

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**VICTOR DIAS MENDES**

**O RECONHECIMENTO DE IDENTIDADES COLETIVAS PELAS NAÇÕES UNIDAS  
NOS PROCESSOS DE *PEACEBUILDING*:**

uma análise a partir da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão  
(UNAMA) entre 2002 e 2021

São Paulo  
2023

**VICTOR DIAS MENDES**

**O RECONHECIMENTO DE IDENTIDADES COLETIVAS PELAS NAÇÕES UNIDAS  
NOS PROCESSOS DE *PEACEBUILDING*:**

uma análise a partir da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão  
(UNAMA) entre 2002 e 2021

**Versão corrigida**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Arthur Roberto Capella  
Giannattasio

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação  
Seção Técnica de Biblioteca  
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Mendes, Victor Dias

O reconhecimento de identidades coletivas pelas Nações Unidas nos processos de *peacebuilding*: uma análise a partir da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) entre 2002 e 2021 / Victor Dias Mendes ; orientador: Arthur Roberto Capella Giannattasio. – São Paulo, 2023.  
110 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

1. Organização das Nações Unidas 2. *Peacebuilding* 3. Identidade  
4. Afeganistão 5. *Local ownership* I. Giannattasio, Arthur Roberto Capella, orient.  
II. Título.

CDD – 341.5

Responsável: Maria Marta Nascimento - CRB-8/6200

Nome: MENDES, Victor Dias.

Título: O reconhecimento de identidades coletivas pelas Nações Unidas nos processos de *peacebuilding*: uma análise a partir da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) entre 2002 e 2021.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em: 14/04/2023

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Arthur Roberto Capella Giannattasio

Instituição: IRI-USP

Prof. Dr. José Blanes Sala

Instituição: UFABC

Prof. Dr. Guilherme Assis de Almeida

Instituição: FD-USP

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a meu orientador, Prof. Dr. Arthur Roberto Capella Giannattasio. Suas considerações foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho e, para além disso, trouxeram provocações e reflexões que não apenas contribuíram positivamente para a construção desta dissertação como também na própria forma como me enxergo como pessoa, pesquisador e cidadão. A isso serei eternamente grato.

Agradeço também à Universidade de São Paulo e, especialmente, ao Instituto de Relações Internacionais, seu corpo docente e todos os funcionários que convertem o IRI em uma incrível comunidade. É uma honra ter podido aprender e compartilhar sala de aula com pesquisadores de tamanha excelência e dedicação ao desenvolvimento e ensino do conhecimento científico.

Agradeço aos meus colegas (muitos desses grandes amigos) do IRI pelas constantes trocas de ideias e experiências ao longo do processo. Dividir questionamentos, avanços e frustrações, assim como comemorar conquistas ao longo desta jornada foi fundamental para uma vivência saudável durante este período. Iniciar um Mestrado em plena pandemia da COVID-19 foi um exercício de resiliência e sinto orgulho de termos conseguido criar conexões mesmo à distância — agora somos uma rede que sai de São Paulo e chega a todos os cantos do país, do Rio Grande do Sul ao Distrito Federal.

Por fim, agradeço a todos aqueles que estiveram comigo ao longo desta jornada e que foram uma importante rede de apoio para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço ao ouvido amigo, à leitura interessada e às contribuições excelentes de Mariane Oliveira, ao conforto amoroso, cumplicidade e motivação constante de Diego Calçado, às longas conversas sobre os desafios de ser cientista no Brasil com Arlindo Pereira Filho, assim como a troca de experiências e conhecimentos com todos aqueles amigos que, assim como eu, decidiram trazer contribuições científicas às Relações Internacionais.

Este trabalho nasceu do pressuposto de que a paz se faz através do diálogo e da construção de pontes, independente de diferenças. Em uma disciplina em que dominam os Estados, é essencial que se olhe às pessoas. O diálogo, o consenso e a construção coletiva são a chave para muitos problemas, desde atritos entre amigos ou vizinhos até... a pacificação de um país. Não é possível construir uma paz destituída de humanidade.

## RESUMO

Nas Relações Internacionais, os estudos contemporâneos das operações de paz das Nações Unidas (OPs) tendem a enfatizar em suas análises dispositivos como o fortalecimento institucional e a reforma dos aparatos de segurança pública nas sociedades pós-conflito, com demarcado recorte na revigoração do Estado. Essas abordagens, entretanto, parecem ignorar aspectos relevantes para os resultados das operações, como variáveis sociais que podem impactar diretamente no sucesso das missões, especialmente aquelas que empreendem práticas de *peacebuilding*, onde a ONU assume papel ativo dentro das sociedades. Na última década, cresceu a literatura crítica que levanta tais variáveis como fundamentais para a estabilidade da paz durante e após as OPs, uma vez que o empoderamento local é essencial para que as instituições fortalecidas do Estado em que houve a ingerência sejam duráveis com a eventual saída da ONU — tópico que é nomeado como “*local ownership*” dentro dos debates. Com isso em consideração, esta pesquisa visa contribuir para este debate a partir de uma nova chave de leitura que propõe que o reconhecimento institucional de identidades coletivas também é elemento fundamental para a construção de consensos, estabilidade política e *local ownership* nos Estados pós-guerra. Para isso, observará os limites enfrentados pela Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), com recorte entre sua fundação, em março de 2002 e agosto de 2021, quando os Estados Unidos retiraram suas tropas do país, observando como a ONU concebe o tratamento de identidades coletivas em seus empreendimentos de conciliação nacional em um contexto de alta diversidade identitária. O estudo consistirá em uma análise qualitativa de fontes primárias (análise de documentos oficiais) e secundárias (revisão bibliográfica) relacionadas à OP e, ao trabalhar a importância de inserir considerações identitárias no desenvolvimento de medidas de *peacebuilding*, pretende fornecer subsídios para posteriores discussões, acadêmicas e não-acadêmicas, não apenas sobre a operacionalização em si mesma da UNAMA, como sobre as maneiras de conceber e de operacionalizar a construção da paz pela ONU.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organização das Nações Unidas; Operações de Paz; *Peacebuilding*; Identidade; Afeganistão; Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão; UNAMA; *Local Ownership*.

## ABSTRACT

In International Relations, contemporary studies of the United Nations Peace Operations (POs) tend to emphasize the analysis of topics like strengthening institutions and reforming the security sector of post-conflict societies, focusing on underpinning the State. Nevertheless, these approaches seem to ignore relevant aspects for the results of the operations, such as social variables that can directly impact the success of the missions, especially those that undertake peacebuilding practices, where the UN assumes an active role within societies. In the last decade, an increasing amount of critical literature has pointed out such variables as fundamental for the stability of peace during and after POs, since local empowerment is essential for the durability of State institutions strengthened by the UN with the eventual departure of the organization — such topic is named as “local ownership” within the debates. Thus, this research aims to contribute to this debate from a new perspective that proposes that the institutional recognition of collective identities is also a fundamental element for consensus-building, political stability and local ownership in post-war States. To this end, it will observe the limits faced by the United Nations Assistance Mission to Afghanistan (UNAMA) in between its foundation in March 2002 and August 2021, with the US troops withdrawal from the country, analyzing how the UN conceives collective identities in its initiatives of national conciliation in a highly diverse identity context. The study will consist of a qualitative analysis of primary and secondary sources (investigation of official documents and literature review) related to the PO and, by highlighting the importance of considering identities in the development of peacebuilding practices, it intends to subsidize further discussions, academic and non-academic, regarding not only the operationalization of UNAMA itself but also the ways in which the UN conceives and operationalizes peace..

**KEYWORDS:** United Nations; Peace Operations; Peacebuilding; Identity; Afghanistan; United Nations Assistance Mission to Afghanistan; UNAMA; Local Ownership.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Arquitetura institucional de departamentos que tratam de <i>peacebuilding</i> e missões de paz na ONU.....	38
<b>Figura 2</b> - Topografia do Afeganistão.....	51
<b>Figura 3</b> - Distribuição étnica do Afeganistão.....	54



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Documentos de referência.....	18
<b>Tabela 2</b> - Principais documentos referentes ao <i>peacebuilding</i> na ONU em evolução histórica.....	39

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas
- ANP - *Afghan National Police* (Polícia Nacional Afegã)
- CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
- DPO - *United Nations Department of Peace Operations* (Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas)
- DPPA - *United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs* (Departamento de Assuntos Políticos e Consolidação da Paz das Nações Unidas)
- EUA - Estados Unidos da América
- ISAF - *International Security Assistance Force* (Força Internacional de Apoio à Segurança)
- ONU - Organização das Nações Unidas
- OP - Operação/Missão de Paz
- OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PDPA - Partido Democrático do Povo do Afeganistão
- PO - *Peace Operations* (Operações de Paz)
- QIP - *Quick Impact Project* (Projeto de Impacto Rápido)
- SG - Secretário-Geral das Nações Unidas
- SSR - *Security Sector Reform* (Reforma do Setor de Segurança)
- UNAMA - *United Nations Assistance Mission to Afghanistan* (Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão)
- UNAMID - *United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur* (Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur)
- UNGA - *United Nations General Assembly* (Assembleia Geral das Nações Unidas)
- UNPBSO - *United Nations Peacebuilding Support Office* (Escritório de Apoio das Nações Unidas para *Peacebuilding*)
- UNSC - *United Nations Security Council* (Conselho de Segurança das Nações Unidas)
- UNSG - *United Nations Secretary-General* (Secretário-Geral das Nações Unidas)
- UN - *United Nations* (Organização das Nações Unidas)
- URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. INVESTIGANDO O <i>PEACEBUILDING</i> NO CONTEXTO AFEGÃO.....</b>	<b>17</b>
1.1. Documentos das Nações Unidas e seus retratos da operação.....	17
1.2. Diálogos e debates sobre o <i>peacebuilding</i> .....	19
1.3. Nova paz para novas guerras: a necessidade de um olhar diferenciado.....	20
<b>2. O LUGAR DO LOCAL NO <i>PEACEBUILDING</i> ONUSIANO.....</b>	<b>26</b>
2.1. A concepção histórica do <i>peacebuilding</i> .....	26
2.2. A crítica ao <i>peacebuilding</i> e à paz liberal.....	28
2.3. Localizando o local no <i>peacebuilding</i> onusiano.....	35
2.3.1. A questão normativa.....	37
2.3.2. Quem é o local?.....	41
2.3.3. Qual o local do agente internacional?.....	47
2.4. Para além dos dilemas: analisando o Afeganistão.....	48
<b>3. AFEGANISTÃO: DINÂMICAS SOCIAIS, COMPLEXIDADES DO CONFLITO E A ATUAÇÃO DA ONU.....</b>	<b>50</b>
3.1. Considerações iniciais sobre a complexidade da conjuntura afegã.....	50
3.2. Pessoas, grupos e o lugar do Islã no Afeganistão.....	51
3.3. Breve histórico da conjuntura afegã pré-ONU.....	56
3.3.1. Disputas geopolíticas e transições de regime no século XX.....	56
3.3.2. A ascensão e queda do Talibã.....	60
3.4. O Afeganistão pós-Talibã: intervenções internacionais e a presença da ONU.....	64
3.5. A necessidade de uma abordagem multicultural no Afeganistão.....	66
<b>4. IDENTIDADES SOB A PERSPECTIVA DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO NO AFEGANISTÃO.....</b>	<b>70</b>
4.1. Relatos institucionais: os relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas.....	71
4.1.1. Período 2002-2009: o <i>peacebuilding</i> como <i>statebuilding</i> .....	73
4.1.2. Período 2010-2015: o <i>peacebuilding</i> também deve ser local.....	76
4.1.3. Período 2016-2021: o retorno ao paradigma original.....	79
4.2. Diplomacia e alta política: as resoluções do Conselho de Segurança.....	81
4.3. Visões da população: os <i>Afghan People's Dialogues on Peace</i> .....	84
4.4. Considerações gerais.....	89
<b>5. REFLEXÕES SOBRE OS LIMITES DAS IDENTIDADES NO <i>PEACEBUILDING</i>.....</b>	<b>91</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>98</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>102</b>

## INTRODUÇÃO

Baseada na necessidade de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” (ONU, 1945), a Organização das Nações Unidas (ONU) assumiu no pós-Segunda Guerra Mundial uma posição fundamental na mediação dos conflitos internacionais e consolidação da paz. Ainda que não sejam explicitamente mencionadas na Carta das Nações Unidas (1945), a organização dispõe de ferramentas que possibilitam que ela trabalhe e advogue pela pacificação de conflitos que, em maior instância, poderiam comprometer a segurança internacional. Alguns destes dispositivos são as denominadas estratégias de *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding*, previstas na Doutrina Capstone<sup>1</sup> da atuação internacional da organização, de 2008.

Por *peacekeeping* pode-se compreender o conjunto de técnicas que visam à manutenção e preservação da paz, além de observar o cumprimento de acordos e tratados realizados por negociadores (ONU, 2008). Ao *peacekeeping*, usualmente atrelado ao Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), são atribuídas competências militares, policiais e civis para o alcance dos objetivos (ONU, 2008). Nesse sentido, o *peace enforcement* surge quando as Nações Unidas são autorizadas pelo Conselho de Segurança (CSNU), a utilizar-se da violência pela garantia da paz (ONU, 2008).

Por outro lado, o *peacebuilding* assume caráter mais complexo ao contemplar funções de prevenção a retomadas nos conflitos mediados pela organização (UN, 2008). Atrelado ao Departamento de Assuntos Políticos e Consolidação da Paz (DPPA), ao *peacebuilding* compete o endereçamento de tópicos estruturais da violência que possam comprometer o funcionamento de sociedades e Estados que sofram intervenção por parte das Nações Unidas. É nesse contexto que entram, por exemplo, os esforços para a conciliação política e o fortalecimento institucional do país (também nomeado *statebuilding*), que visam evitar a retomada das disputas e violência (REYCHLER, 2010; UN, 2008).

Estes três instrumentos são aspectos fundamentais àquilo que se nomeia “Missões” e/ou “Operações de Paz” (OP), onde as Nações Unidas trabalham em diferentes frentes com o objetivo de desenvolver e consolidar uma paz duradoura em ambientes de conflito. Nesse sentido, é incomum observar missões apenas à luz do *peacekeeping*, *peace enforcement* ou

---

<sup>1</sup> A Doutrina Capstone (UN, 2008), nome popular do documento “*United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*”, é uma das referências fundamentais das Nações Unidas no tocante a missões de paz. A Doutrina teve por objetivo codificar todos os aprendizados acumulados ao longo da história da organização em um único guia, com os princípios básicos e conceitos relativos às operações de paz acessíveis a todos os servidores e que, principalmente, permitissem a padronização da atuação onusiana no contexto internacional. Ela será abordada de maneira mais aprofundada neste trabalho a partir do Capítulo 2.

*peacebuilding*, considerando que tendem a possuir mandatos que dispõem de atributos intermutáveis (a depender da escalada de cada conflito) — podendo assim serem analisadas de forma multidimensional.

Nas últimas décadas, em especial após a publicação do relatório “*An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*” pelo então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali (1992), as Nações Unidas passaram a dar especial atenção ao *peacebuilding* como instrumento fundamental na consolidação da paz pós-conflito (REYCHLER, 2010; RICHMOND, 2004). Daquele momento em diante, missões multidimensionais passaram a se engajar também no fortalecimento dos Estados nos quais ocorre a intervenção, seja assumindo Administrações Interinas (como nos casos de Timor Leste e Kosovo), colaborando com governos ou por ordem do Conselho de Segurança (UN, 2008). O fortalecimento das estruturas administrativas e políticas do Estado passou a ser considerado fator essencial na consolidação da paz em ambientes marcados pela destruição pós-guerra, violações aos direitos humanos e atenuadas divisões sociais (sejam elas étnicas, religiosas, regionais ou de outras identidades) (BLANCO; KEMER & PEREIRA, 2016).

A forma como as Nações Unidas desenvolvem suas atividades nas OPs atualmente está diretamente relacionada à conjuntura em que o paradigma se formou, na década de 1990. Richmond (2004) levanta que as organizações internacionais desse período se pautam por um “*peacebuilding consensus*”, cujos pressupostos reproduzem os valores predominantemente aceitos no ambiente pós-Guerra Fria. A centralidade do Estado, a integridade territorial e a busca de reformas políticas, econômicas e sociais levariam a adaptações nas missões de paz, que se voltariam a princípios democráticos e liberalizantes (RICHMOND, 2004). Desta forma, os esforços para eleições, conciliação política, restauração da autoridade estatal, proteção aos direitos humanos, desarmamento e manutenção do Estado de Direito surgiram como esforços fundamentais no “pacote ONU” de estabilização de conflitos (UN, 2008; UNPBSO, 2010; UNSG, 2015b).

Paralelamente, o período dos anos 1990 é marcado também por novos debates nas RI no tocante à guerra e sua mediação. À luz das discussões, Mary Kaldor (2012 & 2013) propõe que as dinâmicas da violência nas relações internacionais pós-Guerra Fria passaram por uma revolução, conceituando então as chamadas “novas guerras”. Diferentes das guerras tradicionais, com primazia dos Estados e disputas geopolíticas e ideológicas, as novas guerras são lutadas em nome de identidades que competem politicamente (as mesmas que causam as divisões sociais anteriormente citadas), configurando lutas entre distintos grupos pelo acesso ao poder estatal (KALDOR, 2012). Desta forma, pensar a atualidade das intervenções

onusianas demanda que estas sejam analisadas sob a consideração de fatores outros que não apenas os atrelados a guerras interestatais tradicionais, pautadas pela geopolítica (e arcabouço original do *peacekeeping*) (KENKEL, 2013).

Nesse sentido, se pode dizer que o *peacebuilding* contemporâneo demanda que se olhe ao povo, ao ambiente político e cultural, às cisões sociais e às disputas identitárias intrínsecas ao contexto local, pois estas são partes essenciais no andamento dos conflitos. Não se trata de uma estabilização tradicional. Apesar disso, se tornou crescente o debate na Academia acerca da necessidade de revisão dos empreendimentos da ONU para que contemplem de forma mais concreta aspectos locais e tragam de fato uma paz sustentável a longo prazo. É constatado por autores que, nas iniciativas onusianas, a agência local e sua capacidade formativa de uma paz híbrida entre a paz liberal e as demandas locais tendem a ser marginalizadas (DE CONING, 2016; BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013; MAC GINTY & RICHMOND, 2013; LEONARDSSON & RUDD, 2010; MAC GINTY, 2010; RICHMOND, 2010); as possibilidades de interação entre global e local são ofuscadas pelos rígidos protocolos institucionais das operações internacionais, pela primazia dos mandatos e pelos processos políticos internos à ONU (UNPBSO, 2010), centralizados nos interesses dos Estados.

Tais críticas possuem fundamentação histórica. À época do *peacebuilding consensus* (RICHMOND, 2004), prevalecia nas organizações internacionais a percepção de que estas já possuíam quantidade relevante de conhecimento científico e habilidade política para que resolvessem problemas locais e reconstruíssem Estados por meio de intervenções (DE CONING, 2016). Empiricamente, isso se traduziu sob uma lógica de resolução de problemas, onde conflitos eram compreendidos como anomalias na ordem que eram passíveis de cura mediante diagnóstico das raízes do problema e planejamento estratégico para sua solução (DE CONING, 2016). Desta forma, ao mesmo tempo em que a conjuntura favoreceu um crescimento exponencial da presença das Nações Unidas em conflitos internacionais (DUFFIELD, 2007), essa atuava tal como no gerenciamento de crises, predominando abordagens *top-down* para resolução de disputas civis em que a comunidade internacional realizava intervenções. Os interventores, por seu lado, se viam como responsáveis pela aplicação e criação de normas que resolvessem a situação nestes espaços “vazios” de governança que permitiram o surgimento de conflitos (BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013).

Nos últimos quinze anos, entretanto, tal percepção passou a perder sua força (DE CONING, 2016). A crença inquestionada de que a comunidade internacional poderia por si só [re]construir Estados de maneira a restabelecer a paz passou por grandes processos de

desgaste ao passo em que houve uma significativa quantidade de operações desde a década de 1990, porém fracos resultados na pacificação de conflitos (DE CONING, 2016), que indicavam que o modelo *top-down* era disfuncional e problemático (INGRAM, 2015). Tornou-se cada vez mais evidente a necessidade de pensar abordagens *bottom-up* do *peacebuilding*, que não apenas concedessem protagonismo àqueles que sofreram com a guerra, mas também levasse em consideração as nuances sociais de cada ambiente e a forma como impactam na governança local — assim como refletir se constituem uma variável também relevante na construção de uma paz duradoura.

Sob tal perspectiva crítica, a proposta deste trabalho é contribuir às discussões sobre *peacebuilding* a partir da observação de um de seus principais enfoques, a população, porém sob uma ótica pouco considerada até então: suas identidades coletivas e como se relacionam com os dispositivos de reconstrução e governança das missões de paz da ONU. Parte-se do pressuposto de que a compreensão e concessão de protagonismo ao “local” anteriormente mencionado demanda, também, que se observe as concepções de identidade do povo em questão e suas dinâmicas de interação, uma vez que podem ser um dos motivos de conflito. Questiona-se se e como as Nações Unidas adequam as identidades em seus processos de pacificação, assim como se deve considerá-las nos processos de reconstrução.

Compreende-se por identidade a construção social do sujeito como indivíduo em interação com o grupo ao seu redor; aquilo que o costura à estrutura da sociedade por meio de um sistema de representações culturais que o permitem identificação coletiva (HALL, 2006). Esse sistema leva à constituição comunidades imaginadas entre os sujeitos, que propiciam sentimento de pertencimento entre os envolvidos (ANDERSON, 2008). Dessa forma, se pode dizer que a identidade é essencial na autoconcepção de cidadania dos sujeitos, assim como na forma como se enxergam como atores políticos e nas expectativas de sociedade. Portanto, pode-se refletir sobre as identidades como uma relevante variável política na análise das guerras e da reconstrução.

Com isso em consideração, o objetivo desta pesquisa é contribuir com as discussões na literatura acerca da importância da consideração de aspectos e protagonismo locais no *peacebuilding* a partir do tópico da identidade, pouco considerado nesta literatura até então. Será observada se e de que forma as Nações Unidas compreendem, gerem e conciliam disputas identitárias durante suas intervenções, e quais vem sendo os resultados disso. Parte-se do pressuposto de que a inclusão de arranjos conciliatórios que tenham em consideração tais conflitos e seu impacto nas sociedades é fundamental para a estabilidade da paz e contenção de riscos de reincidência ou continuidade de conflitos.

Tem-se por hipótese que a gestão de disputas identitárias ocorre de forma frágil em operações de paz, e que isso possui algum papel nos resultados dos conflitos mediados pela ONU — seja na continuidade destes ou nas constantes renovações de mandatos das OPs, que criam uma relação de dependência entre o Estado que recebe a missão e a ONU para que haja uma mínima estabilidade. Questiona-se se os resultados para se alcançar uma paz sustentável, sem a presença da ONU, seriam consequência do próprio arcabouço técnico e conceitual de *peacebuilding* dentro da organização, que favoreceria abordagens *top-down* e “homogeneizantes” (ou seja, um modelo pronto aplicado sem diferenciação a diferentes localidades) e que, por isso, apagaria peculiaridades sociais e culturais que, em longo prazo, fomentam ou acirram nos locais disputas identitárias.

Para o estudo proposto, será realizada a observação de um conflito que possui, dentre outros fatores, uma reconhecida matriz identitária (BARFIELD, 2010): o Afeganistão. Em uma conjuntura de constante conflito que se arrasta desde 1979, o país apresenta um interessante contexto para que se possa observar o papel de diferentes grupos identitários na governança do Estado, assim como em sua estabilidade. Para observar a forma como a ONU lidou com isso, será feito um balanço de progressos e dificuldades das Nações Unidas durante a Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), sob o recorte entre 2002, sua fundação, e agosto de 2021, com a saída das tropas americanas do país (instaladas desde 2001) e posterior retomada do poder pelo grupo Talibã.

O Capítulo 1 apresentará o método empregado na construção deste trabalho, ressaltando o papel das fontes primárias como instrumento de análise institucional sobre a forma como a ONU trabalha suas operações de paz, assim como desenvolvendo os principais marcos teóricos que regem a compreensão deste trabalho no que tange a forma como conflitos internacionais devem ser observados.

O Capítulo 2, por seu lado, tem por objetivo explorar de maneira mais aprofundada a construção histórica do *peacebuilding* e seu paradigma operacional, trazendo as principais críticas presentes na literatura, assim como questionamentos sobre o local dos locais nos processos de paz.

A partir do Capítulo 3, este trabalho passa a observar diretamente o contexto afegão. A partir de uma breve apresentação histórica, busca-se introduzir os principais grupos e matrizes de conflito que permearam a história recente do país — em especial a partir da segunda metade do século XX. Tal contextualização se faz fundamental para compreender a inserção da ONU e seu papel no conflito.



Com isso posto, o Capítulo 4 apresenta os resultados da aprofundada análise documental dos principais documentos referentes à UNAMA, que permitiram trazer considerações sobre a forma como a instituição considerou (ou não) as nuances identitárias no país, assim como a maneira como a própria população enxergou os avanços da operação internacional.

O Capítulo 5, deste modo, busca levantar reflexões sobre os resultados obtidos, observando os limites das identidades no *peacebuilding* e contribuindo, dessa forma, para ampliar a discussão na literatura das Relações Internacionais sobre o tema, no sentido de enfatizar o papel fundamental de uma reformulação do paradigma do *peacebuilding* para que dê mais espaço ao local e, desta forma, consiga de fato consolidar uma paz sustentável ao longo prazo em ambientes pós-conflito.

## 1. INVESTIGANDO O PEACEBUILDING NO CONTEXTO AFEGÃO

### *1.1. Documentos das Nações Unidas e seus retratos da operação*

Se tratando de uma pesquisa relacionada às Nações Unidas, o trabalho teve como um de seus pilares uma análise qualitativa de fontes primárias relativas à operação em pauta — UNAMA. No caso da ONU, seus mandatos, resoluções, relatórios e outros documentos de acesso público são disponibilizados de modo virtual, via plataforma *UN Digital Library* (<https://digitallibrary.un.org>), permitindo seu acesso para fins científicos. Ressalta-se que para este trabalho não foram utilizados como referência quaisquer documentos de caráter restrito ou confidencial. No mais, a própria UNAMA conta com um portal regularmente atualizado com documentos e outras informações de referência (<https://unama.unmissions.org>).

Nesse sentido, a triagem documental seguiu uma ordem lógica baseada na própria existência da UNAMA. Uma vez fundada, em 2002, a missão foi regularmente renovada pelo CSNU até a atualidade; desta forma, se tem por ponto de partida as próprias resoluções e suas respectivas justificativas para a renovação. Para além disso, as decisões tomadas pelo Conselho partem de deliberações norteadas por relatórios emitidos pelo Secretário-Geral da ONU, que tem por objetivo reportar os acontecimentos no Afeganistão (sob a perspectiva das Nações Unidas), assim como registrar as atividades mais recentes da operação. Tais relatórios são nominalmente mencionados nas resoluções, o que também os tornou elegíveis como objetos de análise.

Cabe reiterar o recorte temporal 2002-2021 pelo qual se norteia este trabalho. Uma vez que os principais fins de missões de paz tendem a ser o fortalecimento do Estado e a [re]construção de seus respectivos governos, optou-se por limitar o período analisado entre a fundação da operação (2002) até o período em que o regime por ela apoiado conseguiu se manter efetivamente no poder (2021). Desta forma, com a saída das tropas estadunidenses do Afeganistão e a posterior queda do governo vigente em agosto de 2021, alterou-se o cenário político de maneira radical o suficiente para que se pudesse desconectá-lo das análises propostas neste trabalho. Ainda que a UNAMA não tenha deixado de existir, seu escopo foi marcadamente alterado, uma vez que seu principal ponto de trabalho (o governo instituído pós-2001) já não existe.

Em linhas gerais, os seguintes documentos compuseram esta análise:

**Tabela 1 - Documentos de referência**

<b>Identificador</b>	<b>Emissor</b>	<b>Ano</b>
Bonn Agreement (2001)	UN Talks on Afghanistan	2001
UNSC Resolution 1401/2002	UNSC	2002
UNSG Report - S/2006/145	UNSG	2006 <sup>2</sup>
UNSC Resolution 1662/2006	UNSC	2006
UNSG Report - S/2007/152	UNSG	2007
UNSC Resolution 1746/2007	UNSC	2007
UNSG Report - S/2008/159	UNSG	2008
UNSC Resolution 1806/2008	UNSC	2008
UNSG Report - S/2009/135	UNSG	2009
UNSC Resolution 1868/2009	UNSC	2009
UNSG Report - S/2010/127	UNSG	2010
UNSC Resolution 1917/2010	UNSC	2010
UNSG Report - S/2011/120	UNSG	2011
UNSC Resolution 1974/2011	UNSC	2011
UNSG Report - S/2012/133	UNSG	2012
UNSC Resolution 2041/2012	UNSC	2012
UNSG Report - S/2013/133	UNSG	2013
UNSC Resolution 2096/2013	UNSC	2013
UNSG Report - S/2014/163	UNSG	2014
UNSC Resolution 2145/2014	UNSC	2014
UNSG Report - S/2015/151	UNSG	2015
UNSC Resolution 2210/2015	UNSC	2015
UNSG Report - S/2016/218	UNSG	2016
UNSC Resolution 2274/2016	UNSC	2016
UNSG Report - S/2017/189	UNSG	2017
UNSC Resolution 2344/2017	UNSC	2017
UNSG Report - S/2018/165	UNSG	2018

<sup>2</sup> Ressalta-se que, com a idealização da UNAMA em 2002, o Acordo de Bonn (2001) e posterior Resolução fundadora da operação (UNSG, 2002) previam que as Nações Unidas se fariam presentes no Afeganistão durante todo o período de consolidação do novo governo previsto nas negociações. Nesse sentido, o primeiro mandato estipula uma duração mais longa para a missão, 2002-2006, tendo o ciclo de renovações se iniciado efetivamente apenas em 2006.

UNSC Resolution 2405/2018	UNSC	2018
UNSG Report - S/2019/193	UNSG	2019
UNSC Resolution 2460/2019	UNSC	2019
UNSG Report - S/2019/703	UNSG	2019
UNSC Resolution 2489/2019	UNSC	2019
UNSG Report - S/2020/809	UNSG	2020
UNSC Resolution 2543/2020	UNSC	2020

Fonte: O autor (2022)

A análise empreendida também considerou uma tríade de documentos exclusiva à atuação da ONU no contexto afegão: os relatórios “*Afghan People’s Dialogue on Peace*”, publicados em três ocasiões: 2011, aos dez anos do Acordo de Bonn (arcabouço político da UNAMA); 2014, com as primeiras eleições em que um chefe de Estado democraticamente eleito passaria o posto ao seu sucessor; e 2018, com as novas eleições. Tais relatórios são fruto de pesquisas de campo realizadas por organizações da sociedade civil com apoio da UNAMA, que traduzem de maneira direta os clamores e dores populares, assim como suas percepções sobre os processos de paz. Sua relação direta com a população os torna um importante instrumento de contraste entre aquilo que argumenta e delibera a ONU (como instituição) e a visão daqueles que efetivamente vivem e recebem sua ajuda.

### 1.2. Diálogos e debates sobre o *peacebuilding*

Com o objetivo de construir uma argumentação pautada pelos debates correntes sobre a temática do trabalho, a pesquisa também contou com a análise qualitativa e a revisão dos principais artigos (científicos e midiáticos), livros, teses, capítulos de livros e afins que apresentassem contribuição na reunião de informações sobre *peacebuilding* e o caso afegão. Os levantamentos foram realizados principalmente pelo Portal de Periódico da CAPES, pelo SciELO, pelo JSTOR e pelo Google Acadêmico, além da troca de informações e recomendações com outros pesquisadores e professores.

Em um primeiro momento, buscando uma compreensão sobre os diálogos acerca de *peacebuilding* na atualidade da Academia, foram selecionadas fontes à luz das palavras-chave “*peacebuilding*”, “*critical review of peacebuilding*” e, tendo em vista uma corrente crítica fundamental ao objeto deste trabalho, “*peacebuilding and local ownership*”. Tal critério

permitiu encontrar os principais acadêmicos que discutem sobre o tema, como David Chandler, Ebru Demir, Oliver Richmond, Robert Mac Ginty, Roland Paris, Mark Duffield, Michael Pugh, Sarah Hellmüller e Timothy Donais, assim como diversos outros com contribuições pontuais sobre o tema, porém enriquecedoras ao trabalho — que foram oportunamente mencionados nesta dissertação, quando discutindo especificamente a relação entre *peacebuilding* e *local ownership*.

