

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

MATHEUS CHIOT TEIXEIRA

**O PAPEL DA MISSÃO DE ASSISTÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NO
AFEGANISTÃO DURANTE O PERÍODO DE RETOMADA DA ATUAÇÃO DE
GRUPOS INSURGENTES NA REGIÃO (2014-2021)**

Porto Alegre

2023

MATHEUS CHIOT TEIXEIRA

**O PAPEL DA MISSÃO DE ASSISTÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NO
AFEGANISTÃO DURANTE O PERÍODO DE RETOMADA DA ATUAÇÃO DE
GRUPOS INSURGENTES NA REGIÃO (2014-2021)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Teixeira, Matheus Chiot

O PAPEL DA MISSÃO DE ASSISTÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS
NO AFGANISTÃO NO CONTEXTO DE RETOMADA DO CRESCIMENTO
DE GRUPOS INSURGENTES NA REGIÃO (2014-2021) / Matheus
Chiot Teixeira. -- 2023.

91 f.

Orientadora: Verônica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. UNAMA. 2. Afeganistão. 3. Organizações
Internacionais. 4. ONU. 5. Construtivismo. I.
Gonçalves, Verônica Korber, orient. II. Título.

MATHEUS CHIOT TEIXEIRA

**O PAPEL DA MISSÃO DE ASSISTÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NO
AFEGANISTÃO DURANTE O PERÍODO DE RETOMADA DA ATUAÇÃO DE
GRUPOS INSURGENTES NA REGIÃO (2014-2021)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 29 de Março de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Verônica Korber Gonçalves – Orientadora
UFRGS

Profa. Dra. Silvia Regina Feraboli
UFRGS

Profa. Dra. Tatiana Vargas Maia
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à sociedade brasileira pela oportunidade de estudar em uma instituição pública de renome. Agradeço principalmente àqueles que valorizam a educação pública, aos que valorizam o legado de Paulo Freire e defendem uma educação libertadora capaz de transformar vidas. A minha vida, sem dúvidas, foi moldada pela educação pública, e se não fosse pela Lei de Cotas talvez eu não estivesse completando a minha graduação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Nesse sentido, agradeço por tudo o que a UFRGS me ofereceu. Agradeço pelo corpo docente, pelos técnicos e pelos terceirizados, por todo o apoio prestado ao longo desses anos. Em especial, agradeço à minha orientadora, Verônica Korber Gonçalves, por ser a minha primeira inspiração dentro do curso e por acompanhar a construção desse trabalho, de forma tão atenta e com comentários tão pertinentes.

Agradeço pela extensão universitária e todas as experiências que esta parcela fundamental da instituição me propiciou. Agradeço àqueles que ao longo dos anos construíram projetos como o UFRGS Model United Nations, UFRGSMUNDI e UFRGSMUN Back In School, buscando desenvolver meios de transformação ativos e inovadores, promovendo o diálogo entre estudantes e contemplando as mais diferentes realidades sociais. A extensão é uma parte essencial para a manutenção da universidade pública e, sem dúvidas, é a parte mais transformadora da estrutura institucional.

Não poderia deixar de agradecer à minha família por todo o apoio ao longo dos anos de graduação, pelo esforço para garantir que eu tivesse todas as experiências que a universidade pode propiciar e por acreditarem que eu sou capaz mesmo nos momentos em que nem eu acreditei. Agradeço principalmente à minha mãe, Lucimar, professora da rede municipal de ensino, mulher que desde cedo me ensinou que a educação é o único caminho possível para a transformação da nossa realidade. Agradeço a ela por nunca parar de sonhar e por ser um exemplo vivo de que a educação é transformadora em qualquer fase da vida. Agradeço ao meu pai, Cleber, por toda a confiança e pelo apoio. Agradeço à minha tia, Cleomar, por ser uma segunda

mãe, pelo cuidado e pela presença constante nas melhores memórias da minha infância e juventude. Agradeço ao meu irmão, Julio, por todo o carinho e afeto, por me fazer conhecer, há 13 anos, quando te peguei no colo pela primeira vez, o amor incondicional.

Agradeço àqueles que fizeram parte do meu caminho ao longo da graduação, a todos que, de alguma forma, fizeram dos últimos cinco anos os melhores da minha vida. É impossível citar todo mundo, mas destaco aqui algumas pessoas que eu não poderia deixar de mencionar. Agradeço à Raquel por ser tão diferente de mim e pela nossa parceria que vai durar pra sempre, em qualquer lugar. Ao Tiago, pelo companheirismo e pela nossa amizade leve. À Clara, pelas palavras tranquilizadoras e pelos momentos divertidos. À Lara, pela nossa sintonia e pela transformação da rotina em algo aceitável. Ao Vinícius, por toda a experiência compartilhada e pelas risadas. À Júlia, por ser a primeira amiga que a universidade me deu. À Floriane, por me inspirar a fazer muito sempre. À Bruna, por estar comigo nos maiores desafios que a universidade me proporcionou. Agradeço também à Júlia Silveira, à Francisca, à Isabela, à Luli, ao Giuseppe, à Juliana e à Luana pela parceria e amizade. A todos que fizeram parte da minha vida ao longo desses cinco anos.

Agradeço ao Gabriel. Pelos últimos anos, pelo carinho, pela amizade. Pela rotina, pelo companheirismo, pela sinceridade. Por me acolher, por me ajudar, por me entender e por me amar. Por ser uma pessoa essencial na minha vida, um exemplo do que eu quero ser, e por estar comigo em qualquer situação. Por ser quem mais me apoia e quem mais acredita em mim. Por me introduzir a novas paixões e interesses. Por todo o apoio durante esses anos de graduação e durante o processo de escrita deste trabalho. Somos dois homens e nada mais. Acredito em ti acima de tudo. Agradeço também à família do Gabriel, que nos últimos anos também foi a minha família.

*“Os camaradas não disseram
que havia uma guerra
e era necessário
trazer fogo e alimento.”*

(CARLOS DRUMMOND DE ANDRADE, 2013)

*“Pra que amanhã não seja só um ontem
Com um novo nome.”*

(EMICIDA, 2019)

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o papel da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) no contexto de retomada do crescimento de grupos insurgentes no país, entre 2014 e 2021. Como abordagem teórico-metodológica utilizam-se as contribuições teóricas advindas da análise construtivista de organizações internacionais, desenvolvida por Michael Barnett e Martha Finnemore, que compreendem estas organizações como atores providos de interesses próprios, de capacidade de implementação de normas e de uma burocracia racional-legal. Por meio da pesquisa qualitativa, baseada na análise de documentos da UNAMA de 2002 a 2021, identificam-se os principais objetivos da organização, bem como o modo de funcionamento de sua estrutura, estabelecendo um estudo da atuação da missão em um contexto em transformação. Nesse sentido, destacam-se como pontos essenciais da agenda da UNAMA a defesa dos direitos humanos e a implementação de um processo de reconstrução política no Afeganistão. A partir da análise das renovações de mandato da missão pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), busca-se compreender de que forma a expansão no escopo da missão afetou a burocracia da UNAMA. Posteriormente, o trabalho segue para a análise do período de 2014 a 2021, marcado pela retirada das tropas da OTAN do Afeganistão e ascensão de grupos insurgentes no país, com destaque para o Talibã. Nesse contexto, defende-se que a UNAMA tomou a posição de ator internacional central no Afeganistão, sendo a principal responsável pela coordenação do processo de desenvolvimento político e pelo auxílio humanitário. Diante disso, identificam-se os principais sucessos da organização, bem como as suas principais disfunções, com o objetivo de compreender de forma complexa o funcionamento da organização e a manifestação de suas contradições no contexto em que se insere. A hipótese trabalhada é a de que a ascensão da UNAMA à centralidade no Afeganistão se deu devido à capacidade burocrática desenvolvida pela organização para além de uma circunstância eventual.

Palavras-chave: UNAMA. Afeganistão. Organizações Internacionais. ONU. Construtivismo.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the role of the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) in the context of the growth's resumption of insurgent groups in the country, between 2014 and 2021. It is utilized the theoretical-methodological approach from the constructivist analysis of international organizations, developed by Michael Barnett and Martha Finnemore, who understand these organizations as actors with their own interests, ability to implement norms and a rational-legal bureaucracy. Through qualitative research, based on the analysis of UNAMA documents from 2002 to 2021, the main objectives of the organization are identified, as well as the mode of operation of its structure, establishing a study of the mission's performance in a changing context. In this sense, the defense of human rights and the implementation of a process of political reconstruction in Afghanistan stand out as essential points on UNAMA's agenda. Based on the analysis of the mission's mandate renewals by the United Nations Security Council (UNSC), we seek to understand how the expansion in the scope of the mission affected UNAMA's bureaucracy. Subsequently, the work proceeds to analyze the period from 2014 to 2021, marked by the withdrawal of NATO troops from Afghanistan and the rise of insurgent groups in the country, with an emphasis on Taliban. In this context, it is argued that UNAMA took the position of a central international actor in Afghanistan, being primarily responsible for coordinating the process of political development and for humanitarian aid. In light of this, the main successes of the organization are identified, as well as its main dysfunctions, with the objective of understanding in a complex manner the operation of the organization and the manifestation of its contradictions in the context in which it operates. The hypothesis analyzed is such that UNAMA's rise to centrality in Afghanistan was due to the bureaucratic capacity developed by the organization to beyond an occasional circumstance.

Keywords: UNAMA. Afghanistan. International Organizations. UN. Constructivism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIA	Autoridade Interina Afegã
BM	Banco Mundial
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FIAS	Força Internacional de Assistência à Segurança
FMI	Fundo Monetário Internacional
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
ICRC	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
IRC	Comitê Internacional de Resgate
MENA	Missão Especial das Nações Unidas no Afeganistão
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
OIs	Organizações Internacionais
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan</i> (Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão)
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A VISÃO CONSTRUTIVISTA DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	16
2.1	A NATUREZA BUROCRÁTICA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	17
2.2	AUTONOMIA E AUTORIDADE COMO PILARES DA ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL	23
2.3	AS PATOLOGIAS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	27
3	A MISSÃO DE ASSISTÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NO AFEGANISTÃO	32
3.1	O CONTEXTO AFEGÃO (ENTRE 2002 E 2014)	32
3.2	A ESTRUTURA DA MISSÃO, DE SUA IMPLEMENTAÇÃO AOS OBJETIVOS PRINCIPAIS	36
3.2.1	As Resoluções Fundamentais Para o Estabelecimento da UNAMA	37
3.2.2	O Estabelecimento da UNAMA	41
3.2.3	A Estrutura Burocrática da UNAMA	46
3.3	A POLÍTICA DE RENOVAÇÃO DE MANDATOS DA UNAMA (2002 - 2014)	51
4	A ASCENSÃO DA UNAMA À POSIÇÃO DE PRINCIPAL PRESENÇA INTERNACIONAL NO AFEGANISTÃO (2014 - 2021)	58
4.1	O CONTEXTO AFEGÃO (ENTRE 2014 E 2021)	59
4.2	A CENTRALIDADE DA MISSÃO NO CONTEXTO DE INSTABILIDADE POLÍTICA NO AFEGANISTÃO	62
4.3	AS CONTRADIÇÕES DA UNAMA ELUCIDADAS NO CONTEXTO DE INSTABILIDADE AFEGÃ	69
5	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como tema a Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) e o seu papel no contexto de retomada do crescimento de grupos insurgentes no Afeganistão, entre 2014 e 2021. Após mais de uma década de guerra no país — a Guerra Civil Afegã, de 1989 a 2001 —, a ascensão e a queda do Talibã, e a invasão dos Estados Unidos da América em 2001, o processo de reconstrução política do Afeganistão foi fortemente apoiado pela Missão de Assistência da ONU, agência estabelecida com o objetivo de auxiliar países em contexto de instabilidade. Desde o seu estabelecimento, em 2002, a UNAMA tomou a posição de agente responsável pelos processos de reconstrução política, reconciliação nacional e de implementação dos direitos humanos no Afeganistão. Posteriormente, com a retirada das tropas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e diminuição das forças norte-americanas no Afeganistão, a UNAMA assumiu um papel de relevância ainda maior no país, destacando-se no auxílio ao governo afegão e na continuidade do processo de promoção da agenda dos direitos humanos (LARSEN, 2010; SULLIVAN, 2021; TANIN, 2011).

A UNAMA foi implementada em 2002, a partir da Resolução n. 1401 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), para complementar o Acordo de Bonn¹ (2001). O objetivo inicial da missão era o de auxiliar o governo do Afeganistão de forma a garantir a estruturação política do país e estabelecer programas voltados para a implementação dos direitos humanos no país. Entretanto, ao longo dos anos a missão adquiriu ainda mais responsabilidades e diferentes contornos, tornando-se a principal presença internacional no Afeganistão e um aparato de apoio imprescindível para o governo do país. Hoje, a missão já tem mais de vinte anos e coleciona objetivos diversos adquiridos ao longo de suas renovações de mandato, desde a promoção dos direitos humanos, por meio do incentivo a políticas públicas e da defesa de grupos vulneráveis, até o auxílio na organização das eleições (SULLIVAN, 2021; TANIN, 2011).

¹ O Acordo de Bonn foi elaborado a partir da Conferência de Bonn — que ocorreu em 2001, na Alemanha — com o objetivo de definir uma série de normas para o processo de reconstrução do Afeganistão, após a invasão pelos EUA. Nesse sentido, o Acordo, que contou com a participação de líderes políticos afegãos em sua construção, se destaca pela promoção da agenda de democratização do Afeganistão, que foi implementada posteriormente com o auxílio da UNAMA (AHMED; FIELDS, 2011).

Marcada por diferentes fases, a situação do Afeganistão sofreu uma importante transformação a partir de 2014, uma vez que, após mais de uma década de conflito direto— entre as tropas do governo afegão e os grupos insurgentes (considerando o Talibã e outros grupos terroristas atuantes na região) —, em dezembro de 2014 as tropas da OTAN se retiraram do Afeganistão, juntamente de parte das forças militares estadunidenses. Isso não significa que a presença norte-americana se extinguiu no país, mas grande parte das tropas foram retiradas, indicando o fim do combate à nível intensivo. A partir desse momento, as bases norte-americanas no Afeganistão passaram a contar mais com a presença de companhias privadas de segurança do que com o exército norte-americano. Nesse contexto, o país presenciou a retomada ainda maior do crescimento do Talibã, principalmente no interior do Afeganistão, convocando jovens e estrangeiros para o grupo e retomando aos poucos a força que o grupo teve anteriormente (SULLIVAN, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

Nesse sentido, o período entre 2014 e 2021 marca um ciclo de instabilidades que tomaram o Afeganistão, com a ameaça constante de ascensão do Talibã, a diminuição de tropas estrangeiras no país e a incapacidade cada vez mais clara do governo afegão de lidar com problemas de tamanha magnitude. Nesse contexto, a UNAMA toma cada vez mais o espaço de centralidade, assumindo diversas demandas políticas e auxiliando cada vez mais o governo na manutenção da estrutura estatal. Assim sendo, a análise da atuação da UNAMA entre 2014 e 2021 possibilita, também, a compreensão do contexto geral do Afeganistão nesse período (TANIN, 2011; SULLIVAN, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

Considerando a relevância da UNAMA para o Afeganistão no contexto de instabilidade política, a estrutura robusta desenvolvida pela missão ao longo dos anos e as várias áreas de atuação contempladas, dos direitos humanos à democracia, e observando que a missão, sua estrutura e seu funcionamento recebem pouca atenção do meio acadêmico das Relações Internacionais — principalmente por ficar sob a sombra de análises securitárias relativas ao conflito entre os Estados Unidos e o Talibã no Afeganistão — torna-se essencial discutir o papel atribuído pela UNAMA no país. Nesse sentido, o foco do trabalho será na estrutura organizacional da UNAMA, buscando compreender a burocracia da missão, as principais dificuldades na

implementação de normas da organização, como a UNAMA conquistou a posição que tem hoje, de ator internacional central no Afeganistão, e quais são as consequências dessa posição.

Desse modo, esse trabalho pretende responder a seguinte pergunta: qual foi o papel da UNAMA no processo de reconstrução política do Afeganistão após a retirada das tropas da OTAN, em 2014, e retomada do crescimento de grupos insurgentes no país, até a tomada definitiva do poder pelo Talibã em 2021?

Partimos da hipótese provisória de que a Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão estabeleceu um papel de protagonismo no período de 2014 a 2021, consolidando-se como uma instituição capaz de orientar o processo de reconstrução política do Afeganistão e de auxiliar na busca pela estabilidade política no país.

O objetivo principal do trabalho é identificar qual foi o papel da UNAMA no processo de reconstrução do Afeganistão frente à retirada das tropas da OTAN do país em 2014 e a consequente expansão dos grupos insurgentes na região. Com isso, o trabalho busca atingir os seguintes objetivos específicos: primeiramente, compreender a estrutura burocrática da Missão e a relação da organização com o governo afegão. Em segundo lugar, é essencial identificar as transformações que a Missão enfrentou ao longo das renovações de mandato pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, compreendendo o crescimento da abrangência da UNAMA ao longo dos anos, assim como os principais desdobramentos políticos da expansão desse escopo. O terceiro objetivo específico do trabalho é compreender de que forma se deu a elevação do status da missão a ator internacional central e essencial para a manutenção de estruturas políticas básicas ao governo afegão. Por fim, o quarto objetivo específico do trabalho é analisar os principais sucessos e as principais disfunções da UNAMA.

Como justificativa para o trabalho, devemos considerar que, primeiramente, a realidade atual do Afeganistão — marcada pelo desmantelamento das instituições políticas e pela ascensão de um grupo insurgente ao poder — exige reflexões, tanto para compreender o cenário político afegão, aprofundando-se nas motivações e nos desdobramentos da crise em andamento no país, quanto para utilizar o caso como modelo para entender outros países que passam por crises similares. Para

compreender de forma ampla o cenário afegão na atualidade, se faz necessária a análise da UNAMA, uma vez que a missão se tornou um componente ativo e influente no Afeganistão, direcionando reformas políticas e auxiliando a população com a prestação de serviços básicos.

O segundo ponto a ser considerado para o desenvolvimento do trabalho é a necessidade de compreender de uma forma mais ampla e complexa o funcionamento das organizações internacionais contemporâneas — nesse caso, especificamente, de uma missão de assistência da ONU. Ademais, sendo uma das missões mais longas da organização ainda em andamento, se faz necessário entender quais foram as motivações que levaram a missão a ter uma ampliação tão grande de seu escopo e por que a organização ainda está em funcionamento, após mais de vinte anos do seu estabelecimento (UNAMA, 2002).

O terceiro ponto que serve como justificativa para este trabalho é a carência de estudos sobre a atuação da UNAMA. Apesar da relevância da organização, existem, hoje, poucos trabalhos que tratam sobre a missão, e a maioria destes coloca a UNAMA como um ator auxiliar na análise, e não como objeto central. Assim, buscamos destacar que o posicionamento da UNAMA em um local de centralidade pode proporcionar leituras ainda mais complexas e diversas sobre o contexto atual de crise no Afeganistão, oferecendo uma visão distinta da tradicional.

O quarto ponto de justificativa do trabalho tem relação com o envolvimento recente do Brasil com missões de paz da ONU e como a análise destas pode contribuir para o entendimento brasileiro. Sendo assim, se faz necessário compreender de que forma essas missões são estruturadas, como funcionam as burocracias e como se dá a atuação da missão em um campo de instabilidade. O entendimento da estrutura burocrática e do funcionamento desta pode contribuir para otimizar o desempenho brasileiro em missões desse tipo, seja do corpo diplomático ou militar, compreendendo a organização de forma mais complexa e maximizando a assistência que pode ser oferecida.

Por fim, existe o interesse teórico de experimentar uma teoria sobre organizações internacionais alternativa à visão predominante no campo, a teoria construtivista desenvolvida por Michael Barnett e Martha Finnemore. Essa teoria coloca

as organizações internacionais em um ponto de centralidade no sistema, considerando que estas têm autonomia e autoridade para lidar com as problemáticas internacionais às quais são submetidas.

A metodologia empregada no trabalho decorre da escolha teórica — a abordagem construtivista sobre organizações internacionais de Michael Barnett e Martha Finnemore (1999). A teoria se destaca dentro do campo das Relações Internacionais por colocar a organização internacional em um espaço de protagonismo no sistema, atribuindo autonomia e autoridade ao corpo burocrático. Essas características consolidam a organização internacional como plenamente capaz de lidar com as problemáticas internacionais de maneira autônoma, criando e difundindo normas de forma a maximizar a eficiência da organização e atingir os resultados esperados com base em sua criação.

Optou-se neste trabalho por um enfoque qualitativo da atuação da organização, utilizando-se de análise documental dos documentos divulgados pela UNAMA, disponíveis no website da organização. Serão o foco da análise os documentos que tratam sobre o escopo geral da missão e suas renovações, bem como novos objetivos acrescentados, e documentos que tratem sobre a reconstrução política do Afeganistão, o que foi feito pela missão e quais são os desafios ainda existentes. Somado a isso, serão aplicados conceitos desenvolvidos por Barnett e Finnemore para identificar especificidades da UNAMA, buscando interpretar disfunções existentes na organização e os seus principais reflexos no Afeganistão. Indo além de uma análise do que foi produzido pela organização e buscando contrapor ideias, também serão discutidas visões externas sobre a missão, agregando críticas à burocracia e questionamentos quanto à sua eficiência ao trabalho com o objetivo de torná-lo mais complexo, oferecendo diferentes pontos de vista sobre o tema (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Por conseguinte, a estrutura deste trabalho será dividida em três partes, sendo estas: (i) apresentação do conjunto teórico construtivista para análise de organizações internacionais; (ii) apresentação da estrutura burocrática da UNAMA, bem como dos principais interesses e objetivos da organização; e (iii) análise da posição da UNAMA no contexto afegão entre 2014 e 2021, compreendendo os sucessos e as disfunções da organização. Assim sendo, o referencial teórico do capítulo (i) do trabalho se baseia

principalmente nas contribuições de Michael Barnett e Martha Finnemore (1999) para o estudo sobre organizações internacionais, partindo de uma base construtivista, que preza pela análise dos interesses, das capacidades, das disfunções e da personalidade destes agentes. Posteriormente, no capítulo (ii) do trabalho, serão analisados, especificamente, os interesses e objetivos da UNAMA, buscando compreender a estrutura burocrática da organização, bem como a forma como esta exerce autoridade e autonomia. Neste capítulo, o objeto de análise parte principalmente de documentos primários, emitidos pela organização, uma vez que o objetivo principal deste é compreender como a UNAMA se posiciona e de que forma a missão transmite a sua agenda. Em seguida, no capítulo (iii) deste trabalho, serão analisados três pontos principais: a posição da UNAMA diante de um contexto de instabilidade no Afeganistão, notavelmente entre 2014 e 2021; os principais sucessos da organização, considerando a promoção de seus interesses no Afeganistão e o impacto da missão na conjuntura do país; e, posteriormente, serão analisadas as principais contradições da UNAMA, que explicitam as disfunções existentes em decorrência de desvios da norma, da burocracia ou dos interesses do agente. Por fim, serão feitas as considerações finais na conclusão deste trabalho, buscando compreender o funcionamento geral da UNAMA e, principalmente, se a organização assumiu um papel de protagonismo no Afeganistão, entre 2014 e 2021, diante de um contexto de instabilidade política e do fortalecimento do Talibã.

