

A CONSTRUÇÃO DA PAZ NO AFGANISTÃO: OS LIMITES DE UMA PAZ HÍBRIDA¹

Peacebuilding in Afghanistan: the limits of a hybrid peace

Devlin Biezus²

Ramon Blanco³

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

² Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, PR, Brasil. **E-mail:** devlinbiezus@gmail.com. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-1479-457X>.

³ Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu e Universidade Federal do Paraná (PPGCP-UFPR), Curitiba, PR, Brasil. O autor agradece o auxílio financeiro proporcionado às suas pesquisas pela Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UNILA sob os seguintes instrumentos financeiros: PRPPG No 109/2017, PRPPG No 58/2018, PRPPG No 110/2018, PRPPG No 149/2018, PRPPG No 154/2018, PRPPG No 25/2019, PRPPG No 80/2019, PRPPG No 104/2020 e PRPPG No 105/2020. **E-mail:** ramon.blanco@unila.edu.br. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0003-0330-6235>.

Recebido em: 23 mar. 2020 | Aceito em: 9 dez. 2020.

RESUMO

O presente artigo traz uma análise crítica do processo de construção da paz no Afeganistão. Seu objetivo é demonstrar como as relações entre elite local e agentes internacionais são desenvolvidas perante o processo de construção da paz. Para isso, emprega-se o conceito da paz híbrida para analisar as esferas políticas e securitárias da construção de paz. Nesse sentido, o argumento do artigo é de que o local como compreendido pelos atores internacionais não é capaz de representar os interesses e necessidades da sociedade civil perante a construção da paz. De modo a desenvolver o seu argumento, o artigo está estruturado em duas seções. A primeira seção aborda a perspectiva teórica da paz híbrida, apresentando sua conceitualização. A segunda seção analisa a construção de paz no Afeganistão, utilizando o conceito da paz híbrida como uma lente analítica. A perspectiva da paz híbrida presente nesse trabalho contribui com o debate de que o processo de paz deve ser analisado de forma multidimensional, demonstrando a interação entre atores locais e internacionais.

Palavras-chave: Construção da paz; Paz híbrida; Afeganistão.

ABSTRACT

This paper presents a critical analysis about the peacebuilding process in Afghanistan. Its goal is to demonstrate how the relations between local elites and international actors develop during the peacebuilding process. The paper uses the concept of hybrid peace in order to analyze the political and security spheres of peacebuilding. The argument of this paper is that the local, as comprehended by the international actors, is not capable of representing the interests and needs of civil society as a whole. The paper is structured in two sections. The first section presents the concept of hybrid peace and its use by the literature. The second section analyses the peacebuilding in Afghanistan, using the hybrid peace as a lens of analysis. The concept of hybrid peace, as used in this paper, contributes with the debate which claims that the peacebuilding processes should be analyzed in a multidimensional way, demonstrating the interaction among local and international actors.

Key words: Peacebuilding; Hybrid peace; Afghanistan.

INTRODUÇÃO

A invasão ao Afeganistão, em 2001, foi a resposta imediata às ações terroristas da Al Qaeda à Nova Iorque e Washington D.C. Seu objetivo foi retirar o grupo Talibã do governo afegão – responsável por permitir o abrigo e treinamento da Al Qaeda no território do Afeganistão. Após a invasão e o desmantelamento do Talibã do governo, seguiu-se o processo de construção da paz que buscou democratizar e instaurar instituições formais no país.

O presente artigo analisa criticamente esse processo de construção da paz no Afeganistão. A ênfase do estudo está na compreensão das interações entre os atores internacionais, que

desenham o projeto internacional de paz, e os atores locais, mais precisamente a elite política afegã. Tal análise dialoga, intimamente, com uma literatura que aborda a problemática do local na construção da paz e faz parte do que se pode denominar uma “virada local” dentro dos Estudos para a Paz⁴. Dentro desse enquadramento, pode-se inserir as críticas contemporâneas sobre a construção da paz que argumentam sobre a necessidade de incluir atores locais nesse processo (Mac Ginty; Richmond, 2016; Maschietto, 2016; Leonardsson.; Rudd, 2012). O enfoque de tais análises está na crítica da falta da participação de agentes locais na construção da paz, argumentando que o local possui a capacidade para construir um ambiente estável pós-conflito violento (Gomes, 2013, p. 63). Por exemplo, Roger Mac Ginty (2010; 2011) argumenta que o modelo de construção da paz é estruturado na esfera política ocidental e que, portanto, negligencia o ambiente local em que o processo é empreendido (Toledo; Facchini, 2017, p. 164). A partir dessa crítica, o autor emprega o conceito do hibridismo e da paz híbrida para demonstrar as distorções sofridas pelo projeto liberal de construção da paz quando este interage com a realidade e atores locais (Mac Ginty, 2010; 2011). Segundo Mac Ginty (2011), a paz híbrida é formada por meio do encontro entre a condução impositiva de um processo de construção da paz e uma resistência local. Assim, a construção da paz passa por modificações ao longo de sua aplicabilidade devido às influências das ações de atores locais. Esses atores seriam capazes de apresentar alternativas à paz liberal, seja ignorando, resistindo ou subvertendo esse processo (Mac Ginty, 2011).

Tendo isso em conta, o neste artigo argumenta-se que a suposta autonomia afegã como está presente no discurso das Nações Unidas para a construção da paz não reflete uma real apropriação local. Isso porque o local, escolhido pelos atores internacionais para encaminhar o projeto de construção de paz, é um reflexo dos interesses internacionais. Esse argumento parte do contexto de uma literatura crítica sobre a construção da paz a qual compreende que essas operações não refletiriam as reais necessidades de uma sociedade civil pós-conflito. Para evidenciar esse argumento, o artigo analisa as interações entre atores internacionais e locais nos âmbitos políticos e de segurança da construção da paz.

De modo a avançar com a sua análise, este artigo utiliza-se de uma metodologia qualitativa, nomeadamente a análise documental de fontes primárias e secundárias, além do estudo de caso. O Afeganistão foi escolhido como estudo de caso devido à ênfase dada pelo discurso das Nações Unidas sobre a necessidade de os atores afegãos serem autônomos para conduzir a construção da paz (UN, 2001a, p. 2). Para desenvolver o argumento da pesquisa, o artigo está estruturado em duas seções. A primeira seção aborda a perspectiva teórica da paz híbrida, apresentando sua conceitualização. A segunda seção analisa a construção de paz no Afeganistão, utilizando o conceito da paz híbrida como uma lente analítica para compreender a construção de paz no Afeganistão. O caso da construção da paz no Afeganistão permitiu a problematização do entendimento de paz presente nesse caso. Esse entendimento representa os

⁴ Para uma literatura sobre a virada local, ver Leonardsson e Rudd (2015); Maschietto (2016) e Toledo e Facchini (2017).

interesses dos atores internacionais da construção da paz no que permeia a escolha dos atores locais que tomam parte desse processo. Assim, esse artigo se insere no debate das problemáticas encontradas no processo de construção da paz. A perspectiva híbrida contribui com o debate de que o processo de paz deve ser analisado de forma multidimensional, demonstrando a interação entre atores locais e internacionais.

