

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS

CASSIANA BORILLI DINI

UMA ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DE ESTABILIZAÇÃO DO AFEGANISTÃO:
OS PROJETOS REGIONAIS DE ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA

PORTO ALEGRE

2013

CASSIANA BORILLI DINI

**UMA ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DE ESTABILIZAÇÃO DO AFGANISTÃO:
OS PROJETOS REGIONAIS DE ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

PORTO ALEGRE

2013

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

D583a Dini, Cassiana Borilli

Uma análise das possibilidades de estabilização do Afeganistão : os projetos regionais de Estados Unidos, China e Rússia / Cassiana Borilli Dini. – Porto Alegre, 2013.
217 p. : il.

Orientador: Érico Esteves Duarte.

Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 2012.

1. Política externa : Afeganistão. 2. Aliança militar. 3. Segurança internacional. I. Duarte, Érico Esteves. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. III. Título.

CDU 327.51

CASSIANA BORILLI DINI

**UMA ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES DE ESTABILIZAÇÃO DO AFGANISTÃO:
OS PROJETOS REGIONAIS DE ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em 14 de dezembro de 2012, Porto Alegre.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte / Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha
Universidade de Brasília – UnB

Prof. Dr. Carlos Arturi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Ao Ricardo, por me ensinar perseverança;
Ao meu pai, por me ensinar coragem;
À minha mãe, por me ensinar verdade.

AGRADECIMENTOS

Primeira e especialmente ao meu orientador, Prof. Érico Esteves Duarte, pela dedicação, paciência e exemplo de profissionalismo. Sem ele, esse trabalho não teria a qualidade que possuo, definitivamente. Obrigada Professor pela visão, pela seriedade metodológica e pela confiança. Personificaste o modelo de orientação e pesquisa para mim. *We still have to Rock on other Blues.*

Imprescindível foi o empenho dos Professores Paulo Vizentini e Marco Cepik em tornar o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais um centro de referência que me proporcionou dois anos incríveis de estudo e convivência com um corpo docente inspirador e perspicaz. Também a esses dois professores sou imensamente grata pela constante busca, junto ao CNPq e à CAPES, de bolsas de estudos que permitiram a mim e a meus colegas, dedicação integral ao mestrado. E aqui aproveito para agradecer à CAPES pela concessão de minha bolsa. Espero que meu trabalho tenha honrado os recursos públicos em mim investidos. Também sou grata ao trabalho e dedicação da Secretaria do nosso programa, à Alana e ao Everton, por sempre serem muito prestativos e eficientes.

Agradeço ao Prof. José Miguel Martins por compartilhar e instigar ideias geniais nas Oficinas de Estudos Estratégicos, as quais tive o prazer de frequentar, também graças aos colegas dedicados a organizar a programação todas as semanas.

Quero tornar pública minha gratidão à Larlecianne Piccolli (“Larce”), que fez dessa etapa uma jornada mais leve, divertida e real. Obrigada por não dormir no Caxiense para me ouvir, por dançar nos corredores da FCE em dia de SEBREEI, me dar uns “para-te-quieto” quando necessário, e ser tão querida e verdadeira. Agradeço aos colegas Edson Neves e Cristine Zanela pela amizade e confiança, e pelas noites de *puzzles*, vinho, discussão de teoria e muitas risadas (quase nessa ordem). Ambos, “paradigmas intelectuais”.

Muito obrigada aos colegas de debate em sala de aula e no ‘Xirú’ que sempre me ensinaram muito e que são muito queridos, Fernanda Barasuol, Bruna Kunrath, Alessandra Brites, Mamadou Alpha Diallo, Igor Castellano e Fernando Sebben. Ainda, sou muito grata ao Prof. Arthur Coelho Dornelles e à Profa. Silvia Feraboli por, apesar da distância, manterem seu apoio e interesse em meu desenvolvimento acadêmico – vocês sempre serão uma inspiração para mim.

Igualmente, registro minha imensa alegria em estar repleta de amigos fantásticos que me amam pelo o que sou e me animam a continuar (Mogui, Cami Luvison, Tai Echer e Lucas Daneluz, Bruno e Roberta, Rafa, Álvaro, Patty e Thiago, Quel e Sunshine, Campos's e sua Rafinha, Haeuser's e seu Shi Lei, Castro's e seu Cachopinha). E por fim, à minha família agradeço pela vida e pelas oportunidades concedidas. Ao meu pai Rudimar Borilli, pela compreensão; à minha mãe Iolanda Cecilio, pelo cuidado; a minha irmã Franciele Borilli Gianni, pelos encontros de saúde; aos meus sogros Juçara Tonet Dini e Silvio Dini, pela torcida; aos meus cunhados, Júlia Dini e Lindomar Ferreira (o Chicão), pelas risadas e descontração; à Vó Ivone pela disposição em ajudar; à nona Gema, pela garra; ao nono Basílio (*in memorian*), pelo exemplo de vida, e à Elzira Sartor, pela doçura.

Ao Ricardo Tonet Dini, meu *husboyfriend* e companheiro para todas as horas, minha eterna gratidão e minha admiração por saber que já estás pronto para a próxima.

Once Afghanistan got into your blood, you could never be rid of it.

Louis Dupree, antropólogo norte-americano

And these wars, they can't be won.

Does anyone know or care how they begun?

They just promise to go on, and on and on

But soon we will see

There can be only one

United States of Eurasia!

Muse, banda britânica

RESUMO

Esta dissertação realiza uma análise prospectiva das possibilidades de estabilização do Afeganistão a partir dos projetos regionais de Estados Unidos, China e Rússia, através das teorias da mudança política internacional e da estabilidade hegemônica, do realismo neoclássico, do realismo ofensivo e do neofuncionalismo. Após o anúncio de 2009 de retirada das tropas dos Estados Unidos do Afeganistão para 2014, a região vem apresentando modificações nos padrões de relações de poder. Há evidências de uma competição em curso pelo controle das rotas de escoamento, linhas de transmissão de energia, recursos e mercados afegãos entre os atores citados, sendo também demonstrada pelos diferentes projetos de reconstrução que esses três países propõem ao Afeganistão. O objetivo é melhor entender como a competição pela liderança política regional ocorre entre esses atores através dos diferentes projetos de reconstrução e integração do Afeganistão na região e qual é a importância deste país no jogo de poder regional. Para isso, a análise realiza inferências descritivas. Em primeiro lugar, a medida de presença militar desses três países no Afeganistão. Num segundo momento, a dimensão técnica dos projetos, especialmente de infraestrutura (implicações para a segurança, permeabilidade social e política; e os aspectos técnicos e estratégicos). E em terceiro, a importância das elites e a fragmentação étnica no Afeganistão são consideradas como fatores essenciais para entender a aceitação e a viabilidade política dos projetos. Nesse aspecto, a pesquisa também avalia como a criação de agências para atender esses projetos favorece o conjunto de burocracias e influência institucional de cada um dos três concorrentes regionais. Por fim, nessas variáveis são consideradas as decisões de política externa de Estados Unidos, China e Rússia para o Afeganistão, assim como o modo com que países vizinhos (Irã, Paquistão e Índia) servem como fatores de influência na política doméstica afegã. A pesquisa tem caráter qualitativo, é de tipo exploratório-descritivo e se utiliza do método hipotético-dedutivo e do rastreamento de processo para expor ao máximo o estudo de caso escolhido. Como resultado, é oferecida uma melhor contextualização da atual competição regional; e as relações de poder manifestas no caso afegão sugerem a proeminência da liderança regional dos Estados Unidos a partir do Afeganistão, devido à presença militar norte-americana no país, inibindo as tentativas de China e Rússia de aumentar sua influência na região.

Palavras-chave: Afeganistão. Estados Unidos. China. Rússia. Presença Militar. Infraestrutura. Reconstrução. Elites. Hegêmona Regional.

ABSTRACT

This thesis undertakes a prospective analysis of the possibilities for stabilization of Afghanistan from the regional projects of the United States, China and Russia through the lens of the theories of international political change, hegemonic stability, neoclassical realism, offensive realism and neofunctionalism. After the 2009 announcement of withdrawal of the United States troops from Afghanistan by 2014, the region has been showing modifications in its patterns of power relations. There are evidences of an ongoing competition for control of Afghan flow routes, energy transmission lines, resources and markets between the aforementioned actors, also demonstrated by the different reconstruction projects that these three countries offer to Afghanistan. The aim is to better understand how the competition for regional political leadership occurs among these actors through their different projects for reconstruction and integration of Afghanistan in the region, and what is the importance of the country in the regional power competition. For that, the analysis conducts descriptive inferences. First, it studies the measure of military presence of these three countries in Afghanistan. Second, it analyzes the technical dimensions of the projects, especially of infrastructure (and its implications towards security, social and political permeability, and the technical and strategic aspects). And third, the importance of elites and ethnic fragmentation within Afghanistan are considered as essential factors to understand the acceptance and political feasibility of the projects. In this respect, the research assesses how the creation of agencies to attend these projects favors the set of bureaucracies and institutional leverage for each of the three regional contenders. Finally, in these variables are considered the foreign policy decisions of the United States, China and Russia to Afghanistan, as well as the manner in which neighboring countries (India, Pakistan and Iran) serve as factors of influence in the Afghan domestic politics. So this is a qualitative and also exploratory and descriptive research that uses the hypothetical-deductive method and process tracing technique to expose the most of the selected case study. As a result, it is offered a better contextualization of the current regional competition; and the power relations expressed in the Afghan case suggest the prominence of the regional leadership of the United States from Afghanistan, due to the U.S. military presence in the country, inhibiting attempts from China and Russia to increase their influence in the region.

Keywords: Afghanistan. United States. China. Russia. Military Presence. Infrastructure. Reconstruction. Elites. Regional Hegemon.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Sistema de Energia Norte-Leste (NEPS), 2012	91
Ilustração 2 – Padrão de Alianças entre Estados Unidos, China e Rússia com Índia, Paquistão e Irã em relação ao Afeganistão	181

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Ataques Norte-Americanos com <i>Drones</i> nas Zonas Tribais do Paquistão, 2004-2012.....	80
Gráfico 2 – Avaliação da Influência de Índia e Paquistão no Afeganistão, 2010	110

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Bases Norte-Americanas na Ásia Central para Condução da Operação Enduring Freedom, 2001.....	64
Mapa 2 – Área de Operação da ISAF/OTAN, 2003-2006	66
Mapa 3 – Áreas de Insurgência Talibã, 2007-2009	68
Mapa 4 – Plano de Transição de ISAF/OTAN para Controle Afegão, por Fase e Província até Maio de 2012	71
Mapa 5 – Bases Norte-Americanas no Paquistão.....	75
Mapa 6 – Linhas Norte-Americanas de Suprimento para o Afeganistão a partir do Paquistão.....	75
Mapa 7 – Instabilidade nas Zonas Tribais entre Afeganistão e Paquistão em 2008...	78
Mapa 8 – A Ofensiva Paquistanesa nas Zonas Tribais, 2009-2011	81
Mapa 9 – Ring Road, 2011	89
Mapa 10 – Financiamento da Ring Road, 2009.....	89
Mapa 11 – Financiamento da Ring Road, por Agência e País, 2011.....	90
Mapa 12 – Rota do Gasoduto TAPI.....	98
Mapa 13 – Grupos Etnolinguísticos no Afeganistão e Região.....	100
Mapa 14 – Senhores da Guerra e Regiões de Influência no Afeganistão	102
Mapa 15 – Distribuição de Etnias e Recursos Naturais no Distrito de Xinjiang	114
Mapa 16 – Disposição de Tropas no Distrito Militar do Xinjiang.....	114
Mapa 17 – Região de Gilgit-Baltistan entre China, Paquistão e Afeganistão.....	119
Mapa 18 – Reserva de minérios em 11 províncias do Afeganistão, 2010.....	122
Mapa 19 – Projeto ‘Corredor 1B’ para escoamento da Mina de Aynak	123
Mapa 20 – Reservas Minerais em Processo de Licitação, 2011	124
Mapa 21 – Gasodutos e Oleodutos rumo à China, Projetos Atuais e em Andamento, 2011	126
Mapa 22 – Projetos de Infraestrutura no Paquistão	128
Mapa 23 – Rotas Marítimas através dos Oceanos Índico e Pacífico.....	129
Mapa 24 – Presença de Tropas Russas nos Países da Comunidade dos Estados Independentes, 2007.....	140
Mapa 25 – Disposição de Bases Russas e Postos de Fronteira no Tadjiquistão	142
Mapa 26 – Rotas da Rede de Distribuição Norte, 2010	146
Mapa 27 – Regiões com Tropas Iranianas no Setor Leste	149

Mapa 28 – Rodovias Financiadas e Realizadas por Índia e Irã no Afeganistão	156
Mapa 29 – Projeto Indiano de Construção de Ferrovia Rumo à Chabahar.....	156
Mapa 30 – Ferrovia Financiada pelo Irã em Vias de Construção	157
Mapa 31 – Comparação dos Projetos TAPI e IPI.....	159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução na Identificação de Ameaças no Paquistão, 2001-2010	77
Quadro 2 – Características Étnicas e a Influência Externa dos Grupos Tribais Afegãos.....	101
Quadro 3 – Senhores da Guerra em Cargos Burocráticos do Governo Afegão.....	103
Quadro 4 – Principais Diretrizes da Estratégia Norte-Americana para o Afeganistão.....	104
Quadro 5 – A Distribuição Étnica dos Ministérios Afegãos, 2001-2012.....	107
Quadro 6 – Exercícios de Contraterrorismo pela OCX, 2002-2012	116
Quadro 7 – Exercícios Militares Conjuntos entre China e Paquistão, 2004-2011.....	117
Quadro 8 – Iniciativas Multilaterais sobre o Afeganistão Apoiadas pela China	135
Quadro 9 – Exercícios de Contraterrorismo pela OTSC, 2002-2012	144
Quadro 10 – Resumo da Avaliação de Influência Regional das Grandes Potências no Afeganistão, por Variável e por País.....	178
Quadro 11 – Resumo da Avaliação de Influência Regional dos Países Vizinhos no Afeganistão, por Variável e por País.....	185

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tropas Norte-Americanas no Afeganistão e no Iraque e o Contingente da ISAF, 2001-2012 (milhares)	67
Tabela 2 – Baixas de Tropas Norte-Americanas na Operação <i>Enduring Freedom</i> , 2001-2012	69
Tabela 3 – Tropas Norte-Americanas no Paquistão, 2001-2011.....	76
Tabela 4 – Total de Forças Paquistanesas na FATA e NWFP	79
Tabela 5 – Composição das Forças Paquistanesas na FATA e NWFP	79
Tabela 6 – Os 10 Maiores Doadores para Projetos de Reconstrução no Afeganistão, 2002-2012 (em bilhões)	83
Tabela 7 – Gastos por Agência dos Estados Unidos na Guerra do Afeganistão, 2001-2012 (em bilhões e percentuais)	86
Tabela 8 – Orçamento da Agência para o Desenvolvimento Internacional USAID no Afeganistão, por setor, 2001-2012 (em milhões).....	87
Tabela 9 – Orçamento Anual do Programa de Resposta de Emergência (CERP) e do Fundo de Infraestrutura do Afeganistão (AIF), 2002-2012 (em milhões)	88
Tabela 10 – Principais Projetos de Infraestrutura Realizados no Afeganistão, 2004-2010	92
Tabela 11 – Projetos Norte-Americanos de Infraestrutura no Afeganistão em Andamento e Futuros	95
Tabela 12 – Projetos de Infraestrutura da Índia no Afeganistão, Realizados e Futuros.....	97
Tabela 13 – Evolução do Orçamento do Fundo das Forças de Segurança Afegãs, 2002-2012.....	106
Tabela 14 – Composição do Distrito Militar de Xinjiang	115
Tabela 15 – Evolução da Assistência Econômica Chinesa ao Afeganistão, 2002-2010 (em milhões)	120
Tabela 16 – Setores de Investimento da Assistência Econômica Chinesa, 2002-2011 (em milhões).....	120
Tabela 17 – Projetos Chineses de Infraestrutura em Andamento e Futuros no Afeganistão, 2009-2012.....	127
Tabela 18 – Tropas Russas no Tadjiquistão, 2002-2012 (milhares)	141

Tabela 19 – Tropas Iranianas no Setor Leste (milhares)	148
Tabela 20 – Evolução da Assistência Econômica Russa ao Afeganistão, 2002-2011 (em milhões).....	151
Tabela 21 – Setores de Investimento da Assistência Econômica Russa, 2002-2011 (em milhões)	151
Tabela 22 – Resumo dos Projetos de Infraestrutura da Índia e Irã no Afeganistão, Realizados e Futuros.....	159

LISTA DE SIGLAS

ADB	Banco de Desenvolvimento Asiático (Asian Development Bank)
AED	Distrito de Engenharia do Afeganistão (Afghanistan Engineer District)
AIA	Autoridade Interina Afegã (Afghan Interim Authority)
AIF	Fundo de Infraestrutura do Afeganistão (Afghanistan Infrastructure Fund)
AIP	Programa de Infraestrutura do Afeganistão (Afghanistan Infrastructure Program)
AIRTF	Afghanistan Investment and Reconstruction Task Force
ANA	Exército Nacional Afegão (Afghan National Army)
ANDS	Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Afeganistão (Afghanistan National Development Strategy)
ANP	Polícia Nacional Afegã (Afghan National Police)
ANSF	Forças de Segurança Nacional Afegãs (Afghan National Security Forces)
APTTA	Acordo de Trânsito de Comércio Afeganistão-Paquistão (Afghanistan-Pakistan Transit Trade Agreement)
ARTF	Fundo de Reconstrução do Afeganistão (Afghanistan Reconstruction Trust Fund)
ASFF	Fundo das Forças de Segurança do Afeganistão (Afghanistan Security Forces Fund)
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAREC	Cooperação Econômica Regional Centro-Asiática (Central Asian Regional Economic Cooperation)
CASA-1000	Central-Asia South-Asia 1000
CASAREM	Mercado Regional de Eletricidade Ásia Central e Sul da Ásia (Central Asia-South Asia Regional Electricity Market)
CBTA	Acordo de Transporte Transfronteiriço (Cross-Border Transport Agreement)
CDC	Conselhos de Desenvolvimento da Comunidade (Community Development Councils)
CEI	Comunidade dos Estados Independentes (Commonwealth of Independent States)
CENTO	Central Treaty Organization
CERP	Programa de Resposta de Emergência (Commander's Emergency Response Program)
CIA	Agência Central de Inteligência (Central Intelligence Agency)
CNPCI	China National Petroleum Corporation International
CRDF	Força Coletiva de Deslocamento Rápido (Collective Rapid Deployment Force)
CRRF	Força Coletiva de Reação Rápida (Collective Rapid Reaction Force)

CS/ONU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DoD	Departamento de Defesa (Department of Defence)
DoS	Departamento de Estado (Department of State)
EIB	Export-Import Bank
ETIM	Movimento Islâmico do Turquestão do Leste (East Turkistan Islamic Movement)
FATA	Áreas Tribais de Administração Federal (Federally Administered Tribal Areas)
GWOT	Guerra Global ao Terror
ICBC	Banco Industrial e Comercial da China (Industrial and Commercial Bank of China)
IDB	Banco Islâmico de Desenvolvimento (Islamic Development Bank)
IED	Dispositivos Explosivos Improvisados (Improvised Explosive Devices)
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IISS	International Institute for Strategic Studies
IMU	Movimento Islâmico do Uzbequistão (Islamic Movement of Uzbekistan)
IRGC	Corpo da Guarda Revolucionária Iraniana (Iranian Revolutionary Guards Corps)
IRP	Afghanistan Infrastructure and Rehabilitation Program
ISAF	Forças Internacionais de Assistência à Segurança (International Security Assistance Forces)
ISID	Diretório do Serviço de Inteligência Paquistanes (Inter-Services Intelligence Directorate)
ITBPF	Indo-Tibetan Border Police Force
LeT	Lashkar-e-Taiba
MCC	China Metallurgical Group Corporation
MFA	Ministério de Relações Exteriores do Afeganistão (Ministry of Foreign Affairs)
MoM	Ministério de Minas do Afeganistão (Ministry of Mines)
MRD	Divisão Motorizada de Fuzileiros (Motorized Rifle Division)
NCR	Conselho OTAN-Rússia (NATO-Russia Council)
NDN	Rede de Distribuição Norte (Northern Distribution Network)
NEPS	Sistema de Energia Norte-Leste (North-East Power System)
NSP	Programa de Solidariedade Nacional (National Solidarity Program)
NWFP	Província da Fronteira Noroeste (North-West Frontier Province) ou Khyber Pakhtunkhwa
OCX	Organização Cooperação de Xangai (Shanghai Cooperation Organization)
OEF	Operação Enduring Freedom (Afeganistão)
ONU	Organização das Nações Unidas
OPIC	Overseas Private Investment Corporation
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte (North Atlantic Treaty)

	Organization)
OTSC	Organização do Tratado de Segurança Coletiva (Collective Security Treaty Organization)
PIB	Produto Interno Bruto
PRT	Equipes de Reconstrução Provincial (Provincial Reconstruction Teams)
RAW	Research and Analysis Wing
RECCA	Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan
SAARC	Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (South Asian Association for Regional Cooperation)
SAIL	Steel Authority India Limited
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization
SEPS	Sistema de Energia Sul-Leste (South-East Power System)
SPR	Estradas Provinciais Estratégicas (Strategic Provincial Road)
TAPI	Turcomenistão-Afeganistão-Paquistão-Índia (Gasoduto)
TFBSO	Força Tarefa para Operações de Estabilidade e Negócios (Task Force for Business and Stability Operations)
TTP	Talibã Paquistânês (Tehreek-e-Taliban Pakistan)
UNAMA	Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (United Nations Assistance Mission in Afghanistan)
UNODC	Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (United Nations Office on Drugs and Crime)
USACE	Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos (U.S. Army Corps of Engineers)
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (U.S. Agency for International Development)
USDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (U.S. Department of Agriculture)
USGS	Agência Norte-Americana de Pesquisa Geológica (U.S. Geological Survey)
XUAR	Região Autônoma Uigur do Xinjiang (Xinjiang Uighur Autonomous Region)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 Os questionamentos da pesquisa, metodologia e suas implicações	24
1.2 O marco teórico e suas contribuições analíticas	28
1.3 A estrutura da dissertação.....	29
2 MUDANÇA POLÍTICA INTERNACIONAL E O DEBATE SOBRE HEGEMONIA REGIONAL.....	31
2.1 O realismo estrutural e a discussão sobre multipolaridade.....	32
2.2 A estabilidade hegemônica e a discussão sobre multipolaridade	36
2.3 O realismo ofensivo de Mearsheimer e a hegemonia regional	47
2.4 A concorrência pela construção e manutenção de ordem: Teoria da Estabilidade Hegemônica e Teoria Neofuncionalista.....	55
2.5 As implicações observáveis e o Afeganistão: os ramos de causalidade.....	59
3 CASO 1: CAPACIDADES DE PODER DOS ESTADOS UNIDOS NO AFEGANISTÃO.....	63
3.1 A presença militar.....	63
<i>3.1.1 A influência dos líderes regionais vizinhos.....</i>	<i>72</i>
3.2 Os projetos de infraestrutura.....	82
<i>3.2.1 Agências de reconstrução</i>	<i>84</i>
<i>3.2.2 Projetos em execução e projetos futuros.....</i>	<i>88</i>
<i>3.2.3 A influência dos líderes regionais vizinhos.....</i>	<i>95</i>
3.3 A cooptação de elites.....	99
<i>3.3.1 A política externa norte-americana</i>	<i>104</i>
<i>3.3.2 Espaços na burocracia</i>	<i>105</i>
<i>3.3.3 A contribuição dos aliados regionais.....</i>	<i>108</i>
4 CASO 2: CAPACIDADES DE PODER DA CHINA NO AFEGANISTÃO.....	112
4.1 A presença militar.....	112
<i>4.1.1 A influência dos líderes regionais vizinhos</i>	<i>116</i>

4.2 Os projetos de infraestrutura.....	119
4.2.1 <i>Projetos em execução e projetos futuros</i>	121
4.2.2 <i>A influência dos líderes regionais vizinhos</i>	127
4.3 A cooptação de elites.....	131
4.3.1 <i>A política externa chinesa</i>	134
4.3.2 <i>Espaços na burocracia</i>	137
4.3.3 <i>A contribuição dos aliados regionais.....</i>	137
5 CASO 3: CAPACIDADES DE PODER DA RÚSSIA NO AFEGANISTÃO	139
5.1 A presença militar.....	139
5.1.1 <i>A influência dos líderes regionais vizinhos.....</i>	147
5.2 Os projetos de infraestrutura.....	150
5.2.1 <i>Projetos em execução e projetos futuros</i>	152
5.2.2 <i>A influência dos líderes regionais vizinhos.....</i>	154
5.3 A cooptação de elites.....	160
5.3.1 <i>A política externa russa</i>	161
5.3.2 <i>Espaços na burocracia</i>	163
5.3.3 <i>A contribuição dos aliados regionais.....</i>	164
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	168
6.1 Análise Comparada das Capacidades de Poder de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão	168
6.1.1 <i>A presença militar</i>	168
6.1.2 <i>Os projetos de infraestrutura</i>	172
6.1.3 <i>A cooptação de elites.....</i>	175
6.2 Avaliação das Capacidades Relativas de Poder de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão e suas Consequências para a Região	178
6.3 Avaliação de Percurso e Conclusões.....	185
REFERÊNCIAS.....	192
ANEXO A – ÁSIA POLÍTICO	216
ANEXO B – MAPA FÍSICO DO AFEGANISTÃO	217

1 INTRODUÇÃO

O Afeganistão é um país *landlocked*, ou seja, sem saída para o mar, envolto pela cadeia de montanhas da Hindu Kush ao nordeste e leste, pelo rio Amu Darya ao norte e terras áridas ao sul e oeste, e que fazem desse território um dos terrenos mais inóspitos do mundo para o desenvolvimento de atividades econômicas ligadas à agricultura, pecuária ou indústria (DUPREÉ, 1980; MALEY, 2009). Esses fatores também tornam o Afeganistão dependente de seus vizinhos regionais para que tenha acesso ao mercado e à economia global (DHAKA, 2005). Contudo, nos últimos 30 anos, esse território tem sido cenário de conflitos e instabilidades que isolam ainda mais o país do contexto político e econômico regional e mundial (MARSDEN, 2009).

As conexões do Talibã¹ com a rede al-Qaeda e o desenvolvimento de atividades insurgentes na sociedade afegã colocaram o Afeganistão no centro da agenda internacional após os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Desde outubro daquele ano, tropas norte-americanas e de países aliados (entre esses, países da Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN) encontram-se envolvidas em um combate difícil e demorado contra as forças talibãs (MARSDEN, 2009). A seriedade do conflito não se limita apenas à sociedade afegã, pois possui perigoso potencial de *spillover*². A instabilidade no Afeganistão gera riscos diretos às regiões da Ásia Central, Sul da Ásia e Oriente Médio visto a porosidade dessas fronteiras. Sendo assim, a estabilização de Cabul é um dos principais desafios que os países vizinhos enfrentam para manter uma ordem regional mínima. E esse desafio contém em si ganhos para o país ou os países que alcançarem tal objetivo.

Pelos registros históricos, ao longo de 2000 anos, o Afeganistão foi palco de projetos regionais de hegemonia. Mesmo antes da presença de Alexandre, o Grande, essa região foi ocupada por povos poderosos que utilizavam o espaço geográfico entre a Pérsia e a Índia como base para projeção de poder (TANNER, 2009; BARFIELD,

¹ O grupo foi formado em 1994 por jovens estudantes e refugiados afegãos treinados nas *madrassas* do Paquistão, ao longo das fronteiras com o Afeganistão. Há evidências de que o Paquistão financiou a formação desse grupo originalmente estabelecido na cidade de Kandahar, com o nome pashto *Da Afghanistano da Talibano Islami Tahrik* (Movimento Islâmico do Talibã, ou dos Estudantes), sob o comando do *mujahedin* Mullah Mohammad Omar (MALEY, 2009, p. 182-186; RASHID, 2008).

² Quando um fenômeno ou os resultados do mesmo transbordam ou se espalham para outras áreas ou situações devido à interdependência existente entre as mesmas (Hornby, 2010, p. 1485; Nye, 1977, p. 65).

2010). O próprio termo “Afeganistão” surgiu há cerca de 200 anos, quando a região foi alvo da disputa entre as duas grandes potências do século 19: o Império Russo e o Império Britânico (JONES, 2010; RASHID, 1994). O chamado Grande Jogo durou quase 130 anos (1813-1940), e as conseqüências dessa disputa hegemônica ecoam até os dias de hoje no complexo cenário de conflitos no Afeganistão (DHAKA, 2005).

Atualmente, há evidências de que se inicia uma nova fase de disputa de poder na região. Em dezembro de 2009, o presidente Barack Obama anunciou a retirada das tropas estadunidenses do Afeganistão a partir de julho de 2011 (CASA BRANCA, 2009b); decisão que ocorreu no período de recrudescimento da guerra em que nem as forças militares e policiais afegãs, nem o governo Karzai, possuíam capacidade de lidar com e reprimir a insurgência³ talibã. Mesmo assim, juntamente com a OTAN, os Estados Unidos confirmaram que a remoção completa das tropas iniciaria em 2014. A decisão desencadeou preocupação regional pela situação afegã, ao passo que também gerou a expectativa de consecução de interesses de outras grandes potências naquele país. Contudo, o anúncio de retirada não representa o recuo de interesses políticos e econômicos dos Estados Unidos no Afeganistão.

Ainda antes da declaração, Washington se comprometeu com uma série de projetos para a reconstrução do Afeganistão, de modo a aumentar seu grau de influência na região, e também gerar renda para o país que é, até então, dependente do auxílio internacional, seja para a manutenção das instituições governamentais, seja para sua segurança. O Banco Mundial estima que a média anual atual de ajuda recebida pelo Afeganistão é de US\$15,7 bilhões, o que em 2010 correspondeu ao PIB total do país (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 01). O projeto dos Estados Unidos faz parte do engajamento iniciado ainda em 2001, na invasão do Afeganistão. Seguido do combate ao terrorismo, agências governamentais norte-americanas foram enviadas ao país para dar início aos planos de reconstrução das estruturas estatais (ministérios e governo) e físicas (infraestrutura). Nessa última, além das agências, muitas empresas norte-americanas fizeram parte dos projetos realizados no Afeganistão.

Além disso, os Estados Unidos têm incentivado o aumento da participação de Cabul no cenário regional. Exemplos das iniciativas norte-americanas foram o apoio dado ao Afeganistão para sua inclusão na Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC) em 2007 (VISENTINI, 2011, p. 131), e o lançamento da estratégia

³ Insurgência é caracterizada como uma campanha político-militar liderada por atores não-estatais que buscam derrubar um governo ou separar-se de um país com o uso de estratégias e táticas militares não-convencionais (JONES, 2008a).

AfPak em 2009, em que Cabul deixou de ser a fonte única do problema “terrorismo” na região (CASA BRANCA, 2009b). Em 2012, Washington e Cabul firmaram o Acordo de Parceria Estratégica, que conservará o auxílio norte-americano “[...] ao desenvolvimento social e econômico, à segurança, às instituições e à cooperação do Afeganistão com a região” (CASA BRANCA, 2012). Como parte da contrapartida, aos Estados Unidos será mantido o acesso e o uso das instalações militares afegãs durante e após 2014 (CASA BRANCA, 2012), o que indica a manutenção da influência da grande potência no país.

Enquanto isso, outras potências também se movimentam em direção ao Afeganistão, propondo iniciativas que demonstram a relevância de seu interesse por Cabul. China e Rússia buscam incluir o Afeganistão em suas esferas de influência a partir de mecanismos regionais recentes. Desde 2009, Moscou e Cabul aumentaram o nível das relações políticas através do Fórum Quadrilateral de Dushanbe e Sochi. Ainda através da Rússia e adicionalmente China, a partir da Organização Cooperação de Xangai (OCX), a república afegã foi apoiada e aceita a integrar a organização como membro observador⁴ (RUSSIA BACKS..., 2012; AFGHANISTAN SCO..., 2012). Com esses desdobramentos, Cabul tem demonstrado possuir capacidade de ser um eixo de integração das três regiões com que faz fronteira. Essa integração já se mostra real pelas deficiências securitárias afegãs, quanto mais será possível quando realizada através das oportunidades de restabelecimento da ordem e também da execução de projetos de infraestrutura para reabrir a Rota da Seda⁵. Autores como Starr e Kuchins (2010) defendem que Cabul possui papel central na reconstituição dessa rede de comércio euro e centro-asiática.

A revitalização da Rota da Seda ou ênfase do Afeganistão como ponte para o trânsito regional de mercadorias faz parte dos objetivos destacados por formuladores de política afegãos como alternativa à reconstrução e estabilização do país. A ideia é estabelecer o Afeganistão como um *hub* de integração dos mercados da Ásia Central, Sul da Ásia e Oriente Médio através da construção de infraestrutura de transporte e

⁴ Nas reuniões da OCX, o Afeganistão participava como nação convidada. Em 06 de junho de 2012, o país foi aceito como membro observador na Cúpula da Organização em Beijing (EXPRESSO, 2012).

⁵ A Rota da Seda, criada ainda no período da Dinastia Han (cerca de 200 anos a.C.), servia como um sistema de rotas comerciais (terrestres e marítimas) que conectavam vários povos desde a China até o Mediterrâneo. Iniciada por grupos de mercadores, a rota se formou com o estabelecimento de cidades ‘caravanas’ ao longo de suas linhas principais (LIU, 2010). Além de mercadorias, a rota ajudou a expandir o budismo pela Ásia. Inclusive, naquela época, o Afeganistão era considerado o ponto inicial ao oeste da Rota da Seda centro-asiática, justamente na província de Bamiyan onde se encontravam as estátuas de Buda (LIU, 2010). O ponto inicial ao leste era em Yungang, na China (LIU, 2010, p. 77).

energia (STARR; KUCHINS, 2010, p. 23). O potencial de investimento é tanto que os Estados Unidos lançou a Iniciativa da Nova Rota da Seda, levantando parceiros, sobretudo a Índia; e visando fazer dessa uma estratégia de desenvolvimento e integração regional (HORMATS, 2011).

Assim, o estudo se justifica analiticamente por ser um estudo de caso importante, parte da pauta da agenda internacional e de *policymakers* interessados com a situação do Afeganistão depois da retirada norte-americana. Também se torna válido pelas contribuições que propõe ao debate teórico sobre hegemonia regional, com a apresentação e teste preliminar de proposições conceituais e suas implicações observáveis. Além disso, importa por abordar a análise de elementos que podem ter relação causal com a estabilização de um país, permitindo comparações e futuros estudos relacionados à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)⁶ e à liderança do Brasil na América Latina e na participação de fóruns multilaterais como o do BRICS⁷. Ou seja, o estudo não está alienado às realidades da região de onde está sendo conduzido, pelo contrário, se vale dos exemplos globais para analisar o local.

Outra colaboração é a de investigação da política externa dos Estados Unidos, China e Rússia para o Afeganistão, especialmente; e para a Ásia Central e Sul da Ásia, marginalmente. Sendo China e Rússia participantes do BRICS, é importante observar o modo como esses países se posicionam frente aos desafios que encontram em suas próprias regiões. Também é valorosa a questão da estabilidade regional em áreas de conflito como facilitadora e catalisadora do crescimento econômico regional.

1.1 Os questionamentos da pesquisa, metodologia e suas implicações

Dada a contextualização, a pesquisa analisa o processo de estabilização e reconstrução do Afeganistão a partir das iniciativas regionais propostas por Estados Unidos, China e Rússia. Para o objetivo, perguntas de ordem técnica são levantadas de modo a expor o objeto o tanto quanto possível, como:

⁶ Projeto de construção de infraestrutura na América do Sul que visa aumentar a governança e instigar a integração regional entre os países sul-americanos. O Brasil está cada vez mais interessado haja vista o grau de importância conferido à IIRSA em termos políticos e financeiros.

⁷ Acrônimo criado por Jim O'Neill, presidente da Goldman Sachs, utilizado para fazer menção aos países emergentes, ou mercados de crescimento, com grande influência na economia mundial, sendo eles Brasil, Rússia, Índia e China (BBC NEWS BRASIL, 2011). A pedido dos países do acrônimo, a África do Sul foi convidada a fazer parte do encontro entre os países.

- a) quais são os projetos regionais propostos por Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão?
- b) quais projetos são considerados mais estratégicos e que catalisam a estabilização?
- c) qual é a viabilidade financeira (meios de pagamento) e sustentabilidade dos projetos?
- d) quais são as implicações políticas que apresentam?
- e) quais podem trazer mais benefícios para a estabilização em longo prazo?
- f) como se dá a aceitação dos projetos por parte das elites afegãs? Ou seja, qual é a influência da dinâmica doméstica para a realização dos projetos?

Num segundo momento, a pesquisa aborda questões de dimensão estratégica, para responder:

- a) é possível estabelecer liderança regional a partir dos projetos?
- b) há concorrência entre os projetos regionais? Em caso afirmativo; como se dá a competição por liderança regional entre Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão? Em caso negativo; há cooperação entre os projetos? Em que aspectos?
- c) qual a importância do Afeganistão na disputa por hegemonia regional entre esses países? O Afeganistão pode ser caracterizado como um *hub* de integração na região?

A presente pesquisa é de caráter exploratório e descritivo, por isso não é feito teste nem é estabelecida a correlação entre as causas e os efeitos do fenômeno. Ela é exploratória no sentido de que parte de pressupostos e conceitos teóricos para fazer a inferência de resultados, confrontando os dados empíricos de modo a testar a consistência da teoria perante suas implicações observáveis (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 09-28). Nesse primeiro momento, portanto, são feitas apenas inferências descritivas, pois não se pretende fazer mensuração do efeito causal dos projetos regionais de cada uma dessas potências sobre a estabilização do Afeganistão. Contudo, a sugestão de desenvolvimento da causalidade entre “projetos regionais e estabilização” permanece válida para estudos futuros.

Optou-se pela inferência descritiva como melhor técnica para a pesquisa porque o tema é pouco estudado no cenário acadêmico brasileiro e internacional e, por isso, precisa ser primeiramente observado e descrito para, num estudo futuro,

fornecer explicações melhor fundamentadas. Assim, a inferência descritiva é o processo de compreensão de um fenômeno não observado através de um conjunto de observações, que ocorre antes dos esforços explicativos de um fenômeno. Nesse ciclo, há coleta e processamento de dados, levantamento de causas e efeitos e observação de eventos particulares em busca de padrões sistemáticos e não-sistemáticos à luz das teorias (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 55-62).

Por isso, a pesquisa segue a técnica de estudo de caso pelo objetivo de testar teorias e estudar um caso considerado importante na atualidade, com riqueza de evidências. E para apresentar os projetos regionais de cada potência, utiliza-se o *process tracing*, caracterizado pela “cadeia de eventos ou o processo de tomada de decisões pelos quais as condições iniciais do caso são traduzidas em resultados a partir da evidência de que um determinado estímulo causa uma dada resposta que pode ser encontrada na sequência e estrutura de eventos e/ou no testemunho de atores explicando porque agiram como agiram” (VAN EVERA, 1997, p. 64-65). O *process tracing* ou rastreamento de processo ou identificação de mecanismos causais (o modo como os efeitos do fenômeno são exercidos) é operacionalizado a partir da seleção de poucos projetos por potência para haver maior profundidade na observação de seus efeitos sobre a estabilização do Afeganistão. Já o processo de coleta de dados baseou-se em buscas documentais e bibliográficas, tendo como referência estudos semelhantes no tema, porém, diferentes no enfoque da pesquisa.

Já a abordagem do problema é qualitativa pela escolha deliberada de três casos: as capacidades de poder de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão. Em termos de recorte temporal, há a delimitação dos anos de início da guerra no Afeganistão em 2001 até 2012.

Dentre as variáveis independentes levantadas, para a observação dos casos, está (a) a presença militar de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão. Devido à presença exclusiva dos norte-americanos no Afeganistão, também é considerada a presença militar em países vizinhos ao território afegão. A segunda variável independente considerada são (b) os projetos de infraestrutura, enquanto a última é (c) a cooptação de elites políticas e burocráticas. Às variáveis são incluídos fatores de análise como a presença ou influência dos líderes regionais Índia, Paquistão e Irã, como “procuradores” dos interesses de potências aliadas; e na variável sobre a cooptação de elites são incluídas as decisões manifestas por Estados Unidos, China e

Rússia em suas linhas de política externa⁸, assim como o envolvimento desses países na criação e manutenção de agências burocráticas estatais no Afeganistão e o potencial de favorecimento de projetos de um país em detrimento de outros.

Dentre os indicadores escolhidos para analisar a presença militar é feito o levantamento do número de tropas (a) norte-americanas no Afeganistão, (b) chinesas na fronteira com o Afeganistão (Xinjiang), (c) russas no Tadjiquistão, e (d) de Índia, Paquistão e Irã no país afegão ou em suas fronteiras. Para avaliar a viabilidade empírica dos projetos em infraestrutura serão levantados (a) a quantidade de projetos por país, (b) os setores escolhidos por cada país; (c) o volume de investimento pretendido ou realizado ou de auxílio externo, e (d) o tempo previsto de implantação. Dados para Estados Unidos, China e Rússia são levantados, juntamente com os de Índia, Paquistão e Irã. Para avaliar a cooptação de elites e a susceptibilidade doméstica aos projetos, é analisada a ocorrência e o modo de alinhamento dessas elites políticas aos Estados Unidos, China e Rússia; e também aos líderes regionais Índia, Paquistão e Irã.

Ao final do estudo, é realizada uma análise preliminar comparando o grau de influência das grandes potências e seus projetos a partir da permeabilidade existente, as expectativas de sucesso e implicações políticas atreladas a esse sucesso, e demais interpretações. A criação de um ambiente seguro, os aspectos técnicos dos projetos (retórica⁹ *versus* exequibilidade), a susceptibilidade doméstica das elites políticas e a repercussão regional são confrontadas de modo a demonstrar a ocorrência (ou não) de competição pela liderança política regional e o modo como ocorre, em caso afirmativo.

Alguns fatores não recorrentes e sistemáticos, por isso, imprevisíveis (KING; KEOHANE; VERBA, 1994), são considerados, como a reinserção negociada do Talibã à sociedade e vida política afegã, visto que possui o potencial de afetar o equilíbrio quanto à dinâmica doméstica para a realização dos projetos.

⁸ Para esclarecer o que é considerado em termos de decisões de política externa, o estudo utilizará as políticas declaratórias de Estados Unidos, China e Rússia, assim como anúncios e declarações de presidentes ou primeiros-ministros, vice-presidentes; ministros das relações exteriores; e porta-vozes de órgãos responsáveis. Sendo que as linhas de política externa são os atos de comunicação de um Estado dirigidos para a comunidade internacional, em geral, ou para um de seus pares, em especial. São atos destinados a demonstrar as intenções do Estado em âmbito regional ou global, tanto em temas de interesse geral quanto em assuntos de interesse restrito.

⁹ A retórica será abordada apenas em caráter expositivo, no sentido de “[...] explicitar, sistematizar e expressar o conteúdo de mensagens e discursos oficiais a partir de deduções lógicas e inferências justificadas a respeito da origem das mensagens – quem as emitiu, em que contexto e com que finalidades” (BARDIN, 1979, p. 42). Mas não será aplicado nenhum método de análise de conteúdo.