2 A VISÃO CONSTRUTIVISTA DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O final do século XX foi marcado pela ascensão de teorias alternativas no campo das Relações Internacionais, sendo a maioria destas originárias das Ciências Sociais, com destaque para o construtivismo, o feminismo e o pós-modernismo. Estas teorias se forjaram como respostas aos novos problemas internacionais, que se viram catapultados pelo fim da bipolaridade mundial, como migrações, mudanças climáticas e terrorismo. Entretanto, essas teorias também souberam oferecer respostas para questões basilares da política internacional, dilemas que envolvem soberania, democracia, fronteiras, bipolaridade e multipolaridade. Assim, constituíram-se como respostas às teorias clássicas e também como alternativas a estas, oferecendo novas perspectivas sobre problemas que não tinham a atenção devida dos pesquisadores de Relações Internacionais anteriormente (BARNETT; FINNEMORE, 2004; BOLI; THOMAS, 1999).

Dentre estas, o Construtivismo se destaca como abordagem teórica que obteve maior aceitação no campo das Relações Internacionais, talvez pela sua natureza multifacetada: mais próximo do positivismo em autores como Alexander Wendt² e mais próximo dos pós-positivistas no trabalho de autores que utilizam a análise de discurso. Assim, o construtivismo como grupo de visões teóricas que partem do mesmo pressuposto — de que a realidade em que vivemos é construída por fatos sociais e o entendimento destes é essencial para a compreensão dos fenômenos internacionais — pode atender a diferentes necessidades, adaptando-se a temáticas de segurança até questões relacionadas a mudanças climáticas (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; FINNEMORE, 2014; BOLI; THOMAS, 1999).

Considerando o contexto geral do estudo de organizações internacionais e a temática deste trabalho — que pretende analisar o funcionamento da UNAMA, bem como a burocracia, os principais objetivos, interesses e as disfunções da organização

² Alexander Wendt é um importante cientista social do campo das Relações Internacionais e um dos acadêmicos construtivistas mais influentes da área. O seu artigo “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, de 1992, é um dos marcos fundadores do construtivismo nas relações internacionais. Neste, o autor argumenta que a anarquia não é inerente ao sistema internacional, sendo uma construção social derivada do sistema de Estados-nações em que vivemos (WENDT, 1992).

—, entende-se que a lente construtivista é adequada para o desenvolvimento da pesquisa, uma vez que por meio desta a organização internacional é colocada como elemento fundamental da análise, em posição de centralidade. Nesse sentido, pretende-se compreender a organização internacional — no caso, a UNAMA — como um ator capaz de exercer autoridade e autonomia no cenário internacional, responsável por uma agenda própria, pela criação de interesses e pela difusão de normas no contexto em que a missão se insere (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Neste capítulo serão apresentadas e discutidas as visões teóricas derivadas do campo de pesquisa construtivista, com ênfase no estudo das Organizações Internacionais. Por consequência, o objetivo principal do capítulo é apresentar a teoria construtivista sobre Organizações Internacionais e compreender em que sentido esta pode auxiliar no estudo da estrutura de OIs. Partimos dos textos de Michael Barnett e Martha Finnemore (1999), referenciando também o trabalho produzido por Martha Finnemore junto com Kathryn Sikkink (1998) e o trabalho de Barnett e Finnemore ao longo dos próximos anos (2004).

Primeiramente, serão discutidos os aspectos relacionados à natureza das OIs, compreendendo de que forma estas se organizam e como as normas são difundidas. Em seguida, faz-se necessária a discussão de conceitos primordiais para o estudo em questão: autoridade e autonomia. A partir disso, objetiva-se compreender a natureza das OIs de forma mais ampla. Por fim, será apresentada a discussão sobre as patologias nas OIs, como estas podem ser identificadas e de que forma a identificação dessas pode auxiliar na compreensão da forma de agir das OIs (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; BOLI; THOMAS, 1999).

2.1 A NATUREZA BUROCRÁTICA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O processo de globalização e as transformações políticas advindas do fim da Guerra Fria impulsionam a criação de Organizações Internacionais no mundo (BOLI; THOMAS, 1999). Segundo Michael Barnett e Martha Finnemore (2004), existiam ao menos 238 OIs ao redor do globo, atuando sobre questões internacionais e influenciando em políticas domésticas, nos primeiros anos do século XXI. Nesse

contexto, as OIs tiveram uma transformação no seu entendimento e na sua forma de agir perante os demais atores internacionais, passando da posição de órgãos executores de acordos internacionais para a condição de atores com plena capacidade de criação e regulação de normas internacionais. Questões como mudanças climáticas e migrações internacionais, por exemplo, tornaram-se fios condutores da política internacional, e com isso as OIs especializadas ganharam mais espaço no cenário internacional e passaram à posição de agentes transformadores, promovendo agendas e normas. Assim, para a compreensão das OIs e da estrutura organizacional destas se faz necessário o entendimento daquilo que as constitui e as mantém como órgãos relevantes na política internacional contemporânea: a burocracia (BARNETT; FINNEMORE, 2004; BOLI; THOMAS, 1999).

Partindo da visão weberiana, Barnett e Finnemore destrincham o conceito de burocracia e o aplicam às OIs. A burocracia, nesse sentido, se diferencia de outras formas de autoridade por sua natureza moderna, sendo capaz de estabelecer normas internas, tendências comportamentais, valores próprios e agendas que guiam os seus principais objetivos. Assim, a burocracia nas OIs se constitui como uma espécie de sistema de governança coletiva, capaz de estruturar a organização, estabelecer as bases para a criação de normas e garantir a disseminação de sua cultura entre os atores associados (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A consolidação da burocracia, segundo Barnett e Finnemore, garante a eficiência dentro das OIs, uma vez que por meio da burocracia são estabelecidas as estruturas e hierarquias básicas para o funcionamento da organização. Assim, a burocracia se faz essencial para a sua consolidação como uma estrutura plena e confiável, na qual os atores internacionais podem depositar a sua confiança com relação a criação de agendas, de normas e a vinculação de processos internacionalmente. A eficiência também é o que mantém a organização relevante ao longo de sua existência, e o que atrai mais atores para dentro de sua estrutura. Embora pouco óbvio, é fundamental que a organização transmita a mensagem sobre os seus objetivos e suas ações com clareza, para além de simplesmente garantir a eficiência de seus processos internos, assegurando que os atores internacionais compreendam de que forma esta é eficiente

e no que se diferencia das demais organizações (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Assim, a imagem da OI precisa estar em consonância à eficiência desta para que o seu potencial seja maximizado, garantindo a legitimidade de atuação. A sustentação da sua legitimidade também se dá por meio da confiança dos atores envolvidos nos processos derivados do relacionamento entre a organização e seus membros, criando um vínculo que fortalece o potencial da organização como receptora de demandas, criadora de normas e porta-voz de ideias. Nesse sentido, a burocracia também atribui grande responsabilidade às decisões das OIs, uma vez que estas decisões impactam os seus membros de forma significativa — por meio da adoção de normas e práticas — e afetam até mesmo atores distantes da organização, visto que os membros podem acabar por reproduzir o comportamento da OI internacionalmente, cobrando o mesmo posicionamento de outros parceiros (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; BOLI; THOMAS, 1999).

Devido a sua natureza burocrática, caracterizada por uma estrutura bem definida e hierarquia ativa em diferentes níveis, a definição de prioridades é um ponto central no processo de funcionamento da Organização Internacional. Nesse sentido, a implementação de políticas, agendas ou programas passa necessariamente por um processo de discussão interno à organização, buscando integrar as medidas propostas de forma coerente ao corpo organizacional e compreender de que forma essas proposições podem influenciar a estrutura da organização. Naturalmente, a organização também precisa traçar prioridades, identificando quais pautas são mais relevantes para o atual momento ou quais políticas podem contribuir de forma efetiva para beneficiar um maior número de membros (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Considerando a definição de prioridades e o processo de tomada de decisões, é importante destacar que a organização costuma sofrer pressão interna e externa para a definição de agendas e de políticas. Isto é, existem atores pertencentes à estrutura da organização que divergem quanto às prioridades, assim como existem atores externos que buscam fortalecer os seus ideais por meio da OI, buscando influenciar a definição de pautas e de temas com base no seu interesse. Assim, a burocracia e a hierarquização da organização se fazem necessárias para o processo decisório, uma

vez que as prioridades são decididas em meio a disputas políticas com diferentes lados e propostas. Além disso, a burocracia também evita que existam situações em que a organização defende algum tipo de medida que não esteja de acordo com as suas políticas, uma vez que as decisões devem refletir o motivo de ser e de existir da OI de forma ampla, contemplando diferentes visões e ideais, mas priorizando a manutenção dos ideais da instituição (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Considerando os constrangimentos aos quais as organizações internacionais estão sujeitas, pode-se citar o Conselho de Segurança como um organismo que age a partir de pressões políticas e, muitas vezes, aprova medidas em privilégio do interesse particular de poucos. Nesse sentido, Bigatão (2015) destaca que inúmeras missões de assistência humanitária da ONU não receberam a devida atenção e prioridade dos atores internacionais — destacadamente aqueles presentes nos fóruns da ONU — devido à falta de interesse das potências — representadas nos membros-permanentes do CSNU, principalmente —, o que levou ao esvaziamento dessas missões, carecendo de financiamento e de apoio político para a implementação efetiva de seus objetivos. Assim, é destacado o papel que as pressões e os constrangimentos exercem nas organizações internacionais, podendo privilegiar determinados assuntos em detrimento de outros dependendo do interesse dos atores envolvidos.

A estrutura decisória da organização, nesse sentido, objetiva ser equilibrada e imparcial, buscando atribuir o mesmo peso a diferentes opções e avaliar de forma objetiva quais são as pautas mais relevantes para a Organização Internacional. Assim, com uma estrutura mais equilibrada, também é possível defender os interesses daqueles atores que representam menos força no cenário internacional no sentido econômico ou político, mas que geralmente são os que mais necessitam da intervenção de OIs para garantir maior justiça, considerando questões como equidade e diferenças no processo de desenvolvimento que acabam por impactar de formas diferentes os atores internacionais. Dessa forma, a burocracia também serve como um incentivo para que os países menos poderosos também sejam ouvidos durante o processo decisório (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; FINNEMORE, 2014).

Entretanto, ainda que a burocracia das organizações internacionais busque garantir uma maior equidade aos membros, é possível destacar que, em determinados

casos, as desigualdades são extremas e a superação destas se coloca como uma tarefa mais difícil. Bigatão (2015) coloca a busca de representação na ONU pelos países africanos como uma das pautas essenciais para a compreensão do cenário de disputas que é montado na organização. Nesse contexto, Bigatão (2015) destaca que os países africanos buscam apoio na ONU para a estabilização da região — solicitando até mesmo a implementação de missões da ONU para manutenção ou construção da paz em contextos de crise — e, frequentemente, as solicitações desses países não são atendidas devido à falta de interesse político dos atores envolvidos na implementação das missões. Assim, observando a seletividade de apoio na organização e a falta de representação, muitos desses países passam a apoiar prioritariamente as organizações regionais, buscando uma coordenação local mais forte, com interesses similares, para fazer frente aos demais atores internacionais, manifestando suas demandas em grupo.

Nesse sentido, existem algumas características básicas do comportamento burocrático dentro das OIs derivadas dessa forma de estruturação organizacional. Entre essas características podemos destacar a definição de tarefas internacionais, a criação e a categorização de atores, a introdução de novos interesses no cenário internacional e a produção de novas agendas. Tais características são facilmente observáveis em organizações internacionais, como no caso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas — que estabelecem uma série de tarefas internacionais compartilhadas pelos países-membros buscando garantir a implementação da agenda de uma forma global — ou da Organização Mundial do Comércio — criando modelos de negócios internacionais que são replicados mundialmente — que mobilizam os atores internacionais com o objetivo de colocar em prática novas agendas e tarefas definidas pela organização (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004)³.

No entanto, nem todas as características derivadas de um comportamento burocrático são consideradas positivas por Barnett e Finnemore (1999), uma vez que a

³ Cabe destacar que Martha Finnemore e Kathryn Sikkink desenvolvem paralelamente a teoria do ciclo de vida das normas, que busca compreender de que forma as normas são construídas, destacando o papel dos empreendedores normativos nesse processo. O processo de construção das normas, nesse sentido, tem as seguintes fases: primeiramente, a fase das normas emergentes, sendo estas discutidas em grupos e fóruns, geralmente da sociedade civil; posteriormente, as normas são consolidadas, adotadas por tratados e passam a ser implementadas; por fim, as normas são internalizadas, consolidando a posição destas perante sociedade, Estado e indivíduos (BARNETT; SIKKINK, 1998).

burocratização excessiva pode ser disfuncional para a organização. Isso pode acontecer devido ao fato de a burocracia ser bastante limitante, impondo barreiras claras para a ação e dificultando a compreensão de questões subjetivas, que talvez não estejam elencadas entre os objetivos da organização. Assim, a burocracia dificulta a flexibilidade, uma vez que todas as práticas são pautadas nas regras internas e existe pouca ou nenhuma margem para afastamento das normas.

Segundo Bigatão (2015), a burocracia excessiva da ONU e o processo de tomada de decisão equivocado por parte da organização foi responsável por alguns grandes desastres, entre eles o genocídio de Srebrenica, durante a Guerra da Bósnia, em 1995. Nessa situação, a ONU estabeleceu uma zona pacífica na região e atraiu para a cidade milhares de pessoas buscando o seu apoio. Entretanto, a organização instituiu uma zona pacífica sem garantir a segurança local, uma vez que não foi capaz de desmilitarizar o exército da Bósnia e Herzegovina ou forçar a retirada das tropas da região. Frente à pressão do exército bósnio, a Força de Proteção das Nações Unidas não foi capaz de impedir o ataque à cidade ou a perseguição às minorias, o que levou ao massacre de milhares.

Nesse sentido, o modelo ideal de organização deve considerar um equilíbrio entre a eficiência derivada da burocracia e a flexibilidade, buscando melhorar os resultados e identificar problemas possivelmente encobertos pela burocratização excessiva, adaptando-se a diferentes contextos e identificando “zonas cinzentas” onde a ação da Oi pode ser necessária apesar de não estar pautado em suas normas (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Por conseguinte, para compreender o funcionamento de uma organização internacional moderna é fundamental compreender o funcionamento de sua burocracia. O entendimento da estrutura, das hierarquias, das normas e da cultura da organização permite uma avaliação mais ampla dos seus objetivos e ações, analisando o nível de eficiência desta e identificando possíveis problemas relacionados à sua estrutura (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

2.2 AUTONOMIA E AUTORIDADE COMO PILARES DA ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL

Os conceitos de autonomia e de autoridade, apesar de independentes, podem ser relacionados e são essenciais para a compreensão do pensamento de Barnett e Finnemore (1999) sobre o papel e o funcionamento das organizações internacionais no mundo moderno. Os autores vão além do que pressupõem as teorias clássicas de Relações Internacionais acerca do funcionamento das OIs, uma vez que afirmam que as OIs têm capacidade de autonomia e autoridade no cenário internacional, embora a autonomia possa ser limitada pelos constrangimentos dos Estados. Assim, deixa-se de lado a ideia de que as OIs são meros reflexos dos interesses dos atores dominantes, tomando espaço a ideia de que elas são capazes de formular e colocar em prática as próprias agendas seguindo princípios estabelecidos no momento de fundação (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

As OIs residem sobre duas fontes essenciais que as conferem autonomia e autoridade, segundo Barnett e Finnemore (1999), sendo a primeira dessas fontes a legitimidade da autoridade racional-legal – que faz parte da OI desde a sua constituição – e a segunda o controle da informação e da capacidade técnica sobre determinados tópicos e assuntos. Intimamente conectados ao conceito de burocracia, esses pontos fortalecem a legitimidade da OI e garantem que tenha um posicionamento baseado na sua identidade e nos processos constituintes de sua estrutura, podendo utilizar-se das normas e regras da organização como justificativa para situações de constrangimentos externos (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Tratando especificamente sobre o conceito de autonomia, entende-se que o principal objetivo da autonomia de uma OI é garantir que esta possa agir sem ser um mero reflexo dos Estados que a constituíram. Ou seja, embora não possamos falar em independência da OI, uma vez que os constrangimentos existem e são constantes no cenário político internacional, a burocracia permite que esta desenvolva os seus objetivos com base na visão de criação da organização, sem depender dos interesses de determinado Estado para estabelecer normas ou vincular novas agendas (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004)

Em um cenário de disputa global, tanto política quanto econômica, a influência é uma importante arma, e os Estados comumente buscam utilizá-la no âmbito das OIs para forçar ou reprimir agendas. Nesse sentido, a identificação das bases burocráticas que fortalecem e garantem a autonomia das OIs é essencial para que os processos se deem de forma clara dentro da esfera política da organização. A identificação de pressões externas também é fundamental para que, em situações de constrangimento e de tentativa de influência externa, os conflitos de poder sejam tratados de forma justa e imparcial (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Nesse sentido, podemos citar a Organização das Nações Unidas (ONU) como um exemplo de organização que vive em meio ao dilema que envolve a autonomia das organizações internacionais e a pressão externa exercida pelos membros. No âmbito das missões de paz, mais especificamente, podemos observar que existe um conflito latente entre a burocracia da organização – baseada em normas internas, objetivos específicos, estrutura hierárquica e uma agenda formal a ser implementada –, que se manifesta na vontade de fazer, e os interesses vinculantes, que podem estimular ou limitar a organização. Assim, decisões como a de estabelecer ou não uma missão de paz em determinado território são avaliadas com base nesse dilema, considerando as capacidades e os objetivos da organização, mas também a disposição de seus membros em se engajar em uma missão em prol desses objetivos – disposição que está sujeita a interesses políticos, econômicos e, também, à capacidade do país. Dessa forma, a autonomia garante uma certa liberdade às OIs, sendo suportada pelo aparato burocrático da organização, mas não podemos considerá-las independentes e livres de influência externa (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; BIGATÃO, 2015).