O CONCEITO DA PAZ HÍBRIDA NOS ESTUDOS DA CONSTRUÇÃO DA PAZ

Os estudos para a paz da virada local se preocupam com o entendimento do local e problematizam como os agentes locais e os valores locais são percebidos pelas operações de construção da paz (Lederach, 1997; Spivak, 2010; Richmond, 2010; Maschietto, 2016; Toledo; Facchinl, 2017)⁵. Entre as perspectivas analíticas da virada local, está o conceito do hibridismo e da paz híbrida. Esse conceito se encaixa na virada local porque busca analisar a dinâmica local ao interagir com os atores internacionais da construção da paz (Gomes, 2013, p. 68).

Nesse sentido, o debate relacionado à paz híbrida constitui uma importante contribuição para a literatura da virada local e para as críticas da construção da paz (Maschietto, 2016, p. 520). O conceito de hibridismo surgiu nos estudos pós-coloniais, principalmente nas áreas de estudos sociais e políticos (Peterson, 2012, p. 11). Jenny Peterson (2012) atribui o conceito do hibridismo a Homi Bhabha (1985; 1996). De acordo com Bhabha:

O hibridismo não tem uma tal perspectiva de profundidade ou verdade para oferecer: não é um terceiro termo que resolve a tensão entre duas culturas, ou as duas cenas do livro, em um jogo dialético de “reconhecimento”. [...] O hibridismo é uma problemática de representação e de individuação colonial que reverte os efeitos da recusa colonialista, de modo que outros saberes “negados” se infiltrem no discurso dominante e tornem estranha a base de sua autoridade – suas regras de reconhecimento. (BHABHA, 1998, p. 165).

Bhabha (1998) escreve sob a perspectiva da dominação colonial porque se refere diretamente à resistência da população colonizada que questiona a autoridade colonial e aos discursos estabelecidos entre colonizador e colonizado (Kern, 2004, p. 62-63). Contudo, Jenny Peterson argumenta que o conceito se mostrou útil para as análises críticas das operações de construção da paz. Isso porque o conceito de hibridismo passou a ser utilizado pelos estudos para a paz com o objetivo de analisar as “zonas de contato” entre atores locais e internacionais e a dinâmica que essas interações produzem (Peterson, 2012, p. 11).

Ao tratar do uso do conceito de hibridismo nos estudos para a paz, é possível destacar Volker Boege et al. (2009) como um dos pioneiros nesse tema por meio do desenvolvimento do conceito de ordens políticas híbridas (Maschietto, 2016, p. 519). Boege et al. (2009) contextualizam as ordens políticas híbridas no caso da reconstrução de Estado, incluindo a

⁵ A virada local nos estudos para a paz apresenta uma crítica aos processos de construção da paz, que são demasiadamente centralizados nos agentes internacionais. Contudo, o campo da virada local também é criticado por romantizar o papel os agentes locais. A formação da análise da paz híbrida, segundo Mac Ginty (2011) é uma tentativa de evitar tais romantizações e ver o local de forma mais racional.

problemática da fragilidade estatal, questionando o entendimento que permeia o conceito de Estado falido⁶. De acordo com os autores, o discurso do Estado frágil serve como base para programas de assistência internacional para desenvolvimento com investimento de potências ocidentais. A questão colocada em debate é de que tais programas produzem um modelo de Estado ocidentalizado, nos padrões de um Estado Westfaliano ou Weberiano (Boege *et al.*, 2009, p. 2).

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

De maneira a analisar os usos do conceito do hibridismo, Mac Ginty e Richmond (2016) dividem a literatura acadêmica e política em três entendimentos. O primeiro entendimento é composto pela literatura que entende o hibridismo como uma simples mescla de sistemas políticos que produzem um terceiro sistema híbrido. Segundo Mac Ginty e Richmond (2016), essa literatura tem um viés eurocêntrico e etnocêntrico, pois trata de democracia ocidental como o modelo padrão de um sistema político tradicional (Cassani, 2014, p. 542). No segundo entendimento, existem os estudos que abordam o potencial analítico do hibridismo. A contribuição desses estudos é desafiar categorias e limites que até então eram percebidos como fixos e tradicionalmente usados para interpretar o mundo sócio-político (Dar, 2014, p.131; Frenkel; Shenhav, 2006, p. 855). No centro desses possíveis entendimentos, estão os estudos que compreendem que instituições e práticas híbridas oferecem uma alternativa teórica ao realismo e liberalismo internacional. Essa literatura instrumentaliza o hibridismo de forma a entender que o local é um contribuinte estratégico dos objetivos liberais da construção da paz (Mac Ginty; Richmond, 2016, p. 7). Ao trazer essa categorização, Mac Ginty e Richmond (2016, p. 8) afirmam que o conceito do hibridismo vem sendo utilizado de forma demasiada e sem ser conceituado de forma complexa. Nesse sentido, os autores argumentam que reinvidicações retóricas sobre a apropriação local na construção da paz toleram as diferenças locais desde que elas não modifiquem o modelo geral da construção da paz conduzido internacionalmente (Mac Ginty; Richmond, 2016, p. 10). A crítica dos autores à literatura é de que:

⁶ Para a discussão sobre o conceito de Estados falidos, ver Bøås e Jennings (2007); Call (2008) e Ghani e Lockhart (2009).

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

Essa crítica de Mac Ginty e Richmond (2016) abre espaço para a interpretação dos autores sobre o hibridismo, em que o conceito representaria um potencial emancipatório no contexto da construção da paz. Para os autores, a emancipação se encontraria em uma linha tênue tanto no âmbito do cotidiano local quanto na esfera internacional. Nesse sentido, o hibridismo emancipatório se encontraria entre o respeito às diferenças e à autonomia, mas também trazendo melhorias nos direitos, necessidades, leis e na estrutura institucional da organização política. Na esfera internacional, a emancipação estaria entre a linha tênue da intervenção necessária para salvar vidas ou lidar com violência estrutural e a ocupação externa (Mac Ginty; Richmond, 2016, p. 11).

Nesse sentido, Mac Ginty e Richmond (2016, p. 11) delineiam o hibridismo como um conceito dinâmico e que, portanto, não reflete uma reação estática do local ao internacional. Ao entender o hibridismo como um processo fluido, os autores argumentam que uma intervenção de construção da paz nunca seria total porque existiriam lacunas em que a agência local poderia operar. É a partir desse contexto, do dinamismo do conceito de hibridismo, que os autores definem a paz híbrida. Assim, a paz híbrida seria a tradução, a acomodação ou o equilíbrio encontrado entre atores internacionais e o local na construção da paz (Mac Ginty; Richmond, 2016, p. 11). Ainda, os autores reconhecem que há dois tipos de paz híbrida, sendo essas a negativa e a positiva. Por um lado, a paz híbrida positiva envolveria uma resolução gradual dos dilemas que circulam as relações de poder existentes, principalmente em relação àqueles em posições marginais. Isso significa que as tensões entre normas internacionais e práticas culturais, históricas e identitárias deveriam ser resolvidas e não ignoradas (Mac Ginty; Richmond, 2016, p. 12). Por outro lado, se tais tensões forem ignoradas, o resultado seria uma paz híbrida negativa, formada por formas de política híbridas as quais reificam as estruturas e hierarquias existentes de poder (Mac Ginty; Richmond, 2016, p. 12).

