

# A Contrainsurgência na Província de Nangarhar, no Leste do Afeganistão, de 2004 a 2008

Robert Kemp

**N**O PERÍODO DE 2004 a 2008, a Província de Nangarhar, no leste do Afeganistão, apresentou considerável progresso, tanto na contrainsurgência (COIN, na sigla original em inglês), quanto no combate à produção e ao tráfico de drogas. Esse sucesso foi o resultado de uma série de fatores, estando alguns deles relacionados aos esforços e aos vultosos recursos das Forças Armadas dos EUA, de outros órgãos federais dos EUA e dos parceiros da coalizão. Nem tudo o que funcionou lá, no entanto, poderá ser necessariamente replicado nas demais Províncias do Afeganistão, dada a extrema diversidade do país. Ainda assim, algumas das estratégias nos parecem relevantes e passíveis de serem aplicadas mesmo fora de Nangarhar, como, por exemplo, os esforços de coordenação entre as diversas agências.

Em 2004, a situação de segurança na Província era precária, o que foi radicalmente alterado até o fim de 2008, até o ponto que permitiu que as Forças de segurança afegãs assumissem o controle. A governança local evoluiu positivamente e algumas políticas foram implantadas, em particular no âmbito provincial. A economia cresceu graças, em particular, à agricultura, aos pequenos negócios, ao comércio, e, durante algum tempo, à produção ilícita de ópio.

A colheita de papoula foi consideravelmente reduzida durante dois anos e, entre 2007 e 2008, foi quase eliminada. Uma vez mais, isso foi resultado de um conjunto de vários fatores. O crescimento da economia legal proporcionou alternativas ao cultivo de papoula e ao tráfico de ópio. Nos dois

períodos, o governo, os mulás, e as tribos, até certo ponto, encorajavam os fazendeiros a não cultivar papoula. A melhora na segurança, a partir do ano de 2007, permitiu que a polícia, o exército e as unidades de erradicação atuassem de maneira consideravelmente efetiva, em grande parte da Província. A nomeação de um governador austero, que implantou uma estratégia agressiva na luta contra os narcóticos, também ajudou.

Outro fator significativo no progresso de Nangarhar foi a coordenação aperfeiçoada entre os órgãos do governo dos EUA e as Forças Armadas dos EUA. Nos meados de 2008, essa cooperação produziu a “Nangarhar S.A.”, uma tentativa de integrar a COIN, a luta contra os narcóticos e as estratégias de desenvolvimento em um plano de longo prazo. Ao mesmo tempo, as diversas agências dos EUA concluíram a “matriz de sincronização” para a luta contra os entorpecentes. Ambos os esforços se beneficiaram da capacidade de planejamento da subseção de planejamento da 173ª Brigada de Combate Aeroterrestre.

Embora Nangarhar tenha progredido significativamente durante esse período, muitos problemas ainda permanecem sem solução, e os avanços são frágeis e reversíveis. É necessário que haja um compromisso de longo prazo por meio dos três pilares da estratégia de contrainsurgência: segurança, desenvolvimento e governança.

## Antecedentes

A Província de Nangarhar está localizada na região leste, junto à fronteira com o Paquistão

---

*Robert Kemp é diplomata do Departamento de Estado dos EUA. Ele foi o agente de execução encarregado da governança local, na Embaixada dos EUA em Cabul - Afeganistão, durante a primavera e o verão de 2008; e assessor político da 173ª Brigada de Combate Aeroterrestre no leste do país. Também serviu como subdiretor da*

*equipe de reconstrução provincial no leste do Afeganistão. Entre 2004 e 2005, era o assessor político da força-tarefa encarregada do Comando Regional-Leste, baseada em Khost, no Afeganistão. Ele é mestre pela University of Kentucky e mestre em Política e Prática Internacionais pela Johns Hopkins School for Advanced International Studies.*



Exército dos EUA, Cb David A. Jackson

*Militares dos EUA realizam uma patrulha em apoio às eleições afegãs, na Província de Nangarhar, 18 Set 10.*

e no lado oeste do Passo Khyber. Há dois rios principais, o Cabul e o Konar, ambos perenes e fundamentais para a agricultura local, a base econômica da Província. A maioria da população reside na planície irrigada por esses rios, incluindo os moradores da capital, Jalalabad. Ao sul está localizada a cordilheira Spin Ghar, que atinge mais de 4 mil metros de altura, o que torna a infiltração a partir do Paquistão algo bastante difícil, particularmente durante o inverno. O caminho que liga Cabul a Peshawar, uma autopista construída sobre uma rota comercial histórica, atravessa a Província de leste a oeste. Há uma pista de pouso pavimentada em Jalalabad, embora ela seja destinada, principalmente, ao uso militar.