Consequentemente, reside na autonomia da OI a capacidade desta tomar decisões sem necessitar da permissão de outros atores. Nesse sentido, a implementação de políticas por parte da organização pode ir contra o desejo de membros desta, mas a sua autonomia e autoridade, assim como o controle por parte dos demais membros, garantem que a OI tenha relativa liberdade para a elaboração de políticas e de agendas. Barnett e Finnemore (1999) apontam que no contexto de missões de manutenção da paz das Nações Unidas é bastante comum que a agenda da organização entre em conflito com os Estados-membros, fortalecendo ainda mais a

ideia de que as OIs não são atores passivos com agendas que contemplam somente os Estados criadores destas, mas sim agentes que exercem autonomia e contemplam diferentes necessidades para a construção de uma agenda coletiva e, ainda assim, própria da organização (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

De forma semelhante, a autoridade é entendida como uma espécie de poder legítimo da organização para tomar decisões e agir em nome de seus membros ou da comunidade internacional. Nesse sentido, a autoridade permite à OI a tomada de decisão em nome do interesse coletivo, garantindo a legitimidade e a eficácia de suas ações, uma vez que estas são baseadas em discussões e procedimentos prévios vinculantes na organização. Derivam-se da autoridade alguns importantes poderes das OIs, sendo estes: o de classificação – de atores, ações, agendas ou categorias; o de imposição de significados relacionados ao mundo social; e o poder de elaboração e difusão de normas e princípios (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

As OIs têm autoridade de classificar e de organizar informações, conhecimentos e interesses. Dessa forma, podemos considerar conceitos, a exemplo de “refúgio”, como derivados do poder de classificação das OIs, uma vez que estes são introduzidos pela organização, pautados no debate internacional, reavaliados conforme necessidade e difundidos entre os atores internacionais. Assim, a classificação confere à organização o poder de reconhecimento e de dizer quais tópicos são relevantes ou não, quais categorias devem ser mantidas e quais devem ser substituídas. Considerando esses pontos, entende-se que a categorização do mundo não é somente uma questão de classificação, uma vez que envolve política e, principalmente, discurso, atribuindo maior poder e capacidade a determinadas questões em detrimento de outras (BARNETT; FINNEMORE, 1999; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Os significados atribuídos e transformados pelas OIs também garantem o poder de legitimação de determinados temas perante a sociedade internacional. Dada essa capacidade, pode-se analisar que as OIs têm uma importância substancial na construção de conceitos internacionalmente, como nos casos dos conceitos de “desenvolvimento”, “direitos humanos” e “segurança”. Esses conceitos, derivados de determinado contexto e de um espaço específico, foram institucionalizados pelas OIs, uma vez que estas passaram a pautá-los, juntamente a temáticas correlatas, na

discussão global. A própria transformação desses conceitos ao longo do tempo também é derivada das OIs, em situações que o conceito é posto em prática, reavaliado ou discutido. O conceito de “desenvolvimento”, por exemplo, foi profundamente alterado ao longo dos anos, passando de uma classificação econômica para uma questão social de magnitude maior, com problemáticas referentes à própria classificação do termo, questionamentos sobre qual seria o real significado do conceito e a intenção atribuída a este. Todas essas questões são tratadas, principalmente, no campo de disputa das OIs e influenciam o funcionamento das próprias organizações (BARNETT; FINNEMORE, 1999; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Por fim, a difusão de normas é mais um dos poderes referentes à autoridade das OIs, e talvez o mais evidente destes na política internacional. Organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a OTAN explicitam as suas normas e regras desde o momento de criação, difundindo suas respectivas agendas e visões entre membros e aqueles que os permeiam. O FMI, por exemplo, é um difusor de normas de países desenvolvidos para países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, representando um tipo específico de interesse econômico e um ideal maior, o do liberalismo, com o objetivo de tornar o grupo de países membros ainda mais forte e codependente. Pode-se dizer que, por vezes, a agenda das OIs é semelhante a dos Estados-membros, mas também é comum que as normas difundidas pelas OIs tenham como principal objetivo influenciar e guiar a ação dos próprios membros, apontando soluções para problemas e o caminho a ser trilhado em busca de determinados objetivos (BARNETT; FINNEMORE, 1999; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Dessa forma, podemos entender autonomia e autoridade como conceitos independentes, mas ainda assim complementares. Barnett e Finnemore (1999) afirmam que esses conceitos estão em tensão constante, uma vez que ao mesmo tempo que a autonomia garante a autoridade, e vice-versa, o excesso ou a falta de uma pode prejudicar a outra. Se uma OI tem pouca autonomia, podemos compreender que a autoridade dessa é afetada, uma vez que fica mais suscetível a influências externas. Mas a situação contrária também é possível: uma OI com autonomia excessiva pode ser considerada pouco legítima pelos Estados-membros caso não tenha uma

autoridade confiável e eficaz. Assim, a autonomia e a autoridade das Ols vivem em busca de um equilíbrio para garantir o melhor funcionamento da estrutura burocrática da organização (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

2.3 AS PATOLOGIAS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Como dito na primeira parte deste capítulo, a burocracia pode ser pouco flexível e, conseqüentemente, pode causar disfunções em sua própria estrutura e no comportamento desta para com outros atores ou agentes. Barnett e Finnemore (1999) definem essas disfunções da burocracia, também consideradas irracionalidades, como patologias. A identificação e a compreensão dessas patologias tem como objetivo principal buscar maneiras de reverter essas disfunções, aumentando a efetividade e a capacidade de resposta das Ols a questões que fogem da compreensão burocrática da organização (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Segundo Barnett e Finnemore (1999), o comportamento patológico das Ols deriva geralmente de distinções culturais internas que levam ao comportamento disfuncional. Dois pontos principais da base burocrática são os responsáveis por maiores contradições internas, sendo o primeiro destes a forma de organização das burocracias. Estas são constituídas por um conjunto de regras, de rotinas e de padrões de operação – que são alguns dos pontos que fazem da burocracia uma forma de organização tão efetiva –, o que pode criar um tipo de ritual comportamental, inviabilizando a missão ou o objetivo social da organização devido a carga extrema de regras, normas, códigos de conduta e rotinas que distancia a burocracia da realidade social (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

O segundo ponto a ser considerado sobre a base burocrática das Ols é a especialização e compartimentalização destas. Os autores alertam que essa separação na burocracia pode diminuir a visão e concepção geral da organização, assim como criar subculturas dentro da própria burocracia. Assim, aqueles que efetuam um determinado tipo de tarefas em um determinado setor acabam por compreender somente o mínimo, sem ter uma visão geral do todo, do funcionamento da organização, podendo dificultar a integração de diferentes áreas ou grupos. Dados os principais

pontos de surgimento das disfunções burocráticas, discutiremos algumas das patologias mais comuns dentro das OIs: irracionalidade da racionalização, universalismo burocrático, normalização do desvio, isolamento e contestação cultural (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

A irracionalidade da racionalização é uma das patologias abordadas por Barnett e Finnemore (1999). Os autores argumentam que o processo de racionalização pode ser levado a extremos, tornando-se conseqüentemente irracional, caso as regras que permitem o funcionamento das burocracias tornem-se fins em si mesmas. Isto é, por vezes os burocratas acabam por adequar as suas tarefas ou missões ao fim desejado, ao invés de buscar pelos resultados reais que possam fugir do resultado previsto normalmente. Nesse sentido, as OIs podem perpetuar a irracionalidade da racionalização, justificando ações políticas que, na realidade, são motivadas por interesses não racionais e “mascarando” essas ações irracionais para manter a legitimidade perante os membros (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

É interessante discutir alguns casos apresentados por Barnett e Finnemore (1999) no que tange a irracionalidade da racionalização, em especial a situação de estabelecimento de eleições em mandatos das Nações Unidas, levando em consideração apontamentos feitos por Bigatão (2015) e Chesterman (2002) sobre o mesmo assunto. Na primeira situação, os autores argumentam que em diversos mandatos da ONU – que buscam estabelecer a paz – o fim esperado é o estabelecimento de um governo democrático. Assim, a organização acaba por auxiliar no processo eleitoral, impulsionando o ideal democrático, e espera resolver os problemas relacionados à reconstrução do país com a instituição da democracia. Entretanto, essa imposição de processos democráticos não costuma ter bases culturais e políticas suficientes para garantir o sucesso, uma vez que em situações de crise a maioria dos Estados não têm a estabilidade necessária para a introdução de um novo regime, o que leva a experiências fracassadas que, por vezes, acabam por piorar a situação que já era grave. Assim, o ideal seria garantir a estabilidade dos Estados antes de introduzir um sistema eleitoral prematuro que acaba por desestabilizar ainda mais o

cenário político do país (BARNETT; FINNEMORE, 1999; BIGATÃO, 2015; CHESTERMAN, 2002).

Dando continuidade à análise das principais patologias apresentadas por Barnett e Finnemore (1999), o universalismo burocrático representa o problema da criação de normas e regras universais, sem a consideração acerca de contextos ou locais específicos. Nesse sentido, a burocracia é fortemente baseada na generalização, deixando de lado especificidades culturais, por exemplo, o que pode ser desastroso em determinadas situações. Embora a burocracia defenda que o conhecimento é transferível para diferentes contextos, sem a consideração acerca de especificidades sociais e culturais não existe a garantia de que o conhecimento e as ferramentas da burocracia serão úteis da mesma forma, uma vez que estas podem ser submetidas a contextos disruptivos. Como exemplo, os autores citam os profissionais que trabalham em missões de manutenção da paz e, por vezes, acabam transferidos para outros países, encontrando dificuldades para a aplicação do conhecimento em diferentes locais devido à heterogeneidade cultural, que pode causar diferentes reações a uma mesma ação (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Por conseguinte, a normalização do desvio é o fenômeno patológico no qual as OIs acabam por tornar regra aquilo que eram exceções. Isto é, em determinados contextos as OIs precisam criar exceções para lidar com determinados problemas em determinados contextos, entretanto, o problema existe quando essas exceções se tornam rotineiras e acabam sendo consideradas como parte da regra, sendo normalizadas e institucionalizadas. Em determinadas situações, a opção mais perigosa para tratar um problema acaba se tornando a opção padrão, o que expõe a organização e as pessoas envolvidas nos processos (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O isolamento é a patologia desenvolvida quando as organizações não absorvem os comentários quanto à performance e acabam por promover culturas e visões internas que não condizem com os objetivos e com as expectativas daqueles que criaram ou daqueles a quem a organização atende. Nesse sentido, as OIs acabam por se isolar do ambiente externo, dificultando a interação com este e produzindo ideias e valores que talvez não sejam compatíveis com o mundo exterior. Dois fatores que

sustentam o isolamento nas OIs são o profissionalismo e a dificuldade de medir performance (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O profissionalismo atua criando burocratas que seguem uma linha de orientação e de visão específica, derivadas de treinamento e que têm pouca margem para alteração. Assim, os profissionais treinados sob mesma base acabam por compartilhar a mesma visão, que na maioria das vezes é distante do ambiente externo à organização devido ao afastamento dos profissionais do meio social. Já a dificuldade para medir performance afeta a organização uma vez que não existe competição entre OIs, assim as organizações podem continuar por replicar erros ou apresentar baixo rendimento, dando continuidade a medidas ineficientes sem a devida avaliação externa. Barnett e Finnemore apontam, inclusive, que o Banco Mundial é um excelente exemplo de isolamento em OIs, uma vez que a organização acumula inúmeros projetos falhos e, mesmo assim, continua a operar com os mesmos critérios, sem interesse em avaliar a efetividade dos projetos na prática (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Por fim, a contestação cultural deriva das gigantescas subdivisões das organizações. Isto é, a burocracia divide a OI em pequenos grupos que trabalham entre si, desenvolvendo visões e agendas específicas, o que por vezes pode levar a batalhas internas devido às inúmeras linhas de pensamentos existentes dentro da própria organização. Assim, essa competição, que também se dá na disputa da cadeia hierárquica, pode criar tendências patológicas, causando divergências normativas e até mesmo morais (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Considerando as características discutidas sobre a constituição de uma organização internacional com base na teoria construtivista, os aspectos relacionados à burocracia, autonomia, autoridade e às patologias, podemos utilizar essa fundamentação teórica para compreender diferentes cenários e estruturas. Assim, a teoria construtivista sobre organizações internacionais se faz útil para a análise da UNAMA, buscando compreender a estrutura de funcionamento da organização, sua hierarquia, principais agendas e objetivos, assim como avaliar sua autonomia e autoridade. Além disso, também é possível destacar possíveis deficiências na organização e os desafios recorrentes no contexto da análise, interpretando possíveis

patologias com o objetivo de identificar de que forma a UNAMA é relevante para o Afeganistão e como se deu a ação da organização no país durante o período analisado.

3 A MISSÃO DE ASSISTÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NO AFGANISTÃO

A UNAMA é uma das missões de manutenção da paz das Nações Unidas em atividade atualmente. Fundada em 2002, a missão teve como objetivo inicial estabelecer a paz no Afeganistão e dar início ao processo de reconstrução do país, após a invasão dos Estados Unidos da América em 2001. A visão da UNAMA para o Afeganistão passa pelo desenvolvimento de uma cultura de paz, o fortalecimento da estrutura estatal e a criação de um relacionamento baseado na confiança com a comunidade internacional. Nesse sentido, os interesses, objetivos e a estrutura da missão devem ser analisados para compreender de que forma a UNAMA se coloca como um ator relevante para o Afeganistão (AHMED; FIELDS, 2011; LARSEN, 2010; UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN, 2020).

A análise deste capítulo compreende principalmente o período entre 2002 e 2014 — da fundação da UNAMA à transformação da posição da missão. É importante ressaltar que a visão apresentada ao longo do capítulo é, majoritariamente, a visão da organização, que defende o estabelecimento de uma agenda de paz no Afeganistão, suportada por princípios como o da redemocratização, dos direitos humanos e da reconstrução política do país. As críticas direcionadas ao posicionamento da organização, advindas de pesquisadores da área e de avaliações da própria ONU, serão colocadas aqui de forma a explicitar as contradições existentes, mas serão discutidas com maior profundidade no próximo capítulo (AHMED; FIELDS, 2011; LARSEN, 2010).

3.1 O CONTEXTO AFGÃO (ENTRE 2002 E 2014)

Nesse sentido, o mandato da UNAMA se insere em um contexto de transição política turbulenta para o Afeganistão, e o período de 2001 a 2014 é fundamental para a compreensão dos acontecimentos posteriores. Será apresentado um breve histórico dos eventos que marcaram o Afeganistão entre 2001 e 2014. Cabe destacar que a invasão do Afeganistão pelas forças lideradas pelos Estados Unidos da América em 2001, após os ataques terroristas de 11 de setembro, marca o início de um processo de

intervenção no país que viria a se estender por anos à frente. A invasão se deu sob a justificativa de que o país, então dominado pelo Talibã, serviu como uma base de apoio à Al-Qaeda de Osama bin Laden. Assim, a retirada do Talibã do poder seria necessária para dilacerar o terrorismo na região e eliminar a ameaça aos norte-americanos e à sociedade ocidental. A Guerra ao Terror desencadeada pelos Estados Unidos atingiu primeiramente o Afeganistão, mas este não foi o último alvo dos norte-americanos (AMARAL, 2017; FORNER, 2020; LARSEN, 2010; VIEIRA, 2022).

Após a derrota do Talibã, que se deu em questão de meses, os Estados Unidos — juntamente das forças da OTAN e com o apoio da ONU — se estabeleceram no Afeganistão para dar início ao processo de reconstrução do país. A reconstrução tinha como principal objetivo o estabelecimento de um governo democrático, buscando fortalecer um poder centralizado que pudesse fazer frente aos grupos insurgentes da região. Além disso, também existiam objetivos financeiros em jogo para os EUA, como o estabelecimento de rotas comerciais no país, o fortalecimento da indústria armamentícia norte-americana, assim como da indústria de segurança privada, e a inserção de grupos empresariais ocidentais no país para auxiliar o processo de reconstrução da infraestrutura afegã utilizando de financiamentos norte-americanos ou britânicos (LARSEN, 2010; RUBIN, 2002; TARIQ; AMIR; BANO, 2021; VIEIRA, 2022).

As primeiras eleições presidenciais foram realizadas em 2004 e elegeram Hamid Karzai como presidente do Afeganistão. Todo o processo eleitoral foi desenvolvido e apoiado pela UNAMA, notavelmente desenvolvendo o seu objetivo de implementação de um sistema eleitoral no país. O governo de Karzai manteve relações estreitas com os atores internacionais presentes no Afeganistão, apoiando-se tanto na figura influente das Nações Unidas quanto nos Estados Unidos para a consolidação de seu governo. Nesse sentido, o período foi marcado por inúmeras tentativas de reconstrução, tanto de cunho político — geralmente lideradas pela UNAMA e voltadas para a implementação dos direitos humanos e políticos— quanto de cunho econômico — representadas na figura dos EUA e da OTAN —, fazendo com que o Afeganistão recebesse apoio financeiro e militar internacional para a reconstrução do país (AMARAL, 2017; FORNER, 2020; LARSEN, 2010).

Entretanto, o estabelecimento das instituições democráticas não se deu da forma esperada, uma vez que as bases frágeis recém estabelecidas por forças estrangeiras no país resistiram com dificuldade à retomada do fortalecimento dos grupos insurgentes. Enquanto as forças militares dos Estados Unidos e da OTAN se concentravam nas regiões centrais do Afeganistão, o Talibã se reestruturou e passou a emergir a partir do interior do país, lançando uma série de ataques contra as recém estabelecidas forças afegãs e também contra os atores internacionais presentes no território afegão (VIEIRA, 2022).

O fortalecimento do Talibã foi calcado principalmente no ideal antiocidental, uma vez que as forças que negavam a presença estrangeira no país se unificaram na figura do grupo. A produção e o comércio de drogas, destacadamente de ópio, também desempenharam um importante papel no fortalecimento do Talibã, uma vez que o grupo passou a controlar inúmeras rotas de tráfico da região, que demoraram a ser identificadas e combatidas pelas forças ocidentais. Assim, a insurgência do Talibã resultou no aumento da violência, sendo o grupo responsável por inúmeros assassinatos, decapitações, atentados e sequestros no país (VIEIRA, 2022).

Somado a isso, em 2009 ocorreram novas eleições presidenciais no Afeganistão, resultando na reeleição de Karzai. Entretanto, o resultado nas urnas foi contestado, existindo suspeitas de fraude no processo eleitoral. Além disso, já existiam escândalos de corrupção no governo, o que acabou por enfraquecer a confiança no sistema político recém estabelecido e no processo de reconstrução do Afeganistão como um todo. Dessa forma, os escândalos envolvendo o governo reeleito acabaram por fortalecer a narrativa do Talibã acerca da presença ocidental no país (VIEIRA, 2022).

Devido ao crescimento da violência no país e às inúmeras falhas no que diz respeito ao processo de reconstrução afegão, a partir de 2011 os Estados Unidos e os demais atores ocidentais passaram a reduzir a presença de suas forças na região, uma vez que o contexto era mais perigoso e os benefícios da presença não pareciam tão significativos perto dos possíveis riscos. Além disso, acreditou-se que naquele momento a estrutura institucional e de segurança do Afeganistão já teria alguma condição de fazer frente ao Talibã, juntamente das forças remanescentes dos EUA e do apoio

político da UNAMA, e não era imaginado que o Talibã tinha se tornado um inimigo tão forte quanto no momento de sua derrota, em 2001 (FORNER, 2020).

Para os Estados Unidos, os custos da presença no Afeganistão já eram maiores que os ganhos, o que gerou grandes pressões internas pedindo a saída das forças norte-americanas do país. O presidente Barack Obama se reelegeu em 2012 prometendo a saída dos Estados Unidos, e, em 2014, parte significativa das tropas estadunidenses se retiraram do Afeganistão, junto das forças representantes da OTAN, que se retiraram em números ainda maiores. A partir daí, as tropas norte-americanas na região passaram a números menores e a presença destas foi substituída pela de empresas de segurança privada, principalmente de origem norte-americana. Estas empresas passaram a atuar no Afeganistão com o poder semelhante ao de um exército, exercendo força militar e policial para fazer frente aos grupos insurgentes (FORNER, 2020; VIEIRA, 2022).

Além disso, o método de embate dos Estados Unidos no Afeganistão se transformou a partir desse período, utilizando-se mais da ideologia do que da força. Assim, a contrainsurgência moldada pelos norte-americanos se baseou principalmente em uma figura: na mulher afegã. Foram desenvolvidos métodos para aliciar mulheres que pudessem auxiliar no combate ao Talibã. Essas mulheres serviram como informantes, difusoras dos ideais ocidentais e, acima de tudo, como exemplo para o mundo de tudo que o Talibã fazia no país. Ademais, serviram como interlocutoras do terror promovido pelo grupo no Afeganistão, auxiliando na construção de uma agenda internacional anti-Talibã, para garantir que o grupo não encontrasse parceiros internacionalmente (BRANCOLI, 2016; SANTOS, 2020).

Nesse sentido, o ponto de inflexão no Afeganistão ocorreu com a retirada de grande parte das tropas do país, em 2014. Nesse momento, mais do que em qualquer outro, a UNAMA assume a posição de ator internacional central no país, sendo responsável por auxiliar o governo do Afeganistão na estruturação de seus objetivos políticos, sociais e econômicos, além de ajudar na consolidação de forças para fazer frente ao Talibã. Dessa forma, é essencial compreender a estrutura em que se forja a UNAMA no período de 2002 a 2014 para compreender de que forma a organização

assume a posição de liderança posteriormente (BRANCOLI, 2016; FORNER, 2020; VIEIRA, 2022).

Assim, a subseção 3.2 irá discorrer sobre a estrutura geral da missão, contemplando os aspectos relativos à sua implementação — como as diversas resoluções prévias, que baseiam a fundação da UNAMA —, os seus objetivos e a sua estrutura geral. A estrutura burocrática da missão, dividida em dois pilares, será analisada com o objetivo de compreender quais são as prioridades da organização e de que forma funciona a coordenação desta. Por conseguinte, na subseção 3.2 serão analisadas as renovações de mandato da missão entre 2002 e 2014, objetivando entender de que forma a sua estrutura geral se transformou com a inclusão de novos temas e interesses.

3.2 A ESTRUTURA DA MISSÃO, DA IMPLEMENTAÇÃO AOS OBJETIVOS PRINCIPAIS

A UNAMA foi estabelecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 28 de março de 2002 por meio da Resolução 1401 (2002). Aprovada por unanimidade entre os membros do Conselho, a resolução se refere, também, a três resoluções anteriores do CSNU, sendo estas: 1378 (2001), 1383 (2001) e 1386 (2001). Além disso, a resolução também se baseia em uma série de acordos promovidos pela ONU e aprovados em dezembro de 2001, conhecidos como Acordo de Bonn. Nesse sentido, para compreender o contexto de estabelecimento da UNAMA e a sua estrutura, é necessário analisar as bases sob as quais a missão se constituiu, observando os pontos destacáveis das resoluções já citadas e os principais objetivos definidos a partir do Acordo de Bonn (AHMED; FIELDS, 2011; LARSEN, 2010; UNAMA, 2020; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2001a; UNSC, 2002).

3.2.1 As Resoluções Fundamentais Para o Estabelecimento da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão

Após os ataques de 11 de setembro e a conseqüente invasão do Afeganistão pelos Estados Unidos, foram realizadas inúmeras conferências da ONU para tratar sobre o tema e, principalmente, definir as prioridades quanto à reconstrução do Afeganistão, tanto em aspectos econômicos quanto políticos. A partir destas conferências, podemos definir três resoluções essenciais para compreender o que viria a ser a Resolução 1401 (2002) do CSNU, fundadora da UNAMA: as resoluções 1378 (2001), 1383 (2001) e 1386 (2001) (UNSC, 2001a; 2001b; 2001c; 2002).

A primeira dessas resoluções é a de número 1378 (2001), referenciando a Resolução 1373 (2001) da ONU sobre os ataques de 11 de setembro e estabelecendo uma agenda com relação aos ataques terroristas. Nesse sentido, são destacadas nas cláusulas preambulatórias da resolução a gravidade da situação política e econômica no Afeganistão, a atuação criminosa do Talibã no país, o combate ao terrorismo e a necessidade de reconstrução do Estado afegão (UNSC, 2001a). Logo em seguida, a primeira cláusula operativa da resolução destaca o comprometimento da organização com o estabelecimento de um governo de base democrática, conforme o trecho abaixo:

1. Expressa seu forte apoio ao esforço do povo afegão de estabelecer uma administração nova e de transição com o objetivo de formar um governo, ambos os quais:
 - a. Devem ser de base ampla, multiétnica e representante da totalidade do povo afegão e comprometida com a paz com os Estados vizinhos do Afeganistão,
 - b. Devem respeitar os direitos humanos de todo o povo afegão, independente do gênero, da etnia ou da religião,
 - c. Devem respeitar as obrigações internacionais do Afeganistão, incluindo a cooperação nos esforços internacionais para combater o terrorismo e o tráfico de drogas dentro do Afeganistão e com o Afeganistão; e,
 - d. Devem facilitar a entrega urgente de serviço humanitário e o retorno tardio de refugiados e de pessoas deslocadas internamente, quando a situação permitir (UNSC, 2001a, p. 1, tradução nossa).⁴

⁴ No original: “1. Expresses its strong support for the efforts of the Afghan people to establish a new and transitional administration leading to the formation of a government, both of which:

- a. should be broad-based, multi-ethnic and fully representative of all the Afghan people and committed to peace with Afghanistan’s neighbours,
- b. should respect the human rights of all Afghan people, regardless of gender, ethnicity or religion,
- c. should respect Afghanistan’s international obligations, including by cooperating fully in international efforts to combat terrorism and illicit drug trafficking within and from Afghanistan, and

Considerando o ponto destacado, entende-se que antes mesmo da UNAMA ser instituída de forma legal e prática perante a burocracia da ONU, já existia a ideia de que a função principal da missão seria auxiliar no processo de reconstrução política do Afeganistão. Assim, o trecho expressa a preocupação da organização com a estruturação do Estado e, ainda mais importante, com a construção de um governo diverso, buscando evitar a preponderância de uma determinada etnia ou de uma religião específica no processo de reconstrução política (LARSEN, 2010; KARNS, 2012; UNSC, 2001a).

