

Reintegrar e Reconciliar no Afeganistão: É Hora de Pôr Fim ao Conflito

Tenente-Coronel Mark E. Johnson, Exército dos EUA

TEM HAVIDO MUITO debate, ultimamente, sobre a reintegração e a reconciliação no Afeganistão e sobre o impacto que isso terá no término do conflito atual.

Define-se a reintegração como o conjunto de esforços, nos níveis tático e operacional, para incorporar, de forma pacífica, os insurgentes e os comandantes dos escalões subalterno e intermediário à sociedade afegã. Mais especificamente, a reintegração ocorre quando indivíduos ou grupos de comandantes e combatentes depõem as armas e informam ao governo afegão ou à Força Internacional de Assistência à Segurança (*International Security Assistance Force — ISAF*) que desejam retornar às suas comunidades.

A reconciliação, por outro lado, envolve o diálogo político em escalões mais altos, com os comandantes mais graduados dos principais grupos insurgentes (ex.: Talibã). O objetivo desses esforços é persuadir os líderes e grupos insurgentes a cessar a resistência armada e a assumir um papel legítimo no governo da República Islâmica do Afeganistão.

A reintegração e a reconciliação fazem parte do ciclo natural do conflito armado. Um dia, os insurgentes acabam se cansando de lutar, e só os elementos mais extremos não enxergam um final para a guerra. Como ocorreu na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo, no Camboja, na Somália e nas Filipinas, o Afeganistão hoje enfrenta o desafio de como reintegrar e reconciliar com os inimigos que combateu nesses últimos nove anos.

Paz e Reconciliação Nacional

Em seu discurso de posse, em 19 Nov 09, o Presidente Hamid Karzai declarou que a paz e a reconciliação nacional são a prioridade máxima do Afeganistão. Afirmou que nem todos os insurgentes eram motivados por uma ideologia e que muitos eram impelidos por queixas pessoais e tribais, pela falta de oportunidades de emprego e pela incapacidade de sustentar e proteger suas famílias. O que ele não mencionou é que muitos insurgentes (e não insurgentes) também estão desiludidos com a falta de capacidade do governo de prover as necessidades básicas, como empregos de longo prazo, escolas, hospitais e um sistema judiciário. Muitos consideram o governo afegão ineficaz e corrupto e, em muitos casos, enxergam o Talibã como sendo uma alternativa viável. Os afegãos estão cansados do conflito e não querem mais saber quem lhes está proporcionando oportunidades, segurança e justiça, contanto que possam viver e criar seus filhos em paz, sem medo de serem mutilados por explosivos de beira-de-estrada instalados por insurgentes ou de serem mortos em um incidente de “escalada de força” por seu veículo ter se aproximado demais de um comboio da coalizão.

Reconciliação. Tanto o Presidente Karzai quanto o povo afegão entendem muito bem que chegou a hora de pôr fim ao conflito armado e de se reconciliar e reintegrar com seus “irmãos tristes e amargurados”. As operações combinadas de contrainsurgência podem contribuir para o estabelecimento das condições para uma segurança sustentável, para a ascensão de bons líderes governamentais ao poder e para

O Tenente-Coronel Mark E. Johnson serviu como chefe de planejamento/oficial de operações futuras (CJ2), no Comando Conjunto da Força Internacional de Assistência à Segurança, em Cabul, Afeganistão, de janeiro a julho de 2010. É bacharel pelo Franklin and Marshall College e mestre pela University of California/ Los Angeles

(UCLA). Cursou a Escola de Estudos Militares Avançados (SAMS), no Forte Leavenworth, Estado do Kansas. Serviu anteriormente em missões no Iraque, Afeganistão, Kosovo e Bósnia-Herzegovina. Atualmente, serve como planejador estratégico no Quartel-General do Departamento do Exército dos EUA.



CFN dos EUA, Cb Tommy Bellegarde

Haji Sattar, Vice-Governador da Província de Helmand, no Afeganistão, entrega um AK-47 ao comandante de um batalhão do Exército Nacional Afegão, durante uma cerimônia de reintegração em uma base de operações avançada, em Marjah. O fuzil acabara de ser entregue por um ex-combatente do Talibã (de costas), para simbolizar o início de sua reintegração à comunidade.

a implantação de programas de desenvolvimento de longo prazo, mas não serão capazes de encerrar o conflito. A guerra no Afeganistão só chegará a uma conclusão bem-sucedida quando os comandantes da cúpula do Talibã se reconciliarem e seus combatentes voltarem às suas comunidades.

