



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MATEUS FURTADO ANDRADE

O FRACASSO DA POLÍTICA DE REGIME CHANGE: O CASO DO AFGANISTÃO

BRASÍLIA

2022

MATEUS FURTADO ANDRADE

**O FRACASSO DA POLÍTICA DE REGIME CHANGE
O CASO DO AFGANISTÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais como requisito optativo à obtenção do Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Pio Penna Filho

BRASÍLIA
2022

Mateus Furtado Andrade

O FRACASSO DA POLÍTICA DE REGIME CHANGE: O CASO DO AFEGANISTÃO

Aprovado em: _____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Pio Penna Filho – Orientador

Prof. Dr. Maria Helena de Castro Santos – Examinadora

Prof. Dr. Virgílio Arraes – Examinador

RESUMO

O objetivo deste TCC é realizar um estudo de caso sobre os processos históricos e políticos que levaram ao fracasso a intervenção americana ao Afeganistão e a incapacidade de o governo “democraticamente” eleito de Cabul em deter o avanço do Talibã. O método utilizado é um esforço inicial em direção a um *process tracing* com o qual buscou-se também efetuar uma análise de discursos dos formuladores de política externa americanos. Os resultados indicam que a democratização efetuada por imposição externa (FIRC) em um país como o Afeganistão é improvável, dadas as condições necessárias para que o modelo democrático se sustente como a legitimidade, as clivagens da sociedade e outras dinâmicas políticas. Historicamente o Afeganistão se tornou ingovernável, por conta de processos de modernização efetuada pela sua elite, e pelos promovidos por potências externas como o Reino Unido e a União Soviética, além disso, são responsáveis também as redes de solidariedade tradicionais, comumente chamadas de Qawms, os grupos fundamentalistas que surgiram pelo financiamento americano e o enfraquecimento estatal.

Palavras-chave: FIRC; Afeganistão; process tracing; Talibã; democratização.

ABSTRACT

The objective of this TCC is to carry out a case study on the historical and political processes that led to the failure of the American intervention in Afghanistan and the inability of the “democratically” elected government of Kabul to stop the advance of the Taliban. The method used is an initial effort towards a process tracing with which it was also sought to carry out an analysis of the discourses of American foreign policy makers. The results indicate that Foreign Imposed Regime Change (FIRC) in a country like Afghanistan is unlikely, given the necessary conditions for the democratic model to sustain itself, such as legitimacy, societal cleavages and other political dynamics. Historically, Afghanistan has become ungovernable, due to modernization processes carried out by its elite, and those promoted by external powers such as the United Kingdom and the Soviet Union, in addition, traditional solidarity networks, commonly called Qawms and the fundamentalist groups that emerged through American funding.

Key words: FIRC; Afghanistan; process tracing; Taliban; democratization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. LEGITIMIDADE, DEMOCRACIA E OS FIRCS.....	20
1.1 LEGITIMIDADE SEGUNDO WEBER	20
1.2 O CONCEITO PRÁTICO DE DEMOCRACIA	21
1.3 REGIME CHANGE E FIRC	23
2. A HISTÓRIA DO AFEGANISTÃO	29
2.1 AS CLIVAGENS, OS PASHTUNS E SUA ASCENSÃO POLÍTICA.....	32
2.2 FATORES CULTURAIS TRADICIONAIS: OS QAWMS E O PASTHUNWALI	35
2.3 AS DIFICULDADES NO <i>STATEBUILDING</i> E O IMPERIALISMO.....	38
2.4 O GOVERNO DE ZAHIR SHAH E O PRIMEIRO <i>REGIME CHANGE</i>	44
2.5. A SEQUÊNCIA DE REGIME CHANGES: O GOLPE DE DAUD E A REVOLUÇÃO DE SAUR	46
2.6 O GOVERNO COMUNISTA E A INTERVENÇÃO SOVIÉTICA	49
2.7 AS ORIGENS DOS MUJAHEDINS	51
2.8 O SURGIMENTO DO TALIBÃ.....	53
3. UM MUNDO SEM ENTRAVES PARA A DEMOCRACIA	56
3.1 POR QUE OS EUA INVADIRAM O AFEGANISTÃO?	63
3.2 O CONTRATERRORISMO SE TORNA “REGIME CHANGE”	67
3.3 O QUE FIZERAM OS SUCESSORES DE BUSH?	73
3.4 GOVERNO DE DONALD TRUMP E BIDEN.....	76
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS	81

INTRODUÇÃO

De 15 a 31 de agosto de 2021, quando forças do talibã adentraram Cabul, as tropas norte-americanas concluíram, após quase duas décadas de atividade, sua saída definitiva do Afeganistão e houve a evacuação de mais de 124.000 pessoas, incluindo 6000 cidadãos americanos, funcionários diplomáticos e aliados afegãos.¹ Segundo o secretário de defesa Lloyd Austin “acabamos de concluir a maior evacuação aérea de civis da história americana. Foi heroico, foi histórico, e espero que todos os americanos se unam para agradecer aos nossos militares por sua coragem e compaixão.” De fato, como esta fala indica, encerrava-se uma das operações militares mais custosas e longevas que os Estados Unidos já enfrentaram. Tanto que Austin logo em seguida acrescenta: “agora a guerra acabou e estamos entrando em um novo capítulo.”²

Só com base nesse discurso não fica evidente, entretanto, que a operação não terminou da forma como os formuladores de política externa americanos imaginavam. A retirada ocorreu de forma desorganizada e foi prejudicada pela falta de planejamento, coordenação e comunicação. Como se isso não bastasse, segundo analistas³, o governo americano cometeu uma série de erros logísticos que resultou em mortes de militares americanos, na criação de postos de controle efetivo do Talibã, na incapacidade de recuperar seus cidadãos de Cabul e do resto do Afeganistão e em um desastre humanitário nos portões do Aeroporto Internacional Hamid Karzai.

Segundo eles, os Estados Unidos não conseguiram, por exemplo, estabelecer um sistema claro de como entrar em contato com os evacuados e com os processos para permitir a entrada deles no aeroporto, pior, reduziu-se os prazos dos esforços de evacuação e não expandiu-se o perímetro do aeroporto para ter mais proteção contra ataques e manter mais pontos de acesso ao aeroporto.⁴ Mesmo assim, o secretário descreveu a missão como “heróica”, embora o Talibã tenha sem sombra de dúvidas vencido a guerra e outras autoridades dos EUA tenham reconhecido que vários americanos e milhares de afegãos elegíveis a morar nos Estados Unidos permaneceram no Afeganistão⁵. No fim, vêem-se as

¹U.S. Department of Defense, “Secretary of Defense Austin and Chairman of the Joint Chiefs of Staff Gen. Milley Press Briefing,” September 1, 2021.

²Ibid.

³ver: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react-the-us-withdrawal-from-afghanistan-is-complete-whats-next/>

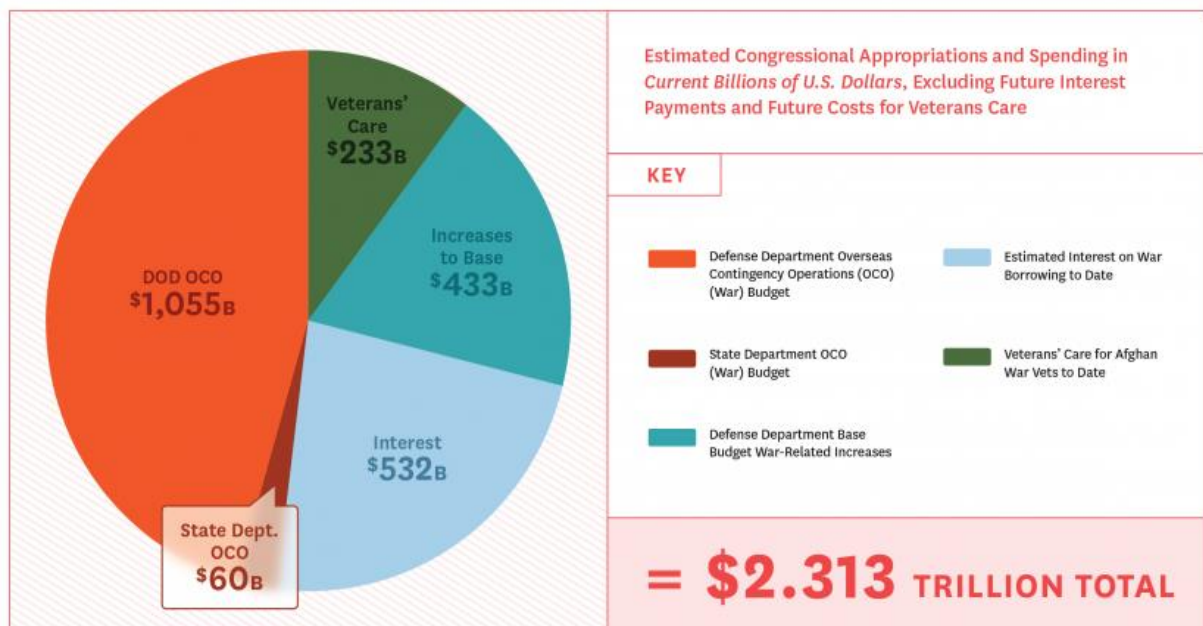
⁴ Ibid.

⁵U.S. Department of State, “Department Press Briefing – September 10, 2021,” September 10, 2021.

imagens de pessoas sendo negligenciadas e abandonadas ao destino do regime do talibã, fato esse que manchou a reputação e a credibilidade do governo de Joe Biden.⁶

Pior, o resultado de toda operação, além de ser custosa, causou um grande morticínio ao longo dos anos de operação. A partir de um estudo da Brown University, estima-se que o custo da Guerra do Afeganistão foi de aproximadamente \$2.31 trilhões de dólares, e com total de 176,000 mortes como resultado direto do conflito.

U.S. Costs to Date for the **War in Afghanistan**, in \$ Billions FY2001–FY2022*



Fonte: Brown University

⁶ver: <https://apnews.com/article/afghanistan-immigration-a56824dbd3e9953e65589d30924d9435>.

**Human Cost of Post-9/11 Wars:
Direct War Deaths in Major War Zones,
Afghanistan & Pakistan (Oct. 2001 – Aug. 2021); Iraq (March 2003 – Aug. 2021); Syria (Sept. 2014 – May
2021); Yemen (Oct. 2002-Aug. 2021) and Other Post-9/11 War Zones¹**

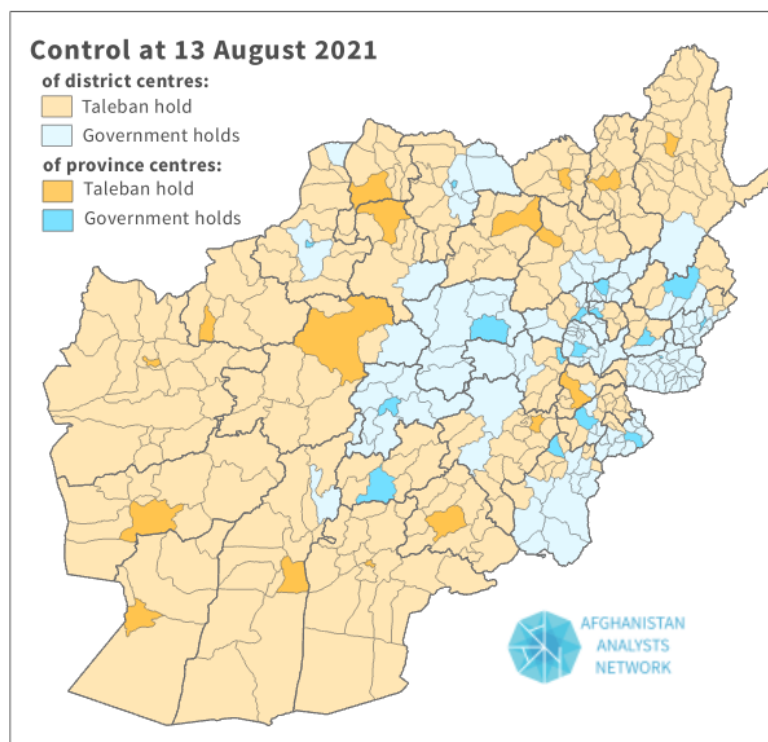
**Neta C. Crawford and Catherine Lutz²
September 1, 2021**

	Afghanistan ³	Pakistan	Iraq	Syria/ISIS ⁴	Yemen ⁵	Other ⁶	Total
U.S. Military ⁷	2,324 ⁸	- ⁹	4,598 ¹⁰	- ¹¹	-	130	7,052
U.S. DOD Civilian ¹²	6	-	15		-	-	21
U.S. Contractors ¹³	3,917	90	3,650	19 ¹⁴	2 ¹⁵	511 ¹⁶	8,189
National Military and Police ¹⁷	69,095 ¹⁸	9,431 ¹⁹	45,519- 48,719 ²⁰	80,600 ²¹	- ²²	N/A	204,645- 207,845
Other Allied Troops ²³	1,144	-	323	13,407 ²⁴		-	14,874
Civilians	46,319 ²⁵	24,099 ²⁶	185,831- 208,964 ²⁷	95,000 ²⁸	12,690 ²⁹	N/A ³⁰	363,939- 387,072
Opposition Fighters	52,893 ³¹	32,838 ³²	34,806- 39,881 ³³	77,000 ³⁴	99,321 ³⁵	N/A ³⁶	296,858- 301,933
Journalists/ Media Workers ³⁷	74	87	282	75	33	129 ³⁸	680
Humanitarian/NGO Workers ³⁹	446	105	63	224	46	8 ⁴⁰	892
TOTAL	176,206	66,650	275,087- 306,495	266,325	112,092	778	897,150- 928,558
TOTAL (Rounded to Nearest 1,000)	176,000	67,000	275,000- 306,000	266,000	112,000	1,000 ⁴¹	897,000- 929,000

Fonte: Brown University

Desde que as forças dos EUA e da OTAN anunciaram sua saída do Afeganistão durante o governo de Donald Trump, o Talibã agiu rapidamente, capturando grande parte do território em uma série de vitórias militares. Por exemplo, ao longo das últimas semanas do governo de Ghani, as forças talibãs conquistaram onze capitais províncias em uma ofensiva relâmpago que esmagou as forças governamentais. Durante esse período, cidades importantes e estratégicas de diferentes regiões foram simultaneamente tomadas como Ghazni, Herat e Kunduz.⁷

⁷ <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/11/afghanistan-who-controls-what>



Fonte: Afghanistan Analysts Network

Os eventos que se seguiram após a retirada chocaram igualmente o mundo, tanto por conta da celeridade de como o fundamentalismo islâmico reassumiu o controle do país, como pela falta de resistência do governo de Cabul e sua inépcia em organizar uma resistência efetiva com o exército nacional em defesa de seu sistema político. Por sua vez, o último presidente eleito - Ashraf Ghani- ao se exilar nos Emirados Árabes Unidos⁸ antes da tomada de poder pelo movimento fundamentalista⁹, expôs que a transição política já havia sido irreversivelmente consumada e o governo de Cabul capitulado ao Emirado Islâmico do Afeganistão, na ausência das tropas americanas. O presidente afegão logo postou em sua conta do facebook, justificando sua saída: “Para evitar um banho de sangue, pensei que seria melhor ir embora”¹⁰. Se nem mesmo Ghani estava comprometido com o destino do país, é difícil crer que houvesse resistência contra o Talibã naquele momento.

O presidente Biden, por sua vez, alegou em sua defesa que “a suposição era de que as mais de 300.000 Forças de Segurança Nacional afegãs que treinamos e equipamos nas últimas duas décadas seriam um forte adversário em suas guerras civis contra o Talibã.” No entanto,

⁸ <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/18/uae-confirms-hosting-former-afghan-president-ghani>

⁹ O Talibã anunciou a formação de um novo governo dominado por partidários do Talibã em 7 de setembro de 2021.

¹⁰ <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-16/ashraf-ghani-o-presidente-que-fracassou-na-ultima-tentativa-de-selar-a-paz-com-os-talibas-no-afeganistao.html>

num tom de *mea culpa*, ele mesmo diz logo em seguida: “essa suposição – de que o governo afegão seria capaz de se manter por um período de tempo além da retirada militar – acabou não sendo correta.”. Portanto, “a saída de 31 de agosto não se deveu a um prazo arbitrário¹¹; foi projetado para salvar vidas americanas.”¹²

É fato que ao longo de 2021, o avanço do Talibã havia sido alcançado tanto por meio do combate quanto da negociação por baixo dos panos. Embora as forças talibãs tenham enfrentado entraves em algumas áreas, outras foram tomadas com o mínimo de esforço. Em muitas dessas, o Talibã supostamente garantiu a rendição das forças do governo e a entrega de suas armas com suborno ou através da mediação de locais que buscavam evitar derramamento de sangue.¹³ O procedimento era o seguinte: após uma decisão dos chefes das tribos, enviava-se uma mensagem para as tropas do exército afegão dizendo: “os infiéis estão deixando o Afeganistão. Eles foram derrotados. Seus líderes são corruptos. Vocês podem se render agora e nós vamos proteger vocês; ou vocês podem lutar e nós vamos matar vocês.”¹⁴. Aparentemente, o Talibã cumpriu a promessa de não punir os soldados que se renderam.

Isso ter ocorrido não é de todo uma surpresa, visto que o governo “democraticamente” eleito estava enfraquecido por profundas divisões internas, lutas entre facções, falta de legitimidade, fraude política, corrupção endêmica e o narcotráfico. Decerto, o que impressiona é a velocidade de como isso ocorreu. Após décadas de destruição da infraestrutura e do capital humano, incluindo redes rodoviárias, serviços públicos, capital nacional, forças armadas e burocracia, Cabul demonstrou não possuir os meios necessários para prevenir a insurgência talibã, nem fornecer bens e serviços à população de modo satisfatório.

Mesmo que o governo desfrutasse de apoio internacional, as forças do Talibã por outro lado gozavam de vantagens essenciais, como maior coesão interna e sustentabilidade financeira, baseada na produção de ópio e de outras atividades criminosas. Inclusive, Schroden (2021) ao comparar a Força Nacional de Segurança do Afeganistão¹⁵ e o talibã com base em cinco fatores- contingente, recursos materiais, apoio externo, capacidade de empregar suas forças e coesão- concluiu que o grupo fundamentalista teria vantagem numa eventual saída das tropas americanas e de seus aliados sobre a Força Nacional de Segurança do Afeganistão, entretanto não havia a certeza de que sem a ajuda de Washington o Talibã

¹¹ o objetivo era finalizar a retirada em 11 de setembro.

¹² The White House, “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan,” August 31, 2021.

¹³ ver: <https://www.washingtonpost.com/world/2021/08/15/afghanistan-military-collapse-taliban/>

¹⁴ <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/why-did-afghan-army-evaporate>

¹⁵ No inglês “*Afghan National Security Forces*” (ANSF).

tomaria imediatamente o poder: havia alguma capacidade de resistência, mas pouca vontade para tal.

Diante desses eventos uma indagação surge: por que afinal a transição para a democracia não se consolidou no Afeganistão a ponto de os americanos e o governo de Cabul não terem sido capazes de deter o avanço do Talibã? Para responder essa pergunta é importante se atentar a vários fatores como os problemas da política americana de “*regime change*” feita a partir da força e os aspectos históricos, sociais e políticos específicos ao Afeganistão, que foram negligenciados pelos americanos, em razão de os presidentes e os membros do alto escalão de formuladores de política externa manterem uma visão universalista dos princípios do liberalismo e de modo de vida americano, numa presunção de que seus interesses coincidem com os interesses da humanidade como um todo.

Não só isso, as motivações para a própria invasão e pela continuidade da operação militar estão mais ligadas à uma arrogância desmedida por parte dos americanos, do que propriamente um ato nobre no afã de se praticar uma benevolência para a humanidade. Há uma distância entre o discurso e o que realmente foi feito, desde as causas da instabilidade do país em que a política estadunidense em relação ao Afeganistão no contexto da Guerra Fria é decisivamente responsável, assim como do próprio terrorismo fundamentalista islâmico: fruto de décadas de intervenção no Oriente Médio.

Alguns autores apontam que para haver a transição democrática com sucesso, é necessário que o país possua homogeneidade étnica e religiosa, usufrua de certa afluência de riqueza e experiência prévia no regime de governo democrático. Não obstante, ao contrário do que ocorreu em meio aos países da ex-Iugoslávia, o caso do Afeganistão mostra que existem outras clivagens mais importantes que a religião e a etnicidade: é um país praticamente uniforme religiosamente e ainda que seja bastante fragmentado etnicamente, as populações desenvolveram um modo próprio de lidar com suas diferenças e conflitos de modo que a etnicidade não tem um papel preponderante. Na verdade, a união/ desunião dentro dessa sociedade ocorre em uma rede idiossincrática de solidariedade: os Qawms, cujos interesses e ações podem ser moldados por fatores internos e externos, tendo em vista a influência de estrangeira no Afeganistão e às reações contra a elite política de Cabul.

Por outro lado, o caso do Afeganistão também é interessante pelo número de regime changes. Por exemplo, muito antes da intervenção de Washington, desde a monarquia, houve algumas tentativas de modernização fracassadas, as quais minaram a estabilidade do país e levaram à guerra civil. Em outras palavras, já havia precedente da ineficácia de *regime change* no país.

É interessante também salientar que a promoção da democracia pelos americanos não foi a primeira. Durante a década de 1963 a 1973 o Afeganistão, após as modernizações promovidas pelos primeiros-ministros de Zahir Shah, tornou-se um dos primeiros países islâmicos a experimentar a monarquia constitucional, um precedente curioso de experiência “democrática”.

Após a derrubada do rei Zahir, foi dado o prosseguimento para o projeto nacionalista do presidente Daud, que em poucos anos foi derrubado pelos comunistas do PDPA¹⁶, que, por haver contradições e clivagens dentro do próprio partido, seus presidentes- Taraki, Armin, Karmal- foram traídos e assassinados pelos seus próprios aliados, um atrás do outro, em pouco espaço de tempo. Pelo temor de perder influência sobre o país, a União Soviética foi trazida para o meio dessa disputa, levando à intervenção que durou dez anos, cujo objetivo era estabelecer um Estado socialista que pudesse efetivamente controlar o Afeganistão de forma centralizada.

Foi em meio à disputa geopolítica da guerra fria, que houve o financiamento de grupos feito pela CIA, os mujahedins, muitos deles relacionados aos Qawms. Esse mesmo financiamento anos depois iria ser decisivo para a criação de redes terroristas internacionais que deram origem a grupos como a Al-Qaeda, o Talibã e o Daesh. Em poucas palavras, aquilo que foi utilizado como uma arma contra os soviéticos acabou sendo também uma arma contra os próprios americanos e contra a estabilidade política do Afeganistão.

Após a desistência soviética, esses grupos passaram a competir entre si, causando a guerra civil nos anos noventa. Concomitantemente a isso, viu-se a falência do que restava do “Estado”. Por outro lado, a religião e os laços tradicionais eram postos como uma alternativa contra a total anarquia e enquanto que as forças mujahedins anticomunistas não haviam sido capazes de entrar em acordo entre si e gerar estabilidade, abriu-se o caminho para o fundamentalismo do Talibã, que ajudado pelo movimento jihadista-salafista internacional e pelas relações de solidariedade local, estava determinado a eliminar seus concorrentes.

Derrotados os soviéticos, não havia interesse por parte dos EUA sobre o destino do país asiático, que vivia uma grave crise humanitária sob o governo Talibã que estava consolidando seu controle. Essa situação mudou apenas após os ataques às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001, quando os americanos resolveram invadir o país e expulsar o Talibã.

Depois da vitória célere dos militares americanos, para justificar a continuidade da presença das tropas americanas na região e dar prosseguimento à Guerra ao Terror, foi

¹⁶ Partido Democrático do Povo do Afeganistão

decidido que o novo governo do Afeganistão seria democrático. Entretanto, assim como os comunistas tentaram, a engenharia social necessária para reestruturar o Estado e manter o controle sobre todo o país se mostrou extremamente onerosa e infrutífera: em vinte anos de intervenção o resultado foi o mesmo que com os soviéticos: o fracasso.

A hipótese que explica isso é que a exportação de regime por força externa (FIRC), principalmente a democracia, para um país como o Afeganistão, o qual ainda sentia os efeitos da guerra civil, é improvável, pois seria necessário recriar a infraestrutura do estado e suas instituições políticas do zero e recuperar a legitimidade, que, no caso da democracia, haveria a necessidade de capazes de recriar legitimamente as clivagens da sociedade por meio da política representativa.

Simultaneamente, o Estado interventor teria de manter tropas no Estado alvo por tempo indeterminado, o que torna a operação extremamente custosa e pouco popular domesticamente, em que haveria uma pressão constante para o fim da operação. Paradoxalmente, portanto, o efeito colateral da longa intervenção estrangeira minaria o controle dos governos fantoche ao mesmo tempo em que a população do país alvo iria desenvolver aversão à presença das tropas estrangeiras o que, por sua vez, alimentaria grupos contrários ao regime imposto.