Ademais, reforçando a ideia de centralidade da ONU no processo de reconstrução do Afeganistão, a resolução também afirma o comprometimento da organização com a questão, colocando-a como uma instituição capaz de guiar o processo de formação do novo governo. Além disso, nota-se o forte destaque para a defesa dos direitos humanos ao longo da resolução, respondendo diretamente às constantes infrações destes pelo Talibã. Segundo Margaret P. Karns (2012), o apoio da ONU às pautas relativas à promoção da democracia e dos direitos humanos vai ao encontro da Agenda para a Paz, promovida pela organização a partir da década de 1990 com base em experiências de auxílio na construção da paz em contexto de guerra. Assim, nota-se nas recomendações ao Afeganistão e à criação da UNAMA o fortalecimento da agenda liberal e democrática promovida pelas Nações Unidas com base na autoridade da organização (LARSEN, 2010; KARNS, 2012; UNSC, 2001a).

No que tange a Agenda para a Paz, é importante compreender que esta agenda pertence à ONU — uma vez que a organização é formada a partir de princípios liberais e universalistas — e é difundida pela organização em diferentes contextos. Entretanto, com relação ao Afeganistão é possível observar que os princípios pertencentes à Agenda para a Paz são reforçados dentro e fora da estrutura da ONU: dentro da ONU, a organização reforça os seus princípios formadores; fora da organização, os Estados Unidos — acompanhados de outros atores internacionais, tais quais OTAN e Reino Unido — fortalecem ainda mais o peso dessa agenda no Afeganistão, exercendo uma

d. should facilitate the urgent delivery of humanitarian assistance and the orderly return of refugees and internally displaced persons, when the situation permits.”

pressão com relação à própria ONU para a vinculação mais efetiva dos princípios democráticos (LARSEN, 2010; KARNIS, 2012).

É imperativo, nesse contexto, avaliar os principais resultados obtidos na Conferência Internacional sobre o Afeganistão, de dezembro de 2001, também conhecida como Conferência de Bonn. A conferência, organizada pela ONU e apoiada pelos Estados Unidos e pela OTAN, reuniu importantes figuras afegãs, de diferentes meios e vivências, com o objetivo de discutir a situação do país. Nesse contexto, o principal tópico abordado foi a reestruturação política do Afeganistão após a queda do Talibã, definindo os caminhos para a construção coletiva de uma nova constituição e de um sistema de governo. Destacam-se como pontos centrais à discussão a criação de um novo sistema judiciário, a proteção dos direitos de mulheres, crianças e grupos minoritários e a organização de eleições livres (AHMED; FIELDS, 2011; UNSC, 2001b).

A conferência deu origem ao Acordo de Bonn, o qual estabelece a criação da Administração Interina Afegã e fornece as bases para a formulação da Constituição do Afeganistão, aprovada em 2004. O acordo estabelece como principal objetivo a centralização das instituições do governo no Afeganistão, aliada à reconstrução do sistema de justiça do país e à criação da Suprema Corte do Afeganistão. Dipali Mukhopadhyay (2009) aponta que o Acordo de Bonn falhou ao estabelecer uma reconstrução política sem considerar a grande diversidade cultural e política. A materialização do acordo, ao desconsiderar as diferenças existentes entre as regiões do país, potencializou a divisão do Afeganistão entre duas elites, a Aliança do Norte e a Facção Pashtun, dificultando a promoção de serviços básicos pelo Estado e aumentando as rivalidades políticas na estrutura burocrático-estatal⁵ (MUKHOPADHYAY, 2009; AHMED; FIELDS, 2011; UNSC, 2001b).

Nesse sentido, a agenda da ONU e a agenda do Estado são interdependentes, uma vez que a ONU pode influenciar a agenda do Afeganistão, mas também é influenciada pela agenda do país. Assim, nesse caso existe uma relação mutuamente

⁵ A província de Balkh, referente à Aliança do Norte, é considerada uma zona relativamente estável do Afeganistão, afastada da região mais impactada pelas insurgências. Já a província de Nangarhar, referente à Facção Pashtun, faz fronteira com o Paquistão e está localizada na região de maior tensão do Afeganistão. Assim, no contexto de recuperação afegã a província de Nangarhar foi posta como prioridade para os Estados Unidos, recebendo maiores recursos e um número de militares significativamente maior (MUKHOPADHYAY, 2009).

construtiva, visto que o Acordo de Bonn estabelece uma série de medidas que são acordadas com os representantes do que viria a ser o governo afegão, garantindo relativa aceitação e um alto potencial de implementação do acordo por parte do Estado a partir de sua formulação. Dessa forma, cabe destacar que a implementação da agenda da ONU, representada pelo acordo, se dá, pelo Afeganistão, a partir da consideração dos interesses afegãos e das próprias capacidades do país, analisando também o contexto geral no qual a agenda está inserida e de que forma esta pode promover benefícios para o país (MUKHOPADHYAY, 2009; AHMED; FIELDS, 2011).

Devido às divergências políticas, a ineficiência tomou conta do aparato estatal e as contestações acerca da capacidade de governar do Estado se tornaram maiores, impondo um grande desafio a um governo ainda inexperiente. Também é apontada como uma falha do Acordo de Bonn a falta de representação do Talibã nas discussões, uma vez que o grupo tinha um número de membros significativo e ainda detinha influência sobre determinadas camadas da população. Entretanto, Dipali Mukhopadhyay (2009) entende que a participação do Talibã seria inviável devido à presença norte-americana nas discussões sobre o acordo, uma vez que qualquer entendimento dos Estados Unidos com o Talibã poderia ser visto de forma negativa após os ataques de 11 de setembro (MUKHOPADHYAY, 2009; FIELDS; AHMED, 2011; UNSC, 2001b).

A resolução seguinte, de número 1383 (2001), foi elaborada a partir de reunião do CSNU realizada em dezembro de 2001. Essa resolução reafirma o compromisso com a anterior, 1378 (2001), e refere-se ao Acordo de Bonn, elaborado pouco antes do encontro do CSNU. A principal contribuição da resolução 1383 (2001) para o que viria a ser a resolução fundadora da UNAMA, nesse sentido, é a adoção dos princípios discutidos e aprovados no Acordo de Bonn. Assim, as ideias derivadas deste, principalmente relativas ao estabelecimento de um governo democrático no Afeganistão, são reforçadas pelo Conselho de Segurança, fornecendo as bases para a missão instaurada futuramente (UNSC, 2001b).

Por fim, a Resolução 1386 (2001) é a última das bases para a constituição da Resolução 1401 (2002). A resolução estabelece a implementação da Força Internacional de Assistência à Segurança (FIAS) para auxiliar a Autoridade Interina

Afegã (AIA) na manutenção da paz no país. Ademais, a resolução solicita o apoio dos membros à FIAS, em sentido material, técnico ou financeiro, auxiliando na constituição da estrutura da FIAS e na composição desta. A resolução também prevê o treinamento de tropas afegãs para a criação de forças de segurança internas suportadas pelo Estado. Assim, a Resolução 1386 (2001) institui a segurança como um dos principais pontos de atenção no processo de reconstrução política do Afeganistão. Nesse sentido, as considerações feitas na resolução também fortalecem a ideia de cooperação entre a FIAS e a Autoridade Interina Afegã, colocando estas como instituições parceiras no processo em curso no Afeganistão (UNSC, 2001c).

3.2.2 O Estabelecimento da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão

A Resolução 1401 (2002) do Conselho de Segurança sobre a situação do Afeganistão traz consigo o estabelecimento da UNAMA, substituindo a Missão Especial das Nações Unidas no Afeganistão (MENA)⁶. A implementação da missão se dá, inicialmente, por doze meses, com recomendações quanto à estrutura e ao mandato incluídas no Relatório 278 (2002) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Somada à criação da nova missão para o Afeganistão, a resolução também faz diversas referências a financiamentos para a promoção da reconstrução do Afeganistão (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2002; UNSC, 2002a). Nesse contexto, destacam-se os pontos três e quatro da resolução, que seguem abaixo:

3. Salienta que a prestação de assistência de recuperação e reconstrução focalizados pode auxiliar muito na implementação do Acordo de Bonn e, com este fim, urge aos doadores bilaterais e multilaterais, em particular através do Grupo de Apoio ao Afeganistão e do Grupo de Implementação, para coordenarem [as doações] com proximidade ao Representante Especial do Secretário-Geral, com a Administração Interina Afegã e seus sucessores;

4. Salienta também, no contexto do parágrafo 3, que embora a assistência humanitária deva ser prestada sempre que houver necessidade, a assistência a recuperação ou reconstrução deve ser fornecida, através da Administração

⁶ A Missão Especial das Nações Unidas no Afeganistão foi estabelecida pelo Secretariado-Geral das Nações Unidas em dezembro de 1993, no contexto da Guerra Civil Afegã. Por razão de segurança, os profissionais envolvidos na missão foram retirados do Afeganistão após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 (UNGA, 2002).

Interina Afegã e seus sucessores, e implementada efetivamente, onde as autoridades locais contribuem para a manutenção de um ambiente seguro e demonstram respeito pelos direitos humanos (UNSC, 2002a, p. 2, tradução nossa).⁷

Nesse sentido, percebe-se que o foco da agenda das Nações Unidas para o Afeganistão é estabelecido no processo de reconstrução e recuperação do Estado, buscando restabelecer os serviços básicos e promover reformas materiais e políticas. Assim, o apoio internacional se faz necessário para o financiamento da missão, o qual é solicitado principalmente aos membros da organização e aos Estados envolvidos no processo de recuperação de forma geral, seja por meio de parcerias bilaterais ou por investimentos em fundos internacionais que visam auxiliar o Afeganistão (MUKHOPADHYAY, 2009; UNGA, 2002; UNSC, 2002a).

Considerando os investimentos internacionais, se faz necessário compreender que o auxílio à recuperação e reconstrução não é endereçado a toda e qualquer região do Afeganistão. Isto é, a prioridade de investimento é definida a partir do relacionamento da administração local com as autoridades do país, representadas pela AIA. O respeito aos direitos humanos e a manutenção da segurança local, nesse contexto, são critérios essenciais para que as regiões garantam o apoio financeiro com o fim de reconstrução ou recuperação, estando de acordo com os preceitos já defendidos pela organização nas resoluções anteriores sobre o assunto (1378, 1383, 1386) e com as normas definidas pelo Acordo de Bonn (MUKHOPADHYAY, 2009; UNGA, 2002; UNSC, 2002a).

O Relatório 278 (2002) da AGNU sobre a situação do Afeganistão apresentou uma proposta de estrutura para a UNAMA, sendo aprovado posteriormente pelo Conselho de Segurança para estruturação da missão. Considerando a avaliação da Assembleia Geral, entende-se que a existência da UNAMA parte do princípio de

⁷ No original: “3. Stresses that the provision of focussed recovery and reconstruction assistance can greatly assist in the implementation of the Bonn Agreement and, to this end, urges bilateral and multilateral donors, in particular through the Afghanistan Support Group and the Implementation Group, to coordinate very closely with the Special Representative of the Secretary-General, the Afghan Interim Administration and its successors;

4. Stresses also, in the context of paragraph 3 above, that while humanitarian assistance should be provided wherever there is a need, recovery or reconstruction assistance ought to be provided, through the Afghan Interim Administration and its successors, and implemented effectively, where local authorities contribute to the maintenance of a secure environment and demonstrate respect for human rights.”

integração de todos os elementos das Nações Unidas presentes no Afeganistão em uma única missão. Isto é, a missão deve ter a capacidade de coordenar e conciliar diferentes atividades, promovidas por diferentes órgãos das Nações Unidas, ao mesmo tempo que define as prioridades e tem a responsabilidade legal sobre as atividades desempenhadas pela organização no Afeganistão. Conforme aponta Larsen (2010), a missão tem o engajamento de boa parte do sistema ONU, que concebeu a definição do funcionamento da UNAMA com base nos principais objetivos dessa: garantia dos direitos humanos inalienáveis, do Estado de Direito e da igualdade de gênero, promoção da reconciliação nacional do Afeganistão e coordenação do auxílio humanitário, do processo de reconstrução e de recuperação do Estado (LARSEN, 2010; UNGA, 2002).

Quanto à estrutura geral da missão, fica definido no Relatório 278 (2002) que a UNAMA tem como objetivo garantir uma estrutura integrada e unificada, tendo como liderança o Representante Especial das Nações Unidas para o Afeganistão. Também fica definido que a UNAMA serve principalmente como um suporte para a implementação do Acordo de Bonn no Afeganistão, garantindo a integridade dos processos que objetivam a estabilização das estruturas políticas do país. Entretanto, apesar de a missão ser uma difusora das regras implementadas pelo Acordo de Bonn, a responsabilidade final da implementação do acordo é dos próprios afegãos, uma vez que a missão tem a capacidade de orientar os processos, mas não tem autoridade sobre a AIA. Aqui se fazem válidas as considerações de Michael Barnett e Martha Finnemore (2004) sobre a natureza das organizações internacionais, uma vez que estas exercem um certo tipo de autoridade e detêm alguma autonomia, mas também são constrangidas pelos demais atores internacionais e não podem agir sem a concordância destes (BARNETT; FINNEMORE, 2004; UNGA, 2002).

Dessa maneira, também é destacado como um ponto essencial para o funcionamento da estrutura burocrática da missão a coordenação próxima com a AIA. Assim, a definição das principais metas e prioridades da UNAMA no Afeganistão deve ser alinhada à AIA, garantindo a sintonia entre as necessidades do Estado, expectativas da missão e o que pode ser colocado em prática na realidade. Ainda tratando da relação da UNAMA com a AIA, a missão tem como objetivo potencializar a

capacidade afegã, ou seja, se colocar como uma presença internacional limitada que suporta o Estado, auxiliando na formulação de políticas e nos processos de reconstrução e de recuperação, sem tomar o protagonismo político no Afeganistão. Desta forma, como coloca Simon Chesterman (2002), uma das maneiras de garantir a potencialização das capacidades afegãs a partir da missão é, justamente, agregar o máximo possível de afegãos à missão, seja como força de trabalho ou em posições consultivas, com o objetivo de que estes desenvolvam as aptidões burocráticas necessárias para a continuidade da missão e contribuam com suas visões sobre o Afeganistão (CHESTERMAN, 2002; UNGA, 2002).

Considerando o impacto da missão no país, a ideia defendida na criação da UNAMA é a de que a missão tenha uma “pegada leve”⁸. Nesse sentido, a missão não deve ter efeitos adversos no Afeganistão, devendo considerar as particularidades locais e garantir que ao fim do mandato a autoridade local tenha a capacidade de autogestão, sem necessitar do apoio da missão (CHESTERMAN, 2002; UNGA, 2002). Posto isso, Simon Chesterman (2002) aponta alguns motivos para a escolha desse modelo de gestão para a UNAMA:

Uma grande presença internacional pode inclusive ter efeitos perversos tanto na política quanto na economia. Como um oficial das Nações Unidas coloca, ‘nós estamos protegendo um processo de paz da arrogância da agenda liberal internacional promovida por doadores. Uma agenda como essa pode definir a configuração política (em, digamos, direitos humanos, democracia, gênero, estado de direito) de acordo com solicitações e linhas do tempo do doador, ao invés de se basear no que é localmente viável (CHESTERMAN, 2002, p. 38, tradução nossa)⁹.

Assim sendo, a preferência por uma missão de “pegada leve” se dá, principalmente, para evitar a influência externa exacerbada, e também para garantir que o Estado, a partir de sua recuperação, não passe a depender da organização tanto em aspectos financeiros quanto com relação ao conhecimento construído na burocracia. A opção das Nações Unidas também se baseia em experiências anteriores com missões

⁸ No original: *light footprint*.

⁹ No original: “A large international presence may also have perverse effects on both politics and the economy. As another senior UN official put it, ‘we are protecting a peace process from the hubris of the international liberal agenda as promoted by donors’. Such an agenda might include setting policy (on, say, human rights, democracy, gender, rule of law) in accordance with donor requirements and time-lines, rather than on the basis of what is locally feasible.”

mais robustas e interventoras, que por vezes foram fracassadas ou disfuncionais, como nos casos do Timor Leste e do Kosovo¹⁰. A incorporação de membros locais no corpo burocrático da organização, como já dito, é também uma forma de garantir que a missão repasse o conhecimento adquirido e capacite os afegãos para a governança, além de ser uma opção mais saudável para a missão no aspecto financeiro (CHESTERMAN, 2002; LARSEN, 2010; UNGA, 2002).

Dessa forma, considerando as contribuições de Michael Barnett e Martha Finnemore (1999) no que diz respeito ao estudo da burocracia nas OIs, podemos compreender que a UNAMA serviu, também, como uma espécie de freio para as ambições norte-americanas. Isto é, ainda que a missão incorpore alguns princípios liberais defendidos pela ONU — estes são tidos como a base para a formação da ONU, então naturalmente se manifestam nas normas e agendas difundidas pela organização —, estes princípios são aplicados buscando considerar a realidade local e o nível de aceitação cultural aos padrões ocidentais, diferentemente da abordagem defendida pelos Estados Unidos, que seria de incorporação total e imediata dos princípios liberais para a consolidação do Estado de direito e liberalização de um novo mercado (BARNETT; FINNEMORE, 1999; CHESTERMAN, 2002).

O relatório analisado também define que a presença da UNAMA no Afeganistão deve se dar de forma unificada e com coordenação das capacidades, buscando otimizar os resultados. Além disso, a missão também deve ter como foco o auxílio a grupos vulneráveis da sociedade afegã, garantindo a proteção a estes e o suporte que for necessário. Considerando isto, a abordagem da missão deve ser sensível a gênero, compreendendo as diferentes formas de opressão de gênero existentes na sociedade e atuando para combatê-las, ou ao menos amenizá-las (CHESTERMAN, 2002; UNGA, 2002).

Por fim, quanto aos princípios que orientam a operação da UNAMA, é posto que os processos de recuperação e de reconstrução não podem esperar pela finalização do

¹⁰ Simon Chesterman aponta que a missão das Nações Unidas no Timor Leste aplicou reformas baseadas em um padrão de civilização, desconsiderando as tradições locais e o entendimento diferente acerca da autoridade. No caso do Kosovo, o autor avalia que a ação da missão implicou na criação de um status ambíguo à região, que acabou por gerar conflitos internacionais relativos à soberania. Nesse sentido, ambos os casos se colocam como motivos pelos quais as Nações Unidas optaram por uma abordagem diferente no caso do Afeganistão (CHESTERMAN, 2002).

processo de paz. Isto é, a prioridade da missão deve ser garantir a recuperação e reconstrução do Afeganistão, facilitando o processo de paz no país. Alega-se que quando a situação é posta ao contrário, priorizando o processo de paz em detrimento à recuperação do país, o sucesso é menor, visto que a reconstrução é um meio e auxilia diretamente na manutenção da paz, principalmente por oferecer melhores condições de vida à população. Nesse sentido, a paz é considerada um fim, que por si só não garante a reconstrução do Estado e reativação do aparelho estatal (CHESTERMAN, 2002; UNGA, 2002).

É importante observar que diversos objetivos não são agregados pela missão, uma vez que, segundo o próprio relatório de formação da UNAMA, nem todos estes objetivos podem ser identificados antes da estruturação e atuação da missão. Assim, uma série de objetivos devem ser adicionados ao escopo ao longo do tempo, dependendo do desenrolar da situação, da capacidade de coordenação com os interesses do Estado e da própria segurança para a manutenção da missão. Dessa forma, a complexificação da missão é inerente à evolução desta, uma vez que ao agregar novos objetivos e novas normas à estrutura, a organização também passa a adquirir maior autoridade sobre diferentes temas, aumentando a sua capacidade de atuação e, conseqüentemente, tornando mais complexa a sua burocracia. Quanto mais burocrática é a estrutura da organização, mais margem existe para que a burocratização se torne excessiva, resultando em falhas internas capazes de prejudicar os resultados. Os objetivos adicionais à missão serão observados no subcapítulo referente às renovações de mandato da missão (UNGA, 2002).

3.2.3 A Estrutura Burocrática da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão

A estrutura burocrática geral da UNAMA é dividida em dois pilares principais, que interconectam-se, dialogam e constroem a missão conjuntamente, mas seguem objetivos específicos e estão sob hierarquias diferentes. O primeiro pilar trata sobre assuntos políticos, enquanto o segundo lidera o processo de assistência, reconstrução e recuperação do Afeganistão. O braço da missão que lidera os assuntos políticos é

responsável, entre outras funções, por monitorar, analisar e reportar a situação política e social do Afeganistão. Dentro dessa esfera, também é monitorado o processo de implementação dos direitos humanos no país, coordenando o cumprimento destes e observando possíveis violações (CENTER, 2002; UNGA, 2002).

Além disso, o grupo responsável pelos assuntos políticos também deve monitorar o processo de implementação do Acordo de Bonn, que trata especificamente sobre a reconstrução e manutenção das estruturas políticas e instituições nacionais no Afeganistão. Dessa forma, esse pilar da missão tem a autoridade de analisar a situação do país e compartilhar os resultados do monitoramento com o corpo burocrático, com os membros da organização e com a comunidade internacional em geral, buscando compreender a trajetória da missão e orientar o desenvolvimento desta de forma coerente ao contexto geral (CENTER, 2002; UNGA, 2002).

