

Saindo do Cemitério: A Retirada da União Soviética do Afeganistão

Tenente-Coronel David G. Fivecoat, Exército dos EUA

© 2012 David G. Fivecoat

Este artigo foi originalmente publicado na revista *Parameters* (Summer 2012).

É OPINIÃO COMUM QUE a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi derrotada no Afeganistão e forçada a realizar uma vergonhosa retirada. Uma análise mais minuciosa da história, porém, revela que a União Soviética entre 1985 e 1992 coordenou habilmente seus esforços diplomáticos, militares e econômicos para desengajar-se da República Democrática do Afeganistão (RDA) em seus próprios termos e sob a égide de um acordo internacional. Deixou para trás um regime semiestável, uma força militar melhorada, uma situação econômica deplorável e um compromisso de relações diplomáticas de longo prazo. Durante o processo de retirada, a União Soviética dependia da liderança de Mikhail Gorbachev e do presidente afegão Mohammad Najibullah para harmonizar os instrumentos de poder; desenvolveu uma estratégia militar concentrada no controle de cidades, das principais estradas e no rápido treinamento e equipamento das Forças afegãs; e usou um plano de transição que combinava uma cronologia e uma “afeganização” em estágios da guerra. Em 1991, quatro meses após a suspensão do auxílio soviético, o governo afegão entrou em colapso diante da pressão dos mujahedins.

Este artigo proporciona uma breve história dos esforços soviéticos realizados entre 1985 e 1989 para terminar a guerra e iniciar a retirada.

Examina e avalia quatro aspectos-chave da retirada: a liderança, a estratégia militar, o plano de transição e a economia. Com destaque, o artigo examina também a experiência da União Soviética em relação às lições críticas, que são aplicáveis à atual situação no Afeganistão, tais como um governo fortalecido, um rigoroso cronograma e um compromisso de assistência por uma década.

A Guerra entre 1979 e 1984

O Afeganistão era importante para a União Soviética em virtude da fronteira compartilhada, de uma relação especial desde 1921, e da ameaça representada pela lenta transição do país rumo ao caos no final dos anos 70. Enquanto o país permanecia à beira do colapso, o 40º Exército da URSS o invadiu, em 25 de dezembro de 1979, “com a missão de prestar assistência internacional ao amigo povo afegão”¹. Assumiu o controle do governo, matou o Presidente Hafizullah Amin e empossou Babrak Karmal. O Kremlin considerava a intervenção como um compromisso de curto prazo. Um “Contingente Limitado de Forças” assumiria o controle das guarnições militares e a segurança urbana, enquanto o Exército afegão seria desdobrado no interior para lutar contra os mujahedins. O fraco desempenho das forças RDA, porém, forçaram o 40º Exército a entrar na guerra. Durante os primeiros quatro anos, a combinação de uma estratégia concentrada na força militar, a fraca liderança de Karmal e a ênfase na transformação

O Tenente-Coronel David G. Fivecoat comandou um batalhão de infantaria no Afeganistão em 2010-11. É Bacharel em História Militar pela Academia Militar dos EUA,

Mestre em Artes e Ciências Militares pelo Command and General Staff College do Exército dos EUA e também em Estratégia de Segurança Nacional pelo National War College.

do país em um Estado comunista provocou o crescimento de uma insurgência dispersada e uma crescente perda humana e material.

1985: Gorbachev e a Solução Militar

Após tornar-se líder da URSS em março de 1985, Mikhail Gorbachev informou os governos soviético e afegão que ambos teriam um ano para promoverem um progresso decisivo no Afeganistão². Acreditando na vitória militar como a única solução, Gorbachev favorecia uma estratégia enfatizando uma variedade de instrumentos militares. No campo militar, os soviéticos aumentaram a presença do 40º Exército, ampliando seu efetivo para 108.000 militares, investiram na proteção dos centros populacionais e rodovias e conduziram operações militares ofensivas³. Por meio do uso de “novas e mais agressivas táticas, da ampliação da guerra para as províncias do leste [...] e do emprego indiscriminado do poder aéreo”, o 40º Exército e seus companheiros afegãos realizaram operações de nível brigada nas províncias de Wardak, Kunar, Heart, Kandahar e Khost⁴. Durante “um ano de sangrentos combates”, 1.868 soldados soviéticos foram mortos e 1.552 ficaram feridos, resultando na população um saldo de 3.690 afegãos mortos e 8.898 feridos⁵. As operações militares “chegaram perto de acabar com o mujahedin”, mas não produziram o decisivo progresso exigido por Gorbachev⁶.

A União Soviética investiu na instrução e no equipamento das Forças Armadas afegãs enquanto esta era expandida para 252.900 militares⁷. A polícia secreta, Khedamat-e Etala'at-e Dawlati (KhAD), consistindo aproximadamente de 26.700 agentes, prendeu e interrogou insurgentes, conduziu operações de contrainsurgência e negociou um cessar-fogo com os chefes tribais locais e de milícia. A “instituição mais bem sucedida do regime”⁸, dotada de agentes altamente eficientes, ajudou o governo a manter o controle da população e a neutralizar a insurgência. Os 90.200 policiais do Ministério do Interior compunham uma força “capaz e efetiva”; lutaram contra insurgentes, ampliaram o controle do governo e protegeram



Najibullah (à esquerda), Secretário-Geral do Partido Democrático Popular do Afeganistão, condecorando um militar soviético.

instalações industriais e governamentais em todas as províncias⁹. Os 146.000 soldados do Exército afegão estavam organizados em 21 áreas de operações onde apoiavam as operações soviéticas e conduziam um número limitado de operações semi-independentes. Os assessores soviéticos, não satisfeitos com o desempenho do Exército afegão, criticaram suas “deficientes habilidades no emprego do armamento individual, fraco comando e controle e negligência na manutenção dos equipamentos militares”¹⁰.