Em meio a todo esse período, apesar da retórica dos presidentes americanos, o governo de Cabul nem sequer conseguiu consolidar-se democrático, tendo em vista as falhas constitucionais e o poder que o presidente detinha, em detrimento da representatividade local. Sob as atuais circunstâncias, o Afeganistão necessita mais de uma estrutura política que se origine internamente e que seja produto autóctone e que reflita a própria dinâmica de sua sociedade, do que um simulacro da democracia ocidental. Não basta que o sistema seja democrático, sob os moldes da cultura política ocidental, se ele não se conformar com os padrões já preestabelecidos pela sociedade afegã, pois existem diferenças profundas na formação histórica do país em relação ao Ocidente.

Há a necessidade de potências como os EUA em aceitar que seu modelo político não é universal, pois a democracia necessita de pré-condições para ser efetivada. Isso não significa fazer uma apologia aos regimes antidemocráticos, mas salientar que certas sociedades necessitam de modelos idiossincráticos para resolver seus problemas e que eles definitivamente não desejam que estrangeiros imponham seu modo de vida.

Por outro lado, enquanto o Talibã não aprender com os erros de seus antecessores, e continuar a buscar um sistema puramente opressivo e centralizador, é bem provável que uma guerra civil de baixo grau continue no Afeganistão por muito tempo. O grande desafio agora é

uma preocupação humanitária geral para o povo afegão, que está prestes a ver sua economia, artificialmente sustentada por anos de financiamento externo, entrar em colapso ainda mais rapidamente.

1.1 OBJETIVO DO TRABALHO

É comum associar os países de religião islâmica a governos ditatoriais de forma natural, sem considerar os processos que levaram a muitos países do oriente médio para longe de um governo democrático. É nesse sentido que o objetivo deste TCC não é limitar a análise à ineficácia das democracias ou a sua incompatibilidade com culturas baseadas no Islã- como Samuel Huntington (1997) defende de modo excepcional no debate contra a tese de Fukuyama nos anos noventa¹⁷. Apenas a religião não basta para entender o Afeganistão. Por isso, o objetivo é realizar um estudo de caso, tentando explorar outras variáveis, internas e externas, que impediram que a democracia se estabilizasse no Afeganistão, as clivagens dentro da sociedade e a capacidade do Estado em efetuar o monopólio do uso da violência.

Sendo assim, o trabalho será dividido em seis tópicos. No primeiro, expõe-se considerações metodológicas para a análise, trazendo algumas abordagens sobre a análise qualitativa. No segundo, busca-se definir legitimidade e democracia. Em seguida, serão expostos alguns autores da literatura de *regime change*, mais especificamente do “*Foreign-Imposed Regime Change*” (FIRC) no qual se busca a discussão teórica para fundamentar a tese de que a promoção de regimes por via militar, especialmente o democrático, dificilmente alcança a estabilidade em Estados recém saídos de uma guerra-civil. Em certo sentido, busca-se mostrar alguns limites dessa teoria para o caso do Afeganistão.

No terceiro tópico, será analisada a história do Afeganistão, a formação do Estado, as divisões dentro da sociedade, as tentativas de modernização e as intervenções estrangeiras. Nesse ponto, busca-se rastrear a legitimidade na história, para esclarecer as causas para a longa instabilidade do país ao longo do tempo. Argumenta-se que a legitimidade do governo centralizado em Cabul, independentemente de ideologia, foi perdida após as várias tentativas de modernização fracassadas e as mudanças de regime efetuadas pelas lideranças

¹⁷ Segundo a tese de Samuel Huntington, os conflitos presenciados no pós Guerra-Fria são fundamentalmente de origem cultural que originam clivagens civilizacionais. Dentre as principais razões para o acirramento dos conflitos estaria a globalização, a qual intensificou as interações entre povos de civilizações diferentes, reforçando as diferenças e animosidades. Concomitantemente a isso, os processos de modernização econômica e de mudança social estariam separando as pessoas das identidades locais formadas há muito tempo, enfraquecendo o Estado-nação como fonte de identidade. No caso do grande Oriente Médio, a religião tomou para si a tarefa de preencher essa lacuna, com frequência na forma de movimentos denominados fundamentalistas, como aquelas presentes em certas vertentes do salafismo.

políticas afegãs ou as impostas por potências estrangeiras. Concomitantemente, a parca estrutura do Estado não foi capaz de resistir a essas mudanças.

Simultaneamente, esta dissertação buscará também compreender os motivos dos americanos intervirem no país, tal como o papel da democracia na política externa dos Estados Unidos do Pós Guerra Fria. Portanto, no quarto tópico serão analisadas as origens e as motivações da adoção dos FIRC's na política externa americana para o Oriente Médio, onde permeiam a chamada "Tradição liberal americana", a teoria da paz democrática e a crítica ao que Mearsheimer (2018) se refere à hegemonia liberal. Nesse ponto, argumenta-se que o Afeganistão fazia parte de um projeto maior de democratizar o globo e que se insere numa agenda de política externa ideologicamente liberal a qual levou os *policy-makers* do alto escalão da política externa norte-americana a fazer interpretações rasas em relação às consequências da Guerra ao Terror quanto aos desafios do processo de democratização nesta região.

Em seguida, discute-se que a falta de compreensão por parte dos líderes americanos de culturas e sociedades alheias os impediram de promover adequadamente a democracia nos países do grande Oriente Médio¹⁸ e as motivações para intervir em um país tão distante e desconhecido como o Afeganistão diz mais a respeito sobre os próprios americanos e como eles mesmos se vêem inseridos no mundo do que propriamente sobre povo afegão e suas necessidades.

Já o quinto, e mais importante, atentar-se-á para os acontecimentos mais recentes do Afeganistão e a evolução da operação estadunidense e o que foi feito de fato para a democratização ao longo dos governos desde Bush até Biden. Serão analisados também alguns fragmentos dos discursos de Trump e Biden, com o propósito de identificar as motivações para o fim da intervenção. Finalmente, na conclusão, serão discutidas as dificuldades que o Emirado Islâmico do Afeganistão deverá enfrentar futuramente para permanecer no poder, além da conclusão.

¹⁸O Grande Oriente Médio não é um termo científico, mas foi plenamente utilizado pelo governo de George W. Bush e seus sucessores para designar países majoritariamente muçumanos em regiões fora do que geograficamente consiste o Oriente Médio. Os países que se inserem nesse termo podem pertencer ao Norte da África, ao Chifre da África, à Ásia Central e ao Cáucaso. Trata-se de um conceito politicamente enviesado, utilizado para categorizar negativamente países islâmicos com governos autoritários e que necessitam de ativa intervenção militar para se tornarem democráticos. Utiliza-se esse termo em razão de sua relevância neste estudo de caso.

1.2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O presente TCC se trata de um estudo de caso, onde buscou-se realizar uma investigação dos efeitos negativos de um FIRC sobre um país cujo Estado perdeu a capacidade de obter legitimidade e de assegurar o monopólio da violência- um processo complexo, cujas causas levaram à necessidade de uma análise abrangente que tratasse a questão de forma ampla.

De forma sucinta, Ragin, ao explorar metodologias como a Análise Qualitativa Comparativa, define o estudo de caso como:

[...]uma estratégia de pesquisa baseada na investigação empírica profunda de um, ou de um pequeno número de fenômenos com o objetivo de explorar a configuração de cada caso, e elucidar as feições de uma grande classe de fenômenos similares, ao desenvolver e avaliar explicações teóricas. (RAGIN, 2000)

Por conseguinte, diferente da pesquisa quantitativa e da Política Comparada, conhecidas por usarem grandes quantidades de dados numéricos, envolvendo muitas variáveis em que se analisa dados por meio do uso de métodos estatísticos, um estudo qualitativo está alicerçado em uma análise interpretativa (RAGIN, 2000) e quase sempre é necessária uma abordagem pluralística de diferentes estratégias de pesquisa, de modo a entender os propósitos exploratórios, descritivos ou explicativos, de forma sobreposta, complementar e não hierárquica. (YIN, 2015). Cabe salientar também que, assim como Andrew Bennett e Colin Elman (2007) indicam, o campo das RI vem se beneficiando da aplicação de métodos de estudo de caso para testar a teoria e aprimorá-la, ainda que existam desafios metodológicos para tais abordagens.

Um estudo de caso é também de grande utilidade para compreender fenômenos sociais multifacetados que necessitam de uma investigação que mantenha suas características holísticas e exponha os processos e mecanismos mais significativos, separando-os de um grande conjunto de fatores e processos secundários ao processo central da análise. (Sátyro, N. G. D.; D'Albuquerque, R. W. 2020).

Em específico, Andrew Bennett (2004), ao analisar as possibilidades de uma pesquisa qualitativa, compara as vantagens do estudo de caso para criar e refinar teorias de médio-alcance (*middle-range theories*), cujos procedimentos podem contribuir para a geração de novas hipóteses como também testar as teorias preexistentes. Para fazer isso, o autor dá especial atenção ao método do *process tracing* (rastreamento ou mapeamento de processos).

Nesse tipo de estratégia de investigação, o pesquisador examina histórias, documentos de arquivo, transcrições de entrevistas, entre outras fontes, para ver se procedem as conexões causais das hipóteses teóricas ou se implicam em um caso onde é evidente a sequência de valores das variáveis intervenientes no caso. Decerto, o *process tracing* pode envolver tanto um estudo indutivo como dedutivo de eventos e sequências dentro de um caso (BENNETT, A.; COLLIN, E. 2007). No processo indutivo, examina-se processos causais não previstos em uma teoria prévia, já o dedutivo testa uma teoria prévia com base empírica, podendo sugerir que existem eventos intervenientes, os quais em conjunto com a teoria, melhoram a compreensão do caso.

Já de acordo com Collier (2011), o *process-tracing* é uma ferramenta analítica para se desenhar inferências descritivas e causais provenientes do diagnóstico de fragmentos de evidência, muitas vezes associada com parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos.

Segundo o autor, dado o grande envolvimento com estudos de caso, onde se centra pelo conhecimento refinado, o método do *process-tracing* é interessante para alcançar vários objetivos como: identificar novos fenômenos políticos e sociais, ao descrevê-los de forma sistemática; avaliar hipóteses anteriores e permitir a criação de novas hipóteses a partir da identificação de novas relações causais; fornecer insights para os mecanismos causais; e prover meios alternativos aos modelos estatísticos e da análise de regressão convencional.

Portanto, é uma ferramenta qualitativa, onde uma descrição minuciosa é fundamental para uma inferência causal, seja ela associada a métodos qualitativos ou quantitativos. Além disso, por envolver os desdobramentos dos eventos e situações ao longo do tempo, faz-se necessário descrevê-los de forma estática e pontualmente. Dessa forma, o componente descritivo do rastreamento de processos começa não apenas com a observação da mudança ou da sequência, mas com a captura bem feita de instantes em uma série de momentos específicos, isto é, o mapeamento dos processos. Nesse sentido, a abordagem deste TCC busca mapear processos como a legitimidade, a democratização e o regime change ao longo da história do Afeganistão.

Sob outra perspectiva, em relação às motivações dos americanos em intervir no Afeganistão, outra abordagem é necessária, pois não se trata apenas de fatos, mas também de valores e intenções que refletem não só a materialidade, mas também a percepção dos próprios agentes diante do mundo. É por esse motivo que, para o quarto e quinto tópicos, busca-se analisar alguns fragmentos dos discursos dos presidentes americanos. Portanto, baseia-se na análise de conteúdo, que consiste no emprego de técnicas de análise das

comunicações, as quais se valem de procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição do conteúdo com o intuito de realizar inferências quanto às estratégias discursivas e às condições de produção e recepção das mensagens veiculadas.

Na conhecida definição de Laurence Bardin (1977), que aplicou as técnicas da análise de conteúdo na investigação psicossociológica e no estudo das comunicações de massa, a metodologia pode ser entendida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”(Bardin, 1977, p. 42).

Inspirado na análise de discurso, mostra-se ao longo desse tópico algumas falas representativas dos presidentes americanos e de outras figuras importantes. O uso dessas fontes se dá em razão de elas revelarem como os próprios líderes americanos interpretam a situação, expõem seus valores e suas intenções e como escolhem as palavras para se comunicar com o público; uma atitude de pesquisa mais interessante do que se limitar acerca da veracidade daquilo que é comunicado.

Também serão utilizadas outras fontes como os *policies briefs* e outros escritos do *Congressional Research Services*¹⁹, onde extraíram-se dados, eventos factuais mais recentes e situações pontuais de forma mais detalhada. Para complementar, na contextualização histórica, foram utilizadas notícias, livros sobre a historiografia do Afeganistão e os *National Defense Strategies* fornecidos publicamente pelo Departamento de Defesa americano (DoD).

Sumarizando o que foi exposto, este trabalho não almeja realizá-los por completo, mas apenas se inspira nessas considerações metodológicas, pois, pela falta de tempo e de recursos, não se pôde efetuar-las de modo satisfatório e sistematizado.

¹⁹ O Serviço de Pesquisa do Congresso (CRS) serve como equipe compartilhada para comitês do Congresso e membros do Congresso americano. Os especialistas do CRS auxiliam em todas as etapas do processo legislativo — desde as primeiras considerações que precedem a redação de projeto de lei, passando pelas audiências das comissões e debate em plenário, até a supervisão das leis promulgadas e várias atividades da agência. Os membros da equipe analisam as políticas atuais e apresentam o impacto das escolhas políticas propostas. Os serviços CRS vêm em muitas formas: relatórios sobre questões políticas importantes; memorandos confidenciais personalizados; briefings e consultas; seminários e workshops; testemunho de especialistas no Congresso e respostas a perguntas individuais. ver: ([https://crsreports.congress.gov/Home/About#:~:text=The%20Congressional%20Research%20Service%20\(CRS\)%20a%20federal%20legislative%20branch,committees%20and%20Members%20of%20Congress.](https://crsreports.congress.gov/Home/About#:~:text=The%20Congressional%20Research%20Service%20(CRS)%20a%20federal%20legislative%20branch,committees%20and%20Members%20of%20Congress.))

1. LEGITIMIDADE, DEMOCRACIA E OS FIRCS

Nessa seção, busca-se compreender o que é democracia e os *Foreign Imposed Regime Change*. Além disso, um dos pontos que se salienta aqui é a importância da legitimidade, que sob uma ótica weberiana, está ligada pela lógica dos tipos ideais de dominação. O intuito é criar uma chave interpretativa para compreender a história afegã e justamente mapear os processos (*process-tracing*) que permeiam a falência do Estado, as mudanças de regime e o fracasso da transição democrática no país.

1.1 LEGITIMIDADE SEGUNDO WEBER

Em suma, todos os regimes dependem da aquiescência ou da cooperação de parte dos governados, pois o poder alicerçado no simples despotismo, no terror e na violência enfraquecem o exercício do poder, e, por consequência, fazem do colapso um destino inevitável para os dirigentes. Diante disso, uma das formas mais célebres de conceitualizar a legitimidade provém dos escritos de Max Weber. (CROMARTIE, A. 2018).

O sociólogo alemão abordou a legitimidade como uma subcategoria da "dominação", muito ligada à noção de poder, isto é, a probabilidade de que certos comandos específicos, ou todos os comandos, sejam obedecidos por um determinado grupo de pessoas. Ele observou também que toda forma genuína de dominação implica um mínimo de conformidade voluntária, ou seja, um interesse, com base em motivos ocultos ou na aceitação genuína para a obediência. (WEBER, 2004).

A probabilidade de obediência repousa assim na presença de motivos para obedecer, incluindo os puramente altruístas ou os egoístas. Nenhuma relação de dominação entretanto pode depender indefinidamente de uma coincidência de interesse. Por esse motivo que a dominação não só deve se valer ao apelo a motivos afetivos, materiais ou ideais, mas também manter todo um sistema que se esforça para estabelecer e cultivar a crença da legitimidade daqueles que mandam. (WEBER, 2004).

Weber também é famoso por classificar a dominação legítima em três categorias, dependendo de a obediência se basear em uma consideração pelas qualidades de um líder (carismático), pela santidade do costume (tradicional) ou pela legalidade de um sistema de regras (burocrático ou racional-legal). Segundo ele, a dominação carismática e tradicional não

são fundamentalmente racionais e se baseiam em contingências históricas e nas características peculiares dos líderes, mas com grande legitimidade. Por outro lado, a dominação burocrática não é em sentido estrito legítimo; pode persistir em virtude de sua pura eficácia ou por sua capacidade de satisfazer os desejos materiais e das necessidades do Estado, mas não pode induzir a crença de que as ordens da classe dirigente sejam vinculativas. Por fim, por serem tipos ideais, esses tipos de dominação se misturam na realidade e nunca são encontradas em sua forma pura. (CROMARTIE, A. 2018).

Mas afinal, qual seria a relação dos tipos de dominação legítimos com a transição democrática no Afeganistão? O ponto é que a imposição de democracia no país não possuiu líderes carismáticos que pudesse inspirar e convencer a população de sua políticas e esse processo muito menos se atentou adequadamente para as relações tradicionais de lealdade local, desde as clivagens da sociedade, os valores conservadores do islamismo, o incentivo externo a grupos fundamentalistas e as redes de solidariedade comumente denominadas de Qawms, que abrangem uma série de características, muitas vezes mutáveis e de difícil definição.

Logo, na ausência de um líder carismático capaz de inspirar e organizar a sociedade e com um aparato burocrático-legal, não vinculativo, desestruturado por conta da guerra-civil, corrupção, narcotráfico etc, as lideranças do regime democrático deveriam focar em elementos que tornassem viável a dominação baseada na tradição e evitar modernizações muito profundas que pudessem minar a legitimidade do governo, como também aquelas relacionadas ao aumento da centralização do poder em uma única figura.

1.2 O CONCEITO PRÁTICO DE DEMOCRACIA

A democracia idealizada por pensadores liberais clássicos é um arranjo institucional em que as decisões tomadas buscam realizar o bem comum, onde é a população quem decide as questões da sociedade, por meio da eleição de indivíduos determinados a realizar a vontade geral do povo. Contrário a essa visão “idealista”, Schumpeter desenvolveu uma concepção mais “realista” de democracia. Segundo a visão do economista austríaco, a democracia seria um método para se tomar decisões e ela se define mais acertadamente pela concorrência estruturada pelo voto do que pela soberania popular, ou o sufrágio universal, como é na teoria clássica. (AMANTINO, 1998).

A democracia é, de fato, para ele um arranjo institucional desenhado de certa maneira para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas, mas não é um fim em si mesma, já que as decisões são produzidas não com base numa abstração de bem comum, mas sob condições históricas e sob um acordo institucional, em que os indivíduos adquirem o poder de voto para formar o governo e cujos políticos se inserem em uma competição pelos votos da população - um método pelo qual uma nação se vale para deliberar os rumos de sua sociedade. (AMANTINO, 1998).

Não obstante, são vitais para a sobrevivência do regime democrático o respeito e a aceitação das regras ou, na linguagem weberiana- a dominação racional-legal- a qual como já foi dito não é capaz sozinha de induzir a crença de que as ordens da classe dirigente devam ser obedecidas. É importante observar que esse é um dos aspectos fundamentais do sistema democrático de governo, pois o respeito às regras, vistas como as normas fundamentais que regem o funcionamento do sistema, permitem o pluralismo, ou seja, a existência de interesses e fins divergentes com a possibilidade de serem representadas e disputarem o governo sem haver a ruptura de todo sistema.

Em outras palavras, um regime democrático exige consenso em relação aos meios (as regras do jogo) para que possa existir dissenso a respeito dos fins. Dessa forma, ao invés de a mudança de poder ocorrer por meio da sublevação e do golpe, a troca de lideranças ocorre de modo menos disruptivo. Essa é a razão que uma das mais sábias definições de política é aquela que afirma ser ela uma guerra civil continuada por outros meios (no caso, meios pacíficos).(AMANTINO, 1998).

Já para Robert Dahl (2008), a característica principal da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências às particularidades de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Essa capacidade de se manter responsivo à tais preferências deve-se em razão de os indivíduos terem oportunidades plenas para formulá-las, expressá-las e que o governo as considere em sua conduta, sem haver discriminação de seu conteúdo ou origem do grupo de tal preferência.

De acordo com o cientista político, para que essas três oportunidades existam é necessário que as instituições da sociedade forneçam ao menos estas oito garantias: a) liberdade de formar e aderir a organizações; b) liberdade de expressão; c) direito de voto; d) elegibilidade para cargos públicos; e) direito de líderes políticos disputarem apoio e disputarem votos; f) fontes alternativas de informação; g) Eleições livres e idôneas; e h) instituições que façam com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

Assim, segundo Dahl, seria possível comparar os regimes por meio de uma escala que de certo modo reflete essas oito condições, considerando a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis. Conseqüentemente, o processo de democratização poderia ser mensurado por meio de duas dimensões: contestação pública e direito de participação. Com base nessas dimensões, os regimes se classificariam em hegemonia fechada, hegemonia inclusiva, oligarquia competitiva e em poliarquia, e as mudanças no regime e o processo de democratização moveriam o governo de um tipo para o outro.

1.3 REGIME CHANGE E FIRG

Antes do fim do bloco soviético, havia o consenso entre os estudiosos acerca dos processos de democratização, em que para eles o determinante para a abertura política de um país dependia essencialmente de fatores internos: pouco se havia discutido acerca de fatores intervenientes externos como a ajuda humanitária e a imposição de regime. (Levitsky, S., & Way, L. A. 2006). Inclusive, nessa época, sabia-se que, em razão da lógica de contenção e de disputa por zonas de influência da guerra fria, a imposição de regime foi utilizada não para abrir o regime político dos países-alvo, mas para derrubar governos e colocar lideranças amigáveis para o Estado interventor, como o que ocorreu durante a operação militar soviética no Afeganistão nos anos 80.

Em relação à variável externa de imposição, de acordo com Borneman (2003), existem três meios para uma potência efetuar um *regime change* em outro país. O primeiro tipo mais geral, efetuado frequentemente pelos Estados Unidos, é a derrubada de um governo com o intuito de substituí-lo, normalmente por meio de um golpe militar, com pessoas mais amigáveis aos interesses da potência interventora.

A segunda acepção é *regime change* como ocupação e colonização. Pode envolver a derrubada de um governo, mas também exige mudanças no comportamento formal do país e de seu povo em relação aos outros, principalmente em relação ao Estado e ao povo estrangeiro ocupante. Isso geralmente começa com a intervenção militar ou sua ameaça, mas também envolve formas de cooptação e colaboração, o uso de “*carrots and sticks*” em uma ocupação de longo prazo. Borneman usa como exemplo desse tipo a ocupação israelense do sul do Líbano de 1985 a 2000. Nesta segunda compreensão de mudança de regime, alguma

responsabilidade é de fato assumida após a intervenção militar, mas limita-se a uma colonização auto-interessada durante o período de ocupação.

A terceira conceituação de mudança de regime envolve a transformação da organização social e da cultura, a qual o autor chama de "*caring for the enemy*". Segundo ele, esse tipo começa frequentemente com a intervenção militar e uma mudança no topo do poder, mas implica uma mudança mais profunda das formas de autoridade e legitimidade que geram e sustentam o governo. A intenção é mudar o tecido interno, a cultura e os padrões de uma sociedade - os valores, normas e regras de governança- fatores estes que permeiam notadamente a transição democrática.

Com efeito, foi apenas após o sucesso do leste europeu em adotar o regime democrático, que vários autores passaram a reconhecer a importância de se considerar como determinantes as variáveis externas no processo de abertura, como a supracitada FIRC. (SANTOS M.H.D.C, 2013). Entretanto, um dos maiores desafios para os teóricos é que as transições democráticas do pós-Guerra Fria ocorreram na maioria das vezes em países subdesenvolvidos. Especificamente em relação à FIRC, ela ocorreu em casos como o Afeganistão e o Iraque, que o processo de democratização aconteceu essencialmente por conta da variável externa imposição militar. (WHITEHEAD 2005 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013).

De um lado, alguns autores defendem que agentes externos poderiam contribuir decisivamente na defesa e no fortalecimento da democracia, (FARER 1996 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013). Outros já diziam que, mesmo quando fatores externos criem condições para a construção da democracia, isso só ocorreria se houvesse condições pré-existentes, como o nível adequado de desenvolvimento econômico e uma liderança política comprometida com valores democráticos (HUNTINGTON 1996 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013).

Downes e Monten (2013), ao perguntarem se a intervenção militar era um meio efetivo para exportar a democracia, mostraram que a literatura de até então também não possuía consenso. Segundo eles haveria três atitudes quanto a isso: os otimistas apontam que existiram casos exitosos como a transformação da Alemanha Ocidental e o Japão depois da Segunda Guerra; os pessimistas, por sua vez, vêem esses sucessos como pontos fora da curva de um padrão mais amplo de fracasso, demonstrado justamente pelos casos do Iraque, da Líbia e do Afeganistão e; por fim, há ainda aqueles que dizem que, no geral, a intervenção militar pela democracia tem pouco efeito na abertura política nos Estados alvos e que a democratização completa é possível apenas quando os interventores explicitamente buscam esse objetivo e investem um esforço e recursos substanciais. (Downes, A. B., & Monten, J. 2013). Tendo em vista os gastos militares e o esforço hercúleo dos americanos em relação ao

Afeganistão, observa-se que não basta haver esforço e recursos substanciais, mas é necessário em primeiro lugar compreender a sociedade que se está intervindo.