Em um segundo momento, buscando uma melhor contextualização sobre o Afeganistão e suas nuances sociais, foram pesquisados os principais autores de referência sobre a história do país — não apenas historiadores, mas também cientistas sociais e antropólogos, uma vez que se trata de um trabalho que busca analisar o papel da diversidade identitária do país nos processos de paz.

### *1.3. Nova paz para novas guerras: a necessidade de um olhar diferenciado*

Se tratando de um trabalho que visa observar criticamente as atividades de *peacebuilding* das Nações Unidas, assim como dialogar com os principais debates correntes sobre o tema, é necessário que se alicerce a análise a partir de um aspecto fundamental sobre a guerra e a construção da paz: sua evolução histórica, especialmente no período de análise deste trabalho. Nesse sentido, esta dissertação se constrói à luz dos pressupostos colocados por Mary Kaldor (2012 & 2013) acerca das chamadas “novas guerras”, assim como as contribuições de Kai M. Kenkel (2013) ao mapear o desenvolvimento das missões de paz das Nações Unidas desde sua fundação, classificando-as em gerações.

Observando as dinâmicas de mudança no caráter dos conflitos globais após o final da Guerra Fria, Kaldor argumenta que o mundo globalizado possui uma lógica própria para a violência, influenciada por uma série de fatores que vão desde a comunicação entre diferentes estilos de vida e regimes políticos e econômicos até a evolução e integração tecnológica da virada entre a década de 1990 e 2000 (KALDOR, 2013). Desse modo, guerras “tradicionais”, entre Estados, estavam sendo ofuscadas por um contexto em que já não era tão simples distinguir atores estatais e não-estatais, públicos e privados ou domésticos e internacionais em conflitos (KALDOR, 2013). Estas “novas guerras” são marcadas por uma ebulição de temas e agendas que, em guerras tradicionais, não teriam seu devido espaço. A disputa territorial perdeu espaço para uma abordagem mais ampla, em que a guerra passou a ser pautada por ideais e interesses de distintos grupos que superaram a mera dominação do espaço físico ocupado por um Estado (KALDOR, 2013).

Enquanto as guerras tradicionais possuíam atores bem delimitados (os Estados e suas forças armadas), as novas guerras são disputadas por uma combinação de redes estatais e não-estatais que as convertem em um complexo sistema de violência (KALDOR, 2013). Podem competir entre si, ao mesmo tempo, exércitos, forças de segurança privada, mercenários, guerrilheiros, senhores da guerra, grupos paramilitares, dentre diversos outros agentes que fazem parte do contexto em que se desdobra o conflito. Ressalta-se que tais guerras costumam acontecer especialmente em espaços onde o poder do Estado se encontra debilitado, o que permite a assunção de espaços por tais grupos em função da desordenação institucional (KALDOR, 2013).

Desta forma, enquanto as guerras tradicionais possuíam objetivos geopolíticos ou ideológicos bem delimitados, as novas guerras assumem um caráter mais amplo. Segundo a autora, esses conflitos seriam lutados por aquilo que ela nomeia como “políticas identitárias” (KALDOR, 2013, p. 02) (seja por grupos étnicos, tribais ou religiosos), que não tem por objetivo impor um modelo de Estado ou ideologia, mas sim garantir acesso às dinâmicas do poder, do qual os grupos identitários se sentem marginalizados (KALDOR, 2013). Nesse sentido, é importante pontuar que os interesses de tais grupos não necessariamente refletem aquilo que a sociedade como um todo pensa (KALDOR, 2013), o que faz com que as motivações pelos conflitos possam ser múltiplas, a depender da situação — desde interesses individuais, mas também por ganância, ou mesmo a busca por justiça e acesso de determinados grupos à vivência do Estado.

Assim, se evidencia que estes novos conflitos possuem um caráter muito mais institucional do que as guerras tradicionais, cujos objetivos políticos eram conquistados por meio da dominação territorial. Enquanto as antigas disputas eram pautadas por batalhas armadas entre exércitos sob espaços bem demarcados, as novas guerras possuem uma dinâmica de violência descentralizada, com raras batalhas e dominação territorial baseada pela influência e domínio político, assim como o controle da população (KALDOR, 2013). Deste modo, a violência tende a ser direcionada não apenas às estruturas estatais e de poder, mas também a civis — seja por ataques, terrorismo, migração forçada ou perseguição a grupos de identidade divergente.

A insegurança e a instabilidade, desta forma, são pilares do jogo de dominação das novas guerras, pois é apenas a fragilidade institucional que garante a desordem necessária para que grupos disputem o poder. Enquanto as guerras tradicionais eram temporalmente marcadas por um começo, meio e fim, em que se começava a reconstruir o espaço destruído, as novas guerras são essencialmente perenes; seu fim é desmontar e manter frágil a instituição

do Estado em um longo prazo, até que os grupos insurgentes consigam alcançar seus objetivos políticos (KALDOR, 2013). Assim, a complexidade de atores e ideais envolvidos nas novas guerras faz com que elas assumam um caráter de continuidade e extensão muito maiores do que as guerras tradicionais.

Ainda que o conceito de novas guerras seja alvo de divergências dentro da Academia — muitas que dizem que guerras essencialmente não-estatais sempre existiram, portanto não seriam novas — as propostas de Kaldor se mostram excepcionalmente importantes para este trabalho, uma vez que promovem uma nova forma de análise de conflitos internacionais. Descrever os conflitos dos pós-1990 como "novos" propõe um novo olhar metodológico ao investigá-los, assim podendo trazer novas hipóteses e conclusões acerca dos desdobramentos de tais disputas.

Como coloca a autora, o atual entendimento dominante para analisar conflitos diz respeito à uma investigação da guerra a partir de um modelo extraído da experiência europeia, especialmente nos últimos séculos (KALDOR, 2013) — justamente aqueles sob os quais Clausewitz se debruçou ao publicar o clássico “Da Guerra” (1832), que se converteu na obra de referência da literatura sobre conflitos. Sob este padrão, a guerra necessariamente consistiria em um conflito entre duas partes beligerantes, geralmente Estados, gerando uma forma estilizada de guerra, temporal e espacialmente demarcada. Em tais guerras, a solução é a negociação de um armistício ou a vitória por um dos lados, sendo uma intervenção externa (como uma missão de paz) apenas um instrumento de manutenção de paz (*peacekeeping*, na terminologia onusiana, como apresentado na Introdução), na qual as forças de paz buscam apenas garantir um acordo entre os lados, mantendo seus princípios neutralidade e imparcialidade, assim como atuando apenas mediante o consentimento das partes beligerantes.

Analisar as novas guerras sob esta lente gera conclusões deficitárias sobre a natureza dos novos conflitos, cujo caráter descentralizado faz com que sejam entendidos como consequência da anarquia, barbárie ou rivalidades antigas (KALDOR, 2013). Formuladores de políticas internacionais que realizam uma leitura sob tal ótica compreendem que a melhor resposta para tais disputas seria a contenção (em detrimento de uma resolução efetiva), visando evitar que as consequências de tais guerras respinguem na estabilidade do resto do sistema internacional.

Assim, o uso do termo "novo" é uma forma de demonstrar que esta compreensão não traduz a realidade destes conflitos, que na realidade possuem sua própria lógica, diferente das "velhas guerras". Portanto, se demanda uma metodologia distinta de análise e de resposta

política. Em suma, a tese das novas guerras reitera o caráter mutável da violência organizada e a necessidade de uma forma de entendimento e abordagem, tanto da Academia quanto das instituições internacionais, para que efetivamente consigam endereçar as raízes do conflito. Tais mudanças devem abarcar, inclusive, o *peacebuilding* — objeto de análise deste trabalho.

Neste tocante, se faz importante ressaltar a evolução histórica das operações de paz onusianas e suas abordagens como elencado por Kenkel (2013), que localiza missões de paz no sistema internacional como um instrumento “pós-westfaliano”, fruto de um contexto em que organizações internacionais conquistam maior espaço como instrumentos de segurança global e coletiva, além de levantarem questionamentos sobre os limites da soberania, da não-intervenção e da responsabilidade compartilhada sobre os direitos humanos.

Como resgatado por Kaldor (2013), missões de paz já aparecem mesmo diante das guerras tradicionais (interestatais). O chamado *peacekeeping* — ou missões de primeira geração, na terminologia colocada por Kenkel (2013) — surge para criar condições para que ocorra um diálogo pacífico entre os lados em disputa, onde as Nações Unidas não assumem um papel ativo na construção da paz para além da persuasão moral e diplomática. Missões de *peacekeeping*, desta forma, são pioneiras ao pensar organizações internacionais como mediadoras de conflitos; no entanto, ainda se limitam ao entendimento de que a guerra ainda é uma modalidade de violência essencialmente limitada aos atores estatais.

Diante da evolução na lógica das guerras ao longo da segunda metade do século XXI, assim como com o advento das novas guerras, rapidamente o *peacekeeping* por si só se mostrou insuficiente para lidar com a violência global. Desta forma, missões deste caráter passaram a também agregar tarefas civis — o que Kenkel (2013) nomeia como missões de segunda geração. Nestas operações, a ONU passou a assumir também responsabilidades civis relativas à transição política da região conflituosa, mas sem o uso direto da força — começam a se desenhar os esforços democráticos, de desarmamento e de assistência humanitária ativa, por exemplo (KENKEL, 2013).

De qualquer forma, diante dos desastres humanitários da década de 1990 (inclusive sob observância de missões de segunda geração, com seu nulo uso da violência), as Nações Unidas passaram por um momento de grande escrutínio político para que reagissem melhor aos horrores que sua inação estava permitindo que ocorressem. Nesse contexto surgem as operações de *peace enforcement* — ou missões de terceira geração (KENKEL, 2013) — onde a ONU passou a articular forças-tarefas multinacionais que faziam o uso da força para conter conflitos e violações maciças aos direitos humanos onde se fizesse necessário.



Estes desdobramentos foram o que gerou, também a partir da década de 1990, aquilo que se conhece como *peacebuilding* — ou missões de quarta geração (KENKEL, 2013) — onde se convergem as funções civis típicas das missões de segunda geração com o uso da violência (limitado, mas permissivo) das missões de terceira geração.

Ressalta-se que, como colocado na Introdução, as operações de paz não possuem mandatos “puros” sobre a abordagem em que se encaixam, podendo apresentar características intermutáveis a depender do conflito e contexto. De qualquer modo, uma leitura atenta às classificações de Kenkel (2013)<sup>3</sup> permite observar que as missões nasceram essencialmente vinculadas à uma questão em específico na consolidação da paz: a estabilidade de instituições estatais, uma vez que a guerra era vista como algo que ocorria essencialmente entre Estados. Isso permite compreender de onde surgem as raízes do *peacebuilding* pautado na paz democrática e no fomento à reconstrução e estabilidade das instituições de Estado, que ao mesmo tempo fomenta abordagens *top-down* da construção da paz.

Mesmo que surgido no contexto das complexas novas guerras, o *peacebuilding* ainda aparece primordialmente atrelado ao paradigma que compreende a solidez do Estado como a mais importante fonte de paz, mesmo que possua os méritos de dar a devida atenção às questões civis — o foco, portanto, ainda é o *statebuilding*, sendo a população, sua participação ativa e seus temas de interesse coisas que surgem como secundário nos processos de pacificação. Tais considerações são fundamentais para que se desenhe um arcabouço teórico sobre o qual se construirá esse trabalho e sua crítica, especialmente por buscar pôr em debate as premissas da via “liberal” da paz que formatou o *peacebuilding* desde seu surgimento — que propõe que conflitos podem ser findados por meio do fortalecimento do Estado e integridade territorial e de reformas políticas e econômicas que reflitam os princípios típicos do Liberalismo, como a democracia e o livre-mercado (RICHMOND, 2004).

Nesse aspecto, são de relevante contribuição as reflexões propostas por Timothy Donais (2012) e Makau wa Mutua (1995) acerca das fragilidades destes modelos-ideais de pacificação e formatação de Estados, assim como os limites da manipulação e remodelação de sociedades a que se propõe. Como argumenta Donais, a atual abordagem a conflitos dada por missões de paz internacionais, inclusive no caso afegão, parte do esforço de construir um Estado westfaliano que, no limite, se converteu em um ambicioso projeto de engenharia social

---

<sup>3</sup> Não menos importante, Kenkel (2013) ainda classifica uma quinta geração de missões de paz, que extrapolam o enfoque da análise deste trabalho: as chamadas missões híbridas. Seu hibridismo, no entanto, não diz questão à governança local dos esforços de *peacebuilding*, mas sim de compartilhar responsabilidades com outras organizações internacionais na operacionalização das atividades — como ocorreu no caso da Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID).

e institucional — que, por seu lado, cerceia nuances identitárias fundamentais das sociedades que sofrem a intervenção sob a prerrogativa de que era possível unificar o país e constituir uma nação afegã por meio da estabilidade institucional e democracia.

Essa tendência a homogeneização e construção artificial de Estados e nações se alinha aos questionamentos propostos por Mutua (1995) ao observar como a construção dos Estados na África por seus antigos colonizadores desfigurou diversas expressões e esforços históricos por parte dos povos locais de construir fronteiras e dinâmicas políticas que refletissem suas organizações sociais (MUTUA, 1995). Nesse sentido, tal artificialidade é uma das matrizes de disputas pelo poder em diversos países africanos, com diferentes grupos identitários buscando reassumir o poder dos espaços fabricados pelos europeus que lhes foram atribuídos. Uma possível analogia sobre estes fenômenos pode também ser utilizada ao analisar o *peacebuilding*, uma vez que seu *statebuilding* é diretamente alicerçado a um intrínseco esforço de *nation building* por parte da comunidade internacional, que por vezes apaga esforços de longa data de diferentes grupos para que convivam pacificamente e tenham uma distribuição justa de acesso ao poder e reconhecimento identitário — lógica diretamente aplicável ao caso afegão, como se verá ao longo deste trabalho.

Com isso em consideração, os próximos capítulos se propõem a trabalhar com maior profundidade a construção histórica do *peacebuilding* e do conflito no Afeganistão, permitindo evidenciar as principais fragilidades do atual modelo de construção da paz e como as tais lentes teóricas se mostram de suma importância para reconsiderar as atuais abordagens do *peacebuilding* e, em última instância, contribuir com debates que possam reinventar seu atual paradigma para que atenda também às novas guerras.

## 2. O LUGAR DO LOCAL NO *PEACEBUILDING* ONUSIANO

### 2.1. *A concepção histórica do peacebuilding*

A publicação do relatório “*An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*”<sup>4</sup> em 1992, pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali (UNSG, 1992), sinalizou uma urgência para que a ONU reinterpretasse a maneira como compreendia a segurança internacional, que desde sua fundação sempre fora alicerçada sobre as noções de segurança coletiva — onde a principal ameaça à comunidade seriam agressões entre os próprios países, a serem respondidas de maneira conjunta.

À luz do paradigma da segurança coletiva dominante desde a década de 1940, se consolidaram interpretações das relações internacionais essencialmente centralizadas no papel dos Estados nas dinâmicas de poder — o que se traduzia, dessa forma, em uma práxis política onde as missões de paz onusianas ocorriam com frequência limitada aos conflitos interestatais — ou situações humanitárias que extrapolassem fronteiras (como migrações em massa) — enquanto conflitos domésticos/civis não compunham o escopo de atuação direto da ONU como ocorre na atualidade (KENKEL, 2013).

O relatório de 1992, no entanto, sinalizava que o pós-Guerra Fria demandaria uma releitura das ameaças à segurança, uma vez que a bipolaridade que monopolizou os debates sobre o tema na segunda década do século XX estava findada e, mais do que nunca, era necessário dar a devida atenção a agendas até então marginalizadas (COX, 2020), como os direitos humanos. Esta nova percepção do papel da ONU seria catalisada diante dos genocídios de Ruanda (1994) e da Bósnia (1995), que ilustraram à comunidade internacional que não era mais possível manter-se inerte diante de graves violações aos direitos das populações em conflitos domésticos.

Institucionalmente, tal crítica seria formalizada com a publicação do notório Relatório Brahimi (UNGA & UNSC, 2000), que denunciou a necessidade da organização para que também reinterpretasse suas concepções de imparcialidade em conflitos, sob a premissa de que isso evitaria violações maciças aos direitos humanos em ambientes onde a mesma já se fazia presente — caso dos dois genocídios. Segurança, então, deveria superar o escopo da guerra propriamente dita e também abarcar os direitos humanos e conflitos em escala reduzida, tais como guerras civis e outros distúrbios a nível doméstico que pudessem comprometer a integridade dos locais.

---

<sup>4</sup> “Uma agenda para a paz: diplomacia preventiva, fazendo a paz e mantendo a paz” (UNSG, 1992, tradução nossa).

De maneira complementar, o pós-1991 também passou outra importante mudança no tocante à segurança internacional, relativo não à segurança humana mencionada, mas à sustentabilidade do sistema globalizado diante destas dinâmicas. Partia-se do pressuposto de que, em um planeta cada vez mais interdependente, os distúrbios que até o momento eram interpretados como de “interesse local” passariam a ser vistos como potenciais ameaças globais pela possibilidade de transnacionalização da violência (WORLD BANK, 2020). Nesse sentido, as instabilidades econômicas, sociais/civis, humanitárias e ambientais demandariam atuação internacional (UNSG, 1992) não apenas por seus riscos aos direitos humanos, mas também por seu potencial de impacto negativo nas lógicas de globalização.

Foi sob este contexto que surgiu um novo paradigma norteador das práticas e procedimentos de missões de paz, nomeado “*peacebuilding*”, que concedia à ONU um escopo maior de atuação na contenção e gerenciamento para conflitos, inclusive os de caráter civil. *Peacebuilding* diz respeito a uma série de procedimentos em missões de paz que atribuem às Nações Unidas um papel mais ativo e direto nas sociedades/Estados em que atuam, em tese permitindo efetivamente endereçar tópicos estruturais da violência que possam comprometer a estabilidade das instituições, da paz e dos direitos humanos (DPO, 2008). Na prática, assim como proposto pelo nome, caberia à ONU *construir* a paz da localidade conflituosa com fins de garantir a segurança humana e a estabilidade da globalização por meio da contenção dos riscos de transnacionalização de conflitos.

Nesse sentido, o meio como as Nações Unidas desenvolvem suas atividades nas missões de paz atuais está intrinsecamente relacionado com essa conjuntura histórica em que o paradigma do *peacebuilding* se formou. Richmond (2004) aponta que neste contexto surgiu um “*peacebuilding consensus*” na comunidade internacional, cujos pressupostos reproduzem os valores liberais predominantemente aceitos no ambiente pós-Guerra Fria, que assumiam vias práticas por meio de organizações internacionais (tais como a ONU).

Isso quer dizer que os Estados, especialmente os mais poderosos, tinham maior propensão a votar favoravelmente a resoluções com mandatos de *peacebuilding* em função de seus próprios interesses na estabilidade global, sob a condição de que a ONU replicasse os valores aceitos pela comunidade em sua atuação. Isso se traduzia em mandatos onde as ingerências eram pautadas principalmente pelo fortalecimento do Estado e integridade territorial, onde eram promovidas reformas políticas e econômicas que refletiam os princípios democráticos e liberalizantes primados naquele momento (RICHMOND, 2004). Era importante que os Estados sob ingerência e reconstrução também adotassem para si tais

valores, uma vez que a comunidade internacional via nestes os pilares do desenvolvimento e da capacidade de inserção no mundo globalizado (PUGH, 2005), assim como da paz.

À época, prevalecia na comunidade de Estados e nas próprias organizações internacionais a percepção de que estas já possuíam quantidade relevante de conhecimento científico e habilidade política para que resolvessem problemas locais e reconstruíssem Estados por meio de intervenções (DE CONING, 2016), o que facilitou a confiança no consenso. Com isso em consideração, é possível afirmar que o quadro normativo do *peacebuilding* se construiu sob uma abordagem demarcadamente estadocêntrica, onde o conflito civil/subnacional, agora objeto de atenção das missões de paz, seria consequência de um vácuo de governança estatal local (BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013) — sendo necessário reconstruir (ou fortalecer) as burocracias para que retomassem o monopólio da violência, evitassem a violação dos direitos humanos e contivessem qualquer possibilidade de transnacionalização do conflito. Se desenvolveu a noção de que tais falhas de governança poderiam ser consertadas por meio de intervenções internacionais que implementassem modelos “funcionais” do que aquela burocracia deveria ser e atender (WORLD BANK, 2011; DE CONING, 2016) — que, na visão da época, seriam Estados inseridos nas lógicas globais de liberalização (PUGH, 2005).

## 2.2. A crítica ao *peacebuilding* e à paz liberal

Em vista do estadocentrismo mencionado acima, a tradução formal do *peacebuilding* onusiano se deu por uma estrutura pautada por três principais pilares, previstas na Doutrina Capstone de práticas em operações de paz (DPO, 2008): o primeiro diz respeito ao desarmamento das partes beligerantes e a retomada do monopólio da violência; em segundo, o fortalecimento de instituições de Estado (pelos próprios interventores) com fins de desfazer o suposto vácuo de governança e construindo instituições políticas e econômicas pautadas pelo liberalismo; por fim, viria a promoção de eleições, tendo em vista que a paz liberal pressupõe que democracias tendem a ser menos beligerantes.

Ao gravitar em torno do papel do Estado e suas instituições, os três pilares tornam tênue uma distinção entre *peacebuilding* e *statebuilding*, que no caso onusiano por vezes podem ser interpretados como um só. Como aponta Timothy Donais (2012), são os preceitos da paz liberal pós-1991 (democratização, liberalização econômica, direitos humanos e Estado de Direito) que regem os parâmetros normativos do que a paz é ou deixa de ser.

O autor argumenta que a atual compreensão do *peacebuilding* não se trata de um processo holístico de reconstrução sustentável, mas sim uma modernização apressada (DONAIS, 2012) — com fins de reformatação das características locais para que alcancem um dito “progresso liberal” que a comunidade internacional julga ter a competência de desenvolver (DE CONING, 2016). Com isso em consideração, pode-se dizer que o próprio projeto liberal de construção da paz repousa sob uma série de pressupostos que regem toda a estrutura normativa das Nações Unidas e que, ao mesmo tempo, são pouco questionados institucionalmente na organização.

O primeiro pressuposto é aquele que concebe que existe um consenso — ou que este pode ser facilmente construído — entre os principais atores domésticos/locais em contextos pós-conflito sobre a necessidade de adequação das instituições ao paradigma liberal e democrático, sob a égide da ONU, como base para a construção da paz (DONAIS, 2012). O segundo é que as Nações Unidas possuem capacidade de manejar e reconstruir instituições e, não só isso, torná-las operacionais dentro dos curtos prazos das operações de paz (DE CONING, 2016; DONAIS, 2012). Por fim, o terceiro é a compreensão de que a existência das instituições de Estado fortalecidas serviriam, por si só, como mecanismos eficazes para a resolução de conflitos e a reconstrução social (DONAIS, 2012). Todos, por seu lado, apresentam uma contraposição na literatura crítica contemporânea, especialmente a publicada a partir da segunda metade da década de 2000.

Com relação ao primeiro pressuposto, ainda que se reconheça a importância de um Estado que se insira nas lógicas de funcionamento da governança global, muitos autores discordam da forma como o paradigma liberal e as democracias são atualmente aplicados no contexto do *peacebuilding*. Ao analisar a questão econômica, Michael Pugh (2005) observa que a instituição de políticas neoliberais em contextos pós-conflito podem não apenas não atender às necessidades primordiais das populações locais, como também acirrar disputas que seriam a própria raiz do conflito. No tocante às missões de paz, o autor argumenta que uma vez que seus objetivos primordiais são a imposição da paz e a garantia da segurança pública, temas secundários (como a economia) são pouco debatidos — se tornando mais fácil que as premissas liberais assumam o vácuo deixado pelas Nações Unidas (PUGH, 2005).

Esta prática, no entanto, traz resultados que questionam a efetividade das missões em longo prazo, sendo alguns casos emblemáticos disso os constantes conflitos pela distribuição de renda no Haiti (PARRA, 2019), assim como as duas guerras civis motivadas pela distribuição fundiária na Costa do Marfim (BIBERMAN, 2012) — ambos contextos onde as premissas liberais foram em contraste direto com as necessidades imediatas da população.

Com relação a instituição de democracias, se nota direta influência das concepções da paz democrática como forma de conter a violência (DONAIS, 2012). No entanto, autoras como Ebru Demir (2017) questionam a legitimidade de tais regimes se aplicados de maneira vaga — ou seja, isentas de um empoderamento real das populações locais, que apenas passariam a votar formalmente em elites que já detinham o espaço político no país. Sobre isso, Sarah Hellmüller (2013) argumenta que há uma forte influência das percepções da população local sobre a própria democracia para que esta seja de fato legitimada. Ao observar o caso da República Democrática do Congo, onde mesmo durante seu regime autoritário havia “eleições”, a autora conclui que apenas práticas democráticas não validam a paz e a participação política pós-conflito — cabendo também a necessidade de reeducar politicamente a população, inclusive para que não se crie uma relação de desconfiança da própria ONU.

Com relação ao segundo pressuposto, que propõe que as Nações Unidas possuem capacidade de manejar e reconstruir instituições, o que se observa é o contrário. Ainda que a conjuntura do *peacebuilding consensus* de 1990 tenha favorecido um crescimento exponencial da presença das Nações Unidas em conflitos internacionais desde então (DUFFIELD, 2007), a atuação da ONU se mostrou deficitária em endereçar as raízes de conflitos — isso porque ela se traduziu sob uma lógica de resolução de problemas, onde conflitos eram compreendidos como anomalias na ordem que eram passíveis de cura mediante diagnóstico do problema e planejamento estratégico para sua solução (DE CONING, 2016).

Nesse sentido, a ONU atuava tal como no gerenciamento de projetos, predominando abordagens *top-down* para resolução de disputas civis em que a comunidade internacional realizava intervenções. Os interventores se viam como responsáveis pela aplicação e criação de normas que resolvessem a situação nestes espaços “vazios” de governança que permitiram o surgimento de conflitos (BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013) — atuando, entretanto, de maneira alheia à própria população e aos seus interesses principais. Como resultado, o que se observa é uma sequência de conflitos dos quais as Nações Unidas não conseguem se retirar, com mandatos perpetuamente renovados com o objetivo de manter uma paz imposta — e, na prática, não conseguindo executar operações objetivas e curtas, à luz da construção de uma paz de fato sustentável em sua ausência (DE CONING, 2016).

Por fim, com relação ao último pressuposto, que consolida o *statebuilding* como base do *peacebuilding*, se observa que a confiança nas instituições é oriunda da fé incontestada nas capacidades do modelo liberal de conciliação de múltiplos interesses. Sob este modelo, seria por meio da centralização do poder na disputa democrática e no Estado de Direito que se

responderia a reparações, queixas e disputas entre grupos (DONAIS, 2012). Desta forma, é dada considerável ênfase às instituições de Estado como mecanismos de socialização pós-conflito: dada a estrutura institucional apropriada, os comportamentos coletivos, valores individuais e mesmo as identidades poderiam ser alteradas, se não totalmente reestruturadas (DONAIS, 2012). Ao invés de ver as instituições como produtos de ambientes sociais e culturais específicos, esta visão as vê como autônomas desses ambientes e capazes de alterá-los de forma radical.

Tal pensamento, assim como o da patologização dos Estados em conflito, apenas enfatiza aquilo que Roland Paris (2002) argumentaria que a essência do *peacebuilding* teria se tornado: uma “*mission civilisatrice*”, alheia às próprias populações e confiantes de que a comunidade internacional, personificada nas Nações Unidas, teria ampla capacidade de engenharia social para reconstruir sociedades pós-conflito tais como se fossem folhas em branco (DONAIS, 2012).

Nos últimos quinze anos, a percepção de que as organizações internacionais detinham expertise o suficiente para reconstruírem Estados e sociedades pós-conflito passou a perder sua força (DE CONING, 2016), em razão de dois principais eixos críticos. Em primeiro lugar, tal crença passou por grandes processos de desgaste ao passo em que houve uma significativa quantidade de operações desde a década de 1990, porém fracos resultados na pacificação de conflitos (DE CONING, 2016). Casos como o do Haiti, Timor-Leste e de diversos países africanos, de conflitos prolongados, expuseram a dificuldade das Nações Unidas em assumirem um comando sólido na reconstrução da paz (DUFFIELD, 2007), mesmo diante da aplicação de procedimentos voltados especificamente para o controle de conflitos e permissão de saída gradual da organização.

A título de exemplo, mesmo com a reforma do setor de segurança (SSR) — um dos pontos fundamentais do *peacebuilding* (DPO, 2008), onde a ONU capacita forças militares e policiais de pessoal local para que possam sustentar a paz e o poder do Estado em reconstrução a longo prazo — houve casos em que as próprias forças de segurança foram causa da retomada ou continuidade de conflitos, como no caso da crise timorense de 2006 (onde polícia e exército entraram em conflito armado entre si) e dos escândalos de abuso de poder nas operações haitianas, colocando em xeque a SSR como ponto principal nos processos de pacificação.

Em segundo lugar, sob uma perspectiva metodológica, não existem dispositivos consistentes de mensuração de resultados do *peacebuilding* que permitam tanto a cientistas quanto às Nações Unidas que realizem um balanço das missões (BJÖRKDAHL &



HÖGLUND, 2013). Ao mesmo tempo, no entanto, diversas operações tiveram seus mandatos recorrentemente renovados, o que demonstra uma dificuldade da ONU em encerrar suas atividades e conceder a plena soberania aos Estados recém-fortalecidos — indicando, portanto, resultados desfavoráveis ao ideal original do próprio *peacebuilding*. Cabe ressaltar que desde 2014, todavia, a própria organização passou a questionar os motivos para tal insucesso (UNGA, 2015b; UNSG, 2014), observando sob perspectiva crítica a arquitetura do *peacebuilding* e visando encontrar soluções para possíveis lacunas que pudessem comprometer o êxito das missões.

De qualquer modo, uma das principais críticas à estrutura (e talvez a mais importante, por ser consequência direta de todos os apontamentos realizados anteriormente), é que ela carece do protagonismo de um ator fundamental nos processos de reconstrução: a população, que tende a ser interpretada como algo a ser *manejado* pelas forças internacionais, e não como um dos atores dos processos de pacificação. É crescente na Academia o debate entre estudiosos sobre o [não] protagonismo dado aos atores locais nos processos de consolidação da paz em intervenções internacionais, sendo constantemente indagado se não seria essa uma das matrizes que leva a insucessos ou continuidades nos conflitos (DE CONING, 2016; BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013; MAC GINTY & RICHMOND, 2013; LEONARDSSON & RUDD, 2010; MAC GINTY, 2010 e RICHMOND, 2010).

Como anteriormente mencionado, o paradigma do *peacebuilding* se consolidou em um contexto fortemente estadocêntrico, onde o Estado tendeu a ser o objeto de maior prioridade uma vez que se assume que este é aquele capaz de deter e controlar a violência social, colocando os cidadãos apenas como um fator complementar e marginalizando-os nos processos de reconstrução. Como coloca a própria Doutrina Capstone:

Multi-dimensional (...) operations are frequently called upon to support the restoration and extension of State authority. In order to generate revenue and provide basic services to the population, the State must be able to exert control over its national territory. (...) operations may support the restoration and extension of State authority by creating an enabling security environment, providing political leadership or coordinating the efforts of other international actors. Support to the restoration or extension of State authority may include efforts to develop political participation, as well as operational support to the immediate activities of state institutions. (...) it may also include small scale capacity building or support to larger processes of constitutional or institutional restructuring. (DPO, 2008, pp. 27-28, grifos nossos)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> “Operações multidimensionais (...) são frequentemente convocadas para apoiar a restauração e extensão da autoridade do Estado. Para gerar receita e fornecer serviços básicos à população, o Estado deve ser capaz de exercer controle sobre seu território nacional. (...) As operações podem apoiar a restauração e extensão da autoridade do Estado criando um ambiente de segurança favorável, fornecendo liderança política ou coordenando os esforços de outros *atores internacionais*. O apoio à restauração ou extensão da autoridade do

Diante de um quadro normativo bastante rígido em função dos processos políticos dentro da própria ONU, onde prima a vontade dos Estados-membros, a estrutura do *peacebuilding* passou por limitadas revisões e avaliações sobre a participação de outros atores nos processos de consolidação da paz nos processos de reconstrução. É sob este contexto que se formou a atuação *top-down* anteriormente mencionada, que replica modelos do que um Estado “deveria ser” (ou seja, um tipo-ideal) à luz das concepções da paz liberal (BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013) — excluindo assim o protagonismo/agência de atores domésticos que, na prática, seriam aqueles que trariam a sustentabilidade à paz em construção na ocasião da saída da ONU.