A população é quase toda pashtun, dividida em várias tribos principais. O outro único grupo majoritário, o Peshaei, está localizado no noroeste da Província. A população vem aumentando devido ao crescimento natural e ao retorno de refugiados, sendo a maioria oriunda do Paquistão. Nangarhar é estratégica, graças à rota comercial regional e ao fato de fazer fronteira com três seções do Território Federal de Áreas Tribais, uma área no Paquistão que

tem um movimento insurgente de interesse, baseado principalmente nos pashtuns. Também é um centro político e econômico em relação às Províncias adjacentes, em virtude das rotas comerciais existentes, da sua população relativamente grande, da sua geografia e da história do Afeganistão. O palácio de inverno da antiga monarquia está localizado em Nangarhar e, até hoje, Cabul presta especial atenção à situação vivida pela Província.

O clima é quente no verão e moderado no inverno, em virtude de o vale central da Província, ao longo do Rio Cabul, estar localizado em área de relativa baixa altitude. Esta condição climática, associada a um extenso sistema de irrigação — quase totalmente instalado pelos soviéticos — permite aos fazendeiros realizar até três colheitas por ano, principalmente de trigo, arroz, cana-de-açúcar, legumes e até papoulas — o que ocorreu em alguns anos.

### **A Estratégia de COIN**

Entre 2004 e 2008, a estratégia de COIN para Nangarhar teve três principais “pilares”: a segurança, o desenvolvimento econômico e a gover-

nança. Os esforços complementares incluíram relações públicas e operações de informações, combate aos narcóticos, cidadania e respeito às leis (que pode ser incluído sob o pilar de governança) e contra-terrorismo (que pode ser incluído sob segurança).

**Segurança.** Entre 2004 e 2008, o Exército Nacional Afegão e as Forças da coalizão aumentaram sua presença em Nangarhar, e as Polícias Nacional e de Fronteira apresentaram progresso. Os grupos insurgentes tinham uma limitada capacidade de atuação e controlavam muito pouco território na Província. Embora a maior parte das Forças da coalizão estivesse enquadrada pela estrutura de comando da OTAN, Nangarhar era um esforço quase exclusivo dos Estados Unidos.

Destaca-se, de modo importante, que a população apoiava o Exército Afegão e, em geral, se mostrava favorável à presença da coalizão. Os moradores locais apoiavam o governo provincial, apesar das muitas reclamações, e alguns deles apoiavam a administração nacional do Presidente Karzai. Parecia que o Talibã não tinha muito apoio popular, embora isso fosse difícil de determinar, tendo em conta que muitos diziam aos militares da coalizão o que eles queriam ouvir. A tentativa do Talibã de estabelecer uma frente consolidada no sul de Nangarhar (a chamada “Frente Tora Bora”), no final de 2007, havia sido completamente derrotada. Devido a essa incapacidade de enfrentar as Forças afegãs e da coalizão, o Talibã recorreu a táticas assimétricas, tais como os dispositivos explosivos improvisados e “carros-bomba”, em Jalalabad e nas áreas centrais dos distritos.

As tribos de Nangarhar podiam concentrar suas próprias Forças, de forma significativa, e, em certos casos, impediram que o Talibã atravessasse seu território. Algumas tribos, como a Mohmand e a Afridi, tinham populações nos dois lados da fronteira com o Paquistão e influenciavam o grau de controle que o Estado afegão tinha nessa área. Nos anos de 2004 e 2005, as milícias locais exerciam muita influência, em particular a de Hazrat Ali, líder do Peshaei.

As baixas civis eram uma fonte de extrema tensão entre as Forças da coalizão e a população local. O chamado incidente “Marsof”, em 2007, ocasião em que pelo menos vinte e quatro pessoas morreram, foi um grande revés nas relações com a comunidade local. Os bombardeios que causaram baixas não premeditadas, como o ataque a um casamento em

2008, por engano, também aumentaram as tensões. Além das preocupações morais básicas, as baixas civis devem ser evitadas, devido à importância dada à vingança, na cultura pashtun (as mortes de membros de uma família podem desencadear rivalidades que duram décadas), e à grande dificuldade em retomar as relações positivas com a comunidade.