Por conta dessas diferentes opiniões, os dois autores realizaram uma análise estatística de 70 exemplos de imposição externa de mudança de regime (FIRC) durante o século XX e chegaram a conclusão de que implementar reformas institucionais pró-democrática, tal como patrocinar eleições livres, não era suficiente para levar à democratização e os interventores não obtiveram o resultado desejado. (Downes, A. B., & Monten, J. 2013).

Pesquisas anteriores sobre o efeito democratizante de uma Foreign-imposed regime change superestimaram as características do interventor e negligenciaram as condições existentes para a democracia no estado alvo da intervenção. São essas condições que explicariam se um dado Estado poderia se democratizar ou não. De forma menos categórica, Mesquita, B. e Downs G. (2006) sugerem que os interventores até obtêm algum sucesso em promover reformas democráticas no curto prazo, mas os Estados alvo acabam se deparando com sistemas políticos instáveis.

Além disso, o uso de FIRC implica em outro problema: os líderes colocados após a intervenção governam o Estado com interesses diferentes daqueles do interventor, pois eles normalmente estão mais preocupados com sua sobrevivência política do que implementar a agenda do interventor. Mesmo que esses líderes impostos por estrangeiros executassem as políticas desejadas pelo interventor, isso levaria à oposição de atores domésticos, os quais, poderiam pressionar de modo a reverter o regime em favor de líderes hostis ao interventor; em ambos os casos, o resultado é a renovação de conflito. (Downes, A. B., & O'Rourke, L. A. 2016).

Mesmo diante da controvérsia da FIRC como modelo de exportação de democracia, o alto escalão de decisores da política externa americana estava entre os otimistas, os quais acreditam ser a democracia transferível a qualquer sociedade ou cultura, ao mesmo tempo em que as variáveis externas possuem um efeito positivo na abertura política. Isso ocorreria mesmo no contexto de pobreza, profunda divisão étnica e na ausência de experiência democrática prévia nos países alvo, bastava apenas que houvesse tempo e recursos o suficiente para as operações de *nation building*. (DOWNES, 2010 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013).

Empiricamente, ao usar o *Polity Index* para testar os achados da literatura acerca do FIRC no sentido de ajustar os desenhos de pesquisa prévios com possíveis vieses, Downes e Monten chegaram à conclusão de que na média, os Estados que experienciam a democracia através de um FIRC permanecem com tendências autoritárias, pois Estados que têm seus

governos removidos não obtiveram ganho significativo no aperfeiçoamento da democracia comparado com países similares que não experienciaram tal intervenção. (DOWNES, 2010 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013).

Já em relação às precondições favoráveis para a democracia, os autores reafirmaram a importância do nível de desenvolvimento econômico e a heterogeneidade étnica dos países-alvo: comparado com países mais ricos, o resultado de um FIRC democrático é mais satisfatório que nos alvos mais pobres, da mesma forma teoricamente os países com grande homogeneidade étnica e religiosa. Portanto, nos casos onde os interventores puseram um enorme esforço para democratizar esses países, seus esforços obtiveram sucesso quando o alvo era relativamente rico e etnicamente homogêneo. Porém, considerando o caso recente da Líbia, talvez nem mesmo homogeneidade e riqueza sejam fatores suficientes.

Downes por sinal já dizia que a partir da evidência de experiências passadas, a mudança de regime feita externamente por Estados democráticos não é um meio efetivo para se disseminar a democracia. (DOWNES, 2010 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013). Conceitualmente, para ele, a mudança de regime imposta por forças externas (*foreign imposed regime change*):

(...) é a remoção de um líder político efetivo de um Estado no mando do governo de outro Estado. Interventores tipicamente também empoderam um novo líder e algumas vezes impõe um conjunto de novas instituições, mas tudo o que é necessário para um caso se qualificar como FIRC é se o ator externo remove o líder político do Estado alvo. (DOWNES, 2010 p.5 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013)

Já Peic e Reiter (2010) dão uma definição que inclui tanto a mudança de líderes como também de instituições políticas:

O termo “regime” tem sido usado por estudiosos para se referir a um líder e algumas vezes para se referir a instituições políticas. *Foreign imposed regime change*, portanto pode significar uma mudança imposta externamente sobre líderes ou instituições políticas, ainda que na prática isso ocorra normalmente em ambos. (PEIC; REITER 2010 apud SANTOS, M.H.D.C, 2013)

Com base em dados de guerra civil de 1920 a 2004, Peic, G. e Reiter, D. (2011) concluem que os efeitos colaterais de um FIRC é tornar a guerra civil mais propensa nos países alvos, dados seus impactos no poder infraestrutural do estado e nas suas instituições políticas. Como resultado, ao invés de criar um ambiente político saudável, cria-se um desastre humanitário com a morte de civis em massa, o colapso da ordem social e a criação de refugiados. Mesmo que o regime não democrático seja eliminado, o país pode se tornar um território para grupos terroristas. A existência de tal ameaça força o Estado interventor a manter tropas no Estado alvo por tempo indeterminado, na esperança de criar estabilidade e restabelecer a ordem, e no momento de sua ausência, perde-se tudo o que foi conquistado.

Ainda assim, o uso de *regime change* como panaceia não é algo novo (HAASS 2005). A novidade era que os Estados Unidos haviam se tornado mais poderosos do que qualquer outro hegemom em toda história humana. Sendo assim, seus objetivos eram promover conceitos “abstratos” como a liberdade, a democracia e o livre-comércio, ao mesmo tempo que se buscava manter materialmente a superioridade militar sobre todos os outros países, tanto seus aliados, quanto seus inimigos, mesmo diante de um desperdício humano e monetário inimaginável.

Entretanto, a mudança de regime é em muitos países um processo traumático e disruptivo e poucos países pagaram um custo tão alto como o Afeganistão e essa receita de paz levaria os Estados Unidos a uma série de guerras intermináveis, tornando o mundo mais inseguro. Mas por que a exportação de democracia é tão difícil e seus efeitos tão imprevisíveis? Uma das respostas para isso é porque esse tipo de política não se trata apenas de um *peacebuilding*, mas efetivamente de um *statebuilding*. Em outras palavras, significa construir um Estado legítimo e efetivo, capaz de estabelecer a paz após operações de guerra em territórios que emergiram de guerras civis. (Barnett 2006 p.97). Nesse ponto, o autor também salienta que o *peacebuilding* é de fato um *state building*²⁰

Como já foi mostrado acima, o tipo de *peacebuilding* proposto pelos americanos é guiado a partir dos valores liberais, cujo objetivo é criar um Estado que opere a partir do império da lei (*rule of law*), livre mercado e democracia: o chamado *liberal peacebuilding*. Tal objetivo é definido em razão da crença liberal de que, para haver legitimidade, o Estado deve ser organizado em torno dos princípios liberais-democráticos: uma vez que democracias respeitam suas populações e agem de forma pacífica com seus vizinhos e garantem estabilidade interna, portanto, seus princípios devem também ser a fundação de uma ordem internacional estável. (Barnett, 2006 p.88).

Por outro lado, todos os aspectos da edificação do novo Estado, sua sociedade e sua economia estariam ligados aos princípios liberais, imbuídos na cultura ocidental. Barnett

²⁰Segundo Benett : “O estado moderno existe quando há um aparato político (instituições governamentais, como um tribunal, parlamento ou congresso, além de funcionários da função pública), governando um determinado território, cuja autoridade é apoiada por um sistema legal e a capacidade de usar força para implementar suas políticas ". A construção do estado diz respeito a esse processo e tem dois elementos. Um envolve o desenvolvimento de instrumentos específicos que os estados usam para controlar a sociedade, ou seja, a capacidade do Estado. A atenção é direcionada à monopolização dos meios de coerção e ao desenvolvimento de um aparato burocrático organizado em torno de princípios legais racionais que têm a capacidade de regular, controlar e extrair recursos da sociedade. A preocupação, então, é com o grau do estado. O outro elemento envolve como os estados e as sociedades negociam seu relacionamento, ou seja, o tipo de estado. A atenção é direcionada aos princípios organizadores que estruturam o governo do estado sobre a sociedade.”(Benett 2006 p.91)

(2006) também aponta um dado importante: o *peacebuilding* e o consequente *statebuilding* não possui um histórico muito favorável, pois não se é possível criar esse tipo de sociedade ideal em tão pouco tempo e em condições tão desfavoráveis, com o risco de causar mais dano do que benefícios.

No afã de transformar radicalmente todos os aspectos daquela sociedade em questão de poucos anos (coisas que à propósito levaram séculos nas sociedades ocidentais), os interventores, no caso os Estados Unidos, estão basicamente oprimindo o modo de vida e a tradição dessas sociedades já fragilizadas. Mesmo desconsiderando esses aspectos, ainda existe o fato de que são países recém saídos de uma guerra civil, os quais raramente possuem alguma estrutura institucional ou vontade política para absorver os efeitos do conflito, muito menos os efeitos da natureza competitiva dos mercados e das eleições. Por consequência, ao invés de se reconstruir a paz, o interventor está na verdade estimulando o conflito. E é até possível que o governo Bush estivesse mais preocupado em parecer construir uma sociedade igual a sua para dar sequência a sua política extremista da Guerra ao Terror do que desenvolver concretamente as instituições estatais apropriadas para a população local.

De modo parecido, Paris (2006), ao analisar a literatura acerca da paz democrática, revela não estar bem estabelecida a correlação entre democratização e a paz, pois, como ele salienta, as análises de até então não levaram em conta a inclinação à guerra de níveis intermediários de democracia. Não só isso, também não está certo se a democratização de um dado Estado seria capaz de fomentar a paz doméstica ou internacional se este processo vier a resultar em um regime híbrido de uma democracia com traços autoritários. O autor também diz que se sabe ainda menos sobre os efeitos da democratização em países que acabaram de sair de uma guerra-civil, uma vez que instituições políticas antes do conflito raramente sobrevivem a guerra civil intacta. De fato, muitos desses Estados carecem não só de uma administração funcional, como também não possuem a capacidade mínima para manter o império da lei.

2. A HISTÓRIA DO AFGANISTÃO

Nesta seção, busca-se rastrear a evolução da legitimidade na história do Afeganistão, e o porquê de o regime democrático de governo não se traduzir automaticamente em estabilidade e em obediência por parte da população. Simultaneamente, tendo em vista as dificuldades trazidas pela literatura de regime change, é importante acompanhar os processos de mudança de governo que ocorreram no Afeganistão que afetaram sua sociedade, seu desenvolvimento histórico e político e os quais minaram em conjunto a legitimidade dos governos das últimas décadas e impediram de o país efetivar a transição democrática.

A história do Afeganistão é talvez uma das mais conturbadas de toda Ásia, não só pelas sucessivas invasões, mas também pela conjugação de fatores internos e externos, os quais nas últimas décadas o transformaram em um Estado fraco e um dos centros do movimento jihadista internacional. O país é com efeito um mosaico formado por ocupações militares e guerras civis à mercê das grandes potências. Além disso, o Afeganistão como entidade reconhecida no Sistema Internacional ocorreu apenas em 1919- resultado artificial de uma série de coincidências fortuitas precipitadas inicialmente pela dissolução dos impérios Safávida, Mogol e Uzbeque, seguido das conquistas de Nadir Quli Khan Afshar²¹ e de Ahmad Shah Abdali, e posteriormente sustentadas pela disputa geopolítica do poder britânico na Índia e russo na Ásia Central. (LEE, 2019, p.684).

Ainda assim, o povo afegão não deve ser subestimado, muito menos ser visto como digno de pena, fraco e necessitado de tutela ocidental, cuja cultura é “superior” e sabe o que é universalmente “melhor” para toda a humanidade, como a doutrina Bush implica. Por mais “atrasados” que fossem, os afegãos foram capazes de resistir e repelir as forças das três maiores potências que existiram na história: o Império Britânico, a União Soviética e os Estados Unidos da América, feitos tais que de certa forma fazem jus ao mito de “cemitério dos impérios”, ainda que ao longo da sua história a região tivesse sido facilmente conquistada. Na verdade, essa capacidade de resistência foi algo mais recente, provocada por circunstâncias que transformaram profundamente a política. Se de um lado essa capacidade de resistir à forças externas lhe permitiu vencer essas potências, essa mesma capacidade de resistência também é válida em relação ao governo central.

Por se encontrar na condição de uma região fronteira de contestação de impérios, havia muitos entraves para a formação de um governo central autóctone. Na verdade, na

²¹O poder persa, apesar do término da dinastia safávida, começou a se reafirmar sob Nadir Quli, um general turcomano da tribo Afshar e um dos maiores estrategistas da história do Irã.

maior parte de sua história, o território que compõe o Afeganistão esteve sob o comando de estrangeiros, os quais ainda que fossem odiados, foram capazes de dominar através do aparato cultural já existente, isto é por meio de pessoas e instituições que garantiam a obediência sem o uso constante de punições e subornos, sempre encontrando meios para tornar suas ações legítimas.

O ensaio da tomada de poder por parte da população afegã contra o jugo dos sucessivos impérios, por sua vez, só veio a ocorrer em 1747 quando Ahmad Shah, um pashtun do clã Abdali, estabeleceu um reino independente em Kandahar ao se aliar com vários clãs e fundar uma monarquia que se manteve de certa maneira até 1978. (LEE, 2019, p.51). Já a origem da estrutura estatal moderna se iniciou apenas no século XIX durante as guerras anglo-afegãs, quando seu território era um tampão para a rivalidade entre o Raj britânico e a Rússia czarista. (BARFIELD, 2010, p.1).

Muito antes das grandes cidades que marcam a “superioridade” civilizacional do ocidente como Roma e Atenas, os primeiros assentamentos urbanos da região surgiram ainda no Neolítico- há cinco mil anos atrás (RUNION, 2007 p.19)- inclusive estima-se ter sido a atual capital do Afeganistão, Cabul, fundada por volta de 2000- 1500 AEC. (RUNION, 2007).

Conquistado na antiguidade pela dinastia Aquemênida (555– 330 AEC) sob o reino de Dario I e convertido ao Zoroastrismo, foi invadido por Alexandre o Grande (330– 323 AEC), a primeira influência “ocidental” na região, que inclusive fundou cidades importantes como Kandahar, cujo nome é uma corruptela do nome do conquistador macedônio. Pouco tempo depois, o comando da região foi sucedido pelo Diádoco Selêuco e seu filho Antíoco (313– 250 AEC) e, após uma rebelião bem sucedida do sátrapa Diodoto, formou-se o reino helenístico da Bactria (250– 125).²² (RUNION, 2007).

Até o nascimento do profeta Mohammad, a região tornou-se um grande polo de dispersão do Budismo por conta da dominação Máuria (321–185 AEC) e da influência do imperador Asoka. Eventualmente, um reino foi fundado nas terras afegãs após a invasão dos Cuchãs (30– 240 EC), nômades que habitavam próximo da província de Xinjiang e de Gansu e que também falavam uma língua do ramo do proto-indo-europeu, que por estarem ameaçados pela dinastia han, instalaram-se no Afeganistão e desintegraram o reino criado pelos gregos. Em seguida, os persas fundaram a dinastia sassânida, substituindo a dinastia helênica dos selêucidas no Irã, e retornaram uma política expansionista agressiva, retomando

²² ver:

áreas do Afeganistão (230– 650) antes ocupadas pelos persas na antiguidade. (RUNION, 2007).

Analogamente à queda do Império Romano do Ocidente, a parte afegã do império Sassânida foi invadida pelos Hephthalitas (459–670), os “Hunos Brancos”, que enfraqueceram e arrasaram as cidades afegãs. Ao longo do século VII, o Califado Umíada derrotou os persas e introduziu o Islã na região renomeada então de Khurasan. Durante o século X e XI, o Afeganistão veio a se tornar um centro de poder islâmico e de prosperidade sob o poderoso Império Gasnévida, que dominara boa parte da Ásia central. (RUNION, 2007).

Durante todas essas transições imperiais, internamente a zona rural sobrevivia da agricultura de subsistência, enquanto que as cidades prosperaram devido à sua participação de longa data na Rota da Seda²³, sendo o Afeganistão um dos maiores fornecedores de estanho e lápis-lazuli da antiguidade. Tal prosperidade foi interrompida algumas vezes ao longo da história como quando Genghis Khan invadiu o Afeganistão no século XIII, matando milhares e deixando as cidades afegãs em ruínas. Da mesma forma, o conquistador de origem turco-mongol Tamerlão, inspirado nos feitos dos antigos líderes, conquistou e deixou a região em carnificina e destruição, iniciando a dinastia Timúrida (1370–1507), que levou a acontecimentos que influenciaram o surgimento do Império Safávida no Irã e o Mogol na Índia. (RUNION, 2007).

Como já foi dito anteriormente, por grande parte da história afegã, os grandes impérios não tiveram dificuldade em governá-lo, uma vez que, por controlarem extensos impérios, persas, macedônios, árabes e mongóis governaram sem muita oposição ao se associarem aos líderes locais para administrar apenas as regiões vistas como essenciais, tais quais os centros urbanos e locais agrícolas mais produtivos, deixando de lado os desertos, estepes e zonas montanhosas- o chamado por Barfield de modelo de queijo suíço de administração- (BARFIELD 2010). Além disso, seus impérios não objetivavam transformar profundamente a sociedade de seus domínios e respeitavam suas tradições.

Na verdade, o território afegão não era a principal atração dos projetos de expansão desses conquistadores: o país foi motivo de disputa primordialmente não por conta de alguma riqueza inexplorada ou pela “fertilidade” do solo, ou apenas por estar numa região importante para as rotas comerciais da Ásia central, mas principalmente em razão de a posição geográfica

²³ A maioria das principais cidades e vilas do Afeganistão deve sua importância à sua posição no que é erroneamente chamado de Rota da Seda. Este termo é enganoso porque nunca houve uma única rodovia ligando leste e oeste, ou norte com sul, na verdade a transferência de mercadorias em meio a esses milhares de quilômetros foi o resultado de dezenas de transações locais.

do Afeganistão ser estratégica em uma eventual invasão ao Irã e ao subcontinente indiano. Tanto que, não é em vão o país ter sido chamado de “Rodovia da Conquista” (BARFIELD, 2010 p.1), tendo em vista que muitos invasores da Índia, Pérsia, Arábia, estepes asiáticas, e da Mongólia, os quais buscaram conquistá-lo para expandir seus respectivos impérios para outras áreas.

Essa forma de governar garantiu autonomia e descentralização e isolamento para tais regiões periféricas, evitando reações dos grupos locais, tanto que, um dos motivos para o fracasso dos regimes impostos pela URSS e pelos EUA é que estes se concentraram nas zonas urbanas e foram incapazes de uniformizar o país e controlar todo o território, devido à porosidade das fronteiras e à falta de integração entre as regiões montanhosas, áridas e Cabul. (BARFIELD, 2010). Por isso, diferentemente do que ocorre na formação dos Estados ocidentais, não é coincidência ser o Afeganistão considerado um Estado incompleto, uma vez que não se assegurou o controle uniforme sobre o país e nem sequer se garantiu o monopólio do uso da violência como é na definição weberiana do Estado Moderno:

[...] devemos dizer que um Estado é uma comunidade humana que se atribui (com êxito) o monopólio legítimo da violência física, nos limites de um território definido. Observem que o território constitui uma das características do Estado. No período contemporâneo, o direito ao emprego da coação física é assumido por outras instituições à medida que o Estado o permita. Considera-se o Estado como fonte única do direito de recorrer à força. (WEBER, 2003, Pág.10).

Foi somente no início do século XVIII, quando tanto os safávidas quanto os Mogols entraram em períodos de rápido declínio militar, que os pashtuns começaram a desempenhar um papel político independente. Esse papel levou diretamente à destruição da própria dinastia safávida e iniciou um período de desordem regional que enfraqueceu a Índia mogol e abriu caminho para o completo domínio britânico no subcontinente indiano. Desde então, o comando do país esteve sob as mãos dos Pashtuns, a maior etnia do país.

2.1 AS CLIVAGENS, OS PASHTUNS E SUA ASCENSÃO POLÍTICA

Em certo sentido, não é de todo errado dizer que não exista a nação afegã, pois etnicamente, o Afeganistão nunca foi coeso e o tamanho e a porcentagem dos grupos etnolinguísticos do país têm sido alvo de manipulação política, além da falta de pesquisas demográficas. (LEE 2018 p.13). Além disso, é curioso que algumas das etnias afegãs já

possuem Estados nações. Por exemplo, os tadjiques têm o Tadjiquistão, os uzbeques, o Usbequistão, até mesmo pashtuns têm o Paquistão. Entretanto, nenhum desses países clamou territórios afegãos para unificar as populações de suas respectivas nações, o que pode indicar hipoteticamente que as etnias estejam mais espalhadas do que normalmente os etnógrafos imaginam, mas por falta de pesquisas de campo é impossível ter certeza disso.

Comumentemente, considera-se que os pashtuns formam o maior grupo no país, mas não a maioria e sequer a metade da população total. Se isso não bastasse, dentro dessa etnia existem clivagens próprias. Por exemplo, têm-se as tribos Ghilzai e Durrani que compõem a maior comunidade nômade pashtun, conhecidos como *maldar* ou *kuchis*. Entretanto, após as políticas dos líderes, das guerras civis e a por conta da hostilidade perante as comunidades não pashtun, eles se tornaram em sua maioria sedentários. (LEE 2018 p.13). É entre essas duas grandes tribos²⁴ que o poder no Afeganistão foi disputado violentamente nos últimos séculos. (BARFIELD, 2010 pp.95-97)

Mesmo antes de existir o Estado do Afeganistão essa rivalidade era patente: os Ghilzai realizaram algumas tentativas de independência anteriores ao feito de Ahmad Shah. Por exemplo, em 1707, Mir Wa'is e seus descendentes, membros da tribo Ghilzai, rebelaram-se contra a Pérsia Safávida e fundaram um reino que teria durado por volta de trinta anos, tomando posições antes ocupadas pelos Abdali, que em resposta se alinharam à Nadir Quli. (LEE, 2018).

Em 1736 Nadir assume o poder como Shah no Irã ao expulsar os Ghilzai da Pérsia. Onze anos depois, Nadir é assassinado, e Ahmad Shah Abdali, um dos comandantes mais importantes e carismáticos de Nadir, (assumindo o nome de Ahmad Shah Durrani) realiza várias campanhas militares bem-sucedidas estabelecendo finalmente o Afeganistão. Sob seu governo, os afegãos conquistam Delhi, o Paquistão e parte do Irã. (LEE, 2018 pp.88-91). No início do império Durrani, Ahmad Shah havia sido legitimado pela anuência das tribos, tanto que no caso reuniu-se uma assembleia nacional intertribal constituída por pessoas notáveis dos variados clãs, conhecida também como "*loya jirga*", assembleia nacional, para legitimar o novo monarca, ainda que tal prática não tenha deixado raízes profundas. (LEE, 2018).

A origem dessa etnia é muito interessante; os pashtuns descendem de uma linhagem comum aos europeus. Inicialmente, povos proto-indo-europeus, expandiram-se desde a região do Cáucaso ao resto da Europa e ao norte da Índia. Aqueles que migraram para o oriente

²⁴ O uso de tribo aqui não é no sentido depreciativo como ocorre com as populações indígenas, mas indicar a importância de laços sanguíneos nas relações sociais para o caso do Afeganistão. Usa-se esse termo por conta dos livros que tratam da história do Afeganistão.

foram chamados de Indo-Arianos e a língua deles deu origem por exemplo ao Farsi, o Dari, o Pashto e o Hindi. Além disso, existem mais pashtuns nas regiões do Baluchistão e no *Khyber Pakhtunkhwa*²⁵ no vizinho Paquistão do que propriamente dentro do Afeganistão, motivo esse que tornam suas fronteiras porosas e de difícil rastreamento de grupos terroristas associados à etnia pashtun: uma prova da artificialidade das fronteiras do Afeganistão. Além de compartilharem um "ancestral em comum", os pashtuns se definem com base na adesão ao código de conduta moral, o "*pashtunwali*", e sua capacidade de falar pashto. (BARFIELD, 2010, p.25).