Além da demarcada ausência da população e consideração de fatores endógenos na construção de uma paz sustentável em zonas de conflito, sublinha-se que as Nações Unidas direcionam seus esforços de assistência às atividades originadas de concepções normativas essencialmente exógenas (os atores internacionais), como um desenvolvimento nacional voltado à inserção dos países que sofreram a intervenção nas lógicas internacionais de mercado (PUGH, 2005), dessa forma não necessariamente se conectam às demandas e realidade locais. Além disso, pesa a variável da própria política internacional em si: há uma inclinação natural da organização a dar grande ônus aos mandatos das missões, que por si só limitam o escopo acerca de quais atores devem atuar em operações (e como devem agir) (UNPBSO, 2010), cerceando ainda mais as possibilidades de diversificação de frentes de pacificação do conflito.

Os modelos *top-down* apagam uma série de normatividades específicas às realidades locais, assim como dinâmicas de poder e convenções sociais que são fundamentais para a organização das sociedades conflituosas (DE CONING, 2016). Nizar Messari (2004), ao explorar o porquê de reconstruir Estados por si só não ser algo sustentável a longo prazo em intervenções internacionais, considera que são justamente as variáveis sócio-culturais e a participação da população uma das chaves de sucesso para operações — considerando que sociedades em conflito nem sempre estiveram em guerra, portanto no passado haveria uma coesão social cuja estrutura deveria ser considerada e, talvez, reconstruída tal como as instituições de Estado.

---

Estado pode incluir esforços para desenvolver a participação política, bem como apoio operacional às atividades imediatas das instituições estatais. (...) Também pode incluir construção de capacidades em pequena escala ou apoio a processos maiores de reestruturação constitucional ou institucional.” (DPO, 2008, pp. 27-28, grifos nossos, traduções nossas).

Ainda que a ONU apresente esforços de conciliação local, tais como seus bons ofícios em áreas de conflito (UNSG, 2015), estes nem sempre são aparatos suficientes para a conciliação de grupos em disputa pelo poder. Como argumenta De Coning (2016), é necessário que a população esteja intrinsecamente presente também nos processos de reconstrução institucional, desenvolvendo algo que de fato atenda às necessidades populares.

O próprio Banco Mundial, vinculado à ONU e ator protagonista em processos de desenvolvimento nacional, reconhece a importância das normas locais (“informais”) na consolidação da paz. O World Development Report de 2011, justamente sob a temática “*Conflict, Security & Development*”, ao definir a compreensão de instituições para o Banco, coloca que estas são (ou deveriam ser):

The formal and informal “rules of the game”, which include formal rules, written laws, organisations, informal norms of behaviour and shared beliefs – as well as the organisational forms that exist to implement and enforce these norms (both state and nonstate organizations). Institutions shape the interests, incentives, and behaviors that can facilitate violence. (...) institutions are impersonal — they continue to function irrespective of the presence of particular leaders, and thus provide greater guarantees of sustained resilience to violence (WORLD BANK, 2011, p. xvi, grifos nossos).<sup>6</sup>

Nesse sentido, esta concepção de instituições propõe uma ampliação do escopo de governança do Estado (e, portanto, de sua reconstrução), permitindo considerar nuances locais da organização de poder que são essenciais na coesão de tais sociedades e superam a ênfase burocrática dada pela ONU em suas missões. Até o momento, no entanto, a estrutura do *peacebuilding* não abriu grande espaço para tal ampliação.

De fato, pouco espaço foi dado para a agência de atores locais na construção da governança pós-conflito; como argumentam Anikka Björkdahl e Kristine Höglund (2013), as iniciativas de organizações internacionais tenderam a superestimar a atratividade das normatividades inerentes à paz liberal, marginalizando a capacidade dos atores locais a resistirem a uma paz na qual não tiveram voz. Se sustenta uma divisão superficial e inquestionada entre os “internacionais” e os “locais”, sendo o último visto como carente de agência e mobilidade e, além disso, compreendendo os espaços pós-conflito como vazios de

---

<sup>6</sup> As “regras do jogo”, formais e informais, que incluem regras formais, leis escritas, organizações, normas informais de comportamento e crenças compartilhadas - bem como as formas organizacionais que existem para implementar e fazer cumprir essas normas (tanto organizações estatais como não estatais). As instituições moldam os interesses, incentivos e comportamentos que podem facilitar a violência. (...) as instituições são impessoais - continuam a funcionar independentemente da presença de líderes específicos, e assim proporcionam maiores garantias de resiliência sustentada à violência (WORLD BANK, 2011, p. xvi, grifos nossos, tradução nossa).

uma vivência anterior (MESSARI, 2004) e automaticamente abertos à importação de novas normas, práticas e instituições de governo (BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013).

Na Academia, no entanto, não há artigos de referência que tragam propostas objetivas de resolução de tal problema a partir de observações empíricas. David Chandler (2010) aponta o que considera uma das principais lacunas na análise científica do *peacebuilding* ao ressaltar que mesmo teóricos ditos “críticos” não executam, na prática, estudos que contribuam na superação desta problemática - algo que o autor nomeia como “*the uncritical critique of liberal peace*” (CHANDLER, 2010, p. 137). Na prática, após levantamento bibliográfico, Chandler conclui que o debate crítico à paz liberal (e ao *peacebuilding*) se dividiu entre aqueles que enxergam intervenções internacionais como instrumentos de poder e controle, portanto inerentemente falhas, e aqueles que atribuem as falhas a uma imposição de valores liberais em sociedades não preparadas para eles. Na prática, a discussão principal do debate crítico da paz liberal teria se tornado obsoleto por se converter em uma consolação e atribuição de responsabilidades pelos erros cometidos em intervenções (CHANDLER, 2010), sendo esse impasse o que impediu uma produção sólida de análises efetivas sobre as políticas públicas internacionais e como poderiam ser melhoradas.

Sob uma perspectiva institucional, este dilema somado à ineficiência nas operações pode trazer graves consequências à credibilidade da própria ONU como organização responsável por resguardar a segurança internacional no pós-1991. Em primeiro lugar, abre-se espaço para questionar os êxitos da atuação multilateral e da capacidade das Nações Unidas em mediar conflitos. Além disso, somam-se os custos humanos e financeiros da continuidade de conflitos e mandatos, indo contra os princípios do próprio Conselho de Segurança ao tentar construir operações sustentáveis a partir desses pontos de vista (WILLIAMS, 2020). Assim, torna-se cada vez mais urgente à ONU que revise seu quadro normativo e práticas de *peacebuilding* para preservar tanto a si mesma quanto às sociedades que visa proteger e à ordem internacional globalizada.

### 2.3. Localizando o local no *peacebuilding* onusiano

À luz de um tratado fundador cuja primeira frase já clama “Nós, os povos das nações unidas, (...)” (ONU, 1945), as Nações Unidas como organização internacional surgiram alicerçadas sob um ideal universalista onde, ainda que os principais agentes políticos sejam os Estados, se consolidou que sua principal razão de existência seria a preservação da

humanidade do sofrimento causado pelas diversas formas de violência. Não só, se visaria o progresso social como forma de alcançar um contexto internacional de paz (ONU, 1945).

Nesse sentido, nações podem ser interpretadas como algo mais amplo do que as meras burocracias e interesses de Estado, agregando também populações, grupos, indivíduos e seus interesses — o que seria afirmado, por exemplo, pela normatização e adoção de uma série de tratados de direitos humanos a serem respeitados pelos Estados, assim como pelo surgimento das noções de segurança humana, na década de 1990 (HELLMÜLLER, 2012). Desta forma, pode-se afirmar que, para além da segurança coletiva da comunidade internacional, a pessoa e sua proteção são (ou seriam) também objetos de interesse fundamental da ONU.

Com tais antecedentes, foi natural à organização que colocasse *local ownership*<sup>7</sup> como um dos pilares dos processos de *peacebuilding* (DEMIR, 2017) — previsto inclusive na Doutrina Capstone (DPO, 2008) de práticas em ambientes conflituosos em que a organização estabeleça operação da paz. Como mapeado por Sarah Hellmüller (2012) ao observar as noções de segurança humana, a própria ONU reconhece que proteger populações não se trata de um exercício unilateral por parte de atores estrangeiros, mas sim de concessão de espaço ativo e empoderamento dos cidadãos para que desenvolvam maior resiliência em dificuldades.

Sarah von Billerbeck (2015) complementa essa visão ao observar que é este protagonismo que garante a legitimação das intervenções e empreendimentos onusianos ao tentar criar ambientes de paz sustentável, quebrando a lógica de isolamento dos atores internacionais no poder decisório das missões. Sobre isso, mesmo o Secretário-Geral Kofi Annan (UNSG, 1992) foi enfático ao afirmar que cabe aos locais a determinação e formatação daquilo que é seu próprio bem-estar, devendo a ONU ser apenas uma facilitadora.

A realidade, no entanto, é outra. Como argumentam autoras como Hellmüller (2012) e Ebru Demir (2017), a clareza do papel das populações (e sua proteção) nos processos de *peacebuilding*, ao mesmo tempo em que se tornou inerente à atuação internacional das Nações Unidas, também se colocou de maneira vaga, mal explorada e que não é específica sobre qual é o real protagonismo que a população pode ter na reconstrução da paz. Hanna Leonardsson e Gustav Rudd (2015) chegam a argumentar que o termo “local” acabou se convertendo mais em uma ferramenta retórica do que em um exercício empírico em si. Na prática, ainda que prevista na Doutrina, a atuação local falha em delimitar papéis à população e aos agentes internacionais, o que causa uma série de problemáticas.

---

<sup>7</sup> Diante da inexistência de termos exatos em língua portuguesa para traduzir o conceito de *local ownership* como utilizado pela literatura, optou-se por trabalhá-lo em língua inglesa ao longo do trabalho. Em tradução simplificada, diz respeito tanto à apropriação dos processos de paz pela população quanto ao seu empoderamento e participação ao longo destes, de modo a fomentar ideais de pertencimento.

Em linhas gerais, são três os principais questionamentos sobre os quais orbitam os autores. O primeiro diz respeito à ausência (ou indefinição) de uma estrutura normativa clara, que norteie a relação global-local em operações de paz, que gera uma vagueza que permite a instrumentalização de mandatos para fins políticos ou ausentes de prestação de contas. Em segundo lugar, não há clareza sobre quem compõe o local; ou seja, se é necessária uma abordagem macro, que abarque diversas comunidades, ou micro, que abarque especialmente elites ou grupos detentores de poder decisório local. Por fim, como consequência dos questionamentos anteriores, não há uma definição específica do próprio papel do ator internacional — havendo diversas proposições sobre como deve ocorrer a conciliação de interesses. Divergências à parte, existe um consenso entre toda a literatura: é fundamental uma abordagem *bottom-up* por parte da ONU para que se crie, de fato, uma paz sustentável.

### 2.3.1. A questão normativa

Se tratando de uma organização cuja atuação internacional é pautada especialmente pelo peso de tratados internacionais e mandatos negociados, é no mínimo intrigante que a ONU não possua um arcabouço normativo bem definido sobre o que ela compreende como protagonismo local, mesmo que se trate de um jargão recorrentemente utilizado em documentos institucionais, tais como as doutrinas que regem as missões de paz. O que se percebe, na realidade, foi uma proatividade tardia por parte da ONU em formalizar e institucionalizar suas práticas, o que ocorreria apenas na década de 2000 — e daria abertura a críticas que serão exploradas ao longo desta seção.

Durante as cinco primeiras décadas de sua fundação, poucos foram os esforços da ONU em sistematizar o conjunto de práticas em missões de paz (majoritariamente de *peacekeeping*, em função da concepção de segurança coletiva vigente), porém isso mudaria após a década de 1990 (FAGANELLO, 2013). As novas concepções de segurança humana, defesa dos direitos humanos e globalização das dinâmicas de segurança demandaram das Nações Unidas que houvesse um esforço de construção normativa mais sólido, que permitisse a consulta de procedimentos padronizados tanto pelos Estados-membros quanto pelos servidores em todo o mundo. Nesse sentido, é necessário realizar dois recortes de argumentação: o primeiro diz respeito à construção institucional da própria ONU para o *peacebuilding*; em seguida, se observará os principais documentos que regem as práticas de missões de paz — ou seja, o aspecto normativo dentro da organização.

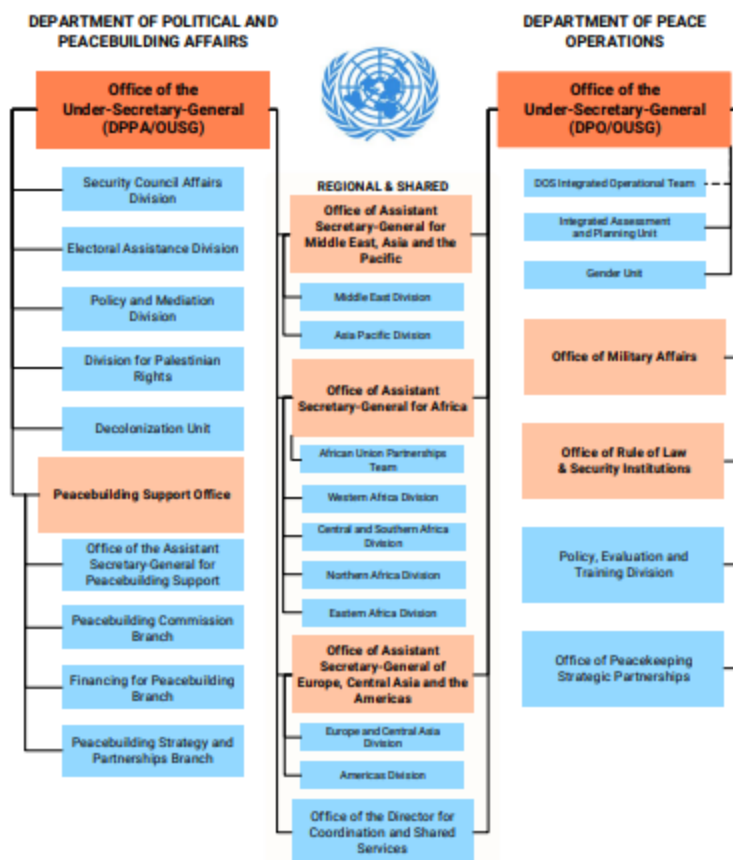
Atualmente, a arquitetura do *peacebuilding* onusiano é compartilhada entre o Departamento de Assuntos Políticos e *Peacebuilding* (DPPA) e o Departamento de Operações de Paz (DPO)<sup>8</sup>, submetidos ao Secretariado-Geral (UNSG), que regem as diretrizes e procedimentos de missões à luz dos mandatos aprovados pelo Conselho de Segurança (CSNU) após avaliação da disponibilidade de recursos militares, financeiros e humanos (FAGANELLO, 2013). Ao DPPA compete o monitoramento de crises internacionais, assim como o acompanhamento destas junto ao Secretário-Geral (DPPA, 2022a & 2022b). No tocante às missões de paz, é este o Departamento responsável pela resposta política e de *peacebuilding*, formulando as possibilidades de gestão e resolução de situações a curto, médio e longo prazo. Já ao DPO, fundado em 1992 diante da crescente demanda por operações de manutenção da paz, cabe a organização e treinamento dos contingentes relativos ao uso da violência e controle em operações — como o treinamento de policiais, os processos de desarmamento e a capacitação de forças do Estado (DPO, 2022). Em um contexto de operações multidimensionais, ambos os Departamentos trabalham em conjunto.

Nesse sentido, partem dos dois Departamentos os principais documentos que regem os procedimentos a serem seguidos pela comunidade internacional em missões de paz. Desde a publicação do relatório *An Agenda for Peace* (1992), houve considerável progressão normativa e doutrinária sobre as operações. Atualmente, o principal documento que rege as missões é a chamada “Doutrina Capstone” (2008), nome popular do documento “*United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*”, publicado pelo DPO, que representa o primeiro esforço objetivo das Nações Unidas em codificar todos os aprendizados acumulados ao longo de sua história em um único guia os princípios básicos e conceitos, acessível a todos os servidores e que, principalmente, permite uma padronização da atuação onusiana em um contexto internacional de cada vez mais demanda (FAGANELLO, 2013). Até então, as condutas em missões de paz eram guiadas por uma miríade de princípios e aprendizados não-escritos, utilizando-se da experiência compartilhada de todos os servidores que trabalharam na ONU desde 1948; de 2008 em diante, a Doutrina Capstone sistematizou os conhecimentos adquiridos e estabeleceu como foco de estudo as operações de capitaneadas pela organização (DPO, 2008).

---

<sup>8</sup> Em alguns textos, inclusive de publicação recente, o Departamento de Operações de Paz (*Department of Peace Operations* — DPO) também é denominado sob a sigla “DPKO”, referente ao primeiro nome sob o qual foi inaugurado, *Department of Peacekeeping Operations*. Tal terminologia caiu em desuso com a evolução das operações multidimensionais, no entanto ambas as siglas são aceitas pela comunidade acadêmica.

**Figura 1** - Arquitetura institucional de departamentos que tratam de *peacebuilding* e missões de paz na ONU



Fonte: DPO & DPPA Information Management Unit, 2019

**Tabela 2** - Principais documentos referentes ao *peacebuilding* na ONU em evolução histórica

ANO	DOCUMENTO	AUTOR
1992	A/47/277 - S/24111 “An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping”	UNSG
2000	A/55/305–S/2000/809 “Report of the Panel on United Nations Peace Operations” [“the Brahimi Report”]	UNSG
2008	“United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines” [“the Capstone Doctrine”]	DPO

Fonte: O próprio autor.

De maneira complementar, em 2009 foi publicado, de maneira não-oficial e também pelo DPO, um relatório nomeado “*A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping*”<sup>9</sup> que, assim como o Relatório Brahimi (2000) fez com a *Agenda for Peace* de

<sup>9</sup> "Uma nova agenda de parceria: traçando um novo horizonte para as operações de paz da ONU" (tradução nossa).



1992, visou pontuar os principais desafios a serem superados pela ONU em missões de paz no pós-Doutrina Capstone (FAGANELLO, 2013).

Em linhas gerais, o documento teve por objetivo fomentar uma discussão contínua acerca dos rumos das operações e como estes deveriam se adaptar para atender à crescente demanda da comunidade internacional por uma atuação multilateral em conflitos. Ao fim e ao cabo, seu principal ponto era antecipar os tópicos em que, dentro da arquitetura do *peacebuilding*, seriam necessárias possíveis reformas, buscando portanto um aperfeiçoamento constante do paradigma (FAGANELLO, 2013).

Ao longo dos anos seguintes seria aberto na ONU um grande diálogo acerca das possibilidades de melhora no *peacebuilding* — o que, no entanto, ainda era bastante dependente da vontade política dos Estados-membros. De qualquer maneira, este diálogo culminaria, em 2015, na convocação pela Assembleia Geral (AGNU) de uma reunião para debater e revisar os principais pontos da arquitetura do *peacebuilding*, sob a consultoria de um time de especialistas, que geraria o documento “*The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture*” (UNGA, 2015b). A reunião terminaria com a aprovação da Resolução A/RES/70/262 (UNGA, 2015a), que salientou os pontos ressaltados pelos consultores e, após décadas, demonstrou que os membros da ONU pareciam mais uma vez convergir na necessidade de rever a estrutura das missões de paz e, neste caso, do *peacebuilding*.

No entanto, todo este processo tomou décadas de deliberação dentro da organização, o que ocasionou em práticas vagas na aplicação empírica do *peacebuilding* ao longo de muitos anos — ausentes de qualquer arcabouço doutrinário ou mesmo jurídico que justificasse o embasamento das noções de protagonismo local. Timothy Donais (2014) observa um dilema que, dentre outros fatores, pode surgir como uma justificativa à demora no desenvolvimento da doutrina: ainda que seja fundamental um conjunto formal de práticas institucionais, seria justamente tal vagueza que garantiria segurança aos atores internacionais para que detenham maior controle das atuações em diferentes contextos, uma vez que os exime de uma prestação de contas objetiva sobre as ações tocadas em diferentes operações. No entanto, acadêmicos do Direito Internacional tais como Ebru Demir (2017) e Matthew Saul (2011) observam com crítica tais práticas.

Demir (2017) é enfática na necessidade de rever o protagonismo local como uma mera diretriz e substituí-lo por uma obrigação formal das Nações Unidas para com as sociedades em que realiza suas operações de paz. Como observa a autora, diretrizes podem ser vagas e abrem espaço de chancela para abordagens *top-down* do *peacebuilding*, uma vez que não

estabelecem atribuições jurídicas aos atores internacionais em intervenções de paz, surgindo mais como sugestões do que como práticas propriamente ditas. De maneira complementar, salienta-se que há dentro das bases jurídicas da ONU (especialmente as de direitos humanos) fontes que podem guiar uma normatização mais clara, tais como o direito à autodeterminação dos povos. Ainda que as Nações Unidas sejam reconhecidas defensoras de tal direito, sua tradução empírica disso ainda é ambígua.

Nesse sentido, Saul (2011) destaca que o direito à autodeterminação por si só não poderia servir como embasamento jurídico pleno às diretrizes de protagonismo local, por um motivo auto evidente: se os povos que sofrem intervenções internacionais conseguissem por si só lidar com suas disputas internas de maneira pacífica e autodeterminada, não seria necessário que a intervenção ocorresse. O autor ressalta a necessidade de um ponto de equilíbrio entre o direito à autodeterminação e um protagonismo local sob intervenção.

Desta forma, os autores concluem que, na atualidade, o protagonismo local se encontra em uma zona cinzenta da normatividade. Por um lado, isso abre espaço para abordagens *top-down* que atendam às vontades políticas dos Estados negociadores das operações (SAUL, 2011); no entanto, o que se nota é uma tendência inesperada: uma contínua retração por parte da ONU em sua atuação internacional, cada vez mais limitada à criação e/ou reconstrução de um Estado de Direito (e assistência no cumprimento de tratados) em ambientes pós-conflito, ao invés da assunção de uma posição ativa na liderança da reconstrução — o que explicitaria certo dilema institucional na tentativa de conceder maior autonomia aos locais e quebrar com a lógica de intervenção total (DEMIR, 2017).

### 2.3.2. *Quem é o local?*

Analisar a prática do *peacebuilding* para validar a crítica colocada pelos autores mencionados na seção anterior demanda, em primeiro lugar, uma observação do papel das sociedades nos documentos de referência das missões da ONU na atualidade. Nesse sentido, essa seção se dedicará a explorar como a população, suas identidades e diversidade assumem (ou não) um papel na consolidação da paz nas operações. Para isso, foi realizada uma análise com recorte específico sobre como e se a população civil é observada pela ONU na construção de seus procedimentos. Desta forma, antecipa-se: ela não é protagonista nos processos — ou, ao menos, não como um ator de atuação direta neles.

Como trabalhado nas seções anteriores, o principal documento que rege os protocolos realizados em operações de paz é a Doutrina Capstone, publicada pelo DPO em 2008, que

visava codificar os aprendizados conquistados pelas Nações Unidas em seus, naquele momento, sessenta anos de existência. É justamente essa localização histórica da redação do documento que se torna o ponto de partida sobre a consideração das populações nele — neste caso, sua não consideração.

Como um guia que compilou aprendizados oriundos também da vivência onusiana pré-1991 (DPO, 2008), os procedimentos reproduzem uma série de conhecimentos que visam, em primeiro lugar, tratar da violência e do conflito de maneira tradicional — ou seja, se mantém a ênfase nos processos de desarmamento e negociações de paz como basilares para os bons resultados das operações, tal como funcionava nos conflitos interestatais. Desta forma, a consideração das populações surge à luz de um dos tópicos fundamentais do próprio surgimento do *peacebuilding* na década de 1990, pós-Bósnia e Ruanda: ela é o objeto a ser protegido pelas missões, que deve garantir que tenha seus direitos humanos preservados (FAGANELLO, 2013).

Na prática, se reproduz uma lógica clausewitziana da compreensão da guerra: a ONU lida com os combatentes e protege os civis, que naturalmente deveriam ser poupados do belicismo, ausentes portanto de agência no conflito. Desde o início a população foi convertida pela Doutrina Capstone não como um ator, mas como um objeto, não assumindo em momento algum um papel basilar nos processos de recondução à paz por meio de uma agência ativa. Partindo do pressuposto de que operações de paz se consolidaram, primordialmente, em uma lógica militarizada de contenção de conflitos, a defesa da população aparece na Doutrina Capstone não como uma possibilidade de transformação pela participação social, e sim como o objetivo fundamental de proteção por parte das tropas e servidores civis especializados.

A reconstrução estatal e os processos políticos, nesse sentido, são instrumentalizados: assumem um local de ferramenta para alcance deste objetivo, em que a população desde o início já é observada como destituída de protagonismo e necessitando apenas de cuidado e proteção. O foco principal se torna a contenção da violência, e não o bem-estar social (que, como apontam os autores críticos, seria o que de fato sustentaria um ambiente pacífico). Reflexões nesse sentido passam a ser levantadas pela própria ONU logo após a publicação da Doutrina Capstone, aparecendo no documento “*A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping*” (DPO, 2009), publicado pelos servidores do DPO sob a tentativa de que os Estados-membros se atentassem a tais críticas durante os debates que ocorreriam durante os encontros da Assembleia-Geral daquele ano.

Para o Departamento, após os quase dez anos do Relatório Brahimi, primeiro grande texto crítico à arquitetura das missões de paz, era urgente uma renovação da maneira como a

ONU lidava com as operações para que atendesse aos desafios que vinha encontrando e que, na prática, não conseguia lidar tendo em vista procedimentos que se tornavam cada vez mais inadequados.

O texto realiza uma crítica àquele que é o principal desafio para a reforma da arquitetura do *peacebuilding*: o peso dos processos políticos e a força da palavra dos Estados-Membros na organização. Os Estados atuam como *gatekeepers* da mudança pois, ao mesmo tempo em que prezam por seus próprios interesses dentro da ONU, sem seu apoio político, institucional e econômico não seria possível redesenhar as missões de paz para que atendessem a novas demandas e atores — o que causa um enorme impasse nos empreendimentos do DPO e do DPPA. É perceptível, no decorrer do documento, o descontentamento institucional entre os servidores da ONU com os tomadores de decisão na organização, que por vezes atuam de maneira descolada das reais necessidades das missões, impedindo possibilidades de conciliação de procedimentos com os interesses locais em detrimento das vontades políticas globais.

Simply put, the scale and complexity of peacekeeping today are mismatched with existing capabilities. The demands of the past decade have exposed the limitations of past reforms and the basic systems, structures and tools of an organization not designed for the size, tempo and tasks of today's missions. Political strains are also showing. Divisions within the international community impact the ability of some missions to act effectively on the ground, and Member States' attention is at times spread thin among competing peace and security priorities. (...) Peacekeeping in its current form requires more predictable, professional and adaptable capacities. It needs a global system to match the global enterprise it has become. (...) Political strains in one context can reverberate as weakened consensus in another context. (...) Perceived weakness or capitulation in one environment can lead to increased provocation of UN peacekeepers in another. A new and comprehensive way of doing business is required. (DPO, 2009, p. iii)<sup>10</sup>

Cabe ressaltar, no entanto, uma dualidade discursiva no DPO: o relatório, ao mesmo tempo em que demanda uma revisão de procedimentos, também reproduz práticas antigas, principalmente no tocante à participação popular. Uma vez que se trata de um Departamento bastante alinhado às hierarquias militares, ainda que este aponte a necessidade de maior

---

<sup>10</sup> Simplificando, a escala e a complexidade das operações de paz hoje estão em descompasso com as capacidades existentes. As demandas da última década expuseram as limitações das reformas passadas e dos sistemas, estruturas e ferramentas básicas de uma organização não projetada para o tamanho, ritmo e tarefas das missões atuais. Tensões políticas também estão aparecendo. Divisões dentro da comunidade internacional impactam a capacidade de algumas missões de atuar efetivamente no terreno, e a atenção dos Estados-Membros às vezes é dividida entre prioridades concorrentes de paz e segurança. (...). As operações de paz em sua forma atual exigem capacidades mais previsíveis, profissionais e adaptáveis. Precisa de um sistema global para combinar com o empreendimento global que se tornou. (...) As tensões políticas em um contexto podem reverberar como consenso enfraquecido em outro contexto. (...) Percepções de fraqueza ou capitulação em um ambiente podem levar a uma maior provocação dos pacificadores das Nações Unidas em outro. É necessária uma nova e abrangente forma de fazer negócios. (DPO, 2009, p. iii, tradução nossa).

atenção às populações, ela ainda não aparece a partir da concessão de agência nos processos de pacificação (que seguiriam reservados aos boinas e capacetes azuis), mas sim como um ator a ser melhor considerado para que a ONU possa desenvolver estratégias de comunicação com maior força de convencimento sobre a necessidade da intervenção — ou seja, a população assume caráter legitimador, mas não de atuação. Desta forma, as nuances socioculturais que poderiam permitir uma melhor conciliação servem, na realidade, como algo que deve ser usado apenas para entender as expectativas da população sobre a paz que os interventores internacionais irão construir, sem no entanto conceder aos locais a agência e empoderamento dos processos. Como coloca o excerto a seguir, um dos únicos trechos onde a população é diretamente mencionada:

Every component of a mission impacts the perceptions and often the lives of individuals. Effective communication of the mission's role and functions to local actors is essential. In the past, the effectiveness of UN peacekeeping has been hampered by ineffective communication, often exacerbated by a limited understanding of local culture, the diversity of views in the population, and divisions along ethnic, gender and other lines. As a result, missions at times fail to manage expectations, to adapt to real and perceived needs on the ground, and to sustain local support. Communication must begin before a mission arrives and continue throughout its lifetime (DPO, 2009, p. 15, grifos nossos)<sup>11</sup>.

Desta forma, é possível afirmar que tal como o *peacebuilding* é instrumentalizado para a contenção da violência, a população e sua diversidade são instrumentalizadas para a legitimação das intervenções. À população resta o status de objeto e objetivo a ser protegido, tendo participação limitada a empreendimentos pontuais — os chamados *Quick Impact Projects* (QIPs), como projetos de saneamento, construção de escolas e unidades de saúde (DPO, 2008) — que visam demonstrar aos locais que a ONU está trabalhando por seu bem-estar a partir de ações rápidas que sustentem a legitimidade das missões. Nesse sentido, não parece ser dado de imediato espaço aos locais para que suas nuances socioculturais se expressem e traduzam na reconstrução institucional e política, cerceando ainda mais a possibilidade de inserção das populações e de suas questões identitárias nos processos de

---

<sup>11</sup> Cada componente de uma missão afeta as percepções e muitas vezes a vida dos indivíduos. A comunicação efetiva do papel e das funções da missão para os atores locais é essencial. No passado, a eficácia das operações de paz da ONU foi prejudicada por uma comunicação ineficaz, muitas vezes agravada por uma compreensão limitada da cultura local, a diversidade de opiniões na população e divisões ao longo de linhas étnicas, de gênero e outras. Como resultado, as missões às vezes falham em gerenciar expectativas, se adaptar às necessidades reais e percebidas no terreno e manter o apoio local. A comunicação deve começar antes da chegada da missão e continuar ao longo de sua existência (DPO, 2009, p. 15, grifos nossos, tradução nossa).

pacificação — e, como hipotetiza esta pesquisa, comprometendo a sustentabilidade da paz a longo prazo.

É nesse sentido que surge a segunda tendência da literatura, que questiona a que locais deve ser dada a participação. Ainda que haja convergência entre autores sobre a necessidade de maior participação popular para permitir uma reconstrução *bottom-up*, não há consenso sobre como isso deve ocorrer: dando espaço amplo a diferentes comunidades ou, ao contrário, limitando participações àqueles que detém o maior poder político: as elites (DEMIR, 2017; DONAIS, 2014; HELLMÜLLER, 2012). Cabe ressaltar que tais divergências de abordagem possuem uma correspondência conceitual: enquanto defensores de uma abordagem macro (baseada em toda a comunidade) usam o termo “*local ownership*”, aqueles que defendem que o processo decisório deve ser centralizado nas elites tendem a utilizar “*national ownership*” — o que explicita uma abordagem mais homogeneizadora das diferenças locais em detrimento de um maior pragmatismo decisório na formulação de políticas.

