, 2013, p. 1202). As Nações Unidas consentiram e também reproduziram a mudança de posicionamentos dos Estados Unidos para o Afeganistão. Isso pode ser evidenciado com a aprovação da Resolução do Conselho de Segurança 1510 (S/RES/1510, 2003) em que enfatizou a importância de expandir o controle governamental para todo território afegão e aprovou a expansão da ISAF para além de Cabul.

Em 2009, a administração de Barack Obama também anunciou uma expansão de soldados estadunidenses para o Afeganistão. O aumento de soldados também foi acompanhado pelo aumento financeiro dos recursos dos Estados Unidos ao país. Entre 2001 e 2002, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos destinaram 2 bilhões de dólares para o Afeganistão. Em 2005, esse valor aumentou para 17,2 bilhões. No final de 2012, o Departamento de Defesa solicitou 107,3 bilhões de dólares para os esforços da reconstrução afegã (DODGE, 2013, p. 1204). Esses recursos foram majoritariamente destinados à

reconstrução da força coercitiva do Estado. No final de 2002, a OTAN já havia se comprometido em construir um exército nacional formado por 70 mil soldados. Em 2008, essa quantidade já havia subido para 122 mil (DODGE, 2013, p. 1205). Mac Ginty (2011) considera a quantidade de financiamento destinado à reconstrução da paz como um meio de incentivo dos atores internacionais em engajar os atores locais com o projeto liberal de paz. No caso do Afeganistão, o financiamento externo tornou o Afeganistão um Estado rentista. De acordo com o Banco Mundial, em 2011, era estimado que 97% do produto interno bruto do Afeganistão derivava de gastos relacionados à presença militar internacional (KERRY, 2011, p. 2). A insustentabilidade dos recursos financeiros destinados ao Afeganistão também é evidenciada na Estratégia de Desenvolvimento Nacional (I-ANDS) de 2006. No documento, afirma-se que a comunidade internacional importou modelos de forças de segurança que impõe custos ao Afeganistão os quais o governo não é capaz de sustentar (AFEGANISTÃO, 2006, p. 27).

Os recursos financeiros voltados para a construção da coerção são materializados nas ações da OTAN, esses esforços são voltados contra insurgências, para a estabilização e a reconstrução das forças nacionais. A instrumentalização desses esforços é realizada por meio de vinte e seis Times de Reconstrução Provinciais (TRP) que a ISAF possui em diversas províncias do Afeganistão (ERONEN, 2008, p. 1). A ISAF define os TRPs como unidades civis-militares que operam a nível provincial e possuem a liderança de uma das nações membros da operação. Ainda, esses times podem ser liderados por uma única nação membro ou por uma coalizão (OTAN, 2009, p. 4).

O ambiente afegão pós-invasão estadunidense apresenta diversas complexidades. Entre elas, se destaca a não homogeneidade dos grupos insurgentes e até mesmo daqueles que compõe o governo (VAN DER LIJN, 2016, p. 158). Essa heterogeneidade étnica não foi refletida no planejamento da atuação da ISAF no país. Van der Jijn argumenta que a ISAF se baseou em uma visão simplista do ambiente político e securitário do Afeganistão. Essa visão teria como base a percepção de que a falta de um Estado aos moldes weberianos criaria um ambiente totalmente anárquico e territórios que não possuiriam qualquer forma de governo. Dessa forma, o projeto da ISAF ignorou as instituições de governo paralelas criadas durante as décadas de conflito (VAN DER LIJN, 2016, p. 161).

Um exemplo dessa estrutura de governo alternativa ao modelo weberiano de Estado é a própria rede clientelista, como foi demonstrado na seção anterior. Essas redes são responsáveis por entregar serviços públicos para a parcela de população fiel ao comandante. Assim, criando uma estrutura paralela às instituições formais. Como a ISAF estruturou sua atuação no Afeganistão a partir de uma percepção culturalmente enviesada, tendo como base o conceito do

Estado falido e da fragmentação étnica, as estruturas informais que funcionavam no país antes do empreendimento da construção da paz foram ignoradas (VAN DER LIJN, 2016, p. 161).

Em uma perspectiva estratégica, Van der Lijn (2016, p. 160) argumenta que um dos fatores que corroborou para enviesar o entendimento dos agentes da ISAF em relação ao conflito afegão foi basear sua atuação de acordo com suas experiências prévias no Balcãs, no Iraque e no Vietnã. A partir de uma perspectiva cultural, o autor também argumenta que o orientalismo permeou o entendimento da ISAF sobre as tradições afegãs. Por exemplo, a Polícia Local Afegã foi formada por forças de autodefesa em colaboração com anciões locais. Essa ação foi fundamentada em uma visão pré-concebida e idealizada sobre uma tradição rural de autodefesa (VAN DER LIJN, 2016, p. 161).

Em um primeiro momento, a ISAF focou seus esforços nas áreas com predominância da etnia pashtun, ao sul do país. Consequentemente, as tensões entre as regiões sul e norte do Afeganistão aumentaram. Isso porque os acordos realizados entre ISAF e agentes locais que detém o poder nessas províncias criaram incentivos financeiros para esses atores (VAN DER LIJN, 2016, p. 162). Ao cooperar com detentores de poder locais, o objetivo da ISAF foi de construir um ambiente securitário a curto prazo, fazendo com que grupos paramilitares que tinham relações com o governo central voltassem a se armar.

De maneira paradoxal, a cooperação da ISAF com comandantes paramilitares produz resultados contraditórios aos ideais da paz liberal. A relação entre esses dois atores é estudada por Münch e Veit (2017). Para os autores, os detentores de poder a nível provincial são denominados como intermediários locais para a intervenção internacional. Esses intermediários são definidos como atores locais que são necessários para que a intervenção internacional alcance seus fins na esfera local. Eles seriam necessários devido a possibilidade de fornecer recursos a intervenção, como informação, proteção e apoio da comunidade (MÜNCH; VEIT, 2017, p. 5).

A relação de interdependência entre atores internacionais da ISAF e comandantes locais pode ser evidenciada a partir das ações de contingência da ISAF, formada por soldados alemães, em líderes os esforços dos Times de Reconstrução Provinciais (TRPs) nas províncias de Kunduz e de Badakhshan, ambas ao norte do Afeganistão. Münch e Veit (2017, p. 8) identificam as Forças Militares Afegãs (FMA) como intermediários da ISAF. As FMA são uma denominação das Nações Unidas para diferenciá-las do Exército Nacional. As FMA foram a coalização de grupos armados que lutaram contra o Talibã e se aliaram aos EUA após a invasão de 2001. Depois do início do empreendimento da construção da paz, o grupo foi gradualmente realocado para o exército nacional (MÜNCH; VEIT, 2017, p. 8).

Apesar de serem o público alvo da reintegração para o exército nacional, alguns dos comandantes da FMA mantiveram suas próprias forças armadas. As tropas da ISAF não forçaram o desarmamento porque reconheciam que dependiam dessas forças para assegurar apoio local. Além de garantirem assistência à luta contra os insurgentes do Talibã (MÜNCH; VEIT, 2017, p. 12-13). Como consequência, a atuação da ISAF não mudou as estruturas de poder locais, contribuindo com a dificuldade do governo central em manter o controle dessas províncias. A saber:

As tropas da ISAF lideradas pela Alemanha foram relutantes em sancionar contundentemente o comportamento ilícito dos intermediários militares contribuiu para que o número de ataques a FMA fossem reduzidos. Contudo, a relutância da ISAF em mudar a estrutura de poder local também cimentou as formas existentes de governança intermediária, em que detentores de poderes locais mantêm um grande grau de autonomia em relação ao governo central (MÜNCH; VEIT, 2017, p. 14).

A partir desse contexto, é possível observar as contradições das ações da ISAF em relação ao projeto da paz liberal. Para a ISAF, foi mais vantajoso assegurar o apoio dos detentores de poder local do que, na prática, apoiar a consolidação do monopólio da força pelo governo central. Analisar a interação entre ISAF e detentores de poder local demonstra as contradições do projeto internacional da construção da paz. Ao analisar essas contradições é possível compreender que alguns objetivos da paz liberal são perseguidos pelos atores internacionais, como eleições livres, construção de instituições e formação de uma força nacional. Contudo, analisar as interações permite que se observe o caminho percorrido da tentativa de alcançar esses objetivos, que no caso da ISAF e dos TRPs se desvirtuam dos valores da paz liberal e se aproximam do pragmatismo militar.

