

AS ATITUDES DA OTAN, OCX E OTSC EM RELAÇÃO À SITUAÇÃO NO AFEGANISTÃO APÓS 2014

Łukasz Jureńczyk¹

Jildiz Nicharapova²

Introdução

Após o fim da Guerra Fria, havia uma convicção crescente de que, devido à posição dominante da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no mundo, os Estados membros não eram ameaçados por uma agressão militar convencional. Por esse motivo, a Aliança concentrou-se em combater os riscos não convencionais que ameaçavam potencial e virtualmente os Estados da zona do Atlântico Norte. Devido à ameaça representada pelos radicais islâmicos, o terrorismo internacional foi reconhecido como um dos riscos mais graves para os Estados membros da Aliança. Atualmente, combater o fenômeno do terrorismo internacional é uma das prioridades da Aliança do Atlântico Norte, refletida em vários documentos, incluindo a Estratégia de Lisboa de 2010. A fronteira Afeganistão-Paquistão é o epicentro do terrorismo internacional. A Al-Qaeda e o Talibã têm sua principal base operacional e de recrutamento nessa área e também são apoiados por entidades locais, incluindo a *Inter-Services Intelligence* (ISI) do Paquistão. Outras organizações terroristas, incluindo, acima de tudo, o chamado Estado Islâmico, também fortalecem sua influência no Afeganistão. Os combatentes da jihad internacional operam globalmente; portanto, seus objetivos também são cidadãos dos países ocidentais. Isso significa que a OTAN e as autoridades afegãs têm um objetivo comum na luta contra essas organizações (Balkhi 2016, 112-113, 116). O Afeganistão é um Estado falido, do qual emergem

¹ Chefe do Departamento de Política Securitária, Faculdade de Ciências Políticas e Administração, Kazimierz Wielki University em Bydgoszcz, Polônia. E-mail: lukaszjurenczyk@ukw.edu.pl

² Professor Associado, Doutor, Chefe do Escritório de Pesquisa, Universidade Americana da Ásia Central em Biskeque, República Quirguiz. E-mail: jildiz.nicharapova@gmail.com

muitas outras ameaças, cujas consequências também afetam os países da OTAN. Entre eles, a produção e o tráfico de drogas em escala global, ou a desestabilização de regiões vizinhas como a Ásia Central e o Oriente Médio, que são fornecedores muito importantes de recursos energéticos para o Ocidente.

O vácuo de poder sem fim no Afeganistão continua a ser o fator mais crítico para a segurança na Ásia Central, devido à turbulência interna no Afeganistão e às agendas estratégicas de atores externos (Vielmini 2012, 4). A Ásia Central é um problema tanto para o Afeganistão quanto o Afeganistão é um problema para a Ásia Central. A China enfrenta algumas ameaças diretas e significativas à sua própria segurança nacional - extremismo, crime organizado, heroína e ópio são originários do Afeganistão (Swanstorm 2013, 31-32).

Segundo a maioria dos estudiosos, a situação no Afeganistão está longe de ser estabilizada (Nopens 2014, 1). A saída das forças da OTAN do Afeganistão e da maioria das forças americanas deixa para trás um Estado fraco e com mau funcionamento, um alto nível de instabilidade, insurgências contínuas e outras violências, além de uma economia de ópio muito maior em tamanho do que há uma década. Por um lado, isso levanta sérias preocupações entre os Estados e potências adjacentes à região, incluindo a Rússia, sobre possíveis repercussões da retirada dos EUA/OTAN para a estabilidade regional. Por outro lado, a retirada de forças militares estrangeiras pode, de fato, abrir caminho para negociações reais sobre o acordo político intra-afegão (Stepanova 2013, 2). Existem duas narrativas opostas sobre o impacto de uma retirada. Os governos afegão e ocidental afirmam que o Afeganistão será capaz de garantir sua própria segurança e não há risco significativo de transbordamento para a região. Já os Estados da antiga Ásia Central Soviética e da Rússia e organizações internacionais regionais como a OTSC e, em menor grau, a OCX, preveem uma disseminação sensível aos países vizinhos e além (Nopens 2014, 5).

A Organização para Cooperação de Xangai (OCX) é uma organização liderada pela China na região, criada em 2001 pela China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão. O principal objetivo de sua criação era a segurança e a luta contra três ameaças - terrorismo, extremismo e separatismo, bem como outras questões securitárias (Convenção da OCX sobre terrorismo, extremismo e separatismo e Carta da OCX, sectsco.org). Apesar de contar com a Rússia como um dos membros fundadores, a OCX é vista principalmente como uma ferramenta chinesa para encaminhar sua política na Ásia Central.

A Rússia também possui uma organização de segurança que foi

criada em 2002, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC). A OTSC é hoje composta pela Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Está evoluindo gradualmente de uma aliança militar para uma organização mais multifuncional, abordando muitos problemas de segurança. A Rússia, de longe o maior membro, domina o desenvolvimento da organização e contribui com a maioria dos recursos, mas precisa da cooperação dos Estados menores para aumentar sua legitimidade. A OTSC é provavelmente o principal esforço para criar capacidade e legitimidade para uma possível intervenção militar para tratar de questões de segurança na Ásia Central, à medida que o esforço militar internacional no Afeganistão está sendo reduzido (Norberg 2013, 6).

Nossa principal questão de pesquisa consiste em entender quais atitudes a OTAN, a OCX e a OTSC apresentam em relação ao Afeganistão após 2014. Questões secundárias seriam sobre as razões do envolvimento da OTAN e do não envolvimento da OTSC e da OCX no Afeganistão antes de 2014. O que estas organizações fizeram para resolver os problemas de segurança no Afeganistão antes de 2014? A OCX e a OTSC estão tão preocupadas quanto a OTAN com a situação no Afeganistão após 2014? Elas estarão envolvidas com este país no futuro? Qual é a sua visão e posição na solução do problema afegão? Como podem se envolver na solução de problemas afegãos? Elas estão implementando políticas relativas ao Afeganistão depois de 2014? Como a desestabilização do Afeganistão afetou essas organizações? A crise afegã conduziu ao fortalecimento da cooperação e política antiterroristas e antinarcóticos? Em nossa pesquisa, analisaremos suas atividades, políticas e intenções antes de 2014 e que mudanças aconteceram (e se aconteceram) nessas organizações relacionadas ao Afeganistão após 2014.

A seção dois discutirá a revisão de literatura e a abordagem teórica na análise do envolvimento da OTAN, OCX e OTSC no processo de estabilização do Afeganistão. Diferentes teorias das Relações Internacionais serão aplicadas para explicar o envolvimento e o interesse dessas organizações em questões afegãs. De acordo com as teorias de RI, por que a OTAN, a OCX e a OTSC devem estar interessadas e envolvidas no Afeganistão? Quais são as principais razões do possível envolvimento da OTAN, da OTSC e da OCX no país? Por que eles deveriam se interessar pelas questões afegãs? A terceira seção se concentrará nas atividades da OTAN no Afeganistão antes de 2014. Haverá respostas às perguntas sobre o papel da OTAN desempenhado no Afeganistão naquela época? Quais foram os sucessos e fracassos? Quais foram as principais barreiras durante as missões? A quarta mostrará a abordagem da OTAN em relação ao Afeganistão nas decisões das cúpulas da Aliança. Mostrará qual é a perspectiva de mais envolvimento da OTAN

no Afeganistão? A quinta será dedicada às atividades reais realizadas pela OTAN no Afeganistão após 2014. Isso nos permitirá responder como as atividades da OTAN no Afeganistão mudaram após 2014? Essas alterações trazem o resultado desejado? A sexta seção será focada no papel da OCX na estabilização do Afeganistão. O que a OCX já havia feito desde a sua criação e quais são suas intenções em relação ao Afeganistão no futuro? Qual o papel que pode desempenhar nesse processo? A parte sete analisará as atitudes da OCX em relação à crise afegã e seu futuro possível papel. A crise afegã afetará todos os membros da OTSC, incluindo a Rússia, especialmente as questões de tráfico de drogas, terrorismo e extremismo; ainda influenciará a segurança nacional dos Estados da OTSC e da OCX, sem mencionar outras questões, como confrontos étnicos na fronteira, tráfico de armas, questões de refugiados, etc.