Em linhas gerais, trabalhos que observam o protagonismo local como um exercício prático do direito humano à autodeterminação compreendem que é apenas uma participação ampla, que conte com os diversos grupos populares de uma sociedade, que garantirá legitimidade à renovação de um Estado (DEMIR, 2017; HELLMÜLLER, 2014 & 2012). Sob esta linha de interpretação, é apenas o sentimento de pertencimento e empoderamento da população (como um todo) que garantirá a construção de uma paz sustentável (FUNK, 2018). Nesse sentido, este trabalho se alinha a tal ponto de vista ao explorar até que ponto as identidades coletivas impactam nos processos de *peacebuilding*; identidades essas que naturalmente não podem se limitar apenas a das elites.

Cabe ressaltar que o protagonismo popular levantado pelos autores não se limita a projetos pontuais como os QIPs, mas sim a plena participação na representação e desenvolvimento das instituições políticas e econômicas. Como Demir (2017) argumenta, autodeterminação deve contemplar não apenas a liberdade política, mas também a econômica — o que entra em conflito com uma das principais premissas do *peacebuilding* das Nações Unidas, que também possui um projeto de liberalização do Estado em seu paradigma formativo (PUGH, 2005), que pode ser nocivo a determinados contextos pós-guerra por não atender às expectativas da população e/ou fomentar as próprias raízes do conflito tais como desigualdades sociais (HELLMÜLLER, 2014 & 2012).

Contradições entre a teoria e a prática do *peacebuilding* são justamente a base do que explora a outra corrente que analisa o protagonismo popular na construção da paz pós-conflito, que desta vez enxergam que cabe às elites a maior participação nos processos

decisórios. Não se trata de uma percepção perversa sobre quem deve deter o protagonismo, mas sim uma observação pragmática das próprias práticas onusianas. Donais (2014) argumenta que, por mais que seja importante uma ampla representatividade para que exista legitimidade, a execução disso se torna bastante complexa a depender dos contextos e da quantidade de interesses envolvidos.

Nesse sentido, as Nações Unidas indiretamente se colocam em um dilema por reconhecerem a necessidade do protagonismo local, porém tenderem a negociar com elites para evitar limitações operacionais ou de andamento em suas missões (VON BILLERBECK, 2015). Ainda que assumam que o empoderamento limitado às elites não seja a resolução ideal, autores desta abordagem acreditam que alternativas a isso podem impactar diretamente na operacionalização do *peacebuilding* (VON BILLERBECK, 2015), estendendo conflitos e minando a legitimidade da própria ONU pela alta dificuldade de conciliação de interesses. Não só, os próprios Estados negociadores dos mandatos de operações de paz esperam tal pragmatismo por parte da organização, uma vez que se espera que sejam operações de baixo custo financeiro e humano, mas de alta efetividade — e operações que não seguem tal rumo ou objetivo podem ser minadas politicamente dentro do Conselho de Segurança (WILLIAMSON, 2015; SAUL, 2011).

Desta forma, apelar às elites aparece como um caminho mais simples de resolução de problemas — sob o risco, no entanto, de uma captura de interesses por elas em detrimento da população (HELLMÜLLER, 2012), o que também gera um risco de perpetuação das próprias causas iniciais do conflito (DEMIR, 2017; HELLMÜLLER, 2014 & 2012; DONAIS, 2014; SAUL, 2011). De qualquer modo, se trata de um risco que tanto a ONU quanto a comunidade internacional tendem a correr, por uma justificativa bastante explícita e imbuída historicamente no *peacebuilding*: seu estadocentrismo.

Uma vez que a ênfase primordial da ONU ainda é a afirmação de um Estado sólido nas zonas conflituosas (que, como trabalhado anteriormente, criam uma linha tênue entre *peacebuilding* e *statebuilding*), apelar às elites é a alternativa mais pragmática para a consolidação institucional rápida (DONAIS, 2014) — uma vez que elas já detêm o poder no território em questão. Novamente, portanto, se explicita o dilema da resolução de problemas em ambientes de conflito: o tipo-ideal em que uma abordagem abrangente dos grupos da população consolida o Estado *versus* a aliança às elites para uma resolução rápida do conflito.

### 2.3.3. *Qual o local do agente internacional?*

Ainda que alvo de intensa discussão ao longo das últimas décadas, a necessidade de protagonismo local é algo que desponta desde a própria *Agenda for Peace* (UN, 1992), mesmo que sua tradução institucional seja mal executada. Ao mesmo tempo, as divergências dentro do meio acadêmico sobre os diversos temas de *peacebuilding*, que geraram a dita “*uncritical critique of liberal peace*” pontuada por Chandler (2010), causaram um escanteamento de discussões amplas sobre o papel dos estrangeiros nos exercícios de missões de paz — restando apenas o já mencionado consenso sobre a necessidade de uma abordagem *bottom-up*, em que a população seja efetivamente colocada como um ator protagonista e não apenas como um objeto complementar ao cenário de conflito.

Sob esta necessidade de evolução nos debates, Björkdal e Höglund (2013) propuseram um importante conceito analítico às políticas de *peacebuilding* e como poderiam ser melhoradas: a noção de “fricções” como sendo uma das alternativas para o alcance de resultados positivos em operações de paz, que contemplem tanto as expectativas locais quanto as internacionais. Fricções seriam a possibilidade de localização e vernacularização de normas internacionais pelas sociedades que sofrem intervenções, adaptando as normatividades às crenças e práticas da região e substituindo a imposição normativa pelas organizações internacionais por uma adoção voluntária de novas práticas pelos atores locais, dessa vez adequadas ao cotidiano e cultura locais, reformulando lógicas globais sob uma perspectiva local (BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013).

Tendo em consideração que muitas das falhas em operações de paz são atribuídas à falta de vocalização institucional das vivências locais (DE CONING, 2016; BJÖRKDAHL & HÖGLUND, 2013; HELLMÜLLER, 2012), que geram (mais) movimentos de resistência internos às zonas conflituosas, friccionar seria uma maneira sustentável de unir “o que há” e o que “se quer que seja” nestes ambientes, reconhecendo que o local também pode ser globalizado. Em suma, é necessário valorizar o local e construir a partir do que já existe para construir modelos que efetivamente alcancem a paz (FUNK, 2012) — evitando movimentos unilaterais e com crises de legitimidade.

Na prática, o que ocorreria seria uma inversão de papéis: considerando a complexidade da formação das sociedades, aos atores internacionais competiria prestar assistência e facilitar os processos de reorganização política pós-conflito, porém sem interferir diretamente nos resultados — permitindo que as sociedades encontrem por si só um ponto de equilíbrio de forma auto-organizada (DE CONING, 2016). Os atores locais seriam colocados



no protagonismo da reconstrução da paz, cabendo aos agentes internacionais tutelar a reconstrução e fornecer instrumentos quando necessário.

A principal dificuldade para alcançar fricções, no entanto, não parte da ONU e sim de seus membros. Como também mencionado nas seções anteriores, é grande o ônus dos mandatos no andamento das operações. Com as dinâmicas políticas dentro da organização e a predominância de certas ideias (que impactam diretamente na construção política de resoluções do Conselho de Segurança e no financiamento das operações), a ONU regularmente tem suas atividades bastante limitadas e é obrigada a cumprir mandatos politicamente decididos (WILLIAMSON, 2020), ou seja, que atendem às demandas e expectativas de seus negociadores, os Estados da comunidade internacional — e que não necessariamente atendem às necessidades imediatas dos países em conflito (ou permitem que se fricção a normatividade) (UNPBSO, 2010). Desta forma evidencia-se um último dilema entre a teoria e a prática política do *peacebuilding* nas Nações Unidas.

#### *2.4. Para além dos dilemas: analisando o Afeganistão*

Ainda que existam dissensos na literatura explorada ao longo deste capítulo, as conclusões a que chegam os autores permitem inferir alguns critérios analíticos para observar o Afeganistão e a UNAMA no decorrer deste trabalho. À luz das principais tendências que nortearam pesquisas sobre *peacebuilding* acerca de casos em todo o mundo — das missões realizadas na República Democrática do Congo (1999-em andamento) ao Haiti (1993-em andamento) — é possível trazer uma abordagem aplicável ao caso afegão que permita que este trabalho some às discussões que vêm sendo realizadas até então.

O primeiro critério é aquele que observa criticamente como se deu a consolidação democrática e institucional (ou a tentativa de uma) no Afeganistão, uma vez que este é um dos pilares da própria paz liberal. Tendo em vista que a democracia é, por conceito, um regime baseado na valorização da diversidade, se tratando de um trabalho que busca compreender como diferentes vozes e identidades se impõem, se faz necessário compreender como a ONU empreendeu seus esforços democráticos dentro do Afeganistão após 2002 — se abriu espaços para novos olhares ou se, por outro lado, optou por manutenção do *status quo* pré-Talibã (considerando o período que o grupo esteve ao poder, de 1996 a 2002, como um caso de exceção).

Observar este aspecto da política afegã pode trazer inferências relevantes para interpretar a continuidade da presença da ONU no país ao longo dos últimos vinte anos, uma

vez que o restabelecimento de um governo legítimo e legitimado é um dos princípios fundadores da própria UNAMA.

Na mesma linha, o segundo critério é aquele que visa observar quem foram os atores efetivamente envolvidos no processo de reconstrução das instituições de Estado, para além de governo. A justificativa para isso parte, também, dos próprios objetivos da UNAMA:

(...) Strengthening the Afghan state by promoting national ownership and accountable institutions that are built on rule of law, good governance and respect for human rights, and that deliver basic services to the population throughout the country; and [A]chieving greater coherence between Afghan government priorities and international community civilian efforts in the areas of peace, governance and development. (UNAMA, 2022, s.p.)<sup>12</sup>

Tendo em vista que *ownership* é um dos pilares da operação, este critério visa validar até que ponto isto foi operacionalizado, assim como ponderar a quem de fato pertencem os espaços de reconstrução pós-conflito no caso afegão. Em um ambiente de múltiplas identidades, este critério se faz relevante para compreender se disputas que geraram a continuidade do conflito não teriam como raízes a falta de reconhecimento ou a negligência a determinados grupos sociais, que passariam a atuar como resistência ao Estado em reconstrução.

Por fim, o terceiro critério é aquele que observa qual o papel dos atores internacionais na reconstrução afegã e qual o limite de atuação entre estes e a população de fato. Baseado nos dilemas sobre o papel ideal dos interventores (que deveriam enfatizar atividades *bottom-up*) e o que a literatura conclui que realmente fazem (colocar a população como um objeto a ser protegido, alheio aos processos políticos), este critério tem por objetivo interpretar como os próprios estrangeiros podem ter atuado como *gatekeepers* nos processos de paz.

Tal critério se faz especialmente relevante diante de um contexto em que, para além de uma missão de paz da ONU, este trabalho analisa um país que por todo o período de análise esteve ocupado pelos Estados Unidos, que também possuía seus próprios interesses nos processos políticos locais.

---

<sup>12</sup> (...) Fortalecer o Estado afegão promovendo apropriação nacional e instituições responsáveis construídas com base no Estado de Direito, boa governança e respeito aos direitos humanos, que entreguem serviços básicos à população em todo o país; e [A]lcançar uma maior coerência entre as prioridades do governo afegão e os esforços civis da comunidade internacional nas áreas de paz, governança e desenvolvimento. (UNAMA, 2022, s.p., tradução nossa)

### 3. AFGANISTÃO: DINÂMICAS SOCIAIS, COMPLEXIDADES DO CONFLITO E ATUAÇÃO DA ONU

#### 3.1. Considerações iniciais sobre a complexidade da conjuntura afegã

No início de 2010, veio a público uma apresentação de slides feita pelo general americano Stanley McChrystal, atuante no Afeganistão, utilizada em uma reunião entre comandantes das Forças Armadas dos Estados Unidos. Seu objetivo era demonstrar as condições sociais, econômicas e de segurança que afetavam o apoio ao governo central de Cabul, à época fortificado pelas forças americanas. Naquele momento, Washington estava às margens de completar dez anos de intervenção armada no país, e ainda assim encontrava inúmeros obstáculos para “vencer” o conflito ali instaurado após a invasão de 2001. Segundo o general, seria compreendendo o slide que finalmente se venceria a guerra — *“When we understand that slide, we’ll have won the war”*, teria dito McChrystal (MAIL FOREIGN SERVICE, 2010).

O slide, que apresentava um mapa mental que elencava um confuso emaranhado de informações que supostamente tinham impacto direto no conflito, escancarou a dificuldade de analisar o conflito afegão sob uma ótica única, pois tornou evidentes as diversas camadas de complexidades e especificidades socioeconômicas que cruzavam, de maneira transversal, todo o contexto do Afeganistão. Por isso, compreender o país como ocorria até então — como uno, manejável e com suas complexidades planificadas — era algo inviável. Observar os processos políticos que consolidam a força de um governo demanda que se olhe não apenas para a instituição do Estado, mas também para todas as nuances que nele interferem diretamente.

O Afeganistão consiste de um território historicamente subdividido por diversos povos, culturas, organizações políticas e dinâmicas sociais próprias (BARFIELD, 2010), que o tornam um país com uma experiência bastante distinta de outros. Uma observação pragmática do slide indicava um impacto direto dos interesses dos diferentes grupos étnicos e tribais, assim como do aspecto religioso, na fortificação do Estado, do governo e de outras instituições afegãs.

Nesse sentido, observar o Afeganistão como homogêneo pode gerar análises destituídas de relação com a realidade local, fomentando uma ótica de “purificação” social em um ambiente em que isso está longe de ser verossímil. Este trabalho parte do pressuposto de que é necessário desconstruir tal ideia de unicidade no país, só assim sendo possível compreender a sustentabilidade do Estado ali instituído.

Ao longo deste capítulo, partindo de uma análise baseada no rastreamento de processos históricos, tem-se por objetivo observar que a construção do país e de seu conflito demanda que a ideia de um só povo seja desconstruída desde o início, pois só assim será possível compreender a importância das identidades nos processos políticos internos e nas dinâmicas de poder dentro do Afeganistão.

Dessa forma, o capítulo será estruturado da seguinte maneira: a seção 3.2 tem por objetivo apresentar a composição geográfica e demográfica do Afeganistão, observando de maneira mais detalhada as diferentes nuances étnicas da população para que se possa entender a consolidação histórica das dinâmicas políticas e sociais. Em seguida, na seção 3.3, serão apresentados de maneira sumarizada os principais desdobramentos históricos do século XX e início do XXI no país, que levaram à atual conjuntura, passando especialmente pela invasão soviética de 1979, o papel dos *mujahedins*, o uso político das identidades e religião e, por fim, a ascensão e queda do Talibã. Por sua vez, na seção 3.4 se apresentará o papel das Nações Unidas no país desde 2002 e a formação e objetivos da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), principal objeto de análise deste trabalho. Por fim, a seção 3.5 visa sumarizar os principais aspectos que justificam observar o Afeganistão sob uma ótica multiétnica, que demanda processos políticos multiculturais para a construção efetiva da paz.

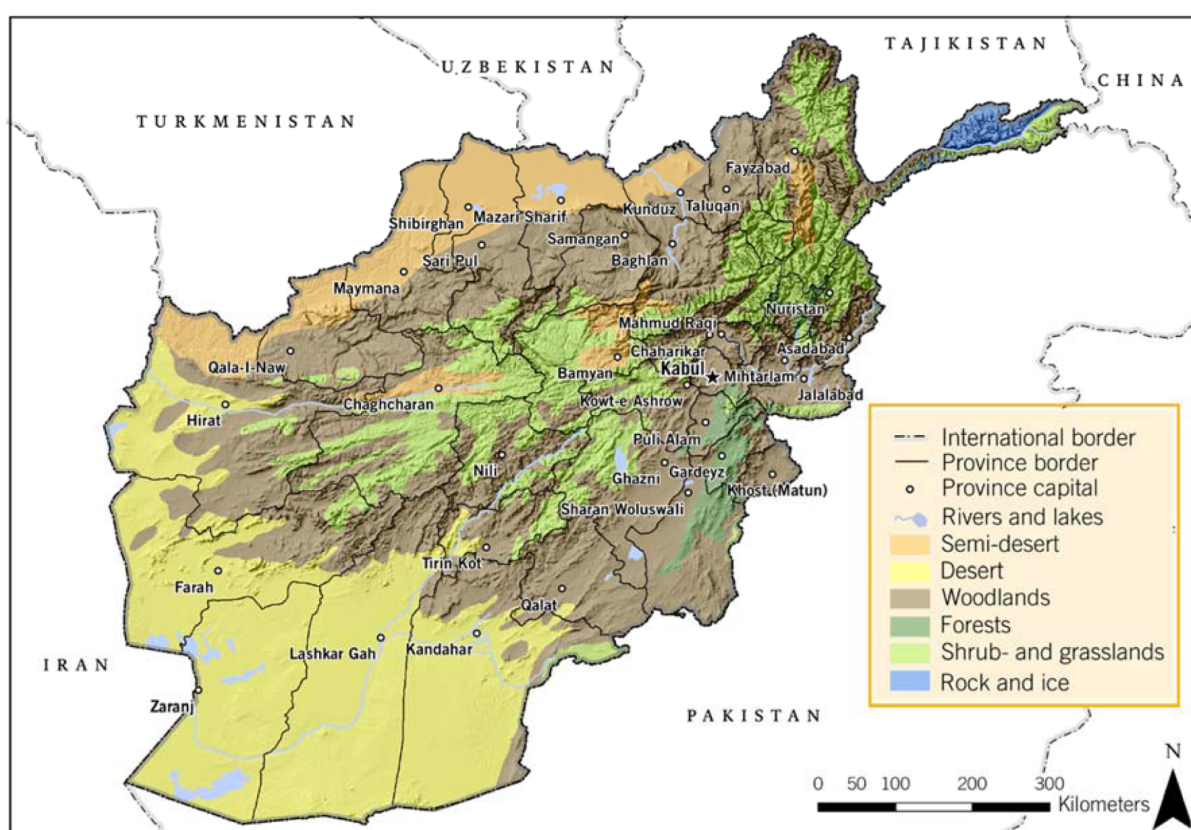
### *3.2. Pessoas, grupos e o lugar do Islã no Afeganistão*

Assim como em diversos lugares, a história e a construção da sociedade afegã estão intrinsecamente ligadas ao território que as abriga (BARFIELD, 2010; WAHAB & YOUNGERMAN, 2010; RASHID, 2001). Situado no sudoeste asiático, o Afeganistão é atravessado de leste a oeste pela cordilheira do Indocuche, parte do grande sistema montanhoso dos Himalaias. Esta característica fez com que a região se convertesse em um ambiente de sobrevivência complexa tanto em termos climáticos, pela marcada amplitude térmica, quanto por sua natureza escassa nos ambientes não-montanhosos, que limitaram terras férteis principalmente às bacias dos poucos rios que cortam o território. Para além disso, a cordilheira do Indocuche ainda é considerada geologicamente jovem, o que torna a região bastante propensa a terremotos. Tais considerações geográficas são essenciais para compreender as atuais dinâmicas sociais do país (RASHID, 2001).

O território inóspito fez com que, historicamente, o Afeganistão fosse uma região de passagem; diversos povos cruzavam e contornavam as cordilheiras com fins de comércio, além de ser uma região marcada pela presença de tribos nômades (WAHAB &

YOUNGERMAN, 2010). Essa posição estratégica seria, inclusive, um dos fatores que catalisaria a expansão do Islã na região a partir do século XVII (GREEN, 2017), quando o expansionismo árabe adentrou esse espaço visando alcançar o leste. Desta forma, com o passar dos séculos foram se distribuindo aos poucos uma série de assentamentos, espaçados entre si, compostos tanto por tribos fixas como nômades (a depender da condição climática da região em que se encontravam), que viriam a futuramente se converter em vilas com autonomia política e social (BARFIELD, 2010).

**Figura 2 - Topografia do Afeganistão**



Fonte: AICH *et al.* (2017)

Sob uma perspectiva sociológica, este fator territorial foi fundamental na consolidação cultural destas sociedades e sua identificação étnica, uma vez que fez com que muitos povos hoje presentes no Afeganistão institucionalizassem suas práticas ao longo do tempo. Nesse sentido, ao realizar uma etnografia do país, o antropólogo Thomas Barfield (2010) conclui que a principal característica social da população que hoje habita o território do Estado afegão é sua demarcada divisão étnica — que é unida, no entanto, especialmente pelo fator religioso (BARFIELD, 2010). Trata-se de uma sociedade diversa cuja coesão multicultural parte

principalmente da dominância do Islã (BARFIELD, 2010). Isso faz com que, ao observar a realidade do século XX e XXI, se note uma sociedade em que a religião já está profundamente incorporada mesmo com suas segmentações internas (BARFIELD, 2010).

O tópico religioso ganha especial força na segunda metade do século XX, em decorrência da Guerra Fria e da disputa entre capitalismo e socialismo. Diante da competição ideológica por zonas de influência, uma das marcas da Ásia Central muçulmana — não apenas no Afeganistão, mas também no Irã — foi o fortalecimento do Islã político como uma alternativa política, fugindo do eixo secular comum às duas ideologias dominantes (que isolavam a religião da política) em detrimento de uma governança baseada também por princípios religiosos (WESTAD, 2007).

Cabe ressaltar as influências geopolíticas herdadas da Conferência de Bandung (1955), como o movimento de não-alinhamento e o resgate de valores cultivados historicamente pelos povos em desenvolvimento, que haviam sido esmaecidos pelo colonialismo e imperialismo das potências europeias ao longo dos últimos séculos (BRITANNICA, 2022b). Nesse sentido, o Islã político conseguiu reconquistar seu espaço com certa facilidade, uma vez que já se fazia forte nestes territórios desde o expansionismo árabe, perdendo força especialmente com a influência europeia mas nunca efetivamente se perdendo (WESTAD, 2007).

Enquanto as ideologias capitalista e socialista mutuamente se fragilizavam, as camadas populares da sociedade afegã buscavam por uma governança que abarcasse suas necessidades e tradições de forma adequada, já que os governos centrais no Afeganistão tendiam a ser aliados, mesmo que parcialmente, aos pólos da Guerra Fria. Especialmente em conjunturas em que havia um descontentamento com políticas governamentais (como reformas de cunho mais progressista ou modernizante, vistas como "ocidentalizadas" por lideranças tradicionais), surgiram contundentes respostas da população, que iniciou movimentos de resistência capitaneados por líderes religiosos apoiadores do Islã político em diversas ocasiões<sup>13</sup> (WAHAB & YOUNGERMAN, 2010; WESTAD, 2007).

Desta forma, ainda que a ênfase primordial deste trabalho seja a questão identitária, não é possível tratar disso de maneira destituída das interpretações religiosas do Islã atribuídas por diferentes grupos e atores políticos afegãos. Isso porque tais interpretações impactam

---

<sup>13</sup> A nível regional, o principal exemplo de uma revolta nesse sentido foi a Revolução Iraniana de 1979, quando líderes religiosos como Aiatolá Khomeini conquistaram grande força política a ponto de liderarem massas contra o regime no poder — do Xá Reza Pahlevi, memorado por suas políticas reformistas em costumes, pela influência estadunidense e por uma forte crise econômica (AFARY, 2022). No Afeganistão, como se verá mais à frente, 1979 também é um ano fundamental nestes processos, uma vez que foi quando a URSS decidiu intervir no país para garantir maior governabilidade ao regime no poder (aliado de Moscou). Tal regime também era alvo de críticas por seu caráter reformista — ao ponto de gerar um conflito civil no interior do país, por parte de grupos religiosos que deixaram de reconhecer sua legitimidade (BRITANNICA, 2022a).

diretamente nos processos de paz e nos direitos humanos — tendo como símbolo na atualidade o próprio grupo Talibã e sua leitura fundamentalista da religião.

No tocante às questões étnicas, dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2020b) apontam que, em 2020, a população do país girava em torno de 38,9 milhões de cidadãos, subdivididos em uma série de grupos. Sob uma terminologia local — a qual é essencial para a compreensão do fator étnico nas relações políticas e sociais do país — deve-se notar que estes grupos se dividem nos chamados “*qawns*”, que são os agrupamentos tribais (ou mesmo vilas) a quem os indivíduos são leais ou tendem a favorecer em suas decisões.

Os *qawns* são baseados em uma noção de pertencimento que supera a etnicidade, envolvendo também um profundo sentimento de solidariedade entre os diferentes membros (BARFIELD, 2010). Isso porque, em termos identitários, a denominação étnica parte tanto da auto identificação individual quanto pelo reconhecimento externo por parte do outro, o que gera o aspecto da solidariedade como eixo fundamental na autoestima individual e coletiva nos grupos étnicos afegãos<sup>14</sup> (BARFIELD, 2010).

A existência dos *qawns* não significa que diferentes grupos sejam necessariamente hostis uns com os outros. A localidade em que se encontram também é um fator gerador de empatia entre indivíduos e grupos: dois ou mais *qawns* podem coexistir pacificamente em um mesmo espaço por compartilharem a vivência do território que habitam (BARFIELD, 2010).

Na realidade, por séculos os *qawns* conseguiram se relacionar de maneira pacífica, inclusive possuindo uma dinâmica própria de tomada de decisão política, as *loya jirgas*, conselhos de tribos, convocadas quando é necessário que os *qawns* atuem de maneira conjunta acerca de determinados temas (BARFIELD, 2010). Até hoje as *loya jirgas* possuem espaço no ambiente político afegão, inclusive tomando parte dos processos de paz da ONU (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001) e sendo previstas na legislação do país (AFGHANISTAN, 2022).

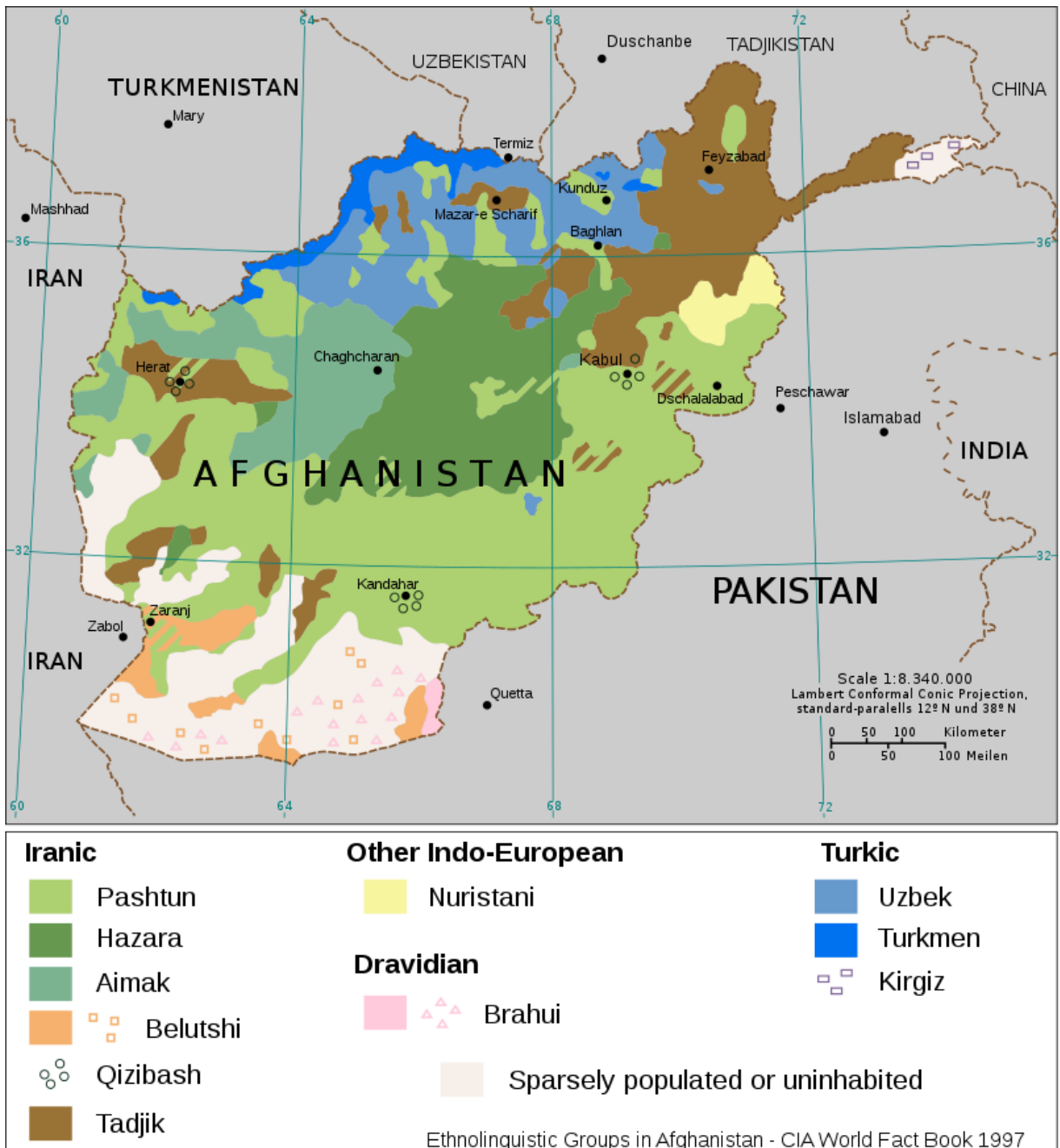
Em ordem decrescente, atualmente os principais grupos étnicos do Afeganistão são os pashtuns (aproximadamente 42%), os tadjiques (aproximadamente 27%), os hazaras (aproximadamente 9%), os uzbeques e turcomanos (aproximadamente 12%), seguidos também de outros grupos menores como os aimagues, nuristanis, baluches e grupos

---

<sup>14</sup> Para fins de simplificação técnica, ao longo do trabalho o termo “grupo étnico” será de maneira intercambiável com *qawn*. Por se tratar de uma nomenclatura específica da realidade afegã, parte-se do pressuposto de que o fator de solidariedade coletiva entre membros de um mesmo grupo, característica dos *qawns*, necessariamente faz parte da vivência dos grupos étnicos analisados; portanto, no Afeganistão, *qawn* é um termo local para grupo étnico, assim como todo grupo étnico é um *qawn*.

não-muçulmanos (WORLD POPULATION REVIEW, 2022) Todos os *qawns* possuem orientação sunita, com exceção dos hazaras, que são xiitas (BARFIELD, 2010).

**Figura 3 - Distribuição étnica do Afeganistão**



Fonte: CIA WORLD FACTBOOK (1997)

Os pashtuns (maior grupo) historicamente compuseram as elites políticas que regeram o país, não apenas por serem a maior parte da população, mas também por seu domínio no âmbito militar (SCHETTER, 2005). Sua identificação parte de um ancestral comum (*Qalis*), mas também é reforçada por um código de conduta coletivo (o *pashtunwali*) e pela língua



pashto, uma das línguas oficiais do país em razão do grande número de falantes (BARFIELD, 2010). Paralelamente, os tadjiques, falantes de persa, também foram historicamente ligados ao poder e política, uma vez que sempre priorizaram uma alta educação e participação em processos políticos (SCHETTER, 2005). Isso, no entanto, não os garante coerência interna, uma vez que estão distribuídos pelo território e tendem a se denominar mais pela região em que se encontram do que pela etnia em si (BARFIELD, 2010).

Por outro lado, os uzbeques e turcomanos (assim como os grupos menores), têm pouca ou nenhuma representatividade política no país. Historicamente vinculados ao nomadismo, viram seus números crescerem no Afeganistão após as migrações em massa causadas pelo stalinismo no Uzbequistão e Turcomenistão a partir das primeiras décadas do século XX (BARFIELD, 2010). Esta origem, no entanto, os garantiu um protagonismo histórico que lhes deu certo poder, especialmente no norte do país, uma vez que foram os grupos responsáveis pela resistência às primeiras ofensivas soviéticas na década de 1970 (BARFIELD, 2010).

Os hazaras, por seu lado, são os grupos que sofrem com a maior marginalização interna no país (SCHETTER, 2005). Para além de possuírem uma orientação religiosa contrastante com o resto dos outros *qawns*, sendo xiitas em um contexto majoritariamente sunita, são historicamente racializados por suas origens mongóis (BARFIELD, 2010). Não apenas possuem mínimo acesso ao poder, como também são restritos de acesso à educação e outros direitos — inclusive sendo abertamente perseguidos pelo regime Talibã em razão das várias divergências entre os grupos (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018; BARFIELD, 2010; RASHID, 2001). Atualmente, os hazaras compõem a maior parte dos trabalhadores informais nos centros urbanos do país (BARFIELD, 2010).