Ao reconhecer a falta de sucesso da estratégia militar, Gorbachev determinou que Karmal afastasse sua política do comunismo, orientado-o a “ampliar sua base social, buscar o diálogo com as tribos, angariar o apoio dos clérigos, abandonar a preferência esquerdista na economia e organizar o apoio do setor privado”¹¹. Além disso, a União Soviética empregava uma variedade de técnicas para revigorar as estagnadas negociações de paz. Quando as negociações de paz em Genebra, intermediadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), chegaram a um impasse em agosto, os dois lados já tinham acordado sobre

vários assuntos contenciosos. Em assistência à RDA, a União Soviética aumentou sua ajuda financeira em 40%, cerca de 31 bilhões de afeganes, o equivalente a US\$ 612 milhões¹². Entretanto, apesar dos ajustes soviéticos, Karmal não estava à altura da tarefa de coordenar os instrumentos do poder nacional — o 40º Exército permanecia incapaz de sincronizar seus esforços políticos com a assistência econômica soviética¹³.

1986: Najibullah e Afeganistão

Incapaz de obter uma solução militar, Gorbachev descrevia a guerra no Afeganistão como um “ferimento sangrento”¹⁴. Ao determinar que as Forças soviéticas deixassem o país rapidamente, buscava ele alterar a estratégia, passando a utilizar instrumentos militares [locais] e diplomáticos¹⁵. Sua decisão foi efetivamente um reconhecimento da incompatibilidade do comunismo no Afeganistão, a má vontade da União Soviética em acordar um compromisso de longo prazo e sua aversão em ampliar a guerra para pôr fim à entrada de armas, dinheiro e combatentes oriundos do Paquistão. Adicionalmente, a União Soviética removeu Karmal no mês de maio. Os líderes soviéticos consideravam seu substituto, Mohammad Najibullah, antigo chefe da KhAD, mais bem organizado, persistente e um “político sério e pragmático que entendia o desejo soviético [...] de desengajar-se do Afeganistão”¹⁶. Semelhante ao ultimato de 1985, Gorbachev incumbiu Najibullah de unificar o Afeganistão ao longo dos dois anos seguintes, enquanto os soviéticos realizariam a retirada de suas tropas do país.

A União Soviética começou a “afeganizar” a guerra ao transferir a maioria da responsabilidade das operações de combate à RDA. Continuou apoiando as operações com aviação, artilharia e engenheiros; esforçou-se para manter as unidades militares com seu efetivo total e concentrou-se na profissionalização dos estados-maiores da RDA¹⁷. Com 1.800 assessores militares soviéticos divididos entre todos os batalhões, brigadas e divisões, tais ligações “coordenaram as ações das Forças afegãs com as Forças do 40º Exército”¹⁸. Considerando os antecedentes de Najibullah, não foi surpresa que

o desenvolvimento das forças de segurança foi concentrado na KhAD, que dobrou de tamanho em apenas um ano. Além disso, o governo local instituiu um salário aos milicianos em troca do cessar-fogo — mais de 65.000 combatentes estavam inscritos nas folhas de pagamento em 1986.

Operando integradas, as Forças soviéticas e da RDA conduziram grandes operações ofensivas nas Províncias de Faryab, Paktia, Kandahar e Lowghar¹⁹. Durante uma de suas primeiras operações independentes, o Exército afegão e as Forças KhAD, com apoio de aeronaves de asas fixas e rotativas, conquistaram Javara, perto de Khost, em abril. No final de outubro, o 40º Exército conduziu uma retirada simbólica de seis regimentos para demonstrar o compromisso da URSS de deixar o país²⁰. Infelizmente, a comunidade internacional interpretou erroneamente as intenções de Gorbachev e as considerou como simplesmente um truque publicitário²¹. Com o início da “afeganização”, os custos da guerra permaneceram praticamente o mesmo para os soviéticos — 1.333 mortos em combate e 1.552 feridos, mas as baixas da RDA aumentaram consideravelmente, registrando 5.772 mortos e 11.876 feridos²².

A situação econômica do país deteriorava enquanto as despesas afegãs ultrapassavam rapidamente a receita. Em resposta, a União Soviética aumentou seu auxílio financeiro em mais 12%²³. As exportações de gás natural, a maior fonte de recursos do Estado, declinaram 16% em relação ao ano anterior. Para cobrir esse déficit, a RDA passou a imprimir mais dinheiro.

1987: Reconciliação Nacional

No início de 1987, a União Soviética concluiu que a situação no Afeganistão era desesperadora. O Ministro do Exterior soviético, Eduard Shevardnadze, declarou: “em essência, lutamos contra a classe camponesa. O aparato estatal funciona deficientemente. Nossas orientações e ajudas são ineficazes”²⁴. Buscando uma saída, Gorbachev concentrou-se em alterar a concepção política para o Afeganistão, baseada em uma resolução diplomática internacional, enquanto

continuava com o apoio militar e econômico. A melhor coordenação dos instrumentos do poder ajudaram a preparar o caminho para a retirada soviética entre 1988 e 1989.

Ainda no início de 1987, Najibullah anunciou a Política de Reconciliação Nacional, um plano abrangente que englobava um cessar-fogo, um acordo de compartilhamento de poder com a oposição, a anistia para detidos políticos, o oferecimento de controle autônomo e pagamento aos comandantes do mujahedin em troca do cessar-fogo²⁵. No verão daquele ano, Najibullah instituiu a reforma agrária. O Afeganistão aprovou uma nova constituição em novembro que concentrava todo o poder executivo na presidência, estabelecia o mês de abril de 1988 para as eleições parlamentares e definia o islamismo como religião oficial²⁶. As amplas mudanças produziram “resultados moderados” antes do final do ano e abordaram algumas das principais reclamações políticas do mujahedin²⁷.

Paralelamente às negociações em Genebra, em setembro a União Soviética engajou diretamente os estadunidenses em uma cúpula em Washington. Gorbachev propôs a retirada do 40º Exército em um espaço de sete a doze meses caso um acordo fosse assinado²⁸. Ele ainda buscava a interrupção

do apoio norte-americano aos mujahedins como uma pré-condição para a retirada.