Nesse mesmo sentido, o primeiro pilar da UNAMA também é responsável por apoiar o trabalho da Comissão Especial Independente, que lidera a construção da nova constituição do Afeganistão. Assim, a missão se coloca à disposição da AIA para auxiliar no processo de idealização e consolidação da nova constituição, buscando, também, defender pautas essenciais para a manutenção da paz e dos direitos humanos no país. Como destaca Margaret P. Karns (2012), o funcionamento das organizações internacionais se dá de forma mais efetiva quando a atuação destas é requisitada e quando o relacionamento de seus burocratas com o corpo político local envolve a troca de ideias em busca do benefício mútuo. Assim, o contato com líderes políticos, militantes, partidos políticos e instituições sociais do Afeganistão também é uma das responsabilidades do pilar que trata sobre assuntos políticos. A construção de relacionamentos e de confiança com líderes políticos afegãos é essencial para apoiar e aprimorar diversos objetivos da UNAMA, uma vez que o contato com autoridades locais permite uma maior penetração da missão na sociedade civil afegã, compreendendo os problemas locais de forma mais ampla e expressiva (KARNS, 2012; UNGA, 2002).

O pilar de assuntos políticos, dessa maneira, auxilia na construção da legitimidade da autoridade afegã, uma vez que o auxílio mútuo entre a organização e os líderes locais contribui para o fortalecimento da confiança no processo de reconstrução afegã. A legitimidade, assim, é conquistada também devido ao contato da UNAMA com

a comunidade internacional, informando os membros internacionais, doadores e parceiros da missão sobre os resultados alcançados e necessidades ainda existentes. Assim sendo, a averiguação de violações dos direitos humanos, por exemplo, é uma das formas da UNAMA promover a agenda proposta ao Afeganistão, avaliando a situação e fornecendo resultados aos parceiros internacionais. Nesse sentido, o pilar político da organização também tem a capacidade de recomendar ações corretivas em casos de desvio da norma, considerando que os direitos humanos são condição fundamental para a recuperação do país (UNGA, 2002).

O segundo pilar essencial à estrutura da UNAMA é o responsável pelo processo de assistência, reconstrução e recuperação do Afeganistão. Assim, o principal objetivo do grupo é agir para a articulação e o desenvolvimento de um plano nacional para apoio ao país, coordenando grupos estratégicos para suporte às pessoas em situação de vulnerabilidade devido aos efeitos do conflito. Para atingir esse objetivo maior, o pilar tem uma série de ações a serem conduzidas, como articular essa estratégia de auxílio imediato à própria administração da missão, garantindo apoio ágil e eficaz. Além disso, o pilar também busca monitorar a performance e o rendimento da própria organização, garantindo uma melhor experiência aos colaboradores e aos beneficiados. Nesse sentido, são analisadas as capacidades da missão, o funcionamento da burocracia, a experiência adquirida, entre outros fatores, sempre considerando a promoção de direitos iguais entre os membros e buscando a proteção de grupos em situação de vulnerabilidade social (CENTER, 2002; UNGA, 2002).

Conseqüentemente, o segundo pilar da UNAMA também é responsável por garantir a efetividade administrativa da missão, mobilizando e fornecendo o suporte técnico, material e financeiro necessário. Para isso, o grupo busca desenvolver meios de comunicação ativos e um programa de informação eficiente, com o fim de consolidar as informações recebidas objetivamente, de forma a garantir o fluxo de informação entre os membros do grupo responsável pela recuperação, da UNAMA e dos doadores internacionais. Nesse sentido, o melhor gerenciamento das informações permite, também, o gerenciamento mais eficiente dos programas, das agências e dos fundos da organização, permitindo o apoio mais amplo a pessoas em situação de vulnerabilidade, que é o objetivo geral do segundo pilar da UNAMA. Para isso, também se faz

necessário o desenvolvimento de atividades entre as agências, buscando a construção de um relacionamento intersetorial para garantir o atendimento das necessidades sociais do Afeganistão de forma ampla (CENTER, 2002; UNGA, 2002).

Dessa forma, o grupo também é responsável pelo desenvolvimento de relatórios acerca das atividades da missão. Esses relatórios têm importância substancial, uma vez que servem como comprovantes do que a missão tem feito, de como a organização tem agido para a implementação de seus objetivos e de que forma o dinheiro dos doadores tem sido gasto. Assim, a garantia do fluxo de informação eficiente, como já mencionado, e o gerenciamento dessas informações são essenciais para a construção desses relatórios e, conseqüentemente, para a manutenção da missão, uma vez que a mobilização de recursos depende da imagem que a missão passa perante a comunidade internacional (CENTER, 2002; CHESTERMAN, 2002; UNGA, 2002).

Dadas as principais atividades dos dois pilares essenciais à UNAMA, bem como as suas principais diferenças, é importante destacar que ambos atuam separadamente, mas em cooperação. Isto é, para o desenvolvimento pleno da missão todos os elementos — os diferentes grupos de operação, os diversos programas, as agências que atuam em temas diferentes — precisam estar em sintonia, seguindo um fluxo comum. A coordenação das ações entre os pilares da UNAMA, nesse sentido, é essencial para a garantia do sucesso da missão, uma vez que as questões políticas têm impacto direto sobre o processo de recuperação do Afeganistão, assim como é válido para o contrário. Nesse sentido, a garantia de cooperação entre os pilares é fundamental para o bom funcionamento da burocracia da missão (CENTER, 2002; UNGA, 2002).

De forma geral, a declaração de fundação da UNAMA tem o objetivo geral de promover um Afeganistão estável e próspero, conduzindo o país à paz e garantindo os direitos humanos. Nesse sentido, a missão se coloca desde a sua criação em uma posição de assistência às instituições afegãs e ao povo afegão, auxiliando na condução do processo de paz por meio do estabelecimento de uma cultura de paz. Para consolidar a cultura de paz no Afeganistão, a missão da UNAMA preza pela prevenção e resolução de conflitos, tanto internos quanto externos, e pela promoção da inclusão social, entendendo que o processo de reconstrução do país compreende não somente

aspectos materiais, mas também sociais e políticos, sendo necessária maior atenção a minorias marginalizadas na sociedade. A busca por uma maior igualdade social, nesse sentido, é essencial para a construção de um Estado calcado na coesão social, que protege os seus civis e não se coloca como uma ameaça aos vizinhos (UNAMA, 2020).

Dadas as considerações oficiais acerca dos objetivos da UNAMA, entende-se que a organização reflete os princípios formuladores da ONU e busca introduzi-los ao Afeganistão, promovendo agendas de caráter universalista no país. Isso se dá não somente devido à agenda da própria organização, mas também devido às pressões externas de membros da ONU que buscam fortalecer o ideal democrático, principalmente, no Afeganistão. A pressão por parte dos membros internacionais é perceptível na narrativa de apoio à organização — que geralmente destaca o papel desta como uma promotora dos direitos humanos e da democracia — e se manifesta de forma prática nos investimentos estrangeiros — uma vez que a missão recebe mais financiamentos conforme reforça a prática da agenda de interesse dos agentes. Assim, embora a UNAMA siga os interesses da ONU de forma geral, é necessário considerar que existem pressões que reforçam algumas pautas devido a interesses externos (CENTER, 2002; CHESTERMAN, 2002; LARSEN, 2010; SULLIVAN, 2021).

É imprescindível compreender também a atenção dada pela UNAMA ao fortalecimento das instituições afegãs, que se configura como um dos principais objetivos do Acordo de Bonn, presente no Afeganistão na figura da UNAMA. Nesse sentido, a defesa das liberdades e dos direitos fundamentais ganham espaço entre os objetivos principais da missão, juntamente com a defesa dos direitos humanos e proteção às minorias vulneráveis. Para alcançar tais objetivos, a missão busca colaborar com a criação de um sistema eleitoral íntegro e sustentável, visando garantir a construção de instituições capazes e confiáveis e, assim, conquistar a confiança do povo afegão e da comunidade internacional nos processos políticos nacionais. Dessa forma, a construção da confiança com a comunidade internacional é, sem dúvidas, um fator de grande importância para a UNAMA, uma vez que a coordenação política e estratégica internacional é capaz de contribuir para o processo de construção da paz no Afeganistão, oferecendo novas oportunidades de inserção internacional para o país e

criando um ambiente seguro para negociações com possíveis parceiros (UNAMA, 2020).

Assim, a UNAMA pode ser considerada uma missão prioritariamente com fins humanitários. No entanto, observando a estrutura desta, é possível compreender que tem um escopo político bastante relevante, voltado para a recuperação do Afeganistão em aspectos materiais e imateriais, buscando a reconstrução das instituições essenciais à vida política do país. Dessa forma, os dois pilares da UNAMA, de assuntos políticos e de assistência, reconstrução e recuperação, atuam conjuntamente para garantir a efetividade da missão, agindo como supervisores e legisladores das instituições afegãs, mas também como porta-voz destas para a comunidade internacional. O suporte oferecido pela missão, nesse sentido, busca garantir a autonomia dos afegãos, preparando estes para que se tornem líderes e burocratas capazes dadas as condições e as estruturas criadas. Nesse sentido, cabe sinalizar que a UNAMA é também um ator provido de interesses próprios para além de seus objetivos gerais propostos na carta formuladora da missão. Assim sendo, é essencial compreender quais são os interesses da UNAMA, de que forma estes se estruturam e como se manifestam no contexto político afegão (UNAMA, 2020; UNGA, 2002).

3.3 A POLÍTICA DE RENOVAÇÃO DE MANDATOS DA UNAMA (2002 - 2014)

Conforme mencionado no capítulo anterior, a UNAMA teve o seu estabelecimento em 2002 com um mandato inicial de doze meses, por meio da Resolução 1401 (2002) do CSNU. Entretanto, nos anos que se seguiram, passou por renovações anuais de mandato, dada a condição de missão de assistência não-permanente e a subjugação desta ao Conselho de Segurança, dependendo da aprovação dos membros para a sua continuidade. Por meio das renovações de mandato, a UNAMA também agregou uma série de novas agendas e objetivos ao corpo da missão, que acabaram por aumentar o seu escopo de forma a torná-la mais ampla do que o planejamento inicial. Segundo Iselin Hebbert Larsen (2010), a adoção de novos objetivos anualmente, por meio das renovações de mandato da UNAMA, pode ter sido um dos fatores que comprometeu a efetividade da missão, uma vez que esta

passou a atender demandas maiores do que a sua capacidade. Assim sendo, é fundamental analisar as principais resoluções do CSNU que implicaram em renovações de mandato da UNAMA ao longo dos anos para compreender quais objetivos foram agregados e de que forma impactaram na estrutura burocrática da missão (LARSEN, 2010; UNSC, 2002).

A Resolução 1471 (2003) tem como principal temática a reconstrução política do Afeganistão. Desse modo, são destacados os pontos referentes à constituição de uma unidade eleitoral no país, com o objetivo de auxiliar o processo eleitoral futuro. Ademais, a resolução solicita o auxílio dos membros para a observação e a regulação do processo eleitoral. Nesse sentido, a resolução não agrega nenhum novo objetivo à UNAMA, estando de acordo com a visão inicial da missão de efetivação do Acordo de Bonn no Afeganistão, e renova a UNAMA por mais 12 meses, buscando a implementação das bases democráticas necessárias (UNSC, 2003). Por conseguinte, a Resolução 1536 (2004) urge às autoridades afegãs o registro dos eleitores no país, buscando aumentar o número de eleitores totais, e o registro de mulheres e migrantes em específico, visando contemplar uma maior diversidade nas eleições futuras (UNSC, 2004). A resolução também faz referência, pela primeira vez, à necessidade de combate ao tráfico de drogas no Afeganistão:

O combate ao tráfico de drogas não pode ser separado da criação de uma economia forte e de um ambiente seguro no Afeganistão, e não pode ser atingido sem o aumento da cooperação entre os Estados vizinhos [...] (UNSC, 2004, p. 2, tradução nossa)¹¹.

Considerando que o tráfico cria rotas de comércio paralelas que acabam por fortalecer grupos insurgentes da região, a resolução solicita o auxílio dos países vizinhos no combate ao tráfico de drogas para combater, assim, o terrorismo. Nesse sentido, a resolução também faz referência à criação do novo Exército Nacional Afegão e da Polícia Nacional do Afeganistão, sendo essas forças de segurança essenciais para a sustentação do processo de transição política em curso. Dadas as capacidades da

¹¹ No original: “tackling the drugs trade cannot be separated from creating a strong economy and a secure environment in Afghanistan and cannot be achieved without increased cooperation among neighbouring states [...]”.

missão, a UNAMA se coloca, nesse contexto, como uma interlocutora das necessidades do Afeganistão para a comunidade internacional, solicitando apoio para a implementação de medidas pela AIA (UNSC, 2003; 2004).

A Resolução 1589 (2005) reconhece o sucesso das eleições de 2004 no Afeganistão, organizadas com o auxílio da UNAMA, e destaca o papel central da missão das Nações Unidas na promoção da paz e da estabilidade no Afeganistão desde a sua implementação. A resolução faz referência à necessidade urgente de estabelecimento de um novo sistema judiciário e de reforma do setor prisional do Afeganistão, considerando as violações aos direitos humanos observadas pela organização. Além disso, mais uma vez a segurança é um ponto central da renovação do mandato, reconhecendo que ainda há muito a ser feito pela construção de uma força nacional no Afeganistão e que esta se faz cada vez mais urgente dadas as ameaças à segurança por grupos terroristas. Assim, nas três primeiras renovações de mandato a organização não sofre transformações consideráveis em sua estrutura ou em seus objetivos, mas os problemas relativos à segurança no Afeganistão são destacados com maior urgência. O impacto destas transformações recai diretamente sobre a UNAMA no sentido em que esta passa a enfrentar maiores desafios na consolidação de suas metas principais — a reconstrução política do país e a implementação dos direitos humanos (UNSC, 2005).

As primeiras transformações substanciais para a UNAMA estão presentes na Resolução 1746 (2007), que renova o mandato da missão por mais doze meses. Nessa resolução, a missão reconhece e apoia a implementação do Pacto do Afeganistão, acordo traçado a partir da Conferência de Londres sobre o Afeganistão cujo objetivo foi elencar as principais metas para o Estado afegão nos quinze anos seguintes. Considerando o pacto, as principais metas dizem respeito a três áreas: 1) segurança; 2) governança, Estado de Direito e direitos humanos; e 3) desenvolvimento econômico e social. Assim, a agenda de caráter liberalizante e ocidental é adotada pela UNAMA em consonância à comunidade internacional. Nesse contexto, a resolução considera a UNAMA como a principal promotora internacional da rede de apoio ao Afeganistão, considerando que a organização deve expandir as suas ações regionalmente com o objetivo de aumentar a cooperação e promover a coordenação em tópicos como o

monitoramento da situação de civis em conflitos armados. É relevante destacar que essa é a primeira vez que são referenciados os civis em conflitos armados, o que acabaria por se tornar um importante braço da UNAMA, sendo responsável pelo monitoramento contínuo e pela proteção destes (RUBIN, 2006; UNSC, 2007; THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN, 2006).

Para além disso, a Resolução 1746 (2007) reforça o comprometimento da UNAMA junto à FIAS, com o objetivo de cooperação e de coordenação de ações de interesse mútuo. O sucesso do processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), que contou com o apoio da UNAMA no processo de planejamento e execução, também é citado pelo relatório. Por fim, a resolução fortalece a capacidade da UNAMA como aliada do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) no que tange à implementação dos direitos humanos incluídos na constituição do Afeganistão e defendidos no Pacto do Afeganistão (RUBIN, 2006; UNSC, 2007; THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN, 2006).

Assim, essa renovação de mandato adiciona alguns pontos relevantes para a consideração da estrutura burocrática da UNAMA, como a adoção do Pacto do Afeganistão, com previsão de estabelecimento em quinze anos. Logo, considerando que a UNAMA é fundamental para a implementação deste, podemos considerar que desde então a manutenção da missão por esse período de tempo já era prevista ou, ao menos, esperada. Além disso, é visível a integração cada vez maior da missão com os demais órgãos das Nações Unidas, o que era previsto e desejado, e a atribuição de novas responsabilidades à UNAMA — nesse caso, principalmente no que diz respeito à proteção de civis em conflitos armados (RUBIN, 2006; UNSC, 2007; THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN, 2006).

A Resolução 1806 (2008) adiciona uma série de novos objetivos à UNAMA, considerando a capacidade da organização de reforçar a autonomia e a liderança do Afeganistão. O primeiro dos objetivos assinalados no relatório diz respeito à necessidade de maior promoção pela UNAMA do suporte internacional ao Afeganistão. Destacam-se o fomento à mobilização de recursos internacionais, a coordenação da assistência fornecida por doadores internacionais e o direcionamento das contribuições advindas de agências das Nações Unidas. Nesse sentido, esses fundos e

investimentos devem ser destinados, principalmente, para o processo de reconstrução, de desenvolvimento do Afeganistão e de combate ao tráfico de drogas. O segundo objetivo agregado à UNAMA é o fortalecimento da cooperação junto à FIAS, visando uma maior coordenação civil-militar para facilitar a troca de informação entre os órgãos e garantir maior coesão nas atividades nacionais que envolvem as forças de segurança e a presença de civis. Nesse sentido, ambas as organizações são colocadas como essenciais para o processo de estabilização do Afeganistão devido às suas capacidades próprias e à expectativa de esforço coordenado (UNSC, 2008).

O segundo e o terceiro pontos da resolução apontam para o fortalecimento e para a expansão da organização para as regiões afegãs com baixa presença da UNAMA, promovendo o apoio aos programas de reconciliação civil e o combate ao crime organizado, mais especificamente ao tráfico de narcóticos. Além disso, o quinto ponto afirma a necessidade de apoio para o fortalecimento do governo e do Estado de Direito no Afeganistão. A UNAMA, dentro do contexto de fortalecimento da estrutura política, deve agir também no que tange ao combate à corrupção, buscando o desenvolvimento de iniciativas para garantir uma estrutura de poder mais sustentável e duradoura (UNSC, 2008).

Por fim, os últimos três pontos adicionados aos objetivos da UNAMA dizem respeito à melhor coordenação da assistência humanitária no Afeganistão. Assim sendo, considera-se essencial a assistência direta às autoridades locais para a supervisão das condições postas e das necessidades dos civis. Visando à proteção dos grupos mais vulneráveis e à manutenção de seus direitos, os processos de retorno dos refugiados e de pessoas deslocadas internamente devem ser coordenados com o apoio do ACNUDH. O apoio do comissariado também se faz essencial para o reforço das políticas de proteção à mulher e à criança, que são citadas como prioridades pelo relatório (UNSC, 2008).

A Resolução 1868 (2009) reitera os mesmos pontos da Resolução 1806 (2008), adicionando a necessidade de auxílio pela UNAMA ao próximo processo eleitoral do país. Assim sendo, podemos considerar essas como as adições mais relevantes nas renovações de mandato da missão, uma vez que expandiram as funções da UNAMA de forma substantiva e agregaram novos interesses à organização. Nesse contexto,

destaca-se a urgência da cooperação da UNAMA com a FIAS, que evidencia o crescimento das instabilidades no Afeganistão devido à expansão de grupos criminosos e à incapacidade das forças locais recém estabelecidas de frear este crescimento. Assim, os pilares de assuntos políticos e de reconstrução da UNAMA se interligam para a sustentação de novas demandas que tratam não somente sobre os processos políticos do país, mas também econômicos, sociais e securitários (UNSC, 2008; 2009).

Por conseguinte, as Resoluções 1974 (2011), 2041 (2012) e 2145 (2014) do CSNU adicionam mais algumas recomendações à UNAMA, em grande parte relacionadas entre si. Primeiramente, sugere-se que o governo do Afeganistão se utilize da capacidade da UNAMA para promover o diálogo com opositores do governo, visando ao fim da violência e à dissolução de grupos insurgentes. Assim, a organização é colocada como uma interlocutora entre os lados do conflito devido à sua capacidade de mediação já reconhecida no Afeganistão, e tem consigo o apoio do governo para promover negociações e desenvolver novas políticas de contenção ao terrorismo. Além disso, a resolução aponta para o crescimento de conflitos armados no país, com o consequente crescimento no número de vítimas, em especial de mulheres e de crianças. Nesse contexto, a UNAMA, como missão promotora dos direitos humanos e responsável pelo monitoramento das violações no país, tem a responsabilidade de auxiliar no processo de proteção e auxílio aos civis. Assim sendo, a organização busca trabalhar junto ao governo afegão e à FIAS para combater as casualidades, auxiliar no reconhecimento das vítimas e, utilizando-se de sua exposição e autoridade, alertar a comunidade internacional para o risco da expansão dos grupos insurgentes (UNSC, 2011; 2012; 2014).

Por fim, observando o processo de renovação de mandato da UNAMA de 2002 a 2014, é possível perceber que o escopo da organização se expandiu de forma considerável, embora a sua estrutura ainda seja a mesma. Nesse sentido, temáticas relativas à segurança, com destaque para o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas, ganharam mais espaço na organização, recebendo maior prioridade pelos burocratas e formuladores de política, além de fornecerem inúmeras agendas e normas adotadas pela UNAMA. Assim, percebe-se que o relacionamento da missão com a FIAS também acabou por causar uma maior integração à estrutura governamental e ao

sistema em construção, uma vez que a UNAMA passou a apoiar ainda mais o processo de reconstrução política do país e, com isso, tornou-se uma peça fundamental para a estruturação do setor de segurança do Afeganistão. Para além disso, destaca-se a expansão das atividades relacionadas à implementação dos direitos humanos no país, que acabou por tomar contornos ainda maiores com o apoio aos refugiados, aos deslocados internos e a proteção aos civis em conflitos armados.

Assim sendo, pode-se dizer que a UNAMA integrou à sua burocracia pautas e temas que possivelmente deveriam caber a outras estruturas, governamentais ou não-governamentais. Dessa forma, nota-se que os objetivos adicionados podem se colocar como um sobrepeso para a organização, prejudicando a atuação desta devido à sua capacidade material e monetária limitada. É importante considerar, nesse sentido, que a organização inicialmente teria um escopo limitado justamente para impedir possíveis disfunções derivadas da incapacidade de atender determinadas agendas essenciais ou devido à proximidade exacerbada do instrumento governamental, que pode acabar por limitar a supervisão crítica da organização. Nesse sentido, considerando as alterações na UNAMA entre 2002 e 2014, podemos refletir sobre a sua posição no Afeganistão no período seguinte. Considerações sobre o fortalecimento da missão no contexto de instabilidade do país, sobre o relacionamento próximo da missão com o governo afegão e sobre os desafios enfrentados ao longo das últimas décadas podem nos ajudar a responder se a UNAMA se tornou o principal, ou mais relevante, ator internacional no Afeganistão entre 2014 e 2021.