Para obter maior probabilidade de êxito, o programa deverá ter como base uma abordagem centrada na comunidade, que reintegre insurgentes nos escalões mais baixos, utilizando a tradição afegã de resolução de conflitos por *shuras* locais (grupos de anciãos das aldeias), incluindo chefes tribais e religiosos. No âmbito da aldeia e da comunidade, os anciãos precisarão decidir se irão ou não aceitar o retorno de dado insurgente. Se eles se recusarem a acolhê-lo, o Ministério do Interior terá de assumir a responsabilidade e transferi-lo para um centro de reintegração, onde ele possa receber treinamento religioso e de “desradicalização”, até que se possa localizar outra comunidade que o aceite.

Etapas da reintegração. Quando a comunidade aceita o retorno de um insurgente, ocorrem várias etapas. Primeiro, os anciãos da comunidade, o Ministério do Interior, a Diretoria Nacional de Segurança, o Ministério da Defesa e, mediante solicitação, a ISAF terão de investigar, entrevistar e coletar dados biométricos. Em seguida, o insurgente receberá uma cédula de identidade, será colocado em contato com seus parentes e terá acesso a uma moradia segura e a um meio de sustento para si e para sua família. A princípio, o Ministério do Interior confiscará as armas do insurgente para, posteriormente, decidir se vai autorizar o porte de uma arma pessoal, em conformidade com as leis afegãs. Também é importante que as Forças da coalizão sejam notificadas, caso seu nome conste de uma lista de alvos, para que ele seja temporariamente transferido para uma lista restrita, enquanto estiver passando pelo processo de reintegração. Quando a sua reintegração for concluída com sucesso e estiver confirmado que o ex-insurgente

não representa mais uma ameaça às Forças da coalizão, seu nome poderá, por fim, ser retirado de todas as listas de alvos.

Como evitar ressentimentos. Para que não se crie uma situação de “filho pródigo” — com o surgimento de rancor entre os moradores que decidiram ficar e não lutar contra o governo, enquanto o insurgente é acolhido de volta com braços abertos e sem nenhuma repercussão — o foco do apoio deve ser na comunidade e não nele. A comunidade recebe os programas “dinheiro por trabalho” e os projetos de desenvolvimento de longo prazo, não só em nome do combatente reintegrado, mas também em nome de toda a coletividade. Em suma, não é o insurgente, mas a comunidade que é recompensada por aceitá-lo de volta.

Sob a égide de uma iniciativa de defesa local, muitos desses combatentes talvez até se qualifiquem para servir em uma Força de defesa comunitária, supervisionada e treinada pelo Ministério do Interior. Essa Força não substituiria, mas reforçaria a Força policial local, especialmente em regiões onde não houvesse grande presença da Polícia ou do Exército Nacional Afegão. De modo geral, esses combatentes não se reintegram em função de um momento de “revelação” em que decidem que o governo afegão não é tão ruim afinal. Na realidade, a maioria retorna por acreditar que tem uma melhor chance de proteger seus interesses pessoais, suas aldeias e seus familiares cooperando com o governo afegão, e não o combatendo. Com uma motivação como essa, não há melhor candidato para integrar uma Força de defesa local — contanto que ele seja confiável, possa receber treinamento e esteja sujeito a cuidadosa supervisão. No final das contas, os insurgentes recebem uma única chance de reintegração e reconciliação. Caso voltem a pegar em armas contra o governo que os acolheu, serão eliminados.

Responsabilidade dos anciãos da comunidade. Grande parte da responsabilidade cabe aos anciãos da comunidade, que formam a base da sociedade afegã. Entretanto, também há uma grande parcela dessa responsabilidade que compete aos líderes afegãos nos âmbitos distrital, provincial e nacional e à comunidade internacional. Os insurgentes fornecem segurança, oportunidades de emprego e julgamentos justos

e rápidos aos que os apoiam. O governo afegão ainda tem dificuldades nesse sentido. Para combater os “governos paralelos”, é preciso que a reintegração seja intimamente ligada ao desenvolvimento econômico de longo prazo e a programas sociais voltados às comunidades que aceitem combatentes dispostos a reintegrar-se. Esses programas devem se concentrar no treinamento vocacional em campos como o reflorestamento, a agricultura e as obras públicas. As habilidades do insurgente e as necessidades da comunidade determinarão quais programas irão contribuir para o desenvolvimento de uma economia local sustentável.

Desafios

Será preciso enfrentar vários desafios para obter o êxito na reconciliação e na reintegração.