Por sua vez, Mac Ginty (2011) argumenta que a paz híbrida representa uma análise que vai além dos binários da construção da paz ocidental e sua recepção pelo não-Ocidental. Por isso, o autor entende a paz híbrida como uma forma de crítica à construção da paz que busca compreender como a paz liberal é transformada ao enfrentar a situação real de um país pós-conflito (Mac Ginty, 2010; Peterson, 2012, p. 12). Esse conceito é operacionalizado por Mac Ginty (2011) por meio de quatro eixos de análise que ilustram a paz híbrida: 1) a habilidade dos agentes internacionais em forçar a aceitação do projeto da paz liberal; 2) a habilidade dos agentes internacionais para incentivar o engajamento local com o projeto da paz liberal; 3) a habilidade dos atores locais em ignorar, subverter ou resistir a paz liberal; 4) a habilidade dos atores locais em realizar alternativas ao projeto da paz liberal (Mac Ginty, 2011; Toledo; Facchini, 2017). O

objetivo de Mac Ginty (2011) ao desenvolver esse modelo é visualizar os principais eixos em que a paz híbrida poderia se concretizar. Esse modelo conceitual fornece os pontos de contatos entre atores internacionais e locais para a possibilidade de análise empírica de cada um desses elementos. Contudo, é necessário ressaltar que o modelo representa uma abstração do que é possível captar na realidade, não conseguindo captar toda a complexidade e dinamismo das respostas locais à construção da paz (Toledo; Facchini, 2017, p. 166).

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

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

O segundo eixo de análise é a habilidade de incentivar os atores locais com o projeto liberal de paz (Mac Ginty, 2010, p. 400). O autor descreve essa habilidade como o uso dos recursos financeiros internacionais, que são capazes de influenciar a cooperação com parte dos atores locais. Mac Ginty (2011, p. 80) considera que o poder de incentivo é operacionalizado em conjunto com os mecanismos coercitivos tratados anteriormente. Para ilustrar essa dualidade da paz liberal, Mac Ginty utiliza o exemplo das tropas do Canadá que dispararam mais de 4,7 milhões de balas na invasão do Afeganistão em um período de 12 meses, na metade da década de 2000. Ao mesmo tempo, o Afeganistão foi o maior destinatário da assistência internacional canadense, abrangendo investimentos na democratização, governança, desenvolvimento econômico e rural, infraestrutura, educação, saúde, atividades contra narcóticas, desativação de minas terrestres e treinamento policial e militar (Mac Ginty, 2011, p. 81). Dessa forma, o objetivo dos recursos financeiros, como Mac Ginty afirma (2011, p. 83), é disponibilizar investimentos em troca da cooperação local ao programa de construção da paz. A nível estatal, esses recursos financeiros

podem tomar forma de empréstimos, assistência ou subsídios. Por exemplo, fundos para a reconstrução de infraestruturas e instituições. Em nível individual, tais recursos podem ser aplicados em programas de assistência financeira aos ex-combatentes que integram programas de desmobilização, desarmamento e reintegração das forças paramilitares (Mac Ginty, 2011, p. 82). Ao trazer o eixo analítico do incentivo à paz liberal, Mac Ginty (2011) enfatiza o papel da economia política na construção da paz. O papel dos recursos financeiros externos destinados à construção da paz faz com que atores como partidos políticos, organizações não-governamentais e indivíduos se engajem com atividades que apoiem, ou ao menos não se opõem, à paz liberal em troca de recursos financeiros (Mac Ginty, 2011, p. 83).

O terceiro eixo analítico é descrito por Mac Ginty (2010; 2011) como a habilidade de atores locais em resistir, ignorar ou adaptar a intervenção da paz liberal. Essa análise não foca no poder dos atores nacionais, mas na agência que atores locais possuem (Mac Ginty, 2010, p. 402). Por atores locais, o autor entende como governo nacional, as municipalidades, partidos políticos, grupos militantes, Organizações não-Governamentais, sociedade civil, empresários, comunidades e indivíduos (Mac Ginty, 2011, p. 82). Segundo Mac Ginty, o objetivo desse eixo analítico é considerar a extensão de opções de ação disponíveis ao local. Portanto, considerando que os atores locais não são passivos frente à construção da paz ou que aguardam a assistência internacional para serem empoderados (Mac Ginty, 2011, p. 84). Dessa forma, a habilidade de resistir ou subverter a paz liberal está relacionada com o grau de poder de cada ator local, com o grau de dependência entre governo local e atores externos, o grau de quantidade de modificações realizadas nas instituições locais durante o processo de construção da paz e o grau em que os atores locais conseguem mobilizar seus recursos (Mac Ginty, 2010, p. 402).

A partir dessa perspectiva, Mac Ginty (2011, p. 85) considera duas variáveis cruciais para determinar a medida em que atores locais podem subverter ou renegociar a paz liberal. A primeira variável é o capital político, econômico e social dos atores locais. Isso pode estar relacionado com o grau em que estruturas e normas tradicionais estão intactas após o conflito violento, uma vez que elas podem ser desgastadas após uma guerra. A segunda variável se refere à habilidade dos atores da paz liberal em impor sua versão da implementação da construção da paz (Mac Ginty, 2011, p. 85). Mac Ginty relaciona essa imposição com o grau de militarização da operação de construção de paz, podendo ser uma paz liberal considerada por ele como mais cooperativa, como no caso da Irlanda do Norte, ou com maior uso de forças militares, como no Afeganistão ou Iraque (Mac Ginty, 2011, p. 85). Em suma, esse eixo analítico busca se opor ao entendimento de que após a construção da paz, os atores locais iriam aceitar a os sistemas de tutela internacional e replicar o modelo ocidental da paz liberal sem reinterpretações provenientes do cotidiano local. Segundo Mac Ginty, “em muitos casos isso não ocorre e sistemas de governança local, patronagem e

clientelismo iram se misturar com sistemas promovidos por atores internacionais para produzir um [sistema] híbrido” (Mac Ginty, 2011, p. 86)⁷.

Por fim, o quarto eixo analítico se refere à habilidade dos atores locais em conduzir alternativas à forma da paz liberal (Mac Ginty, 2010, p. 403). Essas alternativas, segundo Mac Ginty, ocorrem em espaços políticos, sociais culturais ou econômicos não ocupados pela paz liberal. O autor argumenta que isso ocorre devido a tendência da paz liberal em enfatizar níveis macro de segurança, política e econômica. Nesse sentido, à nível micro, sendo esse na sociedade e individual, os efeitos da paz liberal são diluídos, na perspectiva de Mac Ginty (2011, p. 87). Nesse sentido, os atores locais seriam capazes de formar alternativas à paz liberal nos espaços à margem das esferas centrais à paz liberal (Mac Ginty, 2011, p. 87). O autor evidencia esse eixo utilizando o exemplo do caso da atuação do Hezbollah no Líbano. Para Mac Ginty, o Hezbollah representa uma forma alternativa a paz liberal porque desenvolve alternativas não-estatais de segurança e de governança (Mac Ginty, 2011, p. 87). Em suma, o autor argumenta que a habilidade dos atores locais em conduzir alternativas à paz liberal reside em espaços de não engajamento direto com os atores internacionais (Mac Ginty, 2011, p. 88). Na próxima seção, o modelo de Mac Ginty (2011) será utilizado como lente analítica para a construção da paz no Afeganistão.