Por outro lado, existe provavelmente uma quantidade parecida de povos falantes do Dari. Normalmente, esses povos são chamados de Tadjiques, mas eles não são exatamente membros de uma única tribo ou grupo étnico, pois historicamente o termo tadjique foi usado para descrever os invasores e árabes mulçumanos e não a população persa do leste do Irã, do Afeganistão ou da Ásia central. Tanto que no país propriamente dito, os falantes nativos do Dari são usualmente conhecidos pelo termo genérico *farsiwans*, e especificamente tadjiques a população do norte, por influência da etnografia soviética. Por não se estruturarem em tribos, muitos farsiwans são conhecidos mais precisamente pelo seu lugar de origem. (LEE, 2018)

Nesse sentido, as bases para a fragmentação no Afeganistão são várias e seus efeitos criaram um arranjo complexo de grupos que se interagem entre si de modo não intuitivo. Se não fosse pelo Islã, possivelmente não haveria um senso de identidade em comum. Existe de fato divisões étnicas, cada uma com uma cultura distinta, uma descendência mítica específica, mas elas raramente geram uma coesão entre elas. Além dos Pashtuns- o grupo atualmente dominante no país- habitam no território do Afeganistão Tadjiques, Uzbeques, Hazaras, Aimaques, Nutistanes, Quirguizes e um número considerável de outros grupos menores. (Saikal, A.; & Maley, W. 2019 p.14).

Posto de outra forma, a etnicidade, com exceção dos Pashtuns e dos Hazaras, raramente levou à cooperação, mas ela fez de alguns indivíduos, alvos de discriminação social como é o caso dos Hazaras, que além de possuírem feições físicas diferentes (com traços turco-mongóis patentes), muitos deles são de ramos heterodoxos do shiismo. Além disso, um aspecto crucial de identidade tem sido frequentemente a língua usada pelo grupo do que propriamente sua etnia. Então uma das clivagens mais relevantes que a etnicidade tem sido aquela entre os falantes do Pashto e os falantes do Dari. (Saikal, A., & Maley, W. 2019 p.14).

²⁵ Antigamente denominado como Fronteira da Província Noroeste.

Além disso, têm-se as clivagens tribais, marcadas por normas de reciprocidade distintas daquelas que ocorrem dentro de um grupo étnico. No caso do Afeganistão, as tribos são coleções de linhagens em comum, principalmente de grupos nômades (*maldar*). A etnia mais importante que se estrutura de forma tribal são os Pashtuns, os quais se dividiram em dois principais grupos, historicamente hostis entre si: os Durrani e os Ghilzai. Ambos dividem-se em múltiplas tribos, clãs e famílias. Por outro lado, desde o surgimento do Estado territorial do Afeganistão, foram os pashtuns durrani que dominaram as estruturas formais do poder, enquanto que os Ghilzai foram deixados em segundo plano e os Tadjiques, que não se estruturam em tribos, compunham os quadros burocráticos. (Saikal, A., & Maley, W. 2019 p.15).

Existem ainda as clivagens entre a cidade e o campo, em que até mesmo dentro das zonas rurais existem suas próprias divisões. Boa parte da população afegã é sedentária e está engajada em atividades agrícolas de subsistência. Num primeiro momento, de modo anacrônico, a sociedade rural se assemelha à lógica feudal em que *Khans* (líderes de linhagem) e os *maleks* (líderes das vilas) exercem um poder absoluto, seja como uma aristocracia agrária dona das terras, seja como credores sobre os camponeses sem terra e endividados. Entretanto a autoridade dentro desses grupos tradicionalmente é exercida por meio de *jirgas* ou *shuras* (assembleias) com a influência do *khan* ou *malek* dentro da assembleia determinada com uma complexidade de fatores, como a posição social de um indivíduo, suas habilidades como mediador, e recursos institucionais à sua disposição. (Saikal, A., & Maley, W. 2019 p.15).

2.2 FATORES CULTURAIS TRADICIONAIS: OS QAWMS E O PASTHUNWALI

A incapacidade de o Estado afirmar seu controle sobre todo território também resultou em sua dificuldade de prover bens públicos às áreas montanhosas, às extensões de estepe e desérticas, e resultou na associação das pessoas por meio de grupos de solidariedade local e regional- os Qawm, que, por um lado, fornece aos seus membros importantes redes de apoio fora dos canais oficiais do governo, por outro gera divisões entre as populações.

Em uma sociedade politicamente volátil e violenta como o Afeganistão, o Qawm garante a segurança e a proteção de seus membros realizadas por meio de alianças

matrimoniais, nomeações dentro do governo, participações militares ou com aliança a forças estrangeiras. Por esses motivos, o Individualismo, característica fundamental para a cultura política ocidental, muito importante para a democracia representativa, não se desenvolveu plenamente: os Afegãos, principalmente os pashtuns se veem como parte de uma rede complexa de solidariedade e ligação sanguínea onde não é incomum os conflitos serem resolvidos por meio do código de conduta tradicional do *pashtunwali*.

Segundo Lee (2018), foram os Mogols que depreciativamente resumiram o *pashtunwali* como um código de conduta próprio para mercenários e guerreiros insaciáveis que buscavam "*zar, zan wa zamin*" - ouro, mulheres e terra: valores tais que não estavam ligados necessariamente aos preceitos do islã, mas possuíam um caráter idiossincrático daquela sociedade.

Não obstante, os próprios pashtuns definem *pashtunwali* em termos mais positivos, todos baseados no princípio de manter a honra pessoal e tribal. "*tura*" é coragem, especialmente em batalha; "*nang*" é a defesa da honra pessoal, mas também dos fracos e vulneráveis; enquanto "*izzat*" é honra pessoal e status. A hospitalidade, "*melmastia*", é outro valor fundamental na sociedade Pashtun, já que este é outro meio de ganhar honra. O costume de "*nanawatai*", santuário, obriga os indivíduos a abrigar e defender quem busca proteção e asilo, mesmo que sejam fugitivos políticos, criminosos ou inimigos pessoais. "*Ghairat*", outro termo-chave, é um conceito particularmente difícil de definir e até mesmo os Pashtuns têm dificuldade em explicá-lo. O termo envolve a proteção proativa e ciumenta da honra do Qawm, em particular, o papel do homem adulto como "porteiro" para as mulheres. "*Ghairat*" também está intimamente ligado ao conceito de "*namus*", a defesa da virtude, pureza e modéstia das mulheres. Um detalhe muito importante para se entender o porquê de o regime do talibã, composto principalmente de pashtuns ghilzai, criar políticas tão opressoras em relação às mulheres. Por fim, outros valores do *pashtunwali* incluem o "*badal*", a obrigação de reciprocidade, em particular relacionada à vingança. (LEE, 2018)

Certamente, para os pashtuns, a essência do *pashtunwali* não é uma lista de termos ou coisas que se faz ou não, mas um modo de vida, pois *pashtunwali* significa fazer ou ser pashtun. Quanto à cultura da vingança recíproca, isso é principalmente aplicado entre os Pashtuns nômades, rurais e montanhosos, e a ideia de reciprocidade por danos e o mundo da honra está enraizado na exaltação das virtudes viris e guerreiras e na busca da honra pública. A honra pode ser atribuída ou alcançada. A honra atribuída é derivada do nascimento, sangue e honras históricas concedidas ao Qawm pelo Estado ou instituições religiosas. A honra é também alcançada pelo valor na batalha, especialmente em uma jihad.

As culturas honra-vergonha são, por natureza, competitivas e combativas, uma vez que, na busca da honra, muitas vezes tenta-se envergonhar os rivais ou fazê-los inferiores. Inevitavelmente, em qualquer competição, seja no esporte, na guerra ou nas lutas pelo poder dinástico, sempre haverá vencedores e perdedores como em um jogo de soma-zero. Quem ganha honra pública, por exemplo, corre o risco de incitar a inveja dos outros, pois o ganho/honra de uma pessoa é sempre a perda/vergonha de outra. Como perder é vergonhoso, e a vergonha sempre deve ser eliminada, o perdedor fará tudo o que estiver ao seu alcance para redimir seu nome. Em alguns casos, como a morte de um membro da família, a vergonha é tão grande que a honra só pode ser redimida pelo derramamento de sangue, pois a morte implica que o clã é fraco e incapaz de proteger seus membros. (LEE, 2018).

O papel da religião no Afeganistão é curioso: até a intervenção soviética a identidade islâmica se fundia a uma forte identidade cultural tradicional, não como uma ideologia, pois o país não sofreu os processos como aconteceu em outros países islâmicos como Iraque ou Síria, que se originaram em suas experiências de um passado colonial, educação em massa, urbanização, mudanças econômicas rápidas e a mobilização em massa por meio de partidos explicitamente políticos. O Afeganistão nunca foi uma colônia em sentido estrito, tem baixos níveis de alfabetização e uma economia ainda predominantemente agrária em que o parentesco e os laços de solidariedade quase sempre superaram as relações políticas baseadas em ideologias.

Da mesma forma, até o surgimento do talibã e da Al-Qaeda, o Afeganistão era um lugar onde o conceito de política islâmica era pouco debatido, mas apenas porque seu povo assumia que não havia outro tipo: quase a totalidade da população é islâmica. Somado a isso, na ausência de um poder central, as tribos pashtuns se valiam de "*jirgas*", assembleias, para decidir conjuntamente sobre as questões do cotidiano, resolver problemas e aprovar ações coletivas. Em situações de invasão de estrangeiros, principalmente de "infiéis", a jihad funciona como um chamado para apoiar o Pashtunwali e realizar rebeliões contra tais estrangeiros (à exemplo do que ocorreu nas guerras anglo-afegãs, a operação soviética e a intervenção americana). Por outro lado, por muito tempo, a competição pelo poder estatal estava restrita a uma pequena elite das tribos Durrani, enquanto que a mudança de soberano significava pouco para as pessoas comuns. A participação popular contra os governantes, entretanto, muitas vezes era motivada por questões islâmicas propriamente ditas, como na derrubada do rei Amanullah no século XX.

2.3 AS DIFICULDADES NO *STATEBUILDING* E O IMPERIALISMO

A estrutura do governo era descentralizada, fragmentada e as forças militares eram dependentes em grande parte de tropas irregulares agrupadas por líderes locais, sem haver a devida remuneração. Entretanto, devido à necessidade de se adequar ao cenário internacional do imperialismo europeu, a elite Afegã, de modo dissociado do resto da população, aos poucos buscou substituir as tropas tribais e mercenárias, centralizar o governo com uma burocracia nacional e diminuir a influência de líderes regionais. Do mesmo modo, o povo também passou a participar da política, ao se envolver nas batalhas e lutas para defender a independência contra invasores estrangeiros e contra a opressão do próprio governo.

O reino fundado por Ahmad Shah Abdali entre 1747 e 1773 estava alicerçado em mercenários e tribos subjugadas, que só poderiam ser mobilizados militarmente a partir de seus líderes quando estes tivessem a expectativa de serem recompensados com espólios. (BARFIELD, T. 2004 p.270). Mesmo antes de sua morte, o império de Ahmad Shah estava à beira do colapso, principalmente porque suas campanhas militares eram na realidade expedições de saques inconsequentes, cujos espólios eram desperdiçados com seu exército e a unidade de seu império só se mantinha em razão do carisma do conquistador.

Além disso, no afã pela conquista Ahmad Shah não produziu um governo estável ao Afeganistão, como também não foi capaz de estabelecer instituições estatais funcionais e longevas (novamente a dominação racional-legal). O próprio império Durrani carecia de coerência política e foi minado por disputas internas e divergências culturais e religiosas entre os conquistadores e os conquistados. Isso de certa forma refletia a necessidade de Ahmad em recorrer a recursos existentes das redes de solidariedade, contribuindo para a falta de força institucional - típica de muitos impérios de conquista - que o deixou incapaz de conter as tensões subjacentes entre as redes de solidariedade, que a compunham. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.16).

Enquanto havia essa desintegração interna, externamente o Afeganistão estava exposto cada vez mais às pressões hegemônicas vindas do Império Russo ao norte e da expansão da colonização britânica no subcontinente indiano. Esses fatores aumentaram as dificuldades para os líderes afegãos enfrentavam. Conseqüentemente, já no século XVIII, o Afeganistão já se encontrava em um estado de desordem e de conflito interno violento, alimentado pelas intervenções estrangeiras, as quais duraram por quase todo século XIX. (Saikal, A.; Maley,

W. 2019 p.17). Durante todo esse período, não havia governo central com capacidade de manter um sistema de governança estável com legitimação o poder de coerção. Apenas em meio à intervenção direta estrangeira que as redes de solidariedade afegãs se uniam temporariamente em uma jihad para contrapô-los, o que não era suficiente para sustentar um *state-building*.

Posto de outra forma, por conta de sua posição geográfica, o país também atraiu a atenção por parte das potências europeias durante a era do imperialismo. Durante esse processo, os afegãos foram privados das áreas controladas anteriormente durante o império Duranni, foram invadidos três vezes pelos britânicos, que buscavam incluí-lo em sua zona de influência e vivenciaram períodos de turbulência e de tentativas de modernização violentas.

No início do século XIX, o rei Shuja Shah se aliou aos britânicos em meio à disputa interna contra Mahmud Shah e com o intuito de se manter no poder e de promover a segurança contra os sikhs e os persas. O rei concordou em não permitir que outra potência europeia entrasse em seu território e, em troca, os ingleses o ajudariam em uma eventual invasão. No entanto, quando o tratado foi ratificado ele já não valia mais nada, pois Shuja Shah havia sido derrotado por Mahmud. Para complicar, não se tratava de uma relação entre iguais: ao fazer isso, o país cedia na prática sua autonomia para o Reino Unido. Não era uma simples aliança, a Grã-Bretanha controlaria as relações internacionais do país asiático e o tornaria em um estado-tampão com a finalidade de proteger a Companhia das Índias Orientais contra a Rússia na Índia. (LEE 2018 p.170).

Essa submissão desagradou membros das tribos pashtun e levou Mahmud Shah a derrubar o Shuja Shah, que só retornaria ao poder por um breve momento como um monarca fantoche trinta anos depois da vitória inglesa, na primeira guerra Anglo-Afegã. Além disso, por buscarem sanar a corrupção da administração afegã e nas doações feitas aos templos islâmicos, os britânicos iniciaram uma série de reformas que buscavam tornar o exército da monarquia mais profissionalizado e que melhorassem a estrutura fiscal, mudanças essas que diminuiria a influência das tribos na corte. Por outro lado, por se tratar de um país edificado a partir de relações tradicionais que envolvem o nepotismo, o suborno e pouco afeitas ao princípio racional-legal da administração pública, toda administração do país só funcionava a partir da troca de favores e uma mudança abrupta geraria grande oposição, ainda mais nas questões religiosas. (LEE 2018).

Nesse período, o principal objetivo dos imperialistas britânicos era controlar o Afeganistão, mantê-lo fraco e dependente do governo britânico, o que se revelou posteriormente demasiado custoso e infrutífero. Finalmente, após a última guerra contra os

britânicos, o país readquiriu o controle sobre de suas relações exteriores e deu-se os primeiros passos para uma monarquia formalmente constitucional com certa influência ocidental.

A condição de subordinação perdurou até o reinado de Abdu al-Rahman Khan em 1880, logo depois da Segunda Guerra Anglo-Afegã. Em seu reinado como Amir (de 1880 a 1901), ele agiu decisivamente não só para consolidar um Estado central, como também isolar o país da rivalidade Anglo-russa. Um dos elementos-chave em seu sucesso foi a consolidação de um substancial exército permanente e disciplinado para efetivar sua força e coagir as estruturas autônomas a obedecê-lo, e quando isso não fosse possível, buscava-se aliar as tribos ou dividi-las. Ele também assegurou uma fonte permanente de receita ao extrair seus impostos em dinheiro, ao invés de bens físicos. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.17).

Durante seu reinado de vinte anos, houve cerca de doze revoltas tribais, e ele as reprimiu com grande violência, principalmente em relação aos Uzbeques e os Hazaras. Não obstante, ele era capaz de detê-los temporariamente apenas. (MCCAULEY, 2002). Cabe notar que governar se opondo dos líderes tribais e intervir no equilíbrio de poder de suas lideranças necessitava de grande coerção e uso da violência, a qual não é suficiente para manter a dominação legítima do governante e cuja constância do uso poderia gerar instabilidade de todo sistema político à longo prazo. (BARFIELD, 2010).

Por outro lado, Abdu al-Rahman, o emir de ferro, por meio de sua habilidade militar e política foi justamente o primeiro a centralizar o Estado Afegão no fim do século XIX, por ter desferido várias campanhas militares atroztes contra seus rivais internos. Tendo como seu objetivo preservar a supremacia real, manter a ordem e prevenir a reemergência de elites regionais demasiadamente fortes, momentaneamente abriu espaço para a construção do aparato Estatal. Entretanto, seu governo manteve o país isolado ao exterior e não fez questão de reestruturar a economia, inclusive proibindo a entrada de investimento estrangeiro e a construção de ferrovias, telégrafos e redes de energia elétrica. (BARFIELD, 2010).

Mesmo que ele tenha feito um progresso considerável no processo de *state-building*, ele falhou em se gerar um sistema político institucionalizado que pudesse garantir legitimidade em si mesmo, assim como seus antecessores. De modo similar, enquanto ele assegurou a aceitação dessas redes de solidariedade, esses últimos continuaram a manter um grau mínimo de independência e de capacidade de se auto-organizar.

Tal capacidade ainda permaneceu latente pelos próximos oito anos, durante o reinado de seu filho o Emir Habibullah Khan (1901- 1919), mostrando os impactos do “Amir de ferro”. Ainda que Habibullah estivesse preparado a continuar os projetos de seu pai de *state-building*, ele mostrou estar mais concentrado e receptivo para políticas modernizantes,

inspirado no Ocidente, tanto que ele possuía simpatias com o primeiro grande impulso intelectual do Afeganistão para a modernização social, defendido pelo jornalista Mahmoud Tarzi através das páginas de seu jornal Seraj al-Akhbar. Em particular, Habibullah adotou uma abordagem mais frouxa em relação ao controle político e social e buscava explorar os avanços tecnológicos do Ocidente.(Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.17).

De fato, no breve governo do rei Habibollah, intensificava-se um sentimento entre as elites de que o Afeganistão deveria se modernizar. Modernização nesse sentido implicava a diminuição da influência das tribos na política, desenvolvimento de uma burocracia, um sistema de taxaço mais efetivo, que gerava oposição local, e maior concentração de poder nas mãos do rei. No entanto, o governante falhou em conciliar sua visão com a dos líderes religiosos e tribais em torno desse projeto de mudança interna. (BARFIELD, 2010).

Enquanto isso, externamente ele atraía a animosidade dos ingleses por permanecer inexoravelmente neutro na Primeira Guerra Mundial e por flertar o alinhamento com a Alemanha. Por buscar uma agenda percebida como não condizente aos princípios culturais afegãos, o líder foi assassinado e, como resultado, duas facções disputaram a sucessão pelo trono, um liderado pelo príncipe Amanullah e o outro pelo irmão do antigo rei, Nasrullah. Ainda que estivessem unidos na luta contra a influência britânica na política externa afegã, este último buscava uma política mais ortodoxa e que seguia a tradição, enquanto que Amanullah apoiava a política de seu pai. (BARFIELD, 2010).

Ao derrotar seu tio, iniciou-se o reino de Amanullah (1919-1929), o filho de Habibullah não foi capaz de manter a subordinação das redes de solidariedade, afegãos diante de suas fortes aspirações de modernizar tanto o Estado quanto a sociedade, mais do que qualquer outro governante afegão pudesse imaginar. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.17). Ele, por outro lado, obteve sucesso em proteger a independência do país das garras da Grã Britânia. Inicialmente, ele reestabeleceu a diplomacia com outros Estados, uma provocação aos ingleses que ao longo do século XIX impediram o país de desenvolver suas próprias relações internacionais. Em abril de 1919 ele proclamou a guerra de “independência”, iniciando a terceira Guerra Anglo-Afegã, convocando uma jihad para as tribos que viviam nas fronteiras para lutar contra os ingleses, unindo nacionalistas e religiosos com esse movimento. (BARFIELD 2010 p.182).

Durante o conflito, Amanullah, por meio de seus esforços na guerra e por conseguir desacreditar seu tio, angariou apoio das principais famílias e dos grupos nacionalistas para assumir o poder. Mas no campo de batalha não obteve tanto sucesso para derrotar os ingleses, com exceção de uma vitória efetuada por Nadir Khan. Por outro lado, ele foi capaz de

pressionar continuamente o Reino Unido com as revoltas jihadistas nas áreas tribais, uma tática usada também pelos mujahedins e pelo talibã, onde o objetivo era enfraquecer e desmoralizar o invasor de modo a tornar impossível a vitória. Sem ganhos estratégicas pelo lado britânico, já exaurido por conta da Primeira Guerra Mundial. e pelo lado afegão, chegou-se a um acordo e o Afeganistão deixava de ser apenas um estado tampão e tornava-se de fato independente, ainda que em sua história não houvesse sido efetivamente colonizado por potências europeias. (BARFIELD 2010 p.183).

Em agosto de 1919, foi assinado o tratado de Rawalpindi, que reconhecia o Afeganistão como um Estado soberano. Por um lado, isso foi uma vitória para o país, mas enfraqueceu a dinastia reinante, uma vez que os britânicos pararam de subsidiar pagamentos para Amanullah e bloquearam as importações de armas, isolando o país cada vez mais. Então Amanullah estabeleceu relações diplomáticas e um tratado de paz e amizade com a Rússia, a qual enfrentava uma violenta guerra civil, em 1920. Dessa forma, garantia-se o financiamento, armamentos e ajuda técnica soviética para seu projeto de modernização. (RUBIN, 2002).

Finalmente livre das intervenções britânicas, o grande desafio do Estado asiático estava agora no âmbito interno, marcado pela pobreza e pelo atraso. Ainda assim, as políticas de Amanullah em modernizar o Afeganistão levaram a uma guerra civil que forçou sua abdicação. O rei para angariar recurso, efetuou uma série de reformas impopulares, como um sistema de impostos à agricultura e medidas que contrariavam os líderes tribais e proprietários de terra como o fim da escravidão e do trabalho forçado nos campos. Além disso, foi implementado o afghani como moeda, buscou-se renovar o exército, iniciaram os planos para uma nova rede de infra-estrutura nacional e abriu-se o país para influências estrangeiras, em que a participação das mulheres começou a ser encorajada. (RUBIN, 2002).

Contudo, não havia orçamento suficiente para implementar todas suas reformas e como agravante Amanullah decretou que os Afegãos deveriam se vestir com roupas ocidentais em cabul, que deveria haver uma reforma agrária, que deveria haver educação para as mulheres e o banimento da burca. Em resposta a isso, o país vivenciou um violento protesto liderado por líderes religiosos e elementos conservadores da sociedade que não admitia valores ocidentais e a proibição do uso da burca e da adoção de roupas ocidentais por parte das mulheres, questionando a legitimidade de Amanullah perante o islamismo. (MCCAULEY, 2002 p.9). Por conta desses fatores, Amanullah foi deposto no início de 1929 por um bandido tadjique ironicamente de mesmo nome que seu pai- Habibullah- conhecido também como *Bacha-i-Saqao* (filho do aguero). Esse golpe foi uma ilustração potente da

fraqueza do Estado, mostrando que mesmo com o esforço de Amanullah em criar uma ordem racional legal, não havia atrativo para os elementos tradicionais importantes da sociedade afegã. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.18).

Ainda assim, Amanullah foi importante para a transformação do país e suas tentativas de modernização na esfera doméstica e de centralização do poder gozaram de um avanço parcial, que criaria a fundação do desenvolvimento de uma elite afeita aos valores ocidentais na capital, Cabul, e que teria influenciado grupos políticos de diversos matizes ideológicos, tanto liberais, comunistas, nacionalistas e tradicionalistas. (BARFIELD 2010 p.182).

Apesar dos melhores esforços de Amanullah em estabelecer uma ordem racional-legal na linguagem weberiana, não havia apelo para os elementos tradicionalmente importantes na sociedade afegã e seu fracasso é bastante representativo o que ocorreria com os futuros governantes afegãos. Pouco tempo depois, Habibullah foi deposto da mesma forma em uma retaliação pashtun liderada pelo general Nadir Khan, que assumiu o trono para si, fundando a dinastia Musahiban, o qual governou de 1929 a 1978. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.18).

Acertadamente, Nadir, para não antagonizar as redes de solidariedade, com capacidade de mobilizar uma oposição ao seu reinado como ocorrera ao seu antecessor, buscou uma política paternalista em que se cooptava os líderes dessas redes de solidariedade, através de troca de favores e na moderação do processo de modernização, revertendo várias das medidas de seu antecessor. Um dos movimentos de Nadir para assegurar a legitimidade para seu reinado foi convocar uma grande assembleia a Loya Jirga, a qual promulgou uma constituição projetada para satisfazer as demandas das instituições islâmicas. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.18).

Após o assassinato de Nadir em novembro de 1933, seu filho Zahir Shah manteve a política de seu pai por quase duas décadas, a partir das diretivas moldadas pelos seus dois primeiros ministros, seus tios Mohammad Hashem Kham (1929-1946) e Sha Mahmoud Khan (1946- 1953). Nenhum deles eram reformistas radicais e cada um presidiu sob um compromisso tácito entre o Estado e a Sociedade onde o desenvolvimento econômico modesto e as reformas financeiras foram conduzidas em uma velocidade em que todas as facções podiam aceitar. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.18). Durante o reinado de Zahir Shah, o último monarca buscou mudanças graduais e permitiu vários experimentos de maior liberdade política, que por vezes eram revertidos, dada sua incompatibilidade com a cultura local pouco afeita aos valores ocidentais.