1.2 O marco teórico e suas contribuições analíticas

Como abordado anteriormente, a importância geoestratégica do Afeganistão está produzindo uma nova dinâmica nas relações de poder entre Estados Unidos, China e Rússia na região. E o estudo dessas relações é enquadrado na pesquisa à teoria da mudança política internacional, teoria da estabilidade hegemônica e teoria neofuncionalista das Relações Internacionais, juntamente com as contribuições do realismo neoclássico e do realismo ofensivo quanto à perspectiva regional. Isso porque, busca-se contribuir, mesmo que preliminarmente, ao debate acadêmico sobre a ascensão e influência dos hegemônias regionais como garantidores de ordem e estabilidade regional.

A teoria da mudança política internacional, e sua complementar teoria da estabilidade hegemônica, desenvolvida na Economia Política e adequada à Política Internacional no livro *War and Change in World Politics* de Robert Gilpin (1981), prevê que após estabelecer-se como hegemona mundial, uma potência busca recursos para manter-se como tal, principalmente em termos econômicos e militares, de modo a sempre aumentar seus ganhos e também os custos de um possível questionamento do *status quo* por potências competidoras ou revisionistas. A teoria da estabilidade hegemônica (1988; 2001) trata da disposição do hegemona em arcar com os custos de formação e manutenção da ordem e da estabilidade internacional, com a criação de bens públicos distribuídos coletivamente, visando garantir a permanência do *status quo* e de seu elevado poder relativo. Já a teoria neofuncionalista desenvolvida por Joseph Nye em *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (1971), contribui com a análise de processos regionais integrativos argumentando que esses servem para reduzir a incidência de conflitos com a criação de “ilhas de paz” no mundo. E, por fim, com a ênfase regional, John Mearsheimer (2001) é introduzido na discussão para auxiliar a entender como as grandes potências projetam poder nas regiões, ainda mais quando a configuração da balança de poder regional é multipolar.

A aplicação preliminar dessas proposições conceituais ao caso afegão permite inferir como Estados Unidos, China e Rússia visam aumentar sua influência regional através de projetos de reconstrução do Afeganistão que envolvam a estabilização e a integração regional com os países do entorno de Cabul. Isso porque o Afeganistão possui valor estratégico pela sua posição entre regiões, em que a estabilização política apresenta ganhos para a ordem regional e para a grande potência que a prover.

Pela perspectiva teórica da estabilidade hegemônica voltada à região, o desafio de estabilização do Afeganistão demanda uma liderança regional disposta a criar uma estrutura que gere e distribua bens e segurança, com a promoção de desenvolvimento e crescimento econômico. Para tal, é necessário conjugar a estabilização dos principais focos de insegurança com a realização de projetos de infraestrutura e fortalecimento de instituições estatais. A não ser que o líder regional decida impor seus interesses através da força, gerando resultados passíveis de indisposição e confronto regional (GILPIN, 1981; 2001).

Adicionalmente, uma lógica da exclusão pode incentivar esses países a se fazerem presentes em solo afegão (GILPIN, 1981). Ou seja, estar presente e ser influente no país remete em excluir a proeminência de outros atores, assim como determina ou condiciona o potencial e o ritmo de crescimento econômico que os concorrentes poderão vir a desenvolver, visto que carecem dos recursos a que poderiam ter acesso caso estivessem presentes no país. Como resultado, os países concorrentes são prejudicados ou privados de manterem-se na disputa por proeminência política regional, ou até global (CEPIK; MARTINS, 2004).

1.3 A estrutura da dissertação

Pela metodologia, seria possível fazer a separação dos capítulos conforme as variáveis que norteiam a pesquisa. Porém, pela condução de estudos de caso e pela intenção de analisar a ocorrência de concorrência entre grandes potências na região a partir do Afeganistão, optou-se pelo formato de divisão dos capítulos conforme os casos particulares de Estados Unidos, China e Rússia; até mesmo para não haver dificuldade na exposição e leitura do trabalho.

Sendo assim, os capítulos estarão divididos em cinco. O primeiro capítulo alicerça o estudo através da discussão das teorias, apresentação dos conceitos e justificação dos critérios escolhidos para utilização ao longo do trabalho a partir do levantamento das principais implicações observáveis. Do segundo ao quarto capítulo, há a descrição das capacidades de poder e projetos regionais de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão a partir das variáveis e dos indicadores selecionados com base nas teorias, além da exposição da influência dos atores regionais Índia, Paquistão e Irã em favor dos interesses das potências com que possuem aliança. No quinto e último capítulo, será feita a comparação preliminar dos dados apresentados

nos capítulos anteriores, assim como discussão inicial da posição relativa de cada grande potência, a possibilidade de consecução de seus projetos e as implicações políticas e econômicas que podem representar no contexto do jogo de poder regional. Na mesma seção, os principais resultados da pesquisa são retomados juntamente com a apresentação de sugestões para futuras pesquisas.

2 MUDANÇA POLÍTICA INTERNACIONAL E O DEBATE SOBRE HEGEMONIA REGIONAL

O objetivo do capítulo é apresentar os conceitos que serão utilizados ao longo do estudo. Seguindo a instrução de King, Keohane e Verba (1994) de que as variáveis independentes possibilitam a realização de inferência descritiva, as mesmas devem ser separadas conforme orientação teórica. Mesmo que num plano livre de abstração, as teorias partem de suposições ou premissas que permitem a extração de implicações observáveis, e essas podem ser aplicadas a casos não observados de forma a aumentar ou diminuir a capacidade explicativa de uma teoria. Assim, este capítulo faz a exposição dos conceitos que serão observados e sistematizados na pesquisa empírica.

A perspectiva teórica escolhida para observar os efeitos da multipolaridade regional na Ásia sobre a estabilização do Afeganistão é da teoria da mudança política internacional e da estabilidade hegemônica de Robert Gilpin¹⁰, revisadas ou limitadas pelo realismo ofensivo de John Mearsheimer¹¹ (2001). O capítulo então faz uma discussão da teoria da mudança política internacional (1981) e da teoria da estabilidade hegemônica (1988 e 2001) – iniciadas no livro *War and Change in World Politics* (1981), apresentando a influência de Kenneth Waltz¹² (1979), e demais subsídios da teoria institucionalista e da economia política internacional – e propõe conceitos sobre a construção de ordem política como perspectiva de concorrência por poder, o que permite sua aproximação com as contribuições teóricas de Joseph Nye¹³ (1971) e, em alguma medida, Joseph Nye e Robert Keohane¹⁴ (2012).

¹⁰ Gilpin estuda economia política internacional a partir da vertente realista das relações internacionais, e ocupa atualmente a cadeira de Professor Emérito de Política e Relações Internacionais na *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs* da Universidade de Princeton.

¹¹ John Mearsheimer é teórico das relações internacionais, reconhecido como um dos precursores do realismo ofensivo. É também professor de Ciência Política e codiretor do Programa em Políticas de Segurança Internacional da Universidade de Chicago (retirado do sítio eletrônico do autor).

¹² Kenneth Waltz é um dos principais teóricos das relações internacionais contemporâneas. Waltz é Professor Emérito de Ciência Política na Universidade da Califórnia, Berkeley, e Professor Adjunto de Ciência Política na Universidade de Columbia (retirado do sítio eletrônico da universidade).

¹³ Joseph S. Nye é um dos cientistas políticos norte-americanos mais influentes. Já ocupou cargos no governo dos Estados Unidos relacionados à segurança internacional, inteligência e ciência e tecnologia. Atualmente faz parte do conselho do *Council on Foreign Relations* e do *Center for Strategic and International Studies* e é Professor da Universidade de Harvard.

¹⁴ Robert O. Keohane é cientista político, autor de uma das obras mais importantes das relações internacionais, *After Hegemony* (1984), e coautor da teoria neoliberal e da interdependência

A ênfase sobre hegemonia regional é feita em referência às considerações de Mearsheimer que trata da impossibilidade de estabelecimento de hegemonia global, mas viabilidade de liderança exclusiva em ambientes regionais. Esse enquadramento, desde então, vem sendo estudado por vários autores¹⁵, porém, no presente trabalho a contribuição de Eugênio Diniz (2006) para a área é mais utilizada.

Sendo assim, esta etapa do trabalho é dividida em cinco partes. A primeira faz uma breve discussão das teorias neorrealista e da mudança política internacional, e da estabilidade hegemônica, sobre multipolaridade. Posteriormente, na segunda parte, são apresentados os principais conceitos de Gilpin sobre estabilização do sistema internacional, depois aplicados à realidade regional. Na terceira parte, é feita a discussão da limitação da teoria de Gilpin pela colaboração da obra de Mearsheimer para avaliar as conseqüências das hegemônias regionais para a ordem regional. Na quarta parte, o neofuncionalismo proposto por Nye é discutido juntamente com as contribuições de Gilpin e Keohane. E por fim, é feito o enquadramento da teoria com o objeto de estudo abordado.

2.1 O realismo estrutural e a discussão sobre multipolaridade

Waltz, no livro de 1979, *Theory of International Politics*, inaugurou o realismo estrutural (ou neorrealismo), junto à escola realista de Relações Internacionais. Sua obra foi e é importante para a área por introduzir ao debate o que considerava ser o principal fator constrangedor do comportamento dos Estados na política internacional, a natureza da estrutura do sistema¹⁶ internacional¹⁷. Diferente do

complexa, juntamente com Joseph S. Nye. Atualmente, é Professor de Relações Internacionais na *Woodrow Wilson School* da Universidade de Princeton.

¹⁵ Para mencionar alguns deles, e para futuras pesquisas sobre hegemonia regional: Emanuel Adler e Patrícia Greve (2009), Elaine Barbieri (2011), Mark Beeson (2009), David Bosold e Kathrin Brockmann (2009), Margit Bussman e John Oneal (2007), Marwa Daoudy (2005), Sandra Destradi (2008; 2010), Ruth Deyermond (2009), Jon Dosch (2007), Daniel Drezner (2001), Rick Fawn (2009), Chaka Ferguson (2011), Dennis Florig (2010), Gaspare Genna (2010), Kai He (2010), David Lake (2009), Richard Lebow e Robert Kelly (2011), Douglas Lemke (2008), Tony Tai-Ting Liu e Hung Ming-Te (2011), Paul McDonald (2009), Benjamin Miller (2009), Saeid Naji e Jayum Jawan (2007), Philip Nel (2010), Pedro Nicolás (2010), Detlef Nolte (2010), Thomas Pedersen (2002), David Rapkin e Dan Braaten (2009), Stefan Wolff (2011), Jennifer Wu (2009), e Yongjin Zhang (2001).

¹⁶ Para Waltz um sistema é composto de uma estrutura e unidades de interação, em que a estrutura será caracterizada pelo “[...] modo como as partes estão arranjadas e pelo princípio ordenador dessa disposição” (WALTZ, 1979, p. 80) e não pelas peculiaridades referentes a cada unidade. Ainda nesse aspecto, Waltz chama de unidades os Estados, por serem os atores que mais definem e importam para o sistema, e não por serem os únicos a fazerem parte do mesmo (WALTZ, 1979).

¹⁷ Outra apreciação importante da obra de Waltz é a utilização da teoria microeconômica para explicar a criação de uma estrutura (no caso da economia, o mercado) a partir da interação espontânea de

caráter hierárquico da política doméstica dos Estados, essa natureza, ou princípio ordenador do sistema internacional, é anárquica¹⁸, o que pressupõe a não existência de uma autoridade central global, com monopólio do uso legítimo da força. Essa natureza, ao mesmo tempo em que confere igualdade entre as unidades por serem soberanas, também as homogeneiza em relação às funções que aderem no sistema¹⁹. O que, porém, de fato diferenciará os Estados será a capacidade relativa que cada um disporá para perseguir seus objetivos vitais, que podem variar da sobrevivência ou preservação de sua condição e de seus cidadãos, à dominação universal²⁰ (WALTZ, 1979, p. 88-97; DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2001, p. 82).

Devido à mesma função que desempenham no sistema, os Estados passam a operar pelo princípio da autoajuda (*self-help*)²¹ em que, como a palavra sugere, mesmo com a formação de alianças ou coalizões, cada Estado precisará firmar-se em suas próprias capacidades para garantir seus interesses e sobrevivência através do acréscimo de recursos políticos, econômicos, militares e tecnológicos (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2001, p. 64 e 82; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 31). Esses fatores de poder²² acabarão por diferenciar os Estados no sentido de que, mesmo possuindo

indivíduos, ou unidades separadas, buscando satisfazer interesses e objetivos que julgam úteis através dos meios que dispõem. Através do tempo e da interação continuada, surge uma estrutura que foge ao controle dos indivíduos e que passa a afetar, limitar, constranger e orientar o comportamento dos mesmos com um sistema de recompensas e punições. Esse método recompensará ou punirá menos as unidades que conseguirem ser mais eficientes na busca por seus objetivos, dentro das regras impostas pela estrutura do sistema. A mesma lógica se aplica à estrutura do sistema internacional, na coexistência das unidades (cidades, impérios, nações, dentre outras) que involuntariamente criam uma estrutura que passa a ser maior e mais influente que a soma de suas partes (WALTZ, 1979, p. 89-91).

¹⁸ Ou seja, quando há ausência de governo, ordem, organização (WALTZ, 1979, p. 88-89) ou autoridade suprema que dite as regras, interpretando e implementando-as (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 26).

¹⁹As funções estariam ligadas à manutenção da paz dentro das fronteiras do Estado, e proteção e segurança de seus cidadãos em relação a agressões externas (WALTZ, 1979; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 24).

²⁰ Interessante que Waltz define sobrevivência como um espectro de objetivos, sendo que nesse podem constar interesses dos mais defensivos aos mais ofensivos. Sobrevivência é então “[...] um pré-requisito para alcançar qualquer objetivo que os Estados possam ter” (WALTZ, 1979, p. 91).

²¹ Essa lógica resulta no chamado “dilema de segurança” em que a busca por segurança desencadeia uma rede já extensa de desconfianças entre os Estados. Ou seja, um ator passa a ameaçar os demais quando procura garantir sua segurança com recursos que comprometem a segurança dos outros. Pela pouca confiança e falta ou assimetria de informação, os Estados não confiam que os esforços de outro em garantir sua defesa militarmente não sejam pretendidos para fornecer capacidade ofensiva contra adversários. Obviamente, os meios servem para ambos os fins. Assim, se instaura uma corrida entre os Estados, envolvendo fatores outros além dos militares, como os econômicos e tecnológicos, para sustentação de uma competição de longo termo (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2001, p. 62).

²² Mesmo com toda a controvérsia na área de relações internacionais sobre a definição de poder, nesse trabalho será utilizado um conceito mais simples e abrangente. Poder será entendido como a noção de que um agente poderoso influencia mais do que é influenciado (WALTZ, 1979, p. 192), sendo que o poder de um Estado está baseado em suas capacidades militares, econômicas e tecnológicas (GILPIN, 1981, p. 33) e ainda, políticas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 28).

as mesmas funções, alguns terão mais capacidades para efetuar-las do que outros (WALTZ, 1979, p. 97). Ou seja, além de serem necessários para a realização de objetivos considerados importantes pelos Estados – por servirem como base para a formulação de políticas, doméstica e externa²³ – esses recursos, quando comparados com os recursos de outros Estados, determinarão a distribuição de poder, ou capacidades, existente entre as unidades do sistema (WALTZ, 1979).

Enquanto que o poder adquirido pelos Estados será tido como um atributo das unidades, a distribuição de capacidades entre os Estados será um atributo próprio do sistema²⁴. Sendo assim, qualquer variação nessa distribuição mudará a estrutura do sistema, como também os padrões de interação e comportamento entre os atores e os resultados produzidos por essas interações (WALTZ, 1979, p. 93 e 97). O que Waltz assume é que modificações na distribuição de poder possuem implicações diretas na polaridade do sistema, na balança de poder ocorrendo entre os principais atores e nos resultados desenvolvidos por essa dinâmica.

A balança de poder²⁵ será, então, a política inerente às relações internacionais, desde que o sistema seja anárquico e haja unidades buscando sobrevivência (ou dominação universal) (WALTZ, 1979, p. 121), na tentativa de equilibrar as discrepâncias de poder entre os Estados e neutralizar o aumento de controle de alguns atores sobre os outros. Tendo cada vez mais poder disponível, um Estado tende a sofrer menos influência do sistema, podendo influenciar a estrutura conforme seus interesses (GILPIN, 1981). Contudo, à medida que alguns Estados adquirem mais e mais poder em relação aos demais, para que a sobrevivência desses não seja

²³ Essas decisões, em geral, partem da percepção dos dirigentes políticos de um Estado, o que não implica uma relação direta entre a capacidade efetiva e percebida. Há muita *misperception* na prática da política internacional, o que coloca em xeque o debate sobre a racionalidade do Estado no sistema internacional.

²⁴ Segundo Waltz, no livro *Men, the State and War* (1959), a primeira imagem se refere ao indivíduo, enquanto que a segunda ao Estado e a terceira ao sistema internacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 38).

²⁵ Em 1979, Waltz defende que se existe uma teoria de política internacional, essa é a da balança de poder, que buscaria abordar os resultados produzidos pela ação não coordenada dos atores a partir da explicação de certas circunstâncias, ou nesse caso, dos constrangimentos sistêmicos aplicados a todos Estados (WALTZ, 1979, p. 117-122). Desde a formação do Estado-nação europeu em 1648, na Paz de *Westphalia*, independente da existência ou não de dois ou mais polos de poder, há a ocorrência do fenômeno da balança de poder entre as unidades mais importantes de um sistema (KAUFMAN; LITTLE; WOHLFORTH, 2007). Essas unidades usarão os meios de que dispõem para atingir seus objetivos. Os meios serão internos (aumento de capacidade econômica, força militar e desenvolvimento de estratégias inteligentes) e externos (tentativas de fortalecer e expandir uma aliança, ou enfraquecer e diminuir uma aliança opositora), sendo que na balança de poder, as relações serão permeadas de alinhamentos e realinhamentos entre as unidades do sistema (WALTZ, 1979).

ameaçada, os atores se juntam a favor²⁶ ou contra o poder de um ou mais Estados preponderantes para balancear o poder que possuem. Esse é o comportamento padrão que o sistema impõe sobre os atores devido aos princípios de socialização²⁷ e competição²⁸, independente das intenções ou motivações dos mesmos (WALTZ, 1979, p. 126-128; GILPIN, 1981, p. 85; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 29-30).

Nesse contexto de equilíbrio de poder, quanto menos Estados preponderantes, mais estável e pacífico o sistema, visto que a desigualdade ou lacuna entre as capacidades adquiridas pelas unidades diminuirá o número de grandes potências²⁹ competindo por liderança na balança de poder³⁰ (WALTZ, 1979, p. 132). Assim, para Waltz, as possibilidades de distribuição de capacidades no sistema tendem a ficar entre a bipolaridade e a multipolaridade, com mudanças na estrutura ocorrendo a partir do intercâmbio entre as polaridades (WALTZ, 1979; NOGUEIRA; MESSARI, 2005). A unipolaridade acaba sendo descartada por Waltz por assemelhar-se à estrutura hierárquica própria da dominação e imposição de uma potência hegemônica, o que implicaria mudança no princípio ordenador do sistema e também no número das principais unidades integrando o sistema (WALTZ, 1979, p. 161-162).

Contrariando a posição tradicional da escola realista que considerava o sistema multipolar como o mais estável, Waltz (1979) argumenta que estruturas bipolares serão mais equilibradas pela “[...] dependência mútuas das partes, clareza dos perigos e certeza sobre quem os enfrenta” (WALTZ, 1979, p. 171-172), o que aumenta a transparência da balança de poder e diminui o grau de incerteza graças ao monitoramento mútuo. O objetivo principal das duas grandes potências antagônicas será, então, a manutenção do *status quo* como forma de preservar a estabilidade do

²⁶ Caso do *bandwagoning*, caracterizado por Waltz (1979, p. 126) como o reconhecimento de um vencedor na balança de poder, em que a criação de coalizões contra balançaantes não impede mais que alguém receba “o prêmio do poder”. Além disso, os perdedores da balança podem ser premiados com benefícios do Estado vencedor, e ainda com a preservação de sua segurança.

²⁷ A socialização faz parte dos padrões de comportamento aceitáveis no sistema, em que agir conforme a estrutura anárquica é estar, nada menos que, socializado às regras do jogo (WALTZ, 1979). A punição pode ter um alto custo ou até a extinção do Estado não socializado (GILPIN, 1981, p. 86).

²⁸ A competição é complementar à socialização, porque após a reação padrão às regras do sistema, há ainda um comportamento considerado bem-sucedido e mais premiado do que outros. A competição faz com que vários Estados, em busca da sobrevivência (fim) através do poder (meio), reproduzam os mesmos padrões de comportamento de modo a permanecer e participar do sistema com maior êxito (WALTZ, 1979).

²⁹ Waltz (1979) não se propõe a definir o que seria uma grande potência, apenas afirmando que bastaria olhar para uma para saber que é uma grande potência. O conceito não ajuda muito, a não ser no aspecto de percepção que as unidades estatais possuem uma da outra. Ou seja, na balança de poder global será a percepção que os Estados possuem entre si que definirá quais serão os atores envolvidos e quais os excluídos dos cálculos estratégicos uns dos outros.

³⁰ Para Waltz, a tendência do sistema é de ter poucos Estados preponderantes, sendo a política internacional, a política das grandes potências (WALTZ, 1979, p. 131).

sistema (WALTZ, 1979, p. 171). Por isso também as respostas aos eventos serão mais rápidas e melhor calculadas devido às implicações diretas que possuem no comportamento de ambos os atores (GILPIN, 1981, p. 89). Como o número de alianças tende a ser menor e menos importante para a balança de poder, as grandes potências aumentarão e dependerão mais de seus próprios meios internos de poder para equilibrar o poder do oponente (WALTZ, 1979).

O problema da dinâmica bipolar pode ser a reação exagerada a determinados acontecimentos, o que Waltz julga ser menos perigoso do que os erros de cálculos provocados pela balança de poder multipolar. Enquanto a primeira “[...] custa apenas dinheiro” (WALTZ, 1979, p. 172) e a possibilidade de lutar guerras limitadas, a segunda pode gerar crises³¹ de proporções maiores como mudanças na balança e a ocorrência de guerras sistêmicas (WALTZ, 1979).

Já na multipolaridade, é difícil identificar quem representa ameaça, quem tem certas responsabilidades, e que interesses prevalecem. O que faz com que as partes sejam muito interdependentes, os perigos difusos e as respostas dissonantes (WALTZ, 1979, p. 170-171). Há muitas incertezas. O sistema é mais inclinado à violência e fica sujeito a transformações maiores devido à possibilidade de formação de alianças que, pela interdependência existente, tende a criar blocos rivais, deixando a hostilidade e o medo, próprios do sistema, ainda mais aflorados (GILPIN, 1981, p. 89). A barganha entre os Estados acaba sendo maior e os acordos mais sensíveis à defecção, porque os incentivos do sistema para a mudança e estabelecimento de uma ou duas dessas grandes potências a expensas das demais, são grandes (WALTZ, 1979, p. 163 e 174). Nesses casos, o impasse pode ser resolvido apenas pelo conflito (GILPIN, 1981, p. 88).

2.2 A estabilidade hegemônica e a discussão sobre multipolaridade

Nesse aspecto, os estudos de outro neorrealista sobre o problema da guerra e da mudança na política internacional, em especial das mudanças sistêmicas, ajudam a entender o efeito da anarquia sob os Estados, em que a luta permanente por riqueza e poder tornam o conflito o principal mecanismo disponível para mudança (GILPIN, 1981, p. 02-07). Gilpin utiliza Waltz como base dos principais conceitos, porém,

³¹Para Waltz, crises serão produzidas pela resistência de um Estado a mudanças que outro tentar impor (WALTZ, 1979, p. 171).

interpreta o sistema internacional de maneira diferente³², iniciando uma perspectiva expandida do realismo estrutural dos anos 1970 e aumentando o espectro de discussões como o da balança de poder e da distribuição de capacidades no sistema internacional³³. Como resultado, o autor lança os fundamentos que mais tarde seriam discutidos pela nova geração de realistas chamados ofensivos e neoclássicos, a saber, William Wohlforth (1999) e John Mearsheimer (2001), especialmente no que tange ao debate maximização de poder *versus* maximização de segurança, meio pelo qual os Estados atingem seu objetivo final, a sobrevivência (ou dominação universal).

Gilpin difere de Waltz no que interpreta ser a intenção das grandes potências no jogo da balança de poder. Enquanto Waltz enfatiza que as grandes potências são conservadoras e prezam pela manutenção do *status quo* (realismo defensivo), Gilpin sugere que os Estados buscam maximizar poder para alargar o espectro de estratégias disponíveis para escolha, ou então, tentam impedir que concorrentes acumulem mais poder e aumentem (ou diminuam) a diferença de poder existente entre os Estados participantes (GILPIN, 1981, p. 87). Tudo em nome da sobrevivência³⁴, pois se um Estado não aproveitar as oportunidades que possui de aumentar seu poder relativo e expandir seu controle sobre o sistema internacional, corre o risco de um competidor o fazer, podendo incorrer no sucesso do concorrente em controlar o sistema e eliminar demais rivais da competição, tornando a ameaça do monopólio um perigo real³⁵ (GILPIN, 1981, p. 86 e 88). Assim, Gilpin estabelece uma relação mais forte

³² O sistema internacional será o conjunto de diversas entidades integradas por interações regulares de acordo com uma forma de controle. As diversas entidades serão processos, estruturas, atores ou seus atributos, em especial, o tipo de Estado-ator principal (Estado-nação). As interações dependerão da frequência com que os Estados se comunicam, variando do conflito armado aos altos índices de interdependência econômica e cultural. Quanto maior a interação, mais institucionalizada e baseada essa será em regras formalmente acordadas. As interações se darão a partir das relações diplomáticas, militares e econômicas entre as unidades, influenciadas pelo aumento na intensidade e profundidade ocasionadas pelas inovações ocorridas no transporte e na comunicação. Outro fator importante será a interdependência econômica, visto seu papel no comércio, relações monetárias e investimentos estrangeiros. Por fim, as formas de controle ou governança do sistema internacional serão a distribuição de poder entre as coalizões de Estados, a hierarquia de prestígio entre os atores, e o conjunto estabelecido de direitos e regras (GILPIN, 1981, p. 26-28).

³³ Assim como o debate sobre a balança ataque e defesa. Brevemente, Gilpin comenta que as inovações militares impactam nessa relação, pois se voltadas ao ataque, favorecem a expansão territorial e a consolidação do sistema por impérios e grandes potências, se voltadas à defesa, inibem a expansão e estabilizam a distribuição territorial (GILPIN, 1981, p. 61-63).

³⁴ Gilpin faz uma discussão sobre como os Estados mudam a prioridade que dão à segurança de forma mais específica e a fatores de poder de forma geral. Geralmente, o autor propõe, não há priorização de um pelo outro, mas sim a busca de uma posição satisfatória em que ambos sejam alcançados em alguma medida. Nesse processo, influenciará também o que a população considera ser importante a ponto de dispor recursos para arcar com os projetos da nação (GILPIN, 1981, p. 20 e 96).

³⁵ Gilpin reconhece que, mesmo com toda a pressão sistêmica para que os Estados busquem maximizar poder, a estrutura não determina que a primazia da política externa ou a identificação do interesse nacional seja apenas a busca de poder (GILPIN, 1981, p. 87). Há muito debate teórico sobre o teor

com o poder do que Waltz, mas possui a mesma perspectiva de que o número de Estados participantes (e poderosos), somada à posição que cada um ocupa no sistema (distribuição de capacidades) importará para a formação de mais ou menos coalizões ou alianças contra balança em favor do *status quo* ou da mudança política internacional (GILPIN, 1981, p. 88).

Gilpin diverge de Waltz em relação à estabilidade da distribuição de poder bi ou multipolar, argumentando que ambos podem produzir mudanças sistêmicas. Para o autor, a bipolaridade pode ser instável, pois um dos polos pode falhar no exercício de seu papel na balança, e de curta duração, sendo que o exagero na reação às ações do concorrente pode causar efeitos muito mais desproporcionais e violentos do que Waltz conferiu aos sistemas multipolares. Esses, por sua vez, tendem a ter maior facilidade de ajuste, ao ponto de formarem um grupo pequeno em que há interdependência, maior lucratividade, menos incertezas, e imposição de barreiras para a entrada de novos competidores. O problema: concertos multipolares se rompem com facilidade (GILPIN, 1981, p. 89-92).

Gilpin enfatiza que o que de fato importará para a estabilidade do sistema será a dinâmica das relações de poder ao longo do tempo ou o crescimento desigual de poder entre os Estados no sistema. Porque, diferente de Waltz que acredita que as guerras são causadas pela incerteza e erro de cálculo (WALTZ, 1979, p. 170), Gilpin mantém que é a “[...] certeza percebida de ganhos que com mais frequência faz com

dos objetivos de política externa. Enquanto algumas correntes estabelecem segurança ou poder, outras sugerem ganhos e estabilidade econômica ou bem-estar como metas principais. Gilpin assume outra posição, defendendo que não há hierarquia, mas uma combinação de diferentes interesses em que os Estados buscarão atingir uma posição ótima entre objetivos para não realizar um a expensas de outros. Ao invés da maximização de um ou outro, os atores buscarão estratégias satisfatórias (no original, *satisficing*). Mas essa equação dependerá da renda e dos custos que os objetivos equilibrados pelo Estado podem adquirir. O autor sugere a existência de uma curva de indiferença que explicaria como “[...] renda, preços e gosto (e a mudança nessas variáveis) afetam a demanda por bens e o fornecimento desses bens”. Ou seja, queda na renda e aumento nos preços, por exemplo, resultariam na mudança do gosto por determinado bem, ou ainda, mantendo o gosto, a quantidade de bens desejados poderia ser modificada (GILPIN, 1981, p. 20). E o que é considerado satisfatório muda de uma sociedade para outra devido aos interesses das elites governantes e do ambiente internacional. Em termos domésticos, a redistribuição de poder entre as coalizões também transforma a natureza dos interesses e a forma como as elites buscarão alcançá-los. Ao final, o estabelecimento dos objetivos da política externa será uma função da riqueza e poder de um Estado. Quando mais rico e poderoso um Estado, maior será o conjunto de objetivos de segurança e bem-estar, combinados, que ele buscará (GILPIN, 1981, p. 21-23). A redistribuição de riqueza e poder em favor de um Estado tende a estimulá-lo a demandar maiores objetivos de segurança e bem-estar. Havendo alteração nos custos relativos dos objetivos pretendidos ou nas capacidades do Estado em atingir tais interesses, é possível que ocorra transformações no comportamento desse ator, e em consequência, na sua política externa (GILPIN, 1981, p. 23). Outro fator que importará para a determinação de interesses serão os mecanismos sociais internos de distribuição de custos e benefícios, ou seja, quais grupos arcarão com as despesas e quais serão mais beneficiados (sendo que a relação pode, ou não, coincidir) (GILPIN, 1981, p. 54).

que as nações entrem em guerra” (GILPIN, 1981, p. 92). Mesmo que os cálculos estejam incorretos, como Waltz sugere, os ganhos percebidos podem ser suficientes para incentivar os atores a buscarem a mudança do sistema de modo a privilegiar seus próprios interesses (e melhorar sua posição relativa), ou assegurar aqueles interesses ameaçados por atores rivais (GILPIN, 1981, p. 93).

Assim, a lei do crescimento desigual de poder entre os Estados é tida pelos realistas como um jogo de soma zero e de caráter relativo, em que o ganho de um é, necessariamente, a perda do outro³⁶. Conforme um Estado aumenta seu poder³⁷ em busca de segurança, esse será tentado a expandir seu controle sobre o ambiente, política, econômica e territorialmente, e tentará mudar o sistema internacional de modo a privilegiar seu conjunto particular de interesses³⁸, e diminuir o ônus de manter um sistema que não o favorece diretamente (GILPIN, 1981, p. 94-95). Ao final, o crescimento desigual de poder alterará os custos atrelados ao exercício de poder e à mudança do sistema internacional, incentivando ou inibindo potências ascendentes ou declinantes a questionarem o sistema. E é esse desequilíbrio que pode desencadear guerra, e guerra hegemônica³⁹ (GILPIN, 1981, p. 14 e 95; 1988, p. 596).

Nesse aspecto, Gilpin demonstra como a segunda imagem concebida por Waltz (a caixa preta do Estado) importa para a análise das modificações ocorrendo no nível da terceira imagem (sistema internacional). Conforme o acúmulo ou deterioração de poder dentro de um Estado dominante, sua participação no sistema internacional

³⁶ Assim também opera o chamado dilema de segurança (e poder), caracterizado pela busca de segurança a partir do poder. O sucesso de um ator nessa tarefa implica no aumento da insegurança dos demais atores, estimulando uma competição contínua e espiral (GILPIN, 1981, p. 94).

³⁷ Porém, o poder relativo dos Estados cresce a taxas distintas devido à evolução política, econômica e tecnológica, por qual cada ator passa, sendo que o processo é contínuo e produz ganhos para alguns e perdas para outros. Há, então, uma redistribuição de poder no tempo, gerando demandas por mudança na estrutura do sistema internacional, em que novamente o desequilíbrio se instala, uma “[...] situação em que as evoluções dos fatores de poder aumentam consideravelmente os benefícios potenciais ou diminui os custos potenciais de um ou mais Estados de procurar mudar o sistema internacional”, tornando vantajoso e rentável o questionamento da ordem internacional (GILPIN, 1981, p. 13-14).

³⁸ O maior poder de um Estado em relação aos demais confere maior permeabilidade de seus interesses na construção do sistema social internacional e maior expressão dos seus princípios nas regras e normas que orientarão o sistema. Por fim, a premiação ou punição dos participantes coincidirá com os interesses dos Estados mais poderosos (GILPIN, 1981, p. 09).

³⁹ Para Gilpin, a guerra é um processo em escala em que estadistas tomam decisões (política externa) e respondem às decisões de outros. Com o tempo, os estadistas podem provocar uma guerra ou perder o controle sobre o conjunto de eventos, vendo-se obrigados a entrar em guerra (GILPIN, 1988, p. 593 e 601). Se se tratarem de pequenas mudanças, as guerras ocorrerão com escopo limitado e em nome da estrutura existente, visto que “[...] os conflitos, alianças e interações diplomáticas dos atores tendem a preservar as características definidoras do sistema” (GILPIN, 1981, p. 12). Já em caso de guerra hegemônica, visto que a estrutura e a liderança do sistema internacional estarão em questão, todas as unidades serão afetadas, sendo que a guerra hegemônica se distingue pela escala, objetivos envolvidos, e meios utilizados para atingir tais fins (que são, geralmente, ilimitados) (GILPIN, 1981, p. 15; 1988, p. 600-601).

também será afetada, visto a menor ou maior vulnerabilidade e sensibilidade desse ator às interações ocorrendo no sistema (KEOHANE; NYE, 2012, p. 10). Alterações domésticas no poder terão enorme influência na inserção e na provisão de ordem ao sistema internacional, especialmente quando o Estado dominante em questão for uma potência hegemônica (em ascensão ou declínio) (GILPIN, 1981, p. 95).

A estabilidade e os esforços por mudança operarão no sistema internacional a partir das seguintes assunções, conforme Gilpin

1 Um sistema internacional é estável (isto é, num estado de equilíbrio) se nenhum Estado acreditar que é vantajoso tentar mudar o sistema.

2 Um Estado tentará mudar o sistema internacional se os benefícios esperados excederem os custos esperados (ou seja, se houver um ganho líquido esperado).

3 Um Estado procurará mudar o sistema internacional por meio da expansão territorial, política e econômica até que os custos marginais de uma posterior mudança sejam iguais ou maiores que os benefícios marginais.

4 Uma vez que 'um' equilíbrio entre os custos e benefícios de uma posterior mudança e expansão é atingido, a tendência é que os custos econômicos de manutenção do *status quo* elevem-se mais rápido do que a capacidade econômica de sustentar o *status quo*.

5 Se o desequilíbrio no sistema internacional não for resolvido, então o sistema será alterado, e um novo equilíbrio refletindo a redistribuição de poder será estabelecido⁴⁰ (GILPIN, 1981, p. 10-11, tradução nossa).

Para o autor, modificações no sistema são inevitáveis e sempre ocorrerão num ciclo que se inicia com o equilíbrio ou estabilidade do sistema. Com o tempo, um dos Estados começa a crescer em poder desproporcionalmente em relação aos demais (ascendente) e passa a ficar insatisfeito com a ordem estabelecida, ou ainda, o poder da potência dominante começa a ruir por não conseguir gerar recursos necessários para manter o sistema, conforme a lei de retornos decrescentes⁴¹. O Estado ascendente, tendo poder e desejo, questionará o *status quo* e fará o esforço pela mudança⁴², gerando crise e desequilíbrio no sistema (GILPIN, 1981, p. 14-15).

⁴⁰ Segundo Gilpin, as assunções dois e quatro são iguais, sendo a dois a situação de um Estado revisionista e a quatro a de um Estado do *status quo*.

⁴¹ O domínio do sistema, a partir de um ponto, implica custos crescentes e benefícios menores. Diminuindo o excedente econômico, a capacidade de garantir custos fixos decresce, comprometendo a posição da potência dominante, e talvez até, sinalizando o declínio político e econômico da mesma. Para reverter esse quadro, mudanças instituições domésticas e novas expansões econômicas e territoriais podem ser feitas na tentativa de manter a ordem (GILPIN, 1981, p. 78-81).

⁴² Gilpin classifica três tipos amplos característicos do sistema internacional: mudança de sistema, mudança sistêmica e mudança de interação. E alterações em um desses tipos podem provocar modificações nos demais (GILPIN, 1981, p. 40-41). A primeira se refere à “[...] mudança na natureza dos principais atores ou entidades que compõem um sistema internacional”, que refletirá a organização política escolhida pelos indivíduos membros para endereçar seus interesses pelo melhor cálculo custo *versus* benefício. Haverá também constrangimentos (sistêmicos) provindos de evoluções econômicas e tecnológicas que poderão alterar a escala, eficiência e viabilidade de organizações políticas. A forma de organização social mais comum no sistema é o Estado-nação (GILPIN, 1981, p. 41-42). Já a mudança sistêmica é a alteração na governança do sistema

Em caso de sucesso, uma nova ordem espelhando a atual distribuição de poder é estabelecida, com novos custos de manutenção (GILPIN, 1988, p. 595). Também serão criados arranjos institucionais que privilegiem os interesses políticos e econômicos da potência dominante em detrimento dos demais⁴³, formando um novo sistema, fruto da redistribuição de poder e ascensão de interesses de novos membros dominantes (GILPIN, 1981, p. xi-09). Havendo insatisfação de outro participante com poder relativo e desejo de modificar o sistema internacional, ou tamanho aumento nos custos de manutenção do *status quo* a ponto de exaurir as capacidades da principal potência dominante em manter-se na disputa, o ciclo é reiniciado.

Nesse processo, considerar-se-á o sistema em estado de equilíbrio quando os Estados dominantes estiverem satisfeitos com os arranjos territoriais, políticos e econômicos existentes; se faltar incentivos⁴⁴ para que outros Estados ou grupos de Estados tentem mudar o sistema devido aos altos custos implicados na mudança (GILPIN, 1981, p. 11-12); ou ainda se houver grande capacidade, por parte do sistema, de ajuste e adaptação às demandas dos atores afetados pelas condições políticas e do meio em alteração (GILPIN, 1981, p. 13).

Esse entendimento é parte do que Gilpin mais tarde desenvolveria na teoria da estabilidade hegemônica⁴⁵. Para o autor, o poder é distribuído entre vários Estados,

internacional, implicando modificações na distribuição de poder, na hierarquia de prestígio e nas regras e direitos regentes do sistema (GILPIN, 1988, p. 596). É quando a transição entre impérios ou Estados declinantes e ascendentes é finalmente estabelecida com a substituição de um poder dominante declinante pelo ascendente, gerando ordem e estabilidade no sistema (GILPIN, 1981, p. 42-43). E a terceira mudança mais característica e constante do sistema internacional é a de interação, quando ocorrem alterações nos processos ou contatos políticos e econômicos entre os atores. Essas modificações podem não ser tão significantes inicialmente, mas possuem efeito sob o conjunto de regras e direitos incorporados ao sistema porque resultam do esforço dos atores em catalisar ou paralisar mudanças importantes, sinalizando transformações futuras na distribuição de poder e prestígio (GILPIN, 1981, p. 43). As mudanças, para Gilpin, tendem a ocorrer tanto de forma pacífica, conforme a tradição liberal e democrática (em instituições sociais e políticas importantes), como através da força, de acordo com a perspectiva marxista (a mudança é descontínua e gera crises sistêmicas que só podem ser resolvidas com o uso da força por causa da luta existente entre grupos dominantes, potencialmente perdedores, não desejosos de ceder privilégios) (GILPIN, 1981, p. 45). Ajustes incrementais ocorrem com frequência vista as transformações de interesses e poder pelos quais os atores passam conforme desenvolvem capacidades econômicas e tecnológicas. Os ajustes territoriais, políticos e econômicos realizados em resposta aos interesses conflitantes e relações de poder inconstantes funcionam de modo a aliviar a pressão no sistema, preservando-o intacto. A mudança, então, no nível das relações entre Estados será permeada de barganhas, diplomacia coercitiva e guerra por interesses definidos e específicos, num processo de respostas contínuas a modificações lentas (GILPIN, 1981, p. 44-46).

⁴³ A operação do sistema internacional tende a beneficiar vários membros, em especial, aqueles que possuem maior poder relativo. Por se tratar de uma operação exclusiva, de soma zero, a distribuição de benefícios a alguns automaticamente gera custos a outros membros, a soma zero (GILPIN, 1981).

⁴⁴ Esses incentivos podem ser inclusive, vantagens adicionais compatíveis com os custos previstos de promover uma mudança no sistema (GILPIN, 1981).

⁴⁵ A teoria da estabilidade hegemônica tem origem na disciplina de Economia Política Internacional (EPI) das Relações Internacionais, que descende de uma combinação de perspectivas do realismo,

sendo alguns mais poderosos e, por isso, dominantes. O que implica afirmar que mesmo na estrutura anárquica do sistema internacional, existe uma divisão hierárquica de poder (ou prestígio) entre as grandes potências que confere ordem e estabilidade ao sistema (GILPIN, 1981, p. 29; 1988, p. 596). Contudo, entre os Estados compoendo o topo da lista⁴⁶, a competição é distinta, assim como o comportamento dos atores nos padrões de relações vigentes. Historicamente, essa competição se deu predominantemente através da distribuição de poder hegemônica, bipolar e a balança de poder⁴⁷, multipolar (GILPIN, 1981, p. 29-30).