Militarmente, o 40º Exército somente respondia quando atacado e concentrava-se no treinamento das Forças afegãs. Os militares chegaram a um efetivo de mais de 323.000 soldados e as milícias atingiram cerca de 130.000 combatentes²⁹. Uma das milícias mais efetivas era a Legião de Uzbeques, do General Abdul Dostum, conhecida como 53ª Divisão, que foi empregada em todo o país com grande sucesso. No Afeganistão, o ano de 1987 sinalizou o ápice para as forças de segurança, com mais de 416.000 integrantes da RDA e da União Soviética para o combate aos mujahedins e controle da população. O Manual de Campanha (FM) 3-24 (Exército dos EUA) observa que a proporção ideal de contrainsurgentes é de 20 a 25 militares para 1.000 residentes em uma área de operações³⁰. Em 1987, a URSS e a RDA alcançaram a proporção de 32 militares para cada 1.000 integrantes da população. Não obstante, é estimado que as forças do governo controlavam apenas 35% dos distritos afegãos.

Operacionalmente, as forças da RDA e da União Soviética participaram de um cessar-fogo temporário em janeiro e fevereiro, mas conduziram grandes operações nas províncias de Kandahar e Paktia durante o verão³¹. Entre novembro de 87 e janeiro de 1988, cinco Divisões afegãs e soviéticas participaram da Operação *Magistral*, planejada para liberar a cidade sitiada de Khost. Os afegãos apresentaram um bom desempenho e demonstraram que podiam derrotar o mujahedin em uma batalha convencional³². As baixas do 40º Exército em 1987 diminuíram para 1.215 mortos e 1.004 feridos, enquanto no âmbito da RDA aumentaram para 6.229 mortos e 12.786 feridos³³.

As despesas do governo afegão cresceram devido às indenizações pelo cessar-fogo e à expansão da força militar. Seu rendimento diminuiu devido à anulação dos impostos atrasados de todos os refugiados e o declínio nas exportações de gás natural. Para cobrir o déficit, a União Soviética aumentou sua assistência financeira em 83% a mais que 1986, chegando a 64 bilhões de afeganes (US\$ 1,2 bilhões)³⁴.



Foto: Mikhail Evstafiev

Um soldado soviético ocupa uma posição durante a guerra no Afeganistão.

Foto: Mikhail Evstafiev



Um grupo *Spetsnaz* (operações especiais) se prepara para uma missão no Afeganistão, 1988.

1988 a 1989: Os Acordos de Genebra e a Retirada em Fases

Entre 1º de janeiro de 1988 e 15 de fevereiro de 1989, Gorbachev combinou declarações unilaterais, negociações, um aumento significativo da assistência militar e econômica e uma retirada em duas fases para colocar a União Soviética fora do “cemitério de impérios”³⁵. No Afeganistão, Najibullah continuou a aplicar a Política de Reconciliação Nacional, mas reorientando-a para a sobrevivência do regime e para as bases do islamismo³⁶. A hábil coordenação dos instrumentos diplomáticos, militares e econômicos permitiu que a URSS partisse sob seus próprios termos.

Quando as negociações em Genebra entraram em um impasse no início de 1988, Gorbachev fez uma declaração arrojada e unilateral para reanimar o processo: a URSS começaria sua retirada em 15 de maio sem qualquer exigência quanto ao auxílio prestado pelos Estados Unidos ao mujahedin³⁷. Em 14 de abril, os governos paquistanês e afegão assinaram os Acordos

de Genebra que estipulavam a retirada do 40º Exército, a permanência de Najibullah no poder e os Estados Unidos e a URSS poderiam continuar apoiando seus aliados³⁸. Embora o acordo tenha ficado aquém do ideal, demonstrava um novo compromisso com soluções políticas e comunicava aos demais Estados satélites que a União Soviética não abandonaria seus aliados do terceiro mundo. Devido a um boicote da oposição, as eleições parlamentares afegãs não conseguiram elevar o mujahedin ao poder.

Após a assinatura dos Acordos de Genebra, o 40º Exército conduziu uma retirada bem planejada e muito bem executada ao longo de nove meses³⁹. A 1ª fase durou de 15 de maio a 15 de agosto e incluiu a saída de mais de 50.000 militares e a transferência da responsabilidade de áreas militares em Jalalabad, Ghazni, Gardez, Lashkargah, Khandahar e Konduz às forças da RDA⁴⁰. Para preparar a segunda fase da retirada, os soviéticos desdobraram um batalhão de *SCUD* e abriram uma ponte aérea para o envio de suprimentos a Cabul. Após um breve

intervalo, a 2ª fase ocorreu entre dezembro de 1988 e 15 de fevereiro de 1989. Os soviéticos retiraram o resto de suas tropas e transferiram as áreas militares nas Províncias de Cabul, Herat, Parwan, Samangan, Balkh e Baghlan⁴¹. Além da retirada, as Forças afegãs e soviéticas conduziram a Operação *Typhoon*, uma ofensiva aérea e terrestre no Vale Panjshir, que eliminou cerca de 600 mujahedins do grupo de Ahmed Massoud⁴². No total, durante os dois anos de retirada, as baixas soviéticas registraram 812 mortos e 685 feridos, contra 26.260 mortos e 38.547 feridos no lado afegão⁴³. No entanto, a natureza deliberada da retirada, incluindo o intervalo entre as fases e o fluxo constante de alimentos e equipamentos militares, reforçou a confiança no regime de Najibullah.

Como parte de seu compromisso de longo prazo, a URSS deixou discretamente 200 assessores militares e membros da KGB em Cabul⁴⁴. Por outro lado, embora os 329.000 homens das

Forças afegãs tivessem encabeçado os últimos dois anos de combate, a redução do poder de combate em 25% em nove meses, bem como a remoção do apoio aéreo e do poder de fogo do 40º Exército, acabaram promovendo um aumento notável da violência insurgente.