### *3.3. Breve histórico da conjuntura afegã pré-ONU*

#### *3.3.1. Disputas geopolíticas e transições de regime no século XX*

Ainda que se encontre em uma posição geográfica estratégica, que ao longo dos séculos levou a uma confluência de povos e culturas que geraram sua diversidade, o Afeganistão nunca foi efetivamente ocupado por potências europeias como territórios vizinhos, como o Paquistão e a Índia (WAHAB & YOUNGERMAN, 2010). Isso, todavia, não quer dizer que não tenha sido alvo de disputas geopolíticas, especialmente entre países como Reino Unido e Rússia, que viam a posição afegã como de fundamental importância e, por diversas ocasiões, disputaram o Afeganistão como área de influência.

Tais disputas se converteram inclusive em guerras entre os afegãos e as potências estrangeiras, como as Guerras Anglo-afegãs (1839-1842 e 1878-1880), que no entanto nunca dissolveram efetivamente as instituições políticas locais em detrimento de uma governança colonial. Nesse sentido, ao longo dos séculos a política afegã se manteve bastante centralizada, via monarquia, especialmente sob a égide de elites de origem pashtun, que conseguiam manter a unidade afegã de maneira efetiva mesmo diante das diferenças étnicas (BARFIELD, 2010; WAHAB & YOUNGERMAN, 2010). Isso se sustentava diante de relações bastante baseadas no que se chamaria atualmente de clientelismo, onde as elites pashtuns de Cabul concediam benefícios fundiários e de poder a líderes tribais e clãs para que mantivessem a integridade territorial em regiões para as quais a capital dava pouca ou nenhuma atenção e/ou política de Estado (SCHETTER, 2005).

Como antecipado na seção anterior, cabe ressaltar o papel do Islamismo inerente à vivência afegã nos desdobramentos políticos do país, especialmente durante o século XX, tendo em vista que as principais crises políticas tiveram mais a ver com fatores de governança interna (como regimes progressistas) do que com influências estrangeiras (BARFIELD, 2010). Desta forma, pressões domésticas sempre tiveram mais força do que externas.

Com uma história marcada majoritariamente por regimes monárquicos, o Afeganistão se converteria em república efetivamente em 1973, a partir de um golpe de Estado executado pelo membro da nobreza e ex-Primeiro-Ministro (1953-1963) Mohammad Sardar Daoud Khan, que assumiu o poder à luz de uma profunda crise de imagem da família real — em função de denúncias de corrupção e prevaricação, além da aguda crise econômica que assolava o país em razão de grandes secas que ocorreram entre 1971 e 1972 (BARFIELD, 2010; WAHAB & YOUNGERMAN, 2010).

Disputas de influência também contribuíram com a legitimação do golpe, uma vez que a família real tinha estabelecido relações políticas com grupos de esquerda, mais progressistas, que eram mal vistos por chefes das tribos mais influentes, que visavam a manutenção do *status quo* da governança afegã (WAHAB & YOUNGERMAN, 2010). Nesse sentido, em um primeiro momento Dauod Khan promoveu uma política de aproximação aos países muçulmanos para tentar equilibrar sua governabilidade, o que por outro lado não seria bem visto pela União Soviética (URSS), então um dos principais aliados econômicos do governo de Cabul (WAHAB & YOUNGERMAN, 2010).

De qualquer modo, ainda que Khan tenha promovido tais políticas de aproximação para garantir a governabilidade perante lideranças religiosas, nunca foi um regime oficialmente baseado no Islã político. Não só isso, promoveu uma série de reformas sociais

impopulares, ao mesmo tempo em que limitou ainda mais qualquer acesso do fator religioso à governança do país (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018). Isso catalisou movimentos de resistência ao regime — tanto por parte de líderes religiosos quanto de grupos à esquerda que buscavam maior espaço.

O descontentamento com as políticas, somado a uma repressão progressiva realizada pelo governo a partidos de oposição ao longo dos anos (especialmente os de esquerda), levaria em 1978 à chamada Revolução de Saur. Nesta ocasião, um dos principais opositores do regime, o Partido Democrático do Povo do Afeganistão (PDPA), orquestrou um golpe que culminaria com a morte do Presidente Khan e a assunção do poder, com a implantação de um regime marxista-leninista repressivo no país (WAHAB & YOUNGERMAN, 2010).

O PDPA dispunha de apoio externo, especialmente da URSS, porém sua legitimidade interna era baixa, o que gerou a eclosão de uma guerra civil (WAHAB & YOUNGERMAN, 2010) — partindo principalmente das cidades do interior lideradas por chefes tribais e senhores da guerra. Como observa Odd Westad (2007), nesse momento surgem os primeiros indícios do Islã político que subiria ao poder futuramente: na cidade de Herat ocorreu uma rebelião em que os líderes islâmicos simplesmente deixam de responder a Cabul como chefia.

Em 1979, diante do conflito e da dificuldade do PDPA em tomar decisões sobre sua própria governança, a URSS vê como necessária uma interferência em seu aliado para reestruturar o Partido e para restaurar sua governabilidade (WESTAD, 2007). Neste primeiro momento, ainda que interpretada pela comunidade internacional como uma ação expansionista por parte dos soviéticos, a iniciativa de Moscou não possuía este fim. Na realidade, se tratava de uma operação voltada a reconstruir um aliado de relevância geopolítica fundamental. Em 24 de dezembro daquele ano, Cabul é tomada e coloca-se um governo de transição, inclusive com lideranças islâmicas, aliando o PDPA aos soviéticos.

O governo, no entanto, era frágil e não conseguiu reconstruir sua autoridade no interior do país, que se mantinha em guerra tanto contra o regime central quanto contra os soviéticos. Os guerreiros de resistência, chamados *mujahedins* (“guerreiros santos”, ou “aqueles que se empenham na *jihād*”) — que se faziam presentes no cotidiano afegão desde as insurgências contra Khan (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018) — viam como seu propósito uma guerra santa contra os comunistas, com o Islã político como alternativa (WESTAD, 2007). No contexto da Guerra Fria, os *mujahedins* ainda ganharam apoio internacional para vencerem a guerra, especialmente dos EUA, que financiaram diretamente os guerreiros tanto com armamentos quanto com treinamentos — sendo o pontapé inicial de formação do grupo Talibã, que viria a governar o país.

Nesse sentido, a guerra contra os soviéticos marca uma virada fundamental nas relações étnicas e religiosas internas ao Afeganistão (SCHETTER, 2005). Até então, a coexistência entre os diferentes grupos existia de maneira relativamente pacífica, unida pelo fator religioso e com dinâmicas sociais estáveis, que faziam com que o fator étnico assumisse papel secundário na vivência da população afegã. Ainda que as políticas de Estado distribuíssem recursos de maneira clientelista, com diferentes grupos tendo diferentes acessos às estruturas de poder (como pashtuns e tadjiques nas elites), eram raros os conflitos pelo poder central propriamente dito, sendo a questão da etnicidade evocada principalmente nas pontuais lutas por acesso a terras e recursos naturais para subsistência, uma vez que alguns grupos se viam marginalizados em relação a outros (SCHETTER, 2005).

Isso mudaria a partir de 1979, ainda que de maneira implícita. Conrad Schetter (2005) faz uma importante observação ao pontuar que a literatura sobre o Afeganistão raramente levanta ou traz evidências explícitas sobre temas étnicos ao tratar da guerra contra a União Soviética e seus movimentos políticos; enfatiza-se primordialmente o demarcado fator religioso envolvido, personificado na imagem dos *mujahedins*. Isso ocorre também porque, no Islã, prevalece a crença de que todos os adeptos da religião fazem parte de uma mesma comunidade unificada (*ummah*), o que faz com que slogans etnocêntricos ou qualquer exaltação a grupos em específico seja mal visto na política afegã (SCHETTER, 2005), além de soar ilógico em termos geopolíticos, uma vez que grupos como pashtuns e tadjiques também se fazem presentes em outros países, como o Irã e o Paquistão (SCHETTER, 2005).

No entanto, isso não quer dizer que a questão étnica estivesse alheia às disputas internas afegãs em 1979. Na realidade, ainda que não fosse abertamente presente em função da questão religiosa e geopolítica, se fazia bastante presente — e sua presença “às escuras” entraria em um progressivo processo de ebulição no longo prazo (SCHETTER, 2005). Diferentes grupos e atores se relacionavam com diferentes etnias como forma de defender seus próprios interesses para com os possíveis resultados do conflito:

The communist rulers hoped to tie certain ethnic groups closer to them by raising them to the status of nationalities. Even more important was the creation of militias that relied on ethnic affiliation; a well-known example is the Uzbek militia of Rashid Dostum. Pakistan and Iran also used the ethnic potential for conflicts. On the basis of Shiite loyalties Iran established the hizb-i wahdat, which was popular amongst the Shiite Hazaras. During the 1980s the jamiat-i islami, the oldest resistance movement, developed into a representation for the Tajiks. Pakistan supported the Taliban, a movement which followed a radical Islam and was Pashtun-dominated. Thus all four warring factions which dominated the military and political actions in

the last decade were more or less supported by members of one of the four major ethnic categories. (SCHETTER, 2005, p. 08)<sup>15</sup>

Ao longo do tempo, isso traria relevantes consequências nos desdobramentos políticos do país, uma vez que passaria a institucionalizar uma cultura de demandas sociais também baseada no aspecto étnico como antes não se via — mesmo que ainda ofuscada pelo fator religioso. Desta forma, aos poucos foram fomentadas cisões entre a população que antes passavam despercebidas em detrimento da boa convivência entre grupos, mas que passaram a assumir um protagonismo-chave nos debates e disputas internos:

The political movements used ethnicity as the main argument for the legitimacy of their political existence, because all other ideologies – Islamic as well as communist or royalist – lost ground as a basis for the mobilization of the masses and as an instrument for political demands. The leaders of the warring factions made their supporters aware of their social and economic deprivation on the basis of their ethnic affiliation in past and present. They claimed that the survival of the ‘own ethnic group’ was endangered through the aggressive behavior of ‘other ethnic groups’. (...) warring factions stirred up a collective anxiety as well as hate and jealousy. Ethnic affiliation also provided the basis for the parties’ demands concerning economic and political resources of the state and society. (SCHETTER, 2005, p. 08)

Com isso em consideração, cabe retomar os processos históricos da Guerra do Afeganistão a partir de um dos principais grupos oriundos do conflito: o Talibã. É necessário fazer este recorte, uma vez que foi a partir deles que se materializou uma governança baseada no uso fundamentalista da religião dentro do Afeganistão. Para além disso, foi a partir do regime Talibã que se tornou mais evidente a demarcada cisão étnica à qual se direcionaria o país a partir da década de 1990.

### *3.3.2. A ascensão e queda do Talibã*

A partir de 1979, diante do contexto de beligerância instaurado no interior do Afeganistão contra o governo de Cabul e os soviéticos, se fortaleceu um grupo específico que,

---

<sup>15</sup> Os governantes comunistas esperavam aproximar certos grupos étnicos deles, elevando-os ao status de nacionalidades. A criação de milícias que dependiam de afiliação étnica era ainda mais importante; um exemplo conhecido é a milícia uzbeque de Rashid Dostum. O Paquistão e o Irã também usaram o potencial étnico para conflitos. Com base em lealdades xiitas, o Irã estabeleceu o hizb-i wahdat, que era popular entre os hazaras xiitas. Durante a década de 1980, o jamiat-i islami, o movimento de resistência mais antigo, se tornou uma representação para os tajiques. O Paquistão apoiou o Talibã, um movimento que seguia um islamismo radical e era dominado pelos pashtuns. Assim, todas as quatro facções beligerantes que dominaram as ações militares e políticas na última década foram mais ou menos apoiadas por membros de uma das quatro principais categorias étnicas. (SCHETTER, 2005, p. 08, tradução nossa)

ao longo das décadas, conquistaria cada vez mais espaço e viria a assumir o poder do país: o Talibã. De etimologia Pashto, Talibã em língua portuguesa poderia ser traduzido como “estudantes”, indicando as origens destes guerrilheiros. Os *mujahedins*, mencionados na seção anterior, eram compostos por uma miríade de diferentes etnias e tribos unidas sob o fator religioso (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018). No entanto, sua guerrilha não significava que as ofensivas ocorriam de maneira desordenada e descentralizada, havendo uma série de mecanismos que visavam trazer maior coesão aos combates, sendo este um dos pontos primordiais da construção da influência Talibã.

Vindos das madrassas (escolas religiosas islâmicas), os combatentes deste grupo provinham de uma parcela da população com acesso à educação maior do que a média, o que naturalmente os converteu em um grupo com alta confiança dos cidadãos por sua intelectualidade (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018). Nesse sentido, por mais que pegassem em armas assim como o resto dos *mujahedins*, os Talibã também assumiram pilares basilares da guerra: como as funções judiciárias dos territórios dominados pela resistência. Cabia aos Talibã interpretar a lei islâmica (*sharia*), formar cortes e penalizar os crimes ocorridos na guerra (ou mesmo cotidiano) (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018) — notoriamente em regiões onde Cabul havia perdido o controle. Além disso, também eram responsáveis pela gestão de prisões e punições, se fosse o caso.

Em 1989, quando a URSS se retirou do território afegão, um frágil governo central do PDPA se manteve no poder, fazendo com que logo se iniciasse uma série de disputas entre os *mujahedins* para ocupar este espaço. Isso levaria, em 1992, à queda oficial do PDPA e a uma guerra civil entre os próprios grupos guerrilheiros para assumirem a governança do país (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018). Diante das disputas, os *ex-mujahedins* das madrassas e futuras lideranças Talibã (que ainda detinham grande prestígio) retornaram à cena política afegã, ainda que após 1989 tivessem retornado às suas funções intelectuais (RASHID, 2001).

Em 1994, liderados pelo Mulá<sup>16</sup> Mohammad Omar, os Talibã oficialmente se organizaram e estabeleceram formalmente como um grupo unificado de guerrilha, passando a ter como objetivo a assunção do governo afegão — sob forte influência religiosa e com uma interpretação fundamentalista da *sharia*, fruto dos muitos anos em que tiveram o papel de interpretar a lei e legislar paralelamente no contexto da guerra contra os soviéticos (VAN

---

<sup>16</sup> Mulá, à luz do verbete do Cambridge Dictionary (2022), é o nome dado ao líder religioso ou professor no Islamismo, educado sob a teologia islâmica. São os clérigos responsáveis pela proteção e promoção da liturgia muçulmana no contexto religioso. Faz-se necessária essa definição uma vez que os grandes líderes do Talibã costumemente também carregam este título.

LINSCHOTEN & KUEN, 2018). A partir de um gradual processo de conquista territorial, em 1996 tomaram a capital Cabul e se estabeleceram oficialmente no poder.

Nesse sentido, ainda que inicialmente apoiados pela ampla maioria da população, se iniciou um governo que rapidamente seria caracterizado por maciças violações aos direitos humanos de diversos grupos sociais (como mulheres), assim como uma demarcada questão étnica que até então não era um diferencial (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018; RASHID, 2001). De maioria pashtun, a presença dos Talibã no poder também passou a evocar uma “glória” da reconquista desta etnia nos espaços de poder e prestígio no Afeganistão, algo que segundo o grupo teria se perdido ao longo do século XX sob as disputas imperialistas (RASHID, 2001). Desta forma, para além de decretarem o país um Emirado fundamentalista, também passaram a perseguir grupos étnicos minorizados (VAN LINSCHOTEN & KUEN, 2018), como os hazaras.

O fundamentalismo e o uso político da religião, no entanto, também foram o estopim do fim do regime Talibã. Diante da identificação com os preceitos da *jihad* e da *sharia*, o grupo se tornou bastante simpático à organização Al Qaeda, que também combateu contra os soviéticos no Afeganistão, mas após 1989 passou a direcionar sua guerra santa a uma atuação internacionalizada, traduzida em prática por atentados terroristas contra aqueles que consideravam uma ameaça aos preceitos islâmicos (RASHID, 2001). Sob a guarda do Talibã, os combatentes da Al Qaeda puderam viver e treinar em território afegão sem qualquer tipo de perseguição política e militar (RASHID, 2001).

Com os atentados do 11/09/2001 nos Estados Unidos, se consolidou uma profunda crise internacional acerca de uma suposta responsabilidade secundária do Talibã nos ataques. Isso culminaria na invasão do Afeganistão pelos EUA, pouco menos de um mês após o atentado em Nova Iorque e Washington, sob a justificativa de as lideranças de Cabul se recusaram a entregar os combatentes terroristas às autoridades americanas e, portanto, comporiam também o “Eixo do Mal” contra o Ocidente. Pouco após a invasão, o regime Talibã foi derrubado (BRITANNICA, 2022c).

Cabe ressaltar que, embora expulso do poder e fraturado, o Talibã sobreviveu e muitos de seus principais membros permaneceram em liberdade durante a Guerra do Afeganistão (2001-2021), período em que os Estados Unidos realizaram a intervenção no país. Fosse por meio de esconderijos clandestinos ou então refugiados em países vizinhos, como o Iraque e o Paquistão, o Talibã nunca saiu de fato do cenário político afegão (BRITANNICA, 2022c).

A partir de 2005, o Talibã começou a oficialmente ressurgir na cena bélica do país, lutando contra os Estados Unidos e o governo afegão em reconstrução, assim como

mostrando sinais de maior coordenação e resiliência entre seus combatentes , que no longo prazo demandariam tanto de Washington quanto de Cabul que passassem a dar espaço ao grupo em negociações (JAAFARI, 2019), o que não ocorreu após a invasão americana e as posteriores rodadas de acordos para a reconstrução do país.

O grupo passou a adotar as mesmas táticas de guerrilha utilizadas pelos insurgentes na Guerra do Iraque (2003-2011), incluindo o uso de atentados suicidas à bomba e dispositivos explosivos improvisados (BRITANNICA, 2022c), sendo notáveis os ataques a civis e a eventos políticos, como comícios eleitorais, com o objetivo de desestabilizar o governo central e a democracia que se buscava construir (HRW, 2020). Nesse tocante, se faz importante pontuar que o recrutamento do grupo também se baseava nas fragilidades do próprio governo afegão, mirando aos milhares de cidadãos desencantados pela corrupção generalizada no novo governo, pelo sentimento de não-representatividade, pelo ressentimento em relação às baixas que acompanharam as operações militares dos EUA, assim como o prestígio do passado que o Talibã ainda possuía com algumas camadas populares (BRITANNICA, 2022c).

Com o passar dos anos, a contínua resistência do Talibã e a incapacidade do governo central do Afeganistão de exercer controle em todo o país levaram a uma busca por reconciliação com o grupo. Mesmo diante de rodadas de conversa, no entanto, o Talibã continuou a ver o governo central como fundamentalmente ilegítimo, insistindo também em negociações com o poder estrangeiro que o tinha instalado, os EUA (BRITANNICA, 2022c).

Ao longo da década de 2010 e especialmente após 2014, quando o presidente Ashraf Ghani assinou o Acordo Bilateral de Segurança<sup>17</sup> com os EUA, foram realizadas diversas rodadas de negociação para que o grupo aceitasse uma relação de coexistência junto ao governo central diante de uma saída dos EUA (WITTE, 2022). O principal objetivo era permitir a continuidade de uma governança fundamentada nos princípios democráticos previstos na Constituição de 2004 (AFGHANISTAN, 2004), debatida e promulgada sem a participação do Talibã.

Ao fim e ao cabo, a relação Cabul-Washington-Talibã sempre se deu de maneira instável, com uma série de dinâmicas de aproximação e distanciamento a depender do presidente empossado nos EUA. A título de exemplo, enquanto Obama (2009-2016) teve

---

<sup>17</sup> O Acordo Bilateral de Segurança (*2014 Bilateral Security Agreement*) foi um documento assinado pelo governo afegão junto ao governo americano que visava a saída gradual das tropas estadunidenses do país. O acordo demarcou o período em que os EUA pararam efetivamente de combater em território afegão e passaram a dedicar suas atividades ao treinamento e capacitação das forças armadas afegãs para que conseguissem garantir a segurança das instituições com uma futura saída de Washington (AFGHANISTAN & UNITED STATES OF AMERICA, 2014).



tanto momentos de combate quanto de negociação, Trump (2017-2020) assumiu uma posição marcadamente combativa (HRW, 2020). De qualquer modo, na prática a retirada total das tropas americanas se iniciou em 2020 e continuou até 2021, quando a operação foi findada às pressas pelo governo Biden (2021-). Ao contrário do que se esperava, a abrupta saída das tropas permitiu um rápido crescimento territorial do Talibã, que deixou o país em condições semelhantes às de 2001 (WITTE, 2022).

Desde agosto de 2021, as Nações Unidas são o principal ator estrangeiro que ainda mantém suas operações na ativa no país. No entanto, por questões metodológicas, o recorte temporal deste trabalho foca no período entre 2002, com a instituição do governo pós-Talibã, até julho de 2021, com a saída dos EUA, quando os esforços de reconstrução do Estado eram um dos carros-chefe da intervenção internacional no país e o fator Talibã aparecia não como protagonista mas sim como complementar às dinâmicas políticas do país.

#### *3.4. O Afeganistão pós-Talibã: intervenções internacionais e a presença da ONU*

Com a queda do Talibã, em dezembro de 2001 foi realizada na cidade de Bonn, Alemanha, sob os auspícios do Departamento de Estado dos EUA e das Nações Unidas, a Conferência Internacional sobre o Afeganistão (também conhecida como Conferência de Bonn ou UN Talks on Afghanistan). A reunião teve como objetivo principal debater o futuro do país e estruturar uma Autoridade Interina que governasse o território até que a situação fosse estabilizada e novas eleições pudessem ocorrer. A Conferência teve um importante papel institucional, uma vez que se temia que a ausência de autoridade poderia retomar as disputas por poder entre diferentes grupos como havia ocorrido entre 1992 e 1996 no conflito civil entre os mujahedins (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001).

A reunião, que contou com a participação de diversas personalidades influentes da política afegã, assim como atores internacionais, culminou com a assinatura dos Acordos de Bonn (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001). Sob o documento, concordou-se que uma Autoridade Interina, liderada pelo cientista político Hamid Karzai (que futuramente seria eleito presidente), governaria o país por seis meses, prosseguida de uma *loya jirga* entre as lideranças tribais do país, que comporia um governo de transição por dezoito meses e formataria uma nova constituição. Por fim, a Constituição seria promulgada e permitiria a realização de eleições e a formação de um governo permanente (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001).

Nesse sentido, com relação às Nações Unidas e seu papel de *peacebuilding*, se acordou que elas seriam o ente internacional responsável pela formação das novas forças armadas do país (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001). Para além disso, também caberia à ONU articular bons ofícios que auxiliassem na execução dos termos do acordo junto aos diferentes grupos da população e seus interesses, permitindo assim maior legitimidade ao governo e às instituições em construção (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001).

Com isso em consideração, à luz do comprometimento assumido pelas Nações Unidas em Bonn e do reconhecimento de que se fazia necessária uma estruturação formal de operação de paz (UNSC, 2002), em 2002 o Conselho de Segurança autorizou a formação da Missão de Assistência das Nações Unidas para o Afeganistão (UNAMA) (UNSG, 2002) com o fim de operacionalizar a atuação onusiana no país.

Nesse sentido, o principal objetivo da UNAMA é apoiar o povo e as instituições do Afeganistão a alcançarem a paz e a estabilidade, de acordo com os direitos e obrigações consagrados na Constituição promulgada em 2004 após a *loya jirga* acordada em Bonn (UNAMA, 2022). Assim, são notáveis os esforços voltados aos temas de *statebuilding*, como a adoção de instituições de justiça transitória, fortalecimento do Estado através da promoção do Estado de Direito, das boas práticas de governança e do respeito aos direitos humanos, assim como atenção a prestação de serviços básicos à população para que possa viver uma vida estável onde exerça seus direitos e cidadania (UNAMA, 2022). Também se tem por objetivos reforçar a proteção dos civis, particularmente mulheres, crianças e grupos vulneráveis (como minorias étnicas), considerando que a missão ocorre em um contexto em que ainda ocorrem conflitos armados no país e que estes grupos costumam ser alvos constantes em atentados a civis (UNAMA, 2022).

Para além disso, há especial ênfase em preparar e apoiar os esforços de paz entre o governo e os antigos grupos armados que lutavam no país, reintegrando-os à sociedade e avançando na construção de consenso e reconciliação em nível nacional e subnacional (UNAMA, 2022). Ressalta-se um importante aspecto dos Acordos de Bonn (2001), que seria um endosso formal ao resgate e consideração do papel histórico dos *mujahedins* para a história afegã, que fez com que fosse promovida sua integração formal às forças de segurança do país como forma de consideração de seus esforços na defesa durante o período das guerrilhas (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001).

### 3.5. A necessidade de uma abordagem multicultural no Afeganistão

Diante dos processos traçados nas seções anteriores, considera-se válido classificar o Afeganistão como multiétnico. Trata-se de um espaço onde a diversidade cultural é um de seus aspectos distintivos como sociedade e que, nas últimas cinco décadas, passou a ser utilizada como um instrumento político fundamental no cenário do país. Nesse sentido, também se justifica o desenho de pesquisa crítico a que se propõe este trabalho, tendo em vista seus objetivos de analisar como as Nações Unidas efetivamente operacionalizam essa realidade em suas operações de *peacebuilding*.

De qualquer forma, cabe também justificar a escolha de determinadas definições em detrimento de outras. Como observado por Schetter (2005), são raras as publicações na literatura sobre Afeganistão que realizam uma abordagem do conflito no país baseada na questão étnica, o que faz com que haja limitado arcabouço para debates acerca de definições para tratar desse tema. O próprio autor, nesse sentido, utiliza a terminologia “nação” para se referir à uma instituição política que geraria coesão interna no Afeganistão; no entanto, este trabalho vê o termo como limitante para análises à conjuntura afegã, optando por destituir o Estado de uma relação direta à questão da nacionalidade.

Não é o objetivo deste trabalho, todavia, trazer discussões conceituais acerca do termo nação, uma vez que se trata de um extenso debate realizado de maneira melhor articulada por autores como Stuart Hall (2006) ao debater a construções identitárias na pós-modernidade, Benedict Anderson (2008) ao conceituar as chamadas “comunidades imaginadas” e mesmo Eric Hobsbawm (2012) ao debater o uso político das nações por meio do nacionalismo. Fato é que os autores concordam que tratar de nações é resultado de processos históricos e políticos bastante característicos da vivência europeia (HOBSBAWN, 2012; ANDERSON, 2008; HALL, 2006; SCHETTER, 2005). Não se tem por intenção analisar o Afeganistão à luz de uma ideia de nação pré-estabelecida, e sim estudá-lo sob a perspectiva de suas múltiplas realidades socioculturais, para então poder afirmar se é possível endossar a existência de uma nação afegã ou então múltiplas nacionalidades afegãs. Busca-se criar uma relação analítica que leve a sério a diversidade étnica do país.

Tal abordagem se alicerça à luz da crítica levantada por Will Kymlicka (2007) de que minorias étnicas não se saíram bem sob o sistema westfaliano dos “Estados-nação”, em que várias políticas de assimilação e exclusão foram direcionadas especificamente a estes grupos sob a prerrogativa de construir instituições políticas unificadas — que conseqüentemente geram uma relação de marginalização e injustiça. O autor complementa este argumento ao

pontuar que as próprias organizações internacionais, por muito tempo, optaram por deliberadamente ignorar esta situação em detrimento da estabilidade do sistema internacional, mas que isso positivamente vem se alterando nas últimas décadas (KYMLICKA, 2007). Ao refletir sobre a consolidação da ideia de Estado-nação, Bikhu Parekh (2000) traz uma importante reflexão sobre a necessidade de desconstrução dessa ideia:

[the state] generally recognized only the individuals as the bearers of rights and sought to create a homogeneous legal space made up of uniform political units subject to the same body of laws and institutions. (...) Since the state required cultural and social homogenization as its necessary basis, it has for centuries sought to mould the wider society in that direction. Thanks to this, we have become so accustomed to equating unity with homogeneity, and equality with uniformity, (...) [we] do not quite know how to accommodate the political demands of a deep and defiant diversity. (PAREKH, 2000, p. 09)<sup>18</sup>

Especificamente se tratando do caso afegão, observa-se uma relação dual com a ideia de nação. Por um lado, os diferentes grupos no país valorizam a centralização política da governança territorial, uma vez que a fragmentação do país geraria uma série de incertezas que poderiam catalisar ainda mais conflitos e desigualdades (SCHETTER, 2005). Nesse sentido, um motivo complementar à aversão de apelações explícitas a discursos etnocêntricos por parte de partidos políticos afegãos é justamente evitar qualquer ameaça à unidade territorial do país — algo bastante consolidado entre a própria população, que não vê positivamente este tipo de posicionamento (SCHETTER, 2005).

É esse pensamento unificado da opinião pública que, por vezes, faz com que se atribua a definição de nação aos afegãos. Por outro lado, isso também tem seus resultados negativos: é esta mesma tendência de unificação que permite que elites não dêem a devida atenção a grupos marginalizados dos processos políticos, que demandam maior igualdade e participação, especialmente se tratando da distribuição de terras e recursos naturais. Desta forma, os afegãos tendem a ver um Estado-nação como algo hostil à sua vivência social, ao passo em que essa instituição monopoliza à força os instrumentos de subsistência em detrimento do “todo” (SCHETTER, 2005). Como demonstrado anteriormente, recorrer à

---

<sup>18</sup> [O Estado] geralmente reconhecia apenas os indivíduos como portadores de direitos e buscava criar um espaço legal homogêneo composto de unidades políticas uniformes sujeitas ao mesmo corpo de leis e instituições. (...) Como o Estado exigia a homogeneização cultural e social como sua base necessária, há séculos ele tem procurado moldar a sociedade mais ampla nessa direção. Graças a isso, nós nos acostumamos tanto a equiparar a unidade com a homogeneidade, quanto a igualdade com a uniformidade, (...) [nós] não sabemos muito bem como acomodar as demandas políticas de uma diversidade profunda e desafiadora. (PAREKH, 2000, p. 09, tradução nossa)

etnicidade de maneira velada foi um dos instrumentos encontrados por grupos para se contrapor a ideias homogeneizadoras que consolidaram relações de dominância, em que alguns eram marginalizados em detrimento de outros.

Assim, o Afeganistão surge como um caso relevante para análises e abordagens à luz da ideia de multiculturalismo. Kymlicka (2007) define multiculturalismo como um termo guarda-chuva que contempla todos os esforços e políticas que visam garantir algum nível de reconhecimento, apoio ou acomodação de grupos étnicos e culturais não-dominantes em sociedades (KYMLICKA, 2007, p. 16). Por meio do multiculturalismo, busca-se combater qualquer tipo de marginalização e conceder voz e espaço nos processos políticos; na prática, é superar a mera garantia de direitos civis (que também são fundamentais), permitindo também protagonismo decisório em diferentes instâncias<sup>19</sup>.

Neste tocante, Parekh (2000) também traz importantes contribuições ao ressaltar que abordagens multiculturais não apenas são fundamentais para o pleno exercício dos direitos humanos, como também essenciais para a vivência social na pós-modernidade, especialmente com o fenômeno da globalização:

Thanks to the dynamics of the modern economy, (...) communities cannot lead isolated lives and are caught up in a complex pattern of interaction with each other and the wider society. And thanks to the spread of liberal and democratic ideas, they refuse to accept inferior political status and demand equal political rights to participate in and shape the cultural life of the wider society. (PAREKH, 2000, p. 07)<sup>20</sup>

Fato é que instituições multiculturais já fazem parte da vivência política do Afeganistão e isso é reconhecido pelas próprias Nações Unidas. Um claro exemplo disso é a proposição de uma *loya jirga* constitucional e emergencial como uma das autoridades máximas no processo de transição governamental pós-queda do Talibã.

Como descrito por Frud Bezhan (2013), *loya jirgas* são instituições tipicamente afegãs, formatadas como grandes conselhos que tem por objetivo unir representantes de

---

<sup>19</sup> Em algumas literaturas, especialmente as de publicação mais próxima à elaboração desta pesquisa, a ideia do que aqui foi nomeado multiculturalismo aparece sob o termo “interculturalismo”, que investiga também de maneira complexa as dinâmicas de sociedades pautadas pela diversidade - e como melhor reconhecê-la e integrá-la. Nesse sentido, ainda que este trabalho utilize a terminologia proposta por Kymlicka (2007), é reconhecido que há conceitos e definições similares e/ou de mesma relevância, que permeiam uma ampla discussão sobre o tema e, nesse sentido, tornam-se complementares ao conceito aqui utilizado - e que permitem nortear análises futuras não apenas sobre o Afeganistão, como também outros casos.