Para Gilpin, grandes potências sempre buscarão a hegemonia para garantir seus interesses e sua sobrevivência. E hegemonia, nesse sentido, não se refere à unipolaridade (DINIZ, 2006, p. 506), mas gestão do sistema internacional por parte de um Estado ou grupo de Estados (GILPIN, 1981, p. 29), o que diverge da interpretação de Waltz sobre o perigo da proeminência de um Estado sobre os demais (monopólio). Ainda, utilizando a teoria da competição oligopolista, Gilpin argumenta que vários Estados dominantes atuarão no sistema internacional mesmo com a existência de um hegemona. E que o hegemona administrará o sistema internacional por “[...] fornecer o poder necessário para o propósito de governar”, arcando com os custos de funcionamento do sistema, organizando e regulando os processos de interação entre os elementos do sistema (GILPIN, 1981, p. 29). Ou seja, controlando a

liberalismo e estruturalismo histórico (PALAN, 2002, p. 05-08). Inicialmente, o termo foi utilizado por Keohane no artigo *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967–1977* (Ole Holsti, *Change in the International System*, 1980, p. 131–162), publicado na década de 1980, período que coincide com a formulação da teoria dos regimes, criada em resposta à teoria da estabilidade hegemônica (GILPIN, 2001, p. 84). Há um debate sobre o termo mais apropriado a ser utilizado no tratamento da economia política em nível sistêmico. Alguns utilizam Economia Política Internacional (EPI) para enfatizar a conexão com a área de Relações Internacionais, e outros, Economia Política Global (EPG) para demonstrar o nascimento da disciplina como um esforço interdisciplinar da Economia Política de unificar os pensamentos da Economia, Sociologia e Ciência Política (PALAN, 2002, p. 01-06).

⁴⁶ Gilpin explica que a formação social de um Estado é um importante mecanismo de expansão e extensão de dominação. Essa formação determina como o excedente econômico é gerado, a magnitude com que é gerado, e o modo como é transferido dentro do sistema, influenciando na distribuição de riqueza e poder dentro e entre sociedades (GILPIN, 1981, p. 108). Na combinação da produção industrial e agrícola, essa formação organiza os Estados no que se conhece como divisão internacional de trabalho (GILPIN, 1981, p. 109).

⁴⁷ A hegemonia, também conhecida como império, é definida pelo controle ou domínio do sistema por um único Estado. A bipolaridade é quando dois Estados poderosos controlam e regulam interações nas e entre suas esferas de influência. E a balança de poder é a estrutura em que três ou mais atores controlam as ações um do outro através de manobras diplomáticas, alianças instáveis e até conflito aberto (GILPIN, 1981, p. 29). O mecanismo da balança de poder é tido como um princípio universal da política prudente e operará a partir da densidade do sistema internacional ou do espaço disponível para expansão territorial e econômica. Sua formação e operação aumentam os custos de expansão de um ou mais Estados no sistema (GILPIN, 1981, p. 147).

rede de relações políticas e econômicas no sistema e nas suas esferas de influência (GILPIN, 1981, p. 28-29).

Para Gilpin, a hegemonia é tida como a distribuição de poder que mais produz estabilidade e ordem no sistema (GILPIN, 1981, p. 42-43). Pelos registros históricos, a maioria dos impérios (ou hegêmonas) buscou fornecer uma estrutura legal e política estável para o propósito do comércio e investimentos⁴⁸ (GILPIN, 1981, p. 140). No seu estudo sobre o pensamento de Tucídides, Gilpin defende que a ordem internacional criada sempre passará por mudanças incrementais, mas a estabilidade será mantida desde que as alterações não interfiram nos interesses vitais dos Estados dominantes, desencadeando guerra entre eles. A instabilidade se instalará a partir do momento que as transformações econômicas, tecnológicas, entre outras, passarem a erodir a hierarquia de poder do sistema, prejudicando ou desafiando a posição do Estado hegemônico (GILPIN, 1988, p. 592-593).

Quem trabalhou com o conceito embrionário de estabilidade hegemônica através da perspectiva liberal foi Charles Kindleberger (1973), partindo da idéia que para existir um sistema internacional relativamente aberto e estável é necessário haver um líder político, com recursos para fornecer liderança e disposição para manter determinada ordem, que crie e gerencie uma economia internacional liberal, provendo bens públicos internacionais como o livre comércio, a estabilidade monetária e a liberdade de movimento de capital⁴⁹ (GILPIN, 2001, p. 99-100; 1981, p. 139). Gilpin e Krasner reintroduziram o conceito no quadro de análise neorrealista visto o papel cada vez maior do crescimento econômico e dos avanços tecnológicos na distribuição de riqueza e poder no sistema (GILPIN, 1981, p. 123), sendo que as nações economicamente mais eficientes e politicamente mais poderosas⁵⁰ foram, em sua maioria, líderes da economia mundial de sua época (GILPIN, 1981, p. 129).

⁴⁸ Gilpin argumenta que a conquista de território, incluindo o saque e a exploração, ocorreu durante a dominação dos impérios sem, contudo, ser o objetivo primário desses atores (GILPIN, 1981, p. 140). E uma tentativa de criação de uma estrutura política e social, mas voltada ao desenvolvimento econômico interno das unidades, foi a implantação do Estado-nação como organização social padrão no sistema internacional, inclusive como forma de inserção no mercado mundial (GILPIN, 1981, p. 142).

⁴⁹ Para esse autor, poder será força somada à capacidade de usá-la efetiva e eficientemente, para atingir um propósito específico (KINDLEBERGER, 1970, p. 65 in DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2001, p. 73).

⁵⁰ Gilpin cita o exemplo do Reino Unido e dos Estados Unidos que garantiram paz e segurança relativa ao sistema internacional, criaram e aplicaram as regras de uma ordem econômica internacional liberal, incentivaram o livre comércio e a liberdade de movimento de capital, forneceram a moeda internacional e gerenciaram o sistema monetário internacional (GILPIN, 1981, p. 145).

Gilpin, então, defende que a criação de “[...] uma economia liberal internacional demanda um hegêmona comprometido com princípios econômicos liberais”, que também seja eficiente (GILPIN, 1981, p. 129; 2001, p. 94), e que “[...] a promoção de bens públicos internacionais⁵¹ [...] requer que o poder dominante tenha [...] disposição em despendar recursos econômicos e políticos para alcançar e manter tal objetivo” (GILPIN, 2001, p. 99). Não sendo condição suficiente, mas necessária, a existência de um hegêmona possibilita maior cooperação no comércio, no sistema monetário e demais áreas da agenda internacional (GILPIN, 2001, p. 94). Sem um hegêmona⁵² para direcionar e financiar uma ordem internacional⁵³, o autor acredita ser difícil, se não impossível, alcançar coordenação⁵⁴ no sistema (GILPIN, 2001, p. 95), aumentando a ameaça de desequilíbrio e guerra.

O Estado com mais capacidades e que arca com o (novo) sistema passa a ser hegêmona porque “[...] por vezes, precisará exercer poder para alcançar e defender seus objetivos de estabelecimento e gestão da economia mundial liberal” (GILPIN, 2001, p. 99). O que não significa que o hegêmona é um poder imperialista, mas que tampouco se privará de exercer coerção⁵⁵ e impor sua vontade aos demais (Gilpin, 2001, p. 100). Em geral, a hegemonia tende a ser cooperativa (GILPIN, 2001, p. 95),

⁵¹ Bens públicos possuem as propriedades de consumo não excludente e não rival. Ou seja, o consumo de um bem por parte de um Estado não afeta ou diminui a quantidade disponível para os demais e os Estados podem se beneficiar (consumir) de um bem mesmo que não tenham pagado ou contribuído para o seu fornecimento (um exemplo de bens públicos é o estabelecimento de uma moeda internacional estável, facilitador do comércio e com benefícios coletivos). É a definição de Paul Samuelson que Gilpin utiliza, enfatizando o problema dos caronas no sistema, visto que esses possuem grande incentivo em não arcar com os custos de geração de bens coletivos, ao mesmo tempo em que não podem ser impedidos de os utilizarem. Se o sistema gera incentivos para que muitos consumam e poucos arquem com os custos, fica evidente que a escassez de bens se instaurará. E apenas a disposição do hegêmona em pagar os custos, ou ainda encorajar os demais Estados a dividir esses custos, pode resolver essa escassez (GILPIN, 1981, p. 16; 2001, p. 100).

⁵² Gilpin utiliza o conceito da palavra grega hegêmona como o líder de uma aliança (GILPIN, 2001, p. 99). E hegemonia como liderança de um Estado sobre os demais Estados do sistema (GILPIN, 1981, p. 116).

⁵³ As funções desempenhadas pelo hegêmona que se relacionam com a operação da economia mundial serão o empréstimo de capital, a criação de um regime cambial (ou ordem nas taxas cambiais das principais moedas), a coordenação macroeconômica, a manutenção de mercados abertos (livre comércio) e o financiamento de “último recurso” (KINDLEBERGER, 1995 in GILPIN, 2001, p. 99).

⁵⁴ Gilpin utiliza novamente a teoria da competição oligopolista, que explica a formação de cartéis, para demonstrar a importância de um Estado aplicador (*enforcer*). “A teoria sugere que é possível deter a defecção num cartel contendo muitos membros apenas quando há uma firma dominante capaz de agir como *enforcer*. Na sua ausência, duopólios de empresas vizinhas podem ser o máximo que as capacidades de monitoramento e cumprimento de acordos podem suportar” (GILPIN, 2001, p. 95-96). Apoiando o argumento, o autor cita o estudo de Mancur Olson que conclui que “[...] o mundo funciona melhor quando há um poder hegemônico que possui interesse em que diversos bens coletivos internacionais sejam fornecidos” (GILPIN, 2001, p. 96).

⁵⁵ A coerção exercida pode ocorrer através de cortes no comércio, investimentos e ajuda, para forçar outros Estados a dividir os custos de provisão de bens coletivos e dos mecanismos de regulação do sistema (GILPIN, 2001, p. 100).

visto que o Estado hegemônico precisa criar e seguir políticas que outros Estados dominantes acreditam ser relativamente benéficas, para manter esses atores satisfeitos com a ordem estabelecida. Mas os Estados menores serão, em sua maioria, incluídos na ordem política e econômica contra sua vontade ou sem ter seus interesses diretamente considerados⁵⁶ (GILPIN, 1981, p. 53).

Já as motivações do hegemona em utilizar seus recursos para manter uma ordem mínima, mesmo que benéfico coletivamente, são individualmente lucrativas. Pela história, assegurar o *status quo*, o livre comércio, o investimento externo e um sistema monetário internacional operante foram muito mais benéficos para a potência hegemônica do que os custos implicados (GILPIN, 1981, p. 145). Por isso, o modo de organização política, territorial e econômica do sistema internacional tende a refletir “[...] o interesse da grande potência hegemônica, especialmente, os interesses políticos e securitários”, podendo incluir interesses econômicos e militares de Estados aliados (GILPIN, 1981, p. 144; 2001, p. 99). Como o desenvolvimento da economia internacional se dá de forma cada vez mais complexa e interdependente, a expansão da influência política sobre o comportamento dos Estados e a dominação da economia de mercado mundial (ou da divisão internacional do trabalho⁵⁷) foram reforçadas como os principais objetivos dos Estados dominantes (GILPIN, 1981, p. 23 e 132). E o império e a conquista de território⁵⁸ como principais meios de acumulação de poder, foram substituídos pela inovação tecnológica e pelo crescimento econômico (GILPIN, 1981, p. 138).

A existência de um hegemona não modifica nem impede a operação da natureza competitiva e anárquica do sistema internacional. Inovações ou evoluções tecnológicas, militares e econômicas podem aumentar (ou diminuir) as áreas percebidas pelos Estados dominantes como rentáveis, tanto para exercer controle

⁵⁶ Mesmo com a imposição dos objetivos hegemônicos, os Estados menores podem se beneficiar dessa ordem, o que confere certa legitimidade à liderança do hegemona e à manutenção da ordem estabelecida, também pelo medo das incertezas que a mudança produz (GILPIN, 1981, p. 30). Isso corresponde, especialmente, àqueles atores com menos poder, e por isso, maior vulnerabilidade e sensibilidade (GILPIN, 1981, p. 144).

⁵⁷ O controle ou domínio político sobre o comportamento de outros Estados se daria por meio do uso de ameaças e coerção, formação de alianças e criação de esferas de influência exclusivas, com o intento de originar um ambiente político internacional com regras propícias ao cumprimento dos interesses políticos, econômicos e ideológicos do Estado ou Estados dominantes. Para controlar ou exercer influência sobre a economia mundial e a divisão internacional do trabalho, os Estados utilizarão seu poder econômico e de mercado para organizar e manipular o sistema em vantagem própria (GILPIN, 1981, p. 24).

⁵⁸ Para Gilpin, conquista de território e subjugação de povos, até a I Revolução Industrial, eram sinônimos de riqueza e poder. Com a evolução da tecnologia industrial e militar essa relação foi modificada sem, contudo, diminuir a importância que o controle sobre territórios possui para grupos e Estados (GILPIN, 1981, p. 23-24).

como estender proteção, encorajando (ou não) a criação ou ampliação de organizações políticas e econômicas. Se os custos da extensão de proteção forem baixos e a quantia de renda gerada ou salvaguardada por essa proteção for alta, os Estados serão encorajados a aumentar as áreas sobre as quais exercem influência e proteção (GILPIN, 1981, p. 53-54).

Essa proteção faz parte do que o hegemona ou um Estado dominante promove como bem público, e o faz em troca de receita ou exclusividade de acesso a matérias-primas e mercados. Havendo possibilidade de desenvolvimento que aumente o poder e amplie a oportunidade de um Estado de elevar suas receitas, esse será encorajado a se expandir política e economicamente. O crescimento também pode ocorrer a partir da lógica de exclusão, quando o lucro de um Estado se baseia na exclusão ou negação de ganhos e oportunidades a competidores – “[...] um Estado busca alcançar controle de um território estratégico de pequeno valor econômico intrínseco para si, mas a quem a perda causará perda significativa de receitas” (GILPIN, 1981, p. 53).

Forças contra balançantes que afetam os custos e os benefícios da expansão do Estado hegemônico também tendem a se formar. As principais são as balanças de poder opositoras e as barreiras naturais, ou o chamado gradiente de perda de força⁵⁹.

No caso da primeira, Gilpin considera que esse mecanismo é gerado através de alianças econômicas e políticas, desde que haja espaço para expansão econômica ou territorial do hegemona (GILPIN, 1981, p. 147). No segundo, a influência sobre territórios não contíguos é muito custosa e só se torna um incentivo para dominação política e militar de um hegemona se os benefícios líquidos e o excedente econômico forem considerados significativos. É um fator importante a ser analisado porque possui grande impacto sobre a organização política e consta nos cálculos dos Estados dominantes quando decidem expandir seu poder e sua presença militar (GILPIN, 1981, p. 57 e 146).

O problema que se forma a partir de então é que Gilpin subestima o poder que essas forças contra balançantes possuem enquanto obstáculo à expansão do Estado hegemônico. Ambas as condições são tratadas por Mearsheimer como barreiras à própria formação de Estados hegemônicos, que dirá à expansão dos mesmos. No caso do gradiente de perda de força de Gilpin, Mearsheimer apresenta o conceito do poder parador da água (*stopping power of water*) como fator inibidor da projeção de poder

⁵⁹ Gradiente de perda de força (*loss of strength gradient*) é o grau com que o poder político e militar de um Estado diminui conforme se distancia de sua base (GILPIN, 1981, p. 56).

quando os obstáculos a serem enfrentados são grandes massas de água, montanhas, desertos, e outros terrenos inóspitos (MEARSHEIMER, 2001, p. 121-133). Os custos dessa projeção são muito altos, assim como a força adicional necessária para garantir maior sucesso no objetivo, ao ponto de fragilizarem a proteção do território daquele que começou a iniciativa⁶⁰ (MEARSHEIMER, 2001).

Dessa forma, o poder concreto de um Estado é enfraquecido à medida que se afasta de sua base para territórios não contíguos. Isso torna praticamente impossível a prevalência de uma grande potência como hegemona global, pela vulnerabilidade a que esse se expõe sempre que tentar dominar regiões que não a sua própria. A não ser que haja indiscutível superioridade nuclear desse Estado sobre os demais. Como isso é uma situação improvável pelo complexo grau de competição no sistema, o melhor cenário que uma grande potência pode esperar é acumular o máximo de poder possível para ser a potência hegemônica de seu continente (MEARSHEIMER, 2001, p. 53-54). O entendimento de Mearsheimer avança alguns preceitos da escola realista e auxilia a explicar um pouco mais da realidade da política internacional, por isso, é tratado com maior ênfase na próxima seção.

2.3 O realismo ofensivo de Mearsheimer e a hegemonia regional

Assim como Waltz e Gilpin, Mearsheimer enfatiza que a anarquia do sistema internacional condiciona os objetivos dos Estados à busca por sobrevivência, incentivando-os a agirem agressivamente. Para o autor, o modo ótimo de maximizar segurança se dá pelo aumento do poder relativo⁶¹, em especial, através da conquista da hegemonia global⁶² (MEARSHEIMER, 2001, p. 20). Essa condição eliminaria o

⁶⁰ Diniz (2006, p. 510-511) faz uma descrição completa das dificuldades implicadas no envio de forças terrestres a um território não contíguo, retratando o desincentivo à projeção de poder.

⁶¹ O poder relativo que Mearsheimer considera é dividido entre duas modalidades, o poder concreto e o poder potencial. O poder concreto são as capacidades militares demonstradas nas Forças Armadas de um Estado. Como o poder concreto só pode ser testado de fato na guerra (GILPIN, 1981, p. 33), será o exército (forças terrestres) que comprovará a extensão das capacidades de um Estado, pois é o que pode “[...] controlar efetivamente um território ocupado”. O poder potencial é aquele que pode ser convertido em poder concreto, e está baseado “[...] no tamanho da riqueza e da população de um Estado”, que serve para “[...] sustentar aquelas forças no tempo” (MEARSHEIMER, 2001, p. 56; DINIZ, 2006, p. 509).

⁶² A definição de Mearsheimer para hegemona é muito mais específica do que a de Gilpin (1981; 2001). Para o autor, “[...] hegemona é um Estado tão poderoso que domina todos os outros Estados no sistema. Nenhum outro Estado possui os recursos militares para levantar-se seriamente contra ele. Em essência, é a única grande potência no sistema. Um Estado que é substancialmente mais poderoso que as outras grandes potências no sistema não é um hegemona, porque enfrenta, por definição, outras grandes potências” (MEARSHEIMER, 2001, p. 53). Mearsheimer diverge de Gilpin em relação à natureza do sistema internacional na existência de um hegemona global. Para o autor,

risco da grande potência hegemônica ser desafiada por outras grandes potências⁶³, tornando-a uma potência conservadora do *status quo*. Porém, “[...] visto que nenhum Estado é apto a alcançar a hegemonia global, o mundo está condenado à competição perpétua entre grandes potências” (MEARSHEIMER, 2001, p. 21), e isso é demonstrado pela história mundial, em que os únicos Estados hegemônicos a exercerem dominação, o fizeram nas suas respectivas regiões, sendo considerados hegêmonas regionais (MEARSHEIMER, 2001, p. 54; NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 53).

Para o autor, quando uma grande potência se estabelece como hegêmona da sua região, o melhor cenário possível é não haver pares hegêmonas em outras regiões que possam desafiar sua posição, e conseqüentemente, sua segurança (MEARSHEIMER, 2001, p. 54). Havendo mais de um hegêmona regional, a concorrência por segurança no sistema será novamente acirrada, pelo medo da existência de um ameaçar a do outro. Já sendo o único, o hegêmona regional buscará conservar o sistema impedindo a ascensão de hegêmonas em outras regiões, com a preservação das balanças de poder regionais (MEARSHEIMER, 2001, p. 229; DINIZ, 2006, p. 512) para manter as grandes potências concentradas em sua competição regional⁶⁴ (MEARSHEIMER, 2001).

A competição por hegemonia regional criará dois tipos de balança de poder, a bipolar e a multipolar. Em termos de definição, assim como para os demais autores realistas, Mearsheimer assume a bipolaridade como a balança de poder formada por duas potências com capacidades similares, em que o medo de uma prevalecer sobre a outra é menor, tornando essa o tipo mais estável de balança. Será a partir da balança multipolar que a estabilidade regional passa a se deteriorar⁶⁵. Na multipolaridade, o sistema regional será disputado por três ou mais potências. Se o poder entre essas estiver distribuído semelhantemente (ou entre as duas mais poderosas), em que não

uma vez estabelecida a hegemonia, a natureza do sistema deixa de ser anárquica para ser hierárquica (MEARSHEIMER, 2001, p. 386, nota 13).

⁶³ Mearsheimer define as grandes potências pelo poder militar que possuem, argumentando que esse seria possível de ser medido. Outras capacidades econômicas e tecnológicas são importantes desde que possam ser transformadas em poder militar (MEARSHEIMER, 2001).

⁶⁴ Os mecanismos utilizados podem ser a balança ou equilíbrio de poder (tentativa de neutralizar o crescimento de uma potência hegemônica regional por meio da constituição de alianças) e o *buck-passing* (quando a responsabilidade de neutralização do avanço de uma eventual potência hegemônica é delegada a outro Estado) (MEARSHEIMER, 2001, p. 160; MESSARI; NOGUEIRA, 2005).

⁶⁵ Para Mearsheimer, “[...] sistemas multipolares são mais propensos à guerra do que sistemas bipolares”, sendo que “[...] os sistemas multipolares em que há potências especialmente poderosas, ou potenciais hegêmonas, são os mais perigosos de todos” (MEARSHEIMER, 2001, p. 22).

há um hegêmona potencial disposto a fazer um esforço concentrado pela hegemonia, a multipolaridade será considerada equilibrada. Mesmo permeada de desconfiança entre aliados de que haja transferência de riscos e custos para contenção de uma potência agressora (“passar o balde” ou *buck-passing*), os membros tendem a ser bem sucedidos na manutenção da balança (MEARSHEIMER, 2001, p. 57 e 317-319; DINIZ, 2006, p. 512-513).

Porém, o mesmo não acontece quando há um potencial hegêmona⁶⁶ numa balança regional multipolar, chamada então, desequilibrada. Os incentivos para que essa potência tente a hegemonia são altos, o que instiga a ação conjunta das demais para evitar sua proeminência. Como os recursos do potencial hegêmona são muito grandes a ponto de neutralizar o contra balanceamento, e até cooptar outros Estados a desistirem da aliança contra balançante garantindo ganhos e vantagens adicionais, o balanceamento se torna ineficiente, até por, geralmente, ser formado tarde demais – quando o potencial hegêmona já tiver iniciado seu esforço rumo à hegemonia regional (MEARSHEIMER, 2001; DINIZ, 2006, p. 512-513 e 520).

Havendo um Estado hegêmona regional no sistema internacional, esse buscará ao máximo evitar que outros surjam nas demais regiões do mundo. Enquanto as balanças de poder nessas outras regiões permanecerem bipolares ou multipolares equilibradas, o hegêmona regional tende a se afastar para deixar que as potências regionais contenham a ascensão de um hegêmona regional em suas regiões, arcando com os custos desse balanceamento. Esse é o comportamento do balanceador externo (ou *offshore balancer*) em que o único hegêmona regional passa os custos da contenção de um potencial hegêmona regional às potências regionais competindo por hegemonia. Inclusive, a transferência desses custos permite ao hegêmona continuar aumentando seu poder relativo e sua posição privilegiada, visto que as grandes potências que poderiam ser suas concorrentes estão enredadas na competição regional (MEARSHEIMER, 2001, p. 55 e 229; DINIZ, 2006, p. 514).

O caso da multipolaridade desequilibrada exige maior atenção daquele que já é hegêmona regional, pois os recursos exigidos para contenção do potencial hegêmona regional tendem a ser muito mais altos do que a capacidade conjunta disponível das potências regionais competidoras. Assim, o engajamento do hegêmona regional (com forças terrestres) seria necessário, mesmo que com poucas chances de sucesso devido

⁶⁶ Para aplicar o conceito, Mearsheimer considera que o potencial hegêmona deve possuir, com uma grande margem, “[...] o mais formidável exército assim como o poder mais latente (como ser o mais rico) entre os Estados localizados em uma região” (MEARSHEIMER, 2001, p. 57 e 148).

ao poder parador da água que diminuiria consideravelmente a capacidade de projeção de poder conforme o hegêmona se afasta de sua base e seus recursos (MEARSHEIMER, 2001, p. 121-125; DINIZ, 2006, p. 515). Mas antes arcar com os custos de contenção de um potencial hegêmona do que um hegêmona regional estabelecido (DINIZ, 2006, p. 516).

Para Mearsheimer, a classificação de hegêmona regional só se aplicaria aos Estados Unidos, pela quantidade de poder acumulado e pelo diferencial de poder existente entre esse e os demais Estados do sistema. Os Estados Unidos não são o hegêmona global porque China e Rússia possuem capacidade de se defender e revidar uma possível tentativa de invasão de seu território⁶⁷. Por fazerem parte da mesma região, China e Rússia disputam áreas de influência comuns, o que implica considerar uma competição por hegemonia regional. Esse cenário coloca os Estados Unidos na melhor posição possível de se estar no sistema internacional visto que são o único hegêmona regional e, mesmo precisando, em tese⁶⁸, impedir o surgimento de outro hegêmona regional, podem escolher o tipo de engajamento que adotarão nas regiões (dependendo da relevância conferida) sem comprometer sua segurança e até aumentar sua porção de poder relativo (MEARSHEIMER, 2001; DINIZ, 2006, p. 514).

As implicações das balanças de poder regionais na distribuição de poder global, baseadas nessa configuração de existência de um único hegêmona regional e demais grandes potências competindo por hegemonia nas suas respectivas regiões, fazem parte do estudo sobre unipolaridade⁶⁹ que Diniz (2006) realiza a partir do trabalho de Wohlforth (1999). Enquanto que, para Mearsheimer, a classificação do sistema é multipolar equilibrada, esses autores consideram a atual balança de poder global como unipolar, especialmente, pelas capacidades dos Estados Unidos em

⁶⁷ Pela classificação de autores contemporâneos, mesmo antes do fim da Guerra Fria, o sistema internacional já contava com três grandes pólos: Estados Unidos, China e Rússia. Tanto naquela época quanto atualmente, o poder concreto que confere o status e classificação de grande potência a esses três países é o tamanho das forças armadas e a capacidade termonuclear de segundo ataque retaliatório (CEPIK, 2008, p. 08). O que significa que o sistema internacional é muito mais multipolar do que muitos tendem a crer. Cepik concorda com Mearsheimer que os Estados Unidos são a única grande potência hegêmona de sua região. Já China e Rússia são grandes potências, mas disputam hegemonia regional. Por isso, como sugerido por Mearsheimer, visto as capacidades que esses três países possuem em termos nucleares, a distribuição de poder global é multipolar desequilibrada (CEPIK, 2008, p. 06-07).

⁶⁸ Em tese, porque a estrutura do sistema tende a incentivar e constranger os Estados a agirem de determinada forma, por causa da socialização e competição entre os atores. Porém, fatores político-partidários ou ideológicos dentro dos Estados podem não seguir a mesma lógica, criando políticas externas contra intuitivas e até irracionais no aspecto teórico (DINIZ, 2006, p. 539).

⁶⁹ Para Wohlforth (1999, p. 09), a unipolaridade é “[...] uma estrutura em que as capacidades de um Estado são grandes demais para serem contrabalançadas”.

relação às demais grandes potências, sendo que “[...] não há outro Estado na história que tenha acumulado tanto em todos os aspectos materiais relevantes” (DINIZ, 2006, p. 519).

Os efeitos de existir uma grande potência como os Estados Unidos geram uma dinâmica interessante que tende a beneficiar cada vez mais esse único hegêmona regional ou potência unipolar. Mesmo ansiando desafiar o poder dessa potência, toda e qualquer iniciativa de outra grande potência de conquistar hegemonia regional e contrapor esse poder será suprimida pelas potências vizinhas ou pelo próprio hegêmona regional (MEARSHEIMER, 2001; DINIZ, 2006, p. 519). Ao passo que a balança de poder global perde importância por causa das dinâmicas ocorrendo nas regiões, as balanças de poder regionais tornam-se o principal espaço de competição por prestígio e segurança entre as grandes potências locais (DINIZ, 2006, p. 521).

Será nas regiões também que o hegêmona regional ou potência unipolar tende a colocar recursos e intervir de modo a manter a ordem vigente, ou no mínimo, incentivar a competição nas regiões para que não haja a emergência de outro hegêmona regional⁷⁰ (DINIZ, 2006, p. 521). Essa visão diverge da de Mearsheimer que não confere um papel tão ativo ao único hegêmona regional. Pelo contrário, para o autor, o hegêmona regional passará o balde enquanto a situação permitir e agirá como balanceador externo em último recurso. Como Wohlforth é mais ofensivo, sua perspectiva, juntamente com a de Diniz, permite explicar porque é importante para o hegêmona regional ser ativo na manutenção da ordem internacional (através das regiões) estabelecida por seus próprios recursos e critérios, e que refletem seus interesses e poder; porque a guerra entre as grandes potências se torna menos provável e a intervenção serve para promoção e gestão da ordem e da estabilidade internacional (WOHLFORTH, 1999, p. 39; DINIZ, 2006, p. 522-523).

Para o engajamento do hegêmona regional ou potência unipolar nas regiões, há dois riscos a serem considerados. O primeiro é que sua presença em regiões consideradas críticas demanda uma quantidade muito grande de recursos, aumentando o risco de superextensão (*overstretching*) e enfraquecimento de sua posição relativa. Porém, diminuir sua presença e observar à distância ou fazer o engajamento seletivo, pode implicar na rápida transformação das balanças regionais

⁷⁰ Diniz propõe que, do ponto de vista teórico, a manutenção da posição privilegiada (impedindo o surgimento de um competidor) do hegêmona regional seja estabelecida como o objetivo grande-estratégico por excelência para fins de avaliação “[...] do mérito intrínseco das decisões de política externa da potência unipolar” (DINIZ, 2006, p. 530-532).

e na ameaça de sua posição como único hegemona regional, visto que a resposta intervencionista pode tardar a acontecer (DINIZ, 2006, p. 525-526 e 532). A partir disso, Diniz propõe que parte da resolução desse dilema ocorrerá se houver

[...] possibilidade de minimizar ou distribuir os custos da manutenção da posição privilegiada da principal potência do sistema. Se esses custos forem baixos ou puderem ser distribuídos, aumentam as chances de uma postura ativa e intervencionista por parte da potência unipolar; se forem altos ou não puderem ser distribuídos, aumenta a probabilidade de um comportamento menos ativo da potência unipolar, ou seja, ela provavelmente atuará mais frequentemente como um balanceador externo⁷¹ (DINIZ, 2006, p. 528).

Assim, mesmo a preservação da posição privilegiada exige o engajamento do único hegemona regional na gestão das balanças de poder regionais⁷² para diminuir a possibilidade de ascensão de uma potência desafiante, em especial, naquelas regiões em que há maior probabilidade de isso acontecer (DINIZ, 2006, p. 532). Para garantir sua capacidade de projeção de poder em nível global, além de possuir capacidade militar significativa em todas as esferas⁷³, o Estado dominante precisa estabelecer e manter

[...] alianças com países cuja posição geográfica seja particularmente útil no emprego de seus meios de força, facilitando-lhe a presença global pela disponibilização de bases, instalações, utilização de espaço aéreo ou território, pré-posicionamento de equipamentos, munições e suprimentos, etc. (DINIZ, 2006, p. 533).

Os meios militares e políticos do engajamento ativo e manutenção do *status quo* necessitam de sustentação em recursos econômicos. Diniz sugere que a potência

⁷¹ A questão que se faz é se a possibilidade de ascensão de um competidor permite cálculos de custos *versus* benefícios à decisão de presença ativa ou não da potência unipolar ou hegemona regional. Se o objetivo primário dessa potência é impedir o surgimento de outro hegemona regional e se os custos para fazê-lo são altos, será ainda mais vital que o hegemona regional se responsabilize pela contenção para garantir seu sucesso ao invés de se afastar e *passar a balde* às potências regionais locais. De outra forma, qual outro Estado poderia arcar com os recursos necessários? Essa crítica se faz dado o argumento anterior de Diniz e Wohlforth de que o engajamento é menos custoso e perigoso do que ter que enfrentar uma potência desafiante estabelecida. Em termos atuais, em um contexto em que Estados Unidos detêm mais de 50% de todos os recursos disponíveis, há que ser considerada sua capacidade de arcar com os custos, independente dos aliados que possui. É a urgência estabelecida pela emergência de outros hegemonas regionais que torna imprescindível a ação da potência unipolar. Sendo que essa lógica de maximização de segurança pode inevitavelmente maximizar poder.

⁷² Diniz sugere que a influência exercida sobre as balanças de poder regionais siga uma ordem de prioridade. Primeiro, “[...] impedir a transformação de multipolaridades desequilibradas em balanças de poder hegemônicas”; depois, “[...] impedir a transformação de multipolaridades equilibradas em desequilibradas”; ainda “[...] transformar multipolaridades desequilibradas em multipolaridades equilibradas; e” por fim “[...] explorar, de fora, a competição regional em multipolaridades equilibradas e bipolaridades” (DINIZ, 2006, p. 532-533).

⁷³ Diniz utiliza Posen (2003) para identificar que o único hegemona regional precisa manter “[...] o comando dos comuns”, ou seja, o domínio do espaço, o comando do mar, e supremacia aérea (DINIZ, 2006, p. 533).

unipolar deve sempre aumentar sua eficiência econômica, investindo recursos que, progressivamente, resultem em menores custos e maiores ganhos (DINIZ, 2006, p. 535). Na mesma linha de Gilpin, o autor defende que para maximizar recursos, a potência dominante precisa acelerar a liberalização do comércio mundial, justamente por possuir uma economia pujante, liderança tecnológica e centralidade nas trocas internacionais; fatores que catalisam ganhos desproporcionais em seu favor (DINIZ, 2006, p. 536). Outro mecanismo utilizado pelo Estado dominante para assegurar sua posição é o sistema de monitoramento e verificação da conduta alheia, empregado em geral nos organismos multilaterais, e até, missões de paz, que visa segurança a custos menores, devido à distribuição dos custos entre os membros participantes (DINIZ, 2006, p. 536-539).

No esforço de manutenção de sua posição relativa privilegiada, o hegêmona regional buscará aliados que o auxiliem em seu objetivo de impedir a ascensão de outros hegêmonas regionais, tanto nas regiões que considera críticas como naquelas que conferem maior estabilidade à ordem internacional. Além de introduzir e facilitar o acesso do hegêmona regional às balanças de poder regionais, especialmente nas regiões em que há multipolaridade⁷⁴, os aliados influenciarão o equilíbrio na balança “[...] em função, principalmente, de sua capacidade de aportar recursos (econômicos e militares) em caso de guerra”, constando nos cálculos tanto da coalizão aliada quanto da opositora⁷⁵ (DINIZ, 2006, p. 545-547). Por isso, os aliados tendem a possuir um poder de barganha significativo e que pode ser aumentado no caso de gozarem de posição geográfica estratégica e disponibilidade de recursos cruciais, como recursos naturais e humanos (produção de inteligência) (DINIZ, 2006, p. 546). Se a potência dominante se esforçar pelo seu objetivo grande-estratégico unicamente com seus próprios recursos, então, esse poder de barganha declina substantivamente (DINIZ, 2006, p. 544).

Porém, aliar-se e submeter-se à potência dominante tende a ser extremamente custoso para os atores regionais porque reduz a liberdade de ação, compromete o ator

⁷⁴ Diniz faz uma apresentação interessante sobre o poder de barganha que os aliados possuem perante a potência dominante em outras balanças de poder, além da multipolar.

⁷⁵ Geralmente os realistas fazem uma equação dupla de ganho ou perda em relação aos aliados que um Estado possui, porque além dos ganhos diretos implicados na inclusão de um Estado e seus recursos numa aliança, há o benefício desse não fazer parte da aliança opositora e não demandar recursos extras para sua contenção. Conforme Diniz, “[...] em sistemas multipolares, o poder de barganha de uma potência diante de seus aliados é máximo: ela não apenas pode subtrair seus recursos à aliança, como ainda pode transferi-los para o outro lado, duplicando a perda da primeira aliança” (DINIZ, 2006, p. 545).

a arcar com a defesa de interesses de outrem, e pode enfraquecer a posição desse país perante os vizinhos regionais. Assim, os estímulos regionais e sistêmicos precisam ser fortes ao ponto de justificar o alinhamento desse Estado. Estímulos sugeridos por Diniz incluem a possibilidade de a potência dominante pagar pelos custos de manutenção da segurança dos aliados, a existência de uma ameaça regional que incentive o alinhamento ao hegêmona para não ter “[...] sua autonomia cerceada ou eliminada por um ator regional poderoso”, e o risco de a falta de um hegêmona na balança de poder regional catalisar uma espiral de competição por segurança e/ou liderança (DINIZ, 2006, p. 547-548).

Ao passo que justificam o alinhamento dos atores regionais, as circunstâncias aumentam o poder de barganha da potência dominante e hegêmona regional, visto que os primeiros não podem alcançar seus objetivos sem a segunda. Mas haverá uma diferença no poder de barganha de um aliado em relação a outro, para a potência dominante, ligada aos recursos disponíveis a serem oferecidos e que de fato são concedidos. Se com novos aliados, a potência dominante tiver acesso aos mesmos ou melhores recursos, a utilidade e o poder de barganha do antigo aliado são reduzidos. E o contrário também é verdadeiro. Ser um aliado com recursos e localização estratégica aumenta o poder de barganha de um ator, que pode manipular a potência a partir do maior ou menor acesso a esses meios (DINIZ, 2006, p. 548-549). Assim, é possível perceber um cálculo de custo e benefício na manutenção das alianças. Ao ponto que os custos com um aliado tradicional aumentam, é possível que a potência dominante busque um aliado alternativo que utilize moderadamente seu poder de barganha⁷⁶ (DINIZ, 2006, p. 550).

Uma crítica ao estudo de Diniz está relacionada a pouca importância conferida à balança de poder regional para a dinâmica de alianças, vista a ênfase exagerada dada à potência dominante extra regional. Diferente do que o autor propõe, de que “[...] países detentores de posição geográfica estratégica e de recursos críticos, quando não estão aliados à potência unipolar, desperdiçam seu poder de barganha potencial diante dela” (DINIZ, 2006, p. 552), supõe-se que a competição entre as grandes potências regionais aumente e muito o poder de barganha dos países que possuem posição geográfica estratégica e recursos críticos, mesmo que não estejam

⁷⁶ O exercício moderado do poder de barganha faz parte do que Diniz chama de espaço de resistência possível que um ator possui para influenciar o comportamento da potência dominante, sem ultrapassar o ponto máximo de resistência a partir do qual a influência passa a decrescer (DINIZ, 2006, p. 553).

aliados ao hegêmona regional. Um exemplo é o sistema regional multipolar existente na Ásia. Países pequenos gozando desses atributos conseguem barganhar não apenas com o único hegêmona regional global, Estados Unidos, como com a China e a Rússia de forma a aumentar os ganhos implícitos em seu alinhamento. Outro aspecto pouco explorado no artigo se refere aos meios de pagamentos a esses atores menores que precisam ser perceptivelmente benéficos a ponto de formar e manter uma aliança, desestimulando a deserção ou a adesão a uma aliança contra balançante.

2.4 A concorrência pela construção e manutenção de ordem: Teoria da Estabilidade Hegemônica e Teoria Neofuncionalista

Devido ao foco semelhante ao estudo de Gilpin em estabilidade e paz, decidiu-se pela inclusão dos conceitos neofuncionalistas, visto que melhor demonstram a importância da ordem para as regiões, dentro do debate já realizado sobre hegemonia e estabilidade. São igualmente abordados os principais fatores que importam para a realização de projetos regionais integrativos, privilegiando o recorte que Nye faz acerca dos grupos políticos. Já o processo de formação das organizações regionais não é abordado visto a ênfase da pesquisa e a realidade do cenário proposto para estudo.

Gilpin (1981, 1988, 2001) argumenta que a distribuição de capacidades mais estável no sistema internacional é a hegemonia, e que na existência de um hegêmona, esse buscará manter a ordem do sistema de modo a garantir sua posição. Na mesma perspectiva, mas com ênfase na disputa regional (visto as dificuldades implicadas na transposição de águas), Mearsheimer (2001) possibilita (mesmo sem o fazer diretamente) o aprofundamento do estudo sobre a aplicação da estabilidade hegemônica a partir dos hegêmonas regionais e das formas de projeção de poder em regiões em que não há nenhum hegêmona estabelecido. Por concluir que o único hegêmona regional existente são os Estados Unidos (MEARSHEIMER, 2001), subentende-se que nessa região, além de não haver grandes potências desafiantes, a segurança do sistema está preservada pelo hegêmona que arca com os custos da estabilidade.

Expandindo a possibilidade de pagamento e manutenção da ordem em outros sistemas regionais, o único hegêmona regional pode atingir seus objetivos de impedir a ascensão de potências desafiantes arcando com os custos da estabilidade nas

regiões que considerar mais críticas. E, invariavelmente, o financiamento de uma estabilidade mínima gera benefícios e bens coletivos que acabam por legitimar o Estado que os prover (GILPIN, 2001). Próxima a essa interpretação está o foco da teoria neofuncionalista de Joseph Nye, desenvolvida em 1971. Inicialmente, a teoria buscou construir um modelo que pudesse auxiliar na análise dos processos regionais integrativos, tanto o potencial das regiões quanto o andamento dos arranjos já existentes. A principal ideia é que “[...] organizações econômicas microrregionais e organizações políticas macrorregionais têm contribuído para o desenvolvimento de ilhas de paz no mundo”, demandando baixos custos e reduzindo a incidência de conflitos (NYE, 1971, p. 03 e 09).

Regiões com fronteiras porosas, em que os Estados possuem baixa capacidade de assegurar sua própria proteção, apresentam um grande potencial de *spillover*, definido como quando um “[...] fenômeno ou os seus resultados transbordam ou se espalham para outras áreas ou situações devido à interdependência existente entre as mesmas” (HORNBY, 2010, p. 1485). Em termos políticos, Nye argumenta que, devido à interdependência⁷⁷, o *spillover* pode pressionar os atores políticos envolvidos a redefinir seus interesses e objetivos em prol ou contra a resolução de um problema comum (NYE, 1971, p. 65). Assim como fatores de instabilidade podem ameaçar uma região, possibilidades de ordem e crescimento e desenvolvimento econômico⁷⁸ (indústria, comércio e serviços) tendem a transbordar de um Estado a outro, devido à proximidade geográfica e identitária (NYE, 1971, p. 09-10). Com a maior cooperação entre os Estados num sistema regional⁷⁹, é provável que haja aumento nas operações de comércio, movimento de capitais, comunicações e intercâmbio de pessoas e ideias (NYE, 1971, p. 66-67), possibilitado e facilitado a partir do desenvolvimento de redes de infraestrutura pesada (transporte, energia e comunicações) e leve (a estrutura institucional legal).

Nye identifica duas formas de *spillover*. A primeira, chamada pura, ocorre quando há uma percepção coletiva do grau com que as questões regionais estão

⁷⁷ Interdependência, para Nye e Keohane, significa dependência mútua, ou seja, quando atores são significativa e reciprocamente afetados por forças externas (um do outro) (NYE; KEOHANE, 2012, p. 07).

⁷⁸ O autor considera como sistema regional “[...] o padrão de interação entre unidades políticas independentes numa região” (NYE, 1971, p. 05).