As adaptações pragmáticas que cooptam as elites locais também podem ser observadas a nível da criação da Política Local Afegã (PLA) (SCHMEIDL; MISZAK, 2017, p. 1). A formação da PLA foi idealizada pelos Estados Unidos e seus membros são recrutados localmente pelas comunidades. Após o recrutamento, os policiais são treinados por forças especiais internacionais, uniformizados e supervisionados pelo Ministério do Interior (MURRAY, 2011, p. 57). O principal papel desse contingente é proteger suas províncias de insurgências. Em Uruzgan, os comandantes da PLA foram escolhidos para ocupar seus postos devido a sua associação com as milícias apoiadas pelas forças dos Estados Unidos (SCHMEIDL; MISZAK, 2017, p. 8). Nesse sentido, a PLA era capaz de garantir a segurança da província apenas onde as milícias que os apoiavam possuíam influência (SCHMEIDL; MISZAK, 2017, p. 9). Ainda, na província de Nangarhar, o apoio dos Estados Unidos à elite local para comandar a PLA resultou em um desequilíbrio na balança de poder da região,

exacerbando a competição política e a fragmentação do governo local. Devido a esse cenário, a comunidade local de Nangarhar passou a compreender a PLA como uma força não confiável (SCHMEIDL; MISZAK, 2017, p. 10).

Na próxima seção, a PLA será também analisada para demonstrar a interação dos atores locais com o projeto internacional de paz. Os exemplos dos casos da atuação da ISAF e da criação da PLA são úteis para ilustrar a natureza da paz híbrida como formas em que os atores locais apresentam alternativas à paz liberal por meio da cooptação.

4.2.2 Atores locais: a habilidade de apresentar alternativas e subverter a paz liberal

Como demonstrado durante o capítulo, a literatura que observa a construção da paz no Afeganistão a partir de uma perspectiva da paz híbrida coloca um grande foco no aspecto clientelista resultante das interações entre o projeto da paz liberal e os atores locais (LISTER, 2007; SHARAN, 2011; MUNCH; VELT, 2017; BOSE, S.; MOTWAN, 2014; SCHMEIDL; MISZAK, 2017; MEHRAN, 2018). Essa rede clientelista é formada principalmente pelos comandantes paramilitares, que detém o controle de suas províncias, e o governo central, que deseja deter o monopólio coercitivo da força e a legitimidade nessas províncias. Na seção anterior foi demonstrado como os atores internacionais se relacionam com estruturas não formais para impor seu projeto de construção da paz. A presente seção terá como foco as maneiras de que atores locais, enfatizando as elites políticas e os grupos paramilitares, resistem e apresentam alternativas ao projeto de construção da paz na esfera da segurança.

Um dos aspectos centrais na reforma do setor de segurança durante o empreendimento da construção da paz internacional é o desarmamento de grupos paramilitares. Isso porque o monopólio da força pelo governo é uma característica basilar do modelo de Estado ocidental que a paz liberal busca criar. Nesse sentido, o segundo capítulo apresentou um programa que teve o desarmamento como objetivo no Afeganistão: o programa de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR) (SEDRA, 2009, p. 208). Em suma, o DDR tinha como alvo as unidades formais do FMA, as quais consistiam majoritariamente nas milícias da Aliança do Norte. O sucessor do DDR foi o programa denominado como *Disbandment of Illegal Armed Groups* (DIAG) O DIAG objetivava dismantelar o restante dos grupos armados ilegais (SEDRA, 2009, p. 209). Em seu início, o programa DIAG tinha como meta a remoção dos cargos de oficiais do governo que possuíssem relações com grupos paramilitares. Contudo, ministros de alto escalão obstruíram essa ação. Essa obstrução é proveniente do próprio governo afegão que instruiu que as instituições que conduzem o DIAG não perseguissem oficiais a nível

governamental ou ministerial (SEDRA, 2002, p. 209). A partir desse contexto, serão apresentados dois principais casos que refletem maneiras de como atores locais subvertem a paz liberal. Primeiro, será demonstrado o papel dos comandantes paramilitares e sua relação com o governo central. Segundo, será ilustrado como atores locais subvertem as forças coercitivas formais, tal como a polícia local afegã.

O papel dos comandantes paramilitares está relacionado com o apontamento desses comandantes dentro de cargos governamentais na reconstrução das novas instituições políticas afegãs pós-2001 (MUKHOPADHYAY, 2009, p. 2). Esse aspecto é analisado por Mac Ginty (2011) como um exemplo que evidencia como o contexto da paz híbrida da construção da paz no Afeganistão é desenvolvido na área de segurança. A cooptação de comandantes paramilitares por Karzai pode ser interpretada como uma maneira de como o local apresenta alternativas e subverte o projeto da paz liberal. O estudo de caso do autor aponta para a contradição entre o discurso do monopólio da violência pelo Estado central - presente na justificativa em diversas intervenções internacionais¹⁴ - e a cooptação de atores militares não-Estatais afegãos pelo governo apoiado internacionalmente. O objetivo de Mac Ginty (2011) é demonstrar a contradição entre a lógica liberal da construção da paz e do pragmatismo aplicado em um ambiente de insegurança. Assim, o foco do estudo é na natureza do sistema que facilitou a cooperação entre diversos atores políticos que é resultado de uma negociação social entre atores locais e externos. A incorporação de comandantes militares não-estatais no governo reflete as limitações e contradições da paz liberal. (MAC GINTY, 2011, p. 92). Segundo o autor, a cooptação dos comandantes paraestatais pelo governo foi institucionalizada pelo Acordo de Bonn devido à rejeição da cláusula sobre o desarmamento voluntário que estava proposta no desenvolvimento do Acordo. Assim, ele foi modificado e permitiu-se que as milícias continuassem com seu arsenal (MAC GINTY, 2011, p. 102).

A perspectiva da paz híbrida sobre a segurança no Afeganistão nos permite observar os limites dos poderes dos atores externos e internos, uma vez que nenhum dos atores conseguiu impor sua visão sobre o monopólio coercitivo estatal. O que emergiu entre as normas liberais de construção da paz e a cooptação de milícias paraestatais é um produto entre acordos e negociações entre ideias e práticas internacionais e locais (MAC GINTY, 2011, p. 106). Além da questão do cooptação de paramilitares, o caso do Afeganistão é emblemático para o estudo das relações híbridas porque as categorias sobre o que é externo e o que é local se mesclam.

¹⁴ Forças rebeldes e não-estatais foram desmanteladas com a ajuda internacional em países como África do Sul, Irlanda do Norte, Serra Leoa e Líbano (MAC GINTY, 2011, p. 96)

Ao analisar a construção da paz no Afeganistão, o autor argumenta que a paz híbrida possibilita a observação de novas atividades e novos espaços que desviam da retórica liberal usada pelos atores externos (MAG GINTY, 2011, p. 92). Especificamente, Mac Ginty (2011) foca na incorporação dos comandantes paramilitares dentro do novo governo. Assim, o autor discute as implicações sobre a cooperação entre um projeto de construção da paz modernista, em que o fundamento está no monopólio da força coercitiva pelo governo formal, e a cooptação desses comandantes pelo governo (MAC GINTY, 2011, p. 92).

Mac Ginty (2011) admite a dificuldade de analisar o caso do Afeganistão a partir da perspectiva da paz híbrida. O Afeganistão não apresenta uma distinção clara sobre quem são os atores locais e como o local é formado. Isso porque o país é formado por diferentes grupos étnicos que apresentam diferentes concepções sobre a paz (MAC GINTY, 2011, p. 91-92). Ainda, diferentes grupos competem entre si para alcançar cargos políticos. Apesar desse obstáculo analítico, a paz híbrida pode demonstrar como acordos e concessões emergem das limitações de poder e legitimidade dos atores locais e internacionais (MAC GINTY, 2011, p. 92). Reconhecendo essas limitações, Mac Ginty (2011) também apresenta as virtudes da perspectiva da paz híbrida. Para o autor, analisar o caso do Afeganistão com essa perspectiva propicia uma pesquisa que vai além da visão binária entre atores ocidentais e não-ocidentais. A análise ganha profundidade porque compreende a heterogeneidade das esferas locais e internacionais. Um exemplo sobre dificuldade em estabelecer de maneira nítida sobre quem forma os atores locais pode ser dado pelo papel de Hamid Karzai como presidente do governo de transição e, mais tarde, presidente do Afeganistão até 2014. Mac Ginty (2011, p. 93) questiona se Kazai pode ser entendido como um ator local legítimo, assim, problematizando de que ele foi escolhido pelos Estados Unidos para ocupar esse cargo. A crítica de Mac Ginty (2011) é útil para compreendermos quem é o local escolhido pelos atores internacionais em participar dos empreendimentos da construção da paz.