As tensões também representavam desafios à segurança. Os distúrbios em Jalalabad, na primavera de 2005, são um exemplo. Agitadores se infiltraram em um protesto de estudantes universitários, antes isolado, e o transformaram em uma onda de distúrbios de vários dias, que incluiu ataques contra o escritório da ONU e o consulado paquistanês.

A presença da coalizão teve início com as Forças Especiais e uma equipe de reconstrução provincial, em 2003. Um batalhão do Corpo de Fuzileiros Navais estacionou na área, no inverno de 2004-2005, e logo foi seguido por um quartel-general de brigada, instalado no campo de aviação de Jalalabad, que abrangia a Província de Nangarhar e as vizinhas Konar, Laghman e Nuristão (anteriormente Nangarhar vinha sendo supervisionada pelo quartel-general de brigada em Khost). Já em 2007 e 2008, um batalhão de tropas especiais proporcionava excelentes condições de segurança e coordenação, junto à equipe de reconstrução provincial e às Forças afegãs na área. De igual modo, a presença do Exército Nacional Afegão também aumentou, com a instalação de um quartel-general de brigada subordinado ao comando do Corpo de Exército de Cabul. A 101ª Divisão Aeroterrestre forneceu uma unidade de aviação na primavera de 2008, aumentando o poder de fogo e a mobilidade de tropas.

Conforme as Forças Armadas dos EUA e do Afeganistão se fortaleceram, pequenas bases de apoio de fogo e bases de patrulha foram estabelecidas. A que provavelmente era a mais importante dessas ficava na passagem de Torkham, que, com o tempo, passou a incluir um centro de coordenação de fronteira, que abrigava oficiais afegãos, paquistaneses e norte-americanos. Essas pequenas bases aumentaram a segurança da população rural, apoiaram as Forças de segurança locais e ampliaram o alcance do contato das Forças dos EUA com a população. Embora essas pequenas bases tenham demonstrado sua vulnerabilidade a

ataques, nas Províncias vizinhas — no Nuristão, em particular —, em Nangarhar elas permaneceram em relativa segurança.

As unidades militares dos EUA trabalharam para desenvolver as unidades da polícia e do Exército afegãos, conduzindo patrulhas combinadas e fornecendo equipamento e aconselhamento nos vários escalões, até brigada. Os oficiais da coalizão também trabalhavam para melhorar a coordenação entre as diversas forças de segurança afegãs, às quais, muitas vezes, faltavam meios de comunicações compatíveis e sobravam desconfianças mútuas. O estabelecimento de um centro de controle em Jalalabad juntou as Forças de segurança dos EUA e do Afeganistão para que coordenassem respostas aos incidentes de segurança.

A Polícia Nacional Afegã era um elo fraco nas Forças de segurança em Nangarhar. Enquanto o Exército afegão contava com o apoio popular e era uma inspiração para o orgulho nacional, a população considerava que a polícia, na melhor das hipóteses, proporcionava-lhes uma segurança apenas limitada e que, no pior dos casos, era dominada por práticas corruptas e predatórias. Um grande esforço dos EUA para fortalecer a polícia teve início em 2005, com um centro de adestramento instalado perto de Jalalabad. Nangarhar também foi beneficiada com a nomeação de um chefe de polícia provincial relativamente competente, em janeiro de 2007. A nascente Polícia de Fronteira Afegã estava sendo desenvolvida durante esse período, portanto ainda não dispunha de todos os recursos financeiros e não estava completamente mobiliada e equipada.

**Desenvolvimento Econômico.** A economia de Nangarhar foi fortalecida ao longo desse período de quatro anos (embora as estatísticas sejam muito incompletas). Isso foi resultado, em parte, da melhora nas condições de segurança, o que permitiu que os mercados fossem estabelecidos. A assistência proporcionada pelo Programa de Resposta de Emergência do Comandante (*Commander's Emergency Response Program — CERP*), das Forças Armadas dos EUA; pela Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID); pelo Banco de Desenvolvimento da Ásia; e pela União Europeia ajudaram a solidificar a economia. A crescente presença militar também injetou recursos na economia local e gerou empregos.