2.4 O GOVERNO DE ZAHIR SHAH E O PRIMEIRO *REGIME CHANGE*

Durante o reinado de Zahir, Moscou lentamente aproveitava cada oportunidade para aumentar sua influência e participação no comércio sobre o país, inclusive realizando tratados de amizade e livre-comércio com o Afeganistão. Dessa forma, em troca dos produtos agrícolas afegãos, a URSS fornecia petróleo e produtos industrializados. Temendo a influência soviética sobre o país, o rei e seus ministros tentaram se voltar para os Estados Unidos, de modo a não serem trazidos para a disputa da guerra-fria, porém, não havia interesse por parte dos americanos, que rejeitaram as propostas afegãs. (MCCAULEY, 2002 pp. 11-12).

Da mesma forma, em 1953 Mohammed Daud, primo do rei Zahir Shah, ao assumir o cargo de primeiro-ministro, frustrou-se com a busca pelo apoio dos americanos e então recorreu aos soviéticos como parceiros e modelo para modernização. Não lhe interessava de fato o socialismo em si, mas o desenvolvimento econômico. Os soviéticos então iniciaram a construção de aeroportos e estradas para conectar Cabul até a União Soviética para tornar sua economia dependente da URSS. Daud, por sua vez, não tolerava oposição a suas políticas e considerava seus ministros um pouco mais do que simples mensageiros. Como agravante, ele não se conformava com a existência do Paquistão, reclamando para si o direito de estabelecer o “Pashtunistão”. (MCCAULEY, 2002 pp. 12-13).

Enquanto as relações Afeganistão-Paquistão se deterioraram, em 1961 a fronteira entre os dois países foi fechada, limitando o escoamento da produção afegã cujo país não possuía acesso ao mar, causando uma crise econômica e diplomática prejudicial. A crise provocou uma divisão entre Daud e o rei sobre a futura direção do Afeganistão. Daud finalmente achou conveniente renunciar depois de dez anos como primeiro-ministro, na crença de que em algum momento no futuro ele seria capaz de retomar o poder através das reformas democratizantes que o rei estava prestes a introduzir.

Zahir, pela primeira vez, nomeou como primeiro-ministro uma pessoa fora da família real, o Dr. Muhammad Yusuf, para suceder a Daud, não só procurou uma melhoria imediata das relações com o Paquistão, resultando na rápida abertura da fronteira, como também lançou em 1964 uma fase de “experiência com democracia limitada”. Isso permitiu que diferentes grupos políticos, apesar do fracasso do rei em ratificar um projeto de lei que

formalizasse os partidos políticos. Mas foi permitido que eles ficassem informalmente ativos na cena política afegã. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 pp.21-24).

As dificuldades para o novo regime constitucional eram grandes: cerca de 90 por cento da população era analfabeta; não havia mídia que englobasse o país; as organizações civis fora dos laços familiares e tribais eram quase inexistentes; as lealdades e hostilidades eram locais, ferozes e imediatistas e, claro, não havia percepção de uma identidade ou unidade afegã comum: havia o descompasso entre a capital “moderna” e o resto do país. (MCCAULEY, 2002 p.13).

No novo clima “democrático”, os soviéticos, agindo por meio de sua embaixada (a maior missão estrangeira em Cabul), apoiaram o desenvolvimento na segunda metade da década de 1960 de dois grupos comunistas pró-Moscou, o Parcham e o Khalq. Inicialmente, por causa de sua afinidade ideológica e da confiabilidade de sua liderança, os soviéticos preferiram o Parcham urbano, mais “moderado” e liderado por Babrak Karmal, ao Khalq, mais “radical” e de base rural, comandado por Nur Mohammad Taraki e Hafizullah Amin. Os soviéticos diversas vezes pressionaram pela unidade dos dois dentro do Partido Democrático do Povo do Afeganistão (PDPA). Porém, a rivalidade entre os dois grupos era intensa, devido a diferenças profundas em termos de personalidade e às linhas táticas e, mais importante, à divisão linguística entre o Dari urbano e o Pashto rural. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 p.22).

Além dos comunistas, formaram-se quatro grupos principais: a "Sociedade Islâmica do Afeganistão" (*Jamiat-i Islam-i Afghanistan*), fundada por um grupo de instrutores islâmicos da Faculdade de Teologia da Universidade de Cabul e que exigiam uma reorganização radical da sociedade afegã em linhas islâmicas; “o fogo eterno” (*Shuli Javid*), uma organização maoísta diminuta, porém muito combativa. Embora violentamente opostos um ao outro, tanto a sociedade islâmica quanto eles realizaram um acordo em sua oposição ao comunismo soviético; o terceiro era a "Nação Afegã" ultranacionalista (*Afghan Millat*), que, entre outras coisas, ensejava a conquista dos territórios perdidos no norte pela Rússia czarista e os do sul sob domínio do Paquistão; o quarto foi o grupo pró-Occidente da “Democracia Progressista” (*Demokrat-i Mutaraqi*), associado a Mohammad Hashem Maiwandwal, que assumiu o mandato como primeiro-ministro em 1965-1967 e, depois, pelo restante do período constitucional. (Saikal, A.; Maley, W. 2019 pp.22-23).

2.5. A SEQUÊNCIA DE REGIME CHANGES: O GOLPE DE DAUD E A REVOLUÇÃO DE SAUR

O aumento na diversidade de forças políticas de várias linhas ideológicas, juntamente com a mudança causada pela experiência constitucional incompleta, levou a várias contradições para a monarquia, que não foi capaz de manter a moderação dos agentes políticos. A constituição de 1964, ainda que houvesse sido sancionada por uma Loya Jirga, não foi suficiente para angariar a legitimidade em relação às regras do jogo e superar a necessidade de acordos informais entre os atores políticos. Havia também o problema da ilegalidade técnica dos partidos políticos, que impediu o governo de construir bases sólidas alicerçadas na filiação partidária, enquanto que os primeiros-ministros eram apontados pelo rei e administravam por meio de alianças ad hoc e corrupção para ganhar votos. (Saikal, A.; Maley, W. 2019).

Isso, por seu turno, tornou o processo de *policy-making* ineficiente e pouco responsivo aos problemas domésticos. Em resumo, o problema-chave do Período Democrático foi que o sistema constitucional legal racional que ele incorporava não tinha apelo normativo particular para a população afegã e carecia de legitimidade. Para os intelectuais de Cabul, sem dúvida, era uma forma agradável de anarquia, mas o fato era que, para a maior parte da população, era a legitimidade tradicional do próprio monarca que mantinha a ordem e o apoio de que gozava. Portanto, a experiência democrática durante esse período não alterou as regras básicas que governavam as relações entre o Estado e as clivagens sociais. (Saikal, A.; Maley, W. 2019)

Essas regras básicas consistiam em grande parte em normas de reciprocidade, por um lado entre a liderança política e militar pashtun de Cabul e as redes de solidariedade, pashtun, e por outro entre a elite administrativa burocrática formada principalmente por tadjiques e as outras redes de solidariedade, minoritárias. Infelizmente, Zahir Shah era, segundo todos os relatos, uma figura fraca que não fez incursões efetivas para transformar essas regras básicas e, além disso, não conseguiu compensar o enfraquecimento do processo de formulação de políticas que a Constituição de 1964 produziu, como por exemplo a resposta do governo à seca que ocorreu em 1971-1972. (Saikal, A.; Maley, W. 2019)

Em julho de 1973, Zahir Shah foi deposto por Daud em um golpe militar que quase não houve mortes. O golpe foi executado com a ajuda principalmente dos Parchamis e de seus simpatizantes nas forças armadas. Este é um exemplo de um processo constante na passagem do poder no Afeganistão na história recente: a tomada de poder não encontra resistência

significativa, entretanto o novo regime também é incapaz de prover estabilidade diante do vácuo de poder, ainda mais quando seus objetivos políticos ensejam uma mudança profunda e abrupta da sociedade. Sob o comando de Daud, as reformas de modernização de caráter nacionalista foram aprofundadas e estreitaram-se as relações com a União Soviética. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

O governo republicano de Daud era formado por uma coalizão de ideologias cujos projetos políticos eram notadamente irreconciliáveis. Por um lado, ainda havia forças monarquistas conservadoras e fundamentalistas que buscavam fomentar o nacionalismo, por outro estava o PDPA. Enquanto que a aliança entre PDPA e Daud fosse apenas uma aproximação de conveniência frágil e transitória, o Estado foi cada vez mais sendo ocupado pelos comunistas, ao ponto de a maior parte dos ministros, militares e servidores públicos pertencerem ao partido. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

Em resposta a isso, Daud instituiu um sistema unipartidário e começou a se livrar de simpatizantes comunistas de sua administração. Entretanto, ele não integrou seus quadros com não comunistas o suficiente para compensar a perda de apoio causada pela quebra da aliança com a facção Parcham. Pelo contrário, suas tentativas anteriores de suprimir os islamistas mais proeminentes lhe causou ainda mais oposição

Concomitantemente a isso, Daud listou uma série de objetivos irrealistas e inatingíveis, incluindo a nacionalização de todos os principais ativos industriais, comerciais, financeiros e sociais; um salário mínimo; a emancipação das mulheres; a erradicação do cultivo de ópio e o reassentamento de *kuchis* -os nômades pashtuns- para que todos os vestígios de vida nômade e tribal fossem eliminados. Daud também fez uma nova Constituição, a qual também não permitiria uma democracia multipartidária, mas um partido único como eram os partidos baathistas. Além disso, em uma tentativa de enfrentar a crise econômica, Daud impôs tarifas protecionistas sobre importações e controles rígidos sobre as taxas de câmbio e a exportação de moeda forte. Para aliviar o impacto da seca, os preços do pão, arroz e outros produtos alimentares essenciais haviam sido fixados e congelados pelo Estado, e os comerciantes que cobrassem a mais seriam ameaçados com multas e prisão. (LEE, 2018).

Infelizmente, várias dessas medidas não obtiveram sucesso e, devido às más condições econômicas aprofundadas pela seca e pela corrupção, não foi possível arrefecer a instabilidade política. Em suma, O golpe republicano de Daud foi o golpe mortal para o domínio tradicional dos pashtuns durrani, pois abriu a porta para a infiltração comunista no serviço público e nas forças armadas do estado. O próprio Daud sempre foi uma figura divisiva e sua tentativa de

transformar o Afeganistão em um Estado de Partido Único ao longo das linhas baathistas alienou os clãs tradicionais do poder, os estudiosos do islã, o PDPA, intelectuais de mentalidade democrática e uma população conservadora e profundamente religiosa que desprezava o comunismo. (LEE, 2018).

O manejo da economia e das relações externas do Afeganistão por Daud foi igualmente desastroso. Sua aliança com os russos alienou os EUA, a Otan, o Irã e o mundo árabe e acabou comprometendo a neutralidade do país, enquanto a busca pelo “Pashtunistão” levou a um confronto economicamente custoso e, em última análise, inútil com o Paquistão. Por fim, as tentativas de Daud de purgar o PDPA e levou inevitavelmente a um confronto com a União Soviética, e provocou o golpe que o levaria à morte. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

As políticas de Daud não tinham a intenção de ofender os soviéticos ou fazer com que o Afeganistão se deslocasse para esfera de influência ocidental, mas elas foram concebidas e executadas às pressas, negligenciando o fato de que a liderança soviética poderia interpretá-las como ameaçadoras para seus interesses. Durante uma visita oficial à URSS em abril de 1977 Daoud confrontou abertamente com Brezhnev quando este exigiu que assessores de países da OTAN não trabalhassem em seus projetos, mas fossem expulsos. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

Posteriormente, após a prisão por Amin, a embaixada soviética em Cabul instou diretamente o Parcham e Khalq, também instigados pelos soviéticos, em 1977 a renunciar ao seu passado de rivalidade e se reunir dentro do PDPA em legítima defesa contra Daoud. Então, assim como seu antecessor, a república foi alvo de sedição em que o regime novamente se transformou. Face à repressão violenta ao Partido Democrático do Povo do Afeganistão, à eliminação de um de seus membros importantes - Mir Akbar Khyber- e à ameaça de seus membros serem presos e exterminados, Hafizullah Amin e vários oficiais da ala militar da facção Khalq do PDPA apoiados pela União Soviética organizaram um golpe militar. (LEE, 2018).

Daud foi deposto e morto pelos seus ex-aliados socialistas em 1978, o que resultou no fim da supremacia Durrani após 230 anos. Após o regime comunista assumir o controle do Estado, a estabilidade política do país permaneceu numa situação delicada. Desde então, no campo político o Afeganistão foi assolado por imposições de ideologias radicais, seja o comunismo, o fundamentalismo islâmico e a própria democracia.

A derrubada de Daoud marcou a mudança mais decisiva de regime na história do Estado afegão moderno. Enquanto a principal mudança política no passado tinha surgido do

descontentamento de figuras de destaque nas redes de solidariedade, do Afeganistão, a revolução de Saur em 1978 não tinha tais raízes claramente. Não havia fundamento no país para uma revolução em massa; aqueles que deslocaram Daoud regime apenas tinha à sua disposição as forças necessárias para montar um golpe em Cabul. No entanto, a ideologia e a plataforma dos novos governantes comprometeu-os a tentar mudanças fundamentais na prevalecente distribuição de poder entre o Estado e as redes de solidariedade. Isso estava no cerne do dilema que o novo regime enfrentava. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

Somado a isso, a situação econômica era tão atrasada que as estruturas capitalistas a serem combatidas pelos comunistas ainda não havia maturado, tanto que a tentativa de implementar políticas sociais e econômicas revolucionárias pelo regime comunista não surtiram efeito. (BARFIELD, 2010).

2.6 O GOVERNO COMUNISTA E A INTERVENÇÃO SOVIÉTICA

A tomada de poder do Estado pelo PDPA havia sido razoavelmente bem planejada, principalmente por conta do auxílio da embaixada soviética, mas o problema não era somente tomar o poder e sim governar. Enquanto que o golpe efetuado principalmente por grupos sediados em Cabul e por membros da força aérea e os oficiais da brigada de tanques treinados na União Soviética havia sido executado com bastante precisão e sofisticação, por outro o PDPA como força política não tinha o mesmo preparo. Primeiro, o partido carecia de coesão, experiência administrativa com vários elementos contra revolucionários dentro de seus quadros, uma vez que a população em sua maioria não tolerava uma força dominante que surgisse de fora das normas tradicionais de autoridade²⁶ estabelecidas nem aprovar sua ideologia estrangeira, muito menos o comunismo “ateu”. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

Nenhuma das facções do PDPA conseguiu atrair mais do que algumas centenas de membros. Essa dificuldade em convencer a população a integrar o partido e apoiá-lo acabou por ter um efeito devastador sobre o regime. Havia inúmeras dificuldades de se implantar o socialismo no país. A parca participação das bases; a falta de apoio popular; a pouca coesão interna; os elementos contra revolucionários dentro do partido e na sociedade; a constante desconfiança de seus líderes entre si e os golpes dentro do partido, certamente podem ser

²⁶ Daud pode ter dado um golpe também, mas lembrando que ele era da família real e já havia governado o país

designadas como as principais causas que impediram a implementação do novo regime no Afeganistão, além é claro do financiamento de guerrilhas anticomunistas efetuado pelos Estados Unidos e a OTAN.

Por esses motivos, ficou claro desde o início tanto para os soviéticos quanto para a liderança do PDPA (que agora incluía Taraki como presidente e primeiro-ministro, Karmal como primeiro vice-primeiro-ministro, Amin como ministro das Relações Exteriores e segundo vice-primeiro-ministro) que governo do PDPA não poderia sobreviver sozinho por muito tempo sem o apoio político, econômico e militar soviético.. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

Isso obrigou a liderança do PDPA a expressar sua total lealdade a Moscou e a implorar por total assistência, e isso levou o Kremlin a se comprometer profundamente com a sobrevivência do regime. Os soviéticos começaram a despejar ajuda econômica e militar maciça no país, bem como assessores para auxiliar na administração da burocracia de Cabul e melhorar a capacidade operacional das forças armadas. (SAIKAL, A.; MALEY, W. 2019).

Porém, isso não era suficiente, pois havia a suspeita que, por conta do velho faccionalismo dentro do partido do PDPA, a própria liderança poderia estar associada à CIA e aos interesses americanos. Em suma, as disputas intestinas entre as lideranças dentro do partido levou à desconfiança da URSS que temia perder sua influência no Afeganistão para os Estados Unidos e decidiu realizar a operação militar em nome de um acordo prévio efetuado com o PDPA. A ideia era colocar um líder mais confiável para a União Soviética, eliminar opositores políticos e buscar a estabilidade contra grupos revoltosos. Aquilo que a KGB e o governo soviético estimavam durar alguns meses, tornou-se uma década de ação militar contra guerrilhas em um território montanhoso e extremamente fragmentado.

Aqui, tem-se uma semelhança muito curiosa. Enquanto que a decisão americana de invadir o Iraque baseou-se em parte na falha (não importando se intencional ou não) da CIA de que Saddam Hussein tinha enormes estoques de armas de destruição em massa, a decisão soviética de invadir o Afeganistão baseou-se na falha da KGB de que os Estados Unidos tinham um plano de usar o Afeganistão para ameaçar as repúblicas soviéticas na Ásia Central. Da mesma forma, a comunidade de inteligência dos EUA viu a invasão soviética afegã como um plano para cumprir “o sonho antigo de Moscou de ter acesso direto ao Oceano Índico” e dirigir “até a borda dos Golfos Árábico e de Omã”. Dessa forma, ambos pensaram que estavam defendendo o ataque um do outro. (LEE, 2018).

Conseqüentemente houve a invasão e ocupação soviética do país na década de 1980. Como a Grã-Bretanha, a União Soviética rapidamente descobriu que, embora fosse

relativamente fácil ocupar o Afeganistão e colocar um traidor no trono, era outra questão manter o governo no poder. Após a morte de Taraki, e Armin, a alegação de Babrak Karmal de ter amplo apoio popular logo se mostrou uma ilusão e todo o Afeganistão que a intervenção soviética fez foi precipitar uma guerra civil em grande escala e internacionalizar a crise do Afeganistão, transformando-a em uma guerra por procuração entre a URSS e os EUA-OTAN.

A União Soviética agora se via condenada a travar uma guerra sem vitória em nome de um governo que era insustentável. A sociedade afegã conservadora e profundamente islâmica passou então a ser governada por um regime pouco consistente e cuja ideologia comunista “tendia” ao ateísmo e um grupo de guerrilha irregular - os mujahedin- foram capazes de resistir ao poder militar da superpotência soviética. Após dez anos de um conflito custoso e excessivamente destruidor, a União soviética, já em seus últimos dias, retirou-se em 1989, o que deu início a um período de guerra civil que destruiu a estrutura formal do Estado e deu origem ao Talibã e seu regime islâmico reacionário.

2.7 AS ORIGENS DOS MUJAHEDINS

Quando as tropas da União Soviética ainda estavam adentrando o Afeganistão, o presidente Carter realizou uma reunião de emergência com oficiais do Pentágono, CIA e o Departamento de Estado, em que se chegou à decisão de americana de financiar e armar a resistência afegã para prevenir a operação efetiva dos soviéticos em pacificar o Afeganistão e consolidar o regime socialista no país, ao invés de intervir diretamente, por conta das preocupações em relação à revolução Iraniana que ocorria concomitantemente. O objetivo, portanto, era tornar a intervenção o mais custosa possível para a URSS, independentemente dos problemas que isso pudesse acarretar. (LEE, 2018 p.608).

O treinamento, a distribuição dos financiamentos e os equipamentos militares ocorreriam com auxílio do ISI (Inter-Service Intelligence), a agência de inteligência paquistanesa. Pouco tempo depois, também se juntaram à campanha o Egito, a Arábia Saudita, a França e a Inglaterra. Esse auxílio ocorreu da seguinte maneira: a agência de inteligência buscava grupos favoráveis aos interesses do Paquistão, principalmente aqueles que possuíam ligação com o partido islamista paquistanês Jamiat Ulema-e-Islami (JUI). Dessa forma, assegurava-se uma grande influência sobre a população pashtun tanto do próprio país

quanto a do Afeganistão. Ao mesmo tempo, a economia paquistanesa se beneficiava dos milhões de dólares de ajuda e assistência dados para a crise de refugiados. (LEE, 2018 p.609).

Essa decisão por outro lado ignorou os monarquistas afegãos e os membros da família real, os quais pensavam que teriam ajuda por serem uma facção mais progressista e até mesmo mais pró-Occidente. Entretanto, por conta de décadas de animosidades com o Afeganistão, o Paquistão preferiu se aliar a uma rede islâmica contra as políticas dos primeiros ministros do rei Zahir Shah. Enquanto a CIA armava e financiava a resistência mujahedin, pouca consideração foi dada para o governo após a vitória contra os soviéticos. As principais milícias, por sua vez, ansiavam um Estado Islâmico governado pela lei da sharia, mas não havia consenso de como isso iria ocorrer, outros buscavam apenas proteger seu grupo (qawn). (LEE, 2018 p.609). Foi somente depois de 1986, após a decisão de Gorbachev de criar um plano para a retirada das tropas soviéticas, que as diferenças ideológicas, rivalidades pessoais e competição pelo financiamento entre os grupos mujahedins se tornaram patentes. (LEE, 2018 p.610).

Os mujahadins, por outro lado, conseguiram deter o avanço do exército soviético, por meio da guerra assimétrica e de táticas de guerrilha enquanto havia financiamento externo e equipamento militar para isso. Os afegãos eventualmente acabaram forçando a liderança soviética a aceitar que não era possível vencer. Porém, veio a um custo terrível. Mais de um milhão de afegãos morreram como consequência direta ou indireta do conflito, enquanto centenas de milhares foram mutilados por toda a vida por ferimentos de guerra ou pisando em minas. À medida que a guerra por procuração avançava, o financiamento para os mujahidin de Peshawar floresceu. O presidente Carter inicialmente aprovou uns escassos 20 milhões de dólares para a resistência, mas depois que Ronald Reagan se tornou presidente no início de 1981, a ajuda militar e financeira aumentou ano após ano, chegando à casa de centenas de milhões de dólares. (LEE, 2018 p.612).

A fim de garantir mais receita para o esforço militar, os líderes mujahidin competiam entre si, em que um grupo mais forte demandava pagamento dos mujahedins rivais em troca da passagem pelo território sob seu controle e se encorajava o contrabando de antiguidades para serem vendidas em Peshawar e no Irã. Outros inicialmente buscavam recursos na venda de lápis lazuli e outras riquezas minerais das minas de Badakhshan, e outros encorajaram a produção de ópio. Foi durante a década de oitenta que o cultivo da papoula se expandiu exponencialmente. O ópio então era refinado no território pashtun do Paquistão e traficado de volta para o Afeganistão, Irã, os países da Ásia central, chegando até o mercado negro da Europa, Rússia e Estados Unidos. (LEE, 2018 p.615).

Para os mujahedin, a guerra não era apenas uma questão de eliminar os soviéticos, como a CIA planejou, mas era de fato uma jihad, em que se buscava inculcar sua versão da jihad e do Islã nas mentes e corações do povo, principalmente para as gerações mais novas. Ao mesmo tempo em que eram financiados pela CIA e outras nações ocidentais, a ideologia política desses grupos foi criada por islâmicos mais radicais, os quais eram inimigos dos valores seculares e que promoviam ativamente uma visão de mundo anti-americana e anti-ocidental através das madrassas e mesquitas estabelecidas nos campos de refugiados e nos territórios controlados por mujahedins. Tanto que, as madrassas que estavam nas fronteiras com o Paquistão era comandada pelo JUI e outros radicais, que ofereciam o ensino gratuito para crianças de refugiados e órfãos da guerra, enquanto que estudantes mais antigos recebiam a possibilidade de estudar o Islã na Arábia Saudita. (LEE, 2018 p.616).

2.8 O SURGIMENTO DO TALIBÃ

Após a vitória sobre os Soviéticos, o Afeganistão viveu uma violenta guerra civil entre os grupos mujahedins, em que nenhum era capaz de se sobrepor totalmente ao outro. Em 1993-1994, clérigos e estudantes muçulmanos afegãos, principalmente de origem rural pashtun, formaram o movimento Taleban. Muitos eram ex-combatentes anti-soviéticos conhecidos como mujahideen que ficaram desiludidos com a guerra civil entre os partidos mujahideen que eclodiu após a retirada soviética de 1989 e o subsequente colapso do governo apoiado pelos soviéticos em 1992. Muitos membros do movimento estudaram em seminários no Paquistão e escolheram o nome Talibã (plural de talib, um estudante do Islã) para se distanciar dos mujahideen. (LEE, 2018 p.630).