A CONSTRUÇÃO DA PAZ E A PAZ HÍBRIDA: AS INTERAÇÕES ENTRE INTERNACIONAL E LOCAL NAS ESFERAS POLÍTICA E DE SEGURANÇA

O conceito teórico da paz híbrida pode demonstrar como o processo internacional de construção da paz passa por modificações ao longo de sua aplicabilidade devido às influências e interações com as ações dos atores locais. Esses atores seriam capazes de apresentar alternativas à paz liberal, seja ignorando, resistindo ou subvertendo esse processo (Mac Ginty, 2011, p. 73). Nesse sentido, o objetivo de uma perspectiva híbrida é demonstrar as contradições que o projeto liberal de construção da paz enfrenta ao encontrar o pragmatismo requerido ao atuar em uma realidade pós-conflito (Mac Ginty, 2011, p. 91).

Nessa análise, as principais instituições internacionais estudadas são as Nações Unidas e a Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF), liderada pela OTAN. Também será ressaltado ao longo da seção o papel dos Estados Unidos e da Operação Enduring Freedom no processo da construção da paz. Em relação aos atores locais, essa análise foca no papel das elites políticas locais. As elites locais foram escolhidas devido ao seu papel de interação direta com o projeto internacional de paz. Isso pode ser evidenciado no Acordo de Bonn (UN, 2001a), em que as elites políticas e militares afegãs que lutaram em conjunto com os Estados Unidos contra o Talibã após 2001 foram selecionadas para participar da negociação.

⁷ Tradução livre da autora. No original: “In many cases this is not feasible and local systems of governance, patron- age, and clientelism will mix with internationally sponsored systems to produce a hybrid” (Mac Ginty, 2011, p. 86).

Essa seção se divide em duas subseções: a primeira subseção discute a esfera política e a segunda discute a esfera securitária. Apesar dessas esferas comporem apenas uma parte do processo de construção da paz, a justificativa para o delineamento dessa análise está na importância dada a reconstrução das instituições políticas no Afeganistão e ao entendimento de que a segurança seria basilar para o desenvolvimento de qualquer empreitada referente à construção da paz (UN, 2001b, p. 14). Ambas seções demonstraram: a) a habilidade dos agentes internacionais em forçar a aceitação do projeto da paz liberal e também de incentivar a participação local com o projeto da paz liberal; e b) a habilidade dos atores locais em ignorar, subverter ou resistir a paz liberal e realizar alternativas ao projeto da paz liberal (Mac Ginty, 2011; Toledo; Facchini, 2017).

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

Apesar das Nações Unidas reiterarem o discurso da autonomia afegã no processo de construção da paz (UN, 2001c; UN, 2001a, p. 6), o modelo que guiou a reconstrução das instituições políticas e securitárias foi um reflexo do modelo internacional para resolução de conflitos. Isso porque, o planejamento inicial sobre a reestruturação do Afeganistão foi acordado na Conferência de Bonn entre as Nações Unidas e os atores locais aliados aos Estados Unidos, em dezembro de 2001. O Acordo foi assinado pelos membros da comunidade internacional e líderes afegãos, estabelecendo quais seriam as autoridades interinas do país após a invasão estadunidense. O Acordo também instituiu a Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF) no país – nesse período ainda sobre a liderança das Nações Unidas. Primeiramente, o Acordo de Bonn (UN, 2001a, p. 3) criou uma autoridade interina no Afeganistão o qual foi aprovado pela *Loya Jirga*⁸ e ficou denominado como Administração Transitória. A *Loya Jirga* apontou Hamid Karzai como presidente do Afeganistão, aprovou noventa e seis ministros e deputados, além dos demais membros que formariam a Administração Transitória do país. Dessa forma, a Administração Transitória seria a responsável por governar o Afeganistão até a realização de eleições (Wardak; Hamidzada, 2012, p. 80).

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

⁸ A *Loya Jirga*, ou Grande Conselho, é uma antiga instituição afegã para as resoluções de conflitos e reúne anciões de diferentes etnias e tribos e líderes religiosos (SAIKAL, 2002).

Ao se aliarem com os chefes militares da Aliança do Norte, pode-se argumentar que os Estados Unidos buscaram dar legitimidade ao projeto internacional de construção da paz tanto internacionalmente quanto perante a população afegã pelo motivo dessa invasão ter tido apoio de um grupo guerrilheiro local (Jarstad; Olsson, 2012, p. 110). Ainda, a tentativa da criação de uma legitimidade da construção da paz foi materializada pelas convocações das Loya Jirgas e pelas eleições democráticas. Em suma, a Loya Jirga pode ser traduzida como Grande Conselho e faz referência a uma prática tradicional para a tomada de decisões e resolução de conflitos composta por diferentes líderes tribais e religiosos. Além de ser um mecanismo restrito aos pashtuns, a convocação de uma Loya Jirga foi rara durante a história do Afeganistão. No quadro abaixo, apresenta-se as ocasiões em que uma Loya Jirga foi convocada no país e também seu papel durante a construção da paz.

Quadro 1 – As convocações da Loya Jirga no Afeganistão

Pré-2001		Pós-2001
Assegurar consentimentos em tempos de crise:	Endossar reformas:	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar a Administração Transitória (2002);
<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção da neutralidade durante a Primeira Guerra Mundial (1915); 	<ul style="list-style-type: none"> • Endossar reformas do monarca Amanullah (1921, 1924 e 1928); 	<ul style="list-style-type: none"> • Selecionar os membros da comissão constitucional (2003);
<ul style="list-style-type: none"> • Ratificar a coroação de Nadir Shah (1931); 	<ul style="list-style-type: none"> • Endossar a nova constituição que reduzia o poder político da família real afegã (1964); 	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir a possível negociação de paz com o Talibã (2010);
<ul style="list-style-type: none"> • Endossar a neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial (1944); 	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificar o sistema de partido único de Mohammed Daoud Khan (1977); 	<ul style="list-style-type: none"> • Endossar a pretensão de não permitir tropas remanescentes da OTAN no Afeganistão após 2014 (2013)
<ul style="list-style-type: none"> • Tratar da crise de fronteiras com o Paquistão (1944); 		

Fonte: Elaborado com base em Loyn (2019)

A partir dos exemplos demonstrados pelo Quadro 1, é possível analisar que o intuito dos atores internacionais ao promoverem a Loya Jirga foi dar a ideia de que atores afegãos teriam certa autonomia perante a construção da paz, aprovando e respaldando o projeto internacional. Assim, a Loya Jirga pode ser interpretada como uma operacionalização do discurso de que a institucionalização no Afeganistão seria conduzida pelos próprios afegãos, seguindo tradições do país (Loyn, 2019, p. 17). Contudo, ao comparar os usos da instituição antes e após 2001, os exemplos apresentados pelo Quadro 1 demonstram que os conselhos de Loya Jirga eram utilizados com pouca frequência. A ideia de que as Loya Jirgas refletem a participação local na construção da paz também pode ser questionada a partir da convocação do conselho em 2014. Neste ano, a Loya Jirga decidiu que tropas estrangeiras deveriam se retirar do território afegão após o encerramento da ISAF. Contudo, essa decisão foi revogada pelo presidente Ghani, eleito no mesmo ano (Loyn, 2019, p. 16). Esse exemplo é capaz de ilustrar como a Loya Jirga seria um órgão de tomada de decisões esvaziado de sua capacidade decisória, uma vez que quando sua decisão contrariou a presidência, a Loya Jirga foi desconsiderada.