O crescente intercâmbio comercial com o Paquistão pela passagem de Torkham (incluindo o

significativo movimento logístico da OTAN) gerou postos de trabalho e as tarifas cobradas na fronteira aparentemente ajudavam o governo provincial. Embora seja difícil quantificar, o lucro oriundo do cultivo da papoula também estimulava a economia local, obviamente, da mesma forma que ocorria com o comércio informal de produtos contrabandeados para o Paquistão (devido aos acordos comerciais, que permitiam que bens entrassem no Afeganistão com tarifas reduzidas). Também foi percebida uma forte tendência empreendedora na população. No entanto, ainda havia muitos obstáculos ao crescimento da economia. A falta de eletricidade era o maior deles. Para se ter uma ideia, os geradores do aeródromo de Jalalabad produziam mais eletricidade do que a que estava disponível em todo o restante da Província. Os antigos geradores da era soviética, na usina hidrelétrica de Darunta, a oeste de Jalalabad, era mantidos operando graças à engenhosidade dos técnicos afegãos. Igualmente desafiador era o fraco sistema legal que governava o setor de comércio, bem como um sistema de registro de bens imóveis que muitas vezes tinha escrituras de diversos períodos da história afegã, sobre as mesmas propriedades. O sistema de irrigação sofria por falta de manutenção, embora o financiamento do CERP já o estivesse melhorando, a partir da primavera de 2008.

**Política** Os muitos pólos de poder, tanto do Estado afegão quanto de atores não estatais (como líderes tribais, famílias e donos de comércio), tornavam complexa a política em Nangarhar. Aliado a isso, havia a desordem causada por décadas de guerra, pela influência do governo Karzai na política local, pela influência e relações políticas da coalizão, pelo dinheiro das drogas e, possivelmente, pela influência de atores estrangeiros. O tumultuado passado histórico também afetava a política local, com antigas rivalidades entre as tribos, associadas às lembranças de quem se aliou a esta ou àquela facção durante os conflitos afegãos, desde a invasão soviética de 1979.

Dois governadores desempenhavam papéis muito importantes durante esse período. Hajji Din Mohammed era bastante influente como membro de uma tradicional família proeminente de Nangarhar e como aliado de Karzai. Mais tarde, como o Governador da Província de Cabul, mesmo sendo um sujeito afável, articulado e cativante, obteve apenas limitado apoio popular. Alguns acreditavam



Corpo de Fuzileiros Navais, Cb Matthew P. Troye

*Um fazendeiro afegão verifica sua plantação de papoulas em Now Zad, Afeganistão, em período próximo à época da colheita, 14 Abr 10.*

que ele fosse excessivamente influenciado pelo Paquistão. O outro governador era Gul Agha Sherzai, ex-Governador da Província de Kandahar, onde ainda tinha muita influência. Ele é um homem de ação — conhecido pelo apelido de “Buldôzer” — e desfruta da reputação de ter sido capaz de obter bons resultados, apesar da falta de uma base de poder local, quando chegou.

Houve duas eleições durante esse período — a eleição presidencial de 2004 e as eleições parlamentares de 2005. Em Nangarhar, esses pleitos transcorreram com poucos problemas, relativamente, e a maior parte da população local considerou os resultados confiáveis.

Em geral, o governo provincial expandiu-se durante o período, e a Prefeitura de Jalalabad conquistou a reputação de ser capaz de prover alguns serviços. Já em 2008, o governo estava presente em cada um dos 22 distritos da Província, mas permanecia desigual em qualidade e capacidade. As eleições de 2005 não apenas designaram os membros do parlamento nacional, mas também escolheram um conselho provincial. Infelizmente,

esse conselho praticamente não tinha recursos financeiros, e seus poderes e autoridade não estavam bem definidos. Durante 2007 e 2008, ele tentou ser um contrapeso ao Governador Sherzai e a sua política, tendo obtido resultados variados.

Os partidos políticos do Afeganistão estavam, em sua maioria, muito desacreditados junto à população, que os considerava responsáveis pelas disputas de poder que contribuíram para as guerras do país. Apenas dois partidos permaneciam influentes em Nangarhar, à época, tanto ostensiva quanto clandestinamente: o Hezb-e Islami Khalis, criado pelo falecido líder *mujahedin* Yunus Khalis; e o Hezb-e Islami Gulbuddin, do líder da oposição Gulbuddin Hekmatyir.

**Luta Contra Narcóticos** Historicamente, Nangarhar sempre foi uma das principais áreas do cultivo de papoula no Afeganistão.

A papoula é semeada no final de outono e colhida em abril ou maio, dependendo da altitude. O relatório de 2008 sobre o Afeganistão, elaborado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, declarou o seguinte: “Tradicionalmente,

Nangarhar era uma grande área de cultivo de papoula e, em 2007, estimava-se que possuía 18.739 hectares destinados ao cultivo de ópio. Em 2008, Nangarhar tornou-se livre da papoula, pela primeira vez desde que a ONU começou a monitorar o cultivo de ópio no Afeganistão. Em 2004, o cultivo de ópio em Nangarhar era de 28.213 hectares; em 2005, a área plantada diminuiu para 1.093 hectares. Em 2006, o cultivo aumentou para 4.872 hectares, mas só podia ser encontrado em áreas muito isoladas da Província”\*.