4 A ASCENSÃO DA MISSÃO DE ASSISTÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS NO AFGANISTÃO À POSIÇÃO DE PRINCIPAL PRESENÇA INTERNACIONAL NO PAÍS (2014-2021)

Diante do contexto de retirada das tropas da OTAN do Afeganistão, em 2014, juntamente à diminuição das forças norte-americanas no país, presenciou-se o esvaziamento de dois importantes atores internacionais presentes no Afeganistão. Nesse sentido, o trabalho em questão tem como hipótese que o contexto mencionado foi favorável para elevar a UNAMA à posição de ator internacional central no Afeganistão. Essa posição foi conquistada devido a alguns fatores, entre eles: capacidade da missão de exercer autoridade localmente, atribuindo normas e tarefas na esfera intra e interorganizacional; burocracia experiente, complexa e capaz de coordenar processos transitórios; posição da missão como suporte do governo afegão; e confiança internacional na capacidade estrutural da missão. Entretanto, a complexificação da UNAMA, agregando novos objetivos e novas agendas, levou ao desenvolvimento de pontos de fragilidade consideráveis, que devem ser analisados e discutidos (BARAKAT; PONZIO, 2021; MARGESSON, 2010; MUKHOPADHYAY, 2009; SULLIVAN, 2021).

Dessa forma, neste capítulo será feita uma breve contextualização sobre o período de interesse do trabalho, entre 2014 e 2021, considerando os principais acontecimentos no Afeganistão para que possamos discutir a atuação da UNAMA a partir do panorama do qual a missão faz parte. Posteriormente, serão apresentados os motivos pelos quais a UNAMA assumiu a posição de protagonismo no Afeganistão, para além de uma mera consequência da retirada das tropas da OTAN. Também serão debatidos os pontos de destaque da visão da UNAMA: o desenvolvimento de uma cultura de paz, o fortalecimento da estrutura estatal e a criação de um relacionamento baseado na confiança com a comunidade internacional. Além disso, serão discutidas as principais dificuldades no que diz respeito à implementação da missão no Afeganistão, bem como os caminhos para a superação de alguns dos seus principais problemas. Por fim, será feita uma avaliação geral da atuação da UNAMA, levando em conta o histórico de construção da missão, a burocracia desta, os objetivos adicionados ao longo dos

anos e, principalmente, o contexto de 2014 a 2021, no qual a missão assumiu uma posição de destaque no Afeganistão.

4.1 O CONTEXTO AFEGÃO (ENTRE 2014 E 2021)

Antes de prosseguir para a análise do problema apresentado, faz-se necessária uma breve contextualização sobre o período de 2014 a 2021 no Afeganistão (FONER, 2020; SANTOS, 2020; VIEIRA, 2022). Em 2014, juntamente à retirada das tropas da OTAN e do esvaziamento das tropas norte-americanas no Afeganistão, foram realizadas eleições presidenciais no país. Ashraf Ghani foi eleito presidente após uma disputa acirrada com Abdullah Abdullah, e novamente os resultados das urnas foram contestados. Embora sem os desdobramentos conturbados das eleições de 2009 e 2010, que tiveram atos violentos baseados na contestação dos resultados, a ocorrência de mais um pleito acirrado deixou claro a existência de uma fratura no país. O processo eleitoral, novamente, foi apoiado pela UNAMA, embora, nesse contexto, o sistema eleitoral afegão já tenha sido responsável por grande parte do processo (FONER, 2020; SANTOS, 2020; VIEIRA, 2022).

Durante esse período, a ascensão do Talibã não cessou; ao contrário, o grupo se fortaleceu de forma vertiginosa, aumentando o número de membros, as localidades alcançadas e o poder financeiro. Assim, o Talibã passou a organizar ataques mais constantes, tanto às sedes e representações do governo quanto aos órgãos do sistema ONU e da comunidade internacional presentes no país, principalmente organizações não governamentais (ONGs). Esses ataques, por consequência, se tornaram mais violentos e letais, levando a um grande número de casualidades. Nesse contexto, a proteção de civis se tornou uma prioridade não só para o governo afegão, mas também para a UNAMA, uma vez que locais públicos se tornaram perigosos e a força nacional não tinha capacidade para fazer frente a ataques de difícil previsão (SANTOS, 2020; VIEIRA, 2022).

Nesse sentido, a violência no Afeganistão alcançou níveis semelhantes aos do início dos anos 2000, quando o Talibã mantinha o controle do país. Somado à violência, o grupo passou a praticar perseguições contra mulheres e grupos marginalizados,

aumentando ainda mais a violência contra aqueles que já viviam em um contexto de insegurança. Assim, a comunidade internacional passou a colocar maior pressão no governo afegão e na UNAMA para fazer frente ao Talibã. Entretanto, tal pressão internacional não foi acompanhada de esforços coordenados para assegurar o combate aos grupos insurgentes no país (SANTOS, 2020; TARIQ; AMIR; BANO, 2021; VIEIRA, 2022).

Novas eleições presidenciais ocorreram em 2019, levando à reeleição de Ashraf Ghani. Novamente, os resultados das urnas foram controversos e contestados, o que acabou levando o adversário, Abdullah Abdullah, a não reconhecer a vitória de Ghani devido a alegações de fraude no processo eleitoral. Assim, Abdullah formou um governo paralelo, que recebeu o apoio de seus eleitores, e estabeleceu uma oposição ferrenha a Ghani. Dessa forma, a divisão no Afeganistão se colocou de forma clara, enfraquecendo as instituições políticas do país, que estavam sob desconfiança, e constituindo um processo de deslegitimação do candidato eleito, que teve dificuldades para estabelecer um governo (TARIQ; AMIR; BANO, 2021; VIEIRA, 2022).

Da perspectiva internacional, o acordo de paz dos Estados Unidos com o Talibã, que vinha sendo ensaiado há alguns anos, é finalizado em 2020, no Catar. O acordo previa que as tropas norte-americanas, assim como aquelas de aliados ainda remanescentes, seriam retiradas do Afeganistão. Em troca disso, o Talibã concordou em não permitir a operação de grupos terroristas no território afegão. O acordo em questão foi mal visto — tanto no Afeganistão quanto internacionalmente, principalmente pelos atores ligados às pautas de direitos humanos — por desconsiderar a existência do governo do Afeganistão, promovendo um diálogo direto entre os EUA e o Talibã. Além disso, ao atribuir uma série de funções ao Talibã no que diz respeito ao gerenciamento e à segurança do território afegão, o acordo aparenta tratar o Talibã como ator legítimo, responsável pelo país (PONZIO, 2021; SULLIVAN, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

Pensava-se que o acordo teria como resultado a diminuição da violência no Afeganistão, entretanto, o que se viu foi o contrário: os níveis de violência chegaram a níveis alarmantes, tornando a insegurança uma constante na vida dos afegãos. O Talibã, nesse sentido, passou a perseguir mulheres indiscriminadamente, como nos

tempos de regime nos anos 1990. Nesse contexto, a atuação das operações da UNAMA foi severamente impactada, uma vez que os órgãos promotores de assistência social também eram focos dos grupos terroristas e do Talibã, sofrendo ataques constantes. O contexto de pandemia acabou por piorar a situação, uma vez que evidenciou problemas que já eram graves no país, como a falta de assistência do governo no que diz respeito a serviços básicos, como o de saúde. A população foi fortemente impactada pela pandemia, e o governo se viu à beira do colapso, tendo baixa capacidade para governar e ainda com a ascensão do Talibã para enfrentar (PONZIO, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

Por fim, em agosto de 2021, após anos de preparação, os Estados Unidos se retiraram formalmente do Afeganistão, abandonando os resquícios da missão política que ainda se fazia presente no país. A retirada dos EUA foi vista pelo Talibã como uma permissão para atacar — e, de certa forma, foi, uma vez que o governo do Afeganistão já se encontrava sem capacidades para fazer frente ao Talibã e a única coisa que impedia o ataque do grupo era a presença norte-americana na região, já que poderia haver retaliações em caso de tomada do país pelo grupo. Assim, em agosto de 2021, o Talibã tomou o governo em Cabul sob a promessa de governar de uma forma diferente, seguindo as normas. Entretanto, o que se viu foi o pânico nas ruas, pessoas fugindo do país e a violência tomando conta do Afeganistão. Nesse contexto, a UNAMA se viu em uma situação delicada, tendo a opção de se retirar do país para garantir a segurança de seus colaboradores. Entretanto, a missão — assim como alguns outros órgãos da ONU — continuou no país para garantir o auxílio à população em um momento de tamanha gravidade. No cenário internacional, a questão que tomou conta dos Estados e representantes da comunidade internacional foi: reconhecer ou não reconhecer o novo governo do Afeganistão? Essa pergunta continua sendo debatida internacionalmente, sem uma resposta generalizada (PONZIO, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

4.2 A CENTRALIDADE DA MISSÃO NO CONTEXTO DE INSTABILIDADE POLÍTICA NO AFEGANISTÃO

O processo de deslocamento da UNAMA à posição de ator internacional central no contexto de retirada das tropas da OTAN pode ser explicado devido ao contexto do país, considerando que as forças de segurança internacionais diminuíram a presença localmente e abriram espaço para a expansão da missão. Entretanto, defende-se que a ascensão da UNAMA a essa posição não é uma mera consequência do contexto, mas sim a consolidação de um processo que começa com o estabelecimento da missão no Afeganistão, em 2002. A partir daí, a expansão da UNAMA se deu de forma considerável, ampliando os braços de atuação, adquirindo novas capacidades, dinamizando a burocracia e expandindo a sua atuação pelo país (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Nesse sentido, levando em conta a contribuição dos autores construtivistas analisados para a leitura e compreensão das estruturas e dos processos das organizações internacionais, e considerando a construção da UNAMA no sentido material — que concebe a estrutura da missão na prática, capacidade técnica, financeira, administrativa e de auxílio à população em condição de vulnerabilidade — e no sentido imaterial — que concebe as regras e normas definidas, as agendas adotadas, as classificações defendidas, a construção da legitimidade e influência e as dinâmicas burocráticas da missão —, buscamos definir os principais motivos que levaram a UNAMA à posição de centralidade. Aqui, são definidos cinco eixos temáticos — que serão discutidos posteriormente — responsáveis pela consolidação da missão, sendo estes: o exercício da autoridade local, a sustentação do processo de reconstrução política, o auxílio no desenvolvimento da segurança nacional, a coordenação com outros grupos de apoio e a legitimidade da missão (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Conforme destacado por Michael Barnett e Martha Finnemore (1999), o sucesso de uma organização internacional depende, inerentemente, da sua capacidade de exercer autoridade. Nesse sentido, o conceito de autoridade é entendido como o poder atribuído à organização para agir em nome do coletivo, classificando o mundo ao seu

redor. Dadas as considerações, podemos dizer que a UNAMA exerce autoridade perante a sociedade civil afegã, os demais atores internacionais atuantes no país e, inclusive, perante o governo afegão. Considerando isso, entende-se que os atores que legitimam a UNAMA são os mesmos que têm uma relação de autoridade com a missão, estabelecendo-se uma dinâmica de troca (BARNETT; FINNEMORE, 2004; MARGESSON, 2010; SULLIVAN, 2021).

Baseando-se na capacidade racional-legal da missão, a UNAMA desenvolveu o poder de autoridade ao longo dos anos, sendo responsável pela classificação de agentes e de atores dentro do país. Assim sendo, a importância da UNAMA no que tange o tema se justifica devido à capacidade técnica e administrativa da missão, que durante o mandato foi responsável pela implementação de agendas no país, pela classificação de atores e pela introdução de novas normas (BARNETT; FINNEMORE, 2004; MARGESSON, 2010).

Aqui, será retomada a análise dos três objetivos principais da missão: a construção de uma cultura de paz, o fortalecimento da estrutura estatal e o desenvolvimento de um relacionamento baseado na confiança com a comunidade internacional. Nesse contexto, a UNAMA se tornou, desde a sua fundação, uma referência no Afeganistão em diferentes temas, do qual uma agenda promovida pela missão se destaca e deve ser discutida: a promoção dos direitos humanos no Afeganistão. Embora a temática possa ser considerada polêmica devido ao universalismo e humanismo defendidos pelas Nações Unidas que, por vezes, elucida um caráter mais voltado para o moralismo e menos para o desenvolvimento das capacidades emancipatórias (LIMA, 2020), é perceptível o quanto as políticas de implementação dos direitos humanos pela UNAMA contribuíram para a estabilização do Afeganistão em diferentes pontos. Principalmente no que tange aos direitos das mulheres a missão foi uma referência, sendo responsável pela proteção das mulheres em situação de vulnerabilidade — promovendo o acolhimento destas e provendo a assistência necessária —, pelo monitoramento do grupo, pelo desenvolvimento de políticas sociais voltadas para as mulheres e pela pressão para incluir essas medidas dentro do governo afegão em construção (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Dessa forma, a implementação da agenda dos direitos humanos pela UNAMA desencadeou a criação e vinculação de uma série de normas, difundidas tanto na sociedade civil afegã — a exemplo das políticas das Nações Unidas para a conscientização sobre a importância da educação para as mulheres —, quanto na estrutura governamental — uma vez que, em parte pela pressão da UNAMA, o governo afegão implementou uma série de direitos para as mulheres, da educação ao voto. Além da promoção dos direitos das mulheres, a UNAMA também foi responsável pela defesa de outros grupos minoritários no país, como crianças e refugiados. Nesse sentido, é notável o relacionamento da estrutura da UNAMA com outros braços da ONU, como o ACNUDH e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Também cabe destacar a atuação da UNAMA no que diz respeito à proteção de civis em situação de conflitos armados. Nesse caso, o desenvolvimento de normas voltadas para a identificação, classificação e o monitoramento dos casos foi uma demanda que a missão recebeu devido ao contexto de aumento da violência no país. Assim, o problema foi integrado à estrutura da organização, tratado como um novo objetivo, analisado diante do contexto e implementado pela UNAMA de forma explícita, uma vez que a missão passou a se colocar como uma interlocutora desses grupos, monitorando os casos e prestando auxílio. A classificação da proteção de civis em situação de conflitos armados como um problema a ser enfrentado e tratado, pela UNAMA, acabou por constranger o governo do Afeganistão e as suas forças nacionais, levando à implementação de políticas voltadas para a proteção de civis de forma mais ampla (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

O segundo ponto de destaque da UNAMA diz respeito ao apoio do processo de reconstrução política no Afeganistão. É notável que, ao longo dos anos da missão, a reconstrução política e o estabelecimento de um regime democrático têm sido prioridades para a UNAMA. Nesse sentido, a missão cumpriu o papel de desenvolver, colocar em prática e acompanhar os processos de reconstrução política no país; desde a elaboração de campanhas para o registro de eleitores, até a consolidação do processo eleitoral em si, o conhecimento técnico da missão tem sido fundamental para o Afeganistão colocar em prática os ideais defendidos pelo Acordo de Bonn. A

capacidade técnica, nesse contexto, é o que destaca os profissionais da UNAMA e a missão como um todo, uma vez que são reconhecidos pelo expertise no que diz respeito ao processo de manutenção e consolidação da paz (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Dessa forma, indo ao encontro do que apontam Barnett e Finnemore (1999), as organizações que exercem uma função técnica, responsável pela execução de funções específicas e introdução de novos conhecimentos, destacam-se pelo diferencial no que diz respeito às capacidades, consolidando-se perante a sociedade local e internacional pela condição de profissional. Assim, também é importante destacar que a capacidade da missão ajuda a legitimar as suas ações, uma vez que quando encarada de forma técnica a missão passa a ser considerada menos como uma influência política externa no país e mais como um agente presente para auxiliar na consolidação da estrutura com o seu conhecimento técnico (BARNETT; FINNEMORE, 2004; MARGESSON, 2010).

Após a participação ativa nos dois primeiros processos eleitorais do Afeganistão, fazendo parte de todas as etapas e monitorando as ações para a garantia da lisura, a UNAMA se afastou de algumas etapas nas eleições de 2009, deixando espaço para a estrutura recém estabelecida no Afeganistão tomar conta do processo eleitoral. Entretanto, após as eleições, foram levantadas inúmeras suspeitas quanto aos resultados, levando à elevação dos conflitos políticos no país e a pedidos de análise dos resultados pela UNAMA. Dessa forma, percebe-se que a capacidade da missão é reconhecida pela sociedade, que a tem como um órgão imparcial e capaz de exercer tal função. Considerando o caso apresentado, a ONU considerou que a interferência no processo eleitoral não seria necessária, acabando por deixar a responsabilidade sob o pleito para o sistema eleitoral afegão. Nas eleições distritais seguintes, em 2010, a UNAMA voltou a ocupar um espaço importante no processo de monitoramento dos resultados para garantir a lisura do processo (MARGESSON, 2010).

Além do auxílio à implementação do processo eleitoral, no que diz respeito à reconstrução do Afeganistão, a UNAMA também foi essencial para promover uma série de reformas. As pressões exercidas pela organização, juntamente da comunidade internacional, levaram o governo recém formado a promover reformas no judiciário e no

Estado de direito, estabelecendo os meios necessários para um processo de reconstrução completo. Assim, a autoridade técnica da missão, somada a sua capacidade de implementar normas e de exercer influência no país, acabaram por garantir o reconhecimento da UNAMA, consolidando a missão na posição de ator consultivo para o governo do Afeganistão (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

De forma semelhante, o conhecimento técnico da UNAMA foi essencial para o estabelecimento de uma estrutura de segurança no Afeganistão, que é o terceiro eixo a ser analisado. A questão da segurança, inclusive, colocou-se para a UNAMA como uma nova agenda a ser implementada na estrutura da organização, principalmente devido à pressão de doadores internacionais da missão. Estes consideravam que a organização precisava agir com maior vigor na pauta da segurança, ainda que esta não fosse um objetivo primordial da UNAMA, uma vez que o contexto do Afeganistão era de escalada da violência, garantia da defesa por parte dos membros da OTAN e dos Estados Unidos, e a estrutura securitária do governo ainda não tinha sido desenvolvida. Assim, cedendo a pressões externas e considerando recomendações que partiram do CSNU, por meio das renovações de mandato, a UNAMA passou a atuar no auxílio à construção de forças nacionais sólidas para o Afeganistão. Embora o financiamento para a segurança não partisse da missão, a UNAMA tomou a posição de responsável técnico pelo processo, auxiliando o governo a estruturar a política e o exército do país (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; MARGESSON, 2010).

Essa questão impõe duas importantes reflexões: como os doadores internacionais influenciaram na introdução de novos objetivos à missão e como a UNAMA acabou por exercer um papel que não era previsto. Quanto ao primeiro ponto, fica claro que, conforme apontado por Barnett e Finnemore (1999), a autonomia das organizações internacionais é relativa, visto que estas têm a autonomia baseada na racionalidade-legal, nos seus objetivos de criação, mas também estão sujeitas a pressões externas — neste caso, dos doadores internacionais. Assim, a UNAMA agregou um objetivo que não era previsto no estabelecimento da organização para atender a agenda de segurança pautada pelos financiadores internacionais. Embora a missão tenha auxiliado na construção destas forças de segurança de forma adequada,

a situação expõe uma contradição que poderia resultar em disfunções consideráveis, uma vez que, caso a missão não tivesse a capacidade técnica de auxiliar no processo, a introdução desse novo objetivo à estrutura da UNAMA poderia ter sido um desastre, impactando não somente nos resultados obtidos na área da segurança mas também na missão como um todo. O segundo ponto explicitado dialoga diretamente com as questões apresentadas, expondo o quanto pode ser prejudicial para uma organização o processo de alteração ou transformação dos seus princípios sem considerações acerca da estrutura geral existente (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

O próximo ponto a ser destacado sobre a UNAMA é a capacidade de coordenação com outros grupos desenvolvida pela missão. A interação da UNAMA com outros órgãos da ONU é comum e necessária — notavelmente o ACNUR, o ACNUDH, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, da sigla em inglês), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, da sigla em inglês) são alguns dos parceiros mais comuns da UNAMA dentro da estrutura onusiana —, mas a missão também estabelece parcerias importantes com ONGs e outras organizações internacionais que atuam no país — o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC, da sigla em inglês), o Comitê Internacional de Resgate (IRC, da sigla em inglês) e o Human Rights Watch (HRW, da sigla em inglês) são alguns dos principais parceiros da UNAMA fora da estrutura das Nações Unidas. Essas parcerias geralmente tem o objetivo de fortalecer o monitoramento de situações de risco, como nos casos da HRW, do ICRC, do IRC e do ACNUR, ou de promover normas com o objetivo de consolidar a normatização de algumas pautas, como no caso do ACNUDH, por exemplo, que auxiliou a UNAMA no estabelecimento de políticas voltadas para a implementação dos direitos humanos no Afeganistão (BARNETT; FINNEMORE, 1999; BIGATÃO, 2015; PONZIO, 2021).

Embora a estrutura burocrática já seja robusta e atenda a diversos temas necessários para o Afeganistão, o apoio de outras organizações é essencial para a consolidação de inúmeras atividades e para a promoção de diversas políticas. Nesse sentido, a coordenação da UNAMA com esses grupos se destaca pela forma como a missão identifica os problemas e os classifica juntamente das demais organizações. A troca de informação, o auxílio técnico — por vezes, quando dentro da estrutura da

ONU, também financeiro — e a assistência logística da UNAMA, muitas vezes, são o que possibilita ou facilita a atuação das demais organizações, uma vez que a UNAMA tem uma maior capacidade de penetração no Afeganistão, um relacionamento mais próximo do governo e das forças nacionais para garantir a segurança necessária e a confiança de boa parte da população afegã, o que facilita a ação de organizações associadas à UNAMA. Assim, a influência e o respeito desenvolvidos pela UNAMA com base na construção de confiança durante anos auxilia não somente a própria organização, mas também aquelas que se associam à missão (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; PONZIO, 2021).