Para manter-se no poder, Najibullah aumentou o repasse de dinheiro aos chefes da oposição em troca do cessar-fogo e acrescentou 30.000 milicianos à folha de pagamento. A assistência financeira soviética chegou a 132 bilhões de afeganes (US\$ 2,6 bilhões) em 1989, em parte devido à transferência de combustível, equipamento militar e munição para a RDA⁴⁵. A URSS iniciou também um sistema semanal de comboios de suprimento direcionados a Cabul com 600 caminhões. Porém, o orçamento afegão foi muito afetado quando os soviéticos fecharam os poços de gás natural devido a retirada de seus técnicos⁴⁶. Infelizmente, a guerra e as políticas soviéticas tornaram o Afeganistão uma catástrofe econômica.



Arquivo RIA Novosti, imagem nº 476785 / Yuriv Somov / CC-BY-SA 3.0

Soldados soviéticos são acolhidos por um residente local ao regressar do Afeganistão.

1989 a 1992:

Assistência e o Fim da União Soviética

Quando o último soldado atravessou a Ponte da Liberdade em 15 de fevereiro de 1989, as autoridades soviéticas estavam incertas de quanto tempo Najibullah permaneceria no poder. Embora o governo afegão controlasse as cidades e rodovias com uma combinação de Forças convencionais, a KhAD e milícias, o déficit orçamentário e a ameaça insurgente representavam sérios desafios para o governo. Contudo, a saída dos russos estimulou Najibullah, que “adotou medidas muito mais corajosas [com a Política de Reconciliação Nacional] em termos de abertura do governo e da sociedade, estabelecimento de vínculos com chefes tribais e mudança na sua imagem identificada como comunista — iniciativas que ajudaram o governo da RDA a sobreviver até 1992”⁴⁷.

O regime foi desafiado imediatamente — o mujahedin tentou derrubar Jalalabad em abril de 1989, e o Ministro da Defesa falhou em conduzir um golpe de Estado em março de 1990. Apesar dessas emergências, Moscou cumpriu sua promessa de não fornecer apoio militar direto; contudo, Gorbachev prometeu que “mesmo diante de circunstância mais difícil e severa — a eles forneceremos armas”⁴⁸. Surpreendentemente, as Forças afegãs foram eficientes na conquista de Jalalabad e, mais tarde, da fortaleza de Paghman, perto de Cabul. A insurgência, porém, conquistou Khost em 1991, enfraquecendo significativamente o controle do poder por Najibullah. No início de 1992, o General Dostum e sua Legião de Uzbeques passaram para a oposição. Isso, juntamente com o fim da assistência soviética, tornou a queda de Najibullah inevitável.

A URSS continuava fornecendo bilhões de afeganes em apoio à RDA mesmo quando aproximava-se de sua própria extinção⁴⁹. Mais tarde, veio a assinatura do acordo com os EUA para terminar o apoio aos seus respectivos aliados. Quando a assistência soviética cessou em janeiro de 1992, o governo afegão já não podia pagar suas milícias ou as Forças Armadas. Najibullah foi deposto quatro meses depois quando as tropas de Massoud e de Gulbudin Hekmatyar ocuparam Cabul e seus arredores⁵⁰.

Conduzir uma retirada enquanto engajado em um conflito é uma das operações mais difíceis de executar por uma nação ou força militar. A estratégia de saída da União Soviética no Afeganistão, enquanto lutando contra uma insurgência determinada, demonstra claramente a importância de uma liderança vigorosa, uma polícia secreta para controlar a população, poder aéreo, cronogramas e um compromisso de longo prazo para fornecer assistência financeira ao processo. A título de comparação, o governo de Najibullah, apesar das deficiências existentes na República Democrata do Afeganistão, durou um ano a mais do que o governo da República do Vietnã de Nguyen Van Thieu após a partida dos Estados Unidos⁵¹. Há várias lições da era soviética que talvez se apliquem à situação atual no Afeganistão.

A liderança de Mikhail Gorbachev foi essencial na sincronização dos instrumentos do poder em Moscou e Cabul.

Liderança

A liderança de Mikhail Gorbachev foi essencial na sincronização dos instrumentos do poder em Moscou e Cabul. De declarações unilaterais a ultimatoss e engajamentos junto a líderes mundiais, Gorbachev conduziu o processo com mão firme. A disposição de substituir Karmal por Najibullah demonstrou uma abordagem prática para encontrar uma liderança que pudesse harmonizar as correntes políticas durante a partida da URSS. Sua decisão de buscar uma solução militar em 1985 e mais tarde usar seu fracasso para uma estratégica retirada foi brilhante. Finalmente, a desocupação negociada sem o compromisso dos Estados Unidos e do Paquistão de se absterem de interferir foi uma opção difícil, porém pragmática.

Najibullah permaneceu no poder por seis anos devido à sua habilidade de mobilizar os apoiadores do regime e dividir a oposição⁵². Apesar de sua merecida reputação por crueldade e intimidação, Najibullah era “um bom administrador, uma

pessoa de elevado nível de instrução [...] [e um líder que] fez todo o possível para melhorar a situação no Afeganistão”⁵³. Sua Política de Reconciliação Nacional combinou anistia, cessar-fogo, uma nova constituição, reforma agrária, eleições e cooptação de comandantes do mujahedin para diminuir a violência e aumentar a estabilidade. Além disso, seus esforços para transformar o governo em uma democracia parlamentar em 1987 e em um sistema multipartidário em 1990 foram tentativas importantes para integrar politicamente o mujahedin. Em retrospecto, as mudanças políticas teriam tido maior impacto se estivessem em vigor em 1985 para complementar os agressivos esforços militares.

Observam-se várias semelhanças daquele período com a situação do Afeganistão de 2012. O livro *Obama's Wars* (“As Guerras de Obama”, em tradução livre), de Bob Woodward, atribui ao Presidente norte-americano Barack Obama um papel-chave na elaboração da estratégia afegã, ao determinar os efetivos militares e os cronogramas. Ele tem permanecido distante, contudo, durante sua implementação, atribuindo a seu vice, Joe Biden, o engajamento regular com o Presidente Karzai⁵⁴. Uma interação mais pessoal e rotineira entre os Presidentes Obama, Karzai e o Primeiro-Ministro Yousaf Raza Gilani, do Paquistão, talvez facilite a melhor coordenação da estratégia de saída do Afeganistão.