⁷⁹ Nye enfatiza que Estados pequenos tem mais dificuldade em se desenvolver economicamente, principalmente em termos industriais, o que pode desencadear frustração e conflito. O desempenho econômico é prejudicado por não conseguir desenvolver uma economia de escala em muitas linhas da produção industrial, sem contar a necessidade de arcar com os custos do Estado (serviços governamentais) (NYE, 1971, p. 13).

entrelaçadas. A segunda, o *spillover* cultivado, ocorre quando há conexão deliberada entre as questões regionais, criada por grupos de interesses ou coalizões de políticos e burocratas, buscando maior projeção política e ideológica ou viabilidade política. O autor demonstra, então, a importância desses agentes, especialmente porque criam inter-relações buscando beneficiar-se com as novas oportunidades advindas do maior contato regional (NYE, 1971, p. 67-68). Alguns projetos regionais acabam sendo criados por grupos de interesses ou coalizões em assuntos específicos para aumentar suas bases de suporte político e os ganhos decorrentes da realização desses projetos. Porém, em países multiétnicos, propostas atreladas a grupos particulares podem prejudicar o amplo apelo identitário e de integração que os projetos possuem (NYE, 1971, p. 69).

Durante o processo, é importante que as elites políticas (tomadores de decisão ou liderança política legitimadora e burocracia⁸⁰) participantes sejam socializadas, com a criação de laços pessoais e de um sentimento corporativo que facilite a realização de projetos regionais. Quanto mais socializada, mais participativa a elite. É um processo necessário para que não haja o temor de perda do controle nacional por parte dessas elites⁸¹, chamadas modernizadoras (NYE, 1971, p. 69-70). Isso porque se utilizam da máquina do Estado para modificar suas sociedades e garantir mais segurança, bem-estar e identidade para si próprios e, conseqüentemente, para a população (NYE, 1971, p. 15 e 21), pelo menos em tese.

Esse reconhecimento sobre a importância da cooptação das elites na construção de projetos regionais por Nye remete diretamente a Gilpin, que identifica quão fundamentais são as elites para a formação dos interesses dos Estados⁸², visto

⁸⁰ Nye sugere que a força das instituições burocráticas estatais seja medida pelo tamanho e crescimento dos recursos burocráticos cruciais do orçamento e da equipe administrativa (NYE, 1971, p. 38). Além do mapeamento dos ministérios governamentais envolvidos em um processo regional, que no caso, gira em torno da reconstrução de um país (NYE, 1971, p. 42).

⁸¹ As elites que importarão, de fato, serão as que possuem poder de decisão política sobre questões econômicas. E quanto maior a complementariedade entre as elites com poder efetivo sobre a política econômica, maior são as expectativas de sucesso na realização de projetos regionais (NYE, 1971, p. 81).

⁸² Para Gilpin, o Estado é a organização que fornece proteção e bem-estar em troca de receita, e também é o provedor de bens públicos em um determinado território. Será também o Estado o que, por definição, delimitará e reforçará os direitos de propriedade dos participantes dentro da sociedade, e protegerá esses direitos perante outras sociedades por obter o monopólio do uso legítimo da força. Assim, mesmo Estado e indivíduos que o compõem sendo diferentes, ambos influenciarão o comportamento um do outro. Como os Estados em si não possuem interesses, seus indivíduos e grupos, sim e; dependendo do poder de que dispõem em sua sociedade, maior será a capacidade de influência que terão sobre a estrutura estatal (GILPIN 1981, p. 16). E os direitos de propriedade estabelecidos pelo Estado tendem a refletir os interesses dos seus grupos mais poderosos (GILPIN, 1981, p. 17-18).

que essa será a estrutura utilizada pelos indivíduos e grupos mais poderosos para a projeção de seus objetivos. Porque “[...] o que se acredita ser interesse nacional, geralmente é o interesse de indivíduos ou grupos de indivíduos ou coalizões dominantes sendo transmitido através do Estado, após o processo de barganha e disputa de poder entre a sociedade em geral e a elite política” (GILPIN, 1981, p. 19). Assim, o Estado torna-se o meio pelo qual objetivos individuais de grupos específicos transformam-se em objetivos coletivos⁸³, também através da política externa.

Além disso, as elites dominantes e coligações de Estados subordinados frequentemente formam alianças com as potências dominantes e identificam seus valores e interesses com os das potências dominantes. Impérios e Estados dominantes (hegêmonas) promovem bens públicos (segurança, ordem econômica, etc.) que dão aos outros Estados um interesse em seguir sua liderança (GILPIN, 1981, p. 17, tradução nossa).

Para a realização de projetos regionais há que se considerar também o senso que a população possui acerca da sua identidade, enquanto região (língua, religião e laços históricos). Essa é uma força poderosa porque além de catalisar a realização de projetos conjuntos entre Estados, fornece uma base importante de sustentação em caso de crises⁸⁴ e instabilidades. Havendo um forte sentimento de pertencimento, maior será o fluxo interno e externo de investimentos alocados na promoção de mercados maiores e indústrias nascentes, possibilitando desenvolvimento e crescimento econômico. Porém, se o senso de pertencimento for fraco ou estiver contaminado por rivalidades étnicas, o efeito pode ser contrário, com o aumento do nacionalismo ou da fragmentação étnica (NYE, 1971, p. 72-73).

Por fim, dentre as dinâmicas ocorrendo numa região, a probabilidade de envolvimento de atores externos é altíssima, e quando efetiva, a presença tende a ser bastante ativa, por ser intencional (NYE, 1971, p. 74). Conforme apresentado anteriormente, esse envolvimento já ocorre como parte da política de projeção de poder da potência dominante (quando não faz parte da região) ou da disputa entre as grandes potências locais por mais influência regional. Dependendo dos interesses

⁸³ Com isso, busca-se enfatizar que todos os atores domésticos buscam mudança nos arranjos sociais para garantir seus interesses. A sociedade em geral exerce pressão sobre as estruturas estatais, gerando impacto sobre as decisões e mudanças na organização social nacional. Porém, pelo poder que possuem, as elites políticas e econômicas tendem a ditar o conceito de justiça (propriedade privada) e podem determinar a ação das autoridades estatais, aumentando sua porção de ganhos dentro da sociedade. Além disso, as elites têm acesso privilegiado aos fóruns de formulação da política externa de um Estado (GILPIN, 1981, p. 18).

⁸⁴ Por exemplo, pelo senso de identidade, os Estados tendem a tolerar perdas em curto prazo ou sacrifícios na crença de que serão recompensados depois. Ou seja, há maior predisposição à perda, em vista de um bem maior (NYE, 1971, p. 13).

externos envolvidos, a região pode ou não vir a desenvolver projetos integrativos efetivos. O problema que se faz é que mesmo a participação externa positiva pode gerar resultados negativos, como o enfraquecimento do sentimento de pertencimento regional (NYE, 1971, p. 74-75). O sucesso desse engajamento também dependerá do grau de aceitação da presença de um ator externo na região.

Outra dificuldade se encontra na capacidade de um Estado de se adaptar e responder aos incentivos rumo à integração. Quanto maior a estabilidade doméstica de um Estado e a capacidade dos principais governantes em responder a demandas, maiores as possibilidades de participação em arranjos integrativos. Porém, como os governos de Estados menos desenvolvidos são notoriamente mais fracos em sua capacidade de engajar a sociedade – e até sofrem, por vezes, com a falta de integração nacional –, os acordos geralmente são insuficientes para sobrepor problemas como mercados imperfeitos, falta de recursos empresariais, infraestrutura inadequada, e ineficiência governamental (NYE, 1971, p. 82-83 e 100). Além disso, a percepção de perda ou ganho de *status* em relação aos vizinhos, ainda mais quando a sensibilidade da competição entre os Estados é alta, também pode facilitar ou dificultar os esforços de integração (NYE, 1971, p. 83).

2.5 As implicações observáveis e o Afeganistão: os ramos de causalidade

Conforme a proposta de inferência descritiva, após a apresentação das teorias deliberadamente escolhidas para o estudo dos projetos regionais de estabilização do Afeganistão, suas principais implicações observáveis são expostas como indicação dos caminhos pelos quais a pesquisa é conduzida e dos fatos a serem analisados e sistematicamente organizados. Isso para que as teorias sejam avaliadas, mesmo que preliminarmente, quanto ao seu poder de explicação da realidade. Assim, segue um guia operacional da pesquisa, também estabelecido a partir da identificação de pelo menos uma variável relacionada à segurança, uma à economia e outra à política.

Quanto à segurança, inicialmente, assume-se que os Estados Unidos são o único hegêmona regional global, nas Américas, e que, na existência de uma balança multipolar na Ásia, o 11 de setembro abriu uma janela de oportunidade para o maior engajamento militar norte-americano naquele cenário. De todo modo, é reconhecido que o Afeganistão em si pode não endereçar a máxima do objetivo grande-estratégico dos Estados Unidos, mas pode representar uma etapa do propósito. Até porque, como

Gilpin argumenta, se um Estado não aproveitar as oportunidades que possui de aumentar seu poder relativo (mesmo que homeopaticamente) e expandir seu controle sobre o sistema internacional, pode incorrer no risco de seu(s) competidor(es) o fazer, e de forma bem sucedida.

A importância de o hegêmona regional ser ativo (e intervir) na manutenção da ordem internacional a partir de seus próprios recursos e critérios está em poder promover e gerir essa ordem e a estabilidade internacional, ainda mais numa agenda como a do terrorismo, instrumentalizada por tantos países; e também diminuir a possibilidade de guerra entre as grandes potências para manter sua posição privilegiada. Por isso, há a necessidade de analisar a presença militar norte-americana no Afeganistão para avaliar o poder de projeção que os Estados Unidos possui na região, também visando a estabilização desse país. Igualmente necessário é o levantamento da presença chinesa e russa para o mesmo propósito de inferir se o esforço pela hegemonia regional de fato está em jogo.

O que torna ainda mais complexo o cenário é a multiplicidade de atores atuando no Afeganistão e na própria balança de poder asiática. E o que interliga esses dois elementos, numa primeira perspectiva, desconexos, é a presença estadunidense que reforça a vitalidade das alianças formadas com parceiros regionais como Índia, Paquistão e Irã (escolhidos para o estudo) para endereçar interesses grande-estratégicos e necessidades pontuais tanto em Cabul quanto na balança asiática. Os aliados tendem a adquirir cada vez mais proeminência na balança de poder regional e no equilíbrio de poder entre Estados Unidos, China e Rússia na medida em que aumentarem sua utilidade e poder de barganha frente a esses países. Conforme a teoria, se bem distribuídos os custos de engajamento regional com os aliados regionais, o único hegêmona regional tem mais incentivos para atuar, premiando seus aliados com o pagamento de seus custos de manutenção da segurança. E a segurança desses países, além de rivalidades regionais, está relacionada à supressão dos focos de instabilidade, sendo o Afeganistão uma das áreas centrais.

Também nesse sentido, a estabilização do Afeganistão pode ser o bem público que a região espera para a legitimação de uma potência em detrimento da outra. Pelo modelo de Gilpin, aquele que se dispõe a despende recursos econômicos e políticos com o propósito de organizar e regular a rede de relações políticas e econômicas do sistema, no caso, regional, também pode ser considerado o líder regional (hegêmona). Esse Estado poderá incluir outras grandes potências em suas

ações, mas será o maior beneficiado dos ganhos econômicos, políticos e securitários alcançados; seguido de seus aliados.

Ainda, o Afeganistão demonstra ser uma área rentável para exercer controle ou proteção devido sua localização estratégica⁸⁵ entre regiões. E os custos e ganhos percebidos dessas operações é que encorajarão (ou não) Estados Unidos, China e Rússia a expandir sua influência no país, em troca de receita ou exclusividade de acesso a matérias-primas e mercados. Visto a natureza competitiva e anárquica do sistema internacional, apesar da presença do único hegêmona regional, a socialização tende a impor a lógica de exclusão sobre o comportamento dos atores – ter acesso exclusivo ao território para excluir ou privar um oponente dos possíveis ganhos e oportunidades implicados na dominação.

Mas, novamente, retorna-se aos meios de pagamento para que essa proteção ou controle seja realizado efetivamente. No caso afegão, esse pagamento pode estar relacionado ao estabelecimento de ordem e estabilidade no país, com efeitos para a região (*spillover*). Pelo entendimento da teoria da estabilidade hegemônica, a ordem e a estabilidade também precisam de fundamentos econômicos, com operações de comércio, movimento de capitais, comunicação e intercâmbio de pessoas e ideias, primeiramente instigadas e facilitadas a partir do desenvolvimento de infraestrutura. No caso do Afeganistão que é cercado por terra e depende da boa vontade de seus vizinhos em lhe proporcionar saídas para o mar e rotas para as mais variadas direções para ter acesso aos mercados globais, os projetos de integração a partir da infraestrutura propostos por Estados Unidos, China e Rússia podem demonstrar quão engajadas essas potências estão com a promoção de estabilidade e ordem no país e na região.

Quanto às implicações observáveis na área política, os projetos propostos igualmente geram impacto sobre as bases de suporte político e ganhos econômicos que as elites políticas e burocráticas obtêm. Por isso, o alinhamento, socialização e cooptação desses grupos são importantes para inferir sobre a realização de determinados projetos a expensas de outros. Ainda mais no caso afegão em que a divisão étnica é evidenciada, inclusive, em termos territoriais. O que, segundo Nye, também pode prejudicar o apelo regional e integrativo dos projetos, visto que podem privilegiar alguns grupos, devido sua localização, e não a outros. Na inexistência de

⁸⁵ Segundo Dhaka (2005, p. 02), alguns indicadores para identificar uma área estratégica são os limites territoriais, as regiões sob operações militares, a guerra, o grau de controle sobre recursos vitais e linhas de comunicação, e o deslocamento estratégico.

um Estado com autoridade central efetiva e poder de coerção em todo o território, as elites étnicas dominantes de cada região podem divergir de Cabul nos seus alinhamentos políticos, tornando a aproximação com o máximo de grupos possível, a ação mais importante nesse critério.

3 CASO 1: CAPACIDADES DE PODER DOS ESTADOS UNIDOS NO AFGANISTÃO

Esse capítulo explora o padrão de relacionamento dos Estados Unidos com o Afeganistão desde o início da guerra global contra o terror (GWOT) lançada no país em outubro de 2001 até 2012. Ele infere sobre o grau de influência que Washington possui no Afeganistão através da presença militar, dos projetos de infraestrutura, em especial, aqueles com ênfase regional, e da cooptação das elites políticas afegãs. Como anteriormente exposto, essas são as variáveis pelas quais são consideradas as implicações observáveis das teorias utilizadas, demarcando assim o esforço de inferência descritiva do trabalho.

Como os Estados Unidos é o único país, dentre os atores incluídos no trabalho, a estar presente militarmente em solo afegão, essa variável é mais exposta nesse capítulo, sendo a influência de líderes regionais (Índia, Paquistão e Irã) menos preponderante. Em relação aos projetos de infraestrutura, serão apresentados os que recebem maior prioridade política e financeira, identificando quais estão em processo de financiamento ou realização. Igualmente, é dada especial atenção aos projetos da Iniciativa da Nova Rota da Seda, lançada em 2011 (HORMATS, 2011) para analisar a convergência com a perspectiva de hegemonia regional no que tange à infraestrutura necessária para influência e integração regional. A última variável busca avaliar se e como ocorre a cooptação das elites políticas (e burocracia estatal) para a realização dos projetos estadunidenses. Nos dois últimos aspectos, a influência dos líderes e aliados regionais é bastante relevante, por isso inferida com detalhe.

3.1 A presença militar

Em 26 de setembro de 2001, quinze dias após o 11 de setembro, uma equipe da divisão de atividades especiais da Agência Central de Inteligência (CIA), *Jawbreaker*, e equipes das forças de operações especiais norte-americanas chegavam à base aérea de Karshi-Khanabad, no Uzbequistão⁸⁶ para planejar a ofensiva aérea que daria início

⁸⁶ A base uzbeque foi uma das primeiras a ser utilizada. Logo, os Estados Unidos e a coalizão usariam bases acordadas com Quirguistão, Tadjiquistão e Paquistão. O Cazaquistão concedeu a base de

à guerra, em 07 de outubro, através da Operação *Enduring Freedom* (OEF) (ver Mapa 1) (JONES, 2010, p. 90-91). O objetivo dos Estados Unidos no Afeganistão⁸⁷ era dismantelar a infraestrutura (bases e campos de treinamento) da al-Qaeda e do Talibã (BIDDLE, 2002, p. 08), e destituir o último do governo para que o país não voltasse a ser um santuário para atividades terroristas (RASHID, 2008).

Mapa 1 – Bases Norte-Americanas na Ásia Central para Condução da Operação *Enduring Freedom*, 2001.



Fonte: Mapa elaborado pela autora com os recursos digitais do National Geographic Education Beta Mapping a partir de International Institute for Strategic Studies – IISS, 2002; DoD, 2002; CNN, 2002.

Após os ataques aéreos, equipes estadunidenses e britânicas, juntamente com forças afegãs, iniciaram as incursões terrestres. Em cerca de dois meses, as principais cidades afegãs foram tomadas, incluindo a capital, Cabul, e a cidade natal dos talibãs, Kandahar (RASHID, 2008, p. 82-87; BIDDLE, 2002, p. 11). Assim, parte dos

Almaty em caso de emergência. Já o Turcomenistão forneceu um espaço do território para o embarque e reabastecimento de aeronaves para ajuda humanitária (DOD, 2002; IISS, 2002, p. 124).

⁸⁷ A OEF, além do Afeganistão, abrangeu operações e presença militar dos Estados Unidos e países aliados no Cazaquistão, Djibuti, Egito, Etiópia, Filipinas, Iêmen, Jordânia, Líbano, Omã, Paquistão, Quênia, Quirguistão, Seychelles, Sudão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão. Essas operações também objetivavam a destruição de campos de treinamento e captura dos líderes da al-Qaeda (BELASCO, 2009, p. 61).

objetivos norte-americanos fora cumprida. O Talibã foi destituído do poder e a al-Qaeda teve suas bases e campos de treinamento destruídos, perdendo seu refúgio no Afeganistão (RASHID, 2008, p. 90-99; BIDDLE, 2002, p. 13; KEPEL, 2008, p. 17).

Como forma de prover segurança à Cabul e auxiliar na criação e treinamento das forças armadas e de segurança afegãs, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CS/ONU) emitiu a resolução 1386 (20 de dezembro de 2001), autorizando a formação e o envio de uma força internacional de assistência à segurança (*International Security Assistance Force*, ISAF) ao Afeganistão (NAÇÕES UNIDAS, 2001). Ao final de 2001, tropas estrangeiras se fixavam no Afeganistão. Pela ISAF, as forças internacionais seriam responsáveis pela estabilização em torno de Cabul (proteção da autoridade interina) e provisão de ajuda humanitária à população. Pela OEF, as equipes continuariam a busca por remanescentes do Talibã e líderes da al-Qaeda (ARMY CENTER FOR MILITARY HISTORY, 2002, p. 28).

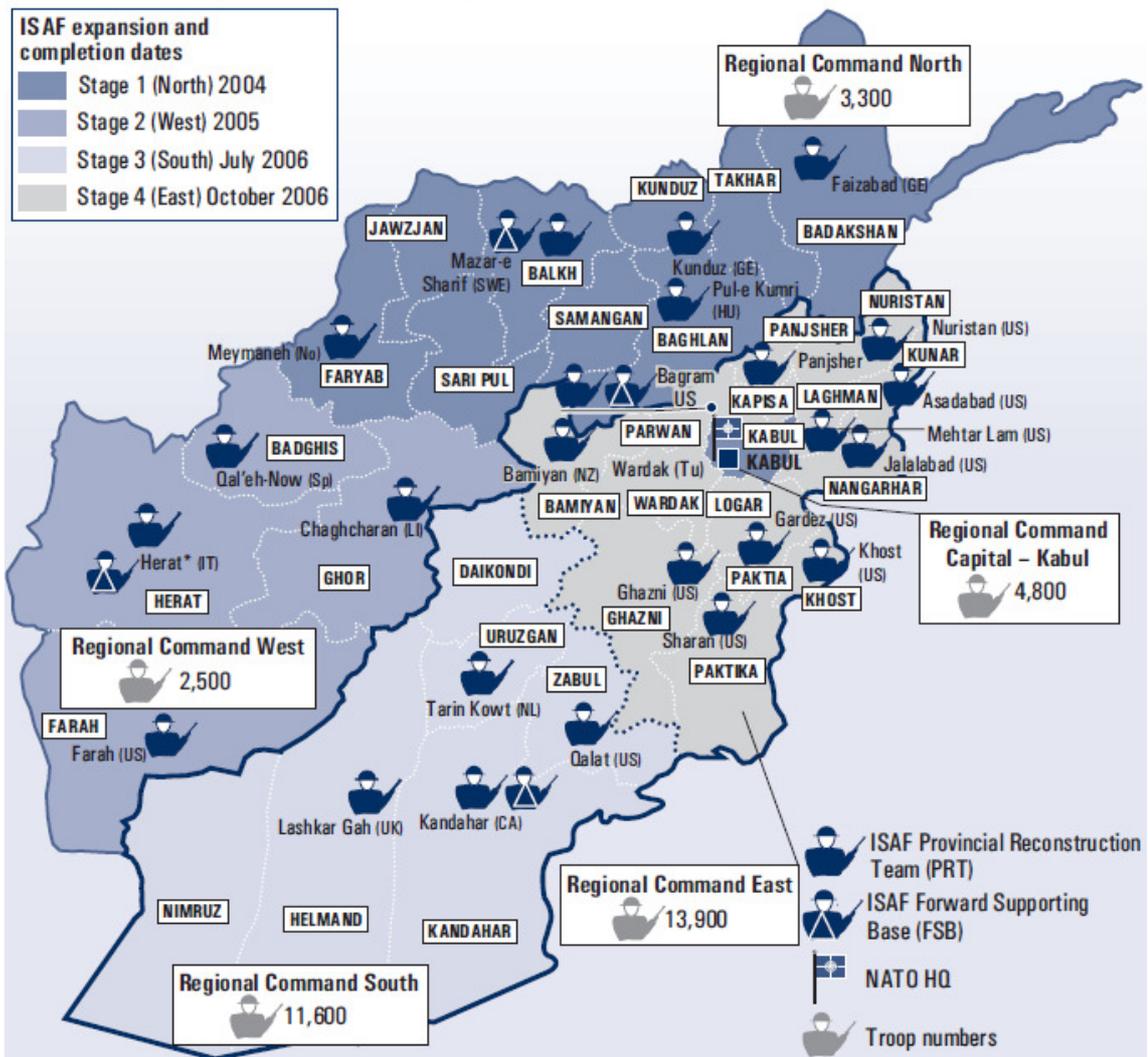
Para a administração Bush, a guerra já tinha trazido ganhos significativos. E como os principais objetivos se restringiam à busca por Osama bin Laden e coligados, não era necessário manter muitas tropas no Afeganistão (RASHID, 2008, p. 241). Além disso, a guerra no Iraque já estava sendo planejada, o que implicava na realocação de tropas para aquele teatro. Uma representação de como o foco norte-americano estava mudando foi a declaração de Rumsfeld, secretário de defesa, de que a segurança estabelecida no Afeganistão possibilitaria a conversão da atividade de combate para o início do período de estabilização e reconstrução (ESTADOS UNIDOS; DOD, 2003; RASHID, 2008, p. 246).

Como a atenção dos Estados Unidos se voltava a Bagdá, algumas operações no cenário afegão precisariam ser delegadas à ISAF e, especialmente, para os aliados norte-americanos. Assim, desde agosto de 2003, a OTAN ficou responsável pelo comando da ISAF⁸⁸. Com a resolução 1510 (13 de outubro de 2003) do CS/ONU, a ISAF/OTAN foi autorizada a expandir seu mandato para fora de Cabul (NAÇÕES UNIDAS, 2003). Entre dezembro de 2003 e outubro de 2006, regiões sob a atenção da OEF foram transferidas à força internacional⁸⁹ (ver Mapa 2) (INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE – ISAF, 2012; IISS, 2008, p. 328).

⁸⁸ O país que fez o esforço político para que a OTAN assumisse o comando da ISAF foi a Alemanha. Como a Europa fizera duras críticas ao governo Bush em relação à guerra no Iraque, aumentar o apoio a Washington no Afeganistão afastaria a possibilidade de afastamento dos Estados Unidos e enfraquecimento da aliança do Atlântico Norte (RASHID, 2008, p. 349-352).

⁸⁹ A ISAF/OTAN agiu a partir de um plano de expansão, subdividido em quatro fases. A primeira e a segunda previam a alocação de tropas da OTAN no norte e no oeste do Afeganistão, as regiões mais

Mapa 2 – Área de Operação da ISAF/OTAN, 2003-2006.



Fonte: Mapa adaptado pela autora a partir de IISS, 2008, p. 328.

Depois do início da guerra no Iraque, o governo Bush fez poucos incrementos no número de tropas enviadas ao Afeganistão (Tabela 1). O vácuo de segurança deixado no país facilitou a reorganização do Talibã. Exilados nas zonas tribais (FATA) e províncias do Paquistão (Khyber Pakhtunkhwa e Baluchistão)⁹⁰, e escondidos em campos de refugiados paquistaneses e vilarejos no interior do Afeganistão, os insurgentes começaram a se reagrupar no sul e no sudeste afegão, onde possuíam maior apoio popular (RASHID, 2008, p. 240). A partir de 2003, o grupo intensificou

seguras e livres da influência talibã. A terceira e a quarta fase envolviam o avanço para o sul e o leste, áreas mais turbulentas e de conflito intenso (RASHID, 2008, p. 352; ISAF, 2012).

⁹⁰ As zonas tribais e províncias do Paquistão são o território com o qual o Afeganistão faz fronteira ao leste. Ao total, as duas províncias, Khyber Pakhtunkhwa (da qual a zona tribal, FATA, faz parte) e Baluchistão, dividem 2,400 km de fronteiras porosas e contestadas, há anos, pelos afegãos (RUBIN; SIDDIQUE, 2006). Inclusive, Khyber Pakhtunkhwa foi o nome atribuído à Província da Fronteira Noroeste (*North-West Frontier Province*, NWFP) após a reforma constitucional feita pelo Paquistão em abril de 2010, sob o governo de Asif Ali Zardari (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2012b). O nome significa “o lado da terra dos Pashtuns”, visto a proporção de pashtuns vivendo na província.

sua campanha militar, fortemente equipado e adaptado a táticas sofisticadas de guerrilha, como atentados suicidas, ataques de baixa intensidade com dispositivos explosivos improvisados (*Improvised Explosive Devices*, IEDs), ataques de fogo indireto, e emboscadas (JOHNSON; MASON, 2008, p. 64-67).

Como demonstrado na tabela abaixo, as modificações no número de tropas presentes no Afeganistão foram incrementais e situacionais. Incrementais porque, mesmo crescendo a taxas acima de 30%, o aumento foi pouco significativo quando comparado aos números de tropas no Iraque, por exemplo, no ano de 2004. A proporção é de 7 soldados norte-americanos no Iraque para cada soldado norte-americano no Afeganistão. E situacionais, porque o aumento ocorreu a partir do recrudescimento do combate contra o Talibã, o que também sinaliza uma estratégia pouco estruturada e reativa por parte dos Estados Unidos e da ISAF/OTAN.

Tabela 1 – Tropas Norte-Americanas no Afeganistão e no Iraque e o Contingente da ISAF, 2001-2012 (milhares).

Ano	Afeganistão ^a	%	ISAF	Iraque	Proporção ^e
2001	7.050 ^b	-	-	-	-
2002	9.700	37,6	4.700	-	-
2003	13.100	35,1	5.000	67.700	5:1
2004	18.300	39,7	8.500	130.600	7:1
2005	18.500	1,1	9.000	143.800	7,5:1
2006	21.800	17,9	21.000	141.100	6,5:1
2007	24.600	12,8	26.703	148.300	6:1
2008	32.500	32,1	31.400	157.800	5:1
2009	69.000	112,3	38.370	135.600	2:1
2010	101.900	47,6	41.730	88.300 ^d	1:1
2011	99.000	-2,9	40.313	42.800 ^d	0,5:1
2012 ^c	74.400 ^c	-24,8	38.179 ^c	4.450 ^d	-

Fonte: Belasco, 2009; 2011; Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction – SIGAR, 2011a; 2012a; ISAF, 2012; Livingston e O’Hanlon, 2012.

Notas: Tabela elaborada pela autora.

^a Os números são relativos à quantia de tropas alocadas ao final de cada ano no país.

^b Conforme Belasco (2009, p. 62), essas tropas foram enviadas sob o comando da OEF. Nos relatórios pesquisados, porém, não havia informações sobre o contingente alocado apenas no Afeganistão.

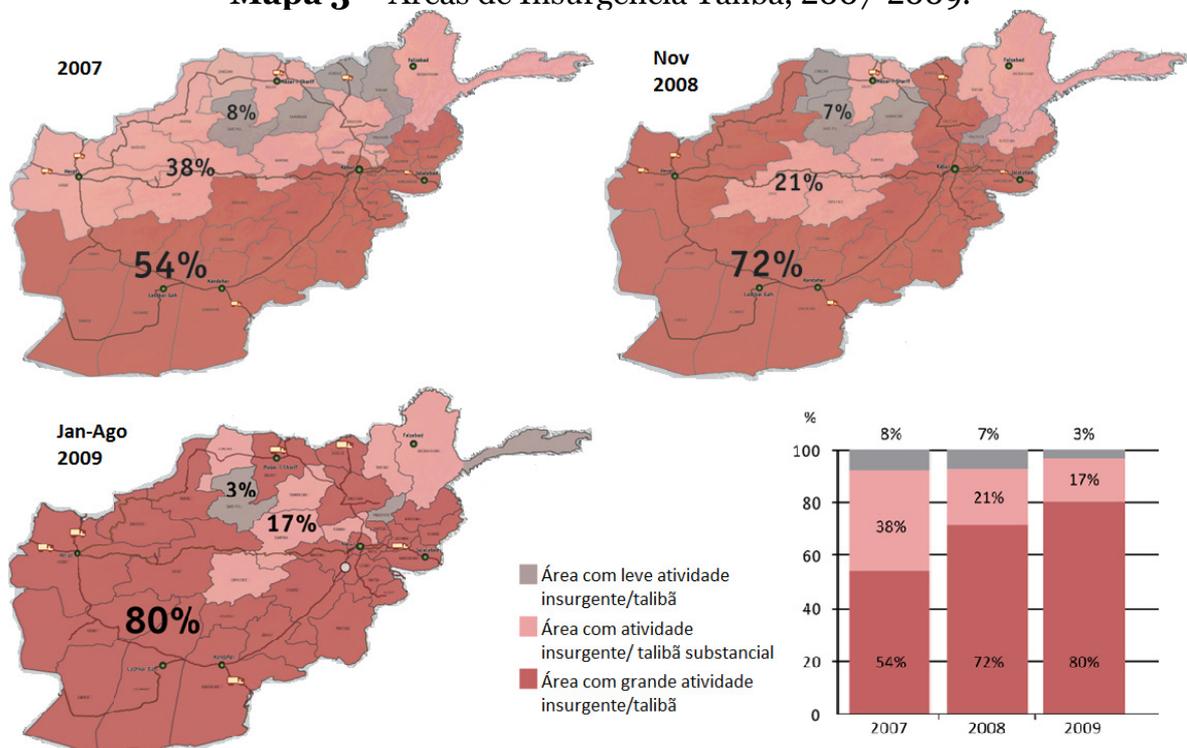
^c Conforme relatório da ISAF, em 10 de setembro de 2012. Somados, o total de tropas servindo na missão, atualmente, é de 112,579 soldados de 50 países.

^d Conforme relatório de Belasco (2009; 2011) sobre a previsão de retirada em 31 de dezembro de 2011.

^e A proporção foi calculada mediante o número de tropas no Iraque em relação ao mesmo período no Afeganistão.

A administração Bush parecia negar a existência de uma insurgência talibã no país. Isso, em grande medida, pela percepção de que a guerra no Afeganistão fora ganha (RASHID, 2008, p. 252). Como parte do objetivo também era manter o mínimo de tropas em terra, Washington, através da CIA, fez acordos com senhores da guerra e forças irregulares afegãs pagas (milícias), para enfrentar o Talibã, além de utilizar ao máximo as forças de segurança afegãs. Porém, com a severa deterioração⁹¹ da segurança no país em 2007 e 2008 (ver Mapa 3 e Tabela 2), o presidente George W. Bush decidiu aumentar o contingente no Afeganistão, no que chamou de “aumento silencioso” (*quiet surge*)⁹² (CASA BRANCA, 2008). Porém, o combate à insurgência talibã demandaria mais.

Mapa 3 – Áreas de Insurgência Talibã, 2007-2009.



Fonte: Ilustração adaptada e elaborada pela autora a partir do International Council On Security And Development – ICOS, 2009.

O Talibã se reorganizou, tática e financeiramente, de forma tão exitosa a ponto de ser cada vez mais bem sucedido em seus ataques contra as forças internacionais e afegãs. Nos números apresentados abaixo é possível identificar picos de violência relacionados ao retorno e expansão do Talibã, e ampliação das áreas de atuação das

⁹¹ O registro de ataques suicidas aumentou desde 2004: de 06, passaram para 21, em 2005, 141 em 2006 (causando 1,166 mortes) e 137 em 2007 (resultando em 1,730 mortes). De 2005 a 2006, o uso de IED dobrou de 783 para 1,677, e ataques armados triplicaram de 1,558 para 4,542 (CFR, 2012a; RASHID, 2008, p. 366).

⁹² O período de 2007-2008 coincide com o aumento de tropas na guerra do Iraque.

tropas norte-americanas no Afeganistão. Mas o acréscimo significativo dos mortos e feridos a partir de 2009 se dá pela mudança da estratégia de combate por parte dos Estados Unidos, que privilegiou o embate direto com os insurgentes. Visto que os enfrentamentos ocorrem, em sua maioria, em ambientes urbanos, mais tropas em terra (com menos suporte aéreo) representa menos mortes de civis, e preservação da missão perante a população. Já a queda de mortos e feridos a partir de 2011 representa não só o fim das operações de combate em algumas províncias, mas o não envolvimento das tropas estrangeiras em algumas missões devido ao processo em curso de transferência da segurança às forças afegãs.

Tabela 2 – Baixas de Tropas Norte-Americanas na Operação *Enduring Freedom*, 2001-2012.

Ano	Baixas	%	Feridos em Ação	%
2001	12	-	33	-
2002	49	308	74	125
2003	48	-2	99	33,8
2004	52	8,3	218	22,2
2005	99	90,4	268	23
2006	98	-1	401	49,7
2007	117	19,4	750	87
2008	155	32,5	795	6
2009	311	100,1	2.145	169,8
2010	499	60,5	5.246	144,5
2011	418	-16,2	5.195	-0,01
2012	261 ^a	-37,5	2.295 ^b	-55,8
Total	2.125 ^{ac}	-	17.519 ^b	-

Fonte: Chesser, 2012; ICasualties.org, 2012

Notas: Tabela elaborada pela autora.

^a Conforme dados atualizados em 26 de setembro de 2012.

^b Conforme dados atualizados em 05 de setembro de 2012.

^c Dentre essas, mais de 20% das baixas ocorreram nas províncias de Helmand (263) e Kandahar (212), ambas no sul do Afeganistão, reduto talibã (NYTIMES, 2012).

Com a posse de Barack Obama em 2009, o Afeganistão passou novamente a ser prioridade. Para o presidente, “os Estados Unidos não deve[ria]m mais negar recursos ao Afeganistão por causa da guerra no Iraque” (CASA BRANCA, 2009a). Assim, Obama lançou a estratégia *AfPak*, que interligou a situação do Afeganistão ao do Paquistão, em especial no cinturão tribal na fronteira entre os dois países, com o objetivo de “desfazer, dismantelar e derrotar a al-Qaeda e seus refúgios no Paquistão,

e prevenir seu retorno ao Paquistão e Afeganistão" (CASA BRANCA, 2009a, 2009b), buscando reverter o momento da insurgência talibã no Afeganistão (COLLINS, 2011, p. 81). Especificamente no Afeganistão, a missão seria expulsar o Talibã, manter os locais capturados e transferir o controle para as forças afegãs. Assim, durante o ano de 2009, novas tropas foram adicionadas ao contingente e uma nova estratégia de contra insurgência implantada, visando diminuir o impacto da guerra sobre a população, com menos mortes de civis nas operações (IISS, 2012, p. 20).

Ainda em 2009, em dezembro, Obama fez mais um reforço de 30 mil tropas no Afeganistão a serem alocadas ao longo de 2010, e anunciou o início da retirada das forças norte-americanas para julho de 2011 (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS – CFR, 2012a). Ambas as medidas sinalizavam que além de aumentar o esforço de guerra, havia uma urgência de que, em breve, as forças afegãs assumissem a segurança do país. Mas não foi estipulado o ritmo em que a transição ocorreria (DALE, 2011, p. 10). Apenas em novembro de 2010, na Cúpula de Lisboa (OTAN), é que a coalizão concordou em iniciar a transferência da segurança de algumas províncias para as forças afegãs em 2011, prevendo a conclusão do processo para o fim de 2014⁹³ (CASA BRANCA, 2010; NORTH ATLANTIC TREAT ORGANIZATION – NATO, 2010). De qualquer forma, segundo o governo norte-americano e a OTAN, a transição estaria condicionada à situação afegã, sem ser direcionada pelo calendário, e não corresponderia à retirada completa das tropas da ISAF⁹⁴ (NATO, 2010).

Com a operação que resultou na morte de Osama bin Laden em maio de 2011 e com o auge no número de tropas norte-americanas no Afeganistão, o presidente Obama anunciou a retirada das tropas adicionais enviadas em 2010, a ser completada em setembro de 2012. As tropas remanescentes, 68 mil, retornariam aos poucos, conforme as forças afegãs comesçassem a assumir a liderança pela segurança do país (CASA BRANCA, 2011; KATZMAN, 2012b). Essa redução implicou na alteração das operações de combate para de apoio (IISS, 2012, p. 40). E até o momento, não houve modificações em relação a reduções ou acréscimos às forças alocadas.

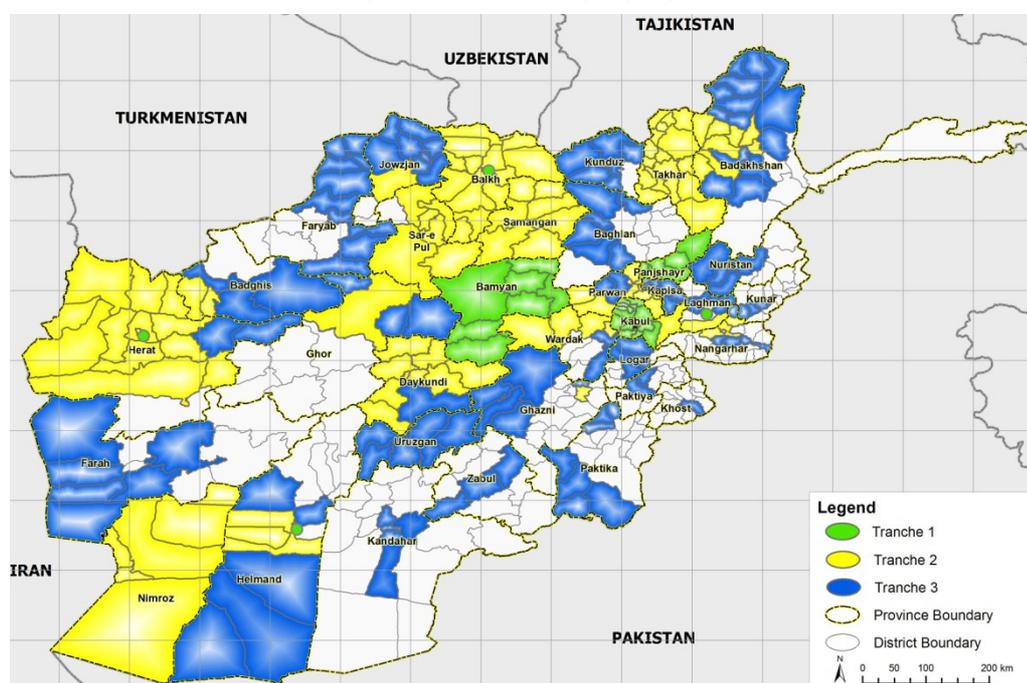
Em relação à ISAF/OTAN, tropas estão sendo retiradas ao passo que a terceira fase de transferência de responsabilidade às forças afegãs é realizada (ver Mapa 4). A Cúpula de Chicago (OTAN), realizada em maio de 2012, reiterou o compromisso da

⁹³ Segundo Dale (2011, p. 11), o fim da transição para 2014 foi sugerido pelo presidente afegão Karzai.

⁹⁴ Na ocasião da Cúpula de Lisboa, o Afeganistão e a OTAN firmaram a Parceria Duradoura, que projeta formas de comprometimento da OTAN com o país após a retirada das tropas da ISAF. A parceria prevê apoio em vários setores, especialmente na reconstrução das instituições de segurança e combate da corrupção (NATO, 2011; 2012c).

missão em manter operações de combate até o final de 2014, quando a transição deverá estar finalizada (NATO, 2012a, parágrafo 6). A parceria entre os pares será mantida após 2014, visto que a OTAN apoiará o Afeganistão no treinamento, fornecimento de equipamento e financiamento, e desenvolvimento da capacidade das forças de segurança afegãs⁹⁵ (NATO, 2012b, parágrafo 16). Alguns países, como Itália e Inglaterra, manterão tropas (instrutores e consultores) no Afeganistão, porém, através de acordos bilaterais, e não da ISAF (KATZMAN, 2012b, p. 27).

Mapa 4 – Plano de Transição de ISAF/OTAN para Controle Afegão, por Fase e Província até Maio de 2012.



Fonte: NATO, 2012.

Para o período posterior a 2014, Washington se comprometeu com Cabul através de um acordo de Parceria Estratégica, assinado em maio de 2012. O acordo prevê que os Estados Unidos terão acesso e permissão de uso das instalações militares afegãs durante e após 2014, até 2024, quando o acordo expira. Ainda, Washington estará autorizada a manter contingente no país para treinar as forças afegãs e continuar a busca por remanescentes da al-Qaeda (e realizar outras missões consideradas de mútuo interesse). Contudo, as condições serão acertadas mediante acordo bilateral de segurança até 2013⁹⁶ (CASA BRANCA, 2012). A expectativa é de

⁹⁵ Os próximos dez anos após 2014 são chamados, pela comunidade internacional, de Década da Transformação para o Afeganistão. Ao final dessa década, em 2024, é esperado que o país consiga financiar completamente sua segurança (NATO, 2012b).

⁹⁶ A parceria estratégica prevê o financiamento das forças de segurança afegãs (exército e polícia), para treinamento, equipamento, consultoria e manutenção. E a ajuda se estenderá à assistência social e

que os Estados Unidos mantenham de 15 a 20 mil tropas de operações especiais no país (KATZMAN, 2012b, p. 28). A partir do acordo, os Estados Unidos nomearam o Afeganistão como o principal aliado fora da OTAN “para fornecer um quadro de longo prazo para cooperação em defesa e segurança” (CASA BRANCA, 2012).