A institucionalização do novo governo afegão, projetada pelo Acordo de Bonn e respaldada pelas convocações das Loya Jirgas, pode ser entendida como uma maneira em que os atores internacionais buscaram para forçar a aceitação do projeto internacional de construção de paz tanto no âmbito interno quanto externo. A coalizão com a Aliança do Norte e a utilização de mecanismos tradicionais teve como objetivo obter uma legitimidade à intervenção no Afeganistão (Bizhan, 2018, p. 7; Karlborg, 2013, p. 149).

Após o estabelecimento da Administração Transitória, o foco dos atores internacionais como as Nações Unidas e o Estados Unidos, em garantir a legitimidade da construção da paz foi assegurando as eleições de 2004. Em resolução do Conselho de Segurança, as Nações Unidas teriam reconhecido a Administração Transitória como o único governo legítimo até as eleições democráticas (UN, 2002, p. 1). Nesse sentido, além da suposta autonomia afegã, a democratização também passou a ser um pilar operacionalizado com a intenção de garantir a legitimidade política (Karlborg, 2013, p. 355; Maley, 2018, p. 89). Ao trazer o entendimento da democracia por meio das eleições políticas periódicas, é possível observar que o foco da intervenção internacional no processo eleitoral é um reflexo do entendimento da paz liberal, presente nas operações de paz internacionais no pós-Guerra Fria.

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

minorias étnicas encararam a centralização como uma tentativa de retomada da dominância pashtun no Afeganistão (Maley, 2018, p. 111).

Questões como a centralização governamental e o sistema presidencialista, representaram os interesses dos Estados Unidos no país. O embaixador dos Estados Unidos no Afeganistão, Zalmay Khalilzad, pressionou as Nações Unidas na escolha dos sistemas de governo e eleitoral vigentes no Afeganistão, sendo esses o presidencialismo e o Voto Único não Transferível (Gomes, 2018, p. 7). A escolha do sistema presidencialista também ressoa sobre as relações entre os atores internacionais e a Aliança do Norte. Argumenta-se que uma presidência forte favoreceria o grupo político de Hamid Karzai e evitaria o surgimento de partidos políticos fortes que exacerbaria as divisões étnicas no país (Gomes, 2018, p. 6).

Ao mesmo tempo em que atores internacionais buscaram impor a agenda da paz liberal perante o local, os atores locais também demonstram capacidade de modificar ou subverter essa agenda. Um exemplo de como isso acontece no âmbito político é tratado por Áureo Gomes (2018). O autor associa as literaturas dos estudos eleitorais e da paz híbrida com o intuito de analisar as dinâmicas da competição política (Gomes, 2018, p. 4). Por isso, analisa-se o impacto que o desenho constitucional das eleições afegãs exerce sobre a política do país, a elite política e o eleitorado. A perspectiva da paz híbrida, segundo o autor, possibilita visualizar a conexão das práticas sociais em contato com as particularidades eleitorais do país (Gomes, 2018, p. 5). Gomes (2018, p. 5-6) operacionaliza sua análise por meio de três eixos principais, a saber: 1) os aspectos institucionais do sistema eleitoral do Afeganistão; 2) as interações entre as regras eleitorais e as elites locais; e 3) a avaliação do jogo político que ocorre dentro do parlamento. O argumento do autor é que a interação entre o sistema eleitoral, estabelecido por atores internacionais, fornece incentivos institucionais para a fragmentação partidária e para o voto personalista, além de ajudar a compreender a resistência de práticas não democrática e a fragilidade da democracia do Afeganistão (Gomes, 2018, p. 2).

Essa fragmentação aconteceria devido às características do sistema eleitoral que favorecem a competição individual e o voto personalista em detrimento do fortalecimento de partidos políticos. Nesse sentido, membros do parlamento são intimamente ligados com a província que os elegeram e é esperado que eles forneçam recursos para essas províncias. Essa prática resulta na fragmentação da sociedade e no individualismo, pois as províncias passam a competir para eleger seus candidatos, além de dificultar a formação de coalizões que fortaleça a câmara legislativa (Gomes, 2018, p. 12).

Levando em consideração esses aspectos institucionais, é possível traçar as interações entre as regras eleitorais e os atores locais as quais podem subverter algumas características desse sistema eleitoral. Um exemplo que demonstra essa subversão é por meio da votação em bloco para candidatos parlamentares. Em suma, a votação em bloco acontece quando um grupo apoia um único candidato que represente seu distrito. Assim, evitando uma fragmentação dos votos de cada eleitor. Outra maneira que grupos locais subvertem características do sistema eleitoral é por

meio da determinação do número de candidatos de certa comunidade que iram concorrer às eleições e pela negociação em relação a quem o grupo deve apoiar (Gomes, 2018, p. 8).

Um segundo exemplo das consequências práticas do sistema eleitoral afegão é a interação entre grupos armados que utilizam das eleições democráticas para se legitimarem. Em 2005, nas primeiras eleições parlamentares, entre as 249 cadeiras disponíveis, 90 candidatos eleitos eram comandantes paramilitares ou associados a algum líder paramilitar (Aman, 2013, p. 236). Esse dado ilustra como os atores afegãos legitimaram suas posições no governo e influenciaram as prioridades do projeto da construção da paz (Aman, 2013, p. 236). A questão das lideranças paramilitares é recorrente na literatura sobre o processo de construção da paz no Afeganistão, sendo analisada a partir das questões do patrimonialismo e clientelismo que se formam a partir das relações dos líderes paramilitares com o governo e com sua base de apoio (Lister, 2007; Sharan, 2011; Mehran, 2018). A dinâmica desses atores paramilitares pode ser compreendida como uma forma de subverter o modelo de Estado detentor do monopólio coercitivo como idealizado pelo projeto internacional de construção de paz. Isso porque, facções rivais que garantem um lugar no governo criam fricções dentro das instituições. Por exemplo, o antigo Ministro da Defesa, Abdul Rahim Wardak, e o antigo Chefe do Estado-Maior, Bismillah Khan, pertenciam aos grupos paramilitares Pashtun e Tadjique, respectivamente. Assim, criando uma rivalidade interministerial no governo (Aman, 2013, p. 239).