Diferente da al-Qaeda e do Daesh, o Taliba é essencialmente parte da longa tradição de resistência a dominação pelo Estado dos Pashtuns e o movimento assume características culturais próprias dessa etnia, como o pashtunwali e sua “lei” costumeira e crenças tradicionais. O taliban, portanto, diferia dos mujahedins sunitas de Peshawar no Paquistão, com algumas diferenças do Wahabismo saudita ou egípcio, uma vez que a maior parte dos Talibans não possuíam educação dessa doutrina profundamente: seus membros e apoiadores vieram de marginalizados da zona rural e das tribos nômades. Mullah Omar, por exemplo era um arrendatário empobrecido. Além disso, as crenças e práticas talibãs estavam em consonância com as tradições conservativas dos pashtuns. Por outro lado, o Talibã era tomado

como uma organização minoritária e relativamente fraca militarmente, em que a ISI e o JUI do Paquistão acreditavam que poderiam controlar a agenda política do movimento e garantir a influência paquistanesa no sul do Afeganistão. (LEE, 2018 p.631).

O Paquistão também deu suporte ao Talibã por conta do “potencial” do grupo em trazer a ordem ao caos que se instalou no Afeganistão e torná-lo um aliado, garantindo uma maior segurança para o Paquistão em uma das suas fronteiras mais porosas. Os quatro anos de guerra civil entre os grupos mujahideen (1992-1996) criaram apoio popular ao Talibã, visto que eles eram vistos como menos corruptos dentre os combatentes e os mais capazes de proporcionar estabilidade.

O Talibã assumiu o controle da cidade de Kandahar, no sul, em novembro de 1994. A tomada dessa cidade os transformou de um pequeno grupo parcamente armado em uma das maiores forças militares do país, com tanques russos e artilharia pesada. Em pouco tempo, o contingente talibã chegou na época em cerca de 20000 voluntários, em que até mesmo líderes tribais, incluindo os Durranis, juraram obediência ao Talibã. (LEE, 2018 p.632). Depois disso, o grupo se lançou a uma série de campanhas militares em todo o país que culminou na captura de Cabul em 27 de setembro de 1996. Não obstante, o Talibã rapidamente perdeu apoio internacional e doméstico, quando o grupo impôs estrita adesão à sua interpretação do Islã em áreas que controlava e empregou punições severas, incluindo execuções públicas, para fazer cumprir seus decretos, incluindo proibições de televisão, música ocidental e dança. O terror era grande, principalmente para as mulheres, em que o novo regime do talibã proibiu elas de frequentarem a escola ou trabalharem fora de casa, exceto na área da saúde, além das execuções por adultério.

Externamente, a atenção dos EUA ao Afeganistão diminuiu com a retirada das tropas soviéticas após os Acordos de Genebra de 1988; a embaixada dos EUA em Cabul foi evacuada por razões de segurança em janeiro de 1989 e permaneceu fechada até 2001. Os Estados Unidos sustentaram alguma assistência militar a grupos mujahideen que continuaram a lutar contra o governo afegão apoiado pelos soviéticos. Depois que esse governo caiu em 1992, havia pouco incentivo para manter o engajamento dos EUA. Quando o Talibã assumiu o controle de Cabul em 1996, a política dos EUA em relação ao grupo não era clara.

A crescente atenção popular internacional e dos EUA se deu por conta da situação das mulheres afegãs e um foco foi renovado nos direitos humanos sob a secretária de Estado Madeleine Albright que levaram, em 1997, a uma mudança na política dos EUA contra o Talibã. Essa mudança ocorreu apesar do apoio ao grupo da Arábia Saudita, parceira dos EUA

(um dos três países, junto com Paquistão e Emirados Árabes Unidos, que reconheceram o Talibã como o governo do Afeganistão). (LEE, 2018).

Em resumo, as políticas do Talibã para mudar a sociedade afegã eram tão radicais quanto as dos comunistas, mas na direção oposta. Ao longo deste período houve uma série de conflitos recorrentes. A mais volátil foi a questão da mudança social e sua direção. Muitas vezes descrita como uma divisão rural/urbana ou religiosa/secular, na realidade a divisão era mais complexa, pois as posições diferiam dependendo do assunto em questão. O que não podia ser negado, no entanto, era que, ao longo do século XX, desenvolveu-se um padrão no qual facções com ideologias opostas substituíam umas às outras de maneira cada vez mais violenta – e mostravam cada vez menos disposição para se comprometer.

Como resultado, o processo de recriação do Estado após o conflito tornou-se progressivamente mais difícil. Em 1996, a maior parte do país havia sido tomado por fundamentalistas do grupo Talibã, que estabeleceram um regime fundamentalista reacionário; eles foram derrubados do poder na invasão dos Estados Unidos em 2001, mas mantiveram controle e influência sob boa parte do país, especialmente nas zonas rurais e montanhosas. A guerra civil no país continuou entre o novo governo afegão e os insurgentes talibãs, que resultou em mais de 150 mil mortos, atrocidades, atentados terroristas, torturas, sequestros e assassinatos. Como a nova república afegã dependia imensamente da ajuda econômica e militar dos americanos, quando os Estados Unidos começaram a se retirar, em 2020, o exército afegão entrou em colapso e o governo central começou a ruir.

3. UM MUNDO SEM ENTRAVES PARA A DEMOCRACIA

Não há como falar sobre a política norte-americana em relação ao Oriente Médio, como um todo, e o Afeganistão, em específico, sem entender a condição do Sistema Internacional²⁷ durante a passagem do século XX ao XXI e a importância da agenda democrática para os americanos. Segundo a narrativa dominante dessa época, após o fim do bloco socialista, o mundo não vivenciaria daí em diante a danosa competição de segurança interestatal, muito menos a guerra, a qual se tornou um empreendimento “obsoleto”. O fim da Guerra Fria teria alterado o modo como as grandes potências e outros estados se relacionam entre si. No lugar da Ordem anterior, estaria surgindo uma comunidade internacional “pacífica” e cada vez mais convergente pela busca de cooperação, pela prosperidade e pela paz e esse seria o “fim da história”. (MEARSHEIMER, 2001 p.1).

Simultaneamente, o contexto de unipolaridade permitiu à grande potência vitoriosa a possibilidade de buscar uma agenda internacional ambiciosa de exportação de democracia sem haver questionamento ou oposição efetiva. É daí que surge a importância de se entender a tese de Fukuyama, que consegue sintetizar um sentimento generalizado de otimismo e de triunfo do Ocidente sobre o comunismo e toda forma de “autoritarismo”. Apesar de otimista e em certo sentido até idealista, sua tese era de fato extremamente conveniente para a elite política dos EUA, por reafirmar a possibilidade de um mundo edificado à imagem dos valores americanos e que servisse aos seus interesses.

Fukuyama defende que o século XX foi caracterizado pela vitória “escancarada” do liberalismo político e econômico sobre todos os outros modelos. Essa ideia partia da noção de

²⁷Segundo a definição do Realismo Ofensivo, o Sistema Internacional é marcado pela busca de poder das grandes potências que a todo momento buscam por oportunidade para alterar a distribuição de poder. O principal ator do sistema seriam os Estados e nesse sentido, a guerra seria um dos resultados possíveis na interação entre esses agentes cujos interesses podem ser irreconciliáveis. Essa conduta agressiva de conquistar o poder em detrimento do outro é causada primordialmente em razão da estrutura do sistema internacional, a qual força os estados a buscarem sua segurança e defenderem a balança de poder, isto é, o status quo da distribuição de poder, sempre que esta esteja ameaçada. Em resumo, três características determinam a natureza trágica da política internacional: a) a anarquia: a ausência de uma autoridade central acima dos Estados que exerceria a função do contrato social; b) a possibilidade de cada Estado do sistema em promover agressão por meio de sua capacidade militar ofensiva e c) a desconfiança gerada em razão de os Estados não terem certeza acerca das intenções dos outros agentes. Nesse sentido, cada ente do sistema reconhece estar em um ambiente de incerteza inescapável, no qual a melhor chance de sobrevivência é ser o mais poderoso relativamente aos outros e se tornar o hegemom, isto é, obter tamanha assimetria de poder em que nenhum outro Estado poderia ameaçá-lo. No caso, Mearsheimer salienta não ser possível obter a hegemonia sobre o mundo, e que apenas a hegemonia regional estaria ao alcance dos Estados. Logo, o Sistema Internacional poderia mudar sua estrutura a partir do número de potências regionais, as configurações seriam: unipolar, bipolar e multipolar. (MEARSHEIMER, 2001)

que a humanidade havia chegado ao ponto final de sua evolução ideológica com a vitória da democracia liberal sobre o fascismo e sobre o comunismo, e o primeiro se estenderia, mais cedo ou mais tarde, a todos os povos, quando fossem substituídas as características retardatárias das regiões subdesenvolvidas do Terceiro Mundo pelos valores “civilizacionais” do Ocidente. Mais do que propriamente o término dos conflitos ou das mudanças na balança de poder, o fim da história representaria em si o esgotamento de qualquer alternativa para o capitalismo e suas manifestações democrático-liberais. (FUKUYAMA, F. 1989).

Imaginava-se um mundo sem alternativas legítimas de regime político e, na ausência de um competidor no sistema internacional, os Estados Unidos teriam o papel de fomentar a liberdade, uma vez que já não havia entraves na balança de poder que os impedisse de guiar a humanidade ao seu “destino” esperado. Tal raciocínio fica muito claro nas falas do presidente Clinton - o primeiro presidente depois do fim da União Soviética- quando este diz que “ hoje nós devemos ser os líderes de uma grande cruzada da era pós-Guerra-Fria para fomentar a liberdade, a democracia, os direitos humanos e as economias de livre mercado pelo mundo”²⁸, pois isso seria “ do nosso interesse e certamente da humanidade como um todo”²⁹ e nas entrelinhas de seu discurso, Clinton alega que: “nenhum país conseguirá chegar à democracia e à economia de mercado sem assistência vinda de fora.”³⁰ Basicamente seguiu-se a linha de pensamento de Fukuyama, como quando o presidente defendeu ser a história humana um caminho em direção ao aprofundamento cada vez maior para a liberdade:

Hoje, ainda há quem afirme que a democracia simplesmente não é aplicável a muitas culturas, e que sua recente expansão é uma aberração, um acidente na história que logo desaparecerá. Mas concordo com o presidente Roosevelt, que disse uma vez: "A aspiração democrática não é uma mera fase recente da história humana. É a história humana". [...] A democracia está enraizada no compromisso, não na conquista. Ela recompensa a tolerância, não o ódio. As democracias raramente fazem guerra umas contra as outras.... Trabalharemos para reduzir a ameaça de regimes hostis às democracias e apoiar a liberalização de estados não democráticos quando eles estiverem dispostos a viver em paz com o resto de nós. (Address by President Bill Clinton to the UN General Assembly Share September 27, 1993)

Curiosamente, o governo Clinton pode ser visto como a antessala para Doutrina Bush, presidente o qual paradoxalmente havia sido eleito numa plataforma mais isolacionista até o acontecimento do 11 de Setembro.³¹ Retomando um pouco em Clinton, havia três objetivos principais em sua administração: desenvolver capacidades militares para encarar os desafios

²⁸The President's News Conference With Chancellor Helmut Kohl of Germany March 26, 1993

²⁹The President's News Conference June 17, 1993

³⁰The President's News Conference With Chairman Eduard Shevardnadze of the Republic of Georgia March 07, 1994

³¹ Achar fonte

da “nova” era, tornar os interesses econômicos globais, isto é, o livre mercado, em uma parte integral e essencial da política externa americana e terceiro, e mais importante, fomentar a democracia:

A terceira chave de nossa política é fomentar a democracia. O novo progresso democrático ao redor do mundo ressoa com nossos valores e nossos interesses. Isso nos deixa mais seguros aqui nos Estados Unidos. Sabemos que as democracias são menos propensas a fazer guerra, violar direitos humanos, quebrar tratados. Temos interesse em continuar a servir como um farol de força, liberdade e esperança. Pois somos, afinal, uma nação única. Somos o arsenal mais poderoso do mundo, sua democracia mais antiga, seu experimento mais ousado em forjar diferentes raças, religiões e culturas em um único povo. (Interview on CNN's "Global Forum With President Clinton" May 03, 1994)

O mais chocante é que até mesmo os países que iriam constituir o eixo do mal era uma questão mais ou menos definida já no governo Clinton e também já se falava no uso da força de forma unilateral no Oriente Médio se isso fosse dos interesses americanos, citando a justificativa de combate às armas de destruição em massa:

O Muro de Berlim foi derrubado. Um aperto de mão de esperança deu início a uma série de notícias de paz que serão finalmente necessárias para trazer a paz ao conturbado Oriente Médio. Existem regimes, como Iraque, Irã e Coreia do Norte, que persistem em trabalhar para desenvolver armas de destruição em massa. [...] Continuamos a reduzir os perigos nucleares do mundo, trabalhando para acabar com o perigoso programa nuclear da Coreia do Norte. Começamos as negociações sobre uma proibição abrangente de testes. Segurança, prosperidade, democracia: Esses são os pilares de nossa estratégia no novo mundo. Esses blocos de construção não respondem a todas as perguntas que enfrentamos. Em particular, esta época viu uma epidemia de catástrofes humanitárias, muitas causadas por conflitos étnicos ou pelo colapso de governos. Alguns, como a Bósnia, afetam claramente nossos interesses. Outros, como Ruanda, afetam menos diretamente nossos próprios interesses de segurança, mas ainda merecem nossa preocupação e nossa assistência. [...] Quando nossos interesses mais importantes estiverem em jogo, não hesitaremos em agir sozinhos, se necessário. Onde compartilhamos um interesse em ação com a comunidade internacional, trabalharemos talvez por meio das Nações Unidas. (Interview on CNN's "Global Forum With President Clinton" May 03, 1994)

E novamente numa fala moralista, Clinton esbanja sobre a excepcionalidade da América e como seus ideais – a liberdade, a democracia e a paz – são cada vez mais as aspirações das pessoas em todo o mundo. Não só isso, mas também seria o poder dessas ideias, mais do que propriamente o tamanho, a riqueza e o poderio militar, que torna a América uma nação de confiança única.³² É por conta de falas assim que a tradição liberal americana se torna importante para se entender o uso e a justificção da política de *regime change* e do porquê de haver tanto otimismo.

Em suma, por razões exclusivas da experiência americana, o nacionalismo dos EUA - isto é, os fatores que definem e diferenciam os Estados Unidos como uma comunidade política independente - tem sido historicamente definido em termos de adesão a um conjunto

³²Bill Clinton, Address to the Nation on Implementation of the Agreement in Bosnia. Herzegovina, 11/27/1995

de ideais políticos liberais e universais e uma percepção de obrigatoriedade de difundir esses valores através de normas internacionais. Não é coincidência que a grande estratégia dos EUA em privilegiar o liberalismo e a democracia se enquadre na tradição diplomática americana *mainstream*, de fato, “a promoção da democracia não é apenas um instrumento de política externa ou de capricho idealista; é central para a identidade política dos EUA e para o senso de propósito nacional.” (MONTEN J. 2005).

A tradição liberal tem suas raízes no Iluminismo, período na Europa do século XVIII em que intelectuais como Kant, Rousseau, John Locke, e líderes políticos como os chamados pais fundadores da América -James Madison, Thomas Jefferson, John Jay, Alexander Hamilton, John Adams etc- tinham um forte senso de que a razão poderia ser empregada para tornar o mundo um lugar melhor.

Decerto, os liberais tendem a ser mais otimistas quanto às perspectivas de tornar o mundo mais seguro e pacífico, sendo que vários deles acreditam ser possível diminuir a probabilidade da guerra e até mesmo pôr um fim nesse flagelo da humanidade. Por essa razão, as teorias liberais às vezes são rotuladas de "utópicas" ou "idealistas". (MEARSHEIMER, 2005; CARR, 2016).

Volta e meia um passado mítico é invocado nos discursos sobre a excepcionalidade americana sobre o resto do mundo. Até mesmo no *National Defense Strategy* de 2017 do governo Trump, transparece essa tradição liberal. Segundo o documento, os Estados Unidos teriam nascido do desejo pela vida, pela liberdade e pela busca de felicidade, como também pela aversão à tirania de um poder político que não dá satisfação para sua população. Por tais razões, os Pais fundadores da América teriam criado e ratificado a constituição, estabelecendo a república como a forma de governo. Essa, por seu turno, seria responsável por garantir um governo que protegeria os direitos dados por “Deus” ao homem e as suas liberdades, tal como também o protegeria por limitar o tamanho do governo e seu escopo, separando os poderes e protegendo os direitos dos indivíduos por meio do império da lei. Dessa forma, todo poder político surgiria do povo e seus líderes teriam de prestar contas a ele.

Já no campo internacional, a soberania americana só teria sido possível por conta de tais instituições, tradições e princípios que os permitiram viver na liberdade e serem tão “excepcionais” ao resto do mundo. Essa herança nacional e a liberdade teriam dado a eles uma sociedade próspera, onde as diferenças entre os indivíduos e suas divergências de opinião a fortaleceria e, em meio a essa diversidade, todos estariam conectados pela história, cultura, crenças e princípios que definem a América. Enfim, por serem uma nação onde impera a lei e os direitos contra a corrupção do governo e do abuso de poder, as pessoas viveriam mais

seguras e seus mercados prosperaram mais que os outros e teriam sido esses mesmos princípios que tornaram a América a grande força do “bem” na história.

Tais características excepcionais que os EUA afirmam possuir, produziu duas atitudes contraditórias em relação à sua política externa no decorrer da história. A primeira apregoa que a América exerce sua influência sobre o mundo ao aprimorar a democracia em seu próprio território em um isolamento que serve como um farol para o resto da humanidade; o segundo diz que os valores da América lhes impõe a obrigação de lutar por eles em uma cruzada ao redor do mundo. Ambas as escolas de pensamento diplomático, buscam uma ordem internacional baseada na democracia, livre comércio e na lei internacional e ambas refletem uma mesma fé: que os Estados Unidos possuem o melhor sistema de governo e que o resto da humanidade poderia atingir a paz e prosperidade ao adotar o modelo americano.(KISSINGER, 2017 p.18).

Castro Santos(2010), ao buscar as bases da doutrina americana de política externa que justificassem a exportação de democracia pelo uso da força, aponta existir um mesmo corpo de conceitos, princípios e valores compartilhados por presidentes como Clinton, Bush e Obama, que se baseia na tradição liberal americana. Com base na análise de centenas de discursos, a autora identificou empiricamente haver três princípios que formariam tal base e que seriam usadas repetidamente para a exportação de democracia, até mesmo nas ocasiões em que isso se daria por meio da imposição e da força. São eles:

(1) Os valores e princípios da democracia liberal ocidental são universais, isto é, todos os povos do mundo desejam tornarem-se democráticos. Portanto, a promoção da democracia é para o bem da humanidade. (2) Democracias não lutam entre si. Portanto, exportar democracia significa promover a paz mundial. Aqui a democracia é ligada à segurança global. (3) A promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os Estados Unidos. Aqui a democracia é ligada à segurança e aos interesses americanos. Missão: Os americanos estão imbuídos de uma missão perante a humanidade: trazer-lhe liberdade e democracia. (CASTRO, Santos 2010)

Portanto, haveria uma ligação bem clara de que esses princípios agiriam em conjunto para a segurança não só do Sistema Internacional como um todo, mas também a própria segurança dos Estados Unidos. É também com base nessas doutrinas que os formuladores de política externa americanos buscam convencer a sociedade americana que as intervenções militares, mesmo que unilaterais, são desejáveis, eficazes e benéficas tanto para seus interesses econômicos, como para o resto da humanidade, sendo elas um ato de benevolência e de sacrifício pelo bem maior.

De modo semelhante, Mearsheimer (2018) diz que a visão otimista da política internacional do liberalismo enfatiza que características internas dos Estados variam e essas

diferenças possuem efeitos profundos no comportamento do Estado. Além disso, alguns teóricos liberais acreditam que certos arranjos internos são inerentemente preferíveis que outros, em que existem estados “bons” e “ruins” no Sistema Internacional. Estados bonzinhos (democracias) buscam políticas que favorecem a cooperação e dificilmente começam guerras por sua própria iniciativa, enquanto que Estados maus (não-democráticos) causam conflitos com outros Estados e tendem a usar a força para atingir seus objetivos. Portanto, a chave para a paz é povoar o mundo com democracias.

Não há consenso sobre qual seja a versão canônica do liberalismo. Aquilo que se denomina por liberal pode ser definido através de uma série de princípios e instituições, reconhecidas por certas características, como, por exemplo, a liberdade individual, a participação política, a propriedade privada e igualdade de oportunidade. Independentemente da conceitualização utilizada, segundo a teoria da paz democrática, o liberalismo de fato impacta na forma em que o Estado lida com questões internacionais.

Baseado na paz perpétua de Kant e seus três pontos, Doyle (1986) afirma que, na verdade, as democracias fazem guerra e agem de acordo com os princípios da balança de poder, entretanto os Estados liberais criam uma paz separada entre seus iguais e declaram guerra e se protegem contra os não liberais. Nessa visão, Estados liberais, criados para proteger os direitos como a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão e outras liberdades civis, propriedade privada e representação eleita, são fundamentalmente contrários à guerra. Quando os cidadãos, os quais sofrem as consequências da guerra, elegem seus governos, as guerras se tornam improváveis. Além disso, os indivíduos apreciam as vantagens do comércio que só podem ser aproveitados em condições de paz.

Enquanto de um lado havia essas noções no campo das ideias, na prática, “o ambiente internacional Pós-Guerra Fria desafiou governos não liberais e encorajou a democratização em um grau sem precedentes”.(LEVITSKY, S.; WAY, L. A. 2006). Esse otimismo não era em vão: o fim da União Soviética desencadeou um declínio vertiginoso na assistência militar e econômica destinadas às ditaduras apoiadas pelos soviéticos e pelos americanos em grande parte do mundo em desenvolvimento. O realinhamento pós-guerra fria também encorajou a difusão de instituições democráticas formais, pois o desaparecimento de alternativas de regime internacionalmente legítimas, combinado com o poder militar e econômico sem paralelo do Ocidente, induziu as elites em todo o mundo em desenvolvimento a adotar instituições de estilo ocidental.

Concomitantemente a isso, tornou-se senso comum serem legítimas as intervenções com fins humanitários, mesmo em detrimento da soberania. O fim do mundo bipolar e a

ascensão norte-americana como única superpotência do globo trouxe à tona o novo conceito de sociedade internacional, em que a grande potência mundial, livre das amarras do equilíbrio de poder, estaria encarregada de fazer cumprir os princípios da liberdade e da justiça.

Neste novo ambiente internacional, se um Estado agisse de forma contrária aos direitos humanos, haveria o escrutínio por parte da comunidade internacional que, por sua vez, poderia reclamar o direito de intervenção externa; violações graves possuíam grande notoriedade entre a Organização das Nações Unidas, em que eram debatidas retaliações e sanções. Ao longo da década, vários estados, e organizações internacionais e regionais, tal como ONGs dedicaram mais recursos e desenvolveram mais programas para ajudar a remover as causas do conflito.

Se o intuito inicialmente era socorrer a população contra as mazelas de guerras-civis e tentativas de genocídio, logo se observou que, para que houvesse a mínima chance de alcançar tal objetivo, era preciso mudanças nos regimes responsáveis por esses atos contra a humanidade. Chegou-se a conclusão que, para prevenir ou sanar uma crise humanitária, era necessário que o governo responsável por ela fosse derrubado e em seu lugar se colocasse um governo que protegesse os direitos da população local. Em outras palavras, tratava-se de impor certas estruturas comuns às democracias por meio da política de *Regime-Change*, cujo propósito nobre permitiria ela ser efetuada por meio da violência.

Desde 1989, uma das principais atividades da ONU e de outras agências influenciadas pela visão da paz democrática, foram as operações multifacetadas de paz que buscavam estabilizar e reabilitar estados destruídos pelos conflitos e guerras-civis desde Moçambique, El Salvador, Camboja, Timor Leste, Kosovo, Sudão e Haiti. Em todos esses casos houve a promoção da democratização e do liberalismo econômico como uma receita para conquistar uma paz durável em países que acabaram de emergir do conflito civil. Não obstante, no caso do Afeganistão e do Iraque, os EUA e seus aliados buscaram primeiro destruir os governos de ambos para só depois reconstruí-los a partir do credo da paz democrática. (PARIS, 2006).

Por sua vez, John Meisheimer em seu livro *The great delusion: liberal dreams and international realities* procurou explicar o porquê de tantos insucessos na política externa americana após o grande otimismo nos anos noventa acerca do papel norte americano no mundo unipolar, haja vista os fiascos ocorridos no grande Oriente Médio e a deterioração das relações com outras potências como a China e Rússia. Visando a isso, o autor analisa a interação entre o liberalismo, o nacionalismo e o realismo e como a relação delas afeta as relações entre os Estados. (MEISHEIMER, 2018, p.1).