A análise empírica sobre a cooptação dos comandantes paramilitares para dentro do aparato estatal construído pelo projeto de construção da paz é usada como evidência para fortalecer seu argumento. Mac Ginty (2011) considera a limitação dos poderes tanto dos atores locais quanto dos atores internacionais como um fator chave para a produção de ordens híbridas na construção da paz. Tal falta de poder teria três resultados principais: 1) o fortalecimento contínuo dos grupos paramilitares; 2) o enfraquecimento do governo central de Cabul; 3) as mensagens contraditórias vindas dos atores externos que apoiam o projeto de construção da paz (MAC GINTY, 2011, p. 107).

Tanto Hamid Karzai quanto atores internacionais promoveram políticas que tentavam marginalizar comandantes paramilitares. Um exemplo é a proposta do governo afegão para desarmar grupos paramilitares em troca de posições ministeriais. Contudo, essa estratégia não foi eficaz porque tais comandantes conseguiram sua posição no governo e continuaram a manter seu grupo armado em suas respectivas províncias (MAC GINTY, 2011, p. 108). Nesse sentido, comandantes paramilitares foram capazes de maximizar seus ganhos políticos e econômicos, mantendo seu poder no nível provincial e também recebendo recursos oficiais do projeto de construção da paz (MAC GINTY, 2011, p. 108).

Em relação ao enfraquecimento do governo em Cabul, isso é explicado pelo autor a partir da ineficácia da construção da paz em garantir a segurança no país. O Acordo de Bonn não desarmou os comandantes paramilitares e, entre 2001 e 2003, a operação da ISAF foi restrita à capital. A centralização da construção da paz em Cabul também é evidente na reconstrução política do país, resultando em uma eficácia do projeto internacional de construção da paz em não se debruçar sobre a relação forte entre grupos étnicos e suas respectivas províncias (MAC GINTY, 2011, p. 109). Por fim, a natureza multilateral dos atores internacionais apoiadores do projeto de paz reflete os diferentes números de organizações internacionais que atuam no Afeganistão, tais como as Nações Unidas, a OTAN, o Banco Mundial e o FMI. Entre essas organizações existiam diferentes prioridades e interesses em relação à construção da paz. Nesse sentido, enquanto um dos atores focava em práticas de reconstrução das instituições políticas, o segundo poderia focar em práticas que deturpasse tais práticas. Por exemplo, o caso das Nações Unidas em contribuir com a democratização e a institucionalização do novo governo afegão, focando em um projeto de Estado baseado no modelo weberiano e, ao mesmo tempo, a ISAF buscando cooperação com grupos paramilitares para conseguir controlar sua operação nas províncias do país, como demonstrado anteriormente.

O segundo caso analisado busca evidenciar a maneira em que atores locais subverteram o projeto de construção de paz internacional a partir da Polícia Local Afegã (PLA) conduzido pelos Estados Unidos. A PLA foi planejada para ser uma força defensiva governamental, com armamentos leves e com o intuito de deter insurgentes nas comunidades designadas (AFRIDI, 2019, p. 32). O entendimento da atuação da PLA pode ser ilustrado pelos casos do seu empreendimento nas províncias de Kandahar e de Kunduz por que cada uma apresenta resultados diferentes sobre a performance PLA (AFRIDI, 2019, p. 33).

A província de Kandahar se localiza no sul do Afeganistão e possui uma importância histórica na formação do Afeganistão moderno por ser uma província com predominância pashtun. Apesar de ser formada majoritariamente pela etnia pashtun, a província é palco de

competições tribais entre os pashtuns, por exemplo, a rivalidade entre as tribos Durrani e Ghilzai (AFRIDI, 2019, p. 33). Nesse sentido, cada tribo possui sua própria classe de elites que por sua vez possuem milícias privadas. Com o programa de DDR, esses comandantes converteram suas forças de milícias para dentro das estruturas formais de governo, seja dentro do Exército Nacional ou das forças policiais (AFRIDI, 2019, p. 34).

O caso de Kandahar é caracterizado como um ‘caso de sucesso’ para o estabelecimento da PLA. Em relatório do *International Crisis Group*, foi reportado que as unidades de PLA na província não sofreram insurgências e ganharam confiança da comunidade (ICG, 2015, p. 20). Parte disso é proveniente do controle do chefe de polícia, General Abdul Raziq. O General foi responsável por dar bônus em dinheiro para comandantes da PLA, provenientes de recursos próprios; conseguir empréstimos com cambistas e suprimentos de emergência de munições para todas as unidades da província (AFRIDI, 2019, p. 36). Ações que servem como exemplo de como um ator local é capaz de apresentar alternativas ao projeto internacional de construção da paz.

Por sua vez, o caso de Kunduz obteve resultados diferentes na implementação da PLA. Assim como Kandahar, Kunduz também conta com uma rivalidade entre tribos. Contudo, as diferenças étnicas na província de Kunduz são mais salientes uma vez que a província conta com grupos pashtuns, tadjiques, árabes, turcomenos e balúchis (AFRIDI, 2019, p. 38). As unidades da PLA nessa província foram responsáveis por piorar rivalidades étnicas e tribais. Por exemplo, no distrito de Chardara, o comandante tadjique Mir Alam influenciou o recrutamento da PLA para que membros pashtuns não fossem incluídos. Isso resultou no armamento dos moradores locais pashtuns para dismantelar unidades da PLA e forçar as unidades fora de seus postos (AFRIDI, 2019, p. 38; ICG, 2015, p. 15). Nesse sentido, houve resistência local das áreas com a população de maioria pashtun em que as unidades policiais eram controladas por etnias não-pashtuns. Outro exemplo dessa resistência aconteceu no distrito de Archi, onde anciões locais da etnia pashtun se recusaram a enviar seus filhos para participar da PLA, que estava sob comando majoritário de grupos uzbeques (AFRIDI, 2019, p. 40).

Os exemplos da PLA em Kandahar e Kunduz servem para ilustrar como grupos locais subverteram o projeto de construção da paz. Devido a competição política-tribal, grupos pashtuns foram atores insurgentes contra a aplicação do projeto securitário a nível das províncias. Ao analisar os processos no desenvolvimento da RSS, é possível perceber como os atores internacionais e locais interagem e formam uma paz híbrida. Esse capítulo evidencia os

limites da paz híbrida em criar uma paz emancipatória. A paz emancipatória, como defendida pela literatura da virada local, refletiria as reais necessidades da sociedade civil.

4.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Esse capítulo buscou compreender a construção da paz no Afeganistão a partir da perspectiva da paz híbrida, focando na interação entre atores internacionais, precisamente Estados Unidos, Nações Unidas e OTAN, e atores que representam a elite política afegã. A perspectiva da paz híbrida permitiu um entendimento das redes que formam a relação entre atores locais e suas diferentes ações em relação ao projeto de construção da paz. Por exemplo, Hamid Karzai foi o porta-voz dos interesses internacionais no Afeganistão, mas, ao mesmo tempo, usou redes clientelistas para buscar a legitimidade nas províncias do país – contrariando os ideais liberais da construção de paz. Nesse sentido redes clientelistas e de patrimonialismo podem ser percebidas como um exemplo de como a elite local podem subverter ao projeto da paz liberal.