A redução nos anos de 2004-2005 deveu-se a uma convergência de vários fatores. Primeiro, os fazendeiros acreditavam que um plano de erradicação em grande escala era iminente, e por conta disso, deixaram de plantar. Segundo, havia um entendimento informal de que estavam planejados projetos alternativos de grande escala, que lhes proporcionariam outras opções de subsistência.

---

\* United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan Opium Survey, Executive Survey*, agosto de 2008, disponível em: <[www.unodc.org/documents/publications/afghanistan\\_opium\\_survey\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/publications/afghanistan_opium_survey_2008.pdf)>.

Terceiro, o governo afegão, nos âmbitos local e nacional, executou uma campanha contra o cultivo da papoula. Quarto, os mulás locais pregavam que a produção de drogas era contrária ao Islã.

Como mencionado, contudo, o cultivo de papoula aumentou ao longo dos primeiros dois anos. Reagindo a isso, o Governador Sherzai liderou uma agressiva campanha na luta contra os narcóticos, no outono de 2007, com o apoio de agências dos EUA. Seu governo mandava prender os plantadores e trabalhava com os governos de distrito e os líderes tribais para reduzir a colheita de papoula, enquanto, ao mesmo tempo, os mulás condenavam a produção de drogas. Os sobrevoos de Nangarhar com helicópteros, na primavera de 2008, mostraram que quase não havia mais papoulas plantadas, um resultado surpreendente (na mesma época, a produção da planta nas Províncias vizinhas de Konar, Laghman e Nuristão foi reduzida a menos de mil hectares, em cada uma).

Embora o governo afegão possa reclamar para si o crédito por esse sucesso (com razão), os esforços dos EUA também contribuíram. Tanto a



Exército dos EUA. Sg. Gary Witte, da seção de relações públicas da 82ª Força Conjunta-Combinada

*Anciãos do povoado de Chure Khel, no leste da Província afegã de Nangarhar, interrompem sua rotina diária para falar com dois militares que integravam a Equipe de Desenvolvimento de Agronegócios do Estado do Missouri, 01 Mai 10.*

Agência de Combate às Drogas (*Drug Enforcement Agency — DEA*) dos EUA quanto a Agência de Narcóticos e Imposição da Lei Internacionais (*International Narcotics and Law Enforcement Bureau*), do Departamento de Estado dos EUA, atuaram na luta contra os narcóticos, além do que as Forças Armadas dos EUA proporcionaram segurança até que a polícia afegã fosse capaz de atuar na maioria dos distritos (em contraste com o que aconteceu em outras Províncias, como em Helmand). O estabelecimento de pequenas bases, em particular, ajudava a estender a segurança aos distritos, e o Talibã tornou-se incapaz de assumir o controle de áreas que poderiam ter beneficiado os narcotraficantes.

A construção de estradas, ligando as áreas de produção aos centros de comércio, foi importante para levar as colheitas de produtos autorizados aos mercados, assim como o foram os esforços do Departamento de Agricultura no sentido de formar cooperativas agrícolas, em 2005. Um grande problema, em particular, era o microcrédito, já que muitos fazendeiros pobres cultivavam a papoula para liquidar os endividamentos com os intermediários ligados às drogas.

A seção de planejamento da 173ª Brigada de Combate Aeroterrestre patrocinou uma série de reuniões interagências sobre o combate aos narcóticos, a partir do outono de 2007. Essas reuniões produziram a matriz de sincronização dos esforços dos EUA nessa área, que determinava qual órgão faria o que, aonde e com que propósito, enquanto serviam, também, como fórum de discussão. Esse trabalho identificou a duplicação desnecessária de esforços e as lacunas existentes, e também serviu de base para o planejamento da “Nangarhar S.A.”.

As condições particulares da Província de Nangarhar foram fatores que contribuíram para as “vitórias” no combate aos narcóticos nos períodos de colheita de 2004-2005 e de 2007-2008. Entre essas, as principais eram a possibilidade de cultivos alternativos à papoula, que criaram empregos na agricultura (o clima permitia várias colheitas por ano); os pequenos negócios (especialmente em Jalalabad); e o comércio ao longo da rota para o Paquistão, pelo passo de Khyber. Os grandes projetos de infraestrutura, como a construção de estradas e sistemas de irrigação, apoiavam os esforços, tanto pela contribuição com a geração de

empregos alternativos, quanto pela disponibilização de empregos na construção, para trabalhadores não especializados. A segurança atingiu as áreas rurais, a polícia era capaz de se mover com mais liberdade e os projetos de assistência foram implantados. Pequenas bases de apoio de fogo contribuíram com esse esforço. Por outro lado, o progresso no desenvolvimento econômico e na governança acabou por apoiar o “pilar” de segurança, quase que como uma consequência.