A Revisão da Literatura e o Quadro Teórico

A missão no Afeganistão é realizada pela OTAN em uma área muito além da zona do Atlântico Norte. No entanto, os Estados membros se envolveram na missão no país porque a justificaram pela ameaça da Al Qaeda, que despreza e deseja combater os valores e o modo de vida do Ocidente (Schimmelfennig 2016, 108). Na OTAN, foi mantida a retórica de que quem não está pronto para ir ao Afeganistão deve estar pronto para que o “Afeganistão vá até eles”, associando à disseminação de ameaças terroristas. Um dos principais objetivos da OTAN era impedir que o Afeganistão se tornasse um refúgio seguro para terroristas mais uma vez (Behnke 2013, 167.) Graças a isso, foi possível manter uma relativa solidariedade na OTAN em relação à condução da missão no Afeganistão.

Por muitas razões, o Afeganistão precisava da ajuda da OTAN. Antes de tudo, isso se refere a questões de segurança e defesa. O Afeganistão não possui recursos suficientes para treinar, armar e manter forças de segurança no tamanho de várias centenas de milhares, o que efetivamente enfrentaria a oposição anti-Estado. Essa necessidade também se aplica a várias outras áreas de ação, incluindo a luta contra a pobreza, o desemprego, a corrupção e as violações dos direitos humanos. Portanto, garantir um mínimo de estabilidade e segurança no Afeganistão requer uma abordagem multidimensional, que também deve se concentrar em questões econômicas e sociais (Qassem 2009, 173-174).

A abordagem do presidente Barack Obama ao Afeganistão pressupôs um aumento temporário de pessoal militar e a intensificação das operações de

combate. Isso em breve levaria a uma relativa estabilização da situação no país e permitiria a retirada de soldados. O aumento da presença e atividade militar das forças da OTAN durou apenas durante o período de transição, até que as forças de segurança afegãs pudessem assumir a responsabilidade de manter sua própria segurança (McCriskin 2014, 36). No entanto, essa abordagem não trouxe os resultados esperados, porque após a retirada das tropas da OTAN do país, as forças de segurança afegãs não conseguiram executar a tarefa que lhes foi confiada.

Como a maioria dos países da OCX é geograficamente contígua ao Afeganistão, é, portanto, vulnerável aos efeitos colaterais do terrorismo e do tráfico de drogas de origem afegã. De fato, a questão afegã ocupa importância ao longo da história da OCX (Raja Muhammad Khan 2015, 6). A principal maneira pela qual o Afeganistão se relaciona com a Ásia Central dá-se pela preocupação com um surto de instabilidade pós-2014 (Nopens 2014, 3). E é o mesmo para os Estados da OTSC, que inclui os mesmos membros.

Em ambas as estruturas, os Estados da Ásia Central, exceto o Turquemenistão, participam e são os fundadores. Essas duas estruturas estão preocupadas com questões de segurança existentes na Ásia Central e no Afeganistão. O país é visto como uma das principais fontes de questões de segurança para a Ásia Central e, conseqüentemente, para a Rússia e a China. A retirada da Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF) do Afeganistão em 2014 afeta diretamente a região, incluindo não apenas a Ásia Central, mas também a China e a Rússia (Nopens 2014, 1).

Caso os riscos relacionados ao Afeganistão se concretizassem, as primeiras vítimas seriam os Estados da Ásia Central, mas o ônus de combatê-los recairia principalmente sobre a Rússia e a China. As principais preocupações da China consistiam na insurreição que se espalharia entre os Uigures separatistas e a instabilidade na Ásia Central, aumentando substancialmente o custo da integração da região em sua base de recursos. As principais preocupações da Rússia são a instabilidade na antiga Ásia Central Soviética, que se espalhou para a Federação Russa, além do tráfico de drogas (Nopens 2014, 5).

Embora a OCX excluísse a possibilidade de enviar tropas para o Afeganistão, ela poderia desempenhar um papel significativo nos desenvolvimentos políticos (Huasheng 2012, 13). Para o Afeganistão, o envolvimento na cooperação econômica regional seria a maneira natural de desenvolver sua economia, com a OCX como uma das estruturas mais adequadas para a adesão do país. Há muitas formas possíveis para que a OCX e o Afeganistão cooperassem, como comércio, transporte, energia, agricultura e investimento. Como países vizinhos, os Estados da OCX são os parceiros

comerciais mais convenientes para o Afeganistão. Atualmente, Paquistão, Índia e Irã são os três maiores importadores do Afeganistão; e Uzbequistão, China e Paquistão são os três principais exportadores. Todos eles são países da OCX (com o Irã como observador) (Economic and Commercial Counselor's Office of the Embassy of PRC in Afghanistan 2011).

Ao analisar as atividades e os propósitos da existência, existem diferentes abordagens teóricas. A abordagem realista indica que as Organizações Internacionais (OIs), para todos os efeitos, são as ferramentas cujos Estados poderosos usam para controlar os países mais fracos. E se as OIs são extensões de grandes potências, elas respondem apenas aos interesses e à direção das grandes potências. Quando os interesses de segurança das grandes potências entram em conflito, as OIs são descartadas, ignoradas ou marginalizadas pelos Estados que as criaram (Pease 2008, 44). As OIs desempenham pouco ou nenhum papel na manutenção da paz e segurança internacionais. Com as realidades de equilíbrio de poder ditadas ou não, a guerra começará. Os Estados ignoram as OIs se sua segurança imediata ou interesses nacionais importantes estiverem em jogo (Pease 2008, 56). Schweller e Preiss (1997) apontaram que as Organizações Internacionais desempenham várias funções: primeiro, fornecem um mecanismo para um grande conluio de poder. Segundo, são úteis para fazer pequenos ajustes dentro da ordem existente, enquanto os princípios e normas básicos subjacentes permanecem intransigentes.

Os liberais veem as Relações Internacionais como uma mistura de cooperação e conflito e argumentam que as Organizações Internacionais podem desempenhar um papel positivo e construtivo na promoção da estabilidade internacional e do bem-estar global (Pease 2008, 58). A abordagem liberal acentua o papel valioso das Organizações Internacionais na manutenção da paz e da segurança no mundo e as classifica como atores independentes da política mundial. O liberalismo é mais otimista do que o realismo sobre as contribuições e a independência das OIs nas RI (Pease 2008, 67).

Cinco papéis inter-relacionados podem ser percebidos a partir da abordagem liberal. As OIs ajudam os Estados a superar problemas de ação coletiva; promover a prosperidade econômica e o bem-estar global e ajudam as sociedades a desenvolver valores e normas compartilhadas. A interdependência pode reduzir as chances de conflitos violentos. As OIs promovem valores e ajudam a estabelecer certas normas que conduzem à solução pacífica de controvérsias, como compromisso, reciprocidade, multilateralismo e Estado de Direito. As OIs promovem a democracia e as instituições democráticas, protegem os direitos humanos, promovem a ordem econômica internacional

liberal; são integradoras e se concretizam principalmente por meio do mercado global comum das empresas multinacionais; prestam assistência às vítimas da política internacional, pobres, refugiados, epidemias, desastres, guerra e crises econômicas (Pease 2008, 67-71).

A retórica liberal foi usada, principalmente, para justificar a necessidade de intervenção militar no Afeganistão. Em primeiro lugar, foi apontada a necessidade de proteger os valores ocidentais contra a barbárie dos radicais islâmicos. Também foi destacada a necessidade de ajudar o povo do Afeganistão e protegê-lo contra crimes e opressão de fanáticos. A promoção de valores democráticos e a defesa contra a tirania são consistentes com a teoria do liberalismo e conferem à comunidade internacional um tipo de mandato para intervenção coercitiva e construção do Estado (Kerton-Johnson 2011, 145-146).

Mais tarde, premissas realistas começaram a vir à tona. Isso foi em grande parte o resultado do presidente Barack Obama chegar ao poder nos Estados Unidos. Seu “realismo de limites” foi uma resposta às atividades globais de seu antecessor. O presidente Obama declarou que os Estados Unidos não podem assumir o ônus de resolver todos os problemas globais devido a recursos limitados. No Afeganistão, ele queria limitar a escala de atividades às metas de contra-insurgência (Renshon 2010, 6, 15). O fim da operação de combate da OTAN no Afeganistão foi uma manifestação da restrição e da abordagem realista (Quinn 2014, 9).