Lamentavelmente, Karzai tem sido caracterizado como um “indivíduo fraco, não familiarizado com os pressupostos básicos da reconstrução nacional”⁵⁵. Apesar do Programa de Paz e Reintegração do Afeganistão em vigor, ele não tem empregado um plano abrangente como a estratégia de reconciliação nacional promovida por Najibullah para acomodar politicamente o Talibã. Apenas 2.497 integrantes do Talibã se reconciliaram em 2011⁵⁶. Com a próxima eleição presidencial afegã em 2014, surge a oportunidade para os Estados Unidos incentivarem uma lista de candidatos mais fortes. Alguns especialistas sugerem que Abdul Qayyum Katawazai, da Diretoria Nacional de Segurança (DNS), o ex-Ministro do Interior Mohammad Hanif Atmar, Ashraf Ghani Ahmadzai

ou Abdullah Abdullah poderiam proporcionar uma liderança mais efetiva durante a saída da coalizão. A interação pessoal entre as lideranças em Washington e Cabul, um presidente afegão mais forte e uma política viável de Reconciliação Nacional podem auxiliar a retirada dos Estados Unidos do Afeganistão.

Estratégia Militar

A estratégia militar soviética combinava o controle das cidades e da população, a segurança das principais rodovias, um programa intensivo de instrução e equipamento das Forças Armadas do Afeganistão e concentrava nas operações militares as ações para eliminar os redutos insurgentes. Entre 1985 e 1989, a União Soviética ajudou as Forças RDA a ampliar seus efetivos de 252.900 para 329.000 militares, uma força conjunta composta por integrantes da KhAD, Ministério do Interior e Exército. O foco no aperfeiçoamento do adestramento da tropa, diminuição das deserções e treinamento de estados-maiores resultou em uma notável “melhora da qualidade e eficácia das Forças Armadas afegãs [...] já em 1986”⁵⁷. O poder de combate do 40º Exército e das Forças RDA entre 1985 e 1989 assegurava, em média, a presença de 28 militares para cada 1.000 civis, um dado bem acima do nível ideal de segurança durante uma contrainsurgência⁵⁸. As Forças combinadas conduziram uma média de 68 operações de escalão brigada e divisão a cada ano. E, apesar desses níveis, as autoridades soviéticas apenas conseguiram garantir o controle de apenas 26% dos distritos afegãos. Como Gorbachev observou, o problema afegão “não pode ser resolvido por meios militares”⁵⁹.

A estratégia militar atual dos Estados Unidos no Afeganistão é semelhante à do 40º Exército: proteger a população, controlar os principais eixos, combater a insurgência no sul e a leste e treinar e equipar as Forças afegãs. Da mesma forma que a União Soviética, os Estados Unidos têm tido dificuldades em controlar a população (estima-se que apenas 36% dos distritos localizados em porções-chave do terreno estavam sob controle do governo em setembro de 2010) com



Arquivo RIA Novosti, imagem nº 660671 / A. Solomonov / CC-BY-SA.30

Entrevista coletiva à imprensa afegã e soviética. Da esquerda para a direita: o Comandante das tropas soviéticas, Gen Div Boris Gromov, e o Vice-Chefe do Departamento de Propaganda do Comitê Central do Partido Comunista, Vladimir Sevruk.

muito menos poder de combate: uma relação de 11,2 integrantes das forças de segurança para cada 1.000 civis⁶⁰. Com um declínio projetado no poder de combate afegão e da coalizão, os Estados Unidos e seus aliados afegãos estão no limite de seus recursos em termos de segurança. Conforme o número de forças declinar, decisões difíceis terão de ser tomadas. Como a União Soviética em 1987, o melhor papel para os Estados Unidos é treinar, equipar e assessorar as Forças afegãs; proporcionar apoio aéreo e de Inteligência e dar assistência às incursões de forças especiais afegãs. A transição para essa estratégia reduzirá a perda de efetivos dos EUA, mas provavelmente aumentará as baixas entre os integrantes das Forças de Segurança Nacional (ANSF) acima da atual taxa anual de 1,4% da Força⁶¹.

As Forças de segurança afegãs já atingiram os seguintes efetivos: Polícia Secreta - 22.000; Polícia

Nacional-143.000; e Exército Nacional-179.610 militares⁶². Semelhante à era soviética, os Estados Unidos têm tido dificuldade em desenvolver o aperfeiçoamento da Força, solucionar questões de disciplina e treinamento e limitar as deserções. Com o declínio dos efetivos, investir no aumento dos quadros da Polícia Secreta talvez possa compensar a redução do poder de combate por meio da capacidade dessa corporação de controlar a população e desenvolver Inteligência relacionada ao Talibã⁶³.

Uma área em que os Estados Unidos estão muito defasados em relação à União Soviética é no desenvolvimento de uma força aérea. A força aérea afegã atual consiste de 4.956 componentes, que operam 33 *Mi-17* e 9 *Mi-35* helicópteros de ataque⁶⁴. Até 2016, a Força deverá ser ampliada para 8.000 integrantes e uma frota de 145 aeronaves, incluindo mais helicópteros de ataque e 20 *A-29 Super Tucano*, aeronaves de

ataque de asa fixa⁶⁵. Em contraste, no auge da era soviética, a Força Aérea afegã possuía um efetivo de 7.000 componentes, que operavam cerca de 240 aeronaves de ataque, incluindo *MiG-21*, *Su-7* e *Mig-17*; 150 helicópteros e 40 aeronaves de transporte⁶⁶. O desenvolvimento do poder aéreo afegão de asas fixas e rotativas é essencial para o transporte, reconhecimento e poder de fogo durante a transição; a meta para 2016 talvez seja tarde demais.