Embora seja difícil quantificar, os sucessos no combate aos narcóticos apoiaram os esforços de COIN. Menos papoula colhida significava menos dinheiro para financiar a insurgência e, muito provavelmente, reduziu o nível de corrupção no governo. De modo mais amplo, o público via que a lei estava sendo imposta e que o governo estava engajado e trabalhando. A cooperação interagências era essencial, não apenas no nível estratégico, mas também no operacional. Os esforços do Governador Sherzai também foram essenciais para o combate aos narcóticos em 2007-2008. Na maioria das Províncias, o governador é a autoridade local mais importante; ter um governador comprometido e influente o bastante para pôr em prática o plano de erradicação, era algo indispensável. No entanto, não houve condenações dos principais produtores e traficantes de drogas de Nangarhar, durante esse período. Tanto o judiciário quanto a aparente falta de determinação do governo nacional afegão para perseguir os traficantes eram elos fracos no combate contra as drogas.

A redução do plantio ou a erradicação da papoula significariam uma grande perda de renda para o que, na maioria dos casos, eram comunidades pobres. Na temporada de 2004-2005, em particular, as comunidades reduziram sua colheita por entenderem que haveria uma recompensa na forma de empregos ou projetos. É importante que a coalizão cumpra sua parte, em qualquer “pacto” desse tipo. É possível que os fazendeiros estejam adotando uma estratégia de não cultivar a papoula nos anos em que percebem que o risco de erradicação é alto. Considerando que a goma de ópio pode ser armazenada por vários anos, isso pode estar-lhes dando uma “reserva econômica” para aguentar esse período. Uma estratégia integrada de longo prazo (que assuma compromissos por vários anos) é necessária. A Nangarhar S.A. foi uma abordagem nesse sentido.

## Nangarhar S.A.

“Nangarhar S.A.” foi o nome dado ao plano comercial e de desenvolvimento integrado de longo prazo para a Província e que, ao mesmo tempo, apoiaria os esforços de contrainsurgência e de combate aos narcóticos. Esse planejamento foi iniciado informalmente no final de 2007, pelo comandante da 173ª Brigada de Combate Aeroterrestre em Jalalabad; pelo assessor político do Departamento de Estado adido à brigada, que estava baseado tanto em Jalalabad como em Cabul; e pelo diretor do Grupo da Reconstrução Afegã na Embaixada dos EUA, em Cabul. A Nangarhar S.A. analisou as vantagens da Província — uma condição de segurança cada vez melhor, razoável estabilidade política, bom potencial agrícola e localização privilegiada, ao longo de uma importante rota comercial — e passou a trabalhar para elaborar uma estratégia interagências em torno delas.

O plano foi reunir os três principais contribuintes — USAID, CERP e os especialistas da Agência de Narcóticos e Imposição da Lei Internacionais do Departamento de Estado (que trouxeram US\$ 10 milhões de “bom desempenho” à Província) — e identificar os “insumos” da economia que os afegãos não poderiam prover eles mesmos, como a eletricidade. Os grupos de trabalho também estudaram as chamadas “redes frias” (uma rede de armazéns frigoríficos), para levar os produtos agrícolas ao mercado, e estradas que ligassem as áreas de produção aos centros de comércio, vinculando os distritos afastados com Jalalabad e com as principais rodovias pavimentadas. Também analisaram como construir um aeroporto comercial em Nangarhar, para facilitar viagens comerciais e aumentar as exportações.

Como um ponto de partida para a Nangarhar S.A., a seção de planejamento da 173ª Brigada de Combate Aeroterrestre desenvolveu a matriz de sincronização contendo os projetos das várias agências, tanto os que estavam em execução, quanto os propostos. Apesar de sua presença em Nangarhar desde 2001, os EUA nunca haviam preparado essa matriz. Ela ajudou a tornar evidente quem estava fazendo o que, onde, quando e por quê. Dada a complexidade desses esforços, a matriz de sincronização inicial analisou principalmente os projetos estadunidenses, mas depois incorporou os esforços de desenvolvimento afegãos e de outros países.