Organização “a partir do topo”. Embora seu programa preliminar de Paz e Reintegração Nacional inclua muitos aspectos de uma abordagem centrada na comunidade, o governo central

As operações combinadas de contrainsurgência podem contribuir para o estabelecimento das condições para uma segurança sustentável, para a ascensão de bons líderes governamentais ao poder e para a implantação de programas de desenvolvimento de longo prazo, mas não serão capazes de encerrar o conflito.

afegão pretende utilizar as estruturas existentes para agilizá-lo. Isso gera certa preocupação, pois as estruturas atuais não possibilitam

representação ministerial significativa além do âmbito provincial. Sem essa representação ministerial na esfera distrital, os anciãos da aldeia e os líderes comunitários terão dificuldades em obter os recursos necessários do Ministério do Interior e da Diretoria Nacional de Segurança para a investigação de antecedentes, a coleta de dados biométricos, a apreensão de armas e a realização de entrevistas. Um programa de reintegração nacional centralizado e executado “do topo para a base” será um fracasso.

A força do Afeganistão está em seu povo e nos líderes locais. A reintegração deve ser um processo “da base para o topo” da estrutura, em que os líderes locais e o nível mais básico do governo (distritos) disponham dos recursos humanos e financeiros para tomar decisões no terreno e reintegrar. Como há mais de 300 distritos no Afeganistão, não é possível alocar os recursos necessários para todos. Contudo, os distritos-chave, onde a reintegração já esteja ocorrendo ou esteja prevista, devem receber os recursos primeiro. Dizer apenas que há distritos demais não é uma resposta aceitável. Para que a reintegração funcione, devem existir uma estrutura adequada, centrada na comunidade, e autoridades que falem em nome do governo afegão.

Alguns países temem que grande parte do que foi conquistado nos últimos nove anos seja perdida, caso a reintegração e, em particular, a reconciliação ocorram rápido demais e com os líderes errados.

Por outro lado, em virtude de estar relacionada a discussões de nível mais alto — como as que envolvem comandantes insurgentes do alto escalão, que buscam funções ou cargos políticos no governo — a reconciliação deve pertencer às esferas provincial, regional e nacional, em que essas negociações e decisões devem ser efetuadas.

Financiamento. Embora muitos países (como, por exemplo, os Estados Unidos, o Japão e o Reino Unido) tenham prometido milhões de dólares, ainda faltam verbas para a reintegração e a reconciliação. O Programa de Desenvolvimento da ONU, que desempenhou um importante papel no desarmamento, desmobilização e reintegração de grupos armados ilegais, não dispõe de verbas para apoiar a reintegração e a reconciliação. Recursos provenientes do Programa de Resposta de Emergência do Comandante (*Commander's Emergency Response Program — CERP*) podem ajudar as comunidades a reintegrar ex-combatentes com programas do tipo “dinheiro por trabalho”, mas não podem sustentar projetos de desenvolvimento de longo prazo, que mantenham os antigos inimigos dentro da comunidade e fora do campo de batalha.

Na Lei de Autorização da Defesa Nacional de 2010, mais precisamente nas disposições referentes ao Iraque, ao Afeganistão e ao Paquistão (Seção 1222), ficou estabelecido que o Secretário de Defesa, em consulta com a Secretária de Estado e em coordenação com o governo afegão, teria a autoridade de empregar verbas do CERP para apoiar a reintegração. Entretanto, poucas orientações haviam sido estabelecidas nessa lei sobre como empregar e administrar essas verbas no terreno. Alguns desses problemas já foram resolvidos, e os recursos do CERP passaram a ter maior impacto. Juntamente com outros meios de financiamento direto nacional, esses recursos continuarão a ser a principal fonte de verbas para a reintegração, até que os valores prometidos por países doadores sejam alocados.

Interesses estrangeiros. O futuro do Afeganistão tem implicações regionais e políticas para Teerã, Moscou, Londres, Washington, Islamabad e Nova Déli. Alguns países temem que grande parte do que foi conquistado nos últimos nove anos seja perdida, caso a reintegração e, em particular, a reconciliação ocorram rápido demais e com os líderes errados. A maioria reconhece que a reintegração e a reconciliação são inevitáveis, mas também que o programa deve ser cuidadosamente elaborado e não deve se estender a todos. O Afeganistão já fez muitos



O Vice-Governador da Província de Helmand profere discurso durante uma shura de reintegração na Base de Operações Avançada de Marjah, Afeganistão, 23 Jun 10.

avanços em relação aos direitos da mulher, por exemplo, para correr o risco de vê-los desaparecer com a reintrodução do Talibã nas comunidades locais e em cargos no governo.