Durante a presidência de Donald Trump, o envolvimento da OTAN no Afeganistão aumentou em certa medida. Apesar disso, sua abordagem também se encaixa em parte com a teoria do realismo. Com recursos limitados, há uma tentativa de manter um mínimo de estabilidade no Afeganistão. No entanto, a abordagem de Barack Obama e Donald Trump ao Afeganistão é difusa e diversa e não pode ser claramente incluída em um paradigma teórico.

As atitudes de outros atores internacionais no Afeganistão, como a OCX e a OTSC, também podem ser analisadas com a ajuda dessas teorias acima mencionadas. Os realistas veem em suas ações apenas seus interesses nacionais e um grande jogo entre as grandes potências. Eles não pretendem estabelecer a paz no Afeganistão, mas sim buscar os seus objetivos egoístas. Em nossa opinião, a instabilidade e o conflito no Afeganistão são de alguma forma benéficos para a Rússia e a China. Antes de tudo, isso se deve à derrota sofrida pela OTAN neste país. Por outro lado, a situação instável no Afeganistão gera uma série de ameaças que afetam negativamente essas grandes potências. A abordagem liberal mostrará que os atores internacionais criam organizações como a OCX e a OTSC para resolver coletivamente o problema afegão.

Avaliação da Atividade da OTAN no Afeganistão Antes de 2014

O dia 12 de setembro de 2001 foi marcante na história da OTAN. Pela primeira vez, foi invocado o artigo 5 do Tratado de Washington, constituindo uma defesa coletiva dos membros da Aliança em caso de agressão a um deles. Isso foi surpreendente porque foi invocado em nome dos Estados Unidos, e o agressor era uma organização terrorista. Diferentemente da intervenção militar posterior no Iraque, no caso do Afeganistão, os aliados europeus expressaram sua unidade com os americanos. A discussão à época na OTAN não dizia respeito à realização da operação no Afeganistão, mas sim sobre qual deveria ser a divisão de tarefas e responsabilidades entre os membros do Pacto (Kitchen 2010, 96). Durante a intervenção militar no Afeganistão, a cooperação dos EUA com os aliados foi principalmente bilateral. A operação Liberdade Duradoura não foi formalmente realizada pela OTAN porque Washington não queria ter suas ações restritas pela Aliança. No entanto, a OTAN forneceu o suporte de infraestrutura necessário para sua implementação, bem como tomou várias medidas para aliviar os americanos, para que eles pudessem se preparar para a operação (Treverton 2016, 50).

Isso mostrou que, para realizar operações de combate, os Estados Unidos não precisavam de apoio significativo dos aliados. A operação foi rápida e vitoriosa, mas a maneira como foi realizada deixou escapar do Afeganistão milhares de militantes e terroristas que mais tarde retornaram ao país com a intenção de desestabilizá-lo.

Os americanos precisaram de tanto apoio quanto possível dos aliados durante a estabilização do Afeganistão no pós-guerra dentro da missão da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF). Naquela época, a OTAN começou a desempenhar um papel significativo no país. No entanto, a posição dominante e o nível incomparavelmente mais alto de envolvimento ainda estavam do lado dos EUA (Terzuolo 2006, 81). O pessoal, o equipamento e a contribuição financeira dos EUA para a missão no Afeganistão excederam significativamente a contribuição de todos os outros países da OTAN. No entanto, foi o próximo passo no caminho para a globalização das atividades da Aliança e assumiu o papel do chamado “gendarme mundial”. A missão da OTAN no Afeganistão, assim como as missões anteriores nos Bálcãs, mostrou mais uma vez que a Aliança deve ter forças armadas modernas, bem treinadas e móveis, se quiser atuar efetivamente no cenário mundial (Orfy 2011, 87).

Por muitos anos, a missão no Afeganistão foi vista como a questão mais urgente e importante de segurança da Aliança do Atlântico Norte. Além disso, foi um teste de solidariedade, coesão e eficiência da OTAN (Bindi 2015,

49). No auge da missão da ISAF no Afeganistão, mais de 130 mil soldados de 50 países, incluindo 28 Estados membros da Aliança, estavam estacionados no país. Os Estados membros da OTAN da Europa se engajaram na missão no Afeganistão porque queriam manter sua influência política na Aliança. Afinal, a falta de apoio aos americanos poderia levar a um enfraquecimento significativo do vínculo transatlântico (Simoni 2013, 115, 126). No entanto, a missão no Afeganistão, bem como a missão no Iraque, mostrou uma diferença na abordagem da atividade militar entre a Europa kantiana e a América hobbesiana, embora a diferença não tenha sido tão drástica (Lagadec 2012, 48). Muitos Estados da Europa Ocidental criticaram os EUA por não considerar seriamente sua opinião sobre as metas de construção da nação. Por outro lado, os Estados Unidos criticaram esses países pela relutância ou incapacidade de conduzir uma luta militar contra a insurgência do Talibã (Keane 2016, 6).

As missões no Afeganistão levaram à remoção do Talibã do poder, enfraquecendo a Al-Qaeda e matando seu líder, Osama bin Laden. Eles também permitiram alcançar um progresso significativo em termos de padrão de vida do povo afegão e respeito aos direitos humanos. Infelizmente, a OTAN enfrentou muitos desafios e problemas no Afeganistão, e alguns deles foram auto-infligidos. As forças militares da OTAN queriam que os afegãos tomassem cuidado com o Talibã e adotassem soluções sistêmicas ocidentais, incluindo a democracia e um amplo catálogo de direitos humanos. No entanto, essas mudanças não deveriam ser impostas de fora, em pouco tempo e através de forças militares estrangeiras. Os países da OTAN não levaram suficientemente em conta a profunda diferença na abordagem desses problemas entre as sociedades afegãs e as ocidentais. O mundo em que os afegãos vivem é completamente diferente do Ocidente e, portanto, sua perspectiva é diferente. A fragmentação da sociedade, a falta de tradição centralizadora de governar o país, o apego próximo aos princípios islâmicos tradicionais, a corrupção profunda, a pobreza generalizada e o analfabetismo são apenas algumas das barreiras à introdução de soluções modernas de sistemas no Afeganistão (Lawless, Constantineau, Dizboni 2017, 65-66). A rápida modernização do país causou resistência aos círculos fundamentalistas e às organizações jihadistas que se opunham às mudanças. Como a oposição anti-estatal desestabilizava o Afeganistão e gradualmente aumentava sua influência no país, os sucessos da OTAN e do Ocidente nos últimos anos podem ter se mostrado instáveis. Devido à insuficiente capacidade de planejamento e às limitações de recursos necessários para a realização de tarefas, a OTAN tinha possibilidades limitadas de influenciar o ambiente de segurança no Afeganistão (Lindley-French 2013, 133).

Muitos think-thanks influentes, incluindo o Grupo de Estudo do Afeganistão, reconheceram que a retirada das tropas da OTAN do país era sábia e necessária. Eles consideraram que a presença de tropas da OTAN no Afeganistão foi uma das principais razões da rebelião naquele país. Juntamente com o crescente envolvimento das forças da Aliança no Afeganistão, o Talibã cresceu em força e reconstruiu sua influência nas partes subsequentes do país. Para reverter essa direção, considerou-se legítimo aplicar uma abordagem inversa baseada no desengajamento gradual das forças militares dos EUA e da OTAN (Cortright 2016, 6-7). No entanto, essa convicção não se justifica pelo desenvolvimento da situação no Afeganistão após 2014. As forças anti-estatais intensificaram a atividade militar, exerceram crescente pressão sobre as autoridades afegãs e forçaram os líderes da OTAN a reverem a política de retirada.