Os aspectos de COIN da Nangarhar S.A. se concentraram na expansão da economia e na criação de empregos. A disponibilidade de empregos era particularmente importante. Um emprego proporciona uma alternativa ao jovem, que de outra forma talvez optasse por se unir aos grupos insurgentes como forma de sustento (e não por razões ideológicas). Foi igualmente essencial oferecer emprego e meios de subsistência em substituição à grande perda econômica que alguns distritos sofreram pela redução no cultivo de papoula. O desenvolvimento econômico — particularmente os sinais visíveis de progresso, como estradas, por exemplo — demonstrou que o governo afegão era capaz de proporcionar uma vida melhor a seu povo. Ele também serviu para justificar a presença das Forças da coalizão em uma área que era tradicionalmente arredia a estrangeiros. Em suma, o progresso econômico proporcionou uma vantagem estratégica sobre os grupos insurgentes, que não tinham a capacidade de fazer o mesmo (e que eram vistos, pelo povo, como entraves ao progresso).

O Grupo da Reconstrução Afegã proporcionava perícia sobre o desenvolvimento de aeroportos, mas, ainda mais importante, entrava em contato com investidores privados para trazer recursos para a Província. Isso não era algo impossível — a indústria privada de telecomunicações, no país, por exemplo, era um grande sucesso — mas o fraco arcabouço legal com relação aos negócios e os problemas relacionados às propriedades (títulos e escrituras), tornavam os investidores relutantes.

No final, a seção de planejamento da 173ª Brigada de Combate Aeroterrestre levou sua matriz de sincronização e seus planos futuros para a Embaixada dos EUA, onde foi realizada uma análise detalhada, durante dez dias, e introduzidos aprimoramentos. O planejamento foi, então, apresentado ao Embaixador dos EUA no Afeganistão e aos comandantes de Unidades da 101ª Divisão Aeroterrestre. Mais tarde, eles seriam compartilhados com os líderes provinciais e a comunidade internacional, em geral.

A Nangarhar S.A. foi a primeira tentativa decente para resolver uma tarefa difícil: coordenar as diversas agências que buscavam múltiplos objetivos, incluindo o combate aos narcóticos, a contrainsurgência, o desenvolvimento econômico e o estabelecimento de governança local. A

coordenação interagências foi facilitada pelo fato de Jalalabad estar somente 30 a 40 minutos de voo de Cabul. Helicópteros e aeronaves de asa fixa levavam autoridades da Embaixada para o aeródromo de Jalalabad e traziam oficiais do Exército à Embaixada, para reuniões. O apoio “de peso” do Embaixador dos EUA, do subchefe da missão diplomática e da liderança da 101ª Divisão Aeroterrestre deram o “empurrão” necessário para o projeto e encorajaram as agências civis a participarem.

Vários fatores tornaram viável a Nangarhar S.A.: a melhora das condições de segurança, a disponibilidade de recursos para programas de desenvolvimento, a emergente governança local, a agricultura e o comércio formando a base econômica da Província e o envolvimento de várias agências dos EUA. Está claro que esse projeto não poderá ser repetido em cada uma das Províncias do Afeganistão. Contudo, as Províncias de Herat e de Balkh, também cortadas por rotas comerciais, talvez apresentem oportunidades parecidas. As Províncias de Kandahar e Khost têm oportunidades

econômicas similares em termos de comércio e agricultura, mas ainda têm muitos problemas de segurança.

A Nangarhar S.A. foi uma ferramenta assimétrica de contrainsurgência. O Talibã e outros grupos insurgentes não podem prover infraestrutura básica, como estradas, sistemas de irrigação, geração de eletricidade e suas redes de distribuição e aeroportos civis.

As tentativas de atrair investimentos privados, levadas a cabo pelo Grupo da Reconstrução Afegã, foram importantes. Considerando que a reconstrução do Afeganistão é um esforço de longo prazo, será necessário complementar as doações internacionais com capital privado doméstico.

Durante uma missão temporária no Afeganistão, no início de 2010, perguntei a autoridades civis e a militares dos EUA sobre a situação da Nangarhar S.A. Embora partes do plano tenham sido adotadas (particularmente os projetos de curto prazo), a estratégia geral e o planejamento para longo prazo foram, aparentemente, substituídos por novas iniciativas.