O Plano de Transição

A União Soviética desenvolveu e implementou um efetivo plano de transição para se retirar do Afeganistão. Como Gorbachev declarou, “uma meta clara foi estabelecida — acelerar nosso processo visando a criar um relacionamento amigável com o país e então sair [...] todas nossas ações em todos os campos — político, diplomático e econômico” precisam ser sincronizadas⁶⁷. Uma cronologia interna para exercer pressão no governo Najibullah para que este assumisse a responsabilidade da guerra contra os talibãs, um prazo externo para forçar decisões e uma “afeganização” da guerra em fases combinadas que permitisse o 40º Exército realizar a transição de suas responsabilidades para a RDA e deixasse o país.

Em 1986, o Kremlin acreditava que as autoridades afegãs estavam satisfeitas em observar e deixar o 40º Exército combatendo o mujahedin. Para mudar essa mentalidade, Gorbachev incumbiu Karmal e depois Najibullah de unificarem o Afeganistão em um prazo de dois anos conforme o 40º Exército preparava sua retirada. O planejamento e a execução de uma meticulosa retirada militar evitou que o Afeganistão mergulhasse no caos. Os prazos finais tiveram seu efeito pretendido — como Gorbachev disse, “Eles entraram em pânico em Cabul quando descobriram que tínhamos a intenção de sair”⁶⁸.

Os prazos finais voltados para a comunidade internacional objetivaram estimular as negociações em Genebra. O primeiro exemplo ocorreu em fevereiro de 1986 quando Gorbachev anunciou ao Congresso do Partido Comunista que

“Gostaríamos, no futuro próximo, de trazer as Forças soviéticas [...] de volta à sua terra natal. O cronograma foi desenvolvido em conjunto com o lado afegão para uma saída passo a passo”⁶⁹. As ofertas a Washington em setembro de 1987 de sua execução em um cronograma de nove a doze meses exerceu um papel essencial para reanimar as negociações que levaram aos Acordos de Genebra. Finalmente, o cronograma acordado foi utilizado para negar as solicitações adicionais do governo Najibullah por mais assistência militar depois do prazo final de 15 de fevereiro.

A “afeganização”, ou o fortalecimento das Forças Armadas do Afeganistão, a passagem gradual do controle do governo afegão, e a “dessovietização” da guerra ocorreram em duas fases — 1985 a 1987 e 1988 a 1989⁷⁰. Entre 1985 e 1987, o 40º Exército e as Forças de segurança da RDA compartilharam a responsabilidade da guerra, enquanto aos poucos o país assumia gradualmente a liderança e as Forças soviéticas desengajavam. Entre 1988 e 1989, o 40º Exército concentrou seus esforços na retirada enquanto ajudava seus aliados com apoio aéreo. Os números das baixas entre 1985 e 1989 refletiram claramente a transição — as soviéticas diminuíram em média 32% ao ano, enquanto as afegãs aumentaram em 28%⁷¹.

Os Estados Unidos têm anunciado vários prazos finais para o Afeganistão. Primeiro, em dezembro de 2009, quando o Presidente Obama anunciou a retirada cujo início seria no verão de 2011. Comentários posteriores na Conferência de Lisboa da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) mudaram o prazo final da transição para 2014. Em 2012, o então Secretário de Defesa, Leon Panetta, turvou as águas ao discutir uma data para a transição da segurança em 2013⁷². Tal variedade de prazos para a retirada tem diminuído a influência do cronograma junto à coalizão e ao governo Karzai. Apesar de um possível efeito sobre a insurgência, a Casa Branca precisa definir com firmeza um prazo final para essa retirada para animar o governo Karzai, unir os aliados em torno de seus compromissos com o Afeganistão e proporcionar um limite para o início dos planejamentos.

A Economia Afegã

Ao longo do último século, os governos afegãos dependiam de assistência ou subsídios para a manutenção da estabilidade financeira⁷³. Durante a era soviética, o custo de uma grande força de segurança, elevados pagamentos às milícias e o rendimento limitado oriundo da venda de gás natural e direitos aduaneiros criaram um país insustentável e sem assistência externa. Em 1988, 25% do orçamento do governo veio de assistência externa, enquanto 43% foi financiado pela impressão de dinheiro, o que resultou em hiperinflação⁷⁴. Em última análise, o fator mais influente na queda do Afeganistão foi a falta de assistência externa. Os Estados Unidos e seus aliados precisam prestar atenção a essa lição e comprometerem-se a proporcionar um auxílio de longo prazo ao Afeganistão para garantir a estabilidade futura.

As finanças do governo Karzai em 2012 se assemelhavam às do governo Najibullah em 1989. Entre março de 2010 e março de 2011, o governo afegão arrecadou US\$ 1,9 bilhão em receita⁷⁵. No entanto, as despesas foram de US\$ 17,6 bilhões, que foram cobertas por doações de US\$ 15,7 bilhões dos Estados Unidos e de outras nações⁷⁶. Apesar de possíveis fontes futuras de renda, tais como os impostos das minas de cobre de Aynak, o Afeganistão permanecerá um Estado endividado por muito tempo⁷⁷. Para chegar à “afeganização” da guerra no prazo do final de 2014 e a completa retirada em 2017, os Estados Unidos e seus aliados precisam estar preparados para transferir US\$ 12 bilhões por ano ao Afeganistão até 2017 e US\$ 7 bilhões por ano até 2022 para evitar que o país não retorne às fileiras de Estados falidos⁷⁸. Esses números forçarão o governo Karzai a tomar decisões difíceis, enquanto procura manter o tamanho de suas forças de segurança. Um corte muito rápido da assistência poderá causar uma crise econômica e mais instabilidade. As cúpulas do G-8 e da OTAN representam uma grande oportunidade para se coordenar as doações em apoio à pós-Força

Internacional de Assistência à Segurança (ISAF) no Afeganistão. Como Gorbachev observou, “é melhor pagar com dinheiro do que com as vidas de nosso povo”⁷⁹.