O Afeganistão nas Decisões das Cúpulas da OTAN Após 2014

A fragilidade da missão da ISAF no Afeganistão e a eclosão da crise na Ucrânia causaram a transferência na ênfase da OTAN das operações de crise não cobertas pelo Artigo 5 intensivamente desenvolvidas na era pós-Guerra Fria para as operações de resposta de defesa e dissuasão coletivas baseadas no Artigo 5, negligenciadas na última década. Na declaração da cúpula da OTAN de Newport, que ocorreu de 4 a 5 de setembro de 2014, os aliados reafirmaram seu compromisso de cumprir três tarefas principais, ou seja, defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa. Na área de operações de resposta a crises, eles se concentraram principalmente no Afeganistão. Eles declararam que a missão da ISAF levou ao aumento da segurança mundial e à melhora de vida dos afegãos. Os aliados garantiram a adaptação da missão no Afeganistão às mudanças resultantes tanto do progresso alcançado quanto dos desafios restantes. Eles confirmaram o fim da missão da ISAF até o final de 2014 e, portanto, a mudança da fórmula de envolvimento da OTAN no Afeganistão. Os Estados membros também confirmaram sua determinação em apoiar o governo do Afeganistão na criação de um Estado estável, soberano, democrático e unificado, livre de terrorismo (*Wales Summit Declaration* 2014).

No primeiro dia da Cúpula, houve uma reunião dedicada à situação no Afeganistão. O efeito das conversações foi a emissão de uma declaração conjunta, que detalhava as disposições relativas ao Afeganistão incluídas na declaração geral da Cúpula. O documento agradece a dedicação do grupo que participa da missão da ISAF e enfatizou sua contribuição para o desenvolvimento do setor de segurança do Afeganistão, dos direitos

humanos e da esfera econômica e social. Foi anunciado que, com o fim da missão da ISAF, as autoridades afegãs assumiriam total responsabilidade pela segurança do Estado. Também foram anunciados três compromissos paralelos complementares: a curto prazo, treinar, aconselhar e auxiliar as Forças de Defesa e Segurança Nacional Afegãs (FDSNA) por meio da Missão de Suporte Resoluto (MSR), sem combate; a médio prazo, contribuir para a sustentação financeira das FDSNA pelo menos até o final de 2017; a longo prazo, fortalecer a cooperação e a consulta regular sobre questões de interesse estratégico por meio da Parceria Duradoura OTAN-Afeganistão, acordada na Cúpula de Lisboa em 2010. Além disso, a OTAN anunciou seu apoio contínuo ao processo de paz do Afeganistão e a cooperação com seus vizinhos e com a comunidade internacional (*Wales Summit Declaration on Afghanistan* 2014).

A Cúpula da OTAN em Varsóvia, realizada de 8 a 9 de julho de 2016, concentrou-se em especificar ações para proteger o flanco oriental da Aliança diante da política militar da Rússia na Europa Oriental. No entanto, a OTAN confirmou seu compromisso com a segurança e a estabilidade a longo prazo no Afeganistão. Outros objetivos também foram mantidos para o Afeganistão, incluindo seu desenvolvimento multidimensional e neutralização do terrorismo (*Warsaw Summit Communiqué* 2016). Durante uma reunião dedicada ao Afeganistão, foi decidido que as tropas da OTAN permaneceriam no país após 2016, a fim de apoiar o desenvolvimento das forças de segurança afegãs. Os aliados também decidiram financiar as FDSNA pelo menos até 2020 (Larsen 2017, 13). Também foi declarado o compromisso de fortalecer e aprimorar a Parceria Duradoura entre OTAN e Afeganistão (*Warsaw Summit Declaration on Afghanistan* 2016).

Os dois principais pontos da agenda durante a Cúpula da OTAN em Bruxelas, em 25 de maio de 2017, foram aumentar o compromisso da Aliança no combate ao terrorismo no mundo e a melhor compartilhar os custos do funcionamento da Aliança. O Secretário-Geral Jens Stoltenberg disse que, no caso do Afeganistão, a melhor maneira de combater o terrorismo era continuar treinando as forças de segurança afegãs. Aumentar o financiamento do exército pelos Estados membros para um mínimo de 2% do PIB com o objetivo de permitir que a Aliança desenvolvesse capacidades de defesa e continuasse fora da área de operações de resposta a crises, incluindo a missão no Afeganistão (*Doorstep Statement* 2017).

A declaração que encerrou a Cúpula da OTAN em Bruxelas, realizada de 11 a 12 de julho de 2018, afirmou que a Missão de Suporte Resoluto estava obtendo sucesso no treinamento, aconselhamento e assistência às forças de segurança afegãs. O período de financiamento das FDSNA foi prorrogado até 2024 e os aliados prometeram maiores esforços para preencher as lacunas de

emprego dessas forças. A OTAN também garantiu o apoio ao processo de paz afegão e convocou outros países a fazer o mesmo (*Brussels Summit Declaration* 2018). Na declaração conjunta sobre os aliados da MSR, os objetivos da missão foram mantidos, enfatizando, em particular, a necessidade de fortalecer as forças de segurança afegãs e apoiar sua luta contra organizações terroristas, principalmente a Al-Qaeda e o ISIS. Na mesma reunião, foi feito um apelo ao Talibã para ingressar no processo de paz e, eventualmente, firmar um acordo de paz com o governo afegão (*Joint Statement...* 2018).

Na Cúpula da OTAN em Londres, de 3 a 4 de dezembro de 2019, pouca atenção foi dada ao Afeganistão. No entanto, os chefes de Estado e de governo confirmaram seu compromisso com a segurança e a estabilidade a longo prazo no país (*Brussels Summit Declaration* 2018).

As Atividades da OTAN no Afeganistão Após 2014

Depois de 2014, a OTAN ainda está comprometida com a missão no Afeganistão. Atualmente, o apoio da OTAN ao Afeganistão é implementado em três áreas principais:

- A missão de apoio resolutivo liderada pela OTAN;
- Financiamento das FDSNA;
- Parceria duradoura OTAN-Afeganistão.

Até o final de 2014, a responsabilidade total pela segurança do Afeganistão foi transferida para as forças de segurança afegãs. Como resultado, a maioria das unidades de combate da OTAN e dos países parceiros foi retirada do Afeganistão. Foram excluídas algumas forças especiais, unidades de treinamento e outras unidades não convencionais. Os Estados Unidos procuraram garantir que o mandato das forças remanescentes no Afeganistão incluísse tarefas de treinamento do exército e da polícia afegãos e atividades de combate ao terrorismo, principalmente contra a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. Se necessário, essas forças também impediriam o colapso do governo de Cabul. Essas ações são chamadas de “além do horizonte” (Ruttig 2014, 186).

Os líderes da OTAN decidiram manter, em 1º de janeiro de 2015, de forma menor que a ISAF, mas ainda válida, a Missão de Suporte Resolutivo. Foi lançada em conformidade com a Resolução 2.189 de 2014 do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a convite do governo afegão. A missão de não-combate liderada pela OTAN foi projetada para treinar, aconselhar e

ajudar as forças e instituições de segurança afegãs (Ringsmose 2016, 213). Seu objetivo é ajudar as forças e instituições de segurança afegãs a desenvolver a capacidade de alcançar e manter a paz e a segurança no país. Inicialmente, a missão contou com 13.000 soldados, no entanto, em novembro de 2017, foi decidido aumentar o limite para os atuais 16.000 soldados de 39 Estados membros e parceiros da OTAN. A MSR opera com um centro em Cabul/Bagram e quatro raios - Mazar-e-Sharif ao Norte, Herat no Oeste, Kandahar no Sul e Laghman no Leste. A missão se concentra principalmente em atividades de treinamento, aconselhamento e assistência nos ministérios relacionados à segurança, nas instituições do país e entre os altos escalões do exército e da polícia. As principais funções da missão incluem (*Missão de Suporte Resoluta*):

- “Apoiar o planejamento, programação e orçamento;
- Garantir transparência, responsabilidade e supervisão;
- Apoiar a adesão aos princípios do Estado de Direito e da boa governança;
- Apoiar o estabelecimento e a sustentação de processos como geração de força, recrutamento, treinamento, gerenciamento e desenvolvimento de pessoal”.