A análise de Mac Ginty (2011, p. 112) apresenta como a cooptação pode funcionar entre ambos os lados da construção da paz: a elite política foi cooptada pelos atores internacionais com o intuito de dar legitimidade ao processo e, ao mesmo tempo, os comandantes paramilitares cooptados pelo governo central foram capazes de explorar os recursos internacionais para benefício próprio. Nesse sentido, a análise de Mac Ginty utiliza a perspectiva da paz híbrida para observar relações complexas entre os apoiadores da construção de paz e os atores locais dentro da elite política. O modelo de análise da paz híbrida é representado pelo poder coercitivo dos Estados Unidos ao invadir o Afeganistão e selecionar os líderes locais que iriam atuar dentro da construção de paz. A habilidade de incentivo dos atores internacionais deriva dos fundos direcionados ao Afeganistão pelos financiadores externos, tais como o FMI, o Banco Mundial e a USAID. A habilidade local de resistir e apresentar alternativas à paz liberal é representada pela atuação dos comandantes paramilitares (MAC GINTY, 2011, p. 111). Ao focar na observação do papel dos comandantes no projeto de construção da paz, Mac Ginty (2011) não explora em profundidade os quatro elementos de análise. O autor reconhece que existem múltiplos exemplos de compromissos entre atores locais e internacionais que produzem uma constante paz híbrida (MAC GINTY, 2011, p. 111). Nesse sentido, o presente capítulo buscou operacionalizar a paz híbrida como lente analítica para compreender a agência dos atores locais perante a paz liberal. Para isso, essa análise foi dividida em duas esferas: 1) política, formada principalmente pela institucionalização e democratização do Afeganistão; e

2) segurança, destacando a atuação da ISAF, do governo afegão e dos grupos paramilitares. Em ambas as esferas buscou-se delinear as interações entre atores internacionais e atores locais por meio da habilidade dos atores internacionais em incentivarem o projeto liberal de construção da paz e a habilidade dos atores locais em subverter e apresentar alternativas ao projeto de paz liberal

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a construção da paz no Afeganistão, enfatizando as relações entre atores internacionais responsáveis por conduzir o projeto internacional de paz liberal e as elites políticas locais responsáveis na condução do novo governo afegão. O argumento adotado foi de que a ida ao local pelo projeto internacional de paz não apresentou uma margem emancipatória para a população afegã, de modo geral, porque restringiu o ‘local’ às elites políticas. O estudo proposto no presente trabalho se insere no debate das problemáticas encontradas no processo de construção da paz. A perspectiva híbrida contribui com o debate de que o processo de paz deve ser analisado de forma multidimensional, demonstrando a interação entre atores locais e internacionais. O estudo também colabora com o debate mais amplo na área dos estudos para a paz, pois trata de problemáticas epistemológicas trazidas pelos projetos de construção da paz, como a da paz liberal (RICHMOND; FRANKS, 2007), da normalização do Estado perante a sociedade internacional (BLANCO, 2017), e do consenso do argumento da paz liberal (CHANDLER, 2010). Nesse sentido, a perspectiva da paz híbrida apresenta uma análise que se distancia do argumento que responsabiliza e romantiza os atores locais por não se encaixarem nas políticas liberais. A paz híbrida critica as falhas do desenho do projeto internacional de construção de paz e reconstrução do Estado, demonstrando como os atores locais interagem com essa falha a partir de incentivos para cooperação ou não-cooperação com o projeto de paz internacional.

Apesar dessas vantagens ao operacionalizar a paz híbrida como lente analítica, o conceito apresenta limitações quando compreendido de forma prescritiva (MILLAR, 2014, p. 502). O entendimento da paz híbrida como uma prescrição argumenta que os atores internacionais seriam capazes de desenhar projetos híbridos de construção da paz que refletissem as experiências locais como uma forma de promover a paz (MILLAR, 2014, p. 503; WARDAK; HAMIDZADA, 2012, p. 85). A partir do caso da construção da paz no Afeganistão, esse entendimento pode ser problematizado em dois principais pontos. Primeiro, o discurso da autonomia afegã perante a construção da paz não se reflete na realidade. Ao longo do segundo capítulo, foi demonstrado como o papel dos atores internacionais está diretamente relacionada com os projetos políticos da reconstrução do país. As metas e *benchmarks* desenvolvidas para guiar a construção da paz refletem o entendimento da paz liberal e funcionam como uma condição para o angariamento dos investimentos estrangeiros. Em segundo lugar, o local compreendido pelos atores internacionais, no caso do Afeganistão, é formado a partir das perspectivas e interesses internacionais. Isso fica evidenciado na escolha dos grupos que fariam

parte na negociação do Acordo de Bonn, dando espaço àqueles que apoiaram os Estados Unidos no desmantelamento do Talibã do governo afegão. Nesse sentido, é possível problematizar as dificuldades envolvidas em identificar e valorar os atores e tradições locais que apresentam uma paz emancipatória. Ao longo do terceiro capítulo, foi demonstrado como a resistência do local pode subverter a paz liberal, criando alternativas inesperadas aos atores internacionais. Isso reflete o pouco entendimento internacional sobre o local e como a preocupação da paz liberal não está em acessar as reais preocupações da sociedade civil local.

Assim, essa dissertação procurou problematizar o entendimento dos atores internacionais que conduzem a construção da paz sobre os atores locais afegãos. Para operacionalizar o argumento da pesquisa, a dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo desse trabalho demonstrou como as operações de paz foram modificadas no período pós-Guerra Fria, analisando a conjuntura que proporcionou a institucionalização da construção da paz no arcabouço instrumental das Nações Unidas. As mudanças das operações de paz tradicionais até às operações de construção da paz ilustram como o entendimento internacional sobre a paz também se modificou. Contudo, ainda prevalece dominante o entendimento liberal sobre a paz, calcado na democratização conduzida por atores externos e na desregulamentação dos mercados.

A partir desse entendimento surgem críticas à eficácia e ao propósito das operações de paz na contemporaneidade. Essas críticas são trazidas de modo a contextualizar a literatura sobre a construção da paz e apresentar onde a problemática da paz híbrida se situa dentro dessas críticas. As críticas da virada local são um ponto de partida para a compreensão da perspectiva da paz híbrida. Buscou-se a definição sobre a paz híbrida a partir da interação entre os agentes externos que conduzem a construção da paz e a elite local. Assim, analisar como o local se comporta em relação à construção de paz – seja o apoiando, modificando ou rejeitando – auxilia no entendimento dos objetivos e das reivindicações dos atores locais.

A perspectiva da paz híbrida contribui com o estudo das operações de paz fornecendo lentes analíticas sobre as dinâmicas da paz liberal ao encontrar-se com realidades locais. Essas dinâmicas são formadas a partir da interação entre atores locais e o projeto internacional da paz liberal. O resultado dessa interação possui diversas possibilidades, podendo cooperar, ignorar, ou subverter o projeto original de paz. Na prática, há modificações no modelo original como proposto por atores internacionais e a perspectiva híbrida busca compreender tais modificações. Portanto, o conceito de paz híbrida no estudo da construção da paz permite uma análise da realidade das operações de paz porque possibilita que se observem as diferenças entre as

políticas que estão no planejamento internacional e como essas políticas são realizadas na prática quando enfrenta realidades locais.

No segundo capítulo, foi apresentado o processo de construção da paz no Afeganistão. Na primeira seção, apresentou-se o contexto histórico e político do Afeganistão. O objetivo dessa contextualização foi demonstrar o histórico de invasões e influências estrangeiras no Afeganistão e o cenário político complexo de instabilidades do país anterior à invasão estadunidense, em 2001. A segunda seção se propôs a apresentar as ações de institucionalização do novo governo afegão por meio da análise do Acordo de Bonn e dos marcos políticos propostos pelo acordo para a construção da paz, tais como a reunião da *Loya Jirga* para a aprovação do governo de transição, a aprovação da Constituição, as eleições presidenciais e as eleições parlamentares. O objetivo dessa análise foi evidenciar como os atores internacionais entendiam a ‘autonomia local’ do Afeganistão perante o projeto de construção da paz e como essa percepção foi usada de modo a tentar criar uma legitimidade interna e internacional da construção da paz no Afeganistão.

A terceira seção apresenta o desenvolvimento político da construção da paz no período pós-Acordo de Bonn. O objetivo dessa seção foi evidenciar como os atores internacionais, apesar de alegarem autonomia no processo de construção da paz no Afeganistão, estão diretamente relacionados com os critérios de desenvolvimento apresentados pelos projetos do Pacto do Afeganistão e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento. Isso porque os documentos propunham metas condizentes com o entendimento ocidental de desenvolvimento, como reformas nos setores judiciais e administrativos e a promoção dos direitos humanos. Uma vez que o Pacto do Afeganistão foi divulgado em uma reunião de financiadores externos, fica evidente que o estabelecimento desses critérios eram pré-requisitos para o financiamento dos projetos da construção da paz no país.

Por fim, a quarta seção trouxe os esforços da construção da paz no âmbito das reformas de segurança no Afeganistão. Essas reformas foram operacionalizadas a partir de cinco principais áreas: 1) a defesa, responsável pelo treinamento do Exército nacional afegão e conduzida pelos Estados Unidos; 2) a polícia, responsável pelo treinamento do corpo de polícia e pela reconstrução de academias e delegacias de polícia, coordenados pela Alemanha; 3) judicial, com o objetivo de reformar aparatos legais e reconstruir o sistema prisional e coordenado pela Itália; 4) o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) com o objetivo de desmobilizar os grupos paramilitares da Aliança do Norte que lutaram contra o governo Talibã ao lado dos Estados Unidos e da OTAN; e 4) o contra narcóticos, com

coordenação do Reino Unido e responsável pela questão de produção de ópio no Afeganistão e por apresentar políticas antidrogas.