Exército dos EUA, Cb Micah E. Clare

*Um paraquedista da 173ª Brigada Aeroterrestre realiza uma varredura visual enquanto proporciona segurança aproximada para um comboio, na região montanhosa da Província de Paktika, Afeganistão, 10 Nov 07.*

## Conclusões

- A confluência de vários fatores que se reforçavam mutuamente contribuiu para o progresso do combate contra a insurgência, em Nangarhar. Esses fatores foram: um governo em contínuo processo de melhoria; o apoio popular ao governo e às Forças de segurança; uma situação econômica consistente; e uma condição de segurança evoluindo para a estabilidade.

- A cooperação entre as diversas agências melhorou consideravelmente, mas isso exigiu grande esforço. A coordenação ocorreu na Embaixada, em Cabul, e no quartel-general da Força-Tarefa, em Bagram. A proximidade física entre Jalalabad, Cabul e Bagram facilitou a coordenação.

- Nangarhar é o “centro de gravidade” político e econômico dessa parte do Afeganistão; logo, o progresso da COIN pode se propagar às Províncias vizinhas, Konar, Laghman e Nuristão.

- A presença de um quartel-general de brigada no campo de aviação, em Jalalabad, proporcionou um sinal visível do compromisso da coalizão, o que pareceu aumentar a confiança dos líderes locais, ao mesmo tempo em que mantinha “os indecisos” mais alinhados com o governo e proporcionava segurança para que a população pudesse rejeitar o Talibã, sem medo de retaliação.

- O fornecimento de eletricidade à Província é essencial. Ele irá mudá-la radicalmente, tanto econômica, quanto socialmente. Essa é uma coisa que o Talibã não pode fornecer e é uma vantagem “assimétrica”. No entanto, a finalização da infraestrutura de grande escala irá requerer grandes doadores, como o Banco de Desenvolvimento da Ásia e o Banco Mundial, ou um grande comprometimento dos EUA.

- O apoio geral da população à coalizão e ao seu governo é essencial — em particular, ao Exército Nacional Afegão. Muitas pessoas, particularmente da geração mais jovem, parecem querer avançar e rejeitar as políticas sociais extremamente conservadoras do Talibã. A probabilidade de sucesso dos esforços de contrainsurgência aumentou, em decorrência de a população ser constituída, quase que totalmente, por pashtuns, o que levava a poucas disputas étnicas.

- A relativa calma nos distritos adjacentes ao Território Federal das Áreas Tribais, do Paquistão, durante os anos iniciais do período analisado, contribuiu para o sucesso em Nangarhar. A grande

população xiita, em Khurram, tornou difícil ao Talibã (sunita) atravessar a fronteira para o Afeganistão. Além disso, os bons resultados em Nangarhar talvez influenciem positivamente as seções adjacentes de Khurram, Bajaur e Khyber, no Território Federal das Áreas Tribais.

- Embora os programas para fortalecer as Forças de segurança afegãs recebessem muitos recursos, o serviço público não se beneficiou de um esforço equivalente. No final do período em análise, havia uma necessidade urgente de fortalecer o governo local em todos os níveis (em particular o corpo do serviço público) e uma necessidade de melhorar os sistemas formais de justiça. Os melhoramentos no sistema de educação, incluindo a instrução de professores, também são essenciais para o apoio à democracia.

- As Forças da coalizão precisam buscar um equilíbrio entre as medidas de segurança estabelecidas, particularmente os deslocamentos em veículos blindados, e a necessidade de interagir com a população local. As medidas de proteção da Força são, via de regra, um obstáculo não intencional, que leva à diminuição da capacidade das tropas da coalizão de entender as circunstâncias locais. Embora aumente o risco, o estabelecimento de bases de apoio de fogo por toda a Província aumentou o contato das Forças dos EUA com a população. É igualmente benéfico alternar as mesmas unidades militares (e os mesmos agentes civis), nas seguidas rotações de efetivo, por toda a Província.

- Considerando o índice de desenvolvimento local muito baixo, a complexidade do movimento insurgente e a tendência de retorno do cultivo de papoula — com o passar do tempo —, a comunidade internacional deve considerar a adoção de um compromisso de longo prazo para com a Província, de talvez dez ou vinte anos. Para diminuir o ônus aos cidadãos contribuintes estadunidenses e para fazer que esse esforço seja sustentável, deve-se envolver investidores privados. Isso exigirá, é claro, direitos de propriedade assegurados e um arcabouço legal que permita que os negócios sejam viáveis.

- Os sucessos da COIN em Nangarhar talvez sejam aplicáveis a Províncias que possuam desafios similares, em particular em Khost, Kandahar e Helmand. Uma abordagem padronizada não irá funcionar, no entanto. **MR**