Os aliados e parceiros da OTAN estão ajudando a sustentar financeiramente as forças e instituições de segurança afegãs. O financiamento das forças de segurança afegãs é parte de um esforço internacional mais amplo no apoio financeiro ao Afeganistão. Mesmo antes do final da missão da ISAF, a OTAN anunciou a redução do número de FDSNA de 352 mil para 228,5 mil. A redução de forças deve ser possibilitada pela sua profissionalização e pelo aumento da estabilidade e segurança no Afeganistão. O orçamento anual das FDSNA foi estimado em 4,1 bilhões de dólares (Jureńczyk 2016, 58). A participação anual do Afeganistão no financiamento das FDSNA aumentaria progressivamente de pelo menos 500 milhões de dólares em 2015 para a total responsabilidade financeira de suas próprias forças de segurança até 2024. Ao mesmo tempo, a contribuição internacional diminuiria gradualmente de pelo menos 3,6 bilhões de dólares em 2015 para US\$ 2,5 bilhões em 2020 e seria encerrada em 2024 (Byrd 2014). Vários Estados membros e parceiros da OTAN não cumprem as declarações de cofinanciamento das FDSNA dentro do Fundo Fiduciário do Exército Nacional Afegão. Até novembro de 2019, o fundo foi financiado com apenas 2.911 milhões de dólares (*Afghan National Army...* 2019). A escassez financeira é suprida pelos Estados Unidos através de outros fundos, como o Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA), administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o United States Afghanistan Security Forces Fund (ASFF) (NATO-Afghanistan relations 2018, 2).

Em 2010, a OTAN e o Afeganistão assinaram uma Declaração sobre Parceria Duradoura. Esta cooperação deveria ser implementada através do diálogo político e da cooperação prática. A parceria com o Afeganistão faz parte da rede de parceria global da OTAN e destaca a importância estratégica do envolvimento da Aliança no Afeganistão. Em 2016, a OTAN decidiu fortalecer e aprimorar a Parceria, dentro e ao lado do MSR. Atualmente, a manutenção e o desenvolvimento da parceria continuam sendo um dos objetivos de longo prazo da OTAN para o Afeganistão. A liderança política da Aliança é representada em Cabul pelo Representante Civil Sênior da OTAN. Ele desempenha um papel de liderança no aconselhamento das autoridades afegãs sobre a Parceria Duradoura. Além disso, ele atua como intermediário na cooperação entre o governo afegão e representantes da comunidade internacional e dos países vizinhos. Dentro da Parceria Duradoura, os seguintes objetivos são implementados (NATO and Afghanistan 2018):

- Programa de Construção da Integridade para promover a boa governança e implementar os princípios de integridade, transparência e responsabilidade no setor de segurança e reduzir o risco de corrupção,
- Programa de Aperfeiçoamento da Educação em Defesa como apoio prático ao Afeganistão no desenvolvimento e reforma de suas instituições profissionais de educação militar,
- Formação nos domínios do planejamento civil de emergência e preparação para catástrofes,
- Promover uma melhor compreensão da OTAN e do seu papel no Afeganistão.

No campo do apoio ao desenvolvimento econômico e social, até o final de 2014 as equipes provinciais de reconstrução foram extintas e suas funções foram entregues às autoridades afegãs. Desta forma, a OTAN deixou de ser o principal instrumento através do qual a comunidade internacional prestava apoio ao desenvolvimento econômico e social do Afeganistão. No entanto, os Estados membros da OTAN, principalmente os Estados Unidos, ainda são os principais contribuintes para os fundos internacionais para o desenvolvimento do Afeganistão.

A OCX e Afeganistão

Segundo alguns estudiosos, o foco central da OCX na segurança, particularmente terrorismo, separatismo e extremismo, também é uma oportunidade para a organização desempenhar o papel de destaque na manutenção da estabilidade na Ásia Central pós-2014 (Reeves, 2014, 6).

Mas o espaço criado para a OCX operar na estabilização do Afeganistão é de escopo limitado devido à presença militar dos EUA/OTAN no país, bem como a certas limitações organizacionais inerentes (Khan 2009, 5).

A OCX vem desenvolvendo uma abordagem comum para o problema afegão durante todo o período de sua atividade e mantém relações especiais entre si (Huasheng 2012, 10). Em 2005, foi assinado o Protocolo sobre o Estabelecimento do Grupo de Contato OCX-Afeganistão entre a OCX e a República Islâmica do Afeganistão, a fim de fornecer um mecanismo para que os Estados membros da OCX contribuíssem em conjunto para a reconstrução e a estabilidade no Afeganistão. O Presidente Karzai também participou de todas as cúpulas da OCX (Khan 2009, 6). Em 2012, o Afeganistão recebeu o status de Estado observador na OCX. O Uzbequistão, na época, propôs a fórmula “Seis mais três” para a solução do problema afegão, que significava o envolvimento dos seis vizinhos diretos do Afeganistão, além da Rússia, EUA e OTAN (Baubek, Yesseanalieva, Adil 2015, 515).

A Conferência Especial da OCX sobre o Afeganistão foi realizada em março de 2009, em Moscou. O plano de ação da OCX-Afeganistão exige operações conjuntas no combate ao terrorismo, tráfico de drogas e crime organizado; o envolvimento do Afeganistão de maneira gradual na colaboração de toda a OCX no combate ao terrorismo na região; e o convite a instituições estatais afegãs relevantes a participar de exercícios de aplicação da lei conduzidos pela OCX. Também previa a intensificação do treinamento das agências de drogas, combatendo a lavagem de dinheiro e melhorando o controle das fronteiras. Essas medidas foram projetadas para instalar cintos de segurança antinarcóticos, antiterrorismo e lavagem de dinheiro no Afeganistão (Khan 2009, 6).

A OCX apresentou suas opiniões sobre a política afegã, sendo elas: promover a estabilidade política e o desenvolvimento econômico no Afeganistão, construir um Afeganistão estável e livre de terrorismo, narcóticos e pobreza; incentivar o país na construção de um ambiente favorável ao bom relacionamento com os vizinhos, além de sustentar ainda que a comunidade internacional deveria ajudar a usar a plataforma das Nações Unidas (Huasheng 2012, 10).

Conforme previsto pelos estudiosos, o maior teste da OCX seria seu papel no desenvolvimento do Afeganistão pós-2014. Observando a crescente atenção da China no país, fica claro que a China estava bem ciente de todas essas realidades e pronta para fazer um esforço a fim garantir a estabilidade regional conectada à do Afeganistão. O ex-Presidente chinês, Hu disse uma vez que “a China continuará participando ativamente da cooperação internacional e regional no Afeganistão” (Bryanski e Buckley 2012).

A posição principal da OCX em relação ao Afeganistão foi de que o conflito afegão não poderia ser resolvido por meios militares, mas sim por meios econômicos através da construção de infraestrutura e através de assistência econômica e social (Comunicado Conjunto em 2011, Astana).

No fórum da OCX em junho de 2012, a China expressou claramente seu desejo de desempenhar um papel maior para a estabilização do Afeganistão ao lado da Rússia (Raja Muhammad Khan 2015, 6). A China desempenharia um papel de gerenciar os assuntos regionais contra os “choques causados por turbulências fora da região” e isso também incluiria a reconstrução do Afeganistão e a reabilitação da população afegã (Bryanski e Buckley 2012). A OCX não se distancia do problema afegão. Se a coalizão ocidental deixar o país, a OCX permanecerá devido à sua proximidade geográfica. A situação não controlada no país é um grande risco para os vizinhos mais próximos (Baubek, Yesseanalieva, Adil 2015, 515).

Segundo o Sr. Zhang Deguang, Presidente da Fundação Chinesa de Estudos Internacionais (CFIS), “a OCX pode e terá um papel maior no Afeganistão após a retirada da OTAN” (Bryanski e Buckley 2012). Ele acrescentou que a China forneceria US\$ 10 bilhões para a realização de projetos nos países da OCX. O Ministro das Relações Exteriores da China, Yang Jiechi, também fez um sinal para que o papel da OCX e de outras organizações internacionais existentes e mecanismos de cooperação fossem colocados em ação durante a Conferência de Bonn, em 2011.

Os Estados membros da OCX preocupavam-se com os desenvolvimentos futuros no Afeganistão. Tajiquistão, Uzbequistão, China, Paquistão são membros permanentes, Irã e Afeganistão são observadores e o Turcomenistão participa como convidado (Nopens 2014, 5).