O último ponto de destaque da UNAMA a ser analisado é a influência da missão. Ainda que esse ponto seja em parte derivado do sucesso da organização em áreas específicas, algumas já analisadas, é pela análise da influência da organização que fica mais claro o seu papel no Afeganistão, do ponto de vista local e internacional. A UNAMA foi capaz de construir a sua legitimidade em cima da base burocrática eficiente da missão, que teve sucessos no campo político e social ao longo de anos. Essa legitimidade foi responsável por ampliar a capacidade de atuação, uma vez que, tendo mais destaque e influência, naturalmente os atores internacionais demonstraram maior interesse pela missão. Tanto os membros das Nações Unidas quanto os doadores internacionais privados enxergaram, ao longo de anos, a UNAMA como uma missão eficiente e com potencial de sucesso no Afeganistão, principalmente devido ao apoio local que recebeu de lideranças políticas, sociedade civil e do governo afegão (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; MARGESSON, 2010).

Nesse sentido, nota-se o quanto a imagem construída pela missão importa — e não somente as ações colocadas em prática. Assim, a comunicação da UNAMA exerce uma função especial, uma vez que através desta é possível informar sobre a missão, chamar atenção para o contexto e, possivelmente, angariar apoio internacional. A confiança depositada na missão é de grande relevância para a manutenção desta ao longo dos anos: o CSNU demonstrou confiança na UNAMA renovando-a, consecutivamente, por mais de vinte anos; a comunidade internacional depositou confiança na UNAMA angariando doações para a missão, principalmente durante os primeiros anos, acreditando que este seria o caminho para solidificação do Afeganistão;

e a comunidade afegã depositou confiança na organização, em sua burocracia, agenda e nas normas veiculadas por esta, acreditando que a UNAMA teria a capacidade de orientar os caminhos do país (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; MARGESSON, 2010).

Como apresentado ao longo do capítulo, a UNAMA foi responsável pela orientação do processo de transformação do Afeganistão, foi um agente essencial em meio ao processo de transição política e um ator vital para a defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade. Entretanto, a partir da ascensão da missão a uma posição de maior centralidade, a confiança na UNAMA passou a diminuir e a organização passou a apresentar alguns novos problemas e contradições, além de deixar evidente problemas estruturais históricos. Assim, para além de compreender os sucessos da UNAMA, considerando-os e entendendo que estes são resultados de um processo de construção da missão, também é necessário identificar quais foram os maiores desafios apresentados no momento em que esta se tornou um ator em foco. Dessa forma, no próximo subcapítulo serão apresentadas as principais contradições da UNAMA, que se tornaram explícitas principalmente durante o período de 2014 a 2021, momento em que a organização assumiu maiores responsabilidades em um contexto de instabilidade no Afeganistão. Assim sendo, é necessário identificar as contradições existentes na organização para que estas possam ser discutidas, analisadas e resolvidas no futuro, buscando o aperfeiçoamento da UNAMA (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004; MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

4.3 AS CONTRADIÇÕES DA UNAMA ELUCIDADAS NO CONTEXTO DE INSTABILIDADE AFEGÃ

Michael Barnett e Martha Finnemore (1999) discutem, em sua obra, a natureza das organizações internacionais e como estas funcionam, identificando as principais características das OIs e apontando alguns desafios decorrentes destas características. Para os autores, a estrutura das OIs é naturalmente burocrática, conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho, e as contradições estão presentes em qualquer burocracia, sendo necessário discuti-las para melhor compreender o funcionamento de

uma organização internacional. Assim sendo, buscamos identificar neste capítulo algumas das principais contradições do mandato da UNAMA. Naturalmente, serão consideradas as características e as questões que se manifestaram no contexto de 2014 a 2021, quando a missão passou à posição de maior centralidade no Afeganistão. Contudo, boa parte dessas contradições se fazem presentes ou tem relação com o momento de criação da organização, ainda que tenham levado mais tempo para serem identificadas (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

Com base no histórico de formação da missão, nas características desta, no contexto geral do Afeganistão e nos pontos destacados no subcapítulo anterior, definiremos aqui alguns pontos de contradição da UNAMA que são essenciais para a compreensão do comportamento da missão de 2014 a 2021. Os seis pontos identificados, que serão discutidos no subcapítulo em questão, são os seguintes: a expansão da missão; a participação afegã; as doações internacionais; o apoio dos Estados Unidos da América; a falta de segurança; e a relação da UNAMA com o governo afegão.

A expansão da UNAMA recebe críticas de ambas as partes: enquanto alguns autores apontam que a missão expandiu o seu escopo excessivamente, sem ter a mesma expansão na sua capacidade, outros argumentam que a missão deveria ter expandido ainda mais o seu escopo, abarcando novos temas e atendendo a necessidades estabelecidas a partir da intensificação do conflito no Afeganistão. Dessa forma, a robustez da missão é um ponto essencial para compreender algumas críticas a ela, uma vez que, observando o desenvolvimento da UNAMA, torna-se perceptível que não parece existir um objetivo claro quanto ao tamanho da missão, tornando a estrutura da organização mais suscetível a pressões externas e mais frágil, uma vez que a falta de maiores definições parece limitar a ação (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021; SULLIVAN, 2021; TANIN, 2011).

Assim, compreendendo que a autoridade da missão está exposta a constrangimentos e que a UNAMA tem uma tendência a se adaptar conforme novas necessidades, seria necessária uma maior solidez da sua estrutura hierárquica, em consonância à própria estrutura das Nações Unidas. Os limites da missão deveriam ser expostos de forma mais clara para garantir que, caso seja necessária a expansão, as

capacidades oferecidas pela ONU para a implementação da missão também tenham expansão. O que se viu foi a delegação de uma necessidade pela ONU — de expansão da missão —, a absorção dessa necessidade pela UNAMA — por meio da implementação de novos objetivos e da introdução de novas agendas — e uma expansão limitada — tanto pelas capacidades logísticas da missão quanto pelas necessidades financeiras que uma expansão exige. Dessa forma, fica claro como a coordenação entre a ONU, o CSNU e a UNAMA foi problemática, existindo a imposição de necessidades sem a concessão de maior apoio. Juliana de Paula Bigatão (2015) aponta a existência do problema de coordenação na estrutura hierárquica da ONU em outras situações de operações de paz, expondo que a organização geralmente exige a implementação da missão sem oferecer as capacidades necessárias para a administração desta.

O segundo ponto de problematização diz respeito à participação de afegãos na UNAMA. Ao longo do processo de implementação no Afeganistão, foi prometido que a UNAMA agregaria profissionais afegãos ao corpo da missão, visando não somente uma maior diversidade, mas também a capacitação de profissionais locais para a manutenção da missão a longo prazo. Idealmente, o desenvolvimento dessas pessoas possibilitaria que no futuro pudessem assumir cargos na burocracia afegã, ou até mesmo internacionalmente, compartilhando as experiências vividas dentro da UNAMA. Entretanto, a inclusão de profissionais afegãos na missão — que poderia contribuir para uma maior diversificação desta, agregando novas ideias, valores e uma visão local à estrutura onusiana, que é tradicionalmente ocidentalizada — não aconteceu, ou se deu de forma quase inexpressiva (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Os impactos da falta de inclusão afegã na missão podem ser vistos a partir de duas visões: em primeiro lugar, a missão abriu mão de uma maior inserção na realidade afegã; conseqüentemente, a UNAMA acabou por não seguir uma orientação que partia de sua própria estrutura, levando à contradição e a críticas. Analisando o primeiro ponto, a presença de afegãos poderia facilitar a compreensão sobre a realidade local de forma geral, permitindo uma maior troca de ideias internamente, o que poderia refletir na implementação de normas e agendas mais bem adaptadas à realidade local. Considerando que a narrativa é composta por aqueles que se fazem presentes e

ouvidos — e que a agenda da missão é baseada em uma combinação de narrativas, capacidades e objetivos —, a UNAMA acabou por ignorar vozes que poderiam contribuir substancialmente para o seu desenvolvimento, privilegiando os profissionais de fora do Afeganistão, sem tanto conhecimento da realidade local — quando comparados com afegãos — e com baixa capacidade de inserção na sociedade civil (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

A principal consequência dessa exclusão — para além das já mencionadas falta de representatividade e maior dificuldade de compreensão da realidade local — se dá a partir dos anos posteriores, com a UNAMA mais madura, necessitando de mais força de trabalho, tendo menos verbas e se encontrando esvaziada de afegãos. O fato de a missão ter ignorado a ideia de profissionalização de afegãos inicialmente acabou por impactar anos mais tarde no potencial de expansão da UNAMA, uma vez que poderia ter uma estrutura mais fortalecida e uma maior disponibilidade de recursos humanos locais caso tivesse desenvolvido esses profissionais afegãos. A ausência de afegãos na UNAMA impactou até mesmo a burocracia governamental afegã, uma vez que se esperava da missão a capacitação de cidadãos afegãos para que estes pudessem assumir a burocracia futuramente, com a retirada da missão. Entretanto, devido a isso não ter acontecido, a administração local acabou por permanecer por mais tempo em situação de dependência da UNAMA, visto que os profissionais treinados — majoritariamente estrangeiros — se encontravam na estrutura da missão (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Além disso, o fato de a UNAMA não ter integrado afegãos ao seu corpo burocrático também levou a críticas de locais, que aguardavam por oportunidades de desenvolvimento em uma organização de renome como a ONU e, para além disso, esperavam que a promessa — difundida desde o momento de implementação da missão — fosse cumprida. Embora seja possível alegar que a UNAMA não tinha essa inclusão como uma obrigação formal, sendo de caráter recomendatório, é notório que o descumprimento dessa ideia repercutiu negativamente para a missão, uma vez que prejudicou a sua credibilidade local. Assim, o erro da UNAMA — que pode ser derivado de problemas burocráticos ou, em uma escala maior, uma consequência de um padrão das Nações Unidas — impactou negativamente na visão da população local sobre a

missão, principalmente após anos de sua formação, quando percebeu-se que essa promessa não seria cumprida (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

A dependência dos doadores e financiadores internacionais se coloca como mais um dos problemas que ficaram explícitos na estrutura da UNAMA a partir de 2014, quando a organização necessitou de maiores fundos para custear a expansão do escopo. Embora a UNAMA seja apenas uma consequência do problema de distribuição desigual de fundos para as missões internacionais da ONU, é perceptível que a questão orçamentária causou sérias disfunções na missão, colocando-se como um problema central. Nesse sentido, cabe destacar que a manutenção das missões é um problema estrutural da ONU, uma vez que a organização institui as estruturas de auxílio humanitário sem garantir o financiamento básico para a implementação das missões na prática. Bigatão (2015) expõe a incoerência existente nas Nações Unidas, que somada à dificuldade de comunicação entre o secretariado da organização e o CSNU leva a disfunções graves: enquanto o secretariado concebe a missão de uma forma, a autorização da missão fica a cargo do CSNU, que aplica alterações em sua estrutura — que muitas vezes são desmedidas e improváveis de serem financiadas pela ONU — e consequentemente a missão de paz acaba sendo implementada sem uma coerência entre planejamento e capacidades, causando situações em que é implementada, mas, em seguida, é abandonada devido à falta de recursos (BIGATÃO, 2015; MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

A questão dos financiamentos também é notável porque explica quais são os interesses que circundam a missão. Enquanto o Afeganistão se encontrava em um período de maior estabilidade, os financiadores internacionais viam a UNAMA como um grande investimento, como a missão que seria capaz de salvar o país, implementando um governo democrático e, consequentemente, abrindo o mercado, as fronteiras e a mão de obra afegã para utilização pela comunidade ocidental. Entretanto, ao notar-se que a atuação da UNAMA somente não seria suficiente para driblar as construções históricas do Afeganistão, os investidores da missão passaram a deixá-la de lado. Se antes existia uma pressão pela implementação de agendas liberalizantes no Afeganistão, quando surge um contexto de maior instabilidade e, principalmente, quando os países ocidentais perdem o interesse no Afeganistão — com a retirada das

tropas da OTAN em 2014 —, os investidores internacionais também abandonam a missão (BIGATÃO, 2015; MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Assim, o financiamento da UNAMA se tornou um grande problema, visto que a organização acabou por expandir as suas capacidades sem ter as contribuições internacionais acompanhando esse processo. Nesse sentido, a expansão da missão, que era tida como uma agenda defendida internacionalmente, acabou não sendo apoiada de forma efetiva por aqueles que mais buscavam constranger a UNAMA com relação a esta pauta. Dessa forma, o modelo de arrecadação de fundos precisou se remodelar, passando dos doadores maiores, geralmente Estados, empresários ou fundações de assistência, para doadores menores, caracterizados na imagem do cidadão comum que, na maioria dos casos, faz doações para a ONU com o objetivo de auxiliar em causas humanitárias. Essa alteração do perfil da missão, embora necessária, não causou o efeito de expansão dos fundos necessário, impactando na capacidade de atuação da UNAMA ao longo dos próximos anos (BIGATÃO, 2015; MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Aliado a isso, também podemos tratar sobre o relacionamento da UNAMA com os Estados Unidos. O país sempre foi tido como um importante contribuidor da missão, até mesmo por liderar o primeiro momento de estabelecimento no Afeganistão, e a relação dos norte-americanos com a UNAMA se deu de formas diversas, tendo momentos de maior aproximação e momentos de afastamento. Percebe-se que, nos momentos de aproximação, os EUA foram um importante parceiro da UNAMA, fornecendo apoio logístico para a sua implementação e, principalmente, segurança. Esse fator foi crucial para o estabelecimento da UNAMA, uma vez que a missão não tinha forças próprias para garantir a segurança dos profissionais e da estrutura da ONU no Afeganistão. Assim, a parceria com os EUA e com a OTAN acabou por assegurar as condições básicas de trabalho para a UNAMA, contribuindo para a expansão da missão (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021; VIEIRA, 2022).

Entretanto, o relacionamento próximo com os EUA também causou constrangimentos à UNAMA, uma vez que o país buscava promover determinadas agendas através da missão de uma forma mais incisiva devido ao relacionamento próximo com a burocracia da ONU. Nesse sentido, podemos retornar à fala de

Chesterman (2002) que considera que a UNAMA, de alguma forma, serviu como um freio para os interesses estadunidenses no Afeganistão. Assim, o fato de a missão impedir a preponderância dos EUA em algumas situações também levou a situações conflitantes com os norte-americanos, o que acabou por ser parcialmente negativo para a UNAMA devido à perda ou diminuição de apoio em diferentes níveis.

É importante considerar que o relacionamento próximo da UNAMA com os EUA também era observado publicamente. Assim, Margesson (2010) aponta que a proximidade da UNAMA dos EUA poderia ser negativa para a missão, uma vez que o clima antiamericano continuava a existir no Afeganistão, e aqueles que eram vistos como associados aos EUA podiam ser considerados como inimigos também por uma parcela dos afegãos. Nesse sentido, entende-se que o afastamento da UNAMA dos norte-americanos se deu também propositalmente, visto que a missão compreendeu que para garantir uma maior penetração na sociedade afegã seria necessário ter uma imagem de ator imparcial no país. Considerando prós e contras do relacionamento da UNAMA com os EUA, podemos concluir que essa relação se deu como uma via de mão dupla, oferecendo benefícios para ambos em momentos diferentes, mas que em algum ponto houve um desencontro entre os diferentes interesses, o que causou o afastamento dos atores.

Partindo para mais um ponto que colaborou para o aumento das contradições na UNAMA, a falta de segurança para a atuação da missão é uma importante questão a ser analisada. No contexto de insurgência do Talibã, de ataques terroristas constantes e diante da força de segurança despreparada para lidar com a tarefa de garantir a ordem no país, a UNAMA teve grandes dificuldades para manter a sua atuação. Embora a organização não possa ser penalizada por um panorama de instabilidade tal qual o do Afeganistão, principalmente a partir da década de 2010, é necessário analisar as deficiências existentes na estrutura da missão para lidar com a possibilidade de crise (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Nesse sentido, grande parte das missões de paz estabelecidas pela ONU ao redor do mundo também se encontram em contextos conflituosos — por vezes inseridas em contextos até mesmo piores do que o do Afeganistão —, mas essas missões geralmente têm um plano de funcionamento para lidar com a violência,

insegurança e instabilidade locais. A UNAMA, estabelecida em um momento após o conflito e com o vislumbre de ser uma missão de construção e estabelecimento do processo de paz, não tinha a preparação para lidar com o contexto analisado. Assim, a segurança da estrutura da UNAMA e de seus agentes dependia, na maioria das vezes, das recém estabelecidas forças do governo afegão, quando não das forças estadunidenses. Nesse sentido, a dependência de outros atores acabou por engessar a estrutura da missão, que só tinha a capacidade de auxiliar a população nos momentos de diminuição dos conflitos (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Aqui, entra-se em outro ponto delicado: considerando o contexto, qual seria a solução para o problema da insegurança que acaba por impactar fortemente o trabalho da UNAMA no Afeganistão? Enquanto podemos alegar que a estruturação de um sistema próprio de segurança poderia ser uma opção a considerar, introduzindo equipes de segurança internacionais na missão e reforçando o caráter securitário desta, essa possibilidade esbarraria em mais uma expansão do seu escopo, levando a maiores dificuldades financeiras, administrativas e a uma perda da identidade da missão, como já discutido. Nesse sentido, entende-se que o problema da segurança talvez seja o maior e mais complexo dentro da estrutura da UNAMA, uma vez que coloca a organização em uma posição de dependência extrema de terceiros (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021).

Por fim, o último ponto abordado em se tratando dos insucessos e das contradições da UNAMA é a relação da missão com o governo afegão. Complexa e divisiva, desde o estabelecimento da UNAMA a relação da organização com o governo recém instituído foi questionada. Muitos diziam que a missão seria um apêndice do governo afegão, ou que o governo acabaria por somente replicar as agendas das Nações Unidas introduzidas. Entretanto, no que diz respeito à identidade das instituições, podemos compreender que ambas se mantiveram distantes e defenderam os seus interesses de formas semelhantes, buscando o diálogo para a criação e a introdução de novas normas no Afeganistão em um contexto de transformação — com novas instituições governamentais, estrutura e constituição (MARGESSON, 2010; PONZIO, 2021; SULLIVAN, 2021).

Essa disputa de identidades pode ser observada, inclusive, com relação ao processo de desmilitarização e reintegração no Afeganistão. Nesse contexto, a UNAMA foi favorável à priorização da reintegração de dissidentes de organizações paramilitares, buscando a consolidação do processo de paz. Já a visão estratégica do governo afegão, por outro lado, foi de priorizar o processo de desarmamento e dissolvimento dos grupos insurgentes frente à reintegração. Nesse sentido, os atores conciliaram os interesses, tendo a UNAMA um papel mais relevante no que tange a mobilização de recursos e o apoio logístico às operações de desmilitarização, enquanto o governo afegão se associou a outros atores internacionais — como a OTAN — para coordenar o processo do ponto de vista da segurança nacional: identificando os grupos paramilitares, desmobilizando estes grupos e apreendendo armamentos (STANEKZAI, 2011).

O apoio da UNAMA ao governo recém estabelecido foi visto como positivo, uma vez que a organização prestou todo o auxílio técnico e administrativo para a construção de novos procedimentos e órgãos governamentais, servindo como uma orientadora do processo de reconstrução do Afeganistão. A indagação quanto à relação da UNAMA com o governo afegão, dessa forma, tem um outro sentido, questionando os motivos que levaram à criação de uma dependência entre os atores. A dependência existente, principalmente do governo com a missão, acabou por desenvolver uma série de problemas, desde o baixo nível de conhecimento governamental em tópicos que eram de responsabilidade da missão até a falta de profissionais capacitados para assumir o governo futuramente, uma vez que a UNAMA contribuiu pouco para a profissionalização de locais. Nesse sentido, a compreensão geral é a de que a missão se tornou um suporte efetivo ao governo, e que sem ela a estrutura governamental talvez não teria a capacidade de funcionamento necessária para a manutenção de um Estado (MARGESSON, 2010; SULLIVAN, 2021).

Na prática, o que se viu foi um esvaziamento cada vez maior do governo, com problemas cada vez mais explícitos — desde a corrupção até a incapacidade de prover segurança ou serviços básicos para a população —, levando ao enfraquecimento geral deste. Com o enfraquecimento do governo, a UNAMA, que era uma das principais aliadas do governo, passa a ser vista com maior desconfiança, sendo considerada um

ator potencialmente parcial no contexto afegão. Conforme já discutido, a credibilidade da organização é fator essencial para a sobrevivência desta, uma vez que é a base para o exercício da autonomia e da autoridade da missão. Uma vez que a UNAMA passou por um enfraquecimento em sua credibilidade, conseqüentemente a estrutura burocrática inteira da missão foi afetada, passando a ser questionada pela sua atuação no passado, no presente e no futuro (MARGESSON, 2010).

Dessa forma, as contradições evidenciadas ao longo do subcapítulo estão, em maior ou menor medida, relacionadas com o processo de centralização da UNAMA a partir de 2014, uma vez que passou a exercer um maior número de responsabilidades e, com isso, teve a expansão da sua burocracia em um nível considerável. Essa transformação brusca na burocracia da missão — que, inicialmente, visava atender principalmente às questões políticas e de direitos humanos no Afeganistão, e acabou responsável por uma série de pautas antes inexistentes, do apoio e direcionamento às forças nacionais até o monitoramento do tráfico de drogas no Afeganistão. Assim, analisando os pontos destacados é possível compreender que a estrutura da UNAMA, assim como a da maioria das burocracias, apresenta disfunções, que se manifestam em suas ações, falas ou nas narrativas propagadas pela missão (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

Conforme analisamos essas disfunções, podemos perceber com maior clareza em quais aspectos a missão foi mais bem-sucedida e em quais as contradições tiveram uma presença mais significativa. Nesse sentido, é imperativo destacar a tentativa da UNAMA no que diz respeito à implementação e difusão dos direitos humanos no Afeganistão, que possivelmente seja o maior sucesso da missão — além de ser o objetivo principal, estando presente e destacado em todas as renovações de mandato da UNAMA. Já a maior falha da missão, considerando as questões expostas, possivelmente tenha sido a incapacidade de estabelecer os seus limites, excedendo as capacidades muitas vezes ao assumir responsabilidades que não deveriam ser da missão. Ao introduzir uma série de pautas e agendas em sua estrutura, a UNAMA acabou por deixar de lado aquele que era um dos seus objetivos principais: o processo de reestruturação das instituições políticas afegãs.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como ponto de partida a pergunta: qual foi o papel da UNAMA no processo de reconstrução política do Afeganistão após a retirada das tropas da OTAN, em 2014, e a retomada do crescimento de grupos insurgentes no país, até a tomada definitiva do poder pelo Talibã em 2021? O caminho desenvolvido para chegar à resposta para essa pergunta começou com considerações acerca da teoria construtivista sobre organizações internacionais, utilizada neste trabalho como lente para o entendimento da UNAMA como um ator provido de interesses próprios. Posteriormente, analisou-se a estrutura da UNAMA de forma geral, desde a idealização até a implementação da missão, observando os principais objetivos desta, bem como as principais agendas defendidas. Por fim, discutiu-se o papel da missão no contexto de ascensão dos grupos insurgentes no Afeganistão, entre 2014 e 2021, buscando compreender se a missão exerceu algum tipo de protagonismo político no país. Somado a isso, buscou-se analisar os principais sucessos da organização, bem como as principais disfunções, destacadas no contexto de instabilidade afegã (BARAKAT; PONZIO; 2021; LARSEN, 2010; MARGESSON, 2010; SULLIVAN, 2021).