A partir desse contexto, é possível analisar o cenário que propicia o desenvolvimento das relações clientelistas e interpretá-las como uma maneira em que atores locais cooptam o projeto de construção de paz para seu autobenefício. Segundo Timor Sharan (2011, p. 1110), a institucionalização do Acordo de Bonn e a invasão dos Estados Unidos no Afeganistão resultaram em uma competição entre elites as quais controlavam os ministérios de segurança, possuindo um forte poder em suas províncias, e as elites tecnocratas que representavam os interesses internacionais para a construção de um aparato estatal profissional. A problemática dessa análise tem como ponto de partida a natureza da estrutura de autoridade no Afeganistão. Nesse caso, há uma dificuldade do poder central em exercer controle nos territórios periféricos. Os poderes provinciais, tribalismo e demais favoritismos étnicos e regionais criam um ambiente em que a força central precisaria se adaptar a essas estruturas para exercer seu poder. Devido a isso, Karzai criou uma política de acomodação para desenvolver uma rede de relações entre antigos líderes tribais, comandantes e outros detentores de poderes locais. Nesse sentido, as relações entre instituições formais, apoiadas pelos atores internacionais, e as elites provinciais criam uma governança híbrida. A formação de uma rede clientelista foi uma maneira que Hamid Karzai lidou com a ameaça da insubmissão dos detentores de poder nas províncias em relação ao Estado central. Para isso, Karzai ofereceu posições dentro do Estado para lideranças locais e antigos comandantes paramilitares (Maley, 2018, p. 138).

Nesse sentido, as relações entre instituições formais, apoiadas pelos atores internacionais, e as elites provinciais criam uma governança híbrida. A análise sobre a formação de rede clientelistas dentro das instituições políticas afegãs pode ser evidenciado com o estudo de Sarah

Lister (2007). Lister (2007, p. 4) corrobora com o argumento de que as estruturas governamentais projetadas pelo projeto internacional de construção da paz resultaram na falta de capacidade dos governos locais. Isso aconteceria devido aos esforços políticos e econômicos promovidos pelos atores internacionais em modificar como o poder é exercido dentro das estruturas governamentais (Lister, 2007, p. 5). O foco dessa problematização reside na crítica de que mesmo existindo estruturas racionais governamentais, ao menos oficialmente, ainda existem redes de poderes informais dentro dessas estruturas (Lister, 2007, p. 6).

A partir desse contexto, é possível interpretar que as instituições formais promovidas pela paz liberal, construídas a partir do financiamento estrangeiro, se tornaram um instrumento de manipulação das redes políticas, usando as capacidades de coerção e administração para legitimar suas ações e fortalecer sua influência no Estado (Sharan, 2013, p. 347).

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

Nessa subseção, a interação entre atores locais e atores internacionais é problematizada por meio da análise das relações das milícias paramilitares com a operação da Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF), liderada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Assim, serão destacados os resultados dessas interações perante a Reforma do Setor de Segurança (RSS)

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

A política externa estadunidense para o Afeganistão sofreu uma mudança drástica entre 2001 e 2003. O início do processo de construção da paz no país foi caracterizado pelo desejo internacional de deixar poucos expatriados no país, focando no discurso de que os atores locais seriam os responsáveis para conduzir esse projeto (Chesterman, 2002, p. 39). Em 2002, o

secretário de defesa estadunidense, Donald Rumsfeld, recebeu relatórios sobre a situação do desenvolvimento do processo de construção da paz no Afeganistão. Os relatórios indicavam que a política dos EUA para o país estava falhando devido à volta dos antigos comandantes paramilitares ao poder. Em seu discurso oficial, o objetivo dos Estados Unidos no Afeganistão seria instalar um regime político democrático no país e combater o terrorismo, o tráfico e cultivo de drogas no país (GAO-05-742, 2005, p. 8).

Esse cenário resultou em uma mudança do posicionamento dos EUA para seus esforços na construção da paz. Em 2003, o presidente Bush apresentou uma nova política denominada Accelerating Success em que aumentava os recursos financeiros para o Afeganistão. As Nações Unidas consentiram e também reproduziram a mudança de posicionamentos dos Estados Unidos para o Afeganistão. Isso pode ser evidenciado com a aprovação da Resolução do Conselho de Segurança 1510 em que enfatizou a importância de expandir o controle governamental para todo território afegão e aprovou a expansão da ISAF para além de Cabul (UN, 2003). Em 2009, a administração de Barack Obama também anunciou uma expansão de soldados estadunidenses para o Afeganistão. O aumento de soldados foi acompanhado pelo aumento financeiro dos recursos dos Estados Unidos ao país (Schmitt, 2009).

Entre 2001 e 2002, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos destinaram 2 bilhões de dólares para o Afeganistão. Em 2005, esse valor aumentou para 17,2 bilhões. No final de 2012, o Departamento de Defesa solicitou 107,3 bilhões de dólares para os esforços da reconstrução afegã (Dodge, 2013, p. 1204). Esses recursos foram majoritariamente destinados à reconstrução da força coercitiva do Estado. No final de 2002, a OTAN já havia se comprometido em construir um exército nacional formado por 70 mil soldados. Em 2008, essa quantidade já havia subido para 122 mil (Dodge, 2013, p. 1205). Mac Ginty (2011) considera a quantidade de financiamento destinado à reconstrução da paz como um meio de incentivo dos atores internacionais em engajar os atores locais com o projeto liberal de paz. No caso do Afeganistão, o financiamento externo teria tornado o Afeganistão um Estado rentista. De acordo com o Banco Mundial, em 2011, era estimado que 97% do produto interno bruto do Afeganistão derivava de gastos relacionados à presença militar internacional (Kerry, 2011, p. 2). A insustentabilidade dos recursos financeiros destinados ao Afeganistão também é evidenciada na Estratégia de Desenvolvimento Nacional de 2006. No documento, afirma-se que a comunidade internacional importou modelos de forças de segurança demasiados caros que impõem custos ao Afeganistão os quais o governo não é capaz de sustentar por meio de seus recursos internos (Afeganistão, 2006, p. 27).

A abordagem securitária desenvolvida pela OTAN e financiada principalmente pelos Estados Unidos foi alvo de críticas. Um dos argumentos é que a força afegã treinada pela organização internacional não trazia proteção no cotidiano da população, já que o foco da proteção era no governo (Fritz, 2011, p. 5). Nesse sentido, a segurança foi priorizada como um elemento dos esforços de guerra e não operacionalizada como uma forma de estabilização das comunidades (Fritz, 2011, p. 5). Essa prática pode ser evidenciada pelos gastos dos Estados Unidos para o Afeganistão durante sete anos. Entre os anos de 2002 e 2009, os Estados Unidos gastaram

mais de 21 bilhões de dólares para o desenvolvimento do exército nacional afegão e da força policial. Em contraste, o país disponibilizou cerca de 2,5 bilhões de dólares para as iniciativas das áreas do Estado de direito, democracia e governança (Fritz, 2011, p. 5; Cohen; Gingerich, 2009, p. 3). A segunda crítica é direcionada à dependência criada entre as forças do Afeganistão e os fundos financeiros proporcionados por Estados e demais entidades internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Suhrke, 2009, p. 227).