Em março de 2009, a OCX elaborou um detalhado “Plano de Ação dos Estados Membros da Organização para Cooperação de Xangai e República Islâmica do Afeganistão sobre combate ao terrorismo, tráfico ilícito de drogas e crime organizado”. Em 28 de março de 2014, uma reunião da Diretoria do RATS tomou uma decisão sobre medidas de proteção contra a ameaça terrorista que emanava do Afeganistão devido à retirada das tropas da coalizão do país (2014). Muitos dos Estados membros da OCX têm programas de assistência ao Afeganistão em uma base bilateral. A China dá os passos mais ativos nessa direção, já que sua força nesse quesito, em comparação com a Rússia e os Estados Unidos, é de que ela tem uma reputação de jogador neutro (Baubek, Yesseanalieva, Adil 2015, 515).

A Rússia e a China preferem atribuir o papel central da fase pós-2014 às Nações Unidas. No entanto, eles estão interessados em manter a OCX, onde quase todos os países ao redor do Afeganistão são membros ou observadores,

como plataforma política positiva para a resolução do conflito e instrumento de estabilidade, também com as capacidades antiterroristas desenvolvidas com a organização (Vielmini 2012, 7).

A OCX não será apresentada ao Afeganistão como um contingente militar. No entanto, na cúpula de janeiro de 2011, os Estados membros declararam estar dispostos a cooperar com a OTAN em projetos especiais relacionados à segurança nas fronteiras do Afeganistão (Baubek, Yesseanalieva, Adil 2015, 515). A OCX se opôs ao recurso a meios militares para chegar a um acordo, sustentando que seria impossível resolver militarmente as disputas internas (Huasheng, 2012, 10).

A OCX também estava bem posicionada para desempenhar um papel no estabelecimento de cooperação, ou melhor, coordenação, sobre a melhor forma de ajudar o Afeganistão a garantir segurança, estabilidade e desenvolvimento no futuro. O tipo de multilateralismo da OCX é bem adequado para uma região com padrões complexos e frequentemente alterados de conflito e cooperação entre as grandes e pequenas potências, uma vez que ela fornece coordenação multilateral de políticas e uma plataforma que facilita a cooperação bilateral em questões de importância central para o Afeganistão, como ameaças terroristas, crimes transnacionais e integração econômica. Além disso, a estrutura flexível e o caráter inclusivo da OCX a tornavam adequada para iniciativas interestaduais que poderiam ajudar a China a lidar com alguns dos problemas que surgem do Afeganistão (Liselotte Odgaard 2013, 45-46). Ao endossar a participação da comunidade internacional na solução do problema afegão, a OCX enfatizou a posição central das Nações Unidas, que, acreditava, deveria desempenhar o papel de liderança e organização nesse esforço. A OCX apoiou o modelo “6 mais 2”, com “6” referente aos seis vizinhos do Afeganistão - China, Tadjiquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Irã e Paquistão - e “2” referente à Rússia e aos Estados Unidos. Dito isto, a OCX declarou explicitamente que “se opõe a quaisquer forças externas que usam o Afeganistão e seu território para realizar atividades que ponham em risco a segurança regional” (Huasheng 2012, 10).

Por meio de sua Declaração de Bishkek de 2013, os estados membros da OCX deixaram claro que a organização desempenhará um papel central, embora não especificado, de provedor de segurança no Afeganistão e na Ásia Central após a retirada das tropas da ISAF (Declaração de Bishkek) e os estados membros também se comprometeram a cooperação para combater ameaças transnacionais provenientes do terrorismo e do narcotráfico, reconhecendo a instabilidade que a região provavelmente enfrentará após 2014 (Reeves 2014, 5). A OCX não era qualificada nem capaz de resolver questões afegãs por conta própria (Huasheng 2012, 10).

Por meio de sua Declaração de Bishkek de 2013, os Estados membros da OCX deixaram claro que a organização desempenharia um papel central, embora não especificado, de provedor de segurança no Afeganistão e na Ásia Central após a retirada das tropas da ISAF (Declaração de Bishkek). Os Estados membros também se comprometeram com a cooperação para combater ameaças transnacionais provenientes do terrorismo e do narcotráfico, reconhecendo a instabilidade que a região provavelmente enfrentaria após 2014 (Reeves 2014, 5). Mas a OCX não era qualificada nem capaz de resolver questões afegãs por conta própria (Huasheng 2012, 10).

A OTSC e o Afeganistão

A OTSC, como organização de defesa coletiva liderada pela Rússia, é o instrumento mais óbvio para coordenar a resposta de segurança da Rússia a uma eventual repercussão com aliados da Ásia Central, mas apenas no território de seus membros (Nopens 2014, 4).

A OTSC estava em processo de revisar ainda mais suas capacidades, a fim de enfrentar as ameaças potenciais que viriam do Afeganistão. Estabeleceu efetivamente a Força de Reação Rápida Coletiva multilateral (CRRF), ativa em exercícios de treinamento voltados à prevenção de possíveis incursões no Afeganistão, bem como a possíveis revoltas populares internas. A OTSC previa ajudar as forças de segurança afegãs com treinamento e manutenção de equipamentos, mas excluiu, no entanto, qualquer implantação direta no território afegão (Vielmini 2012, 5). A Rússia é o principal colaborador de todas as forças da OTSC (Norberg 2013, 11) e o principal ator que identifica a estratégia e a ação da OTSC. Não é segredo que a OTSC é dominada pela Rússia, o que significa que o envolvimento futuro ou não do OTSC na crise afegã dependeria da Rússia. Como Johan Norberg mencionou, a Rússia domina claramente a OTSC (Norberg 2013, 34).

Os secretários dos vários conselhos de segurança dos Estados membros da OTSC discutiram como os possíveis desenvolvimentos do Afeganistão poderiam afetá-los. Mr. Bordyuzha sublinhou que a aliança não planejava intervir dentro do Afeganistão, mas que estava preocupada com possíveis ameaças emanadas do país no pós-2014. As duas principais ameaças do Afeganistão para a Ásia Central após 2014 provavelmente seriam o comércio de drogas e a influência de grupos islâmicos extremistas. Nenhuma das duas ameaças dizia respeito às capacidades militares da OTSC; eles se relacionam mais com os esforços da organização em combate a narcóticos e contraterrorismo (Norberg 2013, 32).

Na cúpula da OTSC de 2011, a Rússia obteve por seus parceiros um acordo segundo o qual uma presença militar estrangeira nos Estados da OTSC só é possível com o consentimento de todos os membros. A Rússia parecia estar esperando um esgotamento da OTAN, de modo que ela aceitasse um pacto de segurança com a OTSC, um acordo que a Rússia propõe desde pelo menos meados de 2000 (Vielmini 2012, 6).

Qualquer envolvimento militar russo direto ou operações de segurança no Afeganistão seriam descartados - e permaneceriam assim após 2014. O tabu se estendia à Organização dos Tratados de Segurança Coletiva - um bloco de segurança liderado pela Rússia com a participação de todos os Estados da Ásia Central, exceto por Uzbequistão (desde 2012) e Turquemenistão. O Secretário-Geral da OTSC, Nikolai Borduzha, excluiu formalmente qualquer envolvimento desse tipo, observando que “essa opção nem sequer foi discutida e, esperamos, nunca será” (Nesavisimoye voyennoye obozreniye, 16 de novembro de 2012). Mas a saída das forças dos EUA/OTAN do Afeganistão depois de 2014 catalisou a ênfase renovada da Rússia na Ásia Central pela passagem da Rússia de uma abordagem ‘regional’ para a Ásia Central para laços mais estreitos e substanciais com os Estados clientes, Quirguistão e Tajiquistão, assumindo maior responsabilidade pela segurança deles. A segunda mudança foi expandir a assistência e a alavancagem de segurança (comprometendo US\$ 1 bilhão em assistência militar ao Quirguistão e outros US\$ 200 milhões ao Tajiquistão e finalizando acordos bilaterais nas bases e instalações militares russas).