O argumento principal dessa obra é que os Estados Unidos estavam tão poderosos após o resultado da Guerra Fria, que poderiam adotar uma política externa profundamente liberal, referida por ele como “hegemonia liberal”. Segundo o autor: “o objetivo dessa estratégia ambígua é tornar o máximo de países o possível em democracias liberais, ao mesmo tempo que se incentiva o livre mercado e a construção de instituições internacionais formidáveis” (MEISHEIMER, 2018, pp 1-2).

Posta de outra forma, a hegemonia liberal ocorre quando um estado poderoso adota uma política externa liberal, ou seja, quando um país está profundamente comprometido em proteger os direitos individuais mundo afora, mesmo que para isso seja necessária uma atitude extremamente intervencionista a qual envolve o uso da guerra e da engenharia social. Trata-se de recriar um mundo à imagem dos Estados Unidos, em que a elite política americana julgava estar criando um mundo mais pacífico e livre dos problemas da proliferação nuclear e do terrorismo, assim como se reduziriam as violações dos direitos humanos, pois democracias liberais ofereceriam maior segurança, prestação de contas perante a população e transparência, não permitindo abrigo para instalações terroristas em seus territórios, algo que ditaduras e governos não democráticos poderiam apoiar.

As elites da política externa norte-americana consideram a hegemonia liberal uma política sábia que os estados deveriam adotar axiomáticamente. Diz-se que a disseminação da democracia liberal pelo mundo faz muito sentido, tanto do ponto de vista moral quanto estratégico. Para começar, acredita-se que seja uma excelente maneira de proteger os direitos humanos, que às vezes são gravemente violados por Estados autoritários. E porque a política sustenta que as democracias liberais não querem entrar em guerra umas com as outras, ela finalmente fornece uma fórmula para transcender o realismo e promover a paz internacional. Finalmente, os proponentes afirmam que ajuda a proteger o liberalismo em casa, eliminando estados autoritários que, de outra forma, poderiam ajudar as forças não liberais que estão constantemente presentes dentro do estado liberal.

São essas ideias, tanto de como os americanos se vêem em meio ao mundo como também de seus ideais liberais que os impediram de se atentar às dificuldades materiais e culturais de outros povos em seus processos de democratização.

3.1 POR QUE OS EUA INVADIRAM O AFGANISTÃO?

É comum associar as intervenções militares a interesses materiais, como riquezas minerais, petróleo entre outros insumos importantes para a indústria e para o aparato militar. O Realismo, por exemplo, apregoa que as grandes potências, por estarem em uma disputa pela hegemonia, buscam aumentar seu poder e influência para acessar recursos escassos com o objetivo de obter vantagens sobre seus adversários. Mas em uma situação de unipolaridade essa lógica torna-se menos importante: na ausência de outras forças para contrapor o hegemon, este se torna livre para avançar outras pautas, entre as quais as ideológicas.

Como não é viável acessar completamente os espaços fechados onde efetivamente os líderes tomam suas decisões, sejam elas espúrias ou obscuras, é possível apenas rastrear aquilo que é publicizado, neste caso os discursos, os quais obviamente possuem vieses. Então, partindo do pressuposto de que é verdadeiro aquilo que é comunicado à população, tem-se a seguinte narrativa: os americanos fizeram uma campanha punitivista contra o Afeganistão, o qual posteriormente tornou-se um projeto de regime-change.

Não parece que estivessem buscando alguma riqueza do Afeganistão neste processo, talvez buscassem garantir uma zona de influência na região, mas não justificaria os recursos gastos de todo o processo: seria mais estratégico que o esforço fosse direcionado à contenção imediata da China para que este não se tornasse uma ameaça à hegemonia americana do que efetuar sucessivas intervenções com resultados tão desastrosos, como o que aconteceu depois do fim da Guerra-Fria. Portanto, é razoável assumir que essas ações se deveram de fato à prioridade dos valores estadunidenses em relação aos interesses, numa lógica que contradiz os princípios do Realismo.

A Guerra do Afeganistão que se encerra nesse momento, por sua vez, começou quando os Estados Unidos, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, lideraram uma campanha militar implacável contra a Al Qaeda e o próprio governo do Talibã, aliado do movimento terrorista Jihadista-Salafista. Inicialmente George W. Bush, em seu *address before a joint session of Congress*, disse que “no dia 11 de setembro, os inimigos da liberdade cometeram um ato de guerra contra nosso país” e de repente vivia-se em “um mundo onde a própria liberdade está sob ataque.”.

O ataque ao World Trade Center representou para os Estados Unidos um insulto aos valores da sociedade americana e foi uma afronta moral ao Ocidente contra o qual Osama Bin Laden e Ayman al-Zawahiri declararam guerra.³³ A resposta dada por Bush diante desse fato

³³ Em 23 de fevereiro de 1998, bin Laden e Ayman al-Zawahiri, o líder da Jihad Islâmica Egípcia, junto com outros três líderes islâmicos, co-assinaram e emitiram uma fatwa (sedição) pedindo aos muçulmanos que matassem americanos e seus aliados. Sob a bandeira da Frente Islâmica Mundial de Combate aos Judeus e

consegue ser bastante representativa desse sentimento e já mostrava a tendência vingativa contra os perpetrantes do ataque e qualquer um que os apoiasse: “nossa tristeza se tornou fúria e fúria para uma decisão firme. Mesmo se nós trouxermos nossos inimigos para a justiça ou trouxermos a justiça para nossos inimigos, a justiça será feita”. Logo depois ele diz ao povo quem são esses inimigos: “as evidências que reunimos apontam para uma coleção de organizações terroristas vagamente afiliadas ao que é conhecido como Al Qaeda” e “seu objetivo é recriar o mundo - e impor suas crenças radicais sobre as pessoas em todos os lugares.”³⁴

Inicialmente, Osama bin Laden havia estabelecido a Al Qaeda em 1988 a partir de uma rede de veteranos estrangeiros que lutaram juntos na insurgência mujahedin contra a União Soviética com o objetivo de apoiar as causas islâmicas ao redor do mundo. Foi somente após a Guerra do Golfo em 1991, por se opor à decisão saudita de acomodar as tropas estadunidenses, que o grupo tornou os Estados Unidos seu principal alvo.³⁵

É conhecido que Osama Bin Laden, desde a intervenção soviética no Afeganistão, recrutava pessoas de diversos países islâmicos para lutar contra os “infiéis”, através de uma rede internacional. Anteriormente, por lutar contra os soviéticos, ele havia recebido treinamento e equipamentos dos Estados Unidos quando participava das forças mujahedins. Entretanto, por ser crítico do Estado de Israel, da intervenção ao Iraque e das ligações da Arábia Saudita com o governo americano, Osama bin Laden nutria um sentimento de animosidade, potencializado pela sua visão de mundo e de fé. Osama Bin Laden nada mais foi do que um efeito colateral indesejado do modo como os Estados Unidos lidaram por décadas com o Oriente Médio.

Após a fracassada tentativa de estabelecer uma base no Sudão e de perder a cidadania saudita, Osama bin Laden se restabeleceu no Afeganistão após o talibã assumir o controle do país em 1996, uma vez que a Al Qaeda tinha grande ligação e influência no regime do talibã. Antes do ataque às torres gêmeas, o grupo terrorista efetuou uma série de ataques contra os americanos como ataque à bomba às embaixadas americanas no Quênia e na Tanzânia em 1998 ou o ataque ao USS Cole no Iêmen em 2000³⁶.

Cruzados, eles declararam: “a decisão de matar os americanos e seus aliados – civis e militares – é um dever individual para cada muçulmano que pode fazê-lo em qualquer país em que seja possível fazê-lo, a fim de libertar a mesquita de al-Aqsa [em Jerusalém] e a mesquita sagrada [em Meca] de suas garras, e para que seus exércitos saiam de todas as terras do Islã, derrotados e incapazes de ameaçar qualquer muçulmano. fonte:<https://web.archive.org/web/20060422210853/http://www.ict.org.il/articles/fatwah.htm>.

³⁴Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11 September 20, 2001

³⁵ver: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11854>

³⁶Ibid.

Bush, por outro lado, para legitimar uma ação militar no Afeganistão, chama atenção para o Afeganistão dos anos noventa e início dos 2000, que era caracterizado segundo ele pela brutalidade, fome e crise humanitária. Era uma sociedade com valores antiquados para os padrões americanos, onde as mulheres, por exemplo, não podiam frequentar as escolas, uma pessoa poderia ser presa por possuir uma televisão, a religião só poderia ser praticada segundo os preceitos dos Talibãs e um homem poderia ser preso no Afeganistão se sua barba não fosse longa o suficiente. Em outras palavras, diante da tragédia humana, o Afeganistão estava apto a receber a intervenção “benévola” dos americanos.

Nas falas do presidente “condenamos o regime talibã”, pois ele “não está apenas reprimindo seu próprio povo; está ameaçando pessoas em todos os lugares ao patrocinar, abrigar e fornecer terroristas.” Por “ajudar e favorecer o assassinato, o regime talibã está cometendo assassinato”³⁷. Antes de invadir, o presidente George W. Bush exigiu que o Talibã entregasse os líderes da Al Qaeda, fechasse permanentemente os campos de treinamento de terroristas e desse aos Estados Unidos acesso a esses campos, acrescentando que o Talibã “deve entregar os terroristas, ou eles compartilharão seu destino”³⁸.

Os líderes do Talibã se recusaram, citando o status de Bin Laden como seu convidado e pela suposta falta de provas de seu envolvimento.(COLL, 2018 p. 68). Então, de acordo com uma autorização para o uso da força militar promulgada em 18 de setembro de 2001 (PL 107-40), a ação militar dos EUA começou em 7 de outubro de 2001, com ataques aéreos contra alvos talibãs em todo o país e apoio aéreo próximo às forças anti talibãs no norte do Afeganistão. Um número limitado de Forças Especiais do Exército dos EUA, forças paramilitares da CIA e algumas forças terrestres convencionais começaram a se mobilizar no Afeganistão menos de duas semanas depois.³⁹

Em 13 de novembro, o Talibã evacuou Cabul, que logo foi retomada por essas forças afegãs, conhecidas como a Aliança do Norte. À medida que as forças afegãs apoiadas pelos EUA se aproximavam da cidade de Kandahar, no sul do país, berço do movimento talibã e lar do líder talibã Mullah Omar, os líderes talibãs teriam oferecido termos de rendição, incluindo uma anistia para combatentes talibãs que entregassem suas armas: uma oportunidade para encerrar o conflito e as animosidades. As autoridades norte-americanas rejeitaram tal anistia e, enquanto muitos combatentes e líderes talibãs foram mortos ou capturados por forças norte-

³⁷Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11 September 20, 2001

³⁸Ibid.

³⁹ CRS: Taliban Government in Afghanistan: Background and Issues for Congress November 2, 2021

americanas ou afegãs, outros (incluindo Mullah Omar) buscaram abrigo em partes remotas ou rurais do Afeganistão ou fugiram para o Paquistão.⁴⁰

3.2 O CONTRATERRORISMO SE TORNA “REGIME CHANGE”

A democracia foi um dos aspectos mais importantes para a política externa de Bush depois da vitória inicial sobre o Talibã, Bush. Para justificar a continuidade à operação e a permanência militar na região, o líder americano defendia que “os povos das nações islâmicas desejam e merecem as mesmas liberdades e oportunidades” e que “seus governos deveriam ouvir seus anseios”⁴¹. Por esse motivo, durante a reconstrução do Afeganistão a “história nos [aos EUA] deu uma oportunidade única de defender a liberdade”⁴² em que a “democracia no Afeganistão e no Iraque é essencial para derrotar o terrorismo global” uma vez que “o avanço da liberdade e da esperança no grande Oriente Médio melhorará a vida de milhões dessa região e aumentará a segurança de nosso próprio povo [a dos americanos]”⁴³.

Numa lógica semelhante, *The National Security Strategy of the United States of America* de setembro de 2002 expunha que naquele momento os Estados Unidos desfrutavam de uma posição de força militar inigualável e de grande influência econômica e política. Mas por conta da sua herança e princípios liberais, a América não seria uma potência que usaria sua força para obter vantagens unilaterais. Em vez disso, o objetivo do uso da força seria criar um equilíbrio de poder que favorecesse a liberdade humana, defendendo a paz, lutando contra terroristas e tiranos e encorajando sociedades livres e abertas em todos os continentes.

O documento também diz que os Estados Unidos deveriam aproveitar esse momento de oportunidade, isto é de unipolaridade, para estender os benefícios da liberdade em todo o mundo e trabalhar ativamente para levar a esperança da democracia, do desenvolvimento, do livre mercado e do livre comércio a todos os cantos do mundo. Decerto, tratava-se de um projeto de Ordem mundial extremamente ambicioso, e até certo ponto irreal, que envolvia

⁴⁰Ibid.

⁴¹ Commencement Address at the United States Military Academy in West Point, New York - June 1, 2002.

⁴² The President's News Conference With Prime Minister Junichiro Koizumi of Japan in Tokyo, Japan February 18, 2002.

⁴³ The President's News Conference With Prime Minister Tony Blair of the United Kingdom in London November 20, 2003.

realizar engenharia social numa escala global, no intuito de tornar todos os países do sistema internacional à semelhança do Estado americano.

Por fim, o texto retrata de modo prepotente que os eventos de 11 de setembro de 2001 "mostraram" que Estados "fracos", como o Afeganistão, podem representar um perigo muito grande para interesses nacionais de Estados "fortes" como os Estados Unidos. Nessa lógica, a pobreza não seria de fato o causador de tornar os pobres em terroristas e assassinos. No entanto, a pobreza, as instituições fracas e a corrupção seriam as responsáveis por deixar os Estados fracos vulneráveis a redes terroristas e cartéis de drogas dentro de suas fronteiras. Logo, democratizar tais países e integrá-los na economia de livre mercado seria a panaceia para todos os problemas.

Os "heróicos" Estados Unidos estariam, portanto, ao lado de qualquer nação determinada a construir um futuro melhor buscando as recompensas da liberdade para seu povo. O livre comércio e os mercados livres provariam sua capacidade de tirar sociedades inteiras da pobreza - de modo que os Estados Unidos pudesse trabalhar com nações individuais, regiões inteiras e toda a comunidade comercial global para construir um mundo que negociasse em liberdade e, portanto, que crescesse em prosperidade.⁴⁴

A retórica vista nesse documento não só era excessiva, como também buscava compulsivamente a guerra para reafirmar a política de guerra ao terror. Há algo perturbador e até mesmo bizarro que se interpõe entre o que de fato se defende retoricamente e o que foi feito na administração. Bush sequer era muito afeito ao direito internacional, mas por uma questão de ideologia, ele retratou sua administração como defensora desse direito. Tal contradição fica patente, por exemplo, com a posição de Bush perante ao tratado de Quioto acerca do meio ambiente, a rejeição à Corte Criminal Internacional, a negligência perante as Convenções de Geneva em relação ao tratamento de prisioneiros de guerra, que os EUA defendem ser combatentes ilegais (uma categoria que não existe na lei internacional) capturados no afeganistão, ou entregues pelo Paquistão, na Baía de Guantánamo, Cuba em uma detenção indefinida e sem julgamento (BORNEMAN 2003)

Depois que uma coalizão de grupos armados de oposição predominantemente tajique conhecida como Aliança do Norte expulsou o governo talibã da capital, Cabul, com a ajuda do poder aéreo americano e de um pequeno número de forças especiais dos EUA, a ONU convocou líderes afegãos em Bonn na Alemanha em 5 dezembro de 2001 para traçar um

⁴⁴The National Security Strategy of the United States of America de Setembro de 2002 fonte: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>

roteiro para a criação de um governo democrático no Afeganistão.⁴⁵ Os representantes do Talibã não foram convidados a participar das reuniões: embebido de uma retórica agressiva e belicista, Bush não tinha interesse de negociar com o “inimigo”, mas reforçar a narrativa da Guerra ao Terror⁴⁶, a qual levaria à guerra do Iraque.

Por outro lado, essa conferência estabeleceu uma administração interina chefiada por Hamid Karzai, um membro importante do clã Polpazai, e convocou uma *loya jirga*⁴⁷ de emergência em junho de 2002 o qual confirmou Karzai como presidente da Administração Transitória Afegã. Outra *loya jirga* foi convocada no final de 2003 para endossar uma nova constituição, que foi ratificada em janeiro de 2004. O Afeganistão realizou sua primeira eleição presidencial em outubro de 2004, elegendo Karzai com 55% dos votos.⁴⁸

Aqui novamente o conceito de *statebuilding* se faz importante para entender esse contexto. Uma coisa a se salientar é que a construção de Estado exibe uma enorme variação dependendo do contexto global, da estrutura econômica, dos padrões de relações de autoridade e poder político e das redes de elite. Retomando Barnett (2006), sem dúvida o que se destaca na construção de um Estado pós-conflito como o Afeganistão é a existência de uma dupla crise de segurança e legitimidade. De fato, “pós-conflito” pode ser um termo impróprio para sociedades que ainda sofrem violência.

Cabe destacar também que aquilo que no Ocidente é visto como legítimo pode não o ser para a comunidade local, uma vez que a legitimidade depende do uso de procedimentos aceitos socialmente. Dessa forma, a legitimidade não é acontece meramente pelo desenho de distribuição de poder pertencer aos princípios do liberalismo democrático em si e sim pelo acordo societal relativo aos procedimentos apropriados para decidir e buscar objetivos aceitáveis coletivamente.

É preciso, como Paris (2006) aponta, entender que certos tipos de instituições tradicionais podem gerar estabilidade e garantir ao Estado alguma legitimidade. Como alternativa ao *liberal peacebuilding*, a construção da paz “republicana” enfatiza as constituições que distribuem poder e fornecem pesos e contra-pesos sobre facções e reconhece a utilidade de assembleias não eleitas de representação no ambiente pós-conflito imediato.

O acordo de Bonn, o qual permitiu uma legitimação jurídica para o governo de então, reinstalou as condições legais e administrativas da constituição de 1964. Sob essa

⁴⁵ CRS: Afghanistan: Issues for Congress and Legislation 2017-2019, Updated September 3, 2019.

⁴⁶ definir guerra ao terror

⁴⁷ uma assembleia nacional tradicional do Afeganistão, constituída por pessoas notáveis dos variados clãs.

⁴⁸ Ibid.

constituição, o Afeganistão era um Estado unitário, governado com base no princípio da centralização. (RUBIN, 2013).

Os problemas da estrutura tributária do Estado também eram muitas: a formulação de políticas governamentais não se estendia para fora do centro, a base de tributação era extremamente restrita, enquanto que a receita do governo advinha de impostos sobre comércio exterior, monopólios estatais e da ajuda externa. Assim, o aparelho do Estado mal penetrou na economia do país e, em particular, quase não tributou as atividades predominantes de agricultura e pastagem, com exceção de um pequeno conjunto de culturas comerciais de exportação. (RUBIN, 2013).

As normas sociais ditavam que as disputas deveriam ser resolvidas tanto quanto possível fora das instituições oficiais. Mesmo aqueles insatisfeitos com o resultado de uma jirga ou shura podem não querer romper as relações sociais locais ou arriscar a pressão por subornos que vieram com o recurso ao sistema oficial. Portanto, o sistema cuja estrutura legal agora está em vigor era um estado altamente centralizado, mas fraco, com penetração muito limitada na sociedade e escopo para formulação ou implementação de políticas. (RUBIN, 2013).

Apesar de toda a retórica democrática, vários elementos dela empoderava excessivamente o poder do líder do executivo, quase à semelhança do que havia durante o período da monarquia. Dentre vários desenhos constitucionais federalistas que poderiam dar uma autonomia e descentralização bem-vindas para regiões tão díspares, tanto linguisticamente como etnicamente, a constituição de 2004 estabeleceu o Afeganistão como uma República Islâmica independente e de estado unitário e indivisível⁴⁹ onde o presidente possuiria amplos poderes em detrimento do parlamento, pois predominaria sua autoridade tanto no âmbito do executivo e do legislativo quanto o do judiciário⁵⁰.

O sistema eleitoral previa dois turnos, caso não houvesse algum candidato com a maioria simples no primeiro turno⁵¹. Por conta disso, um membro da comunidade Pashtun teria muita vantagem em conquistar o cargo da presidência, sendo que bastaria a etnia votar em conjunto em um determinado candidato, enquanto que as outras etnias desarticuladas dificilmente seriam capazes de fazer o mesmo. Esse ponto desagradou especificamente a Aliança do Norte e outros grupos minoritários, em que apenas acordos informais poderiam

⁴⁹ artigo 1

⁵⁰ artigo 60

⁵¹ artigo 61

suplantar as demandas das diversas etnias, aumentando por conseguinte a corrupção endêmica.

O líder do executivo, por sua vez, desfrutaria de um mandato de cinco anos, podendo concorrer a uma eventual reeleição⁵². A presidência poderia apontar também os cargos mais altos dentro dos poderes, o que inclui não só ministros, mas também membros da suprema corte, juízes, governadores das províncias, governadores dos distritos, chefes de segurança locais e membro de comissões “independentes”, como a comissão encarregada do funcionamento das eleições⁵³. Nesse sentido, não só ele teria poder para influenciar a reeleição como poderia criar o desenho eleitoral em seu favor. Em consequência disso, as lideranças locais não conseguiram obter o direito de eleger seus próprios governadores, abrindo caminho para animosidades contra o governo central.⁵⁴

O poder do presidente era tão grande que os governadores, comissionários dos distritos e outros oficiais dessa estrutura eram diretamente apontados pelo ministro dos assuntos internos e o presidente. Similarmente, os representantes das províncias e outros ministros (educação, agricultura, água e energia etc.) comunicavam seus relatórios diretamente aos ministérios de Cabul, enquanto que os governadores não possuíam um papel para se coordenarem entre si, como também não podiam exercer autoridade sobre seus ministros. Não havia orçamento para as províncias e o aparato legal que iria providenciar conselhos distritais para participar nas decisões acerca da execução de um projeto nunca foi implementado. (RUBIN, 2013).

O sistema judiciário era igualmente centralizado, em que a mesma lei era aplicada uniformemente em todas as províncias e todas as cortes estavam sob a autoridade da suprema corte de Cabul, entretanto esse sistema altamente centralizado tinha alcance limitado e normalmente o Estado não alcançava os distritos e subdistritos. Para piorar as instituições tradicionais de autogoverno e de resolução de disputas (jirgas e as shuras) não possuíam um estatuto legalizado, nem sequer a constituição ou o código legal o mencionava ou o reconhecia. (RUBIN, 2013).

Mesmo assim, para a comunidade internacional, as instituições afegãs agora eram eleitas democraticamente, uma vez que a adoção de uma constituição em 2004 fizeram parte de um roteiro de transição pós-Talibã estabelecido por um acordo patrocinado pelas Nações Unidas. Desde a queda do Talibã, também houve o crescimento de uma sociedade civil, em

⁵² artigo 62

⁵³ artigo 64

⁵⁴ fonte da constituição em inglês: https://www.constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004.pdf?lang=en

grande parte composta por afegãos instruídos, muitos dos quais retornaram ao Afeganistão do exílio. Proliferaram-se simultaneamente organizações e grupos que abordaram várias questões contrárias ao tradicionalismo, incluindo o direito das mulheres, a justiça social, liberdades individuais, questões econômicas e de negócios, meio ambiente entre outros. As primeiras eleições parlamentares ocorreram em setembro de 2005.⁵⁵

Uma vez que não houve a integração do movimento à política institucional, onde talvez pudesse haver alguma moderação das tensões e a criação de um arranjo político minimamente harmonioso, os ataques esporádicos do Talibã retornaram durante esse período, com a inteligência dos EUA coletando evidências de um "renascimento organizado do Talibã" no início de 2004. (COLL S. 2018 p. 199). Em 2007, apesar do desenvolvimento democrático incipiente e da paulatina melhoria na qualidade de vida da maioria dos afegãos, o esforço americano no Afeganistão parecia fora de curso, com a deterioração da segurança, o aumento da produção de ópio e os níveis de violência aumentando constantemente.

Bush não esperava que a tarefa de criar um Afeganistão estável e moderado fosse tão complexa e árdua. Ele se deparou com um país já em frangalhos em que, após quase três décadas desde a derrubada da monarquia, passando por um regime autoritário, seguido de uma revolução comunista combatida por forças Mujahedins sem coesão interna, os quais, após a vitória sobre o PDPA, geraram uma guerra civil que teve como vencedor o Talibã, a maioria dos elementos necessários para a unidade e estabilidade do país foram gravemente comprometidos.

A política dos EUA e de parceiros internacionais tentaram capacitar esses grupos para controlar o poder do governo e consolidar a democracia afegã. Esses grupos de interesse recém-emergentes ainda não foram capazes de deslocar ou mesmo necessariamente influenciar substancialmente a estrutura informal de poder das estruturas étnicas, regionais, tribais, de clãs, vilarejos e distritos que exercem autoridade em todos os níveis. Essas estruturas governaram e garantiram o Afeganistão até o final da década de 1970, mas foram enfraquecidas por décadas de guerras subsequentes e domínio do Talibã.