Conclusão

O Afeganistão tem ensinado duras lições sobre os limites do poder para uma série de nações poderosas. A retirada da União Soviética do Afeganistão, porém, não era uma dessas lições. Para o autor Lester Grau, a União Soviética saiu do Afeganistão de uma “forma coordenada, deliberada e profissional. [...] A retirada foi baseada em um coordenado plano diplomático, econômico e militar, permitindo que as Forças se retirassem em ordem e o governo afegão sobrevivesse”⁸⁰. Essa hábil coordenação de todos os elementos do poder nacional não aconteceu até 1989, quando ocorreu uma convergência para uma liderança determinada, estava em curso uma estratégia militar efetiva, foi aceita a interferência externa após a retirada e estabelecido um prazo final definitivo. No final, a experiência da União Soviética sugere que um governo afegão — com assistência e orientação — pode lidar com uma insurgência, mesmo uma que conte com o apoio significativo dos vizinhos afegãos. À luz da presença russa no Afeganistão por uma década, seria mais sensato se os Estados Unidos conduzissem uma liderança mais efetiva a partir de Washington e de Cabul para expandir a Força Nacional de Segurança, equipar e treinar uma força aérea que possa apoiar as operações de contrainsurgência, estabelecer um firme prazo para o final de 2014 para o Afeganistão assumir suas responsabilidades e completar sua retirada em 2017, conseguindo o compromisso de doadores pós-guerra na garantia de US\$ 12 bilhões entre 2013 e 2017 e US\$ 7 bilhões entre 2017 e 2022. Essas mudanças capacitariam os Estados Unidos a buscarem uma estratégia de saída do Afeganistão deixando um regime estável e uma força militar capaz e apoiada por um compromisso de assistência em longo prazo.**MR**

REFERÊNCIAS

1. The Russian General Staff, *The Soviet-Afghan War: How a Superpower Fought and Lost*, traduzido e editado por Lester W. Grau e Michael A. Gress (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2002), p. 1.
2. RUBIN, Barnett R. *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System* (New Haven, CT: Yale University Press, 1995), p. 146.
3. The Russian General Staff, *The Soviet-Afghan War*, p. 12, 20 e 27.
4. Bob Gates, citado em ANDREW, Christopher e MITROKHIN, Vasili. *The World Was Going Our Way: The KGB and the Battle for the Third World* (New York: Basic Books, 2006), p. 415; *The Russian General Staff, The Soviet-Afghan War*, p. 32-33.
5. Consulte GIUSTOZZI, Antonio. *War, Politics, and Society in Afghanistan* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2000), p. 271; URBAN, Mark. *War in Afghanistan* (New York: St. Martins Press, 1990), p. 317; e <http://www.scribd.com/doc/6737621/Soviet-Losses-in-Afghanistan>, acesso em: 4 dez. 2011.
6. GRAU, Lester W. "Breaking Contact Without Leaving Chaos: The Soviet Withdrawal from Afghanistan", *The Journal of Slavic Military Studies* 20, no. 2 (June 2007): p. 237.
7. Mais 14.100 homens se juntaram às Forças Armadas em 1985. Consulte GIUSTOZZI, War, Politics, and Society in Afghanistan, p. 266; The Russian General Staff, *The Soviet-Afghan War*, p. 12, 20 e 27; e OLIKER, Olga. *Building Afghanistan's Security Forces in Wartime: The Soviet Experience* (Santa Monica, CA: Rand Arroyo Center, 2011), p. 26, 33 e 61.
8. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 133.
9. OLIKER, *Building Afghanistan's Security Forces in Wartime*, p. 31.
10. *Ibid.*, p. 47.
11. KALINOVSKY, Artemy M. *A Long Goodbye: The Soviet Withdrawal from Afghanistan* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011), p. 100.
12. As taxas de câmbio usadas no artigo são de 1985: 60.72 Afeganes = 1 Rublo e 50.6 Afeganes = 1 US Dólar; GIUSTOZZI, War, Politics, and Society in Afghanistan, p. 233.
13. MARSHALL, Alex. "Managing Withdrawal: Afghanistan as the Forgotten Example in Attempting Conflict Resolution and State Reconstruction," *Small Wars and Insurgencies* 18, no. 1 (April 2007): p. 71.
14. KALINOVSKY, *A Long Goodbye*, p. 89.
15. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 146.
16. KALINOVSKY, *A Long Goodbye*, p. 99.
17. OLIKER, *Building Afghanistan's Security Forces in Wartime*, p. 71-81; RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 156.
18. OLIKER, *Building Afghanistan's Security Forces in Wartime*, p. 43.
19. *The Russian General Staff, The Soviet-Afghan War*, p. 32-33.
20. *Ibid.*, p. 331.
21. EKEDAHL, Carolyn e GOODMAN, Melvin. *The Wars of Eduard Shevardnadze* (State Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997), p. 189.
22. GIUSTOZZI, War, Politics, and Society in Afghanistan, p. 271; URBAN, War in Afghanistan, p. 317; e <http://www.scribd.com/doc/6737621/Soviet-Losses-in-Afghanistan>, acesso em: 4 dez. 2011.
23. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 161-165.
24. KALINOVSKY, *A Long Goodbye*, p. 113-114.
25. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 146-147; MARSHALL, "Managing Withdrawal," p. 73.
26. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 147.
27. KALINOVSKY, *A Long Goodbye*, p. 122.
28. KALINOVSKY, Artemy. "Old Politics, New Diplomacy: The Geneva Accords and the Soviet Withdrawal from Afghanistan," *Cold War History* 8, no. 3 (August 2008): p. 388.
29. OLIKER, *Building Afghanistan's Security Forces in Wartime*, p. 26, 33 e 61.
30. U.S. Department of the Army, *Counterinsurgency*, Army Field Manual 3-24, (Washington, DC: U.S. Department of the Army, 2006), p. 1-13; GOODE, Steven M. "A Historical Basis for Force Requirements in Counterinsurgency," *Parameters* 39, no. 4 (Winter 2009-2010): p. 51.
31. The Russian General Staff, *The Soviet-Afghan War*, p. 33-34.
32. KALINOVSKY, *A Long Goodbye*, p. 130.
33. GIUSTOZZI, War, Politics, and Society in Afghanistan, p. 271; URBAN, War in Afghanistan, p. 317; e <http://www.scribd.com/doc/6737621/Soviet-Losses-in-Afghanistan>, acesso em: 4 dez. 2011.
34. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 161-165.
35. JONES, Seth. *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan* (New York: W.W. Norton, 2009), p. xxv-xxviii.
36. MARSHALL, "Managing Withdrawal," p. 76.
37. EKEDAHL e GOODMAN, *The Wars of Eduard Shevardnadze*, p. 188.
38. GRAU, "Breaking Contact Without Leaving Chaos," p. 239.
39. The Russian General Staff, *The Soviet-Afghan War*, p. 28-29.
40. GRAU, "Breaking Contact Without Leaving Chaos," p. 247.
41. The Russian General Staff, *The Soviet-Afghan War*, p. 28-29 e 88-89.
42. GRAU, "Breaking Contact Without Leaving Chaos," p. 257.
43. GIUSTOZZI, War, Politics, and Society in Afghanistan, p. 271; URBAN, War in Afghanistan, p. 317; e <http://www.scribd.com/doc/6737621/Soviet-Losses-in-Afghanistan>, acesso em: 4 dez. 2011.
44. OLIKER, *Building Afghanistan's Security Forces in Wartime*, p. 78.
45. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 161-165.
46. *Ibid.*, p. 161.
47. KALINOVSKY, *A Long Goodbye*, p. 107.
48. *Ibid.*, p. 144.
49. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 161-165.
50. *Ibid.*, p. 175.
51. Najibullah durou de 15 Fev 1989 até 16 Abr 1992 (3 anos e 2 meses). Thieu durou de 29 Mar 1973 até 30 Abr 1975 (2 anos e 1 mês).
52. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 154.
53. ANDREW e MITROKHIN, *The World Was Going Our Way*, p. 411.
54. WOODWARD, Bob. *Obama's Wars* (New York: Simon and Schuster, 2010), p. 66.
55. BOONE, Jon e WALSH, Declan. "US Scrambles to Restore Afghan Relations after WikiLeaks Revelations," *The Guardian*, 3 Dec. 2010.
56. U.S. Department of Defense, *Report on Progress Towards Security and Stability in Afghanistan* (Washington, DC: United States Government, October 2011), p. 90.
57. MARSHALL, "Managing Withdrawal," p. 76.
58. GOODE, "Historical Basis for Force Requirements in Counterinsurgency," p. 51.
59. OSTERMANN, Christian F. ed. "Record of a Conversation of Grobachev and Najib, 20 July 1987," *The Cold War International History Project (CWIHP) Bulletin* 14/15 (2003-2004): p. 159.
60. LIVINGSTON, Ian S. e O'HANLON, Michael. *The Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post 9/11 Afghanistan* (Washington, DC: Brookings, January 30, 2012), p. 16, disponível em: <http://www.brookings.edu/~media/programs/foreign%20policy/afghanistan%20index/index20120516>, acesso em: 29 fev. 2012.
61. Em 2010, o efetivo total das Forças de Segurança afegãs era 243.000. As baixas chegaram a 2.113 soldados mortos e 1.498 feridos. Isso resultou em uma porcentagem de baixas de 1,4% da Força por ano. Para mais informações consulte LIVINGSTON e O'HANLON, *The Afghanistan Index*, January 30, 2012, p. 6 e 14.
62. LIVINGSTON e O'HANLON, *The Afghanistan Index*, January 30, 2012, p. 6.
63. Comandei um batalhão de infantaria nas Províncias de Paktika e de Ghazni, no Afeganistão, entre 2010 e 2011. Constatei que a NDS era o grupo ANSF mais profissional nas operações de contrainsurgência