Discutindo uma estratégia russa para o Afeganistão após a retirada das tropas da coalizão, estudiosos russos mencionaram que a Rússia deveria melhorar a cooperação de segurança com membros da OTSC, especialmente com o Cazaquistão. Eles também acrescentaram que a Rússia deveria otimizar as funções e tarefas da OTSC, o componente político deveria ser fortalecido e a academia da OTSC no Cazaquistão deveria ser estabelecida (Trenin, Kulakov, Malashenko, Topychkanov 2014, 6). Isso significava que a crise afegã fazia com que as organizações regionais estivessem prontas a qualquer momento para defender seus membros.

Conclusão

Após 2014, as atividades rebeldes e terroristas aumentaram no Afeganistão. A redução drástica dos contingentes militares da OTAN fez com que as forças anti-Estado ganhassem maior conforto operacional. As forças de segurança afegãs não foram capazes de parar o desenvolvimento da influência

rebelde em províncias individuais e manter a estabilidade e a segurança do Estado. A OTAN está intensificando o treinamento dessas forças, mas ainda existem vários problemas sérios, incluindo baixo nível de profissionalismo, baixa moral, alto nível de deserção, grande escala de corrupção e infiltração por grupos rebeldes. Atualmente, o Talibã põe em risco em graus variados cerca de 70% das áreas do Afeganistão. Nos últimos anos, o Talibã começou a exercer mais pressão sobre as capitais de províncias individuais do Estado e até conseguiu controlar temporariamente Kunduz, ao Norte do Afeganistão. Além disso, uma série de ataques terroristas em larga escala ocorreu em Cabul nos últimos anos. Esta é uma confirmação de que a estratégia da OTAN para o Afeganistão, adotada após 2014, foi ineficaz.

Em 2017, a administração do presidente Donald Trump adotou uma estratégia modificada para o Afeganistão. Pressupõe um certo aumento no envolvimento militar das forças dos EUA e da OTAN no Afeganistão, a fim de acelerar o treinamento das forças de segurança afegãs, bem como apoiá-las na luta contra grupos terroristas e rebeldes. O aumento do apoio militar visava garantir uma melhor posição negocial do governo Ashraf Ghani, que, em fevereiro de 2018, ofereceu ao Talibã uma proposta abrangente de reconciliação nacional. Do ponto de vista militar, esse apoio se concentra principalmente no bombardeio aéreo, o que aumenta as vítimas civis e aprofunda uma espiral de violência no Afeganistão. Elementos adicionais da estratégia envolvem o corte de grupos terroristas de fontes financeiras e a pressão sobre o Paquistão. A modificação da estratégia é insuficiente e o aumento do envolvimento militar é muito pequeno para alcançar um avanço positivo na estabilização da situação de segurança no Afeganistão. O processo de paz adotado pelo governo afegão também não alcançou grandes sucessos até agora, porque o Talibã não se mostrou interessado em cooperar com o governo. Pelo contrário, o objetivo dos rebeldes é a derrubada armada do governo afegão e a recriação de um regime fundamentalista. Para impedi-los, a OTAN deve considerar aumentar novamente seu envolvimento militar e não militar no Afeganistão. No entanto, essa ação teria um efeito positivo se a OTAN obtivesse maior apoio na estabilização do Afeganistão de outros países e organizações internacionais, incluindo a OCX e a OTSC.

A natureza pacífica da OCX e seu foco em questões econômicas podem ser uma ferramenta de apoio para resolver o problema afegão. E o futuro da OCX depende do que faria no Afeganistão (Baubek, Yesseanalieva, Adil, 2015, p. 515). Nenhuma outra organização, exceto a OCX, tem a capacidade potencial de atrair Estados tão díspares como China, Rússia, pequenos Estados da Ásia Central, Mongólia, Irã, Índia, Paquistão e Afeganistão em um único órgão onde possam discutir e trabalhar para implementar políticas

relacionadas à segurança. De todos os pontos fortes da OCX, essa inclusão de Estados membros e observadores é sem dúvida a maior (Reeves 2014, 6). A OCX ofereceria as melhores oportunidades para cooperação multilateral e mediação de interesses regionais divergentes para a estabilização do Afeganistão (Khan 2009, 7).

É claro que a OCX não foi criada apenas pelo conflito no Afeganistão, mas o Afeganistão influencia bastante a agenda da OCX (Huasheng 2012, 10). O papel direto da Rússia e da OTSC em relação ao Afeganistão é muito limitado a alguma cooperação econômica, fornecendo certo apoio em armas, equipamentos e treinamento ao setor de segurança afegão e facilitação do trânsito das forças dos EUA/OTAN através do território russo (Stepanova 2013, 7). A Rússia tem um interesse muito genuíno em apoiar qualquer tipo de solução política para o Afeganistão que possa trazer relativa estabilização (em termos do fim de um grande conflito armado) e aumentar a funcionalidade do Estado afegão. A capacidade militar da OTSC é essencialmente a mesma que a capacidade da Rússia (Norberg 2013, 34) e a posição da OTSC em relação ao Afeganistão dependerá da vontade russa.

REFERÊNCIAS

- Afghanistan-China Trade Increased Substantially*, The Economic and Commercial Counselor's Office. 2011. Embassy of the PRC to Afghanistan. October 11. Available on: <http://af.mofcom.gov.cn/aarticle/zxhz/tjsj/201110/2011107773306.html>. access on: September, 20 2019.
- Afghan National Army (ANA) Trust Fund*. 2019. November. Available on: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_12/20191128_1912-backgrounder-ana-trust-fund-en.pdf. access on: December, 7 2019.
- Balkhi, Mirwais. 2016. "For durable peace and stability: discussing prospects of the NATO membership for Afghanistan". In: Harshé, Rajen; Tripathi, Dhananjay (eds). *Afghanistan Post-2014. Power configurations and evolving trajectories*, 106-127. New Delhi-London-New York: Routledge.
- Baubek, Somzhurek; Yessengalieva, Anna; Elmira Adil. 2015. Shanghai Cooperation Organization and its Activities in Ensuring Human and Social Security, *The Anthropologist*, 22:3, 510-517, DOI: 10.1080/09720073.2015.11891909
- Behnke, Andreas. 2013. *NATO's Security Discourse after the Cold War. Representing the West*. London-New York: Routledge.

- Bindi, Federiga. 2015. "Transatlantic Foreign Policy Cooperation in the Obama Era". In: Buonanno, Laurie; Cugleşan, Natalia; Henderson, Keith (eds). *The New and Changing Transatlanticism. Politics and policy perspectives*, 43-59. London-New York: Routledge.
- Bishkek Declaration of Heads of states of the SCO*. Available on: <http://www.sco-summit2013.org/en/documents/bishkekaskaya-deklaratsiya/>. access on: September, 20 2019.
- Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018*. 2018. Brussels. 12 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm. access on: March, 21 2019.
- Bryanski, Gleb; Buckley, Chris. 2012. China's Hu Sees Role for Regional Bloc in Afghanistan, *Chicago Tribune*, 6 June. Available on: <https://www.reuters.com/article/us-china-russia-hu-afghanistan/chinas-hu-sees-role-for-regional-bloc-in-afghanistan-idUSBRE85504T20120606>. access on: September, 20 2019.
- Byrd, William A. (2014). *Who Will Pay for Afghan Security Forces?*. 12 June 2014. Available on: <http://foreignpolicy.com/2014/06/12/who-will-pay-for-afghan-security-forces/>. access on: March, 25 2019.
- Charter of the SCO*. Available on: www.sectsko.org/en/documents. access on: September, 20 2019.
- Convention on Terrorism, Extremism and Separatism of the SCO*. Available on: www.sectsko.org/en/documents. access on: September, 20 2019.
- Cortright, David. 2016. *Ending Obama's War. Responsible Military Withdrawal from Afghanistan*. London-New York: Routledge.
- Doorstep Statement by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Ahead of the NATO Leaders' Meeting*. 2017. Brussels. 25 May. Available on: <https://nato.usmission.gov/may-25-2017-stoltenberg-doorstep/>. access on: March, 25 2019.
- Huasheng, Zhao. 2012. *China and Afghanistan. China's interests, stances, and perspectives, A report of the CSIS Russia and Eurasia program*, March.
- Joint Communiqué of the Meeting of Council of Heads of states of the SCO on June 15, 2011 in Astana*. 2011. Available on: www.sco2011.kz/en/kzsco/astana.php. access on: September, 20 2019.
- Joint Statement on the Resolute Support Mission in Afghanistan*. 2018. Brussels. 12 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156625.htm. 11.09.2018. access on: March, 21 2019.
- Jureńczyk, Łukasz. 2016. "Afghanistan in the Chicago and Wales NATO Sum-