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

Pode-se argumentar que a ISAF ignorou as dinâmicas locais que se desenvolveram no país ao longo da guerra civil contra o Talibã. Van der Lijn (2016) defende que a ISAF se baseou em uma visão simplista do ambiente político e securitário do Afeganistão. Isso porque, esses agentes internacionais tiveram uma percepção de que a falta de um Estado aos moldes weberianos criaria um ambiente totalmente anárquico e territórios que não possuiriam qualquer forma de governo. Dessa forma, o projeto da ISAF ignorou as instituições de governo paralelas criadas durante as décadas de conflito (Van der Lijn, 2016, p. 161). Ao ignorar essas dinâmicas pré-existentes à invasão estadunidense, a ISAF necessitou cooperar com comandantes paramilitares. Paradoxalmente, essa relação produziu resultados contraditórios aos ideais da paz liberal como projeto pelos atores internacionais.

Essa dinâmica é estudada por Philipp Münch e Alex Veit (2017). Para os autores, os detentores de poder a nível provincial são denominados como intermediários locais para a intervenção internacional. Esses intermediários são definidos como atores locais que seriam necessários para que a intervenção internacional alcançasse seus fins na esfera local. Eles seriam necessários devido a possibilidade de fornecer recursos a intervenção, como informação, proteção e apoio da comunidade (Münch; Veit, 2017, p. 5).

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

Apesar de serem o público alvo da reintegração para o exército nacional, alguns dos comandantes da FMA mantiveram suas próprias forças armadas. As tropas da ISAF não forçaram o desarmamento porque reconheciam que dependiam dessas forças para assegurar apoio local (Münch; Veit, 2017, p. 12-13). Como consequência, a atuação da ISAF não mudou as estruturas de poder locais, assim, contradizendo os esforços de centralização governamental como projetado pelos atores internacionais (Münch; Veit, 2017, p. 14).

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

As adaptações pragmáticas que cooptam as elites locais também podem ser observadas a nível da criação da Política Local Afegã (PLA) (Schmeidl; Miszak, 2017, p. 1). A PLA foi planejada para ser uma força defensiva governamental, com armamentos leves e com o intuito de deter insurgentes nas comunidades designadas (Afridi, 2019, p. 32). Sua formação foi idealizada pelos Estados Unidos e seus membros são recrutados localmente pelas comunidades. Após o recrutamento, os policiais são treinados por forças especiais internacionais, uniformizados e supervisionados pelo Ministério do Interior (Murray, 2011, p. 57). O principal papel desse contingente é proteger suas províncias de insurgências. Em Uruzgan, os comandantes da PLA foram escolhidos para ocupar seus postos devido a sua associação com as milícias apoiadas pelas forças dos Estados Unidos (Schmeidl; Miszak, 2017, p. 8). Nesse sentido, a PLA era capaz de garantir a segurança da província apenas onde as milícias que os apoiavam possuíam influência (Schmeidl; Miszak, 2017, p. 9). Ainda, na província de Nangarhar, o apoio dos Estados Unidos à elite local para comandar a PLA resultou em um desequilíbrio na balança de poder da região, exacerbando a competição política e a fragmentação do governo local. Devido a esse cenário, a comunidade local de Nangarhar passou a compreender a PLA como uma força não confiável (Schmeidl; Miszak, 2017, p. 10).

Como demonstrado, a literatura que observa a construção da paz no Afeganistão a partir de uma perspectiva da paz híbrida coloca um grande foco no aspecto clientelista resultante das interações entre o projeto da paz liberal e os atores locais (Lister, 2007; Sharan, 2011; Munch; Velt, 2017; Bose, S.; Motwan, 2014; Schmeidl; Miszak, 2017; Mehran, 2018). Essa rede clientelista é formada principalmente pelos comandantes paramilitares, que detém o controle de suas províncias, e o governo central, que deseja deter o monopólio coercitivo da força e a legitimidade nessas províncias. O papel dos comandantes paramilitares está relacionado com o apontamento

desses comandantes dentro de cargos governamentais na reconstrução das novas instituições políticas afegãs pós-2001 (Mukhopadhyay, 2009, p. 2). Esse aspecto é analisado por Mac Ginty (2011) como um exemplo que evidencia como o contexto da paz híbrida da construção da paz no Afeganistão é desenvolvido na área de segurança. A cooptação de comandantes paramilitares pelo presidente Hamid Karzai pode ser interpretada como uma maneira de como o local apresenta alternativas e subverte o projeto da paz liberal. O objetivo de Mac Ginty (2011) é demonstrar a contradição entre a lógica liberal da construção da paz e do pragmatismo aplicado em um ambiente de insegurança. Assim, o foco do estudo é na natureza do sistema que facilitou a cooperação entre diversos atores políticos que é resultado de uma negociação social entre atores locais e externos. A incorporação de comandantes militares não-estatais no governo reflete as limitações e contradições da paz liberal. (Mac Ginty, 2011, p. 92).

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo operacionalizou o conceito da paz híbrida como lente analítica para compreender a agência dos atores locais perante a construção da paz liberal. Para isso, essa análise foi dividida em duas esferas: 1) política, formada principalmente pela institucionalização e democratização do Afeganistão; e 2) segurança, destacando a atuação da ISAF, do governo afegão e dos grupos paramilitares. Em ambas as esferas buscou-se delinear as interações entre atores internacionais e atores locais por meio da habilidade dos atores internacionais em incentivarem o projeto liberal de construção da paz e a habilidade dos atores locais em subverter e apresentar alternativas ao projeto de paz liberal.

Nesse sentido, esse artigo buscou compreender o processo da construção da paz no Afeganistão a partir do conceito da paz híbrida, focando na interação entre atores internacionais, precisamente Estados Unidos, Nações Unidas e OTAN, e atores que representam a elite política afegã. A perspectiva da paz híbrida permitiu um entendimento das redes que formam a relação entre atores locais e suas diferentes ações em relação ao projeto de construção da paz. Por exemplo, Hamid Karzai foi o porta-voz dos interesses internacionais no Afeganistão, mas, ao mesmo tempo, usou redes clientelistas para buscar a legitimidade nas províncias do país – contrariando os ideais liberais da construção de paz. Nesse sentido redes clientelistas e de patrimonialismo podem ser percebidas como um exemplo de como a elite local podem subverter ao projeto da paz liberal. A análise de Mac Ginty (2011, p. 112) apresenta como a cooptação pode funcionar entre ambos os lados da construção da paz: a elite política foi cooptada pelos atores

internacionais com o intuito de dar legitimidade ao processo e, ao mesmo tempo, os comandantes paramilitares cooptados pelo governo central foram capazes de explorar os recursos internacionais para benefício próprio. Nesse sentido, a análise de Mac Ginty utiliza a perspectiva da paz híbrida para observar relações complexas entre os apoiadores da construção de paz e os atores locais dentro da elite política

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afeganistão. (2006). *Pacto do Afeganistão*. The London Conference on Afghanistan. Disponível em: < https://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf > [Acesso em: 9 março 2020]

Afridi, I. S. (2019). *Creating and recreating security: exploring the hybrid security sector reform in Afghanistan, and its creation of local forces*. Dissertação de Mestrado. Norwegian University of Life Sciences.

Aman, S. (2013). *State Failure and State Building in Post Conflict Societies: A Case Study of Afghanistan*. PhD Thesis. University of Peshawar.

Bhabha, H. (1985). 'Signs Taken for Wonders', In: Ashcroft, B., Griffiths, G. & Tiffin, H. eds, *The Post-colonial Studies Reader*. London: Routledge.