Algumas figuras tradicionais das autoridades locais fugiram ou foram mortas; outros foram deslocados por comandantes mujahedin, líderes de milícias, militantes talibãs e outros. Os agentes do poder local são amplamente acusados de aplicar seletivamente a lei afegã e de

⁵⁵ CRS: Afghanistan: Issues for Congress and Legislation 2017-2019, Updated September 3, 2019.

usar sua autoridade para enriquecer a si mesmos e seus apoiadores. Alguns líderes locais optaram por acomodar insurgentes locais em vez de ajudar o governo a proteger suas áreas.⁵⁶

Portanto, o problema do Afeganistão era muito mais profundo do que apenas ser um simples “*safe haven*” de operações terroristas e levaria muito mais tempo para reconstruir o país, principalmente um regime tão radical como a democracia em um lugar que teve praticamente nenhuma experiência com esse tipo de governo. Então, durante esses anos, por falta de um planejamento mais focado, os Estados Unidos juntamente com a OTAN e outros parceiros internacionais enviaram centenas de milhares de soldados e forneceram dezenas de bilhões de dólares em assistência estrangeira ao Afeganistão com a esperança de garantir a estabilidade no longo prazo.

3.3 O QUE FIZERAM OS SUCESSORES DE BUSH?

A política de Barack Obama em relação ao grande Oriente Médio pode ser dividida em dois momentos: o início de seu primeiro mandato em que concentrou seus esforços em realizar suas promessas de campanha de derrotar a al-Qaeda e retirar suas tropas do Iraque e o momento de virada, diante da Primavera árabe em que retoma a intervenção ativa em favor do *Regime Change*.

Eleito no contexto da crise financeira de 2008, tentou reorientar a política externa americana em relação ao Oriente Médio e torná-la menos radical do que propunha o governo de seu antecessor. Com base no *National Security Strategy* de 2010, pode-se dizer que o objetivo primordial continua sendo derrotar a al-Qaeda e secundariamente se buscaria fomentar e apoiar a democratização.

Os ataques teriam colocado salientado a importância de se compreender a posição dos Estados Unidos como a única superpotência global, os perigos do extremismo violento e os conflitos latentes que se seguiram à conclusão pacífica da Guerra Fria. Por não terem compreendido adequadamente, eles deram uma resposta apressada e rígida no Afeganistão. Essa resposta foi seguida pela decisão prepotente e ilegítima de ir à guerra no Iraque, e nos anos seguintes as forças, os recursos e a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos se concentraram nesses conflitos.

⁵⁶ Ibid.

Segundo Obama, “os Estados Unidos estavam agora travando duas guerras com muitos milhares de nossos homens e mulheres posicionados no caminho do perigo e centenas de bilhões de dólares dedicados ao financiamento desses conflitos.” Além disso, ele acrescenta que “estamos apoiando a segurança e a prosperidade de nossos parceiros no Afeganistão e no Paquistão como parte de uma campanha mais ampla para interromper, desmantelar e derrotar a Al-Qaeda e seus violentos afiliados extremistas.”

Obama também diz na introdução do documento que “nossa liderança moral está alicerçada no poder de nosso exemplo, não por meio da empreitada de impor nosso sistema a outros povos”. Na verdade, essa política “vem erodindo nossa capacidade de apoiar movimentos democráticos no mundo”, não só isso como também tais “métodos empregados na busca de nossa segurança vem comprometendo nossa fidelidade aos valores que nós promovemos e nossa liderança nesse quesito”.

Portanto, “é por esse motivo que nós iremos liderar em nome de nossos valores ao vivê-los”, pois “nossos valores nos permitiram trazer os melhores e os mais brilhantes para nossas costas para nos dar credibilidade para enfrentar a tirania”. Sem dúvidas por ter havido uma imensa quantidade de intervenções militares perpetradas pelo Estados Unidos desde o fim da Guerra, essa belicosidade tem ameaçado os valores democráticos dentro do próprio país, não só por conta de políticas de segurança mais rígidas, como também pelo uso de tortura e de estado de exceção. Nesse sentido, o presidente diz “ Se comprometermos nossos valores ao buscar nossa segurança, nós iremos enfraquecer ambos”. Admitia-se ainda que os esforços para promover a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos poderia ser incrementada através do apoio em valores considerados “universais”⁵⁷.

A principal mudança durante o governo de Obama para o Afeganistão é que os Estados Unidos não seriam os principais responsáveis pelo processo de democratização e abertura política, cabendo ao próprio governo afegão essa tarefa. Da mesma forma caberia ao Afeganistão a responsabilidade por sua própria segurança e em manter o território livre dos terroristas da Al-Qaeda.

Se por um lado, Bush focou em eliminar governos autoritários e promover a democracia no mundo para vencer a Guerra ao Terror, Obama, ao tomar posse, tinha a intenção de limitar essa agenda. Para ele, o mais importante para os Estados Unidos não era mais efetuar engenharia social nesses países, mas prevenir que a Al-Qaeda e outros grupos

⁵⁷ National security Strategy 2010

extremistas não pudessem se reagrupar de modo a serem capazes de desferir mais ataques violentos contra os americanos e seus aliados.

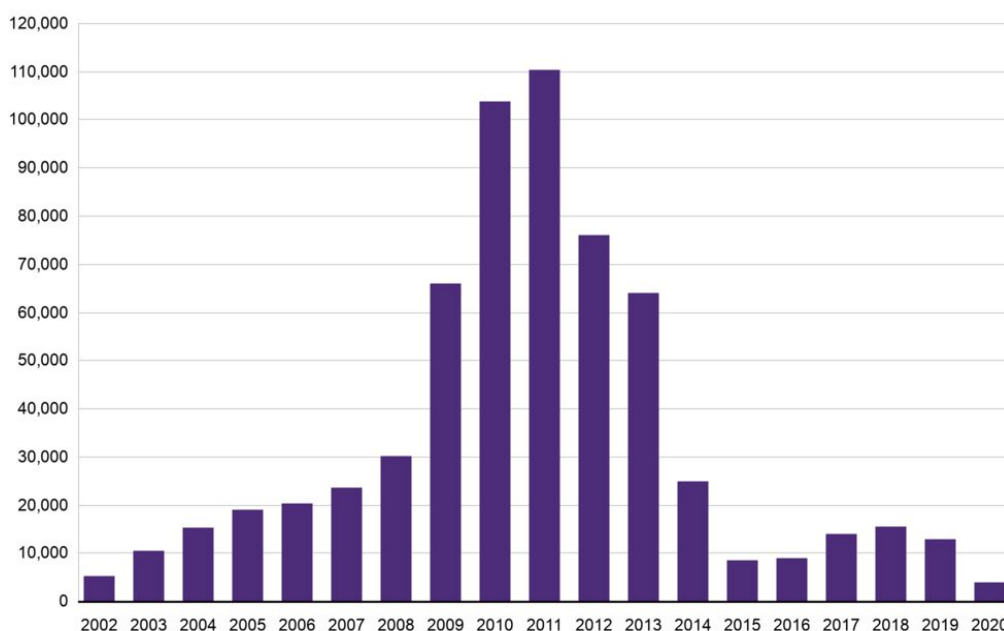
Segundo o presidente:

Nós não estamos no Afeganistão para controlar esse país ou ditar seu futuro. Nós estamos no Afeganistão para confrontar um inimigo em comum que ameaça os Estados Unidos, nossos amigos ou aliados, e o povo do Afeganistão e do Paquistão que mais têm sofrido nas mãos de extremistas violentos. [...] Então eu desejo que o povo americano entenda que nós temos um objetivo claro e focado: interromper, destroçar e vencer a Al-Qaeda no Paquistão e no Afeganistão, e impedir seu retorno para ambos os países no futuro. Este é o objetivo que deve ser alcançado. Esta é a causa que não poderia ser mais justa. E para os terroristas que nos opõem, minha mensagem é a mesma: nós vamos derrotar vocês. (Barack Obama, Remarks on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, March 27, 2009).

Barack Obama também aumentou o número de forças no Afeganistão (de aproximadamente 36.000 em 2009 para cerca de 100.000 em 2011)⁵⁸ como parte de um esforço para combater a insurgência do Talibã e aumentar a capacidade do governo afegão e das forças de segurança. A maioria das medidas de segurança melhorou durante o "aumento", mas a incerteza aumentou quando as forças afegãs assumiram a liderança da segurança nacional (em meados de 2013) em meio a uma redução constante das forças americanas e internacionais como parte de uma retirada planejada.

US troop levels in Afghanistan

2002 - 2020



2020 figure as of December

Source: Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), Congressional Research Service



Fonte: Congressional Research Service

⁵⁸ citar

3.4 GOVERNO DE DONALD TRUMP E BIDEN

Durante os anos que ocorreu a Guerra ao Terror, os Estados Unidos desfrutaram de uma superioridade bélica dominante em todos os domínios operacionais. Em geral, essa grande potência era capaz de desdobrar suas forças quando quisesse, e operar como quisesse. No início do governo de Donald Trump, porém, os EUA já vivenciavam um período em que essa vantagem militar sobre o resto do globo estava erodindo, criando um ambiente de segurança mais complexo e volátil. Nesse cenário, a principal preocupação para a segurança nacional dos Estados Unidos seria a competição estratégica interestatal, não mais o terrorismo. Ainda assim, apesar da derrota do califado do ISIS, grupos terroristas que restavam continuavam a ameaçar a estabilidade.⁵⁹

Trump, por sua vez, tendo em vista a fraqueza do governo de Cabul, decidiu negociar com o Talibã com a promessa de que este impedisse que o Afeganistão permanecesse como base para terrorismo. Abandonando qualquer pretensão de construção da nação no Afeganistão, os interesses de segurança dos EUA e do Ocidente nos governos de Donald Trump e Joe Biden se concentram em dois objetivos principais: a) impedir que o país se torne um porto seguro para a Al-Qaeda e outros grupos terroristas com a intenção de atacar o Ocidente e b) “proteger” os direitos humanos e as liberdades civis apesar da ideologia do Talibã.⁶⁰

Finalmente, próximo do desfecho do conflito, as negociações iniciadas pelo governo Trump em 2018, os EUA acordaram em fevereiro de 2020 com o Talibã que eles se comprometeriam a retirar todas as forças militares até maio de 2021. Em troca disso, o Talibã iria tomar medidas para impedir que grupos terroristas, incluindo seu antigo aliado a Al Qaeda, não pudessem usar o território afegão como base de operações para atacar os Estados Unidos e seus aliados.

O Acordo EUA-Talibã também pode ser visto como o impulso para a retirada das forças americanas e aliadas do Afeganistão. A República Islâmica do Afeganistão (o governo afegão) não participou dessas conversações. O acordo também estipulava o início de negociações de paz intra-afegãs que levariam a um cessar-fogo; libertação de prisioneiros; e

⁵⁹Ver: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

⁶⁰ver:<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react-the-us-withdrawal-from-afghanistan-is-complete-whats-next/>

os EUA para iniciar representações diplomáticas no Conselho de Segurança da ONU para remover membros do Talibã da lista de sanções. Também foi acordado que Estados Unidos e seus aliados renunciariam o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política do Afeganistão ou de intervir em seus assuntos internos.⁶¹

Entretanto, ao longo de 2020 e 2021, o Talibã não estava cumprindo sua parte, dado o aumento da violência entre o Talibã e o governo afegão e a continuidade dos laços com a Al Qaeda, mesmo quando o governo Trump retirou parte das forças dos EUA, que chegaram a um mínimo de 2.500 em janeiro de 2021. As autoridades afegãs tentaram minimizar o impacto da retirada militar dos EUA nas capacidades de suas próprias forças, mas algumas avaliações oficiais dos EUA indicaram que o Talibã já controlava praticamente metade do país em 2020 e ela seria a grande beneficiada da saída americana da guerra.⁶²

Mesmo assim, em 14 de abril de 2021, o presidente Biden anunciou a retirada total das forças norte-americanas do Afeganistão até 11 de setembro após meses depois da data acordada no acordo que seu antecessor fizera com o Talibã. A resposta do presidente Biden em relação à guerra do Afeganistão, por sua vez, foi o encerramento da Guerra ao Terror e foi surpreendentemente parecida com a decisão da saída do Vietnã durante a Guerra Fria: a retirada completa das tropas de modo desorganizado e o mais rápido possível.⁶³ Além disso, indo numa linha parecida com a de Trump, Joe Biden se eximiu da responsabilidade pela estabilização do Afeganistão, dizendo ser isso tarefa dos próprios afegãos.

Isso fica muito evidente quando Biden afirma, por exemplo, que “Nosso objetivo era claro. A causa era justa” ou que “fomos ao Afeganistão em 2001 para erradicar a Al Qaeda, para evitar futuros ataques terroristas contra os Estados Unidos planejados a partir do Afeganistão” e, portanto, “apenas os afegãos têm o direito e a responsabilidade de liderar seu país” e que “uma força militar americana cada vez maior não poderia criar ou sustentar um governo afegão durável.” Além disso, ele retrata toda operação como tendo sido um sucesso ao dizer que “nossa presença no Afeganistão deveria se concentrar na razão pela qual fomos em primeiro lugar: garantir que o Afeganistão não fosse usado como base para atacar nossa pátria novamente. [...] Nós fizemos isso. Cumprimos esse objetivo.” e logo ele acrescenta “nossas razões para permanecer no Afeganistão estão se tornando cada vez mais obscuras, mesmo com a evolução da ameaça terrorista contra a qual fomos combater.”⁶⁴

⁶¹O texto do acordo está disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>

⁶² CRS, R45122: Afghanistan: Background and U.S. Policy: In Brief Updated June 22, 2022

⁶³ Ver: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Risch%20Afghanistan%20Report%202022.pdf>

⁶⁴ Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan APRIL 14, 2021

CONCLUSÃO

Resumidamente, o objetivo deste TCC era mapear os processos que levaram ao fracasso a política norte-americana de *regime change* no Afeganistão, fato esse que possibilitou o retorno do Talibã após vinte anos. Sumarizando, os processos mais relevantes trazidos aqui foram a questão da legitimidade, as clivagens da sociedade baseadas em redes de solidariedade, a formação conturbada e arbitrária do território afegão, as dificuldades no *state building* pela elite local, as tentativas de modernização fracassadas, a dinâmica da Guerra Fria, o financiamento de grupos terroristas feitos pelos próprios Estados Unidos e a política externa americana do pós-guerra fria de Guerra ao Terror e exportação de democracia, que não se preocupou com as consequências nos países-alvo, buscando apenas uma pauta ideológica e que diz mais a respeito aos próprios americanos e como eles se veem inseridos no mundo do que propriamente as necessidades e os desafios para a população local.

O caso do Afeganistão é, por sua vez, interessante para a literatura das FIRC pela sua circunstância única: é um país relativamente uniforme religiosamente, porém bastante fragmentado linguisticamente e etnicamente, tendo em vista as migrações e dominações de impérios sobre a região ao longo da história; ele passou por vários *regime change* de matrizes diferentes: a monarquia, a monarquia constitucional, a ditadura nacionalista, o regime socialista, o regime fundamentalista islâmico do talibã e o democrático; e foi um país que sofreu diretamente os impactos diretos da Guerra Fria e do movimento jihadista internacional. Toda a capacidade do aparato estatal que existisse, foi seriamente enfraquecida.

Como já foi exposto, por conta das contradições do modelo “constitucional” afegão e de setores políticos, ocorreu a derrubada do rei Zahir e foi dado o prosseguimento para o projeto ditatorial nacionalista do presidente Daud, o qual havia se aliado ao setor menos radical do partido comunista- o Parcham. Novamente, dadas as divergências de projeto de país e das constantes suspeitas desta aliança de conveniência, Daud foi derrubado pela ala mais radical comunista do PDPA- o Khalq. Sob o regime comunista, por haver contradições e clivagens dentro do próprio partido, seus presidentes- Taraki, Armin, Karmal- foram traídos e assassinados pelos seus próprios aliados, intensificando a autofagia do regime e a destruição do aparato estatal. Pelo temor de perder influência sobre o país, a União Soviética foi trazida para o meio dessa disputa interna, levando à intervenção mal sucedida.

Foi em meio à operação soviética e de disputa geopolítica do contexto da Guerra Fria que houve o financiamento de grupos feito pela CIA, os mujahedins, muitos deles relacionados à lógica dos Qawms. Esse mesmo financiamento anos depois iria ser decisivo para a criação de redes terroristas internacionais, que deram origem a grupos como a Al-Qaeda, o Talibã e o Daesh. Em poucas palavras, aquilo que foi utilizado como uma arma contra os soviéticos acabou sendo também uma arma contra os próprios americanos e contra a estabilidade política do Afeganistão.

Após a desistência soviética, esses grupos passaram a competir entre si, causando a guerra civil nos anos noventa e, concomitantemente a isso, viu-se a falência do que restava do “Estado”. Por outro lado, a religião e os laços tradicionais eram postos como uma alternativa contra a total anarquia e enquanto que as forças mujahedins anticomunistas não haviam sido capazes de entrar em acordo entre si e gerar estabilidade, abriu-se o caminho para o fundamentalismo do Talibã, que ajudado pelo movimento jihadista-salafista internacional e pelas relações de solidariedade local, estava determinado a eliminar seus concorrentes.

Derrotados os soviéticos, não havia interesse por parte dos EUA sobre o destino do país asiático, que vivia uma grave crise humanitária sob o governo Talibã que estava consolidando seu controle. Essa situação mudou apenas após os ataques da Al-Qaeda às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001, quando os americanos- depois de terem sofrido um ataque a sua própria identidade, marcada pela liberdade política- resolveram invadir o Afeganistão e expulsar o governo do Talibã, o qual patrocinava a Al-Qaeda e lhe dava um “*safe haven*” no país.

É nesse sentido de ataque aos valores americanos que a campanha punitivista veio a se tornar uma política de “exportação” de democracia, sem que houvesse uma motivação estratégica dos princípios do realismo nesse processo: deu-se mais atenção à ideologia e aos subterfúgios para legitimar a continuidade da política descomedida do presidente Bush do que haver um comprometimento sério quanto às circunstâncias necessárias para a democratização, dificultada pelos aspectos sociais e políticos específicos ao Afeganistão, em razão de os presidentes e os membros do alto escalão de formuladores de política externa manterem uma visão rasa, marcada pelo universalismo dos princípios do liberalismo e do modo de vida americano, que podem ser sintetizados no discurso ideológico de Fukuyama de fim da história.

Depois da vitória célere dos militares americanos, para justificar a continuidade da presença das tropas americanas na região e dar prosseguimento à Guerra ao Terror, foi decidido que o novo governo do Afeganistão seria democrático. Entretanto, assim como os

comunistas tentaram, a engenharia social necessária para reestruturar o Estado e manter o controle sobre todo o país se mostrou extremamente onerosa e infrutífera: em vinte anos de intervenção o resultado foi o mesmo que com os soviéticos: o fracasso.

Tal como foi mostrado na parte teórica, a exportação de regime por força externa (FIRC), principalmente a democracia, para um país como o Afeganistão, o qual ainda sentia os efeitos da guerra civil, é improvável, pois seria necessário recriar a infraestrutura do estado e suas instituições políticas do zero e recuperar a legitimidade, que, no caso da democracia, haveria a necessidade de capazes de recriar legitimamente e se adequar às clivagens da sociedade por meio da política representativa.

Simultaneamente, o Estado interventor teria de manter tropas no Estado alvo por tempo indeterminado, o que torna a operação extremamente custosa e pouco popular domesticamente, em que haveria uma pressão constante para o fim da operação. Paradoxalmente, portanto, o efeito colateral da longa intervenção estrangeira minaria o controle dos governos fantoche ao mesmo tempo em que a população do país alvo iria desenvolver aversão à presença das tropas estrangeiras o que, por sua vez, alimentaria grupos contrários ao regime imposto.

Em meio a todo esse período, apesar da retórica dos presidentes americanos, o governo de Cabul nem sequer conseguiu consolidar-se democrático, tendo em vista as falhas constitucionais e o poder que o presidente detinha, em detrimento da representatividade local.

Sob aquelas circunstâncias, o Afeganistão necessitava mais de uma estrutura política que se origine internamente e que seja produto autóctone e que reflita a própria dinâmica de sua sociedade, do que um simulacro da democracia ocidental. Não bastava que o sistema fosse democrático, sob os moldes da cultura política ocidental, se ele não se conformasse com os padrões já preestabelecidos pela sociedade afegã.

Por fim, há a necessidade de potências como os EUA em aceitar que seu modelo político não é universal, pois a democracia necessita de pré-condições para ser efetivada. Isso não significa fazer uma apologia aos regimes antidemocráticos, mas salientar que certas sociedades necessitam de modelos idiossincráticos para resolver seus problemas e que eles definitivamente não desejam que estrangeiros imponham seu modo de vida.

REFERÊNCIAS

- Amantino, A. K. (1998). Democracia: a concepção de Schumpeter. *Revista teoria e evidência econômica*, 5(10).
- Bardin, L. (1977). Análise de conteúdo. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. *Lisboa: Edições*, 70, 229.
- Barfield, T. J. (2004). Problems in establishing legitimacy in Afghanistan. *Iranian Studies*, 37(2), 263-293.
- Barfield, T. (2012). *The War for Afghanistan: A Very Brief History: From Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton University Press.
- Barnett, M. (2006). Building a republican peace: Stabilizing states after war. *International security*, 30(4), 87-112.
- Bennett, A., & Elman, C. (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170-195.
- Borneman, J. (2003). Responsibility after Military Intervention: What Is Regime Change. *PoLAR*, 26, 29.
- Carr, E. H. (2016). *The twenty years' crisis, 1919-1939: Reissued with a new preface from Michael Cox*. Springer.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Cromartie, A. (2018). Legitimacy. In *Political concepts* (pp. 93-104). Manchester University Press.
- Dahl, R. A. (2008). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale university press.
- Doyle, M. W. (1986). Liberalism and world politics. *American political science review*, 80(4), 1151-1169.
- Downes, A. B., & Monten, J. (2013). Forced to be free?: Why foreign-imposed regime change rarely leads to democratization. *International Security*, 37(4), 90-131.
- Downes, A. B., & O'Rourke, L. A. (2016). You Can't Always Get What You Want: Why Foreign-Imposed Regime Change Seldom Improves Interstate Relations. *International Security*, 41(2), 43-89.
- Fukuyama, F. (1989). The end of history?. *The national interest*, (16), 3-18.
- Haass, R. N. (2005). Regime change and its limits. *Foreign Aff.*, 84, 66.

HUNTINGTON, S. P., & de Civilizações, C. (1997). *a recomposição da Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Objetiva.*

Kissinger, H. (2017). *Diplomacia.* Saraiva Educação SA.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2006). Linkage versus leverage. Rethinking the international dimension of regime change. *Comparative Politics*, 379-400.

Mccauley, M. (2002). *Afghanistan and Central Asia: a modern history.* London: Pearson Education Limited.

Mearsheimer, J. J., & Alterman, G. (2001). *The tragedy of great power politics.* WW Norton & Company.

Mearsheimer, J. J. (2005). EH Carr vs. idealism: the battle rages on. *International Relations*, 19(2), 139-152.

Mearsheimer, J. J. (2018). *The great delusion: Liberal dreams and international realities.* Yale University Press.

Monten, J. (2005). The roots of the Bush doctrine: Power, nationalism, and democracy promotion in US strategy. *International Security*, 29(4), 112-156.

Paris, R. (2006). Bringing the Leviathan back in: Classical versus contemporary studies of the liberal peace. *International Studies Review*, 8(3), 425-440.

Peic, G., & Reiter, D. (2011). Foreign-imposed regime change, state power and civil war onset, 1920–2004. *British Journal of Political Science*, 41(3), 453-475.

Ragin, C. C. (2000). The Distinctiveness of Comparative. *Sociological Worlds: Comparative and Historical Readings on Society*, 362.

Rubin, B. (2002). *The fragmentation of Afghanistan: state formation and collapse in the international system.* New Haven and London: Yale University Press.

Rubin, B. R. (2013). *Afghanistan from the Cold War through the War on Terror.* Oxford University Press.

Runion, M. (2007). *The History of Afghanistan.* Westport, CT: Greenwood Press.

Saikal, A., & Maley, W. (2019). *Regime change in Afghanistan: Foreign intervention and the politics of legitimacy.* Routledge.

Santos, M. H. D. C. (2010). Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 158-191.

Santos, M. H. D. C., & Teixeira, U. T. (2013). The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, 131-156.

Sátyro, N. G. D., & D'Albuquerque, R. W. (2020). O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. *Sociedade e Cultura*, 23.

Schroden, J. (2021). Afghanistan's Security Forces Versus the Taliban: A Net Assessment. *CTC Sentinel*, 14(1), 20-29.

Steve Coll, *Directorate S: The C.I.A. and America's Secret Wars in Afghanistan and Pakistan* (Penguin Press, 2018) p. 199.

Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso-: Planejamento e métodos*. Bookman editora.

Weber, M. (2003). *A política como vocação*. EdUnB.

WEBER, M. *Economia e Sociedade*, v. 1, Brasília: Editora UnB, 2004. *Economia e sociedade*, 2.