Ao longo do trabalho foram desenvolvidos objetivos específicos para chegar à conclusão principal, sendo estes: (i) compreender a estrutura burocrática da UNAMA, bem como os objetivos da missão; (ii) analisar as transformações que a missão enfrentou ao longo das renovações de mandato; (iii) compreender a elevação de status da missão; e, (iv) analisar os principais sucessos e as principais disfunções da UNAMA. A partir destes, busca-se estabelecer conexões entre os objetivos e os resultados alcançados nesta pesquisa.

Entende-se que a teoria construtivista se constitui como uma ferramenta de pesquisa adequada para a UNAMA, uma vez que esta coloca a organização no papel de centralidade, proporcionando leituras mais complexas sobre o seu funcionamento. Assim, a lente fornecida pela teoria tem a capacidade de destacar os interesses próprios da estrutura burocrática da UNAMA, bem como as contradições existentes na organização, visto que privilegia a análise do processo de construção social da instituição, observando as suas transformações e disfunções. Nesse sentido, é

essencial compreender que o comportamento burocrático da organização — baseado em normas, valores, agendas, classificações e hierarquias próprias da organização — é um objeto central na análise, sendo o ponto de partida para a observação dos fenômenos decorrentes da ação da UNAMA. Diante disso, destaca-se que o comportamento burocrático das organizações pode levar a disfunções, geralmente causadas pelo excesso de burocratização — que acaba por invisibilizar problemas ou dificultar a ação. A partir dessas considerações, a análise da UNAMA se deu a partir dos documentos emitidos pela ONU — destacadamente, referentes à renovação de mandato da missão, emitidos pelo CSNU, e com instruções gerais sobre o funcionamento da missão, emitidos pela AGNU —, pela própria UNAMA e a partir de análises críticas sobre a atuação da missão no Afeganistão (BARNETT; FINNEMORE, 1999; 2004).

Em se tratando do elemento (i), a compreensão da estrutura burocrática da UNAMA e de seus principais objetivos, analisamos os documentos da organização buscando identificar como a agenda desta se manifesta, bem como os pontos de maior interesse para a missão. É possível observar que a UNAMA defende em sua estrutura uma agenda tipicamente universalista, que, dentro do contexto de reconstrução política do Afeganistão, privilegia dois pontos principais em um primeiro momento, sendo estes: (a) o estabelecimento dos direitos humanos no Afeganistão; e (b) o processo de democratização do Afeganistão.

Com relação ao primeiro ponto apresentado, destaca-se o trabalho da missão no que tange à promoção dos direitos das mulheres e das pessoas refugiadas — promovendo políticas de proteção às mulheres e de assistência humanitária a pessoas refugiadas. Através disso, a UNAMA fortaleceu a relação de cooperação com outros agentes da ONU ao coordenar missões com objetivos humanitários, buscando garantir o auxílio necessário às pessoas em situação de vulnerabilidade. Nesse sentido, a missão buscou estabelecer políticas compatíveis com a realidade do Afeganistão, dando voz a interesses já existentes no país, como no caso das mulheres afegãs, que nos anos 1990, anteriormente à ascensão do Talibã, tinham maior liberdade e participação na sociedade, perdendo esse espaço durante o regime do Talibã e

retomando a luta por este após a queda do grupo (BARAKAT; PONZIO; 2021; LARSEN, 2010; MARGESSON, 2010).

Com relação ao ponto (b), podemos destacar que a UNAMA teve um papel essencial na construção do sistema eleitoral afegão. Além disso, a UNAMA exerceu pressão considerável para garantir a reforma em diversos setores no Afeganistão, dos quais cabe destacar: setor judiciário, administrativo, prisional e o próprio sistema eleitoral. Dessa forma, podemos observar que o braço da organização responsável pelo processo de democratização do Afeganistão tomou uma importância considerável dentro do país, sendo responsável pelo suporte ao governo e também se colocando como um agente que exerce pressão a ele (BARAKAT; PONZIO; 2021; LARSEN, 2010; MARGESSON, 2010).

Nesse sentido, analisando o ponto (ii), a estrutura da UNAMA foi estabelecida para suportar o auxílio humanitário e político, principalmente, buscando introduzir a agenda onusiana no Afeganistão e promover a pacificação do país por meio da implementação de uma agenda de paz. Assim sendo, a estrutura da missão se moldou de forma a garantir as bases necessárias para a reconstrução política do Afeganistão, colocando a OTAN e os Estados Unidos em uma posição de parceria estratégica para a garantia da segurança. Os principais impactos das renovações da missão são dois: (a) expansão excessiva do escopo da UNAMA; e (b) fortalecimento da agenda de segurança na organização.

Em se tratando do ponto (a), compreendemos que a UNAMA se expandiu de forma excessiva, a ponto da burocracia da organização não suportar tamanhas demandas. Isso se deu, principalmente, devido às dificuldades enfrentadas pelo governo do Afeganistão durante o período, o que levou a UNAMA a assumir diversas pautas que não eram previstas pela estrutura da organização. Assim, a UNAMA passou a ser mais pressionada por resultados internacionalmente e assumiu uma posição de centralidade cada vez maior localmente.

Já quanto ao ponto (b), a missão inicialmente tinha como pontos de destaque os direitos humanos e o processo de reconstrução política, e passou a ter um direcionamento voltado também para a segurança nacional, como uma espécie de redirecionamento da personalidade da organização. A UNAMA agregou inúmeras

agendas relacionadas à segurança nacional a partir da metade da década de 2000, auxiliando na construção da nova polícia e do novo exército afegãos provendo, principalmente, auxílio técnico. Entretanto, o fenômeno de crescimento das pautas securitárias na organização não foi passageiro, expandindo-se ainda mais ao longo dos anos. Podemos concluir parcialmente que esta expansão acabou por causar um enfraquecimento da personalidade da UNAMA e, conseqüentemente, de sua burocracia (FORNER, 2020; MARGESSON, 2010; SULLIVAN, 2021).

Com relação ao elemento (iii), consideramos que a UNAMA assumiu uma posição de centralidade no Afeganistão, a partir de 2014, devido a dois pontos principais: (a) o contexto de retirada e enfraquecimento de importantes atores; e (b) a confiança internacional e local na capacidade de coordenação da missão. Dessa forma, a ascensão da UNAMA a uma posição de ainda maior importância no Afeganistão se deu em parte pelo contexto, uma vez que a OTAN retirou as suas tropas do país e os Estados Unidos tiveram uma diminuição considerável de suas forças no Afeganistão. No entanto, não é somente o contexto que deve ser considerado como um fator relevante para a posição da UNAMA. Também é relevante considerar que a UNAMA conseguiu, ao longo dos anos, conquistar a confiança da comunidade internacional — por meio da promoção de sua agenda para a paz — e também local — mantendo boas relações com o governo. Assim, a UNAMA construiu um caminho adequado para assumir uma posição de maior protagonismo no país, por mais que esta não fosse desejada e perseguida pela organização (BARAKAT; PONZIO, 2021; ROY, 2022; SULLIVAN, 2021).

Por fim, tratando sobre o elemento (iv), trataremos para análise os principais sucessos e as principais contradições da UNAMA ao longo do período em que a missão esteve na posição de centralidade no Afeganistão. Entre os pontos positivos, que contribuíram para a missão alcançar um papel de centralidade, destacamos: o exercício da autoridade local; a sustentação do processo de reconstrução política; o auxílio no desenvolvimento da segurança nacional; a coordenação com outros grupos de apoio; e a legitimidade da missão.

Entretanto, considerando as grandes transformações que o Afeganistão tem enfrentado ao longo dos últimos anos, o questionamento principal quanto à missão é:

se a UNAMA foi efetiva, por qual motivo o Afeganistão voltou a enfrentar um período de crise, tendo as suas instituições políticas novamente atacadas? Ainda que essa pergunta possa exigir maiores reflexões sobre um contexto mais amplo, podemos dizer que as medidas aplicadas pela UNAMA foram consideradas positivas por um determinado período de tempo, demonstrando a capacidade da missão nesse período limitado. Para corroborar esse argumento, podemos observar que após a ascensão do Talibã, em 2021, a renovação da UNAMA tem sido solicitada ano a ano com clamores de que é o único ator capaz de fazer frente às violações do Talibã e oferecer assistência ao povo afegão (BARAKAT; PONZIO, 2021; ROY, 2022; SULLIVAN, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

Por outro lado, destacamos também os pontos de maior contradição da missão, que explicitaram uma série de fragilidades estruturais existentes na UNAMA, como: a expansão da missão; a participação afegã; as doações internacionais; o apoio dos Estados Unidos; a falta de segurança; e a relação da UNAMA com o governo afegão. Consideramos que, a partir do histórico apresentado, a relação da UNAMA com os Estados Unidos era majoritariamente positiva, destacando-se pelo apoio financeiro dos EUA e pela estrutura de segurança oferecida pelo país. Entretanto, as tensões existentes entre a missão e os EUA, em determinados momentos, foram latentes e expressaram discordâncias quanto ao caminho a ser seguido pelo Afeganistão. Estabeleceu-se uma associação entre os dois atores, mais baseada na narrativa do que em questões factuais, que acabou por levar a um certo desgaste da UNAMA perante a sociedade afegã (BARAKAT; PONZIO, 2021; CHESTERMAN, 2002; MARGESSON, 2010; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

O papel desempenhado pela UNAMA na promoção dos direitos humanos e no processo de reconstrução política do Afeganistão foi essencial para a garantia de uma estabilidade mínima ao país, principalmente no contexto de retirada das tropas da OTAN e diminuição das forças norte-americanas no território afegão. Dentro deste contexto, inclusive, a missão teve um papel essencial também no que diz respeito à segurança do país. Assim, considerando a ascensão do Talibã e o contexto ainda mais turbulento após 2021, podemos considerar que a UNAMA se faz ainda mais importante nesse cenário, sendo uma das poucas organizações internacionais que ainda atuam

em solo afegão e que tem capacidades para garantir o auxílio necessário à população local (BARAKAT; PONZIO, 2021; ROY, 2021; SULLIVAN, 2021; TARIQ; AMIR; BANO, 2021).

Com base nas contradições existentes na burocracia da missão, se faz necessária a adoção de uma abordagem mais inclusiva para a UNAMA, buscando maior participação da sociedade civil e, inclusive, dos grupos insurgentes, uma vez que estes foram excluídos do processo anteriormente e acabaram fortalecendo suas estruturas sem o conhecimento da UNAMA ou do governo afegão. Nesse sentido, para a construção de um Afeganistão mais estável e pacífico, é necessário o engajamento de diferentes agentes do país, buscando maior inclusão e diversidade para evitar que os erros do passado sejam repetidos. Nesse contexto, a UNAMA tem a capacidade de coordenação do processo de conciliação, uma vez que a organização, apesar de suas disfunções, já se mostrou um agente capaz, estável e confiável para resolver problemas dos mais diferentes temas no Afeganistão.

REFERÊNCIAS

AHMED, Ramsha; FIELDS, Mark. A Review of the 2001 Bonn Conference and Application to the Road Ahead in Afghanistan. **Institute for National Strategic Studies Strategic Perspectives**. Washington. v. 8. 2011. Disponível em: <https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/inss/Strategic-Perspectives-8.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

AMARAL, Rodrigo Augusto Duarte. **OCUPAÇÃO E RECONSTRUÇÃO DO IRAQUE: A ATUAÇÃO DA COALIZÃO DE AUTORIDADE PROVISÓRIA (2003-2004)**. Orientador: Paulo José dos Reis Pereira. 2017. 213 f. Dissertação (Mestrado) - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP, PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP), São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.santiagodantas-ppgri.org/teses2017>. Acesso em: 01 mar. 2023.

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Sentimento do Mundo**. Rio de Janeiro: Record, 2013.

BARAKAT, Sultan; PONZIO, Richard. A Step-by-Step Roadmap to Peace in Afghanistan: What the United Nations and International Community Can and Should Do. **Stimson**. Washington. 2021. Disponível em: <https://www.stimson.org/2021/a-step-by-step-roadmap-to-peace-in-afghanistan/>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BIGATÃO, Juliana de Paula. **DO FRACASSO À REFORMA DAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (2000-2010)**. Orientador: Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre. 2015. 193 f. Tese (Doutorado) - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.santiagodantas-ppgri.org/teses2015>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BOLI, John; THOMAS, George M. **Constructing World Culture International Nongovernmental Organizations Since 1875**. Online. 1999.

BRANCOLI, Fernando Luz. **COMPANHIAS ANTROPOFÁGICAS DE SEGURANÇA NO SUL GLOBAL: NARRATIVAS DE PRIVATIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA E CONSTRUÇÃO DE AMEAÇAS NA LÍBIA E NO AFGANISTÃO**. Orientador: Prof. Dr. Sebastiao Carlos Velasco e Cruz. 2016. 221 f. Tese (Doutorado) - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp), São Paulo, 2016. Disponível em: https://www.santiagodantas-ppgri.org/_files/ugd/5a1357_98eeab71883b480fb8bf31dc6cfc5f0c.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world: international organizations in global politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **The MIT Press**. Online. v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2601307>. Acesso em: 21 ago. 2022.

CENTER, Stimson. REBUILDING AFGHANISTAN: THE UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN (UNAMA). **The Henry L. Stimson Center**. Online. 2002. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/31675/UNAMAbackgrounder.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

CHESTERMAN, Simon. Tiptoeing Through Afghanistan: The Future of UN State-Building. **International Peace Academy Report**. New York. Set. 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep09521>. Acesso em: 22 ago. 2022

CRAWFORD, Neta C. Update on the Human Costs of War for Afghanistan and Pakistan, 2001 to mid-2016. **COSTS OF WAR**. Boston. 29 jul. 2016. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/papers/2016/update-human-costs-war-afghanistan-and-pakistan-2001-mid-2016>. Acesso em: 12 set. 2022.

DADABAEV, Timur. Afghanistan in 2019: Trump's "Walk Away" Strategy and the Future of Post-Election Afghanistan. **Asian Survey**. Online. v. 60, n. 1, p. 213-220, 2016. Disponível em: <https://online.ucpress.edu/as/article-abstract/60/1/213/109882/Afghanistan-in-2019Trump-s-Walk-Away-Strategy-and?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 10 set. 2022.

EMICIDA. **AmarElo (Sample: Belchior - Sujeito de Sorte)**. São Paulo: Laboratório Fantasma, 2019. Disponível em: <https://youtu.be/PTDgP3BDPIU>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FINNEMORE, Martha. Dynamics of Global Governance: Building on What We Know. **International Studies Quarterly**. George Washington University. Online. v. 58, p. 221-224. 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24017862>. Acesso em: 11 jan. 2023.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, Cambridge. v. 52, n. 4, p. 887-917. 1998. Disponível em: www.jstor.org/stable/2601361. Acesso em: 12 jan. 2023.

FORNER, Clarissa Nascimento. **O Departamento de Defesa e a militarização da política externa estadunidense, de Bush a Obama (2001-2017)**. Orientadora: Prof. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo. 2020. 391 f. Tese (Doutorado) - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO", UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS PONTIFÍCIA, UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.santiagodantas-ppgri.org/teses2020>. Acesso em: 02 mar. 2023.

KARNS, Margaret. P. The roots of UN post-conflict peacebuilding: a case study of autonomous agency. *In*: OESTREICH, Joel E. **International Organizations as Self-Directed Actors**. Routledge. London and New York. p. 60-88.

LARSEN, Iselin Hebbert. UNAMA in Afghanistan: Challenges and Opportunities in Peacemaking, State-building and Coordination. **Security in Practice**. Online. n. 3. 2010. Disponível em: <https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/handle/11250/276428>. Acesso em: 21 ago. 2022.

LIMA, Letícia Rizzotti. **Moralidade e pragmatismo**: os elos de legitimidade entre proteção e democracia no humanitarismo multidimensional das Nações Unidas. Orientador: Luís Alexandre Fuccille. 2020. 182 f. Dissertação (Mestrado) - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.santiagodantas-ppgri.org/_files/ugd/b64e4e_66684d53bde3448f8410922f9055f400.pdf. Acesso em: 03 mar. 2023.

MARGESSION, Rhoda. United Nations Assistance Mission in Afghanistan: Background and Policy Issues. **Congressional Research Service**. Online. 2010. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/R40747.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.

MUKHOPADHYAY, Dipali. Warlords As Bureaucrats: The Afghan Experience. **Carnegie Papers**. Online. v. 101. 2009. Disponível em: https://carnegieendowment.org/files/warlords_as_bureaucrats.pdf. Acesso em: 24 fev. 2023.

ROY, Ms. Samridhi. We Cannot Abandon the People of Afghanistan: UN’s Quest for UNAMA Renewal. **Journal of the United Service Institution of India**. Online. v. 152, n. 627, Jan-Mar 2022. Disponível em: <https://usiofindia.org/publication/usi-journal/we-cannot-abandon-the-people-of-afghanist-an-uns-quest-for-unama-renewal/>. Acesso em: 10 set. 2022.

RUBIN, Barnett R. Afghanistan’s Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy. **Council on Foreign Relations (2006)**. Online. 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep05730.7.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

SAIKAL, Amin. The UN and Afghanistan: Contentions in Democratization and Statebuilding. **International Peacekeeping**. Online. v. 19, n. 2, p. 217-234. 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533312.2012.665701>. Acesso em: 12 set. 2022.

SANTOS, Gabriela Freitas dos. **Gênero e contrainsurgência**: a estratégia dos Estados Unidos na Guerra no Afeganistão. Orientador: Prof. Dr. Samuel Alves Soares. 2020. 96 f. Dissertação (Mestrado) - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO, São Paulo, 2020.

Disponível em:

https://www.santiagodantas-ppgri.org/_files/ugd/b64e4e_1e21ae00b1d348be810f5d1b469179a5.pdf. Acesso em: 01 mar. 2023.

STANEKZAI, M. Masoom. Replacing the Rule of Guns with the Rule of Law: Demilitarization of Afghan Society and Its Impact on Security Sector Reform (The 3Ds Approach: DDR, DIAG and De-mining). **Afghanistan’s Security Sector Governance Challenges**. Online. 2011. v. 10. p. 141-158. Disponível em:

https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_RPS_Afghanistan.pdf#page=151. Acesso em: 12 mar. 2023.

SULLIVAN, Charles J. WHITE FLAGS: ON THE RETURN OF THE AFGHAN TALIBAN AND THE FATE OF AFGHANISTAN. **Asians Affairs**. Online, 18 fev. 2021, v. 52, p. 273-287. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03068374.2021.1882792>. Acesso em: 11 set. 2022.

TANIN, Zahir. Ten Years of the United Nations in Afghanistan: A Closer Look at Recent History and a Glimpse into what Lies Ahead. **Nação e Defesa**. Online. v. 130, n. 5, p. 55-67, 2011. Disponível em:

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/7641/1/NeD130_ZahirTanin.pdf. Acesso em 12 set. 2022.

TARIQ, Muhammad; AMIR, Muhammad; BANO, Saira. Future Threats and Opportunities in Afghanistan in the Post-US Withdrawal Scenario. **International Journal of Innovation, Creativity and Change**, Online, v. 150, n. 7, p. 766-778, 2021.

Disponível em: https://www.ijicc.net/images/Vol_15/Iss_7/15759_Tariq_2021_E1_R.pdf. Acesso em 10 set. 2022.

THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN. **THE AFGHANISTAN COMPACT**. Online. 2006. Disponível em:

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/afghanistan_compact.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN (UNAMA). **MISSION STATEMENT**. Online. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/mission-statement>. Acesso em: 22 set. 2022.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (AGNU). **A/56/875–S/2002/278**. Online. 2002. Disponível em:

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20S2002%20278.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1378 (2001)**. Online. 2001. Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/638/57/PDF/N0163857.pdf?OpenElement>. Acesso em: 16 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1383 (2001)**. Online. 2001. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/681/09/PDF/N0168109.pdf?OpenElement>. Acesso em: 17 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1386 (2001)**. Online. 2001. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/55/PDF/N0170855.pdf?OpenElement>. Acesso em: 18 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1471 (2003)**. Online. 2003. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/28%20March%202003.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1536 (2004)**. Online. 2004. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/26%20March%202004.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1589 (2005)**. Online. 2005. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/24%20March%202005.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1746 (2007)**. Online. 2007. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sc1746.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1806 (2008)**. Online. 2008. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sc-1806-20-march-english.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1868 (2009)**. Online. 2009. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/sc-1868-23march-2009.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 1974 (2011)**. Online. 2011. Disponível em: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/s.res_.1974.2011.pdf. Acesso em: 19 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2041 (2012)**. Online. 2012. Disponível em: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/220312%20S%20RES%202041%20%28UNAMA%29%20-%20English_0.pdf. Acesso em: 19 fev. 2023.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolution 2145 (2014)**. Online. 2014. Disponível em: <https://unama.unmissions.org/sites/default/files/n1426683.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2023.

VIEIRA, Maria Gabriela de Oliveira. **O mercado ilícito de ópio e a guerra estadunidense no Afeganistão (2001-2021)**. Orientador: Prof. Dr. Paulo José dos Reis Pereira. 2022. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Mestrado em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.santiagodantas-ppgri.org/_files/ugd/b64e4e_d0343ff3ebac4b56ba915e3da1b700b6.pdf. Acesso em: 27 fev. 2023.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**. The MIT Press. Online. v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706858>. Acesso em: 22 fev. 2023.