Em relação ao Talibã, em 2010, os Estados Unidos expressaram disposição em iniciar diálogo com grupos de talibãs “prontos a desistir da violência” (CFR, 2012b), também como forma de iniciar o processo de transição política no Afeganistão, reconciliar e adaptar os líderes e introduzir os combatentes às forças de segurança nacional (KATZMAN, 2012a, p. 45). Desde então, os governos afegão e norte-americano começaram a negociar com os talibãs, baseados em três demandas: cessar o combate, aceitar a constituição afegã e romper qualquer laço com a al-Qaeda ou outro grupo terrorista. Em contrapartida, os talibãs que estão negociando pedem que as tropas internacionais deixem o Afeganistão, que uma nova constituição islâmica seja adotada e que a lei islâmica (*sharia*) seja imposta (KATZMAN, 2012a). O governo estadunidense fez vários contatos ao longo de 2011 e 2012, mas a demora em responder às demandas para liberar líderes talibãs presos em Guantánamo, e incidentes como a queima de exemplares do Alcorão e o suposto assassinato de 16 civis por um soldado norte-americano, paralisaram as tratativas.

3.1.1 A influência dos líderes regionais vizinhos

Dentre os líderes regionais selecionados para a pesquisa, Índia e Paquistão são os que mantêm acordos de parceria estratégica⁹⁷ com Washington e influenciam na presença militar dos Estados Unidos na região, por isso são abordados nessa seção. Visto que o papel que cada um desempenha em relação ao Afeganistão e à guerra ao terror é diferente, a maior ênfase será dada ao Paquistão e seu combate a insurgentes talibãs e grupos terroristas no cinturão tribal que delimita sua fronteira oeste, principalmente após a revisão do engajamento norte-americano na região que resultou na estratégia *AfPak*. Devido às complexas dinâmicas existentes no sul da Ásia, Nova Déli mantém seu auxílio à guerra na esfera política, sendo que o envio de

econômica (CASA BRANCA, 2012). A parceria de 2012 renovou a Declaração Conjunta de Estados Unidos e Afeganistão de maio de 2005.

⁹⁷ A parceria estratégica entre Estados Unidos e Índia foi finalizada após assinatura do acordo de defesa *New Framework for the India-US Defense Relationship*, em junho de 2005, e com validade de 10 anos. Em 2006, Washington anunciou a cooperação entre os países com relação ao programa nuclear civil da Índia (JANE'S DEFENCE, 2009). Paquistão e Estados Unidos firmaram aliança securitária em 2004, e possuem parceria estratégica desde 2006 (KRONSTADT, 2012).

tropas indianas ao território afegão foi uma possibilidade descartada pelos Estados Unidos, para não suscitar maior rivalidade com o Paquistão e alienar o apoio deste à OEF.

Índia e Estados Unidos mantêm, desde 2002, o Grupo de Trabalho contra o Terrorismo. Antes mesmo da criação do fórum de diálogo, a Índia disponibilizou aos Estados Unidos assistência operacional, incluindo serviços de inteligência, e permissão para o uso de seu território e instalações militares para organizar operações a serem realizadas no Afeganistão (ESTADOS UNIDOS; DOD, 2002). No Oceano Índico, a Índia disponibilizou fragatas para escoltar os navios da coalizão pelo Estreito de Malaca e abriu seus portos para escala; no Mar Árábico, Nova Déli ofereceu estaleiros navais militares para reparo de navios norte-americanos (IISS, 2004, p. 146). O país também forneceu apoio logístico e emprestou helicópteros à Aliança do Norte e, através do exército, instalou um hospital no Tadjiquistão para cuidar de combatentes da Aliança do Norte (ESTADOS UNIDOS; DOD, 2002, p. 06).

No Afeganistão, mesmo não enviando tropas, em 2006, a Índia alocou policiais de segurança fronteiriça (*Indo-Tibetan Border Police Force*, ITBPF) para proteger cidadãos indianos e projetos de reconstrução em andamento, visto que a violência contra civis havia aumentado consideravelmente no país (BAJORIA, 2009; IISS, 2008, p. 345). Os últimos registros indicam presença de 400 a 500 policiais indianos no Afeganistão, também responsáveis pela segurança de postos diplomáticos⁹⁸ da Índia no país (BAJORIA, 2009). Contudo, o principal apoio securitário da Índia ao Afeganistão se materializa em acordos políticos⁹⁹ como o assinado em 2002 para auxiliar a treinar forças afegãs (IISS, 2003, p. 132), e que foi formalizado na parceria estratégica anunciada pelos países em outubro de 2011 (ÍNDIA, 2012). A parceria atribui uma função significativa à Índia como uma das garantidoras da estabilidade afegã pós-2014, mas não prevê a presença de tropas indianas no país. A parte do acordo que se refere ao treinamento da Força de Segurança Nacional Afegã (ANSF) será feita em território indiano¹⁰⁰ (KATZMAN, 2012b, p. 56).

A Índia desejava tornar essa parceria realidade desde o início das negociações de Estados Unidos e Afeganistão com o Talibã, em 2010. Como o Paquistão poderia

⁹⁸ Há uma embaixada indiana em Cabul, e quatro consulados nas cidades de Herat, Kandahar, Jalalabad, e Mazar-e-Sharif.

⁹⁹ Ainda, em 2007, Nova Déli auxiliou na inclusão de Cabul à Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC), consequentemente, ao Protocolo Adicional ligado à Convenção Regional de Supressão do Terrorismo (SAARC, 2010).

¹⁰⁰ A maior influência da doutrina indiana recai sobre a força aérea afegã.

ter (e tem) uma função vital nesse processo, Nova Déli não queria que seus interesses fossem prejudicados pela ação de Islamabad. Assim, garantiu maior influência sobre Cabul sem precisar envolver sua força militar após a retirada norte-americana.

Outra iniciativa que pode aumentar o poder de influência de Nova Déli em Cabul é o encontro trilateral entre Índia, Estados Unidos e Afeganistão, realizado em setembro de 2012, em Nova York, para discutir a situação afegã (ONEINDIA, 2012). O encontro ocorreu na esteira das declarações do secretário de defesa Leon Panetta estimulando a Índia a ter um papel maior na segurança do Afeganistão após 2014 (BBC, 2012a), apesar dos receios que o Paquistão possa ter (KATZMAN, 2012b, p. 59). Essa abordagem, porém, está mais relacionada com o papel atribuído à Índia no contexto da região Ásia-Pacífico do que com o Paquistão, como apresentado no guia estratégico de defesa lançado em janeiro de 2012. Segundo o documento, “os Estados Unidos também estão investindo em uma parceria estratégica de longo prazo com a Índia para apoiar sua capacidade em servir como uma âncora econômica regional e provedora de segurança na região mais ampla do Oceano Índico” (DOD, 2012, p. 02).

Por sua vez, o Paquistão possui um papel contundente nas operações militares dos Estados Unidos no Afeganistão. Pela contiguidade geográfica com o país, e uma parceria histórica¹⁰¹ com Washington, Islamabad cedeu aos Estados Unidos bases (ver Mapa 5) e rotas para deslocamento logístico (suprimentos) (Mapa 6); disponibilizou seu serviço de inteligência (ISI) para auxiliar na preparação das operações de outubro de 2001; e alocou tropas ao longo da fronteira com o Afeganistão, na altura da província Khyber Pakhtunkhwa e, especialmente, nas Áreas Tribais de Administração Federal (FATA)¹⁰². Como efeito, pela primeira vez em sua história, o Paquistão se mobilizou para impedir o trânsito de combatentes talibãs e da al-Qaeda na região (ESTADOS UNIDOS; DOD, 2002, p. 07-08; MOHAN, 2004, p. 120; RAIS, 2008, p. 17). Uma das únicas regiões não assistidas foi a província do Baluchistão que faz fronteira com províncias meridionais do Afeganistão, justamente

¹⁰¹ A parceria entre Estados Unidos e Paquistão data da Guerra Fria e das alianças formadas por Washington para conter a expansão da União Soviética por regiões consideradas estratégicas, como o sul da Ásia. Washington e Islamabad assinaram um Acordo de Defesa Mútua em 1954, e logo o Paquistão passou a ser membro da *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO). O país também entrou para a *Central Treaty Organization* (CENTO) em 1955, sob a liderança do Reino Unido. Em troca de equipamentos militares e ajuda financeira, Islamabad concedeu bases para missões e sobrevoos aos Estados Unidos (COHEN, 2010, p. 76-77; CFR, 2012b).

¹⁰² A FATA é composta por sete agências, seis áreas especiais (regiões de fronteira) e distritos. Possui área de 27.220 km² e população de cerca de 4 milhões de pessoas, e compartilha 600km de fronteira com o Afeganistão. Historicamente, é uma região de resistência. Por ser inóspita e possuir um sistema de governo autônomo, a área ficou à parte do desenvolvimento pelo qual o Paquistão passou nos anos 1970 e 80 (DOGAR, 2009, p. 10-15).

aquelas de maior atividade talibã. Até 2005, não houve registros de envio de tropas paquistanesas a essas fronteiras (IISS, 2006). Após 2001, esses 1.200km limítrofes foram identificados como os de maior trânsito de insurgentes e líderes talibãs, ao ponto de, a partir de 2002, a capital da província balúchi, Quetta, se transformar na base logística e política do Talibã, conhecida como Quetta Shura (RASHID, 2008, p. 240-261).

Mapa 5 – Bases Norte-Americanas no Paquistão.



Fonte: Mapa elaborado e adaptado pela autora com os recursos digitais da National Geographic Education Beta Mapping a partir de IISS, 2002; Ansar, 2011.

Nota: As bases disponibilizadas estão nas localidades de Jacobabad (Sind); Pasni, Shamsi e Dalbandin (Baluchistão) (IISS, 2002, p. 124), Tarbela e Kahuta (próximas a Islamabad).

Mapa 6 – Linhas Norte-Americanas de Suprimento para o Afeganistão a partir do Paquistão.



Fonte: Reginald, 2011.

Com a concessão das bases para a guerra no Afeganistão, a presença média de tropas norte-americanas no Paquistão (Tabela 3), em 2001, foi de 200 fuzileiros navais, incluindo tropas da divisão aerotransportada, em cada instalação (IISS, 2002, p. 124). Ao longo dos últimos anos, todas as bases foram, aos poucos, desocupadas (ANSAR, 2011). A última a ser devolvida ao exército paquistanês foi a base aérea de Shamsi, em dezembro de 2011, de onde eram lançados os ataques com *drones*. O pedido de devolução veio diretamente de Islamabad, em retaliação¹⁰³ ao ataque da OTAN que atingiu 24 soldados paquistaneses na fronteira afegã (BBC NEWS, 2011).

Sem bases, o número de tropas estadunidenses no país também sofreu quedas. Porém, não há informação exata ou aproximada do contingente norte-americano no país, assim como de registros que confirmem a devolução das bases de operações ao Paquistão. Segundo dados não oficiais, há cerca de 300 tropas de forças de operações especiais no Paquistão, servindo como instrutores (VIRA; CORDESMAN, 2011). No entanto, o número de agentes da CIA, pessoal militar e servidores de segurança privados (em especial, da Blackwater e DynCorp) no Paquistão, é impreciso (VIRA; CORDESMAN, 2011, p. 137).

Tabela 3 – Tropas Norte-Americanas no Paquistão, 2001-2011.

Ano	Quantidade^a
2001	1.100
2002	1.300
2003	1.300
2004	400
2005	400
2006	400
2007	54
2008	78
2010-12	-

Fonte: Rashid, 2008; IISS, 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2010; 2012.

Nota: ^a Nos anos em que há informação disponível, o número equivale a um levantamento. Já nos anos de 2010 e 2012, o Military Balance não apresenta dados.

Além da presença estadunidense, o exército paquistanês sofreu os efeitos da guerra conduzida no Afeganistão, em seu próprio território. Em 2001, com a fuga de grande parte da liderança talibã e da al-Qaeda para o Paquistão, o país passou a servir

¹⁰³ Outra medida foi o fechamento das rotas de suprimento para as tropas de ISAF/OTAN e Estados Unidos em novembro de 2011. Essas foram reabertas apenas em julho de 2012 (BBC NEWS, 2012b).

como refúgio para várias facções islâmicas, aumentando a radicalização¹⁰⁴ na região do cinturão tribal e a proliferação de grupos insurgentes domésticos¹⁰⁵. Naquela época, a estratégia paquistanesa era de combater a al-Qaeda para afastar a atenção da coalizão, mas proteger o Talibã para manter sua influência no Afeganistão (Quadro 1) (MULLICK, 2010, p. 05).

Quadro 1 – Evolução na Identificação de Ameaças no Paquistão, 2001-2010.

	2002 – 2008	2009 – 2010
Estados Unidos	<ol style="list-style-type: none"> 1. al-Qaeda é o inimigo principal 2. Talibã afegão e a rede Haqqani devem ser enfraquecidos 3. Talibã paquistanês é de responsabilidade do Paquistão 	<ol style="list-style-type: none"> 1. al-Qaeda é o inimigo principal 2. Alguns combatentes e líderes do Talibã afegão são conciliáveis 3. Alguns elementos do Talibã paquistanês devem ser mortos
Paquistão	<ol style="list-style-type: none"> 1. al-Qaeda é o principal inimigo interno 2. A liderança do Talibã afegão deve ser protegida 3. O Talibã paquistanês é, em grande medida, conciliável. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. al-Qaeda é o principal inimigo interno 2. Alguns líderes do Talibã afegão devem ser capturados 3. O Talibã paquistanês deve ser reprimido

Fonte: Mullick, 2010, p. 02.

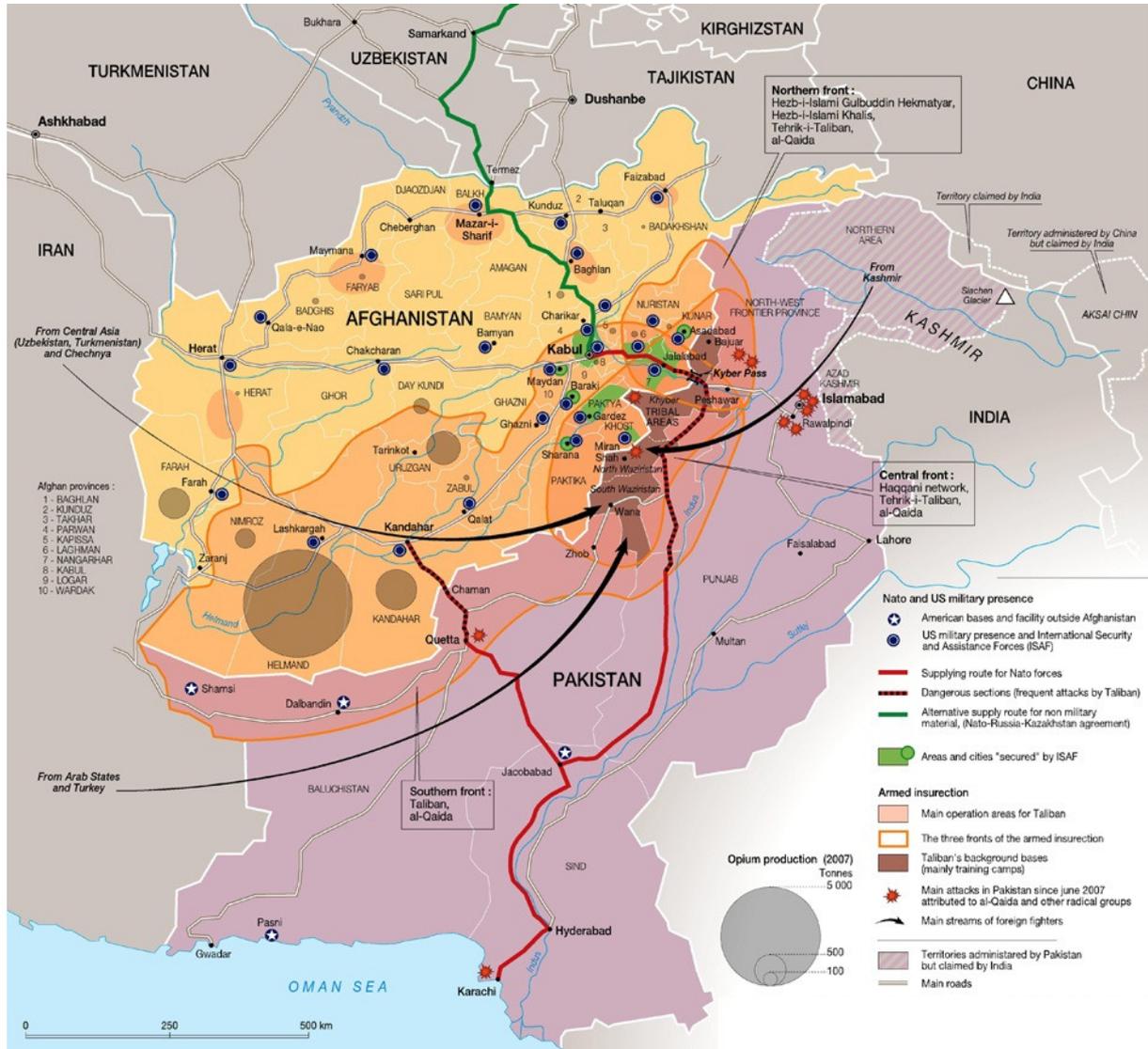
Essa estratégia foi mantida até 2007-2008. Durante esse período, mesmo com um grande contingente de tropas alocadas nas áreas tribais, o governo primava por fazer acordos com o Talibã afegão antes de combatê-lo, para não perder influência sobre um grupo que considerava importante para sua política de segurança regional em relação ao Afeganistão e também à Índia. Enquanto as operações conjuntas com os Estados Unidos para capturar líderes da al-Qaeda apresentavam resultados, a atenção seria desviada da insurgência (MULLICK, 2010). Mas a escalada da violência no Afeganistão em 2008 (Mapa 7), com origem nas zonas tribais e facilitado pelo livre

¹⁰⁴ Alguns autores definem o transbordamento da insurgência afegã para o Paquistão de “talibanização” (SINHA, 2009; JOHNSON; MASON, 2008). Além do Talibã afegão, os principais grupos atuando no cinturão tribal, atualmente, são o Talibã paquistanês (ou Tehreek-e-Taliban Pakistan, TTP), a rede Haqqani (MULLICK, 2010), e o grupo Lashkar-e-Taiba (LeT) (VIRA; CORDESMAN, 2011, p. 51-61).

¹⁰⁵ O cinturão tribal é uma região sob forte influência de ideologias islâmicas radicais difundidas pelas escolas islâmicas (*madrassas*), que foram implantadas pelo general Zia ul-Haq no final da década de 1970, como forma de angariar apoio político e lançar as bases para um Estado islâmico no Paquistão. A partir de 1979, essas escolas serviram para a formação e treinamento de *mujahedins* para lutar contra os invasores soviéticos no Afeganistão. Com o fim da guerra, milhares de combatentes permaneceram na região, sendo utilizados pelo Estado paquistanês para travar guerras por procuração (*proxy wars*) contra Índia e Afeganistão, em favor dos interesses do exército e da ISI (RASHID, 2008, p. 37-39).

trânsito na fronteira, intensificou a pressão norte-americana sobre o Paquistão para que controlasse a Linha Durand e as localidades tribais.

Mapa 7 – Instabilidade nas Zonas Tribais entre Afeganistão e Paquistão em 2008.



Fonte: Marin e Rekeawicz, 2009.

As tropas paquistanesas alocadas na província Khyber Pakhtunkhwa (NWFP) e na FATA, aumentaram significativamente com o crescimento da insurgência no cinturão tribal (Tabela 4). É consenso na literatura compulsada de que, desde 2009, esse lado da fronteira jamais teve tantas forças militares paquistanesas, a ponto de algumas serem removidas da fronteira com a Índia para auxiliar nas operações de contra insurgência na região (CORDESMAN, 2011; IISS, 2010). Porém, há divergências quanto ao número de tropas presentes na região, particularmente se o número total de tropas paquistanesas for desmembrado na composição de suas unidades (comparar Tabelas 4 e 5).

Tabela 4 – Total de Forças Paquistanesas na FATA e NWFP.

Ano	Tropas
2005	> 75.000
2006	> 80.000
2007	80.000
2008	80.000
2009	160.000
2010	120.000
2012	130.000

Fonte: IISS, 2005; 2006; 2007; 2008; 2010; 2012; Jane's Defence, 2009.

Nota: Os números são referentes a tropas do Exército e da Frontier Corps (forças paramilitares federais sob a ordem do Ministério do Interior, e responsáveis pelas fronteiras oeste com o Afeganistão e Irã) (JANE'S DEFENCE, 2009; JONES; FAIR, 2010; p. 38).

Tabela 5 – Composição das Forças Paquistanesas na FATA e NWFP.

Força	2002-2008	2009-2010
Exército	80.000	147.000
Frontier Corps	20.000	34.000
Grupo de forças especiais	4.000	10.000
KPK^a (Polícia)	40.000	45.000
Special Branch^b	5.000	5.000
Lashkars (forças tribais)	20.000	80.000
Total	169.000	321.000

Fonte: Mullick, 2010; Jones e Fair, 2010.

Notas: ^a KPK é a sigla para a polícia da província de Khyber Pakhtunkhwa.

^b A Special Branch é a agência de inteligência da polícia paquistanesa.

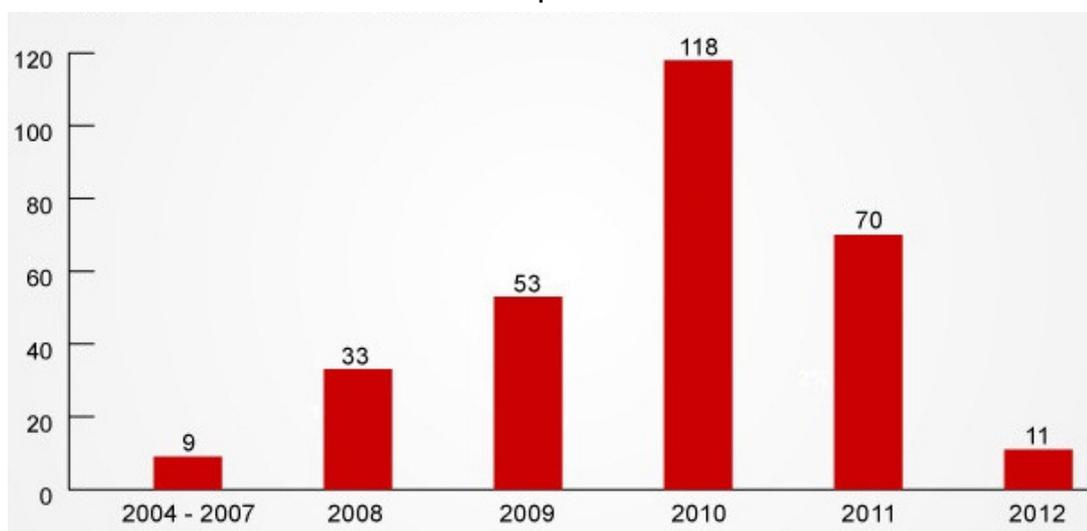
Apesar dos números envolvidos, a estratégia do exército paquistanês para estabilizar as regiões após serem retomadas provou ser ineficiente e, aos poucos, passou a marginalizar o apoio da população local em favor da causa insurgente. Dessa forma, as operações de contra insurgência demoraram a mostrar resultados (DOGAR, 2009, p. 2). O governo já tinha a prática de negociar a segurança de algumas áreas com grupos radicais. Porém, cada vez mais, os acordos firmados não eram cumpridos¹⁰⁶, sinalizando que tanto as operações de combate quanto as alternativas de negociação na região falharam a ponto de não mais constranger ou conter os

¹⁰⁶ Um dos principais acordos foi assinado em fevereiro de 2009 entre o governo da NWFP e o Talibã paquistanês. O acordo permitia a imposição da lei islâmica (*sharia*) no Vale do Swat e na Divisão de Malakand em troca do cessar-fogo pelo Talibã paquistanês. A lei foi imposta naquela localidade, mas os talibãs não pararam sua campanha e continuaram sua expansão em direção à Islamabad (IISS, 2010, p. 337).

grupos insurgentes (IISS, 2010, p. 337). Visto que o Talibã paquistanês começou a visar os estabelecimentos de segurança nacional, especialmente o Exército e a ISI, como alvos de ataques, seria inevitável o grupo se tornar o inimigo a ser reprimido a partir de 2009 (IISS, 2010, p. 338; MULLICK, 2010).

Em 2008, o aumento das incursões aéreas norte-americanas com *drones* nas áreas tribais contribuiu para o crescimento do antiamericanismo entre a população e para a expansão da influência talibã no Paquistão rumo às províncias do Sind, Punjab e Baluchistão. Já o lançamento da estratégia *AfPak*¹⁰⁷ (2009) legitimou o aumento da campanha norte-americana na zona tribal, ao mesmo tempo em que lançou uma nova fase de cooperação militar entre Washington e Islamabad e o tipo de assistência financeira¹⁰⁸ a ser recebida pelo Paquistão. Em troca, os Estados Unidos mantiveram os ataques com *drones* (Gráfico 1), e o Paquistão incrementou sua ação contra o Talibã e a al-Qaeda na FATA e na NWFP (ver Mapa 8) (IISS, 2010, p. 337; CASA BRANCA, 2009a).

Gráfico 1 – Ataques Norte-Americanos com *Drones* nas Zonas Tribais do Paquistão, 2004-2012.

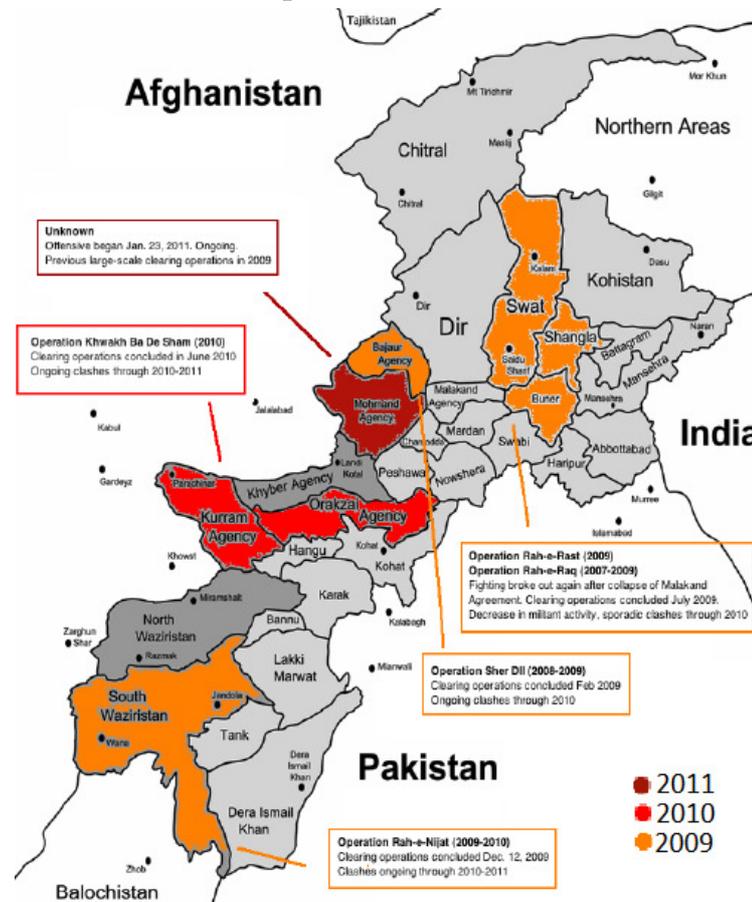


Fonte: Bergen e Rowland, 2012 (Março).

¹⁰⁷ As diretrizes são apresentadas no documento *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*, lançado em março de 2009 pela Casa Branca.

¹⁰⁸ Um novo pacote de ajuda norte-americana ao Paquistão foi lançado no Ato Kerry-Lugar, de 2009, e aprovado no *U.S. Enhanced Partnership with Pakistan Act*. O ato aprovou a verba de US\$7,5 bilhões a ser desembolsada num período de 5 anos para projetos civis. A principal condição para a concessão da ajuda financeira ao Paquistão é o maior controle civil do exército e das operações de contra terrorismo. Internamente, houve debates sobre a aplicação do ato, especialmente por setores militares e partidos de oposição (IISS, 2010, p. 333). Uma verba adicional (US\$2,8 bilhões em 5 anos) concedida apenas para fins militares visando equipar, treinar e apoiar o Paquistão a eliminar células terroristas, está sob a vigilância do *Pakistani Counter-Insurgency Capability Fund* (PCCF). Desde 2001, o Paquistão recebeu mais de US\$11 bilhões em ajuda militar (IISS, 2010, p. 354).

Mapa 8 – A Ofensiva Paquistanesa nas Zonas Tribais, 2009-2011.



Fonte: Vira e Cordesman, 2011, p. 66.

No entanto, existem focos de agravamento nas relações entre Estados Unidos e Paquistão. Por um lado, as relações diplomáticas estão paralisadas desde 2010, principalmente por falta de orientação presidencial de ambos os governos (KATZMAN, 2012b). Por outro lado, a cooperação militar foi estrangulada desde 2011 em razão dos incidentes provocados pela operação norte-americana de eliminação de Osama bin Laden, sem autorização e reconhecimento paquistanês, e por outra operação da ISAF/OTAN que acarretou na morte de 24 militares paquistaneses em postos de fronteira próximos ao Afeganistão (DALE, 2012, p. 13). Consequentemente, ao longo de 2011, Islamabad fechou uma base concedida aos Estados Unidos, proibiu o trânsito de suprimentos para a ISAF/OTAN em suas estradas e não compareceu à Conferência de Bonn para discutir o futuro do Afeganistão (KRONSTADT, 2012). Assim, a cooperação entre Estados Unidos e Paquistão vem sendo limitada (VIRA; CORDESMAN, 2011).

3.2 Os projetos de infraestrutura

Com a sinalização de vitória dos Estados Unidos sobre o Talibã em 2001, a comunidade internacional e a população afegã esperavam que a história fosse modificada e que o pós-guerra incluísse a reconstrução e a estabilização do país (RASHID, 2008, p. 172). Contudo, esse não era, exatamente, o compromisso com o qual a administração Bush queria se envolver. O objetivo era encontrar Osama bin Laden e dismantelar a al-Qaeda. A reconstrução não fazia parte da estratégia original. E o próprio documento sobre a Estratégia de Segurança Nacional de 2002 sinalizou que Washington transferiria à ONU a coordenação e realização dos projetos de reconstrução (COLLINS, 2011, p. 65), inclusive os de infraestrutura¹⁰⁹.

Conforme perseguimos terroristas no Afeganistão, continuaremos a trabalhar com organizações internacionais como a ONU, assim como organizações não governamentais e outros países, para fornecer a assistência humanitária, política, econômica e em segurança necessária para reconstruir o Afeganistão para que não mais abuse de seu povo, ameace seus vizinhos e forneça refúgio para terroristas (CASA BRANCA, 2002, p. 07).

Inicialmente, a reconstrução com que os Estados Unidos se comprometeriam seria com aquela relacionada à segurança, como a formação da Força de Segurança Nacional Afegã (*Afghan National Security Forces*, ANSF), em especial o Exército (*Afghan National Army*, ANA), e com projetos de rápido impacto¹¹⁰. Apenas com o aumento das operações de contra insurgência é que a infraestrutura ganharia mais destaque. Como, contudo, as condições da infraestrutura afegã são precárias, os recursos alocados ainda têm pouco impacto, ao ponto de manter o Afeganistão na lista de países com o pior sistema de estradas e de transmissão de energia do mundo (BANCO MUNDIAL, 2012; MARINE CORPS, 2007, p. 36). De qualquer forma, os Estados Unidos são o maior doador para a reconstrução afegã (KATZMAN, 2012b).

Entre os doadores, é possível perceber a convergência que os investimentos de cada país podem ter com os interesses norte-americanos para o Afeganistão (Tabela 6). Dentre os 10 maiores doadores, todos os países possuem uma relação direta e benéfica com os Estados Unidos, com a exceção do Irã. Mas mesmo entre as

¹⁰⁹ A ONU criou a missão de assistência no Afeganistão (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA) a partir da resolução 1401 (28 de março de 2002) para auxiliar no processo de transição, e canalizar a ajuda financeira da comunidade internacional para iniciar projetos de reconstrução e assistência humanitária no país (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

¹¹⁰ Chamados de *quick-impact projects*, esses projetos são baratos, de rápida execução (como cavar poços, reconstruir escolas ou pequenas estradas e pontes) e foram muito priorizados pelo governo norte-americano como uma forma de mostrar para a população que a reconstrução do país estava em andamento (RASHID, 2008, p. 177).

principais organizações regionais ou financeiras, como a União Europeia, o Banco de Desenvolvimento Asiático (*Asian Development Bank*, ADB) ou o Banco Mundial, os Estados Unidos desfrutaram de grande influência e participação nos ativos, sobretudo nos bancos.

Tabela 6 – Os 10 Maiores Doadores para Projetos de Reconstrução no Afeganistão, 2002-2012 (em bilhões).

País	Montante^a	%
Estados Unidos	82,872	74
Japão	13,150	11,7
União Europeia	2,880	2,8
Alemanha	2,680	2,4
ADB	2,270	2,0
Reino Unido	2,220	1,9
Banco Mundial	2,140	1,9
Índia	1,515	1,4
Canadá	1,255	1,1
Irã	1,000	0,9
Total	111,982	100

Fonte: Katzman, 2012, p. 76.

Notas: ^a Nesse montante está incluída a assistência à segurança.

Como forma de transferir a responsabilidade aos afegãos também nessa área, desde 2009, a retórica estadunidense é que o dever de reconstrução do Afeganistão é de seu próprio povo (CASA BRANCA, 2009c). Contudo, para incentivar demais países a ajudar o Afeganistão em sua tarefa, Washington apresentou a Iniciativa da Nova Rota da Seda (HORMATS, 2011). A proposta foi lançada meses após o anúncio de retirada das tropas para 2014. Em julho de 2011, a secretária de Estado, Hillary Clinton, deu início ao projeto com o intuito de instigar o setor privado e parceiros regionais a continuar a [re]construção da infraestrutura pesada (rodovias, ferrovias, oleodutos, e linhas de geração e transmissão de energia) e da infraestrutura leve¹¹¹ no Afeganistão. Isso também visando a integração do país à região (Ásia Central e Sul da Ásia), e a estabilização da mesma a partir da transformação do território afegão num *hub* de integração (HAMEED, 2012, p. 13).

¹¹¹ A chamada infraestrutura leve é aquela relacionada à burocracia necessária à aplicação de normas regulatórias de comércio, como direitos aduaneiros, que podem auxiliar a derrubar barreiras ao comércio e criar uma estrutura de cooperação regional comercial.

Por não possuir saída para o mar, o Afeganistão é completamente dependente de sua infraestrutura de estradas, ferrovias e aeroportos para ter contato com os países da região e acesso ao mar para comércio. O território afegão fica a 2,000km do porto mais próximo, a distância mais longa e longe do mar até então registrada no mundo. Além disso, o seu território possui alguns rios e bacias hidrográficas, mas que não reduzem sua dependência dos vizinhos na obtenção de energia elétrica. Ao mesmo tempo, o país é rico em recursos minerais e naturais, e sua posição estratégica pode proporcionar a conectividade e integração econômica que a região precisa para ser mais estável e próspera (RASHID, 2001).

A Iniciativa da Nova Rota da Seda visa construir uma rede regional de trânsito e comércio para sustentar o desenvolvimento econômico de longo prazo para o Afeganistão e seus vizinhos. E faz parte da abordagem democrata de que o futuro político do Afeganistão está ligado ao seu futuro econômico, em que “a estabilidade e a segurança duradoura andam de mãos dadas com a oportunidade econômica” (SIGAR, 2011d, p. 35). Visto que as atividades econômicas com maior impacto sobre a população, em termos de empregabilidade e redução da pobreza, estão relacionadas à criação de infraestrutura, como extração (combustíveis fósseis, refino e mineração), geração e transmissão de energia e criação de redes de transporte (MARINE CORPS, 2007, p. 173), entende-se que iniciativas como a norte-americana podem trazer resultados significativos para o país e para a região.

3.2.1 Agências de reconstrução

As agências estadunidenses presentes na reconstrução do Afeganistão são o Departamento de Defesa (DoD), o Departamento de Estado (DoS) e a Agência para o Desenvolvimento Internacional (USAID) (RASHID, 2008, p. 176). Cada uma possui agências e departamentos do Estado norte-americano sob o seu guarda-chuva¹¹² para implantar projetos no país. Nos projetos de reconstrução de infraestrutura, USAID, DoD e DoS agem conjuntamente com o comando militar através do Grupo de Trabalho em Infraestrutura (*Infrastructure Working Group*) e do Programa de

¹¹² CIA, Departamento de Agricultura (USDA), Departamento do Tesouro, Departamento de Justiça (através da *Drug Enforcement Administration*), Departamento do Transporte (DoT), Departamento do Comércio (através da *International Trade Administration*, responsável pelo *Afghanistan Investment and Reconstruction Task Force* (AIRTF), envolvendo o setor de mineração, indústria e comércio), Agência de Prestação de Contas do Governo (*U.S. Government Accountability Office*, GAO), Agência de Pesquisa Geológica (USGS), e Corpo de Engenheiros do Exército (USACE).

Infraestrutura do Afeganistão (*Afghanistan Infrastructure Program*, AIP), de forma a coordenar políticas, estratégias e atividades que convirjam com os esforços de contra insurgência (SIGAR, 2012c, 124; MARINE CORPS, 2007, p. 72). Mas os orçamentos e as ênfases dos projetos de cada agência são diferentes.

Até novembro de 2002, grande parte do trabalho da USAID e do DoS era feito a partir de Cabul. Com a criação das equipes de reconstrução provincial¹¹³ (PRTs), as agências passaram a operar nas províncias. As PRTs foram criadas pelos Estados Unidos e, aos poucos, transferidas para o comando da ISAF/OTAN, conforme as regiões eram estabilizadas. Atualmente, das 28 PRTs existentes, 19 possuem presença de oficiais da USAID e do DoS (sendo que 13 estão sob a liderança norte-americana). A nova estratégia do governo Obama (*AfPak*) também propôs o aumento de agentes civis trabalhando no país. Atualmente, há cerca de 1.300 pessoas distribuídas nos escritórios de Cabul e nas províncias, inclusive naquelas do sul e do leste (onde a situação de segurança e a presença do governo são restritas) (TARNOFF, 2011, p. 05; COLLINS, 2011, p. 66-67).

Em relação ao orçamento do DoS e da USAID (Tabela 7), é possível notar que, desde o início da guerra, a verba destinada à reconstrução e assistência afegã apresentou aumento significativo com a entrada de Obama na Casa Branca. Porém, essa quantia não ultrapassou 7% do valor total destinado ao país devido à prioridade atribuída ao DoD. A exceção foi o ano de 2004, ano de campanhas eleitorais nos Estados Unidos e no Afeganistão (e que convergem com o período de crescimento da ajuda destinada também ao Iraque). Igualmente, a proporção da quantia de um ano para outro demonstra certa sazonalidade na assistência prestada ao Afeganistão, o que fica evidente nos picos ascendentes (2004, 2007 e 2010) e descendentes (2003, 2006 e 2011) da verba, potencialmente indicando falhas de estratégia para o país. Ainda, para comparação, o orçamento aprovado para o Iraque no mesmo período excede em 65% o orçamento do DoS e da USAID para o Afeganistão, contrariando opiniões de alguns especialistas de que a guerra do Iraque não afetou a guerra no Afeganistão (como COLLINS, 2011). Já o orçamento do DoS e USAID teve um

¹¹³ As equipes de reconstrução provincial são pequenos grupos formados por agentes militares e civis que, depois de terminado o combate, conduzem atividades de reconstrução. As PRTs sob a responsabilidade estadunidense possuem comando militar (diferente das demais, em que o comando é civil). O objetivo da equipe é prover proteção e estabilização da localidade onde estiverem para ajudar a expandir a autoridade do governo e aumentar o fornecimento de serviços básicos (MARINE CORPS, 2007, p. 72; COLLINS, 2011, p. 66; TARNOFF, 2011, p. 04). Para mais detalhes sobre o modelo de PRTs, ver Carter Malkasian e Gerald Meyerle, *Provincial Reconstruction Teams: How Do We Know They Work?*, Strategic Studies Institute (SSI), 2009.

acréscimo de 5% no ano de 2012. Esse aumento tímido sinaliza a possibilidade de haver cada vez menos participação dessas agências na reconstrução afegã, reduzindo o contato entre governos. Ao mesmo tempo, com a saída norte-americana do Iraque em 2011, essas agências atuando naquele país receberam verba três vezes maior, o que também pode ser reproduzido no Afeganistão nos próximos anos e após 2014.

Tabela 7 – Gastos por Agência dos Estados Unidos na Guerra do Afeganistão, 2001-2012 (em bilhões e percentuais).

Ano	OEF^a	DoD	DoS e USAID^b	% Total^c	% Aumento^d	DoS e USAID (Iraque)	% Iraque^e
2001-02	20,8	20,0	0,8	3,8	-	-	-
2003	14,7	14,0	0,7	4,8	-12,5	3,0	328
2004	14,6	12,4	2,2	15,1	214,3	19,5	786
2005	20,0	17,2	2,8	14	27,3	2,0	-28,6
2006	19,0	17,9	1,1	5,8	-60,7	3,2	190,1
2007	39,2	37,2	1,9	4,8	72,8	3,2	68,4
2008	43,4	40,6	2,7	6,2	42,1	2,7	0,0
2009	59,5	56,1	3,1	5,2	14,9	2,2	-29
2010	93,8	87,7	5,7	6,1	83,9	3,3	-42,1
2011^f	118,6	113,3	4,1	3,5	-28,1	2,3	-43,9
Total	443,7^g	416,2	25,1	5,7	-	41,4	65
2012 (Est.)	113,7	107,3	4,3	3,8	4,9	6,2	44,2
Total (Est.)	557,4	523,5	29,4	5,3	-	47,6	61,9

Fonte: Belasco, 2011.

Notas: Tabela elaborada pela autora.

^a No valor de cada ano está incluído a assistência médica a veteranos, por isso, o cálculo do orçamento do DoD somado ao DoS e USAID pode ser diferente em alguns anos fiscais.

^b No orçamento do DoS e USAID estão os custos com reconstrução, programa de ajuda externa, operação da embaixada e custos de construção.

^c Cálculo da porcentagem de assistência destinada ao Afeganistão em relação à verba total da OEF.

^d Cálculo de porcentagem referente ao aumento da verba em relação ao ano anterior.

^e Porcentagem da assistência ao Iraque em relação àquela prestada ao Afeganistão.

^f Conforme o orçamento aprovado em março de 2011.

^g Até março de 2011, o Afeganistão representava 35% do total gasto (US\$1.283 trilhões) nas guerras norte-americanas da década. E o DoD, responsável por 94% do orçamento.