Milícias locais. Com a reintegração e a reconciliação dos comandantes e combatentes, outra preocupação real é que muitos deles simplesmente deixarão a insurgência com o pretexto de se reintegrar e, em seguida, formarão milícias locais para proteger suas famílias e aldeias ou para se vingar de rivais. O fato de um insurgente ter decidido parar de lutar, para se reintegrar e reconciliar, não quer dizer que ele tenha passado a confiar e a acreditar mais no governo afegão do que antes, quando o combatia. De fato, em várias regiões do país, ainda há uma profunda desconfiança em relação ao governo — em particular, à Polícia Nacional Afegã e à força policial local. Se o governo afegão não puder fornecer administradores honestos e confiáveis e a segurança necessária para melhorar o dia a dia do povo nas comunidades locais, então as milícias preencherão essa lacuna.

Oportunismo. Como é o caso de todo programa que envolva grandes quantias, existe o risco de que as comunidades entrem em conluio com os insurgentes para tirar vantagem do governo afegão. Há pouco que se possa fazer para impedir que uma comunidade acolha insurgentes apenas com o intuito de receber assistência adicional do governo afegão e da comunidade internacional. De fato, existe o perigo real de que o programa possa, sem querer, criar mais insurgentes no curto prazo: as comunidades podem se sentir incentivadas a enviar moradores para lutar contra as Forças da coalizão por um breve período, visando à sua posterior reintegração e aos benefícios decorrentes. Será fundamental que

a comunidade internacional supervisione o financiamento e as comunidades que aceitarem insurgentes para a reintegração.

Insurgentes têm direito a voto. Muitos afegãos ainda não estão convencidos de que o programa de reintegração e reconciliação será capaz de encerrar os combates e alguns creem que ele não terá nenhum impacto sobre a atual situação. Mesmo entre os grupos insurgentes, não há um consenso ou uma grande disposição para se reintegrar e reconciliar. A Al-Qaeda e a rede Haqqani, mais provavelmente, irão se opor e minar qualquer tentativa nesse sentido. Os principais líderes da Al-Qaeda sabem que nunca receberão a oportunidade de reconciliação e, portanto, não têm interesse algum em aderir a um governo apoiado pelo Ocidente. Da mesma forma, a rede Haqqani não apoiará o programa, porque deseja suplantá-lo, e não fazer parte dele. Talvez possam ser atraídos com promessas de cargos importantes no governo. O Talibã, o Hezb-e-Islami e o Movimento Islâmico do Uzbequistão — em particular, os comandantes

até o escalão intermediário e os soldados — provavelmente serão mais flexíveis e negociarão seu retorno às comunidades. Se for visto como um programa verdadeiramente liderado por afegãos, sem um envolvimento excessivo das Forças da coalizão ou da comunidade internacional, a maioria dos insurgentes que tenham famílias, negócios e laços com suas tribos e comunidades provavelmente retornará. As condições devem possibilitar uma volta honrosa, com alguma perspectiva de uma vida melhor.

Conclusão

A comunidade internacional e o governo afegão compreendem a importância do sucesso de um programa de reintegração e reconciliação. É por isso que foram despendidos tanto tempo e esforços, ao longo do último ano, no desenvolvimento de um programa sustentável, que não faça promessas exageradas, mas que ofereça o suficiente em termos de segurança, governança e desenvolvimento, para persuadir os comandantes e combatentes insurgentes que estejam cansados

de lutar a voltarem para casa. Apesar dos desafios que se apresentam, há grandes esperanças de que o programa de Paz e Reintegração do Afeganistão, devidamente estruturado e financiado, ajude a pôr fim ao conflito. Em última análise, a reintegração e até a reconciliação continuarão a ocorrer nos âmbitos dos distritos e das comunidades, com ou sem um programa coerente. Ainda agora, combatentes estão deixando o campo de batalha e voltando para casa para passar um tempo com suas famílias e descansar. Infelizmente, muitos, ao não encontrarem nada além do que deixaram em suas comunidades, retornam ao combate.

O objetivo do Programa de Paz e Reintegração Nacional é conceder a esses insurgentes uma forma de serem formalmente acolhidos de volta, pela comunidade e pelo governo afegão. Este último tem muito trabalho pela frente, para convencê-los de que é digno de confiança. Um Programa de Paz e Reintegração Nacional bem formulado e divulgado, que forneça resultados tangíveis, proporcionará o marco sobre o qual se poderá criar essa confiança e pôr fim ao conflito. **MR**



CFN dos EUA, Cb Justin D. Loya

Al Haj Mullawee Mohammad Zarif (centro, à direita), profere discurso durante uma shura de reintegração realizada na Base de Operações Avançada de Marjah, no Afeganistão, 23 Jun 10. A shura foi realizada pelo CFN dos EUA para libertar prisioneiros que haviam jurado depor suas armas e se reintegrar à sociedade.