O terceiro capítulo, por sua vez, analisou a construção da paz no Afeganistão a partir da perspectiva da paz híbrida, focando na interação entre atores internacionais, precisamente Estados Unidos, Nações Unidas e OTAN, e atores que representam a elite política afegã. O objetivo foi demonstrar como as ações da construção da paz funcionam na realidade prática do país, operacionalizando a perspectiva da paz híbrida apresentada por Roger Mac Ginty (2012). Nesse sentido, essa análise é dividida em duas esferas: 1) política, formada principalmente pela institucionalização e democratização do Afeganistão; e 2) segurança, destacando a atuação da ISAF, do governo afegão e dos grupos paramilitares. Em ambas as esferas buscou-se delinear as interações entre atores internacionais e atores locais por meio da habilidade dos atores internacionais em incentivarem o projeto liberal de construção da paz e a habilidade dos atores locais em subverter e apresentar alternativas ao projeto de paz liberal.

A perspectiva da paz híbrida permitiu um entendimento das redes que formam a relação entre atores locais e suas diferentes ações em relação ao projeto de construção da paz. Por exemplo, Hamid Karzai foi o porta-voz dos interesses internacionais no Afeganistão, mas, ao mesmo tempo, usou redes clientelistas para buscar a legitimidade nas províncias do país – contrariando os ideais liberais da construção de paz. Nesse sentido, redes clientelistas e de patrimonialismo podem ser percebidas como um exemplo de como a elite local podem subverter ao projeto da paz liberal.

Ainda, a votação em bloco do sistema eleitoral, a rede clientelista de centralização de poder e a tentativa de institucionalizar práticas locais de governança são exemplos de como os atores locais subvertem a agenda liberal de paz. No caso do sistema eleitoral, as votações de blocos dos eleitores buscam selecionar um candidato por grupos para evitar o desperdício de votos. Dentro do parlamento, blocos mais amplos são criados de acordo com os tópicos que serão votados (GOMES, 2018). Esse caso ilustra como as elites locais e a população interage com o sistema eleitoral de modo a contornar a fraqueza partidária. A centralização de poder, como desenhada pelo projeto internacional de construção da paz, é assegurada por uma rede clientelista que depende da aceitação de lideranças tribais. Assim, líderes locais cooptam o projeto liberal de paz para aproveitar de posições políticas as quais são resultadas de trocas de favores (LISTER, 2007; MEHRAN, 2018). Esses exemplos contribuem para o modelo teórico de Mac Ginty (2010; 2011) pois ilustra a perspectiva híbrida a partir da subversão, cooptação e alteração da agenda da paz liberal pelos atores locais.

A análise de Mac Ginty (2011, p. 112) apresenta como a cooptação pode funcionar entre ambos os lados da construção da paz: a elite política foi cooptada pelos atores internacionais com o intuito de dar legitimidade ao processo e, ao mesmo tempo, os comandantes paramilitares cooptados pelo governo central foram capazes de explorar os recursos internacionais para benefício próprio. Nesse sentido, a análise de Mac Ginty utiliza a perspectiva da paz híbrida para observar relações complexas entre os apoiadores da construção de paz e os atores locais dentro da elite política. O modelo de análise da paz híbrida é representado pelo poder coercitivo dos Estados Unidos ao invadir o Afeganistão e selecionar os líderes locais que iriam atuar dentro da construção de paz. A habilidade de incentivo dos atores internacionais deriva dos fundos direcionados ao Afeganistão pelos financiadores externos, tais como o FMI, o Banco Mundial, A habilidade local de resistir e apresentar alternativas à paz liberal é representada pela atuação dos comandantes paramilitares (MAC GINTY, 2011, p. 111). Ao focar na observação do papel dos comandantes no projeto de construção da paz, Mac Ginty (2011) não explora em profundidade os quatro elementos de análise. O autor reconhece que existem múltiplos exemplos de compromissos entre atores locais e internacionais que produzem uma constante paz híbrida (MAC GINTY, 2011, p. 111).

A análise da construção da paz no Afeganistão no presente trabalho permitiu a observação de diferentes contradições presentes nesse processo. Essas contradições permitem problematizar o processo de paz e evidenciar suas limitações, como realizado no terceiro capítulo. Essa limitação também pode ser evidenciada pelo fato de que, em 2019, os Estados Unidos quebraram o recorde de número de bombas lançadas ao Afeganistão. Cerca de 7.423 bombas foram lançadas com o intuito de combater o crescimento do Talibã (BORGER, 2020, n.p.). Nesse sentido, se faz preciso refletir sobre o atual processo internacional que visa a construção da paz. No caso do Afeganistão, a apropriação internacional sobre o discurso da participação local não contribuiu com uma real mitigação dos conflitos violentos. A partir dessa contextualização e das problemáticas levantadas ao longo da dissertação, um possível caminho para pesquisas futuras é buscar fundamentações teóricas e estudos de casos referentes à construção da paz que reflitam uma real emancipação local.

REFERÊNCIAS

- A/55/1028–S/2001/789. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, 2001. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/454026?ln=es>> Acessado em: 01 set. 2019.
- A/56/1000–S/2002/737. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: report of the Secretary-general, 2002. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/469044>> Acesado em: 05 set. 2019.
- A/56/681–S/2001/1157. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: report of the Secretary-General, 2001. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/454026?ln=es>> Acessado em: 01 set. 2019.
- A/56/875– S/2002/278. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security, 2002. Disponível em: <<http://www.afghanistan-un.org/wp-content/uploads/2010/11/S20022781.pdf>>. Acessado em: 5 jul. 2019.
- A/57/487–S/2002/1173. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: report of the Secretary-general, 2002. Disponível em: <<https://undocs.org/S/2002/1173>> Acessado em 05 set. 2019.
- A/59/581–S/2004/925. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: emergency international assistance for peace, normalcy and reconstruction of war-stricken Afghanistan, 2004. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/536380>> Acessado em 06 set. 2019.
- AFEGANISTÃO, governo do; Ministério das Finanças do Afeganistão. *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward*, Março 17, 2004, Disponível em <<https://www.undp.org/content/dam/afghanistan/docs/SecuringAF.pdf>> Acessado em: 11 out. 2019.
- AFRIDI, Ibrahim Sakhi. **Creating and recreating security: exploring the hybrid security sector reform in Afghanistan, and its creation of local forces**. 2019. Dissertação de Mestrado. Norwegian University of Life Sciences.
- AFSAH, Ebrahim; GUHR, Alexandra Hilal. Afghanistan: Building a State to Keep the Peace. **Max Planck Yearbook of United Nations Law Online**, v. 9, n. 1, p. 373-456, 2005.
- AMAN, Shahida. **State Failure and State Building in Post Conflict Societies: A Case Study of Afghanistan**. 2013. PhD Thesis. UNIVERSITY OF PESHAWAR.
- ARNAULT, Jean. Legitimacy and peace processes. **Legitimacy and peace processes: from coercion to consent**, p. 21-25, 2014.
- BAPTISTA, Paulo Luís Antunes. “Afeganistão – Uma análise Geopolítica: Reflexões sobre questões da Paz e da Guerra”. **Revista Militar**. Portugal Jun 2005 .

BARFIELD, Thomas. **Afghanistan: a cultural and political history**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BARNETT, Michael; FANG, Songying; ZÜRCHER, Christoph. Compromised peacebuilding. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 3, p. 608-620, 2014.

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul D. The West and contemporary peace operations. **Journal of Peace Research**, v. 46, n. 1, p. 39-57, 2009.

BELLONI, Roberto; PAFFENHOLZ, T. **Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2010.

BHABHA, Homi. 'Signs Taken for Wonders' in Ashcroft, B., Griffiths, G. & Tiffin, H. eds, **The Post-colonial Studies Reader**, London: Routledge, 1985.

_____. Representation and the colonial text: a critical exploration of some forms of mimeticism. **The Theory of Reading**, p. 93-122, 1984.

_____. DissemiNação: o tempo, a narrativa e as margens da nação moderna. **O local da cultura**, p. 395, 1998.

_____. Culture's in-between. **Questions of cultural identity**, v. 1, p. 53-60, 1996.

BHABHA, Homi. **O Local da Cultura**. ed UFMG: Belo Horizonte, 1998.