Especificamente em relação à verba da USAID para projetos em infraestrutura (Tabela 8), é possível perceber ênfase, até 2008, na construção de estradas. A partir de 2008, a geração e a transmissão de energia receberam maior atenção, visto que o Afeganistão possui taxas baixíssimas de acesso à energia elétrica e, por consequência,

desenvolvimento de atividades industriais. O financiamento de projetos a partir do Fundo de Reconstrução do Afeganistão¹¹⁴ (*Afghanistan Reconstruction Trust Fund*, ARTF), administrado pelo Banco Mundial e do qual os Estados Unidos é um dos maiores colaboradores (TARNOFF, 2011, p. 08), passou a ser mais elevado a partir de 2010, um efeito da abordagem regional e multilateral do governo Obama.

Tabela 8 – Orçamento da Agência para o Desenvolvimento Internacional USAID no Afeganistão, por setor, 2001-2012 (em milhões).

Ano	DoS e USAID	USAID	Estradas	Energia	ARTF
2002	800	471	51	3	41
2003	700	462	142	-	40
2004	2,200	1,172	354	77	93
2005	2,800	1,511	276	286	103
2006	1,100	748	220	65	50
2007	1,900	1,538	365	195	38
2008	2,700	1,766	274	237	70
2009	3,100	2,179	129	116	150
2010	5,700	3,496	167	403	425
2011	4,100	2,053	140	538	383
Total	25,100	15,396	2,118	1,920	1,393
2012 (est.)	4,300	2,813	79	673	590
Total (est.)	29,400	18,209	2,197	2,593	1,983

Fonte: United States Agency for International Development – USAID, 2010; 2012; Tarnoff, 2011.

Nota: Tabela elaborada pela autora.

Outra verba, inicialmente voltada às operações das tropas estadunidenses e da coalizão, e aos esforços de contra insurgência no Afeganistão, mas que tem cada vez mais servido para o financiamento de projetos de infraestrutura de grande escala, é a do Programa de Resposta de Emergência (*Commander's Emergency Response Program*, CERP), do DoD. Desde 2006, a demanda desse orçamento tem aumentado, ao ponto de, em 2011, o congresso norte-americano autorizar a criação do Fundo de Infraestrutura do Afeganistão (*Afghanistan Infrastructure Fund*, AIF), para realizar

¹¹⁴ O ARTF faz parte do Programa de Solidariedade Nacional (*National Solidarity Program*, NSP) e foi desenvolvido para fortalecer a governança e o alcance do governo central ao nível local. Com a verba de doadores internacionais e implantação de projetos através do Ministério de Desenvolvimento e Reabilitação Rural do Afeganistão, o fundo é destinado à construção de infraestrutura nos vilarejos (como sistema de irrigação e água potável, estradas rurais, escolas e centros comunitários e instalações de energia). Desde 2011, há 27 mil Conselhos de Desenvolvimento da Comunidade (*Community Development Councils*, CDCs), espalhados pelas vilas do país, que decidem as necessidades das comunidades e aplicam os fundos (TARNOFF, 2012, p. 08-09).

projetos de infraestrutura (estradas e energia) considerados de alta prioridade na província de Kandahar. Dentre as exigências para aplicação estão a aprovação junto ao DoS e a implantação junto à USAID (Tabela 9) (TARNOFF, 2012, p. 08, SIGAR, 2011a, p. 30).

Tabela 9 – Orçamento Anual do Programa de Resposta de Emergência (CERP) e do Fundo de Infraestrutura do Afeganistão (AIF), 2002-2012 (em milhões).

Ano	CERP	AIF
2002	-	-
2003	-	-
2004	40	-
2005	136	-
2006	215	-
2007	209	-
2008	488.33	-
2009	550.67	-
2010	1,000	-
2011	400	400
2012	400	400
Total	3,439	800

Fonte: SIGAR, 2012c; Katzman, 2012b; Tarnoff, 2011.

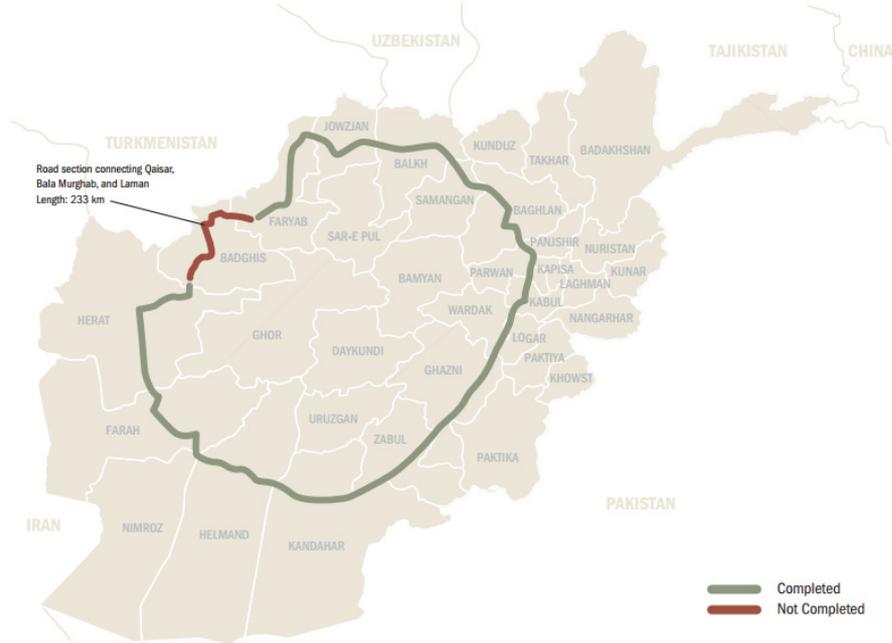
3.2.2 Projetos em execução e projetos futuros

Desde 2002, 12% do orçamento da USAID foi alocado na [re]construção de rodovias e estradas (USAID, 2012). Depois da reconstrução das instituições de segurança, a construção de estradas é o segundo maior setor em termos de fundos alocados (incluindo as verbas do DoD). O projeto de maior impacto é a *Ring Road*¹¹⁵, rodovia nacional de 2,700km de extensão que une as principais cidades e províncias do Afeganistão, e que pode, potencialmente, ligar o país aos seus vizinhos regionais. A rodovia está em fase de finalização (Mapa 9) com recursos do ADB. De sua extensão, a USAID [re]construiu ou reformou 831km. Se contabilizados os trechos realizados

¹¹⁵ Conforme o SIGAR (2009), quando a *Ring Road* estiver concluída, cerca de 80% da população afegã viverá a menos de 50 km da rodovia.

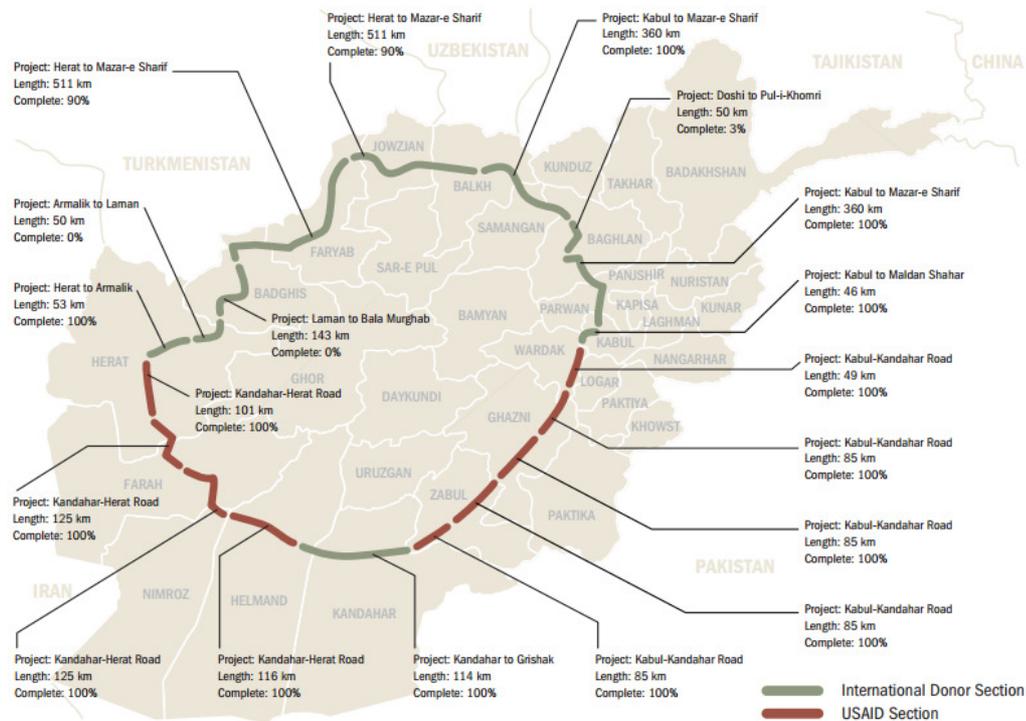
pele ADB e Banco Mundial¹¹⁶, financiados majoritariamente pelos Estados Unidos e pelo Japão, a quilometragem total é maior (Mapa 10 e 11) (SIGAR, 2012a, p. 16).

Mapa 9 – Ring Road, 2011.



Fonte: SIGAR, 2011b, p. 105.

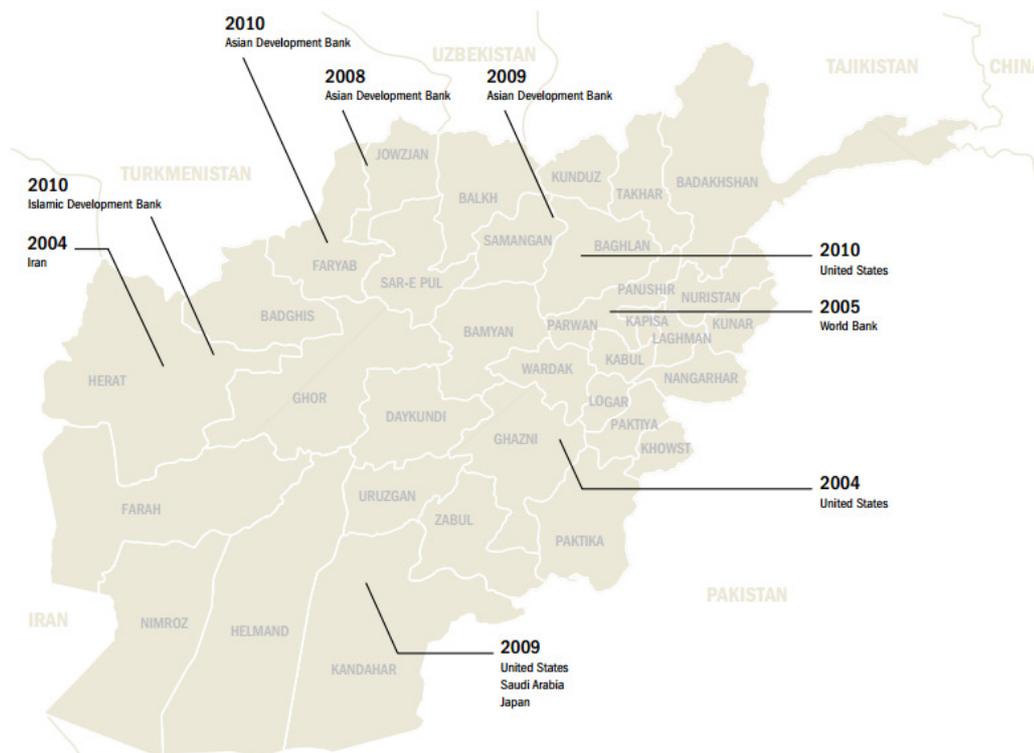
Mapa 10 – Financiamento da Ring Road, 2009.



Fonte: SIGAR, 2009b, p. 101.

¹¹⁶ O ADB e o Banco Mundial são as instituições financeiras internacionais que mais investem no desenvolvimento do comércio e do transporte na região da Ásia Central e Oeste Asiático. Entre 2004 e 2009, o ADB aprovou US\$3,5 bilhões para projetos de transporte na região, enquanto que o Banco Mundial investiu US\$5,4 bilhões (STARR; KUCHINS, 2010, p. 15-16).

Mapa 11 – Financiamento da *Ring Road*, por Agência e País, 2011.



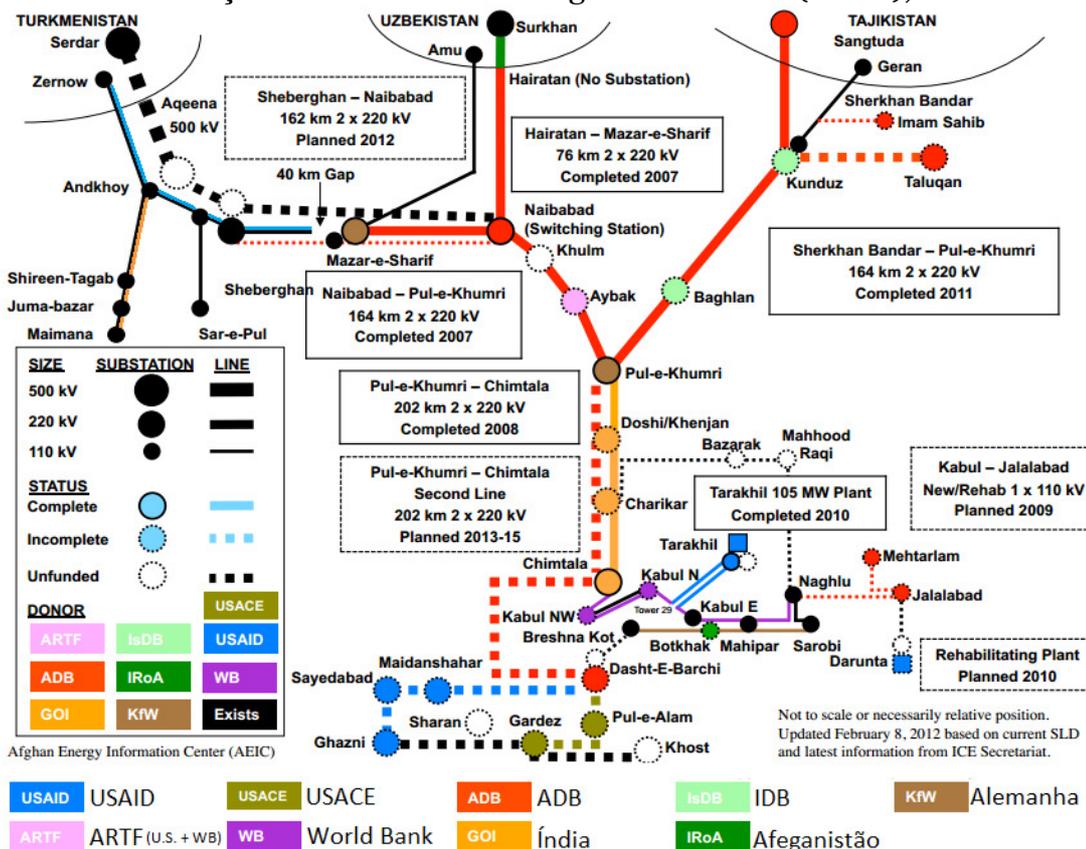
Fonte: SIGAR, 2012a.

Até 2010, mais de 1,800km de rodovias nacionais e regionais e estradas provinciais e rurais haviam sido completadas pela USAID (SIGAR, 2011a, p. 95). As últimas, realizadas através do projeto Estradas Provinciais Estratégicas (*Strategic Provincial Road, SPR*), visam conectar o interior do país ao centro dos distritos e às rodovias nacionais e regionais, por vias secundárias e terciárias (USAID, 2012). Ao total, dos 7,700km recuperados no país, 2,000km foram realizados pela USAID, e outros 1,600km pelo DoD, através dos fundos do CERP (SIGAR, 2011a). E apesar do aumento da violência em algumas regiões, causando atrasos, as estradas continuam sendo entregues numa base anual.

Os Estados Unidos priorizam as estradas pelo entendimento de que “onde as estradas terminam, o Talibã começa” (KATZMAN, 2012b, p. 68). Assim, a reconstrução é considerada importante porque possui efeitos diretos sobre os esforços de contra insurgência, em limitar a atuação do Talibã no país e aumentar a capacidade de alcance do governo a maiores porções do território (USAID, 2012). Além disso, as estradas geram resultados sobre a mobilidade da população, como maior acesso à educação e saúde; e sobre a atividade econômica, já que produtos podem ser comercializados em localidades mais distantes por preços mais acessíveis e competitivos, impulsionando também o comércio regional.

Outro setor que atualmente ocupa 15% do orçamento da USAID é o energético. Um dos maiores projetos foi a construção da Estação de Energia de Tarakhil que atende 600 mil pessoas, 24 horas por dia, em Cabul e regiões do norte. Washington também foi responsável pela negociação de acordos de fornecimento de energia com Tadjiquistão, Uzbequistão e Turcomenistão (USAID, 2010). Os acordos fazem parte do Sistema de Energia Norte-Leste (*North-East Power System*, NEPS), o projeto de energia de maior financiamento internacional no Afeganistão (Ilustração 1). O NEPS abrange a construção de linhas e sistemas de distribuição de energia na região norte e leste do Afeganistão, conectando os quatro países¹¹⁷ (SIGAR, 2010a, p. 20). Em 2009, o Uzbequistão iniciou o fornecimento de energia pelo NEPS, enquanto que o Tadjiquistão o fez a partir de 2011. Ainda estão em construção as linhas de transmissão do Turcomenistão, que possuem maior capacidade (IRP, 2012).

Ilustração 1 – Sistema de Energia Norte-Leste (NEPS), 2012.



Fonte: Afghan Energy Information Center (AEIC), 2012; Afghanistan Infrastructure and Rehabilitation Program (IRP), 2012.

¹¹⁷ A energia do Uzbequistão (40MW) viaja 400km pelo terreno acidentado da Hindu Kush, para beneficiar 32 mil lares em Cabul. Há previsões de que o fornecimento chegue a 300MW, provendo eletricidade a 1,5 milhões de afegãos (USAID, 2009). Já as linhas de transmissão do Tadjiquistão chegam primeiramente à cidade de Kunduz; e do Turcomenistão, à cidade de Andkhoy (USAID, 2010). O contrato de compra do Afeganistão com o Uzbequistão é revisto anualmente, enquanto o Turcomenistão firmou contrato de 10 anos, e o Tadjiquistão, de 20 anos (IRP, 2012).

A tabela abaixo mostra os principais projetos realizados pelos Estados Unidos no Afeganistão entre os anos de 2002 e 2011. As estradas incluídas são aquelas que, segundo relatórios, foram as que mais tiveram impacto sobre a estabilização do país (mesmo que não haja índices para medição que não qualitativos), e que aumentam as oportunidades do país fazer parte dos circuitos de transporte e de comércio regional. Já o setor de energia teve um número menor de projetos, porém é a prioridade atual, pois representa a segunda etapa no processo de reconstrução. Os dados apresentados na tabela são resultados da compilação de uma série de relatórios que, infelizmente, são pouco precisos quanto às datas de execução e entrega, e fundos alocados.

Tabela 10 – Principais Projetos de Infraestrutura Realizados no Afeganistão, 2004-2010.

Entrega	Projeto	km / MW	US\$ (milhões)
Rodovias regionais e nacionais (km)			
2004	Cabul-Kandahar-Herat (<i>Ring Road</i>)	831	505
-	Gardez-Cabul (acesso a <i>Ring Road</i>)	122	47
-	Garnser-Lashgar Gah (<i>Ring Road</i>)	77	13
-	Farah (<i>Ring Road</i>)	68	18
-	Sheberghan-e-Pol	54	15
-	Vale Panjshir-Cabul	67	21
-	Gardez-Ghazni	102	95
-	Jalalabad-Asmar	121	38
2005	Kandahar-Tarin Kowt	149	25
2006	Ghazni-Sharan	64	20
2006	Pul-e-Alam (<i>Ring Road</i>)	35	7
2007	Ponte Rio Panjshir (Tadjiquistão)	0,7	33
2010	Gardez-Khost	101	178
2010	Kishim-Fayzabad-Cabul (China)	103	126
2011	Estradas Provinciais Estratégicas (SPR) ^a	1.000	270
	Total	2.894	1,411
Energia (MW)			
2010	Sistema de Energia Norte-Leste (NEPS)	-	423
-	Linha de transmissão norte (Uzbequistão)	40	-
2010	Estação de Energia Tarakhil (Cabul)	105	300
	Total	145	723
	Total		2,134

Fonte: Estados Unidos; GAO, 2008; SIGAR, 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2011a; 2011b; 2011c; 2011d; Katzman, 2012b; USAID, 2011; 2010; 2012; IRP, 2012.

Nota: ^a Na SPR estão incluídas as estradas provinciais e rurais.

Atualmente, depois de realizada a fase de reconstrução e criação de rodovias, os Estados Unidos enfatizam o setor energético como forma de cimentar os esforços de estabilização. Também em termos de sustentabilidade para a economia afegã, o setor é promissor, pois aumenta as oportunidades de instalação de novas indústrias de base e de bens duráveis e não duráveis. Para geração e transmissão de energia no sul e no leste do país, o Sistema de Energia Sul-Leste (*South East Power System*, SEPS) foi implantado e está em fase de reabilitação. Há fundos para a interligação da NEPS à SEPS, na criação de uma rede de transmissão nacional de energia¹¹⁸ (SIGAR, 2010c, p. 93; USAID, 2012). O projeto prevê a construção de 490km de linhas de transmissão de Cabul a Kandahar, ao longo do corredor leste da *Ring Road* (SIGAR, 2012b, p. 129).

O maior impedimento para a finalização do sistema é a instalação da terceira turbina da hidrelétrica de Kajaki, localizada numa das regiões de maior resistência talibã. A represa é um dos principais projetos norte-americanos no país. Kajaki foi construída pelos Estados Unidos na década de 1950, quando Washington buscava maior influência na Ásia Central, mas não foi finalizada devido à invasão soviética (SIGAR, 2010b, p. 100; TOWNSEND, 2011, p. 13). Há 9 anos, as forças internacionais tentam pacificar a região para fazer a instalação da turbina, sem sucesso. Caso a hidrelétrica seja reabilitada, sua capacidade instalada poderá alcançar 150 MW, o suficiente para cobrir 20% da atual demanda de energia do país (BAKER, 2011). A prioridade de distribuição de energia gerada em Kajaki são as províncias de Helmand e Kandahar (USAID, 2010).

Desde o anúncio de retirada das tropas norte-americanas e lançamento da iniciativa da Nova Rota da Seda em 2011, a ênfase da reconstrução de infraestrutura no Afeganistão ficou cada vez mais voltada a projetos de estabilização de longo prazo e sustentáveis para a economia afegã. No setor de energia, a prática dessa proposta está no projeto de exploração nos campos de gás natural em Sheberghan¹¹⁹, e de ligação da estação, através de linhas de transmissão, ao NEPS. Ainda, os Estados Unidos conduziram pesquisas no Afeganistão que comprovaram haver reservas de hidrocarbonetos maiores do que divulgado pelas pesquisas soviéticas na década de

¹¹⁸ Todos os projetos no setor de energia são feitos em parceria com a empresa estatal de energia (*Da Afghanistan Breshna Sherkat*, DABS) e com o Ministério de Energia e Água (USAID, 2012).

¹¹⁹ A identificação, quantificação e desenvolvimento do plano de exploração foram feitos pelo governo dos Estados Unidos junto ao Ministério de Minas do Afeganistão. A construção da estação principal de Sheberghan foi realizada pela *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), com o financiamento da Força Tarefa para Operações de Estabilidade e Negócios (*Task Force for Business and Stability Operations* – TFBSO) do DoD, e da USAID (SIGAR, 2011c, p. 107; 2011d).

1980¹²⁰ (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM – UNDP, 2011; RISEN, 2010). As três principais bacias, Amu Darya, Afghan-Tajik¹²¹ e Herat (ou Tirpul), já passaram ou estão em fase de licitação para exploração. A Força Tarefa para Operações de Estabilidade e Negócios (TFBSO), agência do DoD, está auxiliando o Ministério de Minas do Afeganistão (MoM) no processo (SIGAR, 2011c, p. 107; SIGAR, 2012c, p. 125).

Visto que, em 2010, a USGS anunciou novas informações sobre as conhecidas reservas minerais e o potencial de desenvolvimento da mineração no Afeganistão, a construção de ferrovias para o escoamento dos minérios foi um dos setores que mais ganhou destaque. Duas das três principais ferrovias a serem desenvolvidas, Herat a Sherkhan Bandar, e Hairatan a Mazar-e Sharif (que conecta o Afeganistão ao Uzbequistão), serão financiadas pelos Estados Unidos e pelo Japão, através do ADB (SIGAR, 2010d, p. 106). Mais diretamente, a USAID está financiando a finalização da linha de transporte ferroviário no trecho de Hairatan a Mazar-e Sharif (SIGAR, 2011a, p. 95-96). O trecho é um dos mais promissores para a integração do Afeganistão à Ásia Central, visto que permite a conexão ao sistema ferroviário e rodoviário centro-asiático, a Rede de Distribuição Norte (*Northern Distribution Network*, NDN), herdada da antiga União Soviética¹²².

Os Estados Unidos também tem participado do processo de organização das licitações dos contratos de exploração das reservas minerais do Afeganistão. Ainda em 2012, as propostas serão aceitas para os campos de ouro em Badakhshan, cobre e ouro em Zarkashan, e cobre em Balkhab e Shaida. Além de patrocinar a nova equipe do MoM (a anterior fora acusada de fraude), Washington tem trabalhado com o governo afegão para estabelecer a estrutura legal e regulatória necessária para que a extração dos minérios beneficie o país e auxilie na sustentação da economia afegã (geração de empregos, coleta de impostos e atração de novos investimentos) (SIGAR, 2011b). A influência estadunidense também tem trabalhado em favor das empresas norte-americanas. Um exemplo foi o favorecimento do grupo JP Morgan para o desenvolvimento de uma mina de ouro no Afeganistão (SIGAR, 2011c, p. 108).

Há outros projetos de infraestrutura previstos para 2012 e anos seguintes (Tabela 11). As estradas em construção fazem parte, em sua maioria, do SPR, visando

¹²⁰ As reservas de petróleo estão estimadas em 3,6 bilhões de barris, reservas de gás, em 15,7 trilhões de m³, e de gás líquido condensado em 1,3 bilhões de barris (UNDP, 2011; KATZMAN, 2012b).

¹²¹ As reservas da bacia Afghan-Tajik estão estimadas de 700 a 900 milhões de barris.

¹²² É também importante em termos comerciais, visto que metade das importações afegãs entra no país através da via uzbeque – mesmo quando a única ligação entre os países era uma ponte.

aumentar o alcance do governo a localidades isoladas do interior do país. A área de maior ênfase é a de energia, como parte da segunda etapa da Estratégia Nacional de Desenvolvimento do Afeganistão (ANDS), lançada em 2008, como forma de guiar os recursos estrangeiros a setores específicos. Outra área proeminente é a de construção de ferrovias, mas os Estados Unidos participam menos desses projetos.

Tabela 11 – Projetos Norte-Americanos de Infraestrutura no Afeganistão em Andamento e Futuros.

Entrega (previsão)	Projeto	km / MW	Valor US\$ (milhões)
Rodovias regionais e nacionais (km)			
2013	Gardez-Khost (Paquistão)	-	-
2014	Túnel de Salang (norte-sul)	2,6	-
2014	Dushi-Bamyan (centro-norte)	-	-
Energia (MW)			
2012	Estação de Gás Natural de Sheberghan	200	225
2012	Programa de Desenvolvimento do Gás de Sheberghan	-	90
-	Expansão das linhas de geração e transmissão de energia (interligação da NEPS à SEPS, Cabul-Ghazni-Kandahar)	-	665 – 1,000
2013	Projeto de Energia Kandahar-Helmand (KHPP)	-	266
-	Hidrelétrica de Kajaki ^a (reabilitação)	52	157
-	Linhas e subestações de Kajaki	-	205
2012	Hidrelétrica de Darunta (Nangarhar)	-	10
-	Sistema de Energia Sul-Leste	-	-
Ferrovias (km)			
2012	Hairatan a Mazar-e Sharif	-	5

Fonte: Estados Unidos; GAO, 2008; SIGAR, 2009a; 2009b; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2011a; 2011b; 2011c; 2011d; Katzman, 2012b; USAID, 2011; 2010; 2012; IRP, 2012.

3.2.3 A influência dos líderes regionais vizinhos

Os projetos de reconstrução de infraestrutura da Índia que, em alguma medida, reforçam os interesses norte-americanos de estabilização e integração do Afeganistão à região, convergem com os setores de transporte, energia e mineração. A Índia é o oitavo maior investidor no Afeganistão (maior investidor regional; e quinto maior país investidor), com cerca de US\$1,5 bilhão alocado para ajuda humanitária,

assistência ao desenvolvimento e reconstrução¹²³ (AFEGANISTÃO, 2010; KATZMAN, 2012b). Com a assinatura da parceria estratégica em 2011, outros US\$500 milhões foram anunciados para investimento em território afegão (KATZMAN, 2012b).

No setor de energia, a Índia foi o único país da região a financiar parte da rede que transmite energia da Ásia Central (Tadjiquistão, Uzbequistão e Turcomenistão) para o Afeganistão (ver Ilustração 1, acima). A contribuição indiana com a NEPS foi a construção das linhas de transmissão de Pul-e-Khumri à Cabul (220 kV); e da subestação de Chintala, além da reforma das subestações que correm de Andkhoy à Maimana (USAID, 2009; AFEGANISTÃO, 2010, p. 68). O atual projeto de Nova Déli no país envolve a reconstrução da Hidrelétrica de Salma com capacidade de 42 MW, na província de Herat e no valor de US\$77 milhões (KATZMAN, 2012b).

No setor de mineração, a Índia inscreveu 15 companhias (maioria estatais), para participar da licitação de exploração de uma das maiores reservas de minérios de ferro do mundo, localizada em Hajigak, na província de Bamiyan (SIGAR, 2011c, p. 108; COLLINS, 2011, p. 78). O empreendimento é considerado o maior na história do país. Do total de 22 concorrentes, um consórcio de empresas indianas, liderado pela estatal *Steel Authority India* (SAIL), ganhou o direito de exploração de três das quatro plataformas de Hajigak. Além de minas, a estatal, juntamente com o governo indiano, investirá numa siderúrgica, na construção de uma ferrovia para escoar a produção, e numa estação de energia elétrica para abastecer a fábrica e também beneficiar a população local¹²⁴ (SIGAR, 2012a, p. 141). Na implantação do sistema de corredores ferroviários, como parte do contrato de exploração de Hajigak, a Índia investirá US\$1 bilhão para a construção do trecho norte-sul¹²⁵ (SIGAR, 2012c, p. 131). Os governos de ambos os países ainda negociam como serão estabelecidos os projetos da mina e da fábrica de aço (SIGAR, 2012b, p. 134).

Há certa tendência do governo afegão em envolver cada vez mais a Índia em projetos de reconstrução pelo tipo de investimento que Nova Déli aloca, pois, diferente dos demais países, apresenta menores custos de transação e é rapidamente

¹²³ Há 4 mil trabalhadores indianos no Afeganistão, atuando nos setores de capacidade institucional e fortalecimento da governança, educação, saúde, desenvolvimento agrícola, industrial e do setor privado, telecomunicações, radiodifusão e informática, segurança, legislação, serviços bancários, assistência alimentar e desenvolvimento urbano.

¹²⁴ Segundo relatórios do SIGAR, empresas estatais foram e têm sido favorecidas nas licitações afegãs porque a maioria dos contratos demanda a construção de infraestrutura no Afeganistão, o que companhias privadas são mais resistentes em aceitar (SIGAR, 2011c, p. 108).

¹²⁵ A ferrovia terá extensão de 500 km de Kunduz a Cabul, e passará pela província de Bamiyan, o que facilita o acesso à mina de Hajigak (SIGAR, 2012c, p. 131).

desembolsado (Tabela 12). A estratégia indiana de parcialmente afastar a influência do Paquistão do Afeganistão é outro atrativo, visto que aumenta a independência de Cabul em relação a Islamabad.

Tabela 12 – Projetos de Infraestrutura da Índia no Afeganistão, Realizados e Futuros.

Ano	Projeto	km / MW	Valor US\$ (milhões)
2009	Rodovia Delaram-Zaranj (Irã)	218 km	136
2009	Linhas de transmissão (NEPS)	202 km	300
2012	Hidrelétrica Salma (Herat)	42 MW	77
2014 - ...	Mina de Hajigak (SAIL)	-	10,700 ^a
2014 - ...	Corredor Norte-Sul	800 km	5

Fonte: Katzman, 2012b; Hameed, 2012; Starr e Kuchins, 2010; Índia, 2012.

Nota: ^aMontante divulgado por Najafizada, 2011.

Os projetos envolvendo o Paquistão no Afeganistão possuem grande influência e interesse norte-americanos para que sejam concretizados. E após o lançamento da estratégia *AfPak* (2009) e da Iniciativa da Nova Rota da Seda (2011), Islamabad faz, cada vez mais, parte do objetivo de integrar o Afeganistão ao contexto regional e de aumentar a cooperação para o desenvolvimento e estabilização do cinturão tribal entre os dois países (SIGAR, 2011d, p. 36).

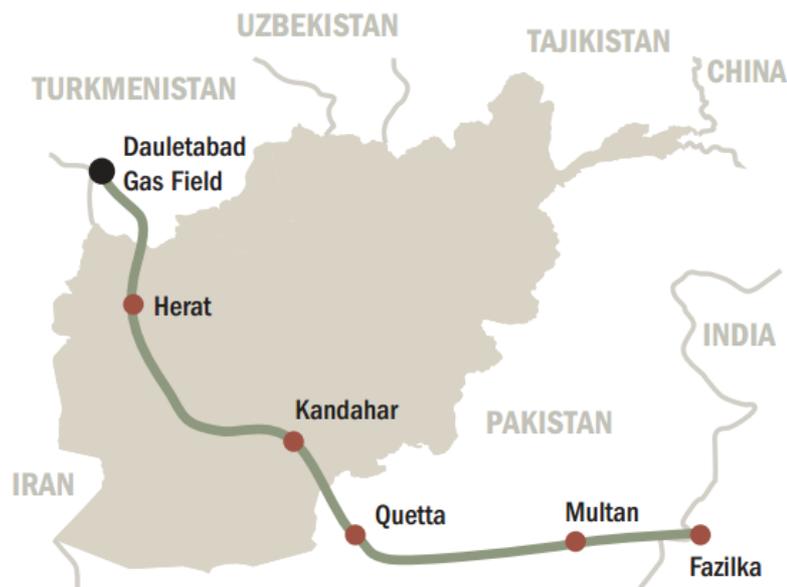
O Paquistão não é um investidor expressivo, mas é o segundo país sul-asiático que mais aloca recursos ao Afeganistão. Até então, US\$285 milhões foram destinados a Cabul, mas a maior parte ainda não foi desembolsada. A previsão é que a partir de 2013, a quantia seja liberada (AFEGANISTÃO, 2010). Islamabad, como um corredor para o fluxo de recursos e bens, importa para a realização do projeto considerado de maior impacto na estabilização regional a partir do Afeganistão (MUZALEVSKY, 2011). Desde os anos 1990, a administração Clinton, juntamente à empresa norte-americana Unocal, propôs a construção de gasodutos interligando as reservas de gás natural da Ásia Central ao Sul da Ásia. O principal gasoduto iniciaria no Turcomenistão e se estenderia pelo Afeganistão e Paquistão, por isso denominado TAP, conforme as iniciais dos três países integrantes do projeto (KATZMAN, 2012b, p. 74). Devido à instabilidade durante o governo afegão sob o Talibã, o acordo não seria assinado até 2002, após a queda do regime (HAMEED, 2012, p. 25).

Inicialmente, a Índia não era considerada no projeto do TAP, e existia apenas a possibilidade de sua expansão para o território indiano. Em 2006, Nova Déli aderiu ao projeto que prevê a construção de 1,775 km de gasodutos até 2016-2017, no valor

estimado de US\$7,6 bilhões, e capacidade de 33 a 38 bilhões de metros cúbicos de gás por ano (HAMEED, 2012; AFEGANISTÃO, 2012a). A participação indiana acelerou a negociação dos acordos que lançaram as bases para a implantação e concretização da cooperação regional em infraestrutura e energia através do, agora, TAPI (SIGAR, 2010d, p. 93). Os principais acordos *Gas Pipeline Framework Agreement* e *Gas Sales Purchase Agreement* foram assinados em 2010 (KATZMAN, 2012b; HINDUSTAN TIMES, 2010). Em 2012, Índia, Paquistão e Turcomenistão finalizaram a negociação que estabeleceu os preços do gás (numa base quinquenal), e o Afeganistão negociou a cooperação, de longo prazo, no fornecimento de gás com o governo turcomano. Contudo, ainda há acordos a serem feitos nas áreas comerciais, assistência para operação e manutenção do gasoduto, e segurança das linhas de transmissão no Afeganistão e no Paquistão. Será necessário, também, captar assistência técnica e recursos para o desenvolvimento dos campos de gás no Turcomenistão (SIGAR, 2011a, p. 93; SIGAR, 2012c, p. 125-126).

A rota prevista para a construção avalia o início dos dutos nos campos de Yolotan (Daulatabad) no Turcomenistão, passando por 775km do Afeganistão nas cidades de Herat e Kandahar (ao longo da *Ring Road*); Quetta e Multan, no Paquistão; até a cidade indiana de Fazilka, na fronteira indo-paquistanesa (Mapa 12) (AFEGANISTÃO, 2012a; DHAKA, 2005, p. 127).

Mapa 12 – Rota do Gasoduto TAPI.



Fonte: SIGAR, 2010d, p. 98.

Se concretizado, o TAPI não atenderá apenas as necessidades energéticas do Paquistão e as de crescimento econômico da Índia, como possibilitará a geração de

receita para o Afeganistão, estimada em US\$400 milhões/ano devido às tarifas de trânsito, e fornecimento de gás para a região sul do país, que possui pouco acesso a fontes de energia¹²⁶ (HAMEED, 2012, p. 25; SIDIQQUI, 2012). Além disso, o projeto converge com a iniciativa de cooperação econômica e integração regional da Nova Rota da Seda, lançada pelos Estados Unidos em 2011, e que remete à antiga perspectiva norte-americana de desenvolvimento regional através de gasodutos e oleodutos. Por isso, o projeto possui grande apoio de Washington, através do ADB, especialmente, e de partes norte-americanas interessadas como o *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) e o *Export-Import Bank* (EIB), integrantes do consórcio em formação que financiará a construção do gasoduto (SIGAR, 2012b, p. 130; BHUTTA, 2012).

3.3 A cooptação de elites

Desde a guerra contra a União Soviética no final dos anos 1970, o Afeganistão perdeu grande parte de sua elite política, econômica, cultural e intelectual, exilada nos países da região, na Europa e nos Estados Unidos (JOHNSON; MASON, 2008). Os líderes que permaneceram foram os que, em sua maioria, lutaram contra os soviéticos, os conhecidos *mujahedins*. Com o fim da guerra, esses líderes, de etnias, línguas, religiões e regiões diferentes, passaram a disputar pelo poder político central do país, como senhores da guerra, comandantes de suas próprias milícias. A guerra civil criada entre eles foi apenas arrefecida com a ascensão do Talibã. Contudo, após 2001 e a queda do regime, antigas rivalidades ressurgiram (RASHID, 2008).

O governo interino organizado em dezembro de 2001 em Bonn, na Alemanha, reuniu e conformou, numa estrutura de 30 líderes, os quatro principais grupos políticos e étnicos do país, sendo eles, a Aliança do Norte¹²⁷, que combateu o Talibã; o grupo de Roma, composto de líderes da monarquia afegã, como o rei Zahir Shah; o grupo de Peshawar (*mujahedins*) e o grupo de Chipre (BARFIELD, 2010, p. 283; RASHID, 2008, p. 102). Juntamente com os muitos afegãos exilados, os senhores da

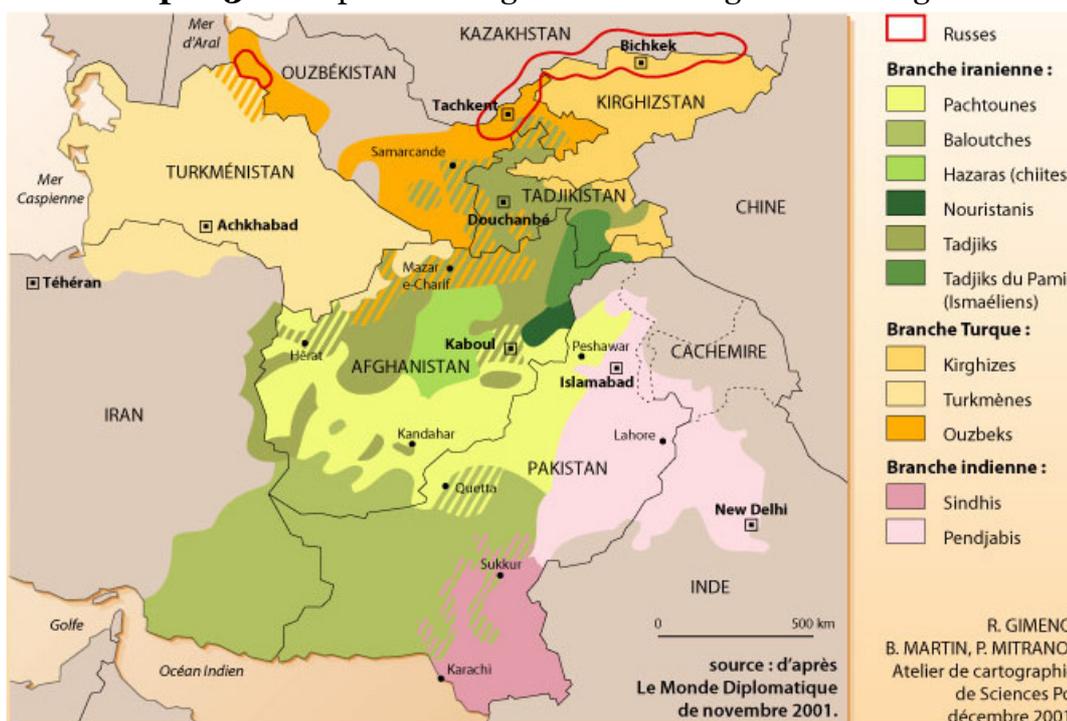
¹²⁶ Aproximadamente 15% do gás turcomeno seria destinado ao abastecimento do Afeganistão nessas regiões, como parte do desenvolvimento da SEPS.

¹²⁷ Ao final da guerra em 2001, estavam sob o comando da Aliança do Norte (de maioria tadjique e sob a responsabilidade do General Mohammed Fahim), os senhores da guerra Abdul Rashid Dostum e Mohammed Atta (norte), Ismael Khan (oeste), Karim Khalili (centro), Gul Agha Sherzai (sul), Abdul Rasul Sayyaf, Hazrat Ali, Haji Zaman e Haji Zahir (Tora Bora) (JONES, 2010, p. 91; RASHID, 2008, p. 63-74).

guerra igualmente passaram a participar da administração do país, ocupando postos estratégicos.

Assim, as mesmas elites políticas e militares, que se confundem com as elites econômicas de trinta anos atrás, voltaram a integrar o núcleo formal da burocracia e da política estatal. Essa presença tem sido importante porque auxilia na acomodação dos grupos e aumenta a possibilidade de extensão do governo central de Cabul a áreas mais isoladas ou pouco favoráveis ao comando de outros senhores que não os pares tribais. Contudo, o Estado, em consequência, se desenvolve com instituições formais fracas, em decorrência de um poder informal extremamente influente e atuante das elites (políticas e militares). O poder desses grupos também se divide e se diferencia pelas etnias a que pertencem, e pelos territórios que dominam (Mapa 13) (MUKHOPADHYAY, 2009, p. 08).