<sup>20</sup> Graças à dinâmica da economia moderna, (...) as comunidades não podem levar vidas isoladas e são envolvidas em um padrão complexo de interação entre si e a sociedade em geral. E graças à disseminação de ideias liberais e democráticas, elas se recusam a aceitar um status político inferior e exigem direitos políticos iguais para participar e moldar a vida cultural da sociedade em geral. (PAREKH, 2000, p. 07, tradução nossa)

diferentes grupos étnicos, religiosos e tribais para deliberar sobre os temas do país em momentos de crise ou em que seja necessária uma tomada de decisão unificada — como a formação e aprovação de uma nova constituição ou mesmo a eleição de reis, quando o Afeganistão ainda era uma monarquia. Como aponta o Capítulo 4 da Constituição de 2004, *loya jirgas* seriam “[the] greatest expression of the Afghan people”<sup>21</sup> (AFGHANISTAN, 2022) e, por mais que não sejam efetivamente órgãos de Estado perenes e com poder decisório, sua legitimidade é tão bem estabelecida junto à população que todas as conclusões oriundas de seus debates tendem a ser respeitadas pelas vias oficiais (como o Parlamento e a Presidência) (BEZHAN, 2013).

A aceção das *loya jirga* como um dos pilares da reconstrução do país já indica que a ONU compreende as múltiplas identidades da sociedade afegã como fundamentais aos processos políticos. Desta forma, responde-se parcialmente aos questionamentos deste trabalho sobre como este tema é trabalhado institucionalmente. A nível parcial, também, se pode inferir uma pontual virada local dos dispositivos internacionais de governança do *peacebuilding*, cujas críticas foram observadas no último capítulo.

De qualquer modo, resta realizar uma observação que trate de analisar se as Nações Unidas conseguiram, na prática, traduzir seus esforços de reconhecimento identitário e da diversidade local em práticas operacionais nos processos de *peacebuilding*. Isso porque, grosso modo, as visões de construção da paz no Afeganistão ainda foram formatadas de maneira evidentemente influenciada pela paz liberal: a consolidação de um Estado westfaliano com monopólio do uso da força, a busca por uma economia de livre-mercado e um regime democrático alicerçado sobre um Estado de Direito (DONAIS, 2012). Isso quer dizer que, na prática, ainda se imbui às Nações Unidas uma suposta e ambiciosa capacidade de engenharia social e institucional cuja eficácia precisa ser testada (DONAIS, 2012), sendo este o objetivo dos próximos capítulos.

---

<sup>21</sup> “[a] maior expressão do povo afegão” (AFGHANISTAN, 2022, tradução nossa)

#### 4. IDENTIDADES SOB A PERSPECTIVA DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ATUAÇÃO NO AFGANISTÃO

Como visto nos Capítulos 2 e 3 ao observar a construção histórica do *peacebuilding* e seu recorte para o conflito afegão, a questão da localidade e suas instituições endógenas como instrumentos de influência nos processos políticos é algo incipiente nas atividades das Nações Unidas. *Local ownership* mostra uma terminologia recente que, como discutido, ainda está em vias de alcançar um espaço protagonista na tradução prática dos ideais de *peacebuilding*. Isso, contudo, não torna a ONU uma organização apática às realidades locais, uma vez que a organização já compreende o papel de instituições típicas de uma determinada região como divisoras em um processo de consolidação da paz exitoso — evidente exemplo disso, como exposto no capítulo anterior, foi a proposição das *loya jirgas* como uma das etapas do processo de reconstrução do Afeganistão.

Tendo isso em vista, o objetivo deste capítulo é observar com maior profundidade como as Nações Unidas converteram e traduziram a realidade local afegã e suas múltiplas identidades em práticas de *peacebuilding*. Uma vez que a organização preza pela transparência em suas operações, tocar tal análise se torna uma atividade facilitada pelos extensos repositórios documentais disponíveis para consulta pública, como a plataforma *UN Digital Library*. Nesse sentido, foram analisados documentos oriundos dos principais órgãos envolvidos com a questão afegã — o Conselho de Segurança (CSNU), o Secretariado-Geral (UNSG) e a própria UNAMA — para que se possa realizar uma argumentação respaldada em evidências, como apresentado no Capítulo 1.

Por meio de uma análise documental, buscou-se coletar informações sobre a consideração das Nações Unidas acerca de temas étnico-identitários aplicados aos desdobramentos políticos afegãos, assim como justificadores de renovações da própria UNAMA. Como pontua a hipótese deste trabalho, questiona-se se não seria uma marginalização deste tópico um dos fatores que poderia causar uma contínua renovação das operações — que poderia, no longo prazo, minar o próprio *local ownership* e a construção de uma paz estável (inclusive podendo fomentar uma relação de dependência entre o Estado e os atores internacionais presentes na intervenção).

Com isso em vista, a primeira seção (4.1) deste capítulo visa a trazer as considerações referentes à análise dos relatórios do Secretário-Geral (SG) sobre a questão afegã, uma vez que estes serviram de arcabouço referencial para as deliberações do Conselho de Segurança. Para além disso, eles permitem refletir sobre os posicionamentos da ONU como organização

internacional, uma vez que contam com observações do próprio SG sobre o andamento das atividades. A partir disso, a segunda seção (4.2) trará as observações referentes ao Conselho de Segurança e suas resoluções, analisando como foram traduzidas pelos Estados-membros as considerações do SG ao renovar a operação. Por fim, buscando aprofundar a análise a partir da perspectiva da população, a terceira seção (4.3) trará observações acerca dos relatórios “*Afghan People’s Dialogue on Peace*”, publicados pela sociedade civil com apoio da UNAMA, que traduzem de maneira direta os clamores populares e suas percepções sobre os processos de paz.

Reitera-se que a análise foi pautada não apenas pelas menções diretas a questões étnicas e identitárias nos documentos, mas também pelos critérios analíticos previstos no Capítulo 2, que permitem observar o Afeganistão e a UNAMA à luz das principais tendências que nortearam pesquisas sobre *peacebuilding* em casos por todo o mundo. São eles a forma como se deu a consolidação democrática e institucional, quem eram os atores envolvidos nos processos operacionais e decisórios e, por fim, que papel os atores estrangeiros (especialmente a ONU) ocuparam nas dinâmicas de reconstrução. Desta forma, pode-se afirmar que se primou uma análise pautada pelos próprios pilares das operações de *peacebuilding*: o desenvolvimento de um Estado Democrático de Direito e o fortalecimento institucional e nacional, observando de maneira aprofundada quem são os agentes efetivamente envolvidos nestes processos e o papel dos locais nas operações.

#### *4.1. Relatos institucionais: os relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas*

Como o maior representante institucional das operações executadas pela ONU em sua atuação internacional, regularmente o Secretário-Geral é inquirido por órgãos como o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral das Nações Unidas a emitir pareceres acerca das atividades executadas pela organização. No tocante a missões de paz (e especialmente ao Afeganistão), constantemente o SG foi incumbido de emitir relatórios sobre a evolução da conjuntura no país, onde não apenas reportou a situação política, humanitária, de segurança e dos direitos humanos, como também por vezes emitiu suas próprias visões próprias e da ONU como instituição envolvida em tais processos.

Estes relatórios são importantes termômetros da atuação onusiana mundo afora, uma vez que para além de registrarem desdobramentos históricos, também permitem observar quais são os principais pontos de interesse da organização, assim como aqueles que são marginalizados. Se tratando da questão afegã, é possível observar uma interessante evolução



sobre a percepção da ONU acerca de questões identitárias no país, uma vez que esta tende a aparecer mais ou menos a depender da situação em que o Afeganistão se encontrava tanto em termos institucionais quanto de segurança.

Nesse sentido, se faz fundamental reiterar um aspecto fundamental do processo de consolidação do governo afegão: o papel das *loya jirgas*, instrumentos políticos tipicamente locais, como espaços onde seria dado o pontapé inicial daquilo que se almejava como um Afeganistão bem estabelecido como Estado após o contínuo conflito que se passava em seu território. No texto debatido pelas negociações de Bonn (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001), sobre o governo que a ONU teve o propósito dar suporte, as *jirgas* aparecem em dois momentos fundamentais: a convocação de um governo transitório e a formulação de uma nova constituição para o país, ambas com a intenção de construir instituições que fossem legítimas à população e refletir a realidade social do país.

An Emergency Loya Jirga shall be convened within six months of the establishment of the Interim Authority. (...) The Emergency Loya Jirga shall decide on a Transitional Authority, including a broad-based transitional administration, to lead Afghanistan until such time as a fully representative government can be elected through free and fair elections (...) A Constitutional Loya Jirga shall be convened (...), in order to adopt a new constitution for Afghanistan. In order to assist the Constitutional Loya Jirga prepare the proposed Constitution, the Transitional Administration shall, (...) with the assistance of the United Nations, establish a Constitutional Commission (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001, p. 2, grifos nossos<sup>22</sup>).

O aparecimento das *loya jirgas* como forma de iniciar o debate de *state* e *peacebuilding* afegãos demonstram que, naquele momento, tanto as Nações Unidas quanto a comunidade internacional compreendiam que era necessário construir processos que levassem em consideração a realidade local — em detrimento de impor um modelo de reconstrução padrão/ideal para o Afeganistão. Importante ressaltar que a própria Autoridade Interina, que assumiu o governo no período de transição entre Bonn e a *Loya Jirga* Emergencial, foi desenhada pelas partes deliberantes do Acordo para que fosse representativa nas frentes étnicas, religiosas, geográficas e de gênero, uma vez que seriam

---

<sup>22</sup> Será convocada uma Loya Jirga de Emergência dentro de seis meses da criação da Autoridade Interina. (...) A Loya Jirga de Emergência decidirá sobre uma Autoridade Transitória, incluindo uma administração transitória ampla, para liderar o Afeganistão até que um governo plenamente representativo possa ser eleito através de eleições livres e justas (...) Será convocada uma Loya Jirga Constitucional (...), para adotar uma nova constituição para o Afeganistão. Para ajudar a Loya Jirga Constitucional a preparar a proposta de Constituição, a Administração Transitória deverá, (...) com a assistência das Nações Unidas, estabelecer uma Comissão Constitucional. (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001, p. 2, grifos nossos, tradução nossa).

subdivisões importantes a serem consideradas nos processos decisórios daquilo que se almejava alcançar (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001, p. 03).

Desta forma, naquele momento, tanto as Nações Unidas quanto a comunidade internacional aparecem como atores com fins de assistência paralela — focada no fortalecimento operacional e institucional do Estado, especialmente da democracia e segurança, buscando garantir um empoderamento dos representantes locais no novo governo. Esse apontamento se faz relevante por, em outras missões e ocasiões, a ONU ter assumido a função de governo do país que sofreu a ingerência internacional — como nos casos de Timor-Leste (1999-2002) e Kosovo (1999-2008). Nesse sentido, se fez relevante considerar, ao longo das análises, que as Nações Unidas se faziam presentes não com o poder administrativo estatal, mas sim como um ente assistencial e de consultoria para que o novo governo, composto exclusivamente por afegãos, pudesse se restabelecer.

No longo prazo, no entanto, essa atribuição marcadamente operacional fez com que a etnicidade e as identidades múltiplas no Afeganistão surgissem de diferentes maneiras nos relatórios, a depender da conjuntura política que o país passava — assim como os principais desafios a serem superados. Em linhas gerais, como se verá ao longo da seção, puderam ser percebidas três grandes fases na forma como a ONU lidou com questões sobre o tema.

Em um primeiro momento, entre 2002 e 2009, identidades apareceram como um tema bastante instrumentalizado, atribuído a possíveis causas em que atrapalharam ou auxiliaram nos resultados dos empreendimentos onusianos (porém sem assumir qualquer protagonismo). Em um segundo momento, entre 2010 e 2015, em razão da concessão de maior autonomia, independência e responsabilidade estatal às autoridades afegãs, as questões sociais (especialmente o *local ownership*) ganharam um grande espaço nas discussões, ainda que não necessariamente tratem de maneira direta sobre questões identitárias. Por fim, entre 2016 e 2021, em função das dificuldades do governo afegão de progressivamente assumir as rédeas da governança estatal, retomam a agenda os temas de *statebuilding*, segurança e fortalecimento institucional, que fez com que *local ownership* (e as identidades) assumissem um segundo plano para a operação.

#### *4.1.1. Período 2002-2009: o peacebuilding como statebuilding*

Em 2006, ano em que a UNAMA operou sob sua primeira renovação de mandato, questões étnicas apareceram de maneira instrumentalizada, especialmente ao tratar das instituições do Estado de Direito e da segurança. Não apareceram como um tema de

importância política, mas sim como algo a ser considerado na consolidação dos instrumentos de controle e coação do Estado, que ainda buscava restabelecer o monopólio da violência (UNSG, 2006, p. 05). Cabe lembrar que, em Bonn, um dos compromissos assumidos pela ONU foi o auxílio na reconstrução das forças de segurança do país (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001, pp. 06-07), o que se converteu em uma das principais atividades da UNAMA. Ressalta-se também que, mesmo com o novo governo e a presença de forças internacionais, grupos insurgentes (inclusive células independentes do Talibã) se mantiveram ativos no Afeganistão, o que fez com que todo o período analisado ainda fosse de guerra civil, que ocorria de maneira paralela aos esforços de *peacebuilding*.

Desta forma, questões étnicas apareceram como um importante arcabouço sobre o qual as forças de segurança (especialmente a Polícia Nacional Afegã — ANP) deveriam ser construídas, uma vez que se via que apenas uma força de segurança representativa garantiria um relacionamento amistoso com a população e, desta forma, permitiria maior legitimidade ao governo em construção (UNSG, 2006, p. 05). Nesse sentido, ainda que o exército americano se fizesse presente em território afegão paralelamente à ONU, os atores internacionais não assumiram efetivamente o papel da vigilância ostensiva e continuada do país (trazendo capacetes azuis, por exemplo), mas sim direcionaram seus esforços para a formação e treinamento de forças totalmente afegãs — que pudessem assumir o posto da segurança com o fim das operações.

A fundamentalidade da diversidade das forças armadas e policiais foi uma compreensão que apareceu regularmente ao longo dos relatórios e renovações de mandato, uma vez que a instituição era uma das linhas de frente do novo governo afegão junto à população — portanto, a questão étnica era intrinsecamente ligada à forma como a polícia conduzia suas relações com a sociedade e suas práticas e diversidade eram vistos essenciais para a construção de relações de confiança (UNSG, 2006, p. 05; 2010, p. 08 & 2011b, p. 03).

Training of the Afghan National Police continued during the reporting period (...). In December 2005, as part of the restructuring of police leadership, and following an extensive selection process, 31 generals (12 Pashtun, 16 Tajik, 2 Hazaras and 1 Uzbek) were identified and have taken up the most senior police positions in the Ministry of Interior. (...) The goal of achieving a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghan National Police (including Border Police) to reach its full strength of 62,000 by the end of 2005 has subsequently been revised to the end of 2010. (UNSG, 2006, p. 05)<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> O treinamento da Polícia Nacional Afegã continuou durante o período relatado (...). Em dezembro de 2005, como parte da reestruturação da liderança policial e após um extenso processo de seleção, 31 generais (12 pashtuns, 16 tadjiques, 2 hazaras e 1 uzbeque) foram identificados e ocuparam as posições policiais mais altas no Ministério do Interior. (...) O objetivo de alcançar uma Polícia Nacional Afegã totalmente constituída, profissional, funcional e etnicamente equilibrada (incluindo a Polícia de Fronteira) e alcançar sua força total de

Nesse sentido, a partir da análise pôde-se inferir que, especialmente no período entre 2007 e 2010, questões étnicas apareceram mais como um empecilho a ser superado do que algo a ser efetivamente considerado nos processos de pacificação. Especificamente em 2007, surgiram apontamentos sobre como as divisões tribais da sociedade afegã eram um obstáculo para que Cabul e a ONU alcançassem seus objetivos, uma vez que o SG apontou que as principais áreas onde o novo governo não conseguia estender seu domínio foram aquelas onde líderes tribais tinham maior poder político (UNSG, 2007, p. 02). Ao ver da ONU, a falta de alinhamento e legitimidade entre esses líderes e Cabul fazia com que muitos deles abrigassem ou concordassem com a atuação de grupos insurgentes, pois temiam que a centralização do poder em Cabul tomasse seu poder. Isso teria feito com que diversas áreas tribais se convertessem em alguns dos territórios mais suscetíveis a combates armados e, por consequência, mortes de civis (UNSG, 2007, p. 02) — fator catalisado pela falta de recursos do próprio governo afegão para realizar confrontos mais assertivos que livrasse a população da linha de combate.

Em razão destes acontecimentos, à luz de uma reflexão crítica acerca do papel de lideranças locais, a partir de 2008 se substituiu o discurso do tribal/local como rival em detrimento de uma visão sobre a necessidade de descentralização do poder de Cabul, que deveria ser mais capilarizado para criar pilares sustentáveis de governança (UNSG, 2008, p. 09), gerando maiores canais de diálogo. Reforçou-se o foco em *capacity building*<sup>24</sup> e como a ONU poderia oferecer a devida consultoria em aspectos como a integração de governos subnacionais para maior controle de Cabul, pois subentendeu-se que governos locais melhor estruturados e com maior autonomia gerariam maior confiança para conquista de legitimidade do governo central (UNSG, 2008, p. 09).

Nesse sentido, já em 2009 o relatório do SG apontou que os atores internacionais passaram a perceber que a insegurança causada pelas insurgências políticas não poderia mais ser contida pelas vias tradicionalmente utilizadas nos processos de *peacebuilding*, baseadas na contenção pelo uso da força e coação a grupos insurgentes, mas sim que era necessário incluí-los nos processos (UNSG, 2009, p. 02).

---

62.000 até o final de 2005 foi posteriormente revisado para o final de 2010. (UNSG, 2006, p. 05, tradução nossa).

<sup>24</sup> Construção de capacidades, em tradução livre.

#### 4.1.2. Período 2010-2015: o *peacebuilding* também deve ser local

Sob um panorama mais amplo, pode-se dizer que essa virada de abordagem no caso afegão faz parte de uma importante mudança de paradigma da própria ONU sobre a forma como lidava com o “local” em suas operações, tendo em vista que o período entre 2010 e 2015 foi marcado por uma série de iniciativas que buscavam revisar a forma como se lidava com o *peacebuilding*, assim como os principais desafios operacionais enfrentados pela ONU para que alcançasse o sucesso em suas missões internacionais. Exemplo prático deste esforço se traduziu na publicação do relatório “*Civilian capacity in the aftermath of conflict*” (UNSG, 2011a)<sup>25</sup> pelo *Senior Advisory Group* do Secretariado-Geral, convocado pelo então SG Ban Ki-Moon, que apontou uma série de melhorias fundamentais aos processos de *peacebuilding* no século XXI. Um dos principais seria o melhor aproveitamento de recursos institucionais disponíveis em regiões pós-conflito (como foi o caso das *loya jirgas*), assim como o fortalecimento de um “*national ownership*” que colocasse os civis locais como protagonistas de sua própria paz (em detrimento dos modelos idealizados por atores estrangeiros), tema até então marginalizado em função do foco no fortalecimento institucional (UNSG, 2011a, p. 06). Ressalta-se, entretanto, que mesmo que isso tenha sido um importante passo na evolução do *peacebuilding*, ainda se imbui muito do ideal de nação “una” nos processos, o que pode ser um tema complexo a depender da realidade do país com o qual se trabalha.

De qualquer modo, por mais que se tenha utilizado as *loya jirgas* como instrumento de geração de diversidade política no início dos processos de *peacebuilding*, uma série de grupos foi deixada de fora nos primeiros anos de UNAMA — não apenas étnicos como também políticos, tais como o Talibã, visto desde Bonn como um grupo essencialmente fundamentalista a ser combatido. Nesse sentido, é possível perceber que as principais atividades de insurgência e resistência (ao longo de todo o período analisado neste trabalho) se direcionaram justamente aos espaços que a ONU visava reconstruir — como eventos políticos, instituições públicas e mesmo escolas (UNSG, 2009, p. 05).

Até aquele momento, no entanto, as Nações Unidas mantinham uma atuação neutra em relação a estes grupos e cisões étnicas, direcionando seus esforços exclusivamente ao diálogo direto com o governo central e às atividades de *state* e *capacity building*. Desta forma, por mais existissem no Afeganistão alguns grupos étnicos, tribais, políticos e religiosos com impacto direto no resultado das operações, a atuação da UNAMA era

---

<sup>25</sup> “Capacidades civis no pós-conflito” (UNSG, 2011a, tradução nossa).

destituída de uma descentralização dos diálogos de governança que poderiam gerar a paz, isso que era uma responsabilidade atribuída ao próprio governo afegão — se, e somente se, ele optasse por dialogar com estes grupo (o que usualmente não ocorria, como nota Donais (2012), ao apontar que o governo afegão pós-Talibã era essencialmente dividido entre diferentes facções identitárias que buscavam atender seus próprios interesses de poder). Nesse sentido, os principais esforços políticos da ONU eram direcionados ao fortalecimento do governo e às eleições, até então vistas como o único meio legítimo de gerar uma paz em conformidade com os modelos de Estado esperados — fator que progressivamente seria visto como insuficiente para a consolidação da paz (UNSG, 2009, p. 02), ainda que seguisse como um dos pilares do *peacebuilding*.

A representatividade parlamentar e eleitoral, por seu lado, é algo que aparece com alguma regularidade ao longo dos relatórios, não apenas se tratando de questões identitárias como também de gênero e religião (UNSG, 2006, p. 03; 2007, p. 03; 2011b, p. 04). Na realidade, um dos principais endossos da UNAMA era a formação de um poder legislativo diverso que pudesse se organizar politicamente para balancear o poder Executivo e, desta forma, poder atender aos anseios de uma maior parcela da população.

The new Lower House reflects Afghanistan's political and ethnic diversity, including a large number of professionals, a contingent of liberals, many of whom were prominent in the Communist Government of the 1980s, some former commanders, jihadis, a small number of reconciled Taliban, and some individuals accused of serious human rights abuses. (UNSG, 2006, p. 3)<sup>26</sup>

Para as Nações Unidas, seria por meio da construção de uma Assembleia Nacional composta por representantes democraticamente eleitos e de múltiplas origens que se poderia encontrar consensos sustentáveis no longo prazo. Este projeto, no entanto, esbarrou em uma série de problemas estruturais, sendo o principal deles a corrupção endêmica à política afegã (aparecendo, por exemplo, por práticas de nepotismo e favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros), tópico recorrente em todos os relatórios emitidos pelo SG, que teve seus impactos em diversas instituições que iam desde as eleitorais até mesmo as de justiça — desta forma, o combate à corrupção por vezes assumiu maior protagonismo na temática política do que a democracia em si, surgindo como pilar da atuação da ONU no país (UNSG, 2007, p. 14; 2008, p. 09; 2009, p. 09; 2010, p. 16; 2011b, p. 22; 2012, p. 20; 2013, p. 10 & p. 21; 2014, p. 21; 2015a, p. 22; 2016, p. 21; 2017, p. 18; 2018, p. 20).

---

<sup>26</sup> A nova Câmara reflete a diversidade política e étnica do Afeganistão, incluindo um grande número de profissionais, um contingente de liberais, muitos dos quais foram proeminentes no governo comunista dos anos 80, alguns antigos comandantes, jihadis, um pequeno número de talibãs reconciliados e alguns indivíduos acusados de graves violações dos direitos humanos. (UNSG, 2006, p. 3, tradução nossa).

De qualquer maneira, ainda que tenha dedicado especial atenção à contenção de obstáculos estruturais no país, como a corrupção, o tráfico de drogas e a falta de infraestrutura, a partir de 2010 a atuação meramente operacional da ONU passou a ocorrer em paralelo a um debate sobre a necessidade de gerar maior inclusão dos afegãos nos processos, inclusive como forma de conter tais problemas. Isso porque, no mesmo ano, ocorreu uma importante conferência internacional sobre o andamento do *peacebuilding* no país, a *London Conference on Afghanistan*, onde a comunidade internacional endossou a ideia de que era necessário um "*nation building*" afegão, tendo em vista que os então quase dez anos de presença internacional no Afeganistão escancararam a necessidade de uma virada em que fosse concedida maior *ownership* aos afegãos para que tocassem a construção da paz, caso contrário não se alcançaria a legitimidade esperada pela operação (UNSG, 2010, p. 02).

A partir deste momento ganhou força a ideia de que era necessário ouvir os insurgentes ao invés de combatê-los (sob a condição de que estes renunciassem a violência), o que fez ressurgir, da parte do governo afegão, a sugestão de uma *loya jirga* para congregar líderes tribais e comunitários que se sentiram marginalizados com as operações desde Bonn (UNSG, 2010, p. 04). Para além disso, em 2011 também seria realizado o primeiro *Afghan's People Dialogue on Peace* (UNAMA, 2011), importante instrumento de *local ownership*, a ser analisado nas seções seguintes.

Sob este pontapé inicial, os anos seguintes apontaram recorrentemente a necessidade de um trabalho "intra-afegão" nos processos de paz (UNSG, 2011b, p. 18; 2012, p. 15; 2013, p. 14; 2014, p. 04; 2015, p. 03), ainda que a questão identitária não apareça como um dos fatores diferenciais do que seria essa construção. Ademais, em 2011 ocorreu uma segunda conferência de Bonn (INTERNATIONAL AFGHANISTAN CONFERENCE IN BONN, 2011), cujo objetivo era revisitar os avanços dos dez anos anteriores e reafirmar os compromissos democráticos, da paz e dos direitos humanos pelo governo afegão. Lá, por seu lado, os representantes de Cabul reconheceram o pluralismo de sua sociedade como uma das nuances a serem consideradas na consolidação de seus processos políticos e de paz (INTERNATIONAL AFGHANISTAN CONFERENCE IN BONN, 2011, p. 02) — uma importante consideração, em razão do constante discurso sobre empoderamento que o governo afegão utilizaria nos anos a vir.

O período entre 2011 e 2015 foi importante não apenas para a revisão dos paradigmas de *peacebuilding* pela ONU como também da governança do Afeganistão. Foi neste período

que se iniciou o chamado “Processo de Cabul” [*Kabul Process*], em que o governo central gradativamente assumiria por si, de maneira autônoma, as funções primordiais do Estado (como a segurança); desta forma, mais do que nunca era necessária legitimidade. Sob este contexto, a UNAMA passou a reafirmar ativamente o papel da população nos processos de transição, fomentando iniciativas como a *Jirga* Consultiva para a Paz, em 2011, para ouvir delegados de múltiplos contextos e etnias sobre aquilo que esperam do país para que se pudesse alcançar a paz (UNSG, 2011b, p. 18).

Bem mais do que antes, ganhou espaço na narrativa política, do Estado de Direito e dos direitos humanos o aspecto de governança local. O Afeganistão não deveria ser um laboratório de estrangeiros, como diria o então Presidente Hamid Karzai ao Parlamento (UNSG, 2012, p. 03). Aos poucos pareceu se desarticular o paradigma de um governo central uno, abrindo margens para explorar soluções de governança local e descentralizada, assim como levar isso ao conhecimento geral do público. Aspectos étnicos, no entanto, não aparecem explicitamente. De qualquer modo, o SG Ban Ki-moon expressou abertamente que o foco da UNAMA deveria se direcionar, naquele momento, aos bons ofícios para abrir margem para consensos mais inclusivos (UNSG, 2012, p. 16).

De qualquer forma, ao mesmo tempo em que rapidamente se deu espaço para diversidade e *ownership* no Afeganistão, rapidamente ela se foi. Desde o início do Processo de Cabul, as Nações Unidas viam com apreensão o futuro do governo afegão sob sua própria autonomia, reiterando a necessidade de que este só deveria atuar por si quando efetivamente conseguisse dar continuidade às políticas sociais que até então se construíam (UNSG, 2015, pp. 15-16). As transições de poder entre os atores internacionais e o governo afegão, no entanto, logo demonstraram que o Estado ainda carecia de uma série de capacidades fundamentais para sua governança, especialmente no quesito militar, com a saída da Força Internacional de Apoio à Segurança (ISAF) tocada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 2014 (UNSG, 2015, p. 04; 2016, p. 04), que gerou uma retomada massiva de combates e atentados por parte dos grupos insurgentes.

#### *4.1.3. Período 2016-2021: o retorno ao paradigma original*

Por mais que se tenha tentado manter viva na atuação da UNAMA a necessidade de *local ownership*, a crise institucional com a transição de poder logo fez com que o tema fosse mais uma vez marginalizado, retomando os esforços de *capacity building*. Deixou-se de tratar da participação popular nos processos políticos em detrimento de discutir e reportar



a forma como o Estado afegão vinha manejando questões sociais, especialmente diante da expansão do Talibã (facilitada pela crise de governança) e pela crescente crise humanitária em razão da intensificação do conflito e crises socioeconômicas (UNSG, 2016, p. 12).

A partir de 2017, ainda que a ONU se fizesse presente e promovesse bons ofícios de reconciliação (UNSG, 2017, p. 17), os relatórios cada vez mais sinalizaram que ela converteu seu papel à contenção de danos causados pelas crises do que efetivamente um protagonismo nos processos e condução da paz. Nesse sentido, identidades retomaram um caráter de pouca ou nenhuma relevância, uma vez que o foco era reforçar as capacidades e a sustentabilidade das instituições de Estado. Por outro lado, por meio da análise documental se pôde inferir que as Nações Unidas não poderiam, por si só, assumir todos os encargos de participação social nos processos políticos, cabendo também ao governo ter a vontade política de incentivar essas atividades — o que não se traduziu em realidade.

Se o próprio governo não assumia seu papel como mediador de identidades, pouco espaço se dava à ONU para que tocasse projetos independentes neste tema, tendo em vista seu caráter de neutralidade. Nesse sentido, em 2018 é reportada uma situação que reforça o papel do próprio governo na abertura (ou não) às identidades nos processos políticos, quando ocorreu a tentativa de retirada do poder do governador da província de Balkh pelo então Presidente Ashraf Ghani (poder garantido pela Constituição de 2004), supostamente por motivações étnicas de alinhamento com o governo de Cabul (UNSG, 2018, p. 02). A crescente crise política, inclusive, levou à declaração do SG António Guterres, direcionada ao governo afegão, de que não se podia deixar de governar para todos os cidadãos, independente de suas origens:

To be durable, any peace process must be inclusive. Finding the path to domestic consensus will require time, vision and faithfulness to the values of life and dignity which underpin all societies. While the eventual cessation of violence itself offers promise, it is not enough: there must be confidence in a shared future through the guarantee of the rights of all Afghans. (UNSG, 2018, p. 15)<sup>27</sup>

Durante a segunda metade da década de 2010, dominaram nos relatórios as crises políticas no país, especialmente com as crescentes tentativas de incluir o Talibã nos processos

---

<sup>27</sup> Para ser durável, qualquer processo de paz deve ser inclusivo. Encontrar o caminho para o consenso interno exigirá tempo, visão e fidelidade aos valores da vida e da dignidade que sustentam todas as sociedades. Embora a eventual cessação da violência ofereça promessa, não é suficiente: deve haver confiança em um futuro compartilhado por meio da garantia dos direitos de todos os afegãos (UNSG, 2018, p. 15, tradução nossa).

de negociação da paz para que se amenizasse o conflito generalizado (UNSG, 2019a, p. 02; 2019b, p. 02). Por mais que limitada à vontade política do governo afegão, assim como ocupada na contenção das crises sociais e humanitárias causadas pela retomada da guerra, a UNAMA direcionou esforços para que não se apagasse por completo o esforço de *local ownership* realizado entre 2011 e 2015, intensificando suas atividades para a democracia e sua atuação em campo a nível local — por meio de suas atividades de bons ofícios, por exemplo, exerceu um relevante papel de mediadora no apaziguamento de conflitos entre tribos/grupos étnicos que pudessem tornar ainda mais intensas as crises pelas quais o país já passava.

#### *4.2. Diplomacia e alta política: as resoluções do Conselho de Segurança*

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é um dos órgãos máximos da organização, com a competência para tratar de assuntos referentes à guerra e a paz, bem como decidir a forma como a comunidade internacional deve responder a diferentes problemáticas no tocante à segurança. As resoluções do CSNU são textos com valor jurídico vinculativo, consolidadas no Direito Internacional Público à luz do Art. 25 da Carta das Nações Unidas ao colocar que “*os membros da Organização comprometem-se a aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança conforme a presente Carta*”, o que converte o Conselho em um poderoso decisor acerca dos dispositivos de segurança coletiva internacional.