BIZHAN, Nematullah. **Aid paradoxes in Afghanistan: Building and undermining the state**. Londres: Routledge, 2017.

_____. Building legitimacy and state capacity in protracted fragility: The case of Afghanistan. Available at SSRN 3166985, 2018.

BLANCO, Ramon. Del Mantenimiento de la Paz al Proceso de Formación del Estado: un esbozo de los esfuerzos de la ONU para la paz internacional. **Foro Internacional**, v.LIV, n. 2, p. 266-318, 2014.

_____. The UN peacebuilding process: an analysis of its shortcomings in Timor-Leste. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 58, n. 1, p. 42-62, 2015.

Bland, Gary. Decentralization, Local Governance and Conflict Mitigation in Latin America. In: Brinkerhoff, D. W. **Governance in Post-conflict Societies: Rebuilding Fragile States**. Abingdon: Routledge, 2007.

BOEGE, V. et al. On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of "Fragility". Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2009.

BOOTH, Ken. Security and emancipation. **Review of International studies**, v. 17, n. 4, p. 313-326, 1991.

BORGER, Julian. US dropped record number of bombs on Afghanistan last year. *The Guardian*. Jan. 2020. Disponível em < <https://www.theguardian.com/us-news/2020/jan/28/us-afghanistan-war-bombs-2019>> Acessado em: 30 jan. 2020.

BOSE, Srinjoy; MOTWANI, Nishank. The Limits of ‘Hybrid Governance’ in Afghanistan. *Strategic Analysis*, v. 38, n. 4, p. 416-426, 2014.

BROWN, M. Anne; GUSMAO, Alex Freitas. Peacebuilding and political hybridity in East Timor. *Peace Review*, v. 21, n. 1, p. 61-69, 2009.

CASSANI, Andrea. Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes. *International Political Science Review*, v. 35, n. 5, p. 542-558, 2014.

CHANDLER, David C. **Empire in denial: the politics of state-building**. Pluto, 2006.

_____. Post-Conflict Statebuilding: Governance Without Government. In: PUGH, M. C.; COOPER, N., *et al* (Ed.). **Whose Peace?** Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding. London: Palgrave Macmillan, 2008.

_____. The uncritical critique of liberal peace. *Review of International Studies*, v. 36, p. 1-19, 2010.

_____. **Peacebuilding: The Twenty Years’ Crisis: 1997-2017**. Springer: 2017.

CHESTERMAN, Simon. Walking softly in Afghanistan: the future of UN state-building. *Survival*, v. 44, n. 3, p. 37-45, 2002.

CLEMENTS, Curtis E.; NEILL, John D.; STOVALL, O. Scott. The impact of cultural differences on the convergence of international accounting codes of ethics. *Journal of Business Ethics*, v. 90, n. 3, p. 383-391, 2009.

COHEN, Marc J.; GINGERICH, Tara R. Protect and Serve or Train and Equip. **US Security Assistance and Protection of Civilians**. Boston, MA: Oxfam America, 2009.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium*, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

CRAWFORD, Gordon; HARTMANN, Christof (Ed.). **Decentralisation in Africa: a pathway out of poverty and conflict?**, 2008.

DAR, Sadhvi. Hybrid accountabilities: When western and non-western accountabilities collide. *Human Relations*, v. 67, n. 2, p. 131-151, 2014.

DIEHL, P. F. **Peace Operations**. Cambridge: Polity Press, 2008.

DODGE, Toby. Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq. *Review of International Studies*, v. 39, n. 5, p. 1189–1212, 2013.

DOYLE, Michael. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. **Philosophy and Public Affairs**, v. 12, n. 3, p. 205-235, 1983.

_____. et al. (Ed.). **Keeping the peace**: Multidimensional UN operations in Cambodia and El Salvador. Cambridge University Press, 1997.

ENNIS, David. Analysis of the Electoral Legal Framework of Afghanistan. **International Foundation for Electoral Systems (IFES)**, p. 1-17, 2006.

ERDMANN, Gero; ENGEL, Ulf. Neopatrimonialism reconsidered: Critical review and elaboration of an elusive concept. **Commonwealth & Comparative Politics**, v. 45, n. 1, p. 95-119, 2007.

ERONEN, Oskari. Prt Models in afghanistan: approaches to Civil-Military integration. **CMC Finland Civilian Crisis Management Studies** v. 1, n. 5. 2008.

EWANS, Martin. **Afghanistan: A short history of its people and politics**. New York: Perennial, 2002.

FORREST, Africa JOSHUA B. Subnationalism and post-conflict governance: lessons from. **Governance in Post-Conflict Societies**, p. 246-260, 2007.

FRENKEL, Michal; SHENHAV, Yehouda. From binarism back to hybridity: A postcolonial reading of management and organization studies. **Organization Studies**, v. 27, n. 6, p. 855-876, 2006.

FRITZ, J. E. **U.S. Peacebuilding in Afghanistan**. Bilateral workshop with the Osaka School of International Public Policy (OSIPP). Washington, D.C: Institute for Foreign Policy Analysis: 1-13 p. 2011.

FUKUYAMA, Francis. The end of history?. **The national interest**, n. 16, p. 3-18, 1989.

GALTUNG, Johan. Violence, peace, and peace research. **Journal of peace research**, v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GHADIRI, Sara T. SNTV in Afghanistan: Is There a Better Option?. **Res Publica-Journal of Undergraduate Research**, v. 15, n. 1, p. 12, 2010.

GOETZE, Catherine; GUZINA, Dejan. 'Peacebuilding, Statebuilding, Nationbuilding - Turtles All the Way Down?', **Civil Wars**, v. 10: n. 4, p. 319—347, 2008

GOMES, Áureo de Toledo. **Do colapso à reconstrução: Estados Falidos, operações de Nation-Building e o caso do Afeganistão no pós-Guerra Fria**. 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

_____. Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 2, n. 3, p. 46-76, 2013.

_____. Hybrid democracy: electoral rules and political competition in Afghanistan. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 61, n. 1, p. 1–17, 2018.

GORDO, Roberta Pereira de Santana. Estudos de guerra e paz nas nações Democráticas: Aléxis de Tocqueville, a filosofia e as Relações internacionais. *Polymatheia*, v. 3, n. 3, 2007

GRAU, Lester W.; GRESS, Michael A. **The Soviet-Afghan war**: How a superpower fought and lost. Estados Unidos: University Press of Kansas, 2002.

GUERRA, Lucas.; BLANCO, Ramon. A Construção da Paz no Cenário Internacional: Do Peacekeeping Tradicional às Críticas ao Peacebuilding Liberal. **Carta Internacional**, v. 13, n. 2, 2018.

HANNERZ, U. The world in creolisation. **Africa**, v. 57, n. 4, p. 546-559, 1987.

HAYES, Geoffrey; SEDRA, Mark (Ed.). Afghanistan: transition under threat. 2009.

HAYMAN, Carolyn. Ripples into waves: locally led peacebuilding on a national scale. **New York: Peace Direct and the Quaker United Nations Office**, p. 3, 2010.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea; TABAK, Jana. Organizações internacionais: história e práticas. 2015.

HOFF, Natali Laise Zamboni. A (re) construção do estado no Iraque: da disciplina à criação de um estado de governança. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

I-ANDS. AFEGANISTÃO, Governo do. Estratégia de Desenvolvimento Nacional Interina do Afeganistão, 2006.

ICG. Securing afghanistan: the need for more international action. International Crisis Group, 15 mar. 2002. Disponível em: < <https://reliefweb.int/report/afghanistan/securing-afghanistan-need-more-international-action>> Acessado em: 03 out. 2019.

ICG. The Afghan Transitional Administration: Prospects and Perils. International Crisis Group, jul. 2002. Disponível em: < <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/afghan-transitional-administration-prospects-and-perils>> Acessado em: 03 out. 2019.

ICG. Afghanistan's Flawed constitutional process. International Crisis Group. Jun. 2003. Disponível em: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5886~v~Afghanistan_s_Flawed_Constitutional_Process.pdf> Acesso em: 04 out. 2019

ICG. Disarmament and reintegration in Afghanistan. ICG Asia Report n, 65, 30-33, 2003. Disponível em: < https://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/disarmament_and_reintegration_in_afghanistan.pdf> Acesso em: 24 nov. 2019.

ICG. Afghanistan elections: endgame or new beginning? International Crisis Group. 21 jul. 2005. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/10869/101_afghanistan_elections.pdf> Acesso em: 05 out. 2019.