Mapa 13 – Grupos Etnolinguísticos no Afeganistão e Região.



Fonte: Martin, Gimeno e Mitrano, 2001.

Os grupos locais possuem origem no contexto regional histórico de conquista e trânsito de diversos povos. Por isso, é comum que as etnias perpassem fronteiras, encontrando nos vizinhos pares étnicos que, desde sempre, influenciaram e foram influenciados pelas dinâmicas internas afegãs (BARFIELD, 2010; RASHID, 2001). Pela proximidade étnica, é possível identificar o grau de influência de países como Irã, Paquistão, Tadjiquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Rússia e Índia (Quadro 2)

na cena política do Afeganistão. Uma característica que persiste e tende a permanecer atuante apesar da presença norte-americana no país.

Quadro 2 – Características Étnicas e a Influência Externa dos Grupos Tribais Afegãos.

Etnia	%	Características	Influência Externa
Pashtuns	40	<ul style="list-style-type: none"> - agricultores e pastores (alguns nômades) - sunitas - sistema tribal próprio baseada nas normas e nos valores étnicos da <i>Pashtunwali</i> - idioma <i>Pashto</i> 	Paquistão (Talibã)
Tadjiques	30	<ul style="list-style-type: none"> - identidade não tribal - sunitas - vivem em áreas urbanas, e possuem influência sobre o comércio - considerados a elite afegã pelo alto padrão de educação, cultura e conhecimento em relações exteriores - idioma persa, que confere grande influência sobre a administração pública 	Tadjiquistão Rússia Índia Irã Anti-Paquistão
Hazaras	15	<ul style="list-style-type: none"> - agricultores, pastores, trabalhadores domésticos, e que nos últimos anos ocupam cargos relacionais à tecnologia em Cabul (maior status econômico). - xiitas - idioma persa (dialetos) - anti-Pashtuns 	Irã
Uzbeques e Turcomanos	10	<ul style="list-style-type: none"> - agricultores, pastores e tapeceiros - sunitas - idioma turco - são considerados os melhores combatentes da região, e possuem forte cultura de guerra 	Uzbequistão Turcomenistão Turquia

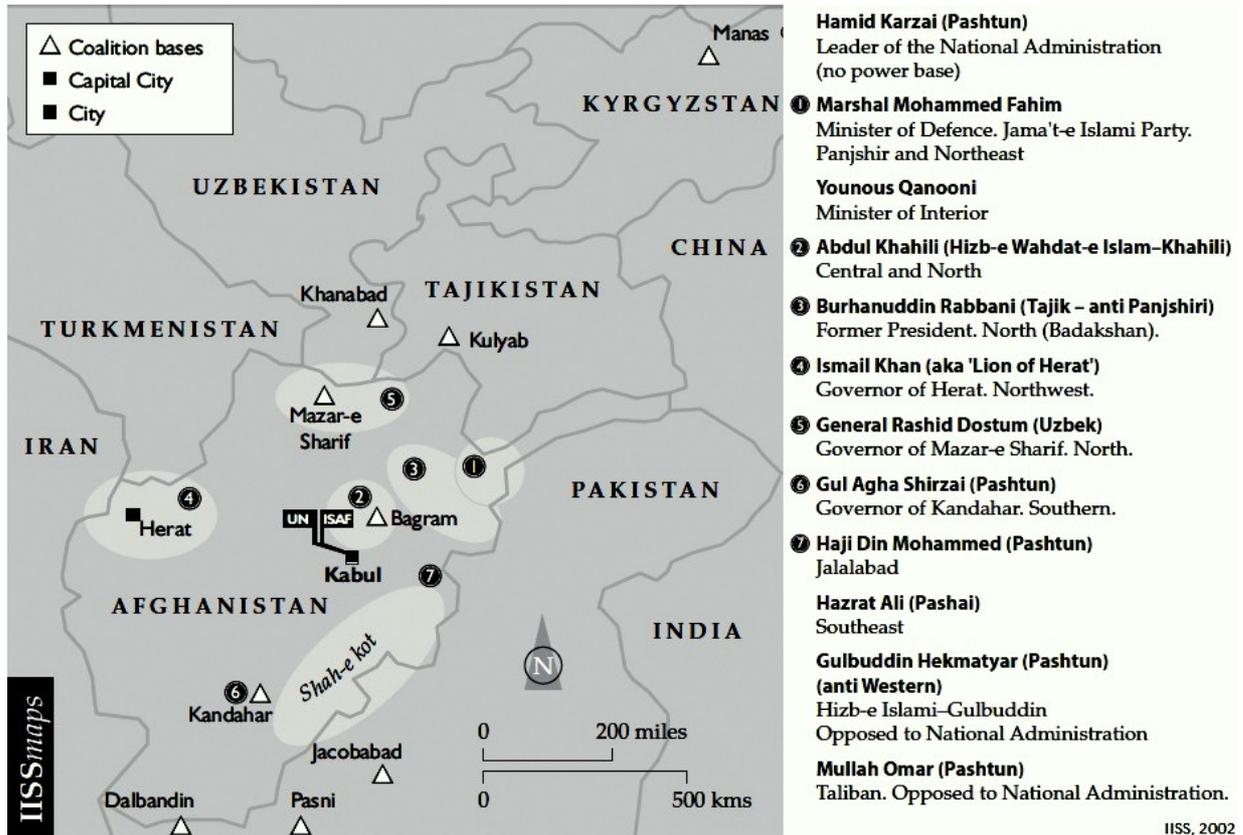
Fonte: Barfield, 2010; Rashid, 2008; Dhaka, 2005; Katzman, 2012a; Marine Corps, 2007.

Nota: Tabela elaborada pela autora.

No caso dos senhores da guerra, os Estados Unidos exerceram pressão política para que esses grupos fossem incluídos no governo interino (ver narrativa histórica em RASHID, 2008). Para Washington, e principalmente para a CIA, incluir os comandantes que os ajudaram a expulsar o Talibã do país era vital para o sucesso da missão internacional, visto que a influência que esses exercem sobre o Afeganistão se expressa territorialmente (Mapa 14) (DHAKA, 2005, p. 123). Para ter acesso sobre essas partes do território afegão, em especial no cinturão tribal, os senhores da guerra precisariam ser cooptados. Segundo Rashid (2008), a cooptação foi e é mantida pela

CIA, mas, como de praxe dos serviços de inteligência, não há registros abertos sobre essas relações. Como solução, os principais senhores da guerra foram colocados nos ministérios, enquanto aqueles com maior influência local foram indicados como governadores de suas províncias pelo presidente Hamid Karzai (KATZMAN, 2012a).

Mapa 14 – Senhores da Guerra e Regiões de Influência no Afeganistão.



Fonte: IISS, 2002.

Nota: Hamid Karzai, Younous Qanooni, Burhanuddin Rabbani e Haji Din Mohammed são políticos afegãos.

A maior parte dos senhores da guerra são descritos como gananciosos ou fanáticos religiosos, e por isso, não há garantias de lealdade porque “os aliados se tornam inimigos e inimigos, aliados” (BHATIA, 2008, p. 27). Porém, a peculiaridade da inserção de facções (grandes e pequenas) nas mais diversas instâncias de poder (Quadro 3) no Afeganistão catalisou um processo de mudança em alguns desses grupos. Mesmo sob as acusações de envolvimento em atividades corruptas, como tráfico de drogas e enriquecimento ilícito (COLLINS, 2011, p. 76), muitos têm cooperado com o processo de desarmamento das milícias e sua reintegração às forças de segurança nacional (KATZMAN, 2012a). De certa forma, esse progresso se dá pelo esforço de constituição dessas forças por parte dos Estados Unidos e do valor que Washington tem destinado especificamente para a área de segurança.

Quadro 3 – Senhores da Guerra em Cargos Burocráticos do Governo Afegão.

Nome	Etnia	Região	Apoio	Cargos (Mandatos)
Marechal Mohammed Qasim Fahim^a	Tadjique	Panjshir (norte)	IND RUS TUR	Vice-Presidente (Defesa) (2001) Ministro da Defesa (2002-2004) Conselheiro do Presidente (2006) 1º Vice-Presidente (2009)
Abdul Karim Khalili	Hazara	Hazarajat (centro)	IRA	1º Vice-Presidente (2002) 2º Vice Presidente (2004 e 2009)
Ismael Khan	Tadjique	Herat (oeste)	IRA	Governador de Herat (2002) Ministro de Água e Energia (2004 e 2009)
Gul Agha Sherzai	Pashtun	Kandahar (sul) Nangarhar (leste)	-	Governador de Kandahar (2002) Governador de Nangarhar (2005)
Mohammed Atta Noor	Tadjique	Balkh (norte)	RUS UZB	Governador de Balkh (2004)
Haji Din Mohammed	Pashtun	Jalalabad (leste) Cabul (centro)	-	Governador de Nangarhar (2002) Governador de Cabul (2005-2009) Ministro de Assuntos Fronteiriços (2012)
Abdul Rashid Dostum	Uzbeque	Sheberghan (noroeste)	UZB RUS IRA	Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (2005 e 2010)

Fonte: Katzman, 2012a, Afghan-Bio, 2012; Mukhopadhyay, 2009; Dhaka, 2005.

Legenda: Irã (IRA), Uzbequistão (UZB), Rússia (RUS), Índia (IND), Turcomenistão (TUR).

Nota: Tabela elaborada pela autora.

No caso dos grupos políticos, grande parte retornou do exílio por incentivo de Washington e países europeus. Por serem educados em instituições renomadas e ocuparem cargos proeminentes na política e economia de países desenvolvidos, essa nova elite foi inserida no governo interino para auxiliar no processo de reconstrução do Estado afegão (KATZMAN, 2012a). Seus contatos com o exílio permaneceram, de modo que os países que os receberam também puderam influenciar nas decisões e processos por que esses burocratas seriam responsáveis. As principais lideranças exiladas que ocuparam cargos na burocracia afegã foram educadas nos Estados Unidos, Canadá, Alemanha e Índia. Alguns exemplos são Zalmay Khalilzad, enviado especial e, depois, Embaixador dos Estados Unidos no Afeganistão, de origem afegã; e Ashraf Ghani, que obteve a maior parte de sua educação superior nos Estados Unidos e é reconhecido pelo trabalho desenvolvido no Banco Mundial.

3.3.1 A política externa norte-americana

Desde o início da guerra no Afeganistão em 2001, os Estados Unidos não tiveram uma política externa específica para o país, com exceção da procura de Osama bin Laden, que se encaixava num contexto geral de guerra contra o terror. A maior parte do processo de formação da democracia afegã, iniciada em 2001, foi conduzida pela ONU. A participação de Washington, além das ações encobertas da CIA em relação aos senhores da guerra, foi o apoio dado à liderança do *pashtun* Hamid Karzai, primeiro como presidente do governo interino e transitório, e depois como presidente eleito. Karzai já era conhecido dos norte-americanos pelas suas atividades na região através da empresa Unocal (RASHID, 2008).

Em 2009, com a estratégia *AfPak* (Quadro 4), a presença dos Estados Unidos no Afeganistão foi mais bem explorada em termos de impacto na burocracia e na elite política. A estratégia aumentou o número de tropas e de oficiais responsáveis pelo treinamento das forças de segurança afegãs (cerca de 4 mil), triplicou o número de civis¹²⁸ (diplomatas e especialistas em desenvolvimento) trabalhando junto aos principais ministérios e políticos afegãos em Cabul e nas províncias e governos locais, e elevou a verba (ver Tabela 8) destinada à realização de projetos de reconstrução (infraestrutura e instituições) e fortalecimento das estruturas governamentais, visando a estabilidade da sociedade afegã. Isso, com o objetivo de preparar o país para a transição de 2014 (CASA BRANCA, 2009a; 2010).

Quadro 4 – Principais Diretrizes da Estratégia Norte-Americana para o Afeganistão.

Objetivo	Prevenir redes terroristas de usar o Afeganistão como base.
Definição	Construir instituições de segurança e governança afegãs capazes e transparentes e transferir a liderança da segurança ao país até meados de 2013, e a responsabilidade total até o final de 2014. Depois disso, será fornecido treinamento militar e auxílio em combate, se solicitado.
Envolvimento em longo prazo	Acordo de parceria estratégica assinado em 2012 que prevê assistência econômica e em segurança dos Estados Unidos ao Afeganistão até 2024. Título de maior aliado fora da OTAN.
Reintegração e reconciliação	Apoiar os esforços afegãos para chegar a um acordo de paz com os líderes insurgentes.
Paquistão	Atrair a cooperação do Paquistão contra grupos militantes, como a Rede Haqqani. (continua...)

¹²⁸ Tarnoff (2011) relata que em 2009 havia 320 civis trabalhando no Afeganistão, através do DoS, USAID e outros 11 departamentos e agências norte-americanas. Em 2010, esse número já era de 992, e em 2011, de 1,330.

Regional	Integrar o Afeganistão nas estruturas regionais diplomáticas e econômicas.
Participação da coalizão	Encorajar a coalizão a permanecer no Afeganistão até a conclusão da transição.
Desenvolvimento Econômico	Construir uma economia autossustentável, e que possa ser autossuficiente até 2024.
Iniciativa da Nova Rota da Seda	Criar, a partir do Afeganistão, uma rede de trânsito e comércio regional de matérias primas, energia e produtos agrícolas, para atrair investimento privado e fomentar a cooperação econômica regional entre a Ásia Central e o Sul da Ásia.

Fonte: Katzman, 2012b; DoS, 2011a; 2011b; Hormats, 2011.

Nota: Tabela adaptada pela autora.

A decisão de apoiar a integração de ex-insurgentes talibãs em 2010 e, um ano depois, a reconciliação com militantes talibãs, por parte dos Estados Unidos, também aumentou a influência de Washington no processo de acomodação dessas forças na vida política afegã, de forma a manter seus interesses como o fim do conflito e dos laços do grupo com a al-Qaeda e outros grupos terroristas. Além de encontros realizados em 2011 com o Talibã, politicamente, os Estados Unidos agiram junto ao CS/ONU para remover elementos do Talibã das listas de terroristas da ONU. Além de diferenciar o tipo de sanção aplicado à al-Qaeda e ao Talibã nas resoluções 1988 e 1989, o CS/ONU retirou o nome de 14 talibãs de uma das listas de sanções (1267) (KATZMAN, 2012b, p. 44-47). Segundo analistas, esses movimentos aumentaram os incentivos do Talibã em negociar (COLLINS, 2011, p. 107).

Ainda, como forma de demonstrar o comprometimento de longo prazo de Washington com Cabul, o lançamento da Nova Rota da Seda tem buscado angariar apoio de investidores e parceiros regionais para tornar o Afeganistão um *hub* conectando a Ásia Central e o Sul da Ásia, através de redes de infraestrutura energética e de matérias-primas, transporte e gerenciamento integrado de fronteiras, para “promover crescimento econômico sustentável e a criação de empregos no país, visto o papel histórico do Afeganistão como ponte na Ásia” (DOS, 2011a).

3.3.2 Espaços na burocracia

Como demonstrado em tabelas da seção 3.2, dos cerca de US\$560 bilhões gastos na guerra, US\$83 bilhões ou 15% foi destinado à assistência econômica, humanitária, à reconstrução e ao desenvolvimento do Afeganistão. Inegavelmente, os Estados Unidos são o país que mais contribuiu para a estabilização afegã. A presença

militar e econômica em solo afegão favorece o contato político com as burocracias responsáveis pelo processo de reconstrução do Estado. Nas instituições de segurança, como o Ministério de Defesa e do Interior, em que o DoD conduz as relações, Washington comprometeu cerca de US\$50 bilhões do orçamento de assistência ao Fundo das Forças de Segurança Afegãs (exército e polícia), o *Afghanistan Security Forces Fund* (ASFF), que inclui custos com infraestrutura, equipamento e transporte, treinamento e operações, e manutenção (SIGAR, 2012c, p. 57). A tabela abaixo demonstra as quantias disponibilizadas por ano.

Tabela 13 – Evolução do Orçamento do Fundo das Forças de Segurança Afegãs, 2002-2012.

Ano	Quantia (US\$ milhões)
2002	0
2003	0
2004	0
2005	995
2006	1,908
2007	7,406
2008	2,750
2009	5,607
2010	9,163
2011	11,619
2012	11,200
Total	50,648
2013 (est.)	5,759

Fonte: Katzman, 2012b; Belasco, 2011.

Esses ministérios com vínculos com o DoD são, em sua maioria, encabeçados por tadjiques que, devido ao apoio norte-americano à Aliança do Norte em 2001, se alinham à Washington quanto suas atividades no país. Alguns, inclusive, advogam pela permanência das tropas estadunidense depois de 2014. Já o DoS e a USAID trabalham diretamente com outros ministérios. Os principais estudados para analisar a cooptação das elites burocráticas para a realização de projetos de estabilização foram os de Relações Exteriores, Finanças, Economia, Minas, Água e Energia, e Transportes (Quadro 5). O número de civis contratados pelo governo estadunidense para agir junto a esses ministérios em Cabul é de cerca de 900 pessoas, fornecendo

assessoria e assistência para a formulação de projetos como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento (ANDS), de 2008, que indica as áreas prioritárias de investimento no país (TARNOFF, 2011).

Quadro 5 – A Distribuição Étnica dos Ministérios Afegãos, 2001-2012.

Governo x Ministério	Interino (2001)	Transitório (2002 – 2004)	Eleito (2004 – 2009)	Eleito (2009 – 2014)
Presidente	Hamid Karzai	Hamid Karzai	Hamid Karzai	Hamid Karzai
1º Vice Presidente	-	Abdul Karim Khalili	Ahmad Zia Massoud	Mohammad Fahim
2º Vice Presidente	-	Haji Abdul Qadir (2002)	Abdul Karim Khalili	Abdul Karim Khalili
Vice Pres. (Sênior)	<i>Hedayat Amin Arsala</i>	<i>Hedayat Amin Arsala</i>	<i>Hedayat Amin Arsala (2005)</i>	-
Cons. Seg. Nacional	-	Yunus Qanooni	Zalmai Rassoul	<i>Rangin Dadfar Spanta</i>
Defesa	Mohammed Fahim	Mohammed Fahim	Abdul Rahim Wardak	Inayatullah Nazar Bismullah Khan Muhammadi
Relações Exteriores	Abdullah Abdullah	Abdullah Abdullah	Abdullah Abdullah (2006) <i>Rangin Dadfar Spanta</i>	<i>Rangin Dadfar Spanta (2010)</i> Zalmai Rassoul
Interior	Yunus Qanooni	Taj Mohammed Wardak (2003)	<i>Ali Ahmad Jalali (2005)</i> Mohamad Hanif Atmar	Bismullah Khan Muhammadi (2010) Gen. Ghulam Mujtaba Patang
Finanças	<i>Hedayat Amin Arsala</i>	<i>Ashraf Ghani Ahmadzai</i>	Anwar ul-Haq Ahady (2009) Omar Zakhilwal	Omar Zakhilwal
Economia	Mohammed Amin Farhang	Mohammed Amin Farhang	Mohammad Amin Farhang (2006) Mohammad Jalil Shams	Abdul Hadi Arghandiwal
Minas	Mohammed Alim Razm	Juma M. Mahammadi	Ibrahim Adel	Wahidullah Shahrani
Água e Energia	Ahmed Shakar Karkar	Ahmed Shakar Karkar	Ismael Khan	Ismael Khan
Transporte	Sultan Hamid Sultan	Saeed Mohammed Ali Jawad	Enayatullah Qasemi (2006) Hamidullah Farooqi	Dr. Daoud Ali Najafi

Legenda: Pashtun Tadjique Hazara Uzbeque Balúchi

Fonte: CIA, 2012; Katzman, 2012a; Afghan-Bio, 2012; Afghan-Web, 2012.

Nota: Nomes em *italico* representam políticos que possuem cidadania norte-americana ou estudaram em instituições educacionais norte-americanas e europeias. Nomes em cor laranja representam senhores da guerra ou antigos comandantes de milícias. Nos mandatos interrompidos ou inacabados, há indicação de ano.

No Ministério de Finanças, o Departamento do Tesouro norte-americano auxilia a criar políticas para o crescimento econômico do país, desenvolvimento do setor privado e financeiro, melhor desempenho fiscal e arrecadação, e gerenciamento de recursos. O DoS também auxilia o Ministério de Economia visando criar políticas e normas regulatórias que melhorem o ambiente de investimento no país (como a

previsibilidade e a transparência), para fomentar o setor privado doméstico através da atração de capital externo. Enquanto isso, a USAID trabalha com os Ministérios de Minas, Água e Energia, e Transportes para criar programas, levantar verba junto aos fundos disponíveis e conduzir licitações, quando necessário, e implantar projetos.

No Ministério de Transporte, os Estados Unidos trabalham através do seu Departamento de Transporte (DoT) para fortalecer o setor a partir da criação de leis, desenvolvimento de estratégias administrativas, formação de capacidade ministerial e aquiescência aos padrões internacionais de transporte (SIGAR, 2012d, p. 149). No caso do Ministério de Minas, a influência norte-americana também se expande pela ação do *U.S. Geological Survey* (USGS), que tem auxiliado na criação das bases de dados sobre os recursos ainda inexplorados do país, e na realização dos processos de licitação para exploração dos depósitos de minérios (KATZMAN, 2012a).

Há registros insuficientes para inferir sobre a cooptação de elites de maneira a favorecer empresas norte-americanas nos projetos de reconstrução conduzidos pelas agências do governo no Afeganistão. Ainda assim, um caso sob investigação é o da facilitação do ex-senhor da guerra e atual ministro de Água e Energia, Ismael Khan, na privatização de parte do setor de energia afegã a consórcios norte-americanos (KATZMAN, 2012a).

3.3.3 A contribuição dos aliados regionais

A Índia tem um registro histórico de relações amistosas com o Afeganistão. As únicas exceções foram o período de invasão soviética que, devido à aliança estratégica indo-soviética, Nova Déli não se manifestou em favor dos afegãos, e o período em que o Talibã esteve no poder. Desde a dominação da coroa britânica no subcontinente, a Índia dialoga amigavelmente com líderes afegãos, independente de suas etnias. Uma das razões, inclusive, deu-se pelo apoio de Nova Déli à criação do *Pashtunistão*, território *pashtun* que envolve o cinturão tribal na fronteira do Afeganistão com o Paquistão e que questiona a legitimidade da Linha Durand (GRARE, 2006, p. 11). Assim, em termos de cooptação de elites, a relação de Cabul e Nova Déli se desenvolveu ao longo dos anos, igualmente, pelo número de integrantes da elite afegã sendo educado na Índia. Um exemplo é o atual presidente afegão, Hamid Karzai. Sem contar que, devido ao apoio indiano à Aliança do Norte nos anos de guerra civil e na

invasão norte-americana, a Índia tem fortes contatos com as minorias tadjiques e uzbeques no norte do país (COLLINS, 2011, p. 95-96).

O fato de a Índia ser um dos principais investidores no país também reforça esses laços. Os compromissos assumidos por Nova Déli em 2012 na Cúpula Ministerial “Coração da Ásia”, de liderar a implantação de câmaras de comércio e de oportunidades comerciais no Afeganistão e na região, sinalizam a capacidade indiana de encabeçar iniciativas regionais. Através da Confederação de Indústria (CII), a Índia foi o primeiro país da região a organizar uma conferência sobre Afeganistão visando atrair investimento externo nos setores de mineração, hidrocarbonetos, infraestrutura, telecomunicações, agricultura, educação, serviços de saúde, entre outros (SACHDEVA, 2012). Nessa conferência, a Índia demonstrou seu alinhamento à comunidade internacional quanto às ações a serem realizadas no Afeganistão, expressas nas Conferências de Istanbul e Bonn (2011), RECCA (*Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan*), OTAN (Chicago) e Tóquio (2012) (DELHI INVESTMENT SUMMIT ON AFGHANISTAN – DSAFGHAN, 2012). Interessante observar que essas iniciativas não têm ocorrido no âmbito da SAARC.

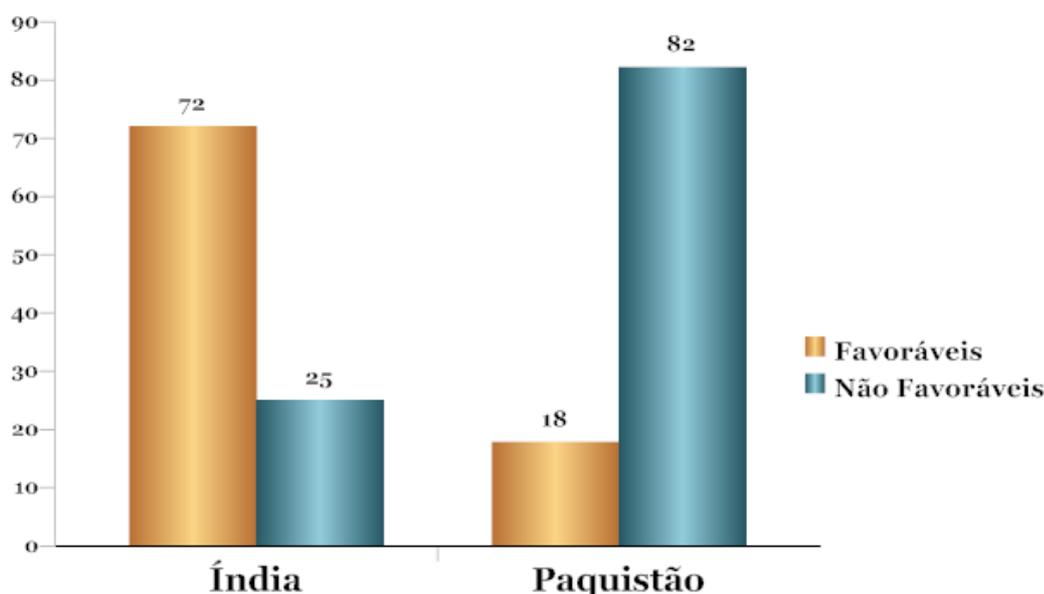
Há um esforço em demonstrar o comprometimento de Nova Déli com Cabul após 2014 por parte da política externa indiana, confirmado pela parceria estratégica assinada entre os países em 2011. A elite governante afegã recebe positivamente o engajamento da Índia. Um exemplo foi a escolha do consórcio de empresas indianas para a exploração de Hajigak, até então um dos maiores campos de minérios de ferro do mundo, e conseqüentemente considerado o mais rentável investimento a ser realizado no Afeganistão.

Esses dados permitem considerar que a Índia tem se mostrado um importante parceiro para o Afeganistão, de maneira a ser uma alternativa a sua dependência em relação ao Paquistão. Tal parceria também converge com o objetivo indiano de não permitir que a influência do rival paquistanês se expanda sobre o Afeganistão, minando seus próprios interesses de acesso à Ásia Central (COLLINS, 2011, p. 95).

É importante considerar que há estudos que apontam que, para a população afegã, a Índia é mais bem aceita do que o Paquistão. Uma pesquisa realizada em 2010 com 1,700 pessoas das 34 províncias revela que, na percepção afegã, a Índia desempenha um papel mais positivo do que o Paquistão (32% e 8%, respectivamente) ou menos negativo (15% e 76%, respectivamente) (Gráfico 2) (ABC NEWS, 2010). Essa percepção reflete, em parte, a perspectiva das elites afegãs em relação ao

Paquistão. Além da antiga questão do *Pashtunistão*¹²⁹ e indefinição das linhas limítrofes entre os países (HAMEED, 2012), o ditado paquistanês de que o Afeganistão teria se tornado sua quinta província incomoda os afegãos (BARFIELD, 2010, p. 275). E o envolvimento do Paquistão com o Talibã, na tentativa de controlar o Afeganistão, é percebido por essa elite como equivalente às interferências que o país já sofreu das grandes potências do século XIX e XX (BARFIELD, 2010).

Gráfico 2 – Avaliação da Influência de Índia e Paquistão no Afeganistão, 2010.



Fonte: ABC News, 2010.

Nota: Gráfico elaborado pela autora com recursos digitais do SmartDraw.

De qualquer forma, o Paquistão também demonstra ter interesses estratégicos no Afeganistão. E o primeiro se refere ao acesso à Ásia Central. O projeto do gasoduto TAP, se concretizado, atenderá tal interesse (DHAKA, 2005, p. 171) com endosso e, de fato convergência de interesse, de Estados Unidos, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos (RASHID, 2001, p. 214). O segundo refere-se ao equilíbrio com a Índia. A maior integração em infraestrutura do Paquistão com o Afeganistão seria um escape à tentativa indiana de conter o Paquistão a partir da aliança com o Irã e a abertura de novas rotas de comércio que passam ao largo do território paquistanês (COLLINS, 2011, p. 97-98).

Contudo, o Paquistão também importa para o Afeganistão por ser a principal rota de acesso ao subcontinente indiano e por sua participação no processo em curso

¹²⁹ Em alusão à terra dos *pashtuns*, o *Pashtunistão* ou Grande Afeganistão unificaria a etnia que é predominante no cinturão tribal. Enquanto no Afeganistão, os *pashtuns* representam 40% da população, cerca de 12 milhões de pessoas; no Paquistão, a etnia corresponde a 15% da população, ou seja, cerca de 25 milhões.

de negociação com os insurgentes taibãs afegãos. Nesse caso, Islamabad tem se mostrado vital para que tanto Estados Unidos quanto Afeganistão tenha acesso a combatentes do Talibã afegão, da Rede Haqqani e do grupo de Gulbuddin Hekmatyar vivendo escondidos ou presos no Paquistão (HAMEED, 2012; KATZMAN, 2012a).

4 CASO 2: CAPACIDADES DE PODER DA CHINA NO AFGANISTÃO

O presente capítulo aplica o modelo teórico ao caso chinês, inferindo sobre o projeto de integração regional da China envolvendo o Afeganistão. Assim, as variáveis apresentadas permanecem as mesmas: presença militar, projetos de infraestrutura, especificamente os que possuem ênfase regional, e cooptação das elites políticas afgãs; segundo o mesmo recorte temporal de 2001 a 2012.

No entanto, notam-se valores diferenciados dessas variáveis em comparação inicial com o caso norte-americano em razão da China, assim como a Rússia, não possuir tropas no Afeganistão. Percebe-se ainda um número inferior de projetos de infraestrutura, e uma cooptação de elites mais tímida. O resultado dessa presença mais limitada da China é uma maior importância conferida ao seu aliado na região, o Paquistão, como comunicador ou representante de alguns interesses de Beijing no Afeganistão.

4.1 A presença militar

Após os atentados de 11 de setembro, em 2001, a China apoiou a intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão, autorizada por resoluções do CS/ONU, e dispôs-se a contribuir com tropas (não de combate) nas forças internacionais de assistência à segurança (ISAF), desde que uma missão de paz fosse estabelecida sob o mandato da ONU (KU; THOMPSON; WERTZ, 2011; GILL, 2007, p. 119-120). Com a liderança norte-americana e europeia (OTAN) da ISAF, a China optou pelo não envolvimento militar (HUASHENG, 2012). Beijing nem mesmo permitiu a passagem de suprimentos não letais (comida e roupa) para as tropas da coalizão por seu território (WEITZ, 2011b; HUASHENG, 2012).

Alguns motivos para que a China se coloque numa posição mais comedida em relação ao Afeganistão se relacionam, segundo Gill (2007), às diretrizes de Beijing sobre soberania e não intervenção. Beijing sempre se dispôs a contribuir com missões sob os auspícios da ONU, de modo a comunicar à comunidade internacional sua ascensão e desenvolvimento pacífico e sua intenção de ser uma grande potência responsável. Especialmente no contexto de competição regional e global, Beijing visa demonstrar que seu crescimento, em poder e influência, é possível em um ambiente

internacional estável (GILL, 2007, p. 135). E visto que a resposta norte-americana aos ataques de setembro de 2001 no Afeganistão não tardaria a chegar, a China optou por alterar, mesmo que brevemente, sua política de não intervenção e respeito pela soberania das nações. Beijing apoiou Washington em sua guerra ao terror através do CS/ONU e desempenhou um papel cooperativo¹³⁰, mesmo que isso significasse o aumento da influência dos Estados Unidos sobre os países da Ásia Central, Sul da Ásia e Leste Asiático, e sobre o Afeganistão, como protetor e garantidor de sua segurança (HUASHENG, 2012; GILL, 2007, p. 139).

Outro motivo para a decisão foi a preocupação de que o envio de tropas ao Afeganistão poderia gerar revolta entre os muçulmanos uígures na província do Xinjiang (*Xinjiang Uighur Autonomous Region*, XUAR) ou sinalizar uma motivação neoimperialista a antigos inimigos regionais, como Japão e Índia (LÈ MIERE, 2010). A China também seguiu a tendência dos demais países vizinhos ao Afeganistão que não enviaram tropas para o país¹³¹. Mas assim que a guerra eclodiu, Beijing imediatamente fechou seus 76km de fronteira com o território afegão, no corredor de Wakhan (GILL, 2007, p. 129), e o posto alfandegário de Khunjerab, no Paquistão (JANE'S DEFENCE, 2009).

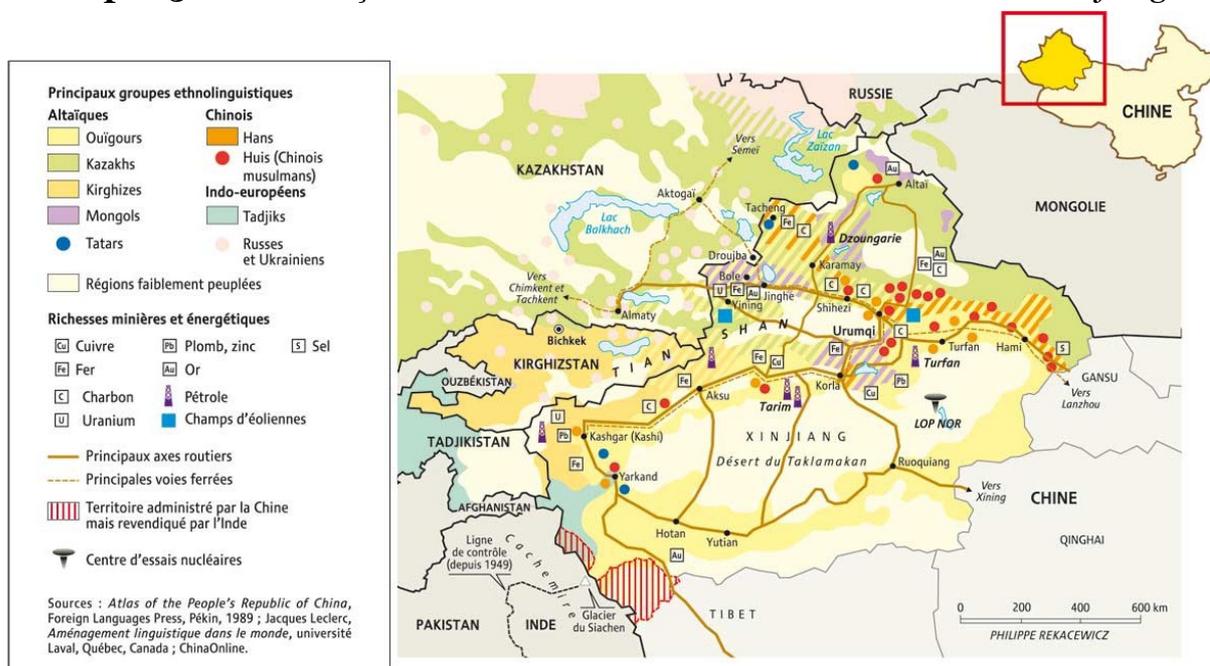
A região militar chinesa que faz fronteira com Afeganistão (e Paquistão) é a de Lanzhou, sendo que a unidade responsável pela segurança do território é o Distrito Militar de Xinjiang (Mapa 15). Não existem dados disponíveis em relação ao número de tropas chinesas alocadas para a proteção de sua fronteira contra a entrada de insurgentes talibãs ou da al-Qaeda, ou ainda de militantes uígures transitando pelo Afeganistão e Paquistão. No último relatório do DoD sobre as forças armadas da China, a proteção das fronteiras ao oeste são, no mínimo, desconhecidas, ou não divulgadas (ESTADOS UNIDOS; DOD, 2012; PANTUCCI; PETERSEN, 2012b). Há apenas o registro de algumas estações (Mapa 16) e do tipo de tropas alocadas nessas instalações. Algumas dessas tropas são forças de resolução de combate móvel emergente (*Resolving Emerging Mobile Combat Forces*), ou de reação rápida, ou de

¹³⁰ Em 2001, a China permitiu que navios de guerra norte-americanos parassem em Hong Kong a caminho do Afeganistão (GILL, 2007, p. 129). E desde 2002, o país promove o treinamento de oficiais afegãos em instituições chinesas. Até o momento, 500 oficiais já foram treinados (RASHID, 2012, p. 198). Em cooperação com a Alemanha, o país disponibilizou treinamento para as forças da polícia afegã, assim como uniformes e botas. E contribuiu com a segurança da UNAMA com um policial civil (GILL, 2007, p. 119-120).

¹³¹ Em dezembro de 2002, Paquistão, Irã, China, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão assinaram uma declaração de não interferência nos assuntos internos afegãos (JANE'S DEFENCE, 2009).

operações especiais. São também, em sua maioria, divisões de infantaria mecanizada, com algum poder antiaéreo (ver composição na Tabela 14) (SWANSTRÖM, 2011).

Mapa 15 – Distribuição de Etnias e Recursos Naturais no Distrito de Xinjiang.



Fonte: Rekacewicz, 2009a.

Mapa 16 – Disposição de Tropas no Distrito Militar do Xinjiang.



Fonte: Mapa elaborado pela autora com recursos digitais do National Geographic Education Beta Mapping a partir do Jane's Defence, 2009.

Tabela 14 – Composição do Distrito Militar de Xinjiang.

Forças	Localidade	Nº. (média)
Divisão Blindada	Nanjiang, Xinjiang	15.000-20.000
Divisão de Infantaria Motorizada	Xinjiang	15.000-20.000
6ª Divisão de Infantaria Motorizada	Hetian, Xinjiang	15.000-20.000
8ª Divisão de Infantaria Motorizada	Tacheng, Xinjiang	15.000-20.000
11ª Divisão de Infantaria Motorizada (Montanha)	Urumqi, Xinjiang	15.000-20.000
Regimento de Aviação do Exército (helicóptero)	Urumqi, Xinjiang	3.000-5.000
Brigada Artilharia Antiaérea (Aviação)	Xinjiang	3.000-5.000
Brigada de Artilharia	Xinjiang	3.000-5.000
	Total	84.000-115.000

Fonte: IISS, 2012; Jane's Defense, 2009.

O governo chinês tende a apoiar os esforços de estabilização do Afeganistão a partir de mecanismos políticos, como o Tratado de Amizade de Boa Vizinhança e Cooperação¹³², assinado entre Beijing e Cabul em 2006, que estabeleceu mecanismos bilaterais abrangendo a área de segurança no combate ao crime organizado, tráfico de drogas e armas, e terrorismo, extremismo e separatismo (AFEGANISTÃO, 2006). As três últimas são as linhas prioritárias de formação e ação da OCX por China e Rússia, sendo que o separatismo é a ênfase chinesa, visto a instabilidade na região autônoma do Xinjiang. Na mesma perspectiva do acordo de 2006, em 2012, China e Afeganistão assinaram o acordo de parceria cooperativa e estratégica, basicamente reiterando o acordo anterior (AFEGANISTÃO, 2012a), mas também prevendo o aumento da cooperação securitária, e ainda o treinamento, financiamento e fornecimento de equipamento à polícia afegã (BHADRAKUMAR, 2012b).

No combate ao terrorismo, a China possui uma postura mais ativa através da OCX. Mesmo a organização não tendo caráter militar, seus integrantes realizam exercícios conjuntos desde 2002 (Quadro 6), demonstrando haver possibilidade de o concerto agir em favor da segurança da região na questão. A cooperação igualmente advém da presença estadunidense nos países centro-asiáticos que disponibilizaram seu espaço aéreo, bases e territórios para as tropas da coalizão. Das bases utilizadas, apenas uma permanece, no Quirguistão. As demais foram desocupadas em 2005, por

¹³² Especificamente esse acordo reiterou os princípios da coexistência pacífica, as fronteiras entre os países datadas de 1963, e delineou as bases para que tanto o Afeganistão quanto a China não façam acordos com terceiros países envolvendo a utilização de seus territórios para agressão um do outro (AFEGANISTÃO, 2006).

pedido de Rússia e China de que houvesse um prazo para ocupação das instalações, conforme as operações no Afeganistão fossem finalizadas (GILL, 2007, p. 44-45). Há intenção, através de exercícios, de engajar os países da Ásia Central nas áreas comuns de segurança para que a influência dos Estados Unidos seja limitada, e Rússia e China sejam considerados como parceiros imediatos. Para isso, Moscou e Beijing buscam aumentar o nível de contato entre as forças.

Quadro 6 – Exercícios de Contraterrorismo pela OCX, 2002-2012.

Ano	Exercício	Países Participantes
2002	Zero-One ^a	QUI e CHI
2003	Interaction	CAZ, CHI, QUI, UZB, TAD e RUS
2003	Coalition	CHI e CAZ
2004	Peace Mission	CAZ, CHI, QUI, UZB, TAD e RUS
2005	Peace Mission	CHI e RUS
2006	Cooperation	CHI e TAD
2006	Tianshan 1	CAZ e CHI
2007	Cooperation	CHI e RUS
2007	Issyk Kul	CAZ, CHI, RUS, QUI, TAD e UZB ^b
2007	Peace Mission-Frontier	CAZ, CHI, RUS, QUI, TAD e UZB
2009	-	CAZ, CHI, RUS, QUI, TAD e UZB
2009	Peace Mission	CHI e RUS
2010	Peace Mission	CAZ, CHI, RUS, QUI e TAD
2012	Tianshan 2	QUI, CHI e TAD
2012	Peace Mission	-

Fonte: DoD, 2012; Weitz, 2011a; IISS, 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2010; 2012.

Legenda: Cazaquistão (CAZ), China (CHI), Quirguistão (QUI), Rússia (RUS), Tadjiquistão (TAD), Uzbequistão (UZB).

Notas: ^a Primeiro exercício militar da China com outro país.

^b Como observadores do exercício, participaram Paquistão, Índia, Irã e Mongólia.

4.1.1 A influência dos líderes regionais vizinhos

A relação entre China e Paquistão está entre as mais estáveis e próximas. Na questão militar, Islamabad é considerada o “amigo de qualquer tempo”, expondo que Beijing se interessa pelo entorno regional de seu aliado, assim como se importa com seus inimigos (SIDDIQA, 2012). Por isso, a China ajuda seu aliado a desenvolver sua

capacidade com a venda e transferência de tecnologia de armamento convencional (tanques, navios, caças) e nuclear (submarinos e mísseis), treinamentos e exercícios conjuntos, e intercâmbio de informações (RASHID, 2012, p. 195). Cerca de 70% do equipamento militar paquistanês é de origem chinesa. E além do suporte militar, Beijing conduz exercícios militares com o exército paquistanês para instigar a maior interoperabilidade entre as forças. Os principais exercícios até então realizados envolvem o combate ao terrorismo, mas também focam em áreas de interesse da China na região sul-asiática (Quadro 7).