- mit Declarations". In: Ušiak, Jaroslav; Kollár, Dávid; Melková, Michaela (eds). *Security Forum 2016*. Volume of Scientific Papers, Banská Bystrica: Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.
- Keane, Conor. 2016. *UN-Nation Building in Afghanistan*. London-New York: Routledge.
- Kerton-Johnson, Nicholas. 2011. *Justifying America's Wars*. London-New York: Routledge.
- Renshon, Stanley A. 2010. *National Security in the Obama Administration. Re-assessing the Bush Doctrine*. London-New York: Routledge.
- Khan, Raja M. 2015. China's Economic and Strategic Interests in Afghanistan. *FWU Journal of Social Sciences*, Special Issue, Winter, Vol.1, No.2: 104-111.
- Khan, Simbal. 2009. *Stabilization of Afghanistan: US-NATO regional strategy and the role of the SCO*. Institute of Strategic studies. Islamabad. Available on: <http://www.issi.org.pk/wp-content/uploads/2014/06/1299137179-72323919.pdf>. access on: October, 7 2019.
- Kitchen, Veronica M. 2010. *The Globalization of NATO. Intervention, security and identity*. London-New York: Routledge.
- Lagadec, Erwan. 2012. *Transatlantic Relations in the 21st Century. Europe, America and the rise of the rest*. London-New York: Routledge.
- Larsen, Jeffrey A. 2017. "NATO's responses to Russian belligerence: an overview". In: Friis, Karsten (ed.). *NATO and Collective Defence in the 21st Century. An Assessment of the Warsaw Summit, 8-15*. London-New York: Routledge.
- Lawless, Garrett J.; Constantineau, Philippe; Dizboni, Ali. 2017. *A Hermeneutic Analysis of Military Operations in Afghanistan*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lindley-French, Julian. 2013. "Pulling together? NATO operations in Afghanistan". In: Herd, Graeme P.; Kriendler, John (eds). *Understanding NATO in the 21st Century. Alliance strategies, security and global governance*, 119-134. London-New York: Routledge.
- London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019. 2019. London. 4 December. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm. access on: December, 7 2019.
- McCriskin, Trevor. 2014. "Obama's war on terrorism in rhetoric and practice". In: Bentley, Michelle; Holland, Jack (eds). *Obama's foreign policy. Ending the War on Terror*, 17-44. London-New York: Routledge.

- Mulrooney, David. 2013. *Security and Development in Afghanistan after 2014*. Conference report 6th Annual ISDP-AMS Conference, December 6-8.
- NATO-Afghanistan relations. 2018. July. Available on: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180706_1807-backgrounder-afghanistan-en.pdf. access on: March, 25 2019.
- NATO and Afghanistan. 2018. 27 November. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm. access on: March, 25 2019.
- Nopens, Patrick. 2014. The impact of the withdrawal from Afghanistan on Russia's Security, *Security Policy Brief* No.54, March. EGMONT Royal Institute for IR Brussels.
- Norberg, Johan. 2013. *High Ambitions, Harsh Realities. Gradually Building the CSTO's Capacity for Military Intervention in Crises*, FOI-R-3668-SE, May.
- Orfy, Mohammed Moustafa. 2011. *NATO and the Middle East. The geopolitical contexts post-9/11*. London-New-York: Routledge.
- Qassem, Ahmad Shaye. 2009. *Afghanistan's Political Stability. A Dream Unrealised*. London-New York: Routledge.
- Quinn Adam. 2014. "Realism and US foreign policy". In: Parmar, Inderjeet; Miller, Linda B.; Ledwidge, Mark (eds). *Obama and the World. New directions in US foreign policy*. Second edition, 3-14. London-New York: Routledge.
- Pease, Kelly-Kate. 2008. *International Organizations. Perspective son Governance in Twenty first century*, 3rd edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Reeves, Jeffrey. 2014. *The Shanghai Cooperation Organization: A tenable provider of security in Post-2014 Central Asia?* Asia-Pacific Center for Security Studies. Available on: <https://apcss.org/wp-content/uploads/2014/06/SCO-REEVES-2014.pdf>. access on: October, 7 2019.
- Remarks by Yang Jiechi Minister for foreign affairs of China at the international Afghanistan conference. 2011. Bonn. December 5. Available on: <http://in.china-embassy.org/eng/xwfw/xxfb/t884629.htm>. access on: September, 20 2019.
- Resolute Support Mission in Afghanistan. 2018. 18 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm. access on: March, 25 2019.
- Ringsmose, Jens. 2016. "NATO: a public goods provider". In: Webber, Mark; Hyde-Price, Adrian (eds). *Theorising NATO. New perspectives on the*

- Atlantic alliance*, 201-222. London-New York: Routledge.
- Ruttig, Thomas. 2014. "Afghanistan between democratization and civil war: post- 2014 scenarios", In: Krause, Joachim; Mallory, Charles King IV. (eds). *Afghanistan, Pakistan and Strategic Change*. Adjusting Western regional policy, 171-200. London-New York: Routledge.
- Schimmelfennig, Frank. 2016. "NATO and institutional theories of international relations". In: Webber, Mark; Hyde-Price, Adrian (eds). *Theorising NATO. New perspectives on the Atlantic alliance*, 93-115. London-New York: Routledge.
- Schweller, Randall L.; Priess, David. 1997. A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate, *Mershon International Studies Review*, Vol. 41, No. 1 (May), pp. 1-32
- Simoni, Serena. 2013. *Understanding Transatlantic Relations. Whither the West?*. London-New York: Routledge.
- Stepanova, Ekaterina. 2013. Afghanistan after 2014: The way forward for Russia, IFRI, Russie. *Nei Visions* No71, May.
- Stepanova, Ekaterina. 2013. *Russia's concern relating to Afghanistan and the broader region in the context of the US/NATO withdrawal*. CIDOB Policy Research Project, June.
- Terzuolo, Eric. 2006. *NATO and Weapons of Mass Destruction. Regional alliance, global threats*. London-New York: Routledge.
- Trenin, Dmitri; Kulakov, Oleg; Malashenko, Alexey; Topychkanov, Petr. 2014. *A Russian Strategy for Afghanistan after the coalition troop withdrawal*, Carnegie Moscow Center, May.
- Treverton, Gregory F. 2016. "A Post-Modern Transatlantic Alliance". In: Ilgen, Thomas L. (ed.). *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, 39-58. London-New York: Routledge.
- Vielmini, Fabrizio. 2012. *The SCO-Central Asian dimension of the Afghan crisis on the eve of ISAF retreat*, Institute for studying international politics No 132, July.
- Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*. 2014. Newport. 5 September. Available on: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm. access on: March, 21 2019.
- Wales Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Allies and their International Security Assistance Force (ISAF) troop contributing partners*. 2014. Newport. 4 September. Available on: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/news_112517.htm. access on:

March, 21 2019.

Warsaw Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016. 2016. Warsaw. 9 July. Available on: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_133169.htm. access on: March, 21 2019.

Warsaw Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Allies and their Resolute Support Operational Partners. 2016. Warsaw. 9 July. Available on: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm. access on: March, 21 2019.

RESUMO

A principal questão de pesquisa deste artigo é que atitudes apresentam a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) em relação ao Afeganistão após 2014? Também foram colocadas várias perguntas detalhadas para ajudar a responder à pergunta principal. O artigo está organizado em oito seções. A primeira discute as premissas metodológicas do artigo. A segunda cobre a revisão de literatura e o quadro teórico do artigo. As seguintes incluem uma análise da abordagem das três organizações internacionais indicadas sobre o Afeganistão. O artigo termina com uma conclusão que contém as principais teses.

PALAVRAS-CHAVE

Afeganistão; OTAN; OCX; OTSC.

Recebido em 29 de dezembro de 2010

Aprovado em 8 de maio de 2020

Traduzido por Gabriela Ruchel