ICG. Afghanistan's new legislature: making democracy work. International Crisis Group, jul. 2006. Disponível em: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3319~v~Afghanistan_s_New_Legislature__Making_Democracy_Work.pdf> Acesso em: 05 out. 2019.

ICG. The future of the Afghan Local Police. N. 268, 2015. Disponível em: <<https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/future-afghan-local-police>> Acesso em: 24 nov. 2019.

JACKSON, Paul. Chiefs, money and politicians: rebuilding local government in post-war Sierra Leone. **Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice**, v. 25, n. 1, p. 49-58, 2005.

JACKSON, Paul. Security sector reform and state building. **Third world quarterly**, v. 32, n. 10, p. 1803-1822, 2011.

JAMALI, A. Gulbudin Hekmayar: The Rise and Fall of an Afghan Warlord. Jamestown Foundation. Jan. 2005. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20071023222420/http://www.jamestown.org/publications_details.php?volume_id=411&issue_id=3213&article_id=2369167> Acesso em: 15. Jan. 2020

JARSTAD, A. K.; OLSSON, L. Hybrid Peace Ownership in Afghanistan: International Perspectives of Who Owns What and When. **Global Governance**, v. 18, p. 105-119, 2012.

JOHNSON, Kristin; HUTCHISON, Marc L. Hybridity, political order and legitimacy: Examples from Nigeria. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 7, n. 2, p. 37-52, 2012.

JONES, Seth G. **US strategy in Afghanistan**. Santa Monica: RAND, 2009.

KAKAR, Mohammed. **Afghanistan: The Soviet invasion and the Afghan response, 1979-1982**. Univ of California Press, 1995.

KALDOR, M. Old Wars, Cold Wars, New Wars, and the War on Terror. **International Politics**, v. 42, p. 491-498, 2005.

KARLBORG, Lisa. International quest for local legitimacy in Afghanistan: A tower of Babel?. **Small Wars & Insurgencies**, v. 24, n. 2, p. 349-369, 2013.

KATZMAN, Kenneth. Afghanistan: post-war governance, security, and US policy. Library of congress Washington DC congressional research service, nov. 2018. Disponível em <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a490415.pdf>> Acesso em: 15 jan. 2020.

KEMER, Thaíse; PEREIRA, Alessandro Eugenio; BLANCO, Ramon. A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de peacebuilding. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 60, p. 137-150, 2016.

KENKEL, Kai Michael. Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue". **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 122-143, 2013 .

KERN, Daniela. O conceito de hibridismo ontem e hoje: ruptura e contato. **MÉTIS: história & cultura**, v. 3, n. 6, 2004.

KERRY, J. F. Evaluating US Foreign Assistance to Afghanistan. A Majority Staff Report Prepared for the Committee on Foreign Relations United States Senate. Estados Unidos, 2011.

LABONTE, Melissa T. From patronage to peacebuilding? Elite capture and governance from below in Sierra Leone. **African Affairs**, v. 111, n. 442, p. 90-115, 2012.

LEDERACH, John Paul. Sustainable reconciliation in divided societies. **Washington, DC: USIP**, 1997.

LEMAY-HÉBERT, Nicolas. The "empty-shell" approach: the setup process of international administrations in Timor-Leste and Kosovo, its consequences and lessons. **International Studies Perspectives**, v. 12, n. 2, p. 190-211, 2011.

LEONARDSSON, H.; RUDD, G. The 'local turn' in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 5, p. 825-839, 2015.

LISTER, Sarah. **Moving Forward?: Assessing Public Administration Reform in Afghanistan**. Afghanistan Research and Evaluation Unit: Kabul, 2006.

_____. Moving Forward? Assessing Public Administration Reform in Afghanistan. Afghanistan Research and Evaluation Unit, set. 2006. Disponível em: <https://areu.org.af/publication/629/>> Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Understanding State-Building and Local Government in Afghanistan. **LSE Crisis States Research Centre Working Paper**, n. 14, p. 23, 2007.

LOYN, David. POLITICS WITHOUT PARTIES: AFGHANISTAN'S LONG ROAD TO DEMOCRACY. **Asian Affairs**, v. 50, n. 1, p. 40-59, 2019.

LUNDY, Patricia; MCGOVERN, Mark. Whose justice? Rethinking transitional justice from the bottom up. **Journal of Law and Society**, v. 35, n. 2, p. 265-292, 2008.

MAC GINTY, R. Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace. **Security dialogue**, v. 14, n. 4, p. 391-412, 2010.

MAC GINTY, Roger; RICHMOND, Oliver. The fallacy of constructing hybrid political orders: a reappraisal of the hybrid turn in peacebuilding. **International Peacekeeping**, v. 23, n. 2, p. 219-239, 2016.

MAC GINTY, Roger. **International peacebuilding and local resistance: Hybrid forms of peace**. Springer, 2011.

- MALEY, William. **Transition in Afghanistan**: Hope, Despair and the Limits of Statebuilding. London: Routledge, 2018.
- MALONEY, Sean M. Afghanistan four years on: An assessment. **Parameters**, v. 35, n. 3, p. 21, 2005.
- MASCHIETTO, Roberta Holanda. Consolidação internacional da paz versus percepções locais sobre a paz: encontros e desencontros. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 3, p. 512-536, 2016.
- MCCANDLESS, Erin; TSCHIRGI, Necla. Hybridity and Policy Engagement. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 7, n. 2, p. 1-2, 2012.
- MCCANDLESS, Erin. Peace Dividends and Beyond: Contributions of administrative and social services to peacebuilding. **New York: United Nations Peacebuilding Support Office**, 2012.
- MEHRAN, Weeda. Neopatrimonialism in afghanistan: Former warlords, new democratic bureaucrats? **Journal of Peacebuilding and Development**, v. 13, n. 2, p. 91–105, 2018.
- MIDDLEBROOK, Peter J; MILLER, Sharon. Lessons in Post Conflict Reconstruction from the New Afghanistan Compact. FPIF Policy Report, jan. 2006.
- MILLAR, Gearoid. Disaggregating hybridity: Why hybrid institutions do not produce predictable experiences of peace. **Journal of Peace Research**, v. 51, n. 4, p. 501-514, 2014.
- MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- MUKHOPADHYAY, Dipali. Warlords as bureaucrats: The Afghan experience. Carnegie Papers. **Middle East Program**, n. 101, 2009.
- MUKHOPADHYAY, Dipali. **Warlords, strongman governors, and the state in Afghanistan**. New York: Cambridge University Press, 2014
- MÜNCH, Philipp; VEIT, Alex. Intermediaries of Intervention: How Local Power Brokers Shape External Peace- and State-Building in Afghanistan and Congo. **International Peacekeeping**, v. 25, n. 2, p. 266–292, 2018.
- MURRAY, Tonita. Security Sector Reform in Afghanistan, 2002–2011: An Overview of a Flawed Process. **International Studies**, v. 48, n. 1, p. 43-63, 2011.
- NAÇÕES UNIDAS. Charter of the United Nations, 24 October 1945.
- _____. Security Council. S/RES/425, 1978.
- _____. An Agenda for Peace. A/47/277, 17 de junho 1992.
- _____. Department of Peace Operations. United Nations peacekeeping operations: principles and guidelines, 2008.

_____. First United Nations Emergency Force, 2003.

_____. Policy and guidance. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/policy-and-guidance>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

_____. Report of the Panel on United Nations Peace Operations [Brahimi report]. A/55/305, 2000.

NDI. NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. Political Parties in Afghanistan: A Review of the State of Political Parties after the 2009 and 2010 Elections. 2011.

NEWMAN, E.; Paris, R. & Richmond, O.P. Introduction. In: **New Perspectives on Liberal Peacebuilding**. Tokyo: United Nations University Press, 2010.

NIXON, Hamish; PONZIO, Richard. Building democracy in Afghanistan: The statebuilding agenda and international engagement. **International Peacekeeping**, v. 14, n. 1, p. 26-40, 2007.

ODENDAAL, Andries. **A crucial link: Local peace committees and national peacebuilding**. United States Institute of Peace, 2013.

OTAN. ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014) (Archived) 2015. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm>. Acesso em: 25 jun. 2018

PACTO DO AFGANISTÃO. The London Conference on Afghanistan, 31 jan 2006. Disponível em: < https://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf> Acesso em: 9 mar 2020.