Como detentor de tal poder, as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança tendem a ser fruto de grande esforço político e diplomático, o que as converte em textos mais operativos do que debatedores acerca de temas internacionais. Diferente dos relatórios do SG, as resoluções CSNU não tem por objetivo reportar ou discutir acontecimentos referentes aos ambientes de conflito, mas sim consagrar a forma como a ONU e membros da organização devem abordar um tema (como por meio de missões de paz). Nesse sentido, justifica-se a relevância dos relatórios do SG ao embasar e gerar um panorama conjuntural para que os Estados-membros do CSNU possam tomar decisões.

Desta forma, diferente dos documentos analisados na última seção, as resoluções possuem caráter mais objetivo, não entrando a fundo nas problemáticas do Afeganistão em si, porém reiterando os motivos pelos quais as missões foram renovadas. Como mencionado anteriormente, a análise documental das resoluções visa a compreender se as questões identitárias foram um dos aspectos motivadores da contínua presença das Nações Unidas no país — e antecipa-se: não foram. Assim como no caso dos relatórios, as resoluções também passaram por três fases pelas quais questões étnicas foram tratadas pelo SG: uma

marginalização e instrumentalização inicial, prosseguida por um crescente espaço dado ao *local ownership*, finalizando com uma retomada na marginalização do tema para que desse espaço a questões de *capacity building*.

De qualquer modo, como documentos discutidos e formalizados por representantes de outros Estados da comunidade internacional, a questão do *ownership* apareceu como um dos aspectos basilares da missão de paz, surgindo de maneira perene ao longo de todas as resoluções (inclusive as iniciais) (UNSC, 2002, p. 01; 2006, p. 01; 2007, p. 01; 2008, p. 01; 2009, p. 01, p. 04; 2010, p. 01, p. 04; 2011, p. 01; 2012, p. 01; 2013, p. 01; 2014, p. 01; 2015, p. 01; 2016, p. 01; 2017, p. 01; 2018, p. 01; 2019a, p. 01; 2019b, p. 01; 2020, p. 01). Pode-se inferir que isso não necessariamente foi motivado pelo fator do empoderamento afegão, mas sim para garantir que a comunidade internacional seguia preocupada com a necessidade de que o Afeganistão mantivesse sua soberania como Estado. Em momento algum se buscou dar a entender que a intervenção internacional tinha qualquer propósito de tomar o espaço de governança dos afegãos. Tanto a resolução fundadora da UNAMA (UNSG, 2002) quanto a sua primeira renovação (UNSG, 2006) são enfáticas na questão da necessidade tanto de esforços direcionados ao *capacity building* quanto no fortalecimento de uma nação afegã.

Outro aspecto perene, diante de relatórios que ressaltaram o papel de lideranças tribais na governança do país e na centralização do poder em Cabul (UNSG, 2007, p. 02), diz respeito à contínua reafirmação sobre a necessidade de processos políticos inclusivos, celebrando a formação de um Parlamento diverso, além de endossar a necessidade de que as forças de segurança fossem etnicamente equilibradas para que garantissem a legitimidade de Cabul (UNSC, 2007, p. 03; 2008, p. 03, p. 06; 2011, p. 09; 2012, p. 09; 2013, p. 12; 2014, p. 12; 2015, p. 12; 2016, p. 14; 2017, p. 02; 2018, p. 02) — além de conseguirem acessar partes do Afeganistão onde as lideranças étnicas pudessem surgir como bloqueadores.

Como observado anteriormente, a partir de 2009 os esforços para maior *local ownership* passam a ganhar espaço, liderando a uma primeira metade da década de 2010 bastante direcionada aos esforços de empoderamento popular no *peacebuilding*. Diante de um cenário de ataques armados direcionados a tudo aquilo que a ONU visava reconstruir (UNSG, 2009, p. 05), bem como a crescente percepção de que a organização ainda lidava com um espaço marcado pela dificuldade de gerar consensos entre os diferentes grupos sociais (UNSG, 2009, p. 16), a partir deste momento o CSNU mencionou explicitamente o papel da UNAMA em garantir o *ownership* afegão (UNSC, 2009, p. 04), uma importante virada em

contraste com as antigas práticas criticadas por estudiosos sobre o tema acerca da imposição de um modelo-padrão, importado, de Estado.

Destrinchando uma série de atividades, dentre elas a necessidade de expandir a presença onusiana no país para aumentar a legitimidade do governo (não por meio da coação militar mas sim pela inclusão de mais grupos e pontos de vista), o Conselho abertamente sinalizou o papel da população e de sua diversidade nos processos de paz (UNSC, 2009, p. 04). De uma perspectiva operacional, sugeriu a intensificação dos bons ofícios como ambientes de reconciliação fundamentais para uma geração inicial de diálogo (UNSC, 2009, p. 04). Já em 2010, essa visão viria complementada pela afirmação direta de que apenas o uso da força militar não era útil para estabilizar o país, sendo necessário repensar abordagens mais pluralistas que gerassem a sensação de *ownership* e pertencimento aos afegãos (UNSC, 2010, p. 01) — em proposta que seria reiterada ao longo dos anos seguintes (UNSC, 2011, p. 01; 2012, p. 01; 2013, p. 01; 2014, p. 01; 2015, p. 01; 2016, p. 01; 2017, p. 01; 2018, p. 01; 2019a, p. 01; 2019b, p. 01; 2020, p. 01).

Nesse sentido, uma vez que o *local ownership* passa a ser endossado de maneira incisiva tanto pela ONU quanto pelos Estados-membros, o CSNU passou a cobrar que o próprio governo afegão, entidade fundamental para a iniciação deste movimento, também cumprisse com seus compromissos assumidos internacionalmente — como ocorreu na *London Conference on Afghanistan* (2010) e na *International Afghanistan Conference in Bonn* (2011), assim como em uma miríade de outras conferências sobre o país que aconteceram ao longo da década de 2010. Como anteriormente ressaltado, apenas a vontade das Nações Unidas não era suficiente para o alcance de bons resultados, havendo também a necessidade de que o próprio governo afegão tivesse a vontade política de criar um ambiente inclusivo.

De qualquer modo, com o passar dos anos e as limitações institucionais da ONU para sua atuação (como sua neutralidade diante da vontade do governo), cada vez mais o *local ownership* aparece discursivamente, como algo a ser alcançado, porém deixa de ser um tema efetivamente trabalhado. Como apontado por autores críticos ao tema, por vezes *local ownership* surge como um adorno das formalidades ou uma ferramenta retórica, sem um resultado prático (LEONARDSSON & RUDD, 2015). Foi o caso do Afeganistão.

Assim como nos relatórios, em momentos de crise política as resoluções também tenderam a enfatizar mais o *capacity building* e as instituições como meio de alcançar a paz. Não se pode esquecer que o CSNU traduz formalmente a forma como pensam as principais instituições e potências estabelecidas na comunidade internacional; portanto, diante de

cenários críticos, foram os esforços democráticos e o Estado de Direito os principais motivadores priorizados para a renovação do mandato da UNAMA, como uma tentativa de manter vivos os esforços realizados até então. A questão social, nesse sentido, assumiu um segundo plano, sendo a população civil convertida novamente em um objeto a ser protegido.

Ao fim e ao cabo, pouco se menciona a questão identitária nas resoluções do Conselho de Segurança, sendo os principais temas abordados aqueles que tratam de diretivas operacionais para a UNAMA — prezam-se pelos aspectos relativos ao *capacity building* e aos encargos da operação, sendo a questão social aparente ou relevante apenas na justificativa para o mantimento das atividades, colocando a segurança e participação da população como um fim político e não como um meio para alcançar a paz.

#### 4.3. *Visões da população: os Afghan People's Dialogues on Peace*<sup>28</sup>

Afghan people welcome initiatives such as the Afghan People's Dialogue on Peace as they are crucial for enhancing people's role in the peace process and serve as a significant forum in which ordinary people can freely express their views about peace and conflict in their province. These people-centred, grassroots efforts are critical for the creation of a national consensus for peace. (UNAMA, 2018, p. 2)<sup>29</sup>

Concebido para promover a inclusividade e dar voz às opiniões dos afegãos comuns sobre questões críticas de impacto em suas vidas, os *Afghan People Dialogues on Peace* - projeto endossado pela UNAMA - permitiram que se coletasse opiniões dos cidadãos tradicionalmente marginalizados dos processos de paz, inclusive aqueles em áreas rurais e remotas do Afeganistão. Os diálogos foram realizados em três ocasiões de suma importância para a vivência política do país: 2011, anteriormente à *International Afghanistan Conference in Bonn* (2011), assim como em 2014 e 2018, previamente às eleições do país, visando a apresentar estes pontos de vista aos principais presidentes candidatos como os legítimos desejos do povo.

Preparado por redes da sociedade civil afegã, bem como instituições voltadas aos direitos humanos, os relatórios não são documentos que buscam refletir diretamente a visão onusiana sobre a questão afegã, mas sim resumir as opiniões de homens, mulheres e jovens de

---

<sup>28</sup> Diálogo do Povo Afegão pela Paz (tradução nossa).

<sup>29</sup> O povo afegão acolhe iniciativas como o Diálogo do Povo Afegão pela Paz, pois são cruciais para aumentar o papel das pessoas no processo de paz e servem como um fórum significativo em que as pessoas comuns podem expressar livremente suas opiniões sobre paz e conflito em sua província. Esses esforços de base centrados nas pessoas são críticos para a criação de um consenso nacional para a paz. (UNAMA, 2018, p. 2, tradução nossa)

todas as províncias do país, documentando suas queixas e aspirações, assim como apresentando suas soluções para alcançar uma paz duradoura. A idealização do projeto foi um importante para a coleta de informações sobre como a sociedade via a intervenção internacional que o Afeganistão sofria, uma vez que foi vista pelos participantes como relevante para preencher “*a gap between communities and the Government and international community*” (UNAMA, 2011, p. 3)<sup>30</sup>. Nesse sentido, pela primeira vez a questão local e étnica passou a ser efetivamente endereçada em documentos com os quais as Nações Unidas se envolveram.

Throughout the country, Afghans welcomed the People’s Dialogue initiative, stating that it represents the first time they have been asked for their opinions on peace, stability and the future of Afghanistan. (...) Many people commented that civil society had been given little space to contribute to the peace process and that certain groups, particularly women and youth, were almost entirely excluded from this process. A student from Zabul province expressed the view echoed throughout the country: (...) Some people from outside are imposing ways to bring peace and stability even though they are not aware of the living conditions of the residents of remote villages (UNAMA, 2011, p. 4, grifos nossos)<sup>31</sup>.

Em linhas gerais, a principal matriz das críticas realizadas pela população dizia respeito ao evidente favorecimento de alguns grupos étnicos em detrimento de outros durante a formulação de políticas públicas para o país (UNAMA, 2011, p. 09; 2014, p. 11; 2018, p. 123). Segundo alguns entrevistados, a falta de participação ampla (para além das eleições) fez com que diversas outras instituições (como a polícia) fossem marcadamente corruptas (UNAMA, 2011, p. 06). Isso não só abalou a confiança da população nas instituições de Estado que a ONU visava construir, como também permitiu que se fortalecessem governos paralelos que legislavam e julgavam a partir de suas próprias regras (UNAMA, 2011, p. 06). A disputa por poder entre facções e grupos étnicos era um dos principais motivadores de conflito, justamente porque eles disputavam esse vácuo de governança gerado por Cabul (UNAMA, 2014, pp. 10-12).

The corrupt Government is discriminating among the many Afghan ethnicities, and there is no merit-based system for recruitment of officials. Systematic human rights

<sup>30</sup> "um vão entre a comunidade e o Governo e a comunidade internacional” (UNAMA, 2011, p. 3, tradução nossa).

<sup>31</sup> Ao longo do país, os afegãos receberam de bom grado a iniciativa do Diálogo do Povo, afirmando que representa a primeira vez em que foram solicitadas suas opiniões sobre paz, estabilidade e o futuro do Afeganistão. (...) Muitas pessoas comentaram que a sociedade civil teve pouco espaço para contribuir com o processo de paz e que certos grupos, particularmente mulheres e jovens, foram praticamente excluídos desse processo. Um estudante da província de Zabul expressou a visão ecoada em todo o país: (...) Algumas pessoas de fora estão impondo maneiras de trazer paz e estabilidade, mesmo que não estejam cientes das condições de vida dos habitantes de aldeias remotas. (UNAMA, 2011, p. 4, grifos nossos, tradução nossa).

violations are on-going, and the resultant poverty and culture of impunity are causing local disputes. (UNAMA, 2014, p. 19)<sup>32</sup>

Sob perspectiva mais ampla, pode-se inferir por meio dos depoimentos que em todos os anos a percepção geral era de que a comunidade internacional não conseguiu efetivamente alcançar um governo representativo para além do papel. Certamente, problemáticas estruturais como a corrupção e o tráfico de drogas foram um importante empecilho para criar processos mais inclusivos; no entanto, aspectos de justiça transitória também foram relevantes, uma vez que pessoas com histórico controverso (como crimes de guerra) também conseguiram alcançar os espaços de poder, eleitas, sem que houvesse qualquer forma de julgamento ou reconciliação (UNAMA, 2011, pp. 10-11). Problemas como o nepotismo também eram recorrentes (UNAMA, 2011, p. 07; 2014 13-14). Nesse sentido, catalisou-se uma visão de descrédito da política afegã, assim como do Estado que vinha sendo reconstruído pelas Nações Unidas.

Men and women all over the country said that laws merely exist on paper and complained that known criminals and warlords still enjoy political support at the central and local levels. This situation negatively impacted Afghans' trust in their Government – again this was viewed as a contributing factor to the ever widening gap between society and the Afghan Government (UNAMA, 2011, p. 9)<sup>33</sup>

A partir de tais críticas à formatação do governo, surgiram também regulares apontamentos acerca de como Cabul construía suas políticas de desenvolvimento nacional e direcionava os aportes recebidos pelo país por parte da comunidade internacional (UNAMA, 2011, p. 09; 2014, p. 11; 2018, p. 123). Segundo civis, havia um evidente favorecimento a determinadas regiões em detrimento de outras, motivado especialmente pela questão étnica:

Participants were generally of the view that these ethnic and tribal conflicts often arose around perceived or real grievances regarding a lack of balanced representation in local Government, unfair/unequal distribution of resources, and a general sense of 'hatred' and 'fear' of rival communities, inspired in part by bitter memories of past antagonism. (UNAMA, 2014, p. 25)<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> O governo corrupto está discriminando entre as muitas etnias afegãs e não há um sistema de recrutamento baseado em mérito para funcionários. As violações sistemáticas dos direitos humanos continuam e a pobreza resultante e a cultura de impunidade estão causando conflitos locais (UNAMA, 2014, p. 19, tradução nossa).

<sup>33</sup> Homens e mulheres em todo o país disseram que as leis existem apenas no papel e reclamaram que criminosos conhecidos e senhores da guerra ainda desfrutavam de apoio político nos níveis central e local. Essa situação afetou negativamente a confiança dos afegãos em seu governo, e isso foi visto como um fator contribuinte para o aumento constante da lacuna entre a sociedade e o governo afegão. (UNAMA, 2011, p. 9, tradução nossa).

<sup>34</sup> Os participantes geralmente tinham a opinião de que esses conflitos étnicos e tribais muitas vezes surgiam em torno de queixas percebidas ou reais sobre a falta de representação equilibrada no governo local, distribuição desigual de recursos e um sentimento geral de "ódio" e "medo" de comunidades rivais, inspirados em parte por amargas memórias de antagonismo passado. (UNAMA, 2014, p. 25, tradução nossa).

Isso fazia com que províncias etnicamente alinhadas recebessem mais fundos para infraestrutura, segurança e processos de fortalecimento institucional em comparação a outras — neste caso, ressalta-se especialmente as províncias de maioria Hazara, umas das etnias de maior marginalização no país:

The unequal distribution of development assistance to all parts of the country was perceived by some Afghans to be based on ethnic preferences. Community members in Bamyan province [Hazara majority] were particularly sensitive to this perceived divide, stating that their communities feel isolated and neglected by the Government's seemingly arbitrary distribution of development assistance. (UNAMA, 2014, p. 28)<sup>35</sup>

Cabe pontuar também que, por vezes, era esta discriminação que servia de entrada para grupos insurgentes, tendo em vista o descontentamento da população com o governo central que permitia a intensificação de disputas pelo poder paralelo (UNAMA, 2014, p. 10-12). Foi nesse sentido que surgiu um dos mais importantes contrapontos às Nações Unidas acerca do papel das identidades, especialmente à respeito de que estas poderiam servir de empecilho para alcançar resultados positivos nas operações de segurança. Como anteriormente trabalhado, principalmente nos primeiros anos da operação surgiram apontamentos sobre como as divisões tribais eram um obstáculo para que Cabul e a ONU alcançassem seus objetivos, bem como que as principais áreas onde o novo governo não conseguia estender seu domínio eram aquelas onde líderes tribais tinham maior poder político (UNSG, 2007, p. 02).

Segundo a ONU, a falta de alinhamento e legitimidade entre esses líderes e Cabul era o que fazia com que muitos desses abrigassem ou concordassem com a atuação de grupos insurgentes, pois temiam que a centralização do poder tomasse sua influência (UNSG, 2007, p. 02) — isso que teria feito com que diversas áreas tribais se convertessem em alguns dos territórios mais suscetíveis a combates armados (UNSG, 2007, p. 02). Para os locais, entretanto, a visão sobre essa questão era justamente a oposta.

Lideranças tribais afirmaram que, na realidade, os diversos grupos tinham um profundo interesse em atuar de maneira alinhada ao governo para a construção da paz — por princípios evidentes, como os da estabilidade (UNAMA, 2011, p. 12). De qualquer modo, na perspectiva de tais lideranças tribais, eram o governo e a comunidade internacional que não

---

<sup>35</sup> A distribuição desigual da assistência ao desenvolvimento para todas as partes do país foi percebida por alguns afegãos como baseada em preferências étnicas. Os membros da comunidade da província de Bamyan [maioria Hazara] eram particularmente sensíveis a essa divisão percebida, afirmando que suas comunidades se sentem isoladas e negligenciadas pela distribuição aparentemente arbitrária da assistência ao desenvolvimento pelo governo. (UNAMA, 2014, p. 28, tradução nossa).



aceitavam tal cooperação, especialmente por não enxergarem qualquer espaço de negociação com grupos insurgentes (UNAMA, 2011, p. 12). Cabe também ressaltar a influência da chamada Guerra ao Terror neste contexto, que tornou grupos como o Talibã inimigos primeiros da segurança internacional — portanto, necessariamente combatidos e sem concessão de espaços de diálogo (JACKSON, 2020).

A falta de investimento em determinadas áreas, somada à marginalização dos grupos dos processos políticos, fez com que parte da população apelasse aos opositores do governo como forma de conseguirem um mínimo de atenção e desenvolvimento. Desta forma, se pode questionar a atribuição dada aos líderes tribais como representantes motivados puramente por projetos de poder, levantando se não foi sua marginalização que os levou a buscar fontes alternativas para atender a seus grupos e interesses coletivos.

In other areas people said that they were ready and willing to assist in peace negotiations, but noted that supporting peace had been a risky enterprise in the past. A tribal elder from Dangam district, Kunar province, affirmed that his community was “Ready to cooperate to strengthen peace but we need the support of the Government. We can talk to the Taliban but the Government and international military forces do not want us to. We tried it before and some tribal elders were arrested. The Government will arrest us right after we invite the Taliban for peace.” (UNAMA, 2011, p. 14)<sup>36</sup>

Em suma, os *Afghan People’s Dialogues on Peace* surgiram como um importante instrumento de contraste entre o discurso oficial, tendências e posicionamentos assumidos pelas Nações Unidas ao narrar o Afeganistão e a visão da população sobre os processos em que estava inserida. É notável uma dificuldade operacional por parte da comunidade internacional em efetivamente flexibilizar seus modelos e paradigmas políticos para que se gere uma paz sustentável no longo prazo. Se tornou perceptível que a formatação de *peacebuilding* direcionada ao *statebuilding*, fortalecimento institucional e neutralidade por parte da ONU carece de sensibilidades essenciais para considerar o papel das nuances sociais na construção de um ambiente pós-conflito com estabilidade.

---

<sup>36</sup> Em outras áreas, as pessoas disseram que estavam prontas e dispostas a ajudar nas negociações de paz, mas observaram que apoiar a paz havia sido um empreendimento arriscado no passado. Um ancião tribal do distrito de Dangam, província de Kunar, afirmou que sua comunidade estava "pronta para cooperar para fortalecer a paz, mas precisamos do apoio do governo. Podemos falar com o Talibã, mas o governo e as forças militares internacionais não querem. Tentamos antes e alguns anciãos tribais foram presos. O governo nos prenderá imediatamente após convidarmos o Talibã para a paz." (UNAMA, 2011, p. 14, tradução nossa).

#### 4.4. Considerações gerais

À luz destas considerações, pôde-se inferir que o principal problema das operações tocadas pela comunidade internacional surge justamente no instrumento retórico que elas mais buscavam evidenciar: o *local ownership*. A percepção geral era que não existia um real espaço aos afegãos e às suas vivências, sendo a burocracia em fortalecimento muito mais apegada a formalidades e modelos pré-estabelecidos. Não se tratava de uma gestão consolidada por afegãos, como reiterado pelo CSNU, mas sim focada no fortalecimento técnico (e por vezes desumanizado) das instituições de Estado e do poder.

O que a população afegã parecia almejar nos processos de paz era a fortificação da governança local, por meio de mais espaços de diálogo entre grupos para que resolvessem pacificamente suas questões conflituosas e, principalmente, para que pudessem contribuir com o projeto de país que esperavam (como se tornou evidente após a análise dos *Afghan People's Dialogue on Peace*). Em resumo, para a população seria fundamental um processo de paz baseado em mais diversidade e inclusão social, para assim poder se falar em uma nação e unidade afegã.

In some areas the issue of national unity was linked to minority rights. Farmers, shopkeepers and female shura members in Daikundi province expressed or agreed with the view that any peace process, including talks/negotiations with armed opposition groups, should be in the interests of all ethnic groups in Afghanistan. Similarly, teachers and representatives of a youth organization in Nimroz province said "Minority rights have been the first victim of war during the past 30 years; we should give special attention to this issue. It is important for many people in Afghanistan. (UNAMA, 2011, p. 5)<sup>37</sup>

Pode-se dizer, também, que a tentativa antecipada de unificar (e homogeneizar) a realidade afegã, desde Bonn, formou um aspecto artificial "uma nação" para aquele momento, uma vez que a população possuía demandas que não permitiam tal generalização. Isso, na prática, catalisou os processos de marginalização de grupos — e, inclusive, permitiu que o governo favorecesse alguns lados em detrimento de outros sem que houvesse uma abordagem crítica por parte da ONU.

---

<sup>37</sup> Em algumas áreas, a questão da unidade nacional foi relacionada aos direitos das minorias. Agricultores, comerciantes e mulheres shura na província de Daikundi expressaram ou concordaram com a visão de que qualquer processo de paz, incluindo conversas/negociações com grupos de oposição armados, deveria estar nos interesses de todos os grupos étnicos do Afeganistão. Da mesma forma, professores e representantes de uma organização juvenil na província de Nimroz disseram: "Os direitos das minorias foram as primeiras vítimas da guerra durante os últimos 30 anos; devemos dar atenção especial a essa questão. É importante para muitas pessoas no Afeganistão." (UNAMA, 2011, p. 5, tradução livre).

Tal posição culminou em um discurso oficial superficial por parte das Nações Unidas. Ainda que se sustentasse sob seus bons ofícios para trazer o tema social a suas operações, a organização não teve uma atuação ativa sobre o conflito afegão, promovendo raras atividades que dessem o devido espaço às nuances étnicas e identitárias que são divisoras naquele contexto. Como observado nas últimas seções, houve uma clara demarcação temporal de prioridades que a ONU dava ao *peacebuilding*, a depender da conjuntura do país. *Local ownership* ganhou espaço apenas em contextos onde se acreditava que o essencial (o Estado e suas instituições) já era estável o suficiente para que temas secundários (como a população) pudessem assumir os holofotes da operação, sendo progressivamente marginalizadas mais uma vez a partir do momento em que as instituições entraram em crise política e econômica. Nesse sentido, a análise evidenciou a dificuldade das Nações Unidas em superar o protocolo padrão do paradigma do *peacebuilding* em detrimento de práticas que dessem maior espaço às questões sociais.

## 5. REFLEXÕES SOBRE OS LIMITES DAS IDENTIDADES NO *PEACEBUILDING*

À luz das considerações colocadas nos capítulos anteriores, é possível propor uma reflexão sobre os limites institucionais do *peacebuilding* onusiano em sua atual formatação, assim como expor, por meio do Afeganistão, as principais fragilidades destas missões de paz e seus dilemas quando tratando de identidades locais e *local ownership*.

Partindo do caso afegão, um dos primeiros pontos a se observar é como a ênfase no *statebuilding* em detrimento do *local ownership* é regularmente a última escolha por parte das Nações Unidas como um instrumento de consolidação da paz — especialmente diante dos contextos de crise institucional e de governabilidade. Mesmo que a organização reconheça a importância do protagonismo local, como exposto nas várias ocasiões em que se colocou em debate o paradigma dominante do *peacebuilding*, o fomento às instituições de Estado segue sendo o principal meio pelo qual a ONU enxerga que se deve encontrar a paz.

Como observado na análise sobre a UNAMA, foi possível notar um fenômeno de expansão e retração da ONU a depender da conjuntura pela qual passava o Afeganistão. A partir do momento em que se pensava que o governo afegão estava em vias de conseguir realizar uma governança autônoma, a organização passou a expandir e dedicar mais esforços a pensar o papel da população e de seu protagonismo nos processos políticos (como observado na seção 4.1.2. do capítulo anterior). No entanto, assim que o governo demonstrou sinais de que ainda não se encontrava sólido e/ou preparado para tocar a estabilidade do Estado, a ONU retraiu suas atividades voltadas ao *local ownership* para que mais uma vez se direcionasse ao fortalecimento das instituições de Estado (como também visto na seção 4.1.3. do capítulo anterior). Como observa Donais (2012), os esforços em construir uma governança *bottom-up* no Afeganistão foram esporádicos e bastante limitados pelas questões de segurança nacional, que assumiram o primeiro lugar na lista de prioridades da comunidade internacional.

Certamente tal comportamento da ONU pode ser atribuído à própria formação histórica do *peacebuilding*, como observado por Kenkel (2013) ao analisar o surgimento desta modalidade de OP. Diante de uma crise institucional sobre as novas formas de violência global pós-1991 e buscando responder e conter violações maciças aos direitos humanos em tempo hábil, a alternativa mais rápida sempre foi estimular a construção de instituições de Estado sólidas que, no limite, garantissem a estabilidade para que se pudesse atender às demandas humanitárias emergenciais (KENKEL, 2013) — ou seja, desde a originação do *peacebuilding* a população foi colocada como um objeto a ser cuidado em detrimento de um ator essencial na construção dos processos de paz. Em vez de ator ou de partícipe do processo,

a população parece ter assumido apenas espaços operacionais diante de um modelo de construção de paz mais amplo e importado pela comunidade internacional.

A partir de um paradigma já consolidado nas Nações Unidas sobre a forma ideal de constituir a paz em um curto período de tempo, o da paz liberal, logo ganhou espaço a visão de que existia um modelo conhecido de Estado que, se aplicado corretamente, poderia auxiliar nos processos de pacificação das OPs. Assim, abordar a crise de uma maneira *top-down* permitiria, em tese, mitigar qualquer risco à segurança global e direitos humanos que um conflito (mesmo que civil) poderia gerar, ainda que isso custasse a possibilidade de construir arcabouços mais complexos para uma paz duradoura — formatada à luz da realidade, instituições e tradições locais. Desde a formação do *peacebuilding*, a solidez do Estado, sua liberalização e o estímulo à democracia (por meio de eleições) foram vistos como a única receita de sucesso para superar os desafios da guerra. A grande questão é que a guerra que possui matrizes identitárias (como no caso afegão) não é uma guerra comum, logo primordialmente incomparável às guerras interestatais com as quais as Nações Unidas lidavam até então.

Nesse sentido, desde o início a ONU perdeu a oportunidade de reconstruir um Afeganistão que efetivamente pudesse atender às demandas de paz de sua população. Em 2002, com o objetivo de retomar rapidamente a estabilidade do país com a invasão americana e a queda do regime Talibã, a organização endossou a formação de um governo que, em última instância, apenas replicou as antigas formas de governança do país, baseada em elites que detinham o poder e, ao mesmo tempo, distribuíam parcelas de influência a antigos senhores da guerra e líderes tribais aliados, com o objetivo de garantir a sustentabilidade do governo central em toda a extensão territorial do país — por meio de velhas relações clientelistas (DONAIS, 2012). Ao mesmo tempo, tal processo ocorria e se fortificava sob a observância e a partir da parceria em *statebuilding* com as Nações Unidas.

Não só isso, com o objetivo de seguir com o protocolo da paz liberal e estimular uma governança democrática, os processos de reconciliação e justiça de transição no Afeganistão foram bastante defasados (DONAIS, 2012) — como observado a partir de dados expostos nos relatos dos *Afghan People's Dialogue on Peace* (seção 4.3. do último capítulo). Por um lado, o carente sistema judiciário do país se converteu em um ambiente instável, despreparado e suscetível à corrupção; por outro, a ausência de processos criminais contra eventuais delitos ocorridos no contexto da guerra civil fez com que uma série de políticos com o histórico de maciças violações aos direitos humanos fossem eleitos — sem que houvesse o devido

endereçamento da questão pelo Estado, o que fomentou a relação de desconfiança nas instituições entre a população e o governo (DONAIS, 2012).

Na prática, mesmo sob a presença da comunidade internacional, se permitiu que ascendessem ao poder grupos que não necessariamente tinham a paz como uma de suas prioridades, mas sim a manutenção de seu poder — e que também não atendiam às demandas de diferentes grupos identitários por igualdade e participatividade política e social, o que por revés fomentou as dinâmicas de conflito no país. Isso gerou um dilema no *local ownership* no Afeganistão, uma vez aqueles que queriam a paz não possuíam o poder para tanto, enquanto os detentores do poder tinham seus próprios interesses (DONAIS, 2012). Como também observado ao analisar os relatórios do *Afghan People's Dialogue on Peace*, a população afegã se sentia pouco ou nada representada nos espaços de poder, sendo marcantes os problemas como a corrupção estrutural, o nepotismo e o favorecimento de grupos étnicos específicos na construção de políticas públicas. Isso gerou uma predatória relação de questionamento entre a população e o Estado, uma vez que não se colocava confiança nas instituições e, com isso, se minava a construção de uma legitimidade do governo central que pudesse reger o país (e conseguisse atender aos anseios populares).

Em linhas gerais, a atuação internacional no Afeganistão é um dos mais contundentes exemplos do engajamento das Nações Unidas na tentativa de construção da paz pela via liberal, que ao mesmo tempo expôs todas as fragilidades desse sistema. O esforço de construir um Estado sob formatação westfaliana, que se sustentasse à luz do Estado Democrático de Direito e do respeito aos direitos humanos, tornou primaz uma visão de transformação do Afeganistão que acreditava, como colocado por Donais (2012), em um ambicioso projeto de engenharia social e institucional — que, por seu lado, limitou todas as nuances daquela sociedade sob a prerrogativa de que era possível unificar o país e constituir uma nação afegã por meio da estabilidade institucional e democracia.

Essa marginalização dos temas sociais, em especial das questões étnicas e culturais que são um aspecto fundamental da população afegã (e do reconhecimento dos indivíduos como cidadãos pertencentes àquela sociedade, como observado no Capítulo 3), gera uma importante reflexão sobre a viabilidade de um projeto de construção da paz liberal “puro” no Afeganistão. Os resultados da UNAMA, traduzidos em suas constantes renovações de mandato e perene esforço de construir um Estado sustentável, expõe a dificuldade de criar instituições tecnocratas no país destituídas de uma conexão com as realidades locais e dinâmicas políticas endógenas.

Evidentemente que não se pode tirar o mérito das Nações Unidas em, no início, tentar constituir sua operação no país de maneira equilibrada com as tradições e costumes locais — como foi o caso da instituição das *loya jirgas* emergenciais (UN TALKS ON AFGHANISTAN, 2001), exploradas no Capítulo 4. A Constituição afegã de 2004 buscou combinar valores islâmicos com os direitos e liberdades civis usualmente associados ao Ocidente, sinalizando que a comunidade internacional esforçou-se em adotar, naquele momento, uma abordagem institucional minimamente híbrida para que se gerasse legitimidade ao novo governo. Contudo, rapidamente surgiram tensões entre as normas internacionais e as realidades locais, especialmente no tocante aos interesses de poder dos grupos da elite política afegã, como explorado anteriormente. Nesse sentido, as fragilidades endêmicas do Estado ali instituído se tornaram impossíveis de ignorar e conciliar com um *statebuilding* que desse o devido espaço ao *local ownership*.