———. (1996). 'Culture's in-between'. *Questions of cultural identity*, 1, pp. 53-60.

———. (1998). *O Local da Cultura*. Editora UFMG: Belo Horizonte.

Bizhan, N. (2018). *Building legitimacy and state capacity in protracted fragility: The case of Afghanistan*. Available at SSRN 3166985.

Bøås, M., & Jennings, K. M. (2007). "Failed states' and 'state failure': Threats or opportunities?". *Globalizations*, 4(4), pp. 475-485.

Boege, V., Brown, A., Clements, K., & Nolan, A. (2008). *On hybrid political orders and emerging states: state formation in the context of 'fragility'*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Disponível em: <<http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2595/>> [Acesso em: 14 dez 2020]

Bose, S., & Motwani, N. (2014). 'The Limits of 'Hybrid Governance' in Afghanistan'. *Strategic Analysis*, 38(4), pp. 416-426.

Call, C. T. (2008). The fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly*, 29(8), pp. 1491-1507.

Cassani, A. (2014). 'Hybrid what? Partial consensus and persistent divergences in the analysis of hybrid regimes'. *International Political Science Review*, 35(5), pp. 542-558.

Chesterman, S. (2002). 'Walking softly in Afghanistan: the future of UN state-building'. *Survival*, 44(3), pp. 37-45.

Cohen, M. J., & Gingerich, T. R. (2009). 'Protect and Serve or Train and Equip'. US Security Assistance and Protection of Civilians. Boston, MA: Oxfam America.

Dar, S. (2014). 'Hybrid accountabilities: When western and non-western accountabilities collide'. *Human Relations*, 67(2), pp. 131-151.

Dodge, T. (2013). 'Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq'. *Review of International Studies*, pp. 1189-1212.

Frenkel, M., & Shenhav, Y. (2006). 'From binarism back to hybridity: A postcolonial reading of management and organization studies'. *Organization Studies*, 27(6), pp. 855-876.

GAO-05-742 (2005). Afghan Reconstruction. Report to Congressional Comitte. Disponível em: <<https://www.gao.gov/assets/250/247264.pdf>> [Acesso em: 16 março 2020]

Gomes, A. (2013) 'Da paz liberal à virada local: avaliando a literatura crítica sobre peacebuilding'. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 2(4), pp. 46-76.

———. (2018). 'Hybrid democracy: electoral rules and political competition in Afghanistan'. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(1).

Jarstad, A. K., & Olsson, L. (2012). 'Hybrid peace ownership in Afghanistan: international perspectives of who owns what and when'. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 18(1), pp. 105-119.

Karlborg, L. (2013). 'International quest for local legitimacy in Afghanistan: A tower of Babel?'. *Small Wars & Insurgencies*, 24(2), pp. 349-369.

Kern, D. (2004). 'O conceito de hibridismo ontem e hoje: ruptura e contato'. *MÉTIS: história & cultura*, 3(6).

Kerry, J. F. (2011). *Evaluating US Foreign Assistance to Afghanistan*. A majority staff report prepared for the use of the committee on foreign relations, US senate (9781437987133). Washington, DC: Committee on Foreign Relations, US Senate.

Leonardsson, H., & Rudd, G. (2015). 'The 'local turn'in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding'. *Third world quarterly*, 36(5), pp. 825-839.

Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.

Lister, S. (2007). *Understanding state-building and local government in Afghanistan*. Crisis States Research Center, 1, pp. 1-23.

Loyn, D. (2019). 'Politics without parties: Afghanistan's long road to democracy'. *Asian Affairs*, 50(1), pp. 40-59.

Mac Ginty, R. (2010). 'Hybrid peace: The interaction between top-down and bottom-up peace'. *Security dialogue*, 41(4), 391-412.

———. (2011). *International peacebuilding and local resistance: Hybrid forms of peace*. New York: Springer.

———. & Richmond, O. (2016). 'The fallacy of constructing hybrid political orders: a reappraisal of the hybrid turn in peacebuilding'. *International Peacekeeping*, 23(2), 219-239.

Maley, W. (2018). *Transition in Afghanistan: Hope, Despair and the Limits of Statebuilding*. London: Routledge.

Maschietto, R. H. (2016). 'Consolidação internacional da paz versus percepções locais sobre a paz: encontros e desencontros'. *Conjuntura Global*, 5(3), pp. 512-536.

Mukhopadhyay, D. (2009). *Warlords as bureaucrats: The Afghan experience*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Münch, P., & Veit, A. (2018). 'Intermediaries of intervention: How local power brokers shape external peace-and state-building in Afghanistan and Congo'. *International Peacekeeping*, 25(2), 266-292.

Murray, T. (2011). 'Security Sector Reform in Afghanistan, 2002–2011: An Overview of a Flawed Process'. *International Studies*, 48(1), 43-63.

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

Peterson, J. H. (2012). 'A conceptual unpacking of hybridity: Accounting for notions of power, politics and progress in analyses of aid-driven interfaces'. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(2), pp. 9-22.

Schmeidl, S., & Miszak, N. (2017). 'The Afghan Local Police: unpacking a hybrid security arrangement'. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2(4), pp. 538-556.

Schmitt E. (2009). 'Obama Issues Order for More Troops in Afghanistan', *The New York Times*, 30 de novembro. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2009/12/01/world/asia/01orders.html>> [Acesso em: 14 dezembro 2020]

Sharan, T. (2011). 'The Dynamics of Elite Networks and Patron–Client Relations in Afghanistan'. *Europe-Asia Studies*, 63(6), pp. 1109-1127.

Suhrke, A., Harpviken, K. B., & Strand, A. (2004). *Conflictual peacebuilding: Afghanistan two years after Bonn*. Chr. Michelsen Institute.

Suhrke, A. (2009). *The dangers of a tight embrace: externally assisted statebuilding in Afghanistan*. In *The Dilemmas of Statebuilding* (pp. 241-265). London: Routledge.

Toledo, A., & Facchini, J. (2017). 'Da transformação de conflitos à paz híbrida: uma análise das ideias de John Paul Lederach e Roger Mac Ginty'. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2).

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

———. (2001b). A/56/681–S/2001/1157. The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: report of the Secretary-General. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/454026?ln=es>> [Acesso em em: 01 setembro 2019]

———. (2001c). A/55/1028 The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: report of the Secretary-General. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/447199?ln=zh_CN> [Acesso em: 14 dezembro 2020]

———. (2002). S/RES/1453. The situation in Afghanistan. Disponível em: <<http://unscr.com/en/resolutions/1453>> [Acesso em: 16 março 2020]

———. (2003). S/RES/1510. Security Council Resolution. Disponível em: <<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/afgh-sres1510.php>> [Acesso em: 5 julho 2019]

Van der Lijn, J. (2016). *Frictions in illusionstan: engagement between the 'global' and the 'local' in Afghanistan's imagi-nation-building* JAIr VAN DER LIJN. In *Peacebuilding and Friction* (pp. 169-185). London: Routledge.

Wardak, A., & Hamidzada, H. (2012). 'The search for legitimate rule, justice and a durable peace: Hybrid models of governance in Afghanistan'. *Journal of Peacebuilding & Development*, 7(2), pp. 79-88.