PARIS, R. **At War's End: Building Peace after Civil Conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PARIS, Roland; SISK, Timothy D. Introduction: understanding the contradictions of postwar statebuilding. **The Dilemmas of Statebuilding**, p. 15-34, 2009.

PARTEM, Michael Greenfield. The buffer system in international relations. **Journal of Conflict Resolution**, v. 27, n. 1, p. 3-26, 1983.

PATAPAN, Haig. Democratic international relations: Montesquieu and the theoretical foundations of democratic peace theory. **Australian Journal of International Affairs**. v. 66, n. 3, p. 313-329, jun. 2012.

PETERSON, Jenny H. A conceptual unpacking of hybridity: Accounting for notions of power, politics and progress in analyses of aid-driven interfaces. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 7, n. 2, p. 9-22, 2012.
Princeton University Press, 2010.

PUGH, Michael. Peacekeeping and critical theory. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, p. 39-58, 2004.

_____. The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective. **International Journal of Peace Studies**, v. 10, n. 2, p. 23-42, 2005.

_____. Peace Operations. In: WILLIAMS, Paul D. Security studies: an introduction. Routledge: Nova Iorque, 2008.

RASHID, Ahmed. **Taliban Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia**. Estados Unidos: Yale University Press, 2002.

REYNOLDS, Andrew. Electoral systems today: the curious case of Afghanistan. **Journal of Democracy**, v. 17, n. 2, p. 104-117, 2006.

RICHMOND, Oliver. **Peace in international relations**. Abingdon: Routledge, 2019.

RICHMOND, Oliver. Beyond liberal peace? responses to "backsliding". **Contexto Internacional**, v. 32, n. 2, p. 297-332, 2010.

_____. De-romanticising the local, de-mystifying the international: hybridity in Timor Leste and the Solomon Islands. **The Pacific Review**, v. 24, n. 1, p. 115-136, 2011.

_____. Beyond local ownership in the architecture of international peacebuilding. **Ethnopolitics**, v. 11, n. 4, p. 354-375, 2012.

_____. Failed by Design? The Collapse of Statebuilding. Kolkata: Mahanirban Calcutta Research Group 2014.

_____. Resistance and the Post-liberal Peace. **Millennium**, v. 38, n. 3, p. 665-692, 2010.

RICHMOND, Oliver P.; FRANKS, Jason. Liberal hubris? Virtual peace in Cambodia. **Security Dialogue**, v. 38, n. 1, p. 27-48, 2007.

RICHMOND, O. P.; MITCHELL, A. **Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

ROSATO, Sebastian. The flawed logic of democratic peace theory. **American political science review**, v. 97, n. 4, p. 585-602, 2003.

ROTBURG, Robert I. Failed states, collapsed states, weak states: Causes and indicators. **State failure and state weakness in a time of terror**, v. 1, p. 25, 2003.

RUBIN, Barnett R. Lineages of the State in Afghanistan. **Asian Survey**, v. 28, n. 11, p. 1188-1209, 1988.

RUBIN, Barnett R. **The fragmentation of Afghanistan: State formation and collapse in the international system**. New Haven: University of Yale Press, 2002.

RUBIN, Barnett R. Peace Building and State-Building in Afghanistan: constructing sovereignty for whose security?. **Third World Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 175-185, 2006.

RYAN, S. United Nations peacekeeping: A matter of principles?, **International Peacekeeping**, v. 7, n. 1, p. 27-47, 2000.

S/2001/1154. Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions (Bonn Agreement), 2001. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/afgh-s2001-1154.php>> Acessado em: 3 jul. 2019.

S/2003/1212. Overview of Secretary-General's Reports. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/Afgh-S2003-1212.php>> Acessado em: 01 out. 2019.

S/RES/1417. Security Council Resolution, 2002. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1417\(2002\)](https://undocs.org/S/RES/1417(2002))> Acessado em: 5 jul. 2019.

S/RES/1510. Security Council Resolution, 2003. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/afgh-sres1510.php>> Acessado em: 5 jul. 2019

S/RES/2001. Security Council resolution 1386 (2001) [on the situation in Afghanistan], 20 dez. 2001, Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3c4e94571c.html>> Acessado em: 26 nov. 2019.

SAID, E. **Orientalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SAIKAL, Amin. Afghanistan after the Loya Jirga. **Survival**, v. 44, n. 3, p. 47-56, 2002.

SHAH, Sayed Mohammed; GARNER, Robyn. **Afghanistan National Development Strategy (ANDS) Formulation Process: Influencing Factors and Challenges**. 2009.

SCHMEIDL, Susanne; MISZAK, Nick. The Afghan Local Police: unpacking a hybrid security arrangement. **Third World Thematics: A TWQ Journal**, v. 2, n. 4, p. 538-556, 2017.

SCHOU, A. "Conflict Resolution Attempts in Self-determination Disputes: The Significance of Local Minority Groups' Concerns in the Philippines and Sri Lanka." **Ethnic and Racial Studies** v. 37, n. 2, p. 302–321, 2014.

SEDRA, Mark. **Challenging the warlord culture: Security sector reform in post-Taliban Afghanistan**. BICC, 2002.

_____. Security Sector Reform and State Building in Afghanistan. In: HAYES, Geoffrey; SEDRA, Mark (Ed.). **Afghanistan: transition under threat**. Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2009.

_____. Security sector reform in Afghanistan: The slide towards expediency. **International peacekeeping**, v. 13, n. 1, p. 94-110, 2006.

SHARAN, Timor. The Dynamics of Elite Networks and Patron–Client Relations in Afghanistan. **Europe-Asia Studies**, v. 63, n. 6, p. 1109–1127, 2011.

SIEGEL, Jennifer. **Endgame**: Britain, Russia and the final struggle for central Asia. 2002. Londres: I.B. Tauris, 2002

SIEGLE, Joseph; O'MAHONY, Patrick. Decentralization and internal conflict. **Making decentralization work: Democracy, development, and security**, p. 135-166, 2010.

SIGAR. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Counternarcotics: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan. Jun. 2018. Disponível em <
<https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-18-52-LL.pdf>> Acessado em: 15 jan. 2020.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. *Pode o subalterno falar?* Belo Horizonte: Editora Minas Gerais, 2010.

STANEKZAI, Masoon; KUDO, Masaki. Security Sector Reform in Afghanistan. In: UESUGI, Yuji (Ed.). *Toward Bringing Stability in Afghanistan: A Review of the Peacebuilding Strategy*, 2009.

SUHRKE, Astri. The dangers of a tight embrace: externally assisted statebuilding in Afghanistan. **The Dilemmas of Statebuilding**, p. 241-265, 2009.

_____. Exogenous state-building: the contradictions of the international project in Afghanistan. **The rule of law in Afghanistan. Missing in inaction**, 2011.

_____. The dangers of a tight embrace: externally assisted statebuilding in Afghanistan. In: PARIS, R. e SISK, T. D. (Ed.). **The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations**. New York: Routledge, 2009.

SUHRKE, Astri; HARPVIKEN, Kristian Berg; STRAND, Arne. **Conflictual peacebuilding: Afghanistan two years after Bonn**. Chr. Michelsen Institute, 2004.

THIER, J. Alexander. The Politics of Peacebuilding Year One: From Bonn to Kabul. **Nation-Building Unraveled? Aid, Peace and Justice in Afghanistan**, p. 39-60, 2004.

_____. Alexander. Making of a Constitution in Afghanistan, The. *NYL Sch. L. Rev.*, v. 51, p. 557, 2006.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **Democracia na América**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, editora da Universidade de São Paulo, 1969.

TOLEDO, A.; FACCHINI, J. Da transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 4, n. 2, 2017.

TOMSEN, Peter. **The wars of Afghanistan: Messianic terrorism, tribal conflicts, and the failures of great powers**. Hachette UK, 2011.

VAN DER LIJN, J. Frictions in illusionstan: engagement between the 'global' and the 'local' in Afghanistan's imagi-nation-building. In: BJÖRKDAHL, Annika et al. **Peacebuilding and Friction**. Routledge, 2016. p. 169-185.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

WAKEFIELD, Shawna. The A to Z guide to Afghanistan assistance. Afghanistan Research and Evaluation Unit: Kabul, 2003.

WARDAK, A.; HAMIDZADA, H. The Search for Legitimate Rule, Justice and a Durable Peace: Hybrid Models of Governance in Afghanistan. **Journal of Peacebuilding & Development**, v. 7, n. 2, p. 79-88, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAUM, Dominik. **The sovereignty paradox**: the norms and politics of international statebuilding. Oxford: Oxford University Press, 2007.