Tal dilema institucional deixa explícita a zona cinzenta na qual se encontra a normatividade do *local ownership* nas Nações Unidas na atualidade (DEMIR, 2017; SAUL, 2011), uma vez que crises institucionais forçaram a organização a fortalecer seus esforços de *statebuilding* e dificultaram que assumisse o compromisso com o protagonismo dos locais. Tais dificuldades de conversão prática do *local ownership* se tornam ainda mais complexas quando se aborda a questão étnica, uma vez que demanda um olhar mais atento às especificidades endógenas daquele território — ou seja, construir um modelo de paz altamente especializado àquele contexto, o que vai na contramão da abordagem *top-down* da paz liberal usualmente utilizada pela ONU.

Ao fim e ao cabo, as reformas institucionais destinadas a promover a boa governança, destituídas de uma visão aprofundada sobre os grupos étnicos e seu papel político no país, tiveram poucos progressos por não abordarem ao faccionalismo e divisões fomentados pelas disputas identitárias no país — e, uma vez que alguns grupos assumiram o poder em detrimento de outros, estes passaram a reivindicar a autoridade do Estado e direcionar etnicamente políticas públicas e aportes financeiros. Tudo isso ocorreu sob a observação das Nações Unidas, sem que a organização combatesse este tipo de posicionamento governamental de maneira incisiva para que sua neutralidade não fosse afetada, o que limitou esforços para que se evitasse o aparelhamento da máquina pública por grupos étnicos específicos.

Tal dinâmica, que falhou em estimular de maneira prática uma governança equilibrada etnicamente (mesmo que esforços sobre esse tema tenham sido celebrados nos relatórios do Secretário-Geral), criou uma relação dúbia entre a população e o Estado que gerou um ciclo

vicioso de vulnerabilidades institucionais. Como observa Donais (2012), ao passo em que problemas estruturais (como a corrupção) eram vistos como uma das fragilidades apontadas por civis nos processos de paz, ao mesmo tempo o clientelismo resultante da dominação do poder por grupos específicos fez com que algumas parcelas da população vissem em tais processos “corruptos” a melhor (e única) possibilidades de assistência social e acesso ao que o governo poderia oferecer — em termos de empregos, serviços, benefícios sociais e alguma forma da justiça. Assim, por mais que a corrupção fosse altamente criticada domesticamente, ela passou a ser tolerada para que houvesse um mínimo de paz e estabilidade para os grupos por ela favorecidos — mesmo que isso tivesse custos às outras parcelas da população que não eram objetos de favorecimento.

Os impactos destas dinâmicas paradoxais no projeto de construção do Estado foram múltiplos, pois minaram a confiança popular na democracia como um processo de empoderamento e mudança progressiva, implodindo um dos principais preceitos da paz liberal. Como argumenta Demir (2017), a democracia pela democracia é inerte caso o ambiente em que está sendo inserida não seja profundamente entendido e que seus processos não respondam igualmente aos anseios de múltiplos grupos por sua autodeterminação.

Não apenas isso, houve também uma demarcada falência em outro dos pilares fundamentais do *peacebuilding* liberal, a reforma do setor de segurança, uma vez que a Polícia Nacional Afegã se converteu em uma instituição faccionalizada mesmo diante dos esforços contundentes das Nações Unidas de que fossem etnicamente equilibrada — como observado no Capítulo 4. Desta forma, não apenas era questionada a legitimidade do governo democraticamente eleito, como também das forças de segurança que eram o braço armado do Estado em construção. Minou-se, assim, duas das principais colunas do Estado: sua capacidade de monopólio do uso da violência e o reconhecimento da legitimidade de suas instituições de governo.

Os apontamentos levantados neste trabalho, tal como as considerações mencionadas anteriormente, permitem retomar os limites de uma abordagem de pacificação que se mantenha neutra às questões identitárias de países em conflito. O Afeganistão em reconstrução, que desde o início foi marcado pelos esforços de *statebuilding* e marginalização das dinâmicas políticas e sociais locais, se tornou um relevante exemplo dos limites da uma interpretação da paz que não dê a devida atenção aos anseios de diferentes grupos da população.

Como colocado no Capítulo 3, este trabalho não teve por intenção analisar o Afeganistão à luz de uma ideia de nação, como imbuído pelas Nações Unidas e comunidade



internacional, mas sim estudá-lo sob a perspectiva de suas múltiplas realidades socioculturais, para então poder afirmar se é possível endossar a existência de uma nação afegã.

Uma análise aprofundada sobre o caso, que considere a diversidade étnica do país, permite enxergar que houve um demarcado esforço de *nation building* no Afeganistão desde o início, especialmente para sustentar os esforços de *statebuilding*; no entanto, a artificialidade e avidez inicial com a qual os processos se deram fez com que os afegãos se desagregassem ao invés de se unirem. A UNAMA, nesse sentido, se converte em um exemplo fundamental de operação de paz que poderia ter seguido rumos diferentes caso tivesse mobilizado uma abordagem multicultural em seus processos de paz. O esforço de estabilização do Estado replicou predatórias políticas de assimilação e exclusão, que conseqüentemente geraram uma relação de marginalização, injustiça e ainda mais insegurança.

A atual formatação do *peacebuilding*, assim como o modo que as atividades de *nation building* são atreladas a ele de maneira inquestionada, pode muito dizer sobre a dificuldade que essa modalidade de operação de paz tem de trazer abordagens multiculturais de construção da paz para si. Tendo em vista o Estado westfaliano como um dos pilares do que se reconstrói em um ambiente pós-guerra, até a atualidade também muito se empresta da ideia europeia do que um Estado deve ser — aquele em que, naturalmente, também há uma nação. O aspecto da homogeneização social, nesse sentido, surge de maneira indubitável aos processos de *statebuilding*, uma vez que consolidar a paz sem a constituição de uma nação unificada jamais foi uma opção cogitada pela comunidade internacional.

Esta forma de enxergar a paz vem cada vez mais se mostrando debilitada com o passar das décadas e operações de paz tocadas pelas Nações Unidas, especialmente em ambientes onde impera a diversidade identitária e elas possuem suas dinâmicas próprias de coexistência em um contexto de paz. Nesses casos, modelar uma sociedade homogênea como um meio para a pacificação omite uma série de características fundamentais para a estabilidade daquela população e o exercício pleno de sua cidadania. Como bem observado por Will Kymlicka (2007) esta construção artificial de um “Estado-nação” à maneira westfaliana catalisa dinâmicas de assimilação e exclusão à diversidade social e cultural, sob a prerrogativa de construir instituições unificadas — gerando uma relação de marginalização e injustiça que, no caso do *peacebuilding*, vai na contramão do que se espera dos processos de pacificação.

Ao refletir sobre o caso africano, em lógica de possível analogia também com o caso afegão, o jurista Makau wa Mutua (1995) observa como a construção artificial dos Estados na África desfiguraram uma série de expressões e esforços históricos por parte dos povos locais de construir fronteiras e modos de vida que refletissem suas organizações sociais (MUTUA,

1995). Isso, inegavelmente, é um dos principais motivos que geram a disputa pelo poder em diversos países no continente, com diferentes grupos identitários buscando reassumir o poder dos espaços fabricados que lhes foram atribuídos, nascidos sob um vácuo de governança justamente por não serem aquilo que tais populações almejavam.

Desta forma, confirma-se que a homogeneização e artificialidade que o Estado westfaliano impõe em países que não tiveram a vivência europeia surge como um fator catalisador de conflitos ao invés de pacificador. Nesse sentido, um *peacebuilding* que siga fortalecendo este modelo de Estado apenas contribui para que a paz não seja alcançada em seu máximo potencial, construindo na realidade instituições de governança frágil. O maior problema em tal fragilidade, logo um dos principais pontos fracos deste desenho estatal, é a constante relação de desconfiança entre o Estado e o povo, que conseqüentemente gera uma contínua crise de legitimidade das instituições. Em suma, nações artificiais estimulam Estados artificiais, que criam uma paz artificial — e insustentável na ausência da comunidade internacional, o que gera uma reação em cadeia de renovações de mandatos para a contenção da violência por meio de forças e operações internacionais.

Assim, a observação do caso afegão traz à tona a urgência com a qual a comunidade internacional deve abordar e remodelar o *peacebuilding*. Como colocado por Mary Kaldor (2013), as novas guerras não são mais pautadas por disputas políticas com fins de dominação territorial, mas sim por duelos entre diferentes interesses identitários pelo poder institucional. Nesse sentido, são guerras de ordem contínua e dinâmica, descentralizadas e que envolvem uma miríade de atores. O *peacebuilding*, por seu lado, segue formatado para mediar disputas entre Estados e não possui um paradigma que tenha se flexibilizado o suficiente para abarcar essa nova modalidade de conflito — o que poderia justificar, por exemplo, de onde origina a dificuldade em realizar operações que efetivamente consigam reconstruir o Estado e garantir sua autonomia de governança para poderem ser encerradas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos debates acerca da importância do protagonismo local nas missões de *peacebuilding* onusiano, este trabalho teve por objetivo aprofundar a discussão do *local ownership* à luz do tópico da identidade, pouco considerado nesta literatura até então. O objetivo principal da pesquisa foi observar se e de que forma as Nações Unidas compreendiam, geriam e conciliavam disputas identitárias durante suas intervenções, sob o arcabouço teórico das chamadas “novas guerras”, propostas por Mary Kaldor (2012), que colocam que os conflitos de interesse global no pós-Guerra Fria já não seriam pautados por disputas entre Estados, mas sim pelas disputas entre diferentes grupos identitários que buscam o acesso ao poder estatal — especialmente nos países em desenvolvimento. Em razão da globalização, onde o local cada vez mais converteria-se em global, era fundamental que a comunidade internacional reformulasse a forma como lidava com conflitos de interesse “local”, tendo em vista seu potencial de transnacionalização.

Neste trabalho, partiu-se do pressuposto que, em conflitos onde há demarcado cunho identitário, é fundamental a inclusão de arranjos conciliatórios entre os diferentes grupos para a estabilidade da paz e contenção de riscos de reincidência ou continuidade da guerra. No entanto, uma observação de recentes operações articuladas pelas Nações Unidas demonstrou uma evidente dificuldade da organização em manejar os conflitos de modo a findá-los efetivamente e, assim, garantir a retomada da autonomia e soberania dos governos locais.

Nesse sentido, o trabalho buscou explorar a hipótese de que a gestão de disputas identitárias ocorria de forma frágil em operações de paz — e que isso possui algum papel nos resultados dos conflitos mediados pela ONU, seja na continuidade destes ou nas constantes renovações de mandatos de missões, que acabam por criar uma relação de dependência entre o Estado que as recebe e a ONU. Ao longo da análise, foi indagado se as dificuldades recorrentes para alcançar uma paz sustentável seriam consequência do próprio arcabouço técnico e conceitual de *peacebuilding* na organização, que favoreceria abordagens *top-down* e “homogeneizantes” e que, por isso, apagaria peculiaridades locais que, em longo prazo, fomentariam ou acirrariam nos locais disputas identitárias.

Partindo de uma análise da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), assim como considerando o país como um relevante objeto de análise (tendo em vista seu conflito marcadamente identitário), pôde-se observar com maior clareza as dinâmicas de comportamento das Nações Unidas em missões de paz — e como possíveis arranjos de conciliação identitária apareciam (ou não) em suas operações. Nesse sentido, este

trabalho teve por objetivo agregar à vasta literatura que observa outras operações de paz (como no Haiti ou na República Democrática do Congo) e como variáveis sociais podem ter impacto direto nos resultados conquistados.

O Afeganistão é fundamentalmente um espaço multiétnico, ainda que esta importante característica demográfica seja marginalizada nos estudos sobre o país — muito em razão da temática religiosa e grupos fundamentalistas predominarem nos trabalhos sobre o conflito afegão. Trata-se de um território onde a diversidade cultural é um dos aspectos distintivos de sua sociedade e que, nas últimas cinco décadas, passou a ser utilizada como um relevante instrumento político no cenário doméstico.

Ao longo da análise documental realizada para esta dissertação, se tornou evidente a dificuldade da ONU em adaptar o *local ownership* e abordagens multiculturais aos processos de *peacebuilding*, muito em razão dos preceitos desta modalidade de operação de paz ainda refletirem um paradigma que, sob o contexto das novas guerras, se mostra desatualizado. No caso afegão, surge um caso em que o esforço das Nações Unidas na tentativa de construção da paz pela via liberal acabou, na verdade, por expôr todas as vulnerabilidades deste modelo de pacificação. A dedicação a construir um Estado westfaliano, sustentado pelo Estado Democrático de Direito e respeito aos direitos humanos, colocou em prática um ambicioso projeto de engenharia social e institucional — que limitou todas as nuances endógenas àquela sociedade, sob a prerrogativa de que era possível unificar o país e constituir uma nação afegã por meio da estabilidade institucional e democracia.

Desde o surgimento do *peacebuilding*, foram a construção de instituições de Estado sólidas, assim como a liberalização e democratização dos países em conflito, vistos como as únicas formas de alcançar êxitos para superar os desafios da guerra — o que fez com que *peacebuilding* e *statebuilding* regularmente fossem vistos como sinônimos. De qualquer modo, guerras que possuem matrizes identitária não são guerras comuns (KALDOR, 2012), logo contrastam diretamente com as guerras interestatais com as quais as Nações Unidas surgiram para lidar — no limite, pondo à prova a efetividade do atual modelo de *peacebuilding*.

A intervenção internacional no Afeganistão deu sinais de que a agenda da diversidade não possui protagonismo nos processos de pacificação ou fortalecimento institucional. Pelo contrário, as instituições estatais são interpretadas como as de um Estado-nação, naturalmente uno e homogêneo, que destitui a construção de políticas públicas de um debate multicultural. Desta forma, fomentou-se uma relação de desconfiança entre o povo e o Estado, uma vez que muitas vezes as instituições, que deveriam representar a todos, se mostram frágeis e

suscetíveis a aparelhamentos por parte de grupos mais poderosos (elites) em detrimento de outros.

A tradução prática de tais dinâmicas se dá na forma como conflitos identitários passam a ser notoriamente contínuos e cuja conciliação entre partes é objeto de alta complexidade — que, por vezes, o *peacebuilding* custa a endereçar por possuir outras prioridades. Como observado no caso da UNAMA, a depender da conjuntura política afegã, se dava maior abertura ou limitação a esforços de conciliação identitária e *local ownership* no país. Em momentos de maior confiança na estabilidade institucional do governo afegão, a ONU expandiu seus esforços em promover uma diversificação de atores nos processos políticos — como ao propor uma descentralização da governança a níveis sub-nacionais para que houvesse maior diálogo entre Cabul e o resto do país. De qualquer modo, assim que surgiram demonstrações de que o governo ainda era frágil para sustentar sua autonomia, a ONU retraiu suas atividades de *local ownership* para que se direcionasse ao fortalecimento das instituições de Estado. A segurança nacional e a estabilidade do Estado, nesse sentido, nunca deixaram de ser as prioridades principais da organização — e, logo, também da comunidade internacional.

A não atenção às demandas sociais se tornou evidente nos *Afghan People's Dialogues on Peace*, onde a população expressou de maneira contundente que se via distanciada dos processos políticos de paz e estabilização no Afeganistão. Desde os Acordos de Bonn e a fundação da UNAMA, a ONU e a comunidade internacional perderam a chance de construir um Afeganistão que efetivamente pudesse atender às demandas de paz de sua população. Pelo contrário, formou-se um governo que replicou as antigas formas de governança do país, baseada em elites, que priorizavam seus próprios grupos e distribuíam parcelas de influência a senhores da guerra e líderes tribais aliados, isolando ainda mais os processos decisórios do *peacebuilding* da população, que demandava maior inclusão na reconstrução do país — dinâmica que ia na contramão dos grupos externos às elites, que torciam pelo fortalecimento de um país que realmente atendesse a todas as parcelas multiculturais e se pudesse falar em “um” Afeganistão, unido, mesmo com suas diferenças identitárias. Nesse sentido, pode-se refletir que o *peacebuilding* afegão teve resultados limitados na construção de pontes de diálogo, sendo suas atividades, na realidade, catalisadoras de uma relação de desconfiança e questionamento à legitimidade do governo em formação.

Retornando à hipótese deste trabalho, à luz do caso afegão pode-se argumentar haver sinais de que a gestão de disputas identitárias ocorre de forma frágil em operações de paz. Tal afirmação, no entanto, não pode atribuir a responsabilidade desta fragilidade apenas às Nações Unidas, que apenas operacionalizam uma série de paradigmas e mandatos

constituídos pela comunidade internacional e suas vontades políticas dentro da organização. Internamente, a ONU urge para que haja uma remodelação do *peacebuilding* para que seja redesenhado e permita que o *local ownership* seja alavancado como prioridade nas missões de paz — como evidenciado no documento “*A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping*” (DPO, 2009), que apontava os riscos de os Estados se converterem em *gatekeepers* por primarem por suas prioridades políticas em detrimento de construírem mandatos de *peacebuilding* que realmente atendessem às demandas locais por paz, assim como agregasse os novos atores típicos das guerras pós-1991. De qualquer modo, ainda impera a vontade política dos membros, o que torna uma mudança nesse sentido um complexo exercício de diplomacia e reinvenção da forma como a comunidade internacional interpreta conflitos.

Atualmente, a ótica do *peacebuilding* coloca que suas atividades devem remodelar o Estado conflituoso e, no limite (caso isso não ocorra), conter a guerra a seus limites territoriais para que se evite qualquer transnacionalização da violência. Desta forma, ainda há uma longa caminhada a ser realizada pelos Estados até que compreendam que uma maneira mais efetiva de construir a paz é aquela que previne conflitos ao invés de remediá-los — por meio de uma complexa construção coletiva entre os múltiplos grupos identitários em disputa para que se alcance a paz de forma sustentável.

Não foi o objetivo deste trabalho propor novas formas de realizar as atividades em operações de *peacebuilding* ou sugerir modelos de governança híbrida em seu escopo, mas sim refletir sobre o lugar das identidades coletivas no contexto destas OPs e das iniciativas de *local ownership*. Desta forma, assim como se propõe que o *peacebuilding* deve construir pontes de diálogo e debate político, este trabalho estimula que seja continuada a reflexão científica sobre formas inovadoras de construir a paz. O caso afegão é apenas um dentre uma miríade de conflitos que sofrem com problemáticas similares, e será por meio de uma extensão nos debates sobre esse tema que a Academia poderá efetivamente impactar nos processos políticos por meio de evidências científicas.

## REFERÊNCIAS

### Fontes primárias

AFGHANISTAN. **Afghanistan's Constitution of 2004**. Austin & Chicago: Constitute Project, 2022.

\_\_\_\_\_; UNITED NATIONS (UN). **Afghanistan Compact Building On Success (London Conference)**. London, 2006.

\_\_\_\_\_; UNITED STATES OF AMERICA. **Security and Defense Cooperation Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America** (2014 Bilateral Security Agreement). Kabul, 2014.

AICH, V; AKHUNDZADAH, N; et al. Climate Change in Afghanistan Deduced from Reanalysis and Coordinated Regional Climate Downscaling Experiment (CORDEX) — South Asia Simulations. **Climate**, v. 5, n. 38, pp. 01-25, 2017.

CIA WORLD FACTBOOK. **Ethnolinguistic groups in Afghanistan**. CIA World Factbook, 1997, disponível em <https://bit.ly/3Qksxza>.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). Country Chapters: Afghanistan. IN: \_\_\_\_\_. **World Review 2020**. New York: Human Rights Watch, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. 1945.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION TO AFGHANISTAN (UNAMA). **Afghan People's Dialogue on Peace: Building the Foundations for an Inclusive Peace Process — Local Road Maps for Peace**. Cabul: UNAMA, 2018.

\_\_\_\_\_. **Afghan People's Dialogue on Peace: Laying the Foundations for an Inclusive Peace Process**. Cabul: UNAMA, 2011.

\_\_\_\_\_. **Afghan People's Dialogue on Peace: Local Road Maps for Peace**. Cabul: UNAMA, 2018.

\_\_\_\_\_. Mission Statement. **United Nations**, 2022, disponível em <https://bit.ly/3Sf49yS>.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PEACE OPERATIONS (DPO). About Us. **United Nations**, 2022, disponível em <https://bit.ly/2KAvhJF>.

\_\_\_\_\_. **A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping**. New York: United Nations, 2009.

\_\_\_\_\_ ; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS (DPPA). **Departments of Political and Peacebuilding Affairs and Peace Operations Organization Chart**. New York: United Nations, 2019.

\_\_\_\_\_. **United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines**. New York: United Nations. New York: United Nations, 2008.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AND PEACEBUILDING AFFAIRS (DPPA). About Us. **United Nations**, 2022a, disponível em <https://bit.ly/3fh9Yxh>.

\_\_\_\_\_. What We Do. **United Nations**, 2022b, disponível em <https://bit.ly/3DQkcyP>.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA); UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Document A/55/305–S/2000/809** — Report of the Panel on United Nations Peace Operations. New York: United Nations, 2000.

\_\_\_\_\_. **Document A/RES/70/262** — Review of the United Nations peacebuilding architecture. New York: United Nations, 2015a.

\_\_\_\_\_. **The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 review of the United Nations Peacebuilding Architecture**. New York: United Nations, 2015b.

UNITED NATIONS PEACEBUILDING SUPPORT OFFICE (UNPBSO). **UN Peacebuilding: an orientation**. New York: United Nations, 2010.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Document S/RES/1401**. New York: United Nations, 2002.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/1662**. New York: United Nations, 2006.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/1746**. New York: United Nations, 2007.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/1806**. New York: United Nations, 2008.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/1868**. New York: United Nations, 2009.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/1917**. New York: United Nations, 2010.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/1974**. New York: United Nations, 2011.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2041**. New York: United Nations, 2012.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2096**. New York: United Nations, 2013.



\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2145**. New York: United Nations, 2014.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2210**. New York: United Nations, 2015.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2274**. New York: United Nations, 2016.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2344**. New York: United Nations, 2017.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2405**. New York: United Nations, 2018.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2460**. New York: United Nations, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2489**. New York: United Nations, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Document S/RES/2543**. New York: United Nations, 2020.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL (UNSG). **Document A/47/277** - An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York: United Nations, 1992.

\_\_\_\_\_. **Document S/2002/278** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2002.

\_\_\_\_\_. **Document S/2006/145** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: emergency international assistance for peace, normalcy and reconstruction of war-stricken Afghanistan. New York: United Nations, 2006.

\_\_\_\_\_. **Document S/2007/152** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2007.

\_\_\_\_\_. **Document S/2008/159** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2008.

\_\_\_\_\_. **Document S/2009/135** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2009.

\_\_\_\_\_. **Document S/2010/127** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2010.

\_\_\_\_\_. **Document S/2011/85** - Civilian capacity in the aftermath of conflict: Independent report of the Senior Advisory Group. New York: United Nations, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Document S/2011/120** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Document S/2012/133** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2012.

\_\_\_\_\_. **Document S/2013/133** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2013.

\_\_\_\_\_. **Document S/2014/163** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2014.

\_\_\_\_\_. **Document S/2015/151** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Document S/2016/218** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2016.

\_\_\_\_\_. **Document S/2017/189** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2017.

\_\_\_\_\_. **Document S/2018/165** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2018.

\_\_\_\_\_. **Document S/2019/193** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Document S/2019/703** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Document S/2020/809** - The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. New York: United Nations, 2020.

\_\_\_\_\_. **United Nations Political Missions**: report of the Secretary-General. New York: United Nations, 2015b.

UN TALKS ON AFGHANISTAN. **Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the reestablishment of permanent government institutions [Bonn Agreement]**. Bonn: International Conference on Afghanistan, 2001.

WORLD BANK. **Violence without borders: the internationalization of crime and conflict**. Washington: World Bank Group, 2020a.

\_\_\_\_\_. World Development Indicators. **World Bank**, 2020b. Disponível em <https://bit.ly/3KANB1q>. Acesso em 21 de ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2011: conflict, security, and development**. Washington: World Bank Group, 2011.

WORLD POPULATION REVIEW. Afghanistan Population 2022. **World Population Review**, 2002. Disponível em <https://bit.ly/3DToQMx>. Acesso em 29 de set de 2022.

### Fontes secundárias

AFARY, J. Iranian Revolution. **Encyclopaedia Britannica**, 2022. Disponível em <https://bit.ly/3VvSw8N>. Acesso em 15 de out de 2022.

ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BARFIELD, T. **Afghanistan: A Cultural and Political History**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

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

BEZHAN, F. Loya Jirga - An Afghan Tradition Explained. **Radio Free Europe/Radio Free**, 2013. Disponível em <https://bit.ly/3T5Vu2q>. Acesso em 15 de out de 2022.

BIBERMAN, J. Hot cocoa: Agricultural Economics and the Ivorian Civil Wars. **Cornell International Affairs Review**, v. 5, n. 2, 2012.

BJÖRKDAHL, A; HÖGLUND, K. Precarious peacebuilding: friction in global-local encounters. **Peacebuilding**, v. 1, n. 3, 2013, pp. 289-299.

BRITANNICA. Afghan War. **Encyclopaedia Britannica**, 2022a. Disponível em <https://bit.ly/3EKwWNG>. Acesso em 15 de out de 2022.

\_\_\_\_\_. Bandung Conference. **Encyclopaedia Britannica**, 2022b. Disponível em <https://bit.ly/3SIA9lc>. Acesso em 27 de set de 2022.

\_\_\_\_\_. Taliban. **Encyclopaedia Britannica**, 2022c. Disponível em <https://bit.ly/3ysnuVJ>. Acesso em 09 de out de 2022.

CHANDLER, D. The uncritical critique of “liberal peace”. **Review of International Studies**, v. 36, pp. 137-155, 2010.

COX, M. From the end of the Cold War to a New World Dis-order? (Chapter 4). IN: BAYLIS, J; OWEN, P; SMITH, S. (Org.). **The Globalization of World Politics**: an introduction to International Relations. 8th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2020.

DE CONING, C. From peacebuilding to sustaining peace: implications of complexity for resilience and sustainability. **Resilience: International Policies, Practices and Discourses**, v. 4, n. 3, pp. 166-181, 2016.

DEMIR, E. The right to internal self-determination in peacebuilding processes: a reinterpretation of the concept of local ownership from a legal perspective. **The Age of Human Rights Journal**, v. 8, pp. 18-48, 2017.

DONAIS, T. National ownership and post-conflict peacebuilding: from principle to practice. **CIGI Policy Brief**, n. 43, pp. 01-11, 2014.

\_\_\_\_\_. **Peacebuilding and local ownership**: post-conflict and consensus- building. Abington & New York: Routledge, 2012.

DUFFIELD, M. **Development, security and unending war**: governing the world of peoples. Cambridge & Malden: Polity Press, 2007.

\_\_\_\_\_. **Global governance and the new wars**: the merging of development and security. London & New York: Zed Books, 2001.

FAGANELLO, P. **Operações de manutenção de paz da ONU**: de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

FUNK, N. Building on what's already there: Valuing the local in international peacebuilding. **International Journal**, v. 67, n. 2, pp. 391-408, 2018.

GREEN, N. **Afghanistan's Islam**: From Conversion to the Taliban. Berkeley: University of California Press, 2017.

HALL, S. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 11ª Edição. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

HELLMÜLLER, S. The Ambiguities of Local Ownership: Evidence from the Democratic Republic of Congo. **African Security**, v. 5, n. 3-4, pp. 236-254, 2012.

\_\_\_\_\_. The Power of Perceptions: Localizing International Peacebuilding Approaches. **International Peacekeeping**, vol. 20, n. 2, pp. 219-232, 2013.

HOBSBAWN, E. **Nações e nacionalismo desde 1780**: programa, mito e realidade. São Paulo: Paz & Terra, 2012.

INGRAM, S. **State-building**: Key concepts and operational implications in two fragile states. Geneva, Washington & New York: World Bank & UN Development Programme, 2015.

JACKSON, R. War on Terrorism. **Encyclopaedia Britannica**, 2020. Disponível em <https://bit.ly/2GrhCyO>. Acesso em 04 de dez de 2022.

JAAFARI, S. What's next in Afghanistan? The Taliban Answer. **The World**, 2019. Disponível em <https://bit.ly/3DrSV4Y>. Acesso em 31 de jan de 2023.

KALDOR, M. In Defence of New Wars. **Stability**, v. 2, n. 1, pp. 01-16, 2013.

\_\_\_\_\_. **New and Old Wars**: organized violence in a global era. 3rd Edition. Cambridge & Malden: Polity Press, 2012.

KENKEL, K. M. Five generations of peace operations: from the “thin blue line” to “painting a country blue”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, pp. 122-143, 2013.

KYMLICKA, W. **Multicultural Odysseys**: navigating the New International Politics of Diversity. New York: Oxford University Press, 2007.

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

MAC GINTY, R. Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace. **Security Dialogue**, v. 41, n. 4, pp. 391-412; 2010.

\_\_\_\_\_; RICHMOND, O. The Local Turn in Peacebuilding: a critical agenda for peace. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 5, pp. 763-783, 2013.

MAIL FOREIGN SERVICE. 'When we understand that slide, we'll have won the war.' US generals given baffling PowerPoint presentation to try to explain Afghanistan mess. **Daily Mail**, 2010. Disponível em <https://bit.ly/3Rmk8dK>. Acesso em 01 de set. de 2022.

MESSARI, N. Construção de Estados: por que não funciona e como fazê-la funcionar? **Contexto Internacional**, v. 26, n. 2, pp. 287-316, 2004.

MUTUA, M. Why Redraw the Map of Africa: a Moral and Legal Inquiry. **Michigan Journal of International Law**, v. 16, n. 04, pp. 1113-1176, 1995.

PARRA, M. Minustah's Legitimacy and the 'Security-first' Approach: Reassessing Statebuilding and its Violent Features in the Case of Haiti. **Journal of Intervention and Statebuilding**, 2019, pp. 1-23.

PAREKH, B. **Rethinking multiculturalism**: cultural diversity and political theory. London: Macmillan Press, 2000.

PARIS, R. International peacebuilding and the "mission civilisatrice". **Review of International Studies**, v. 28, n. 4, pp. 637-656, 2002.

PUGH, M. The political economy of peacebuilding. **International Journal of Peace Studies**, v. 10, n. 2, pp. 23-42, 2005.

RASHID, A. **Taliban**: Militant Islamism, Oil and Fundamentalism in Central Asia. New Haven: Yale University Press, 2001.

REYCHLER, L. **Peacemaking, peacekeeping and peacebuilding**. New York: Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2010.

RICHMOND, O. UN peace operations and the dilemmas of the peacebuilding consensus. **International Peacekeeping**, v. 11, n. 1, pp. 83-101, 2004.

\_\_\_\_\_. Resistance and the post-liberal peace. **Millenium: Journal of International Studies**, v. 38, n. 3, pp. 665-692, 2010.

ROGERS, S. The McChrystal Afghanistan PowerPoint slide: can you do any better? **The Guardian**, 2010. Disponível em <https://bit.ly/3wHBOsA>. Acesso em 01 de set. de 2022.

SAUL, M. Local Ownership of Post-Conflict Reconstruction in International Law: The Initiation of International Involvement. **Journal of Conflict & Security Law**, v. 16, n. 1, pp. 165-206, 2011.

SCHETTER, C. Ethnicity and the political reconstruction of Afghanistan. **ZEF Working Paper Series**, n. 3, pp. 01-18, 2005.

VAN LISCHOTEN, A; KUEN, F. **The Taliban Reader**: War, Islam and Politics. Oxford: Oxford University Press, 2018.

VON BILLERBECK, S. Local Ownership and UN Peacebuilding: Discourse Versus Operationalization. **Global Governance**, v. 21, n.2, pp. 299-315, 2015.

WAHAB, S; YOUNGERMAN, B. **A brief history of Afghanistan**. New York: Facts On File, 2010.

WESTAD, O. **The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WILLIAMS, P. The Security Council's peacekeeping trilemma. **International Affairs**, v. 96, n. 2, pp. 479-499, 2020.

WITTE, G. Afghanistan War. **Encyclopaedia Britannica**, 2022. Disponível em <https://bit.ly/3CmXtbf>. Acesso em 09 de out de 2022.