nas duas províncias.

64. U.S. Department of Defense, *Report on Progress Towards Security and Stability in Afghanistan*, p. 32.

65. LEKIC, Slobodan. "Afghan Air Force Learns to Fly—And Fix Aircraft," *The Boston Globe*, 18 Jan. 2012.

66. OLIKER, *Building Afghanistan's Security Forces in Wartime*, p. 48-51.

67. OSTERMANN, ed. "Notes from the Politburo Meeting 13 November 1986," *CWIHP*, p. 144.

68. *Ibid.*, p. 144.

69. GRAU, "Breaking Contact Without Leaving Chaos," p. 238.

70. Consulte The Russian General Staff, *The Soviet-Afghan War*, p. 13-14, para a abordagem soviética, e PALMER, Dave, *Summons of the Trumpet* (New York: Presidio Press, 1978), p. 268-279, para uma discussão do método dos EUA para a "vietnamização" no Vietnã do Sul.

71. GIUSTOZZI, *War, Politics, and Society in Afghanistan*, p. 271; UR-BAN, *War in Afghanistan*, p. 317; e <http://www.scribd.com/doc/6737621/Soviet-Losses-in-Afghanistan>, acesso em: 4 dez. 2011.

72. WHITLOCK, Craig e DEYOUNG, Karen. "Panetta: U.S. and NATO

Will Seek to End Afghan Combat Mission Next Year," *The Washington Post*, 1 Feb. 2012.

73. BARFIELD, Thomas. *Afghanistan: A Cultural and Political History* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), p. 6.

74. RUBIN, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 162.

75. The World Bank "Transition in Afghanistan: Looking Beyond 2014," disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/AFBeyond2014.pdf>, acesso em: 9 mar. 2012.

76. *Ibid.*

77. O Banco Mundial estima que em 2021 o déficit orçamentário será de 25% do PIB ou seja US\$ 7,1 bilhões.

78. Recentemente, Joseph Collins recomendou um plano de ajuda internacional para proporcionar US\$ 20 bilhões por ano até 2017. Para mais informações consulte COLLINS, Joseph J. "Post-ISAF Afghanistan: The Need for a '15:20 Program,'" *Small Wars Journal*, 8 Jan. 2012.

79. OSTERMANN, ed. "Notes from Politburo Meeting, 21-22 January 1987," *CWIHP*, p. 146.

80. GRAU, "Breaking Contact Without Leaving Chaos," p. 235.