Quadro 7 – Exercícios Militares Conjuntos entre China e Paquistão, 2004-2011.

Ano	Exercício	Finalidade
2004	Youvi-I (Friendship)	Contraterrorismo
2006	Youvi-II (Friendship)	Contraterrorismo
2007	Aman (Peace)	Busca e Resgate
2010	Youvi-III (Friendship)	Contraterrorismo
2011	Youvi-IV (Friendship)	Contraterrorismo
2011	Shaheen-1	Aéreo
2011	-	Pirataria

Fonte: Estados Unidos; DoD, 2012; Gill, 2007; IISS, 2005; 2006; 2007; 2008; 2010; 2012.

Em relação ao Afeganistão, na época de decisão pela participação paquistanesa na invasão norte-americana, conforme Gill (2007, p. 25, 129), a China auxiliou para que as negociações terminassem com o resultado que Washington esperava, mas que igualmente favorecessem Islamabad, mesmo que as implicações desse apoio fossem a reaproximação e a revitalização das relações político-militares entre esses países. A proximidade do Paquistão com os Estados Unidos ao longo desses anos de guerra ao terror, e o subsequente estranhamento entre esses atores pelos incidentes ocorridos em 2011, entretanto, serviram para reforçar as relações sino-paquistanesas.

Porém, há impasses entre China e Paquistão que se relacionam ao fato de a região tribal FATA servir de refúgio para militantes uigures incitando o nacionalismo e o separatismo no Xinjiang¹³³ (JANE'S DEFENCE, 2008). Beijing teme que o

¹³³ Outro ponto de inflexão da China com o Paquistão, logo no início da guerra em 2001, foi a liberação concedida aos Estados Unidos para o uso exclusivo de bases aéreas em Jacobabad e Pasni, durante a invasão. Beijing também ressentiu a presença norte-americana (e postos de escuta) nas regiões norte do Paquistão (Gilgit-Baltistan), próximas ao Tibete e ao Xinjiang. Islamabad respondeu removendo os aparelhos que, segundo a China, armazenavam informações sobre locais de testes nucleares em Lop Nor (ATHWAL, 2008, p. 67).

envolvimento do exército e da ISI no apoio e financiamento de insurgentes agindo no Afeganistão e na Caxemira Indiana beneficie ainda mais grupos como o Movimento Islâmico do Turquestão do Leste (*East Turkistan Islamic Movement*, ETIM) e o Movimento Islâmico do Uzbequistão (*Islamic Movement of Uzbekistan*, IMU). Ambos agem na província chinesa e possuem ligações com o Talibã e a al-Qaeda. Em 2011, o Paquistão (e a ISI) reiterou seus esforços de combate ao ETIM¹³⁴ (RASHID, 2012, p. 197), mas paira a dúvida se Islamabad conseguirá suprimir esses grupos. De qualquer modo, a China mantém seu apoio à estabilidade do Paquistão para que seus interesses sejam protegidos (SMALL, 2010).

Por isso, em 2011, a ameaça que os grupos representam levantou a discussão sobre a possibilidade de a China estabelecer bases no Paquistão, na própria FATA, para combater separatistas uigures. Inicialmente, Beijing negou tal cenário, apesar de um artigo em um canal do governo central chinês ter declarado em 2010 de que a China não excluía a possibilidade de estabelecer bases militares em outros países¹³⁵, inclusive no Paquistão (DASGUPTA, 2010). E após a operação norte-americana em Abbottabad, Islamabad propôs que Beijing construísse uma base naval no porto de Gwadar (MIR, 2011). Oficialmente, não há desdobramentos nem de tropas chinesas no Paquistão, nem de construção de base em Gwadar. Mas, segundo alegações indianas, a China manteve, em 2010, de 7 a 11 mil tropas, em sua maioria, engenheiros, na localidade de Gilgit-Baltistan (Caxemira Paquistanesa) com o objetivo de realizar ou proteger projetos de infraestrutura e construções de hidroelétricas, rodovias, e ferrovias (HARRISON, 2010). Em 2012, esse número seria de 4 mil soldados (DAWN, 2012). O governo chinês desmente as afirmações (CHINA DAILY, 2012b).

Gilgit-Baltistan (Mapa 17) faz parte da Caxemira atualmente administrada pelo Paquistão, e faz fronteira com a província paquistanesa de Khyber Pakhtunkhwa (NWFP), com o corredor de Wakhan no Afeganistão, com a província autônoma de Xinjiang na China, e com Jammu e Kashmir, a Caxemira administrada pela Índia.

¹³⁴ Especialmente após os ataques do ETIM em Kashgar, Xinjiang (MIR, 2011).

¹³⁵ “Estabelecer bases militares no exterior não é uma ideia da qual temos fugido; pelo contrário, é nosso direito. É infundado dizer que nós não construiremos nenhuma base militar no futuro porque nunca enviamos tropas para o exterior. Quanto ao aspecto militar, devemos ser capazes de conduzir um ataque retaliatório dentro do país ou na região vizinha de nossos potenciais inimigos. Também devemos ser capazes de pressionar interesses no exterior de inimigos potenciais. Com mais desenvolvimento, a China terá maior demanda de proteção militar” (MIR, 2011).

Mapa 17 – Região de Gilgit-Baltistan entre China, Paquistão e Afeganistão.



Fonte: Perry-Castañeda Library, 2010.

Nota: Mapa adaptado pela autora.

4.2 Os projetos de infraestrutura

Diferentemente de Estados Unidos, a China não possui uma agência específica para a criação de projetos e alocação de recursos no Afeganistão. O país também não investe na infraestrutura afegã sem que haja uma demanda ou requisito prévio. O maior exemplo está no setor da mineração afegã, que obriga empresas escolhidas nas licitações a alocarem recursos para construção de rodovias, ferrovias e hidroelétricas (KATZMAN, 2012b; SIDDIQA, 2012). Como grande parte dos investimentos da China em território afegão corresponde a interesses de captação de novos fornecedores de matéria-prima e energia (SWAINE; NG, 2010, p. 61), o montante de assistência econômica concedido por Beijing é mais restrito (RASHID, 2012, p. 198; NORLING, 2008).

Em uma década, o auxílio econômico chinês chegou aos US\$255 milhões (AFEGANISTÃO, 2010; KATZMAN, 2012b). Desse montante, US\$75 milhões serão concedidos nos próximos 5 anos (WEITZ, 2011b), sendo que US\$24 milhões serão desembolsados em 2012 (CHINA DAILY, 2012; SIGAR, 2012c, p. 129). US\$140 milhões já foram entregues, mas apenas US\$60 milhões, desembolsados (Tabela 15). O que torna a China o 19º maior doador, e 15º como nação¹³⁶ (KATZMAN, 2012b). A assistência foi destinada à construção de prédios (hospitais e escolas) e projetos de

¹³⁶ Há três organizações e um bloco regional que excedem o montante de ajuda chinesa ao Afeganistão, e são eles, a União Europeia, o ADB, o Banco Mundial e as Nações Unidas, respectivamente.

irrigação, perdão de dívidas (US\$14,9 milhões), condução de cooperação técnica e programas de formação de capacidade (treinamento de mais de 600 profissionais e oficiais afegãos), fornecimento de equipamentos e materiais (doações humanitárias de emergência), entre outros. Ainda, desde 2010, a China concede tarifa zero a 95% das categorias de mercadorias que importa do Afeganistão (AFEGANISTÃO, 2010; HUASHENG, 2012; WEITZ, 2011b; SMALL, 2010, p. 84). Em 2012, a China comprometeu US\$150 milhões num pacote de ajuda (BHADRAKUMAR, 2012b).

Tabela 15 – Evolução da Assistência Econômica Chinesa ao Afeganistão, 2002-2010 (em milhões).

Ano	Entregue	Desembolsado
2002	34	26
2003	20	-
2004	0	10
2005	1	0.4
2006	33	1
2007	28	15
2008	19	4
2009	4	2
2010	2	1
Total	141	59,4

Fonte: Katzman, 2012b; Afeganistão, 2010, p. 96-97.

Tabela 16 – Setores de Investimento da Assistência Econômica Chinesa, 2002-2011 (em milhões).

Área	Entregue	Desembolsado
Infraestrutura	-	-
Governança	23	2
Educação	-	-
Saúde	6	1
Agricultura/Desenvolvimento Rural	39	14
Proteção Social	-	-
Desenvolvimento Econômico	-	-
Segurança	21	2
Não classificado	42	40
Total	131	59

Fonte: Afeganistão, 2010.

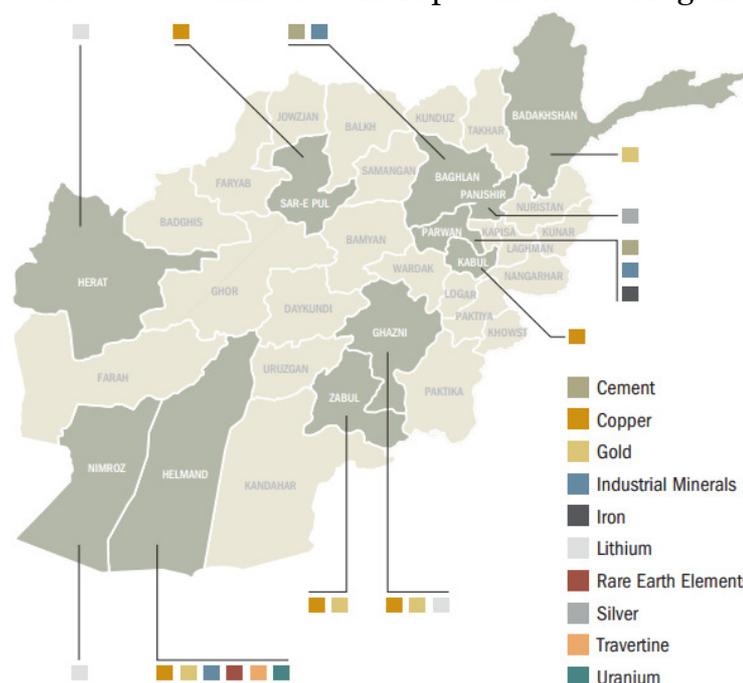
Conforme demonstrado (Tabela 16) há várias áreas para as quais o governo chinês não repassa assistência ao Afeganistão, sendo infraestrutura uma delas. Como mencionado, os projetos dos quais Beijing participa estão diretamente ligados aos setores de mineração ou exploração de campos de petróleo e gás, visto que não há no país estrutura específica para essas áreas e a produção obrigatoriamente necessita ser escoada por alguma via. Nesse caso, o Paquistão será importante para a realização dos projetos e objetivos chineses. A próxima seção apresenta em detalhes esses aspectos.

4.2.1 Projetos em execução e projetos futuros

Até o momento, empresas chinesas realizaram 33 projetos de infraestrutura, em sua maioria estradas, avaliados em US\$500 milhões. Esses projetos fazem parte, porém, de contratos ganhos em licitações promovidas por doadores europeus (NORLING, 2008). O governo chinês não possui ou promove diretamente projetos de [re]construção de infraestrutura no Afeganistão (RASHID, 2012, p. 198). E até 2008, esse país tão pouco havia contribuído para fundos de reconstrução, como os do Banco Mundial (NORLING, 2008). O governo chinês incentiva que as empresas estatais invistam em setores que Beijing considera estratégicos, como o de recursos naturais e minerais (COLLINS, 2011, p. 78).

Visto que, em 2010, foi divulgada a descoberta de depósitos e diversidade de minérios muito maiores do que havia sido estimado por geólogos soviéticos nos anos 1980, o Afeganistão passou a ter atrativos convergentes com os objetivos de Beijing. Como a mineração está em fase embrionária, as reservas encontradas podem levar de 10 a 20 anos para serem completamente desenvolvidas (Mapa 18), no sentido de iniciar a extração e a produção (SHARAN, 2011). Essa previsão se dá exatamente pela debilidade predominante no país, que é infraestrutura, ainda mais aquela voltada à extração de minérios. O desafio está na grande demanda por construção de estradas, ferrovias e hidroelétricas para que as empresas responsáveis não apenas consigam produzir e escoar as matérias-primas (WEITZ, 2011b), mas que a população seja diretamente impactada pela instalação dessas indústrias (empregos e melhores salários, acesso a serviços de luz, água e transporte), assim como um ambiente propício ao investimento estrangeiro seja incentivado no país.

Mapa 18 – Reserva de minérios em 11 províncias do Afeganistão, 2010.



Fonte: SIGAR, 2010c.

Em 2007-08, o consórcio de empresas estatais chinesas liderado pela *Jiangxi Copper Corporation* e pela *China Metallurgical Group Corporation* (MCC) ofereceu US\$4 bilhões para desenvolver a mina de cobre de Aynak, na província de Logar, considerada o maior depósito de cobre no país e o segundo no mundo, estimada em US\$88 bilhões em reservas (SHARAN, 2011; NORLING, 2008). O governo afegão, através do Ministério de Minas, concedeu vitória às empresas chinesas, assinando contrato que permite a exploração e concessão da mina por 30 anos, com previsão de receita de US\$400 milhões, mais US\$60 milhões em impostos, por ano (BARFIELD, 2010, p. 346). Até Hajigak, o investimento previsto em Aynak era considerado o maior da história afegã. Isso porque, conforme contrato, juntamente com a exploração da mina, a China precisará realizar o aproveitamento, o processamento, a fundição e a infiltração catódica, em território afegão. Ou seja, ao invés de transportar o produto bruto para a China, a MCC deverá desenvolver os principais processos no Afeganistão para gerar empregos (previstos em 10 mil), conhecimento e infraestrutura específica no país (SIGAR, 2009, p. 90; NORLING, 2008).

Para servir à exploração de Aynak, a MCC precisou colocar em funcionamento uma estação de energia, que também deverá gerar eletricidade para Cabul, a 35km da mina (BARFIELD, 2010), além de construir uma ferrovia regional conectando Cabul ao Paquistão e ao Uzbequistão (SIDDIQA, 2012; SIGAR, 2010d, p. 106). Essa, que será a primeira grande ferrovia afegã, o ‘Corredor 1B’ (Mapa 19) percorrerá 718km de

norte a leste do país, no sentido Mazar-e Sharif a Torkham (Passo Khyber), e passará pelas províncias de Parwan e Bamiyan (SIGAR, 2011a, p. 95-96). Como o trecho de Mazar-e Sharif a Hairatan já foi construído, o corredor 1B ligará, de vez, a Ásia Central ao Sul da Ásia através do Afeganistão, aumentando as possibilidades de integração econômica regional. Os estudos técnicos de viabilidade foram iniciados pela MCC no início de 2012 (SIGAR, 2012a, p. 139).

Mapa 19 – Projeto ‘Corredor 1B’ para Escoamento da Mina de Aynak.



Fonte: SIGAR, 2011a.

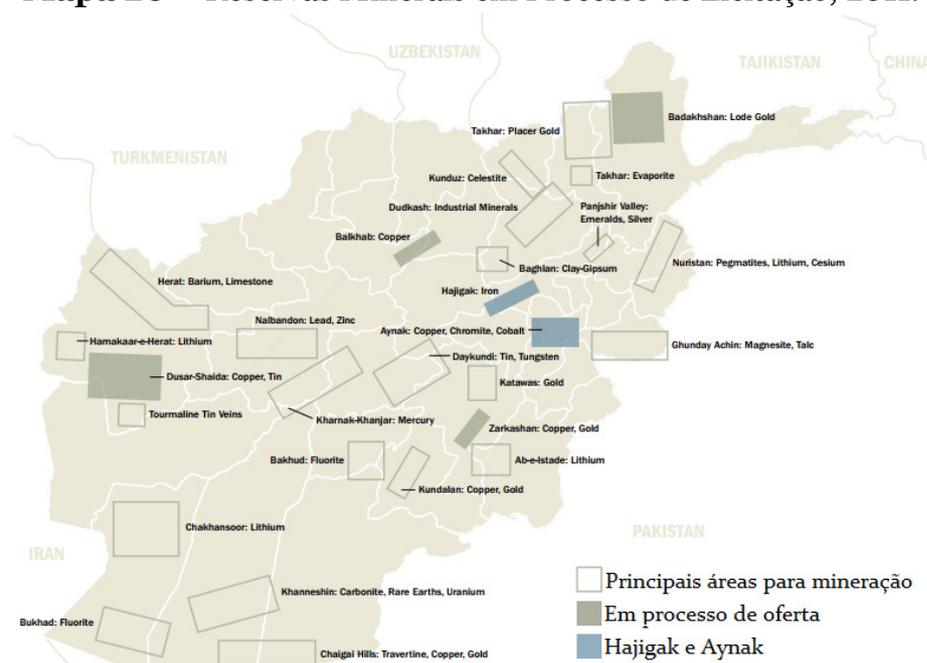
Há também a possibilidade do corredor Norte-Sul, uma ferrovia desenvolvida pela Índia, ser ligada ao corredor 1B, através da conexão de Cabul à mina de Aynak, em Logar. Ambas as ferrovias serão projetadas para transportar cargas pesadas, justamente para indústrias extrativas (SIGAR, 2011a, p. 95-96). Já a linha que percorre Cabul a Torkham tem a possibilidade de ser conectada ao sistema ferroviário paquistanês, que também recebe investimentos da MCC. Segundo o ADB, o corredor 1B, apenas no segmento de Jalalabad a Torkham, custará US\$196 milhões (SIGAR, 2012c). A MCC, além da conclusão dos estudos de viabilidade, precisará empenhar os fundos de realização completa da linha (SIGAR, 2012c, p. 131).

Há a proposta de construção de uma ferrovia interligando o Afeganistão à China, através do sistema ferroviário tadjique, que já está pronto, para transporte de cobre (AMERICAN INSTITUTE OF AFGHANISTAN STUDIES – AIAS, 2008). Em 2011, no 10º Encontro da Cooperação Econômica Regional Centro-Asiática (*Central Asian Regional Economic Cooperation, CAREC*), o Afeganistão assinou, juntamente com o Tadjiquistão e o Quirguistão, o Acordo de Transporte Transfronteiriço (*Cross-*

Border Transport Agreement, CBTA) que visa conectar os países através de um corredor de transporte que partirá de Torkham, passará por Sherkhan Bandar (ambos no Afeganistão), Karamik (Tadjiquistão), até chegar a Irkeshtam (Quirguistão, fronteira com a China). O chamado ‘Corredor 5’ da CAREC facilitará o trânsito de pessoas, bens e serviços. Por fim, há planos de construção de uma linha ferroviária nas Montanhas da Hindu Kush, no corredor de Wakhan, conectando a China diretamente ao Afeganistão (BARFIELD, 2010, p. 346), porém, até o momento, não foram realizados estudos de viabilidade ou iniciadas as negociações.

Ainda na mineração, desde 2009, empresas estatais chinesas fizeram parte de novas competições para o desenvolvimento de minas e fábricas de transformação. O principal depósito em licitação, na época, era o campo de minério de ferro de Hajigak (CORDESMAN, 2012). O negócio, previsto em cerca de US\$14 bilhões (mais de três vezes o valor de Aynak), foi concedido a um consórcio de empresas indianas, apesar da tradicional insistência chinesa de oferecer até o dobro do investimento padrão para ganhar os contratos (NORLING, 2008). Em 2011, um novo processo de concorrência foi aberto pelo MoM para reservas de ouro e cobre no norte (Balkhab), nordeste (Badakhshan), oeste (Dusar-Shaida) e centro (Zarkashan) do Afeganistão (Mapa 20) (KATZMAN, 2012b; SIGAR, 2012b). Até então, não há divulgação das empresas participantes, mas pelo interesse da China no setor, provavelmente, suas estatais estarão na disputa.

Mapa 20 – Reservas Minerais em Processo de Licitação, 2011.



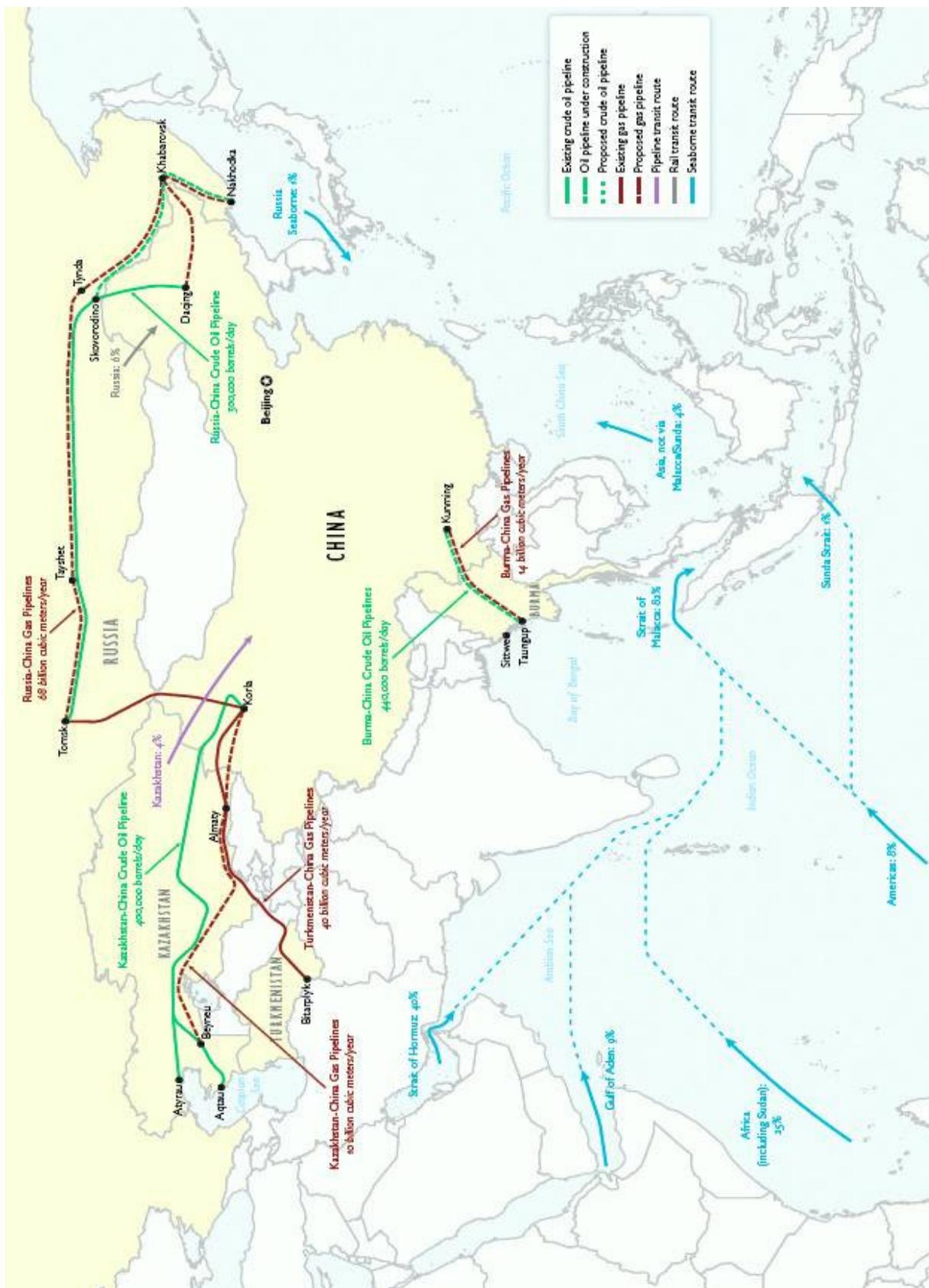
Fonte: SIGAR, 2012b; Afeganistão, 2012b.

Em termos de recursos, a China não inaugurou apenas os investimentos na mineração afegã, mas também foi a primeira a ganhar o direito de exploração de campos de petróleo e gás no país (SIGAR, 2011d, p. 111). A empresa estatal chinesa *China National Petroleum Corporation International* (CNPCI) desenvolverá o primeiro campo de petróleo e gás no norte do Afeganistão em três blocos da bacia de Amu Darya, em que 80 milhões de barris petróleo foram descobertos, e outros 80 milhões são estimados em reserva (SIGAR, 2012a, p. 141; PETER, 2011). A exploração ocorrerá em conjunto com a empresa afegã *Watan Oil and Gas Afghanistan Ltd.*, de familiares do presidente Karzai (Rashid e Rateb Popal), totalizando investimento de US\$3 bilhões (KATZMAN, 2012b; SIGAR, 2012a, p. 141). A produção iniciará ainda em 2012, com capacidade de até 150 mil barris por dia, e prevê a construção de uma refinaria como parte do contrato de exploração que totaliza US\$7,1 bilhões ao longo dos 25 anos de concessão (SIGAR 2012b, p. 132; HUASHENG, 2012). A CNPC pagará 70% dos lucros de venda ao governo afegão, além de royalties, impostos corporativos e aluguel das terras utilizadas nas operações.

Conforme o MoM, novas propostas serão abertas ao final de 2012 para os blocos de Kasha Kari, na província de Balkh, com reservas estimadas em 1,8 bilhões de barris. Muito maior do que Amu Darya, esse campo está em forte disputa pela Exxon-Mobil que, segundo analistas, tende a ganhar o projeto (KATZMAN, 2012b). Mas, além dos competidores surgindo no Afeganistão, a China possui o desafio de unificar os campos em que tem prospectado petróleo e gás aos oleodutos e gasodutos que possui na região, apesar da situação de segurança. Uma solução possível seria a construção de dutos que fossem interligados ao Turcomenistão ou Uzbequistão (e que passam pelo Cazaquistão), inaugurados pela China em 2009 (Mapa 21) (WEITZ, 2011b). Visto que o governo chinês deseja manter sua estratégia de diversificação de fontes de hidrocarbonetos, Beijing parece estar cada vez mais disposta a desenvolver projetos de oleodutos e gasodutos em países asiáticos adjacentes. E isso também por causa de sua política de energia que objetiva

i) o aumento do controle sobre as fontes de energia e a maximização da produção doméstica de petróleo e gás; ii) a expansão do investimento em campos de petróleo no exterior e a diversificação das fontes de suprimento em petróleo e gás; iii) a construção de um sistema de reserva estratégica de petróleo e outras infraestruturas para trazer petróleo e gás mais facilmente para o mercado chinês; iv) o fechamento dos campos de petróleo no oeste da China (*Xinjiang*) para uso emergencial; v) o desenvolvimento contínuo das forças navais chinesas para proteger o fornecimento de energia da China (ATHWAL, 2008, p. 103; grifo da autora).

Mapa 21 – Gasodutos e Oleodutos rumo à China, Projetos Atuais e em Andamento, 2011.



Fonte: Estados Unidos; DoD, 2012.

O maior desafio para a realização e concretização dos projetos chineses (Tabela 17) é o ambiente de insegurança no Afeganistão (HANAGAN, 2011, p. 14). Com a saída das forças norte-americanas e da OTAN do país, essa dificuldade tende a ser um problema ainda maior.

Tabela 17 – Projetos Chineses de Infraestrutura em Andamento e Futuros no Afeganistão, 2009-2012.

Ano	Projeto	km / MW	US\$ (bilhões)
Projetos de Mineração e Exploração			
2009	Mina de Aynak	-	4,0
2012	Refinaria de Amu Darya	-	3,0
	Total		7,0
Energia (MW)			
2010	Estação de Energia, Aynak (Carvão).	400 MW	0,5
	Total		0,5
Ferrovias (km)			
-	Ferrovia Cabul–Mazar-e Sharif e Cabul–Torkham (Aynak)	718 km	5,5
	Total		5,5
	Total		13,0

Fonte: Huasheng, 2011; Hanagan, 2011; Barfield, 2010; Norling, 2008.

Notas: Tabela elaborada pela autora.

Os números apresentados na tabela fazem parte da estimativa feita pelos autores utilizados. Não há divulgação oficial dos valores a serem alocados.

4.2.2 A influência dos líderes regionais vizinhos

Os territórios fronteiriços entre Afeganistão e Paquistão fazem parte do cinturão do “Arco Magmático de Tethyan”, que se expande da Mongólia à Turquia e é repleto de recursos minerais como cobre, ouro, zinco, chumbo, minério de ferro, alumínio, entre outros (SIDDIQA, 2012). Visto que a China é, atualmente, o maior produtor e consumidor de aço no mundo (TANG, 2010), Cabul e Islamabad passam a ter maior importância como fornecedores desses recursos. Tal interdependência geográfica vincula os projetos chineses no Afeganistão aos similares em andamento e projetados no Paquistão.

Assim, a China já instalou no Paquistão projetos de mineração de cobre em Saindek, de carvão (Projeto Thar), e está concorrendo ao contrato de exploração de cobre e ouro em Reko Dik (Projeto Tethyan). Há sete grandes empresas chinesas

trabalhando pelo país, principalmente nas províncias de Khyber-Pakhtunkhwa (mineração), Sind (extração de gás e petróleo, e mineração), e Baluchistão (mineração e construção de estradas). Em outras localidades, Gilgit-Baltistan e Azad Kashmir, Beijing realiza a construção de hidroelétricas (Diamer-Bhasha) e estradas para escoamento, como a expansão da rodovia Karakoram (Mapa 22), e ainda instalações para geração de energia (SIDDIQ, 2012; BAJORIA; AFRIDI, 2010). Ao total, a China investe em 120 projetos no Paquistão, cujo valor total chega a US\$9 bilhões (CORDESMAN, 2012). No entanto, é interessante notar que não há doação ou ajuda financeira ao governo paquistanês, como no caso norte-americano (RASHID, 2012, p. 196; SMALL, 2009; ATHWAL, 2008, p. 68).

Mapa 22 – Projetos de Infraestrutura no Paquistão.



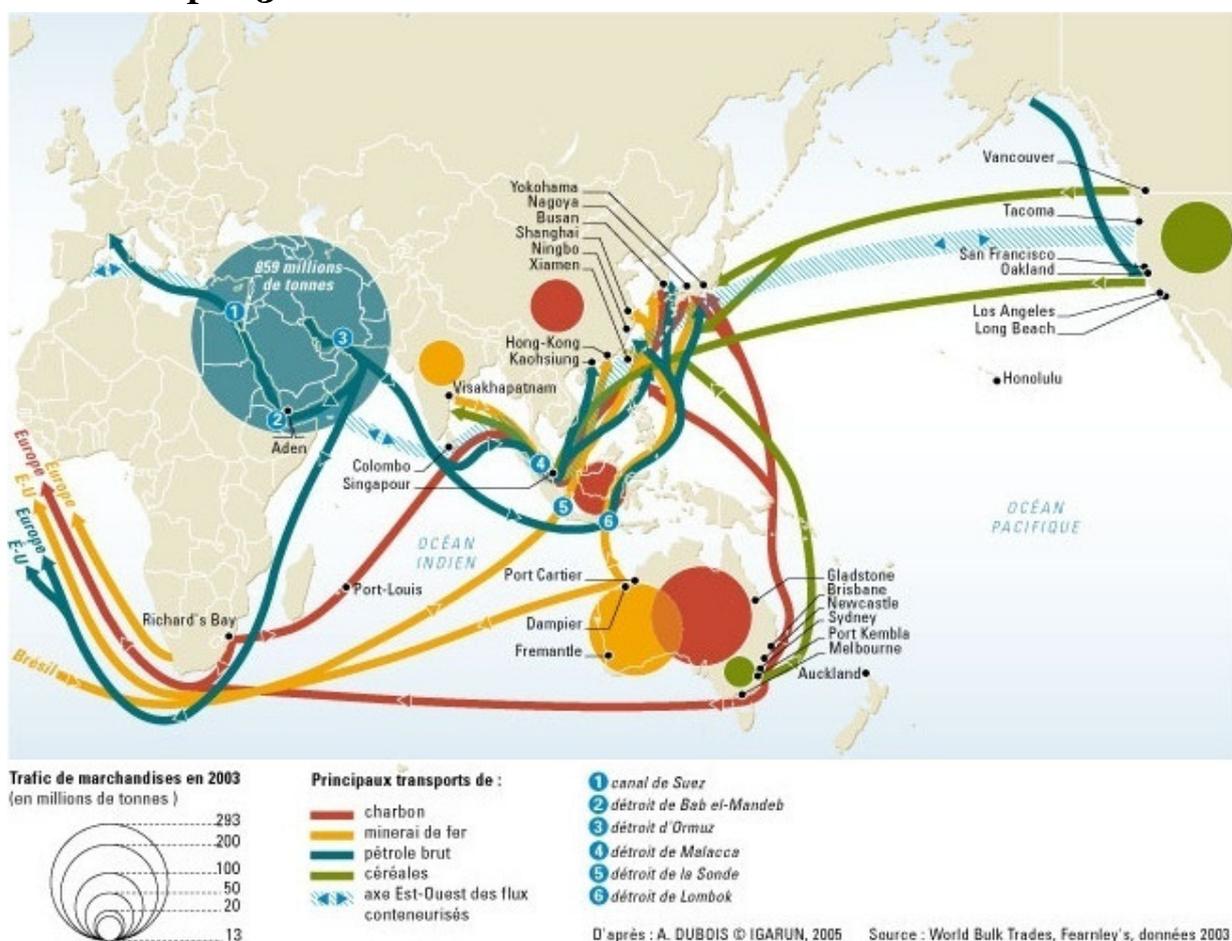
Fonte: Rekeawicz, 2009c.

Nota: O mapa serve para ilustrar o potencial da Rodovia Karakoram em termos regionais, e os principais campos de petróleo e gás, alguns desenvolvidos por empresas chinesas.

Assim, a estabilização do Afeganistão faz parte dos interesses chineses pelo seu efeito regional, particularmente, em viabilizar o Paquistão como um *hub* no fluxo

econômico chinês, visando reduzir sua arriscada dependência nas rotas marítimas tradicionais, destacadamente o já em ponto de saturação Estreito de Malaca (ver Mapa 23), e conseqüentemente, suscetível a corredores marítimos ao alcance dos Estados Unidos. Diversificar a entrada de recursos energéticos e a saída de cargas é um grande interesse de segurança nacional da China (CORDESMAN, 2012; VIRA; CORDESMAN, 2011; ATHWAL, 2008). Além disso, Islamabad também pode favorecer a presença militar da China na região do Mar Índico e no Mar Árábico, no Estreito de Ormuz.

Mapa 23 – Rotas Marítimas através dos Oceanos Índico e Pacífico.



Fonte: Gimeno e Mitrano, 2005.

As possibilidades de alternativas de rotas chinesas no Paquistão advêm da construção do porto de águas profundas de Gwadar na costa Makran, na província do Baluchistão. A China, através da empresa *China Harbor Engineering Company Group*, financiou 80% do projeto e da construção do porto (VIRA; CORDESMAN, 2011, p. 169). O projeto foi iniciado em 1998, porém, foi acelerado após a exposição

da vulnerabilidade do principal porto do país, Karachi, à Índia em 1999¹³⁷; e depois dos Estados Unidos invadirem o Afeganistão, em 2001 (ATHWAL, 2008, p. 47-48). Quando finalizado, Gwadar será um dos maiores e mais bem localizados portos do mundo, a 290km do Estreito de Ormuz (VIRA; CORDESMAN, 2011). Por ser de águas profundas, o porto permite a utilização civil e a operação de porta-aviões e submarinos nucleares. Adicionalmente, a proximidade de Gwadar principalmente do Irã, do Golfo Pérsico e do Estreito de Ormuz produz vantagem estratégica ao Paquistão e à China. E alguns analistas sinalizam que Gwadar pode vir a ser um componente importante da projeção marítima da China na região (CORDESMAN, 2012; TEA, 2011; ESCOBAR, 2011; ATHWAL, 2008, p. 48 e 67; IISS, 2005, p. 230).

Gwadar faz parte de um contexto mais abrangente de inserção da China no Oceano Índico. Assim como no Paquistão, Beijing tem construído portos em outros países da região visando assegurar seu acesso aos recursos energéticos do Oriente Médio e controlar as rotas comerciais estratégicas com passagem pelos estreitos de Malaca e Lombok, protegendo suas linhas de comunicação marítima no Índico. Chamada de “colar de pérolas” pelos norte-americanos¹³⁸, a inserção chinesa abrangeria o estabelecimento de bases estratégicas ao longo do Índico e das rotas marítimas que conduzem a Malaca: Gwadar (Paquistão), Marao (Maldivas), Hambantota (Sri Lanka), Chittagong (Bangladesh); Sittwe e Ilhas Coco (Mianmar), além de outras no Sudeste Asiático e na África (Sudão) (CHATURVEDY; MALONE, 2009, p. 29; MOHAN, 2009, p. 02).

A distinção de Gwadar é que os Estados Unidos apoiam a sua construção e o papel que pode desempenhar no quadro geral de estabilização da região, segundo a sua estratégia *AfPak*. Além disso, Gwadar compete com o novo porto iraniano de Chabahar, favorecendo a orientação norte-americana de isolamento regional de Teerã (VIRA; CORDESMAN, 2011). Devido a isso, existe uma divergência entre essas duas potências na utilização política do porto, pois a China deseja com ele consolidar sua relação com o Irã, ao invés de isolar Teerã (BLANK, 2010).

Nesse sentido, outro caso relevante de entrave entre China e Estados Unidos no enquadramento da região é o projeto do gasoduto Irã-Paquistão (IP ou o Gasoduto

¹³⁷ Em 1999, na Crise de Cargil, submarinos, fragatas e *destroyers* indianos foram rapidamente alocados próximos ao porto de Karachi. Esse porto é responsável por 90% do comércio do Paquistão, inclusive da maior parte da importação de petróleo, e é a base da marinha paquistanesa. A dependência de Islamabad em relação a Karachi representa também sua fragilidade, tornando ainda mais urgente o desenvolvimento de outro porto de grande porte (ATHWAL, 2008, p. 47).

¹³⁸ Para estudo do “colar de pérolas”, PEHRSON, Christopher; *String of Pearls: meeting the challenge of China's rising power across the Asian littoral*. Strategic Studies Institute (SSI), 2006.

da Paz) (BLANK, 2010). A China, através do *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), considera financiar e, também se beneficiar da construção dos 800 km de gasodutos que terão início no campo de gás de *South Fars* no Irã, e cruzarão as províncias do Baluchistão e Sind, integrados ao sistema nacional de transmissão de gás no Paquistão. O gasoduto gerará 5 mil MW de eletricidade (TEHRAN TIMES, 2012b). Para tal objetivo, o ICBC iniciou, inclusive, a captação de US\$1,3 bilhão em 2011, estudando a viabilidade de extensão do gasoduto até o território chinês. Mas os Estados Unidos, por sua vez, opõem ao projeto por excluir o Afeganistão e possuir o efeito político de aproximar Irã e Paquistão (CONWAY; NAUMAN, 2012; ESCOBAR, 2011).

Os projetos chineses de infraestrutura no Paquistão, como o da expansão da rodovia Karakoram¹³⁹, também são importantes para o contexto doméstico chinês, ao incrementar as condições de sustentabilidade econômica e controle administrativo da região da província de Xinjiang (ESCOBAR, 2011; LE MIÈRE, 2010; ATHWAL, 2008). Como bem aponta Gilpin, o atendimento na revitalização econômica da região e a expansão dos meios de transporte favorecem o alcance da influência de Beijing na estabilização regional contra o nacionalismo e o separatismo uigur. Nesse sentido, o Afeganistão é subsidiário da instrumentalização do Paquistão aos interesses chineses (SMALL, 2010, p. 87).

4.3 A cooptação de elites

Beijing sempre teve relações amistosas com Cabul (GUANG, 2010), porém, sua influência foi menos preponderante do que as outras duas grandes potências agindo na região. Da década de 1950 até 1990, o Afeganistão orbitou majoritariamente na esfera de influência soviética. Durante a invasão soviética no Afeganistão, Beijing financiou e armou *mujahedins*¹⁴⁰, e treinou e enviou combatentes uigures para a guerra, como parte de sua parceria com Washington e Islamabad contra Moscou (MOHAN, 2002). Na guerra civil afegã, a China continuou apoiando os interesses do Paquistão em estabelecer um regime aliado no Afeganistão. Na ascensão do Talibã, a

¹³⁹ Atualmente, a rodovia tem 1,400 km de extensão, iniciando em Kashgar (China), passando pelo Passo Khunjerab, e com término em Abbottabad (Paquistão). Karakoram é a rodovia de maior altitude do mundo.

¹⁴⁰ Beijing se tornou a principal fornecedora de armas aos *mujahedins* nos primeiros anos da campanha afegã, enquanto o treinamento militar, as mulas e as armas chinesas fizeram parte integral da guerra ao longo de sua duração (SMALL, 2010).

China não chegou a reconhecer o governo, mas tampouco se opôs ao mesmo. Pela proximidade de Islamabad com o grupo, a China construiu relações com o Talibã para realizar projetos no país (JANE'S DEFENCE, 2008), e até assinou acordos para que o território afegão não fosse utilizado contra Beijing, por separatistas uigures (SMALL, 2010; MOHAN, 2002). Os chineses também forneceram equipamentos avançados de comunicação ao grupo (GILL, 2007, p. 127). Com o 11 de setembro, a China modificou sua abordagem. Até porque, a partir de então, o Afeganistão faria parte da zona de influência norte-americana na região.

Em termos de cooptação de elites, Beijing reúne certa simpatia das elites afegãs que interpretam a realização dos interesses econômicos chineses no Afeganistão como benéfica à concretização do desenvolvimento econômico e melhor condições de vida à população. Mas não há, oficialmente, um grupo com o qual Beijing nutra relações especiais, a não ser um resquício das relações chinesas com talibãs considerados moderados e que também são apoiados pelo governo de Islamabad (SMALL, 2010; MOHAN, 2002). Como não há grupos étnicos de descendência chinesa no Afeganistão, a China tem pouca influência nesse aspecto. Inclusive, a população habitando a fronteira sino-afegã é de maioria tadjique, o que também dificulta a infiltração de insurgentes uigures na região, geograficamente isolada pelas montanhas da Hindu Kush (HUASHENG, 2012). Visto que não há ressentimentos por parte dos afegãos na presença da China, o objetivo é que os interesses chineses sejam endereçados sem ferir a estratégia política que o Paquistão resguarda em relação ao Afeganistão (SWAINE; NG, 2010).

Beijing também evita interferir na ordem política e social em formação no país, impossibilitando a identificação de cooptação das elites afegãs. Para a China, a maior interferência política em andamento está sendo feita pelos Estados Unidos. E por isso, os chineses se abstêm de qualquer envolvimento porque sua maior participação poderia gerar confrontação ou subserviência a Washington, sendo ambos os cenários tidos como indesejáveis por Beijing. Pelo menos retoricamente, não há interesse na reconstrução política do país, e os “assuntos domésticos do Afeganistão como estruturas políticas, padrões sociais e orientações ideológicas estão além do que a China percebe como suas tarefas” (HUASHENG, 2012). Contudo, há o risco de que as novas parcerias e investimentos que a China está fazendo no Afeganistão, juntamente com aqueles já estabelecidos no Paquistão, acabem por fortalecer as elites e os grupos mais importantes do país, tornando-os clientes de Beijing (SIDDIQA, 2012). Alguns

autores, inclusive, associam a prática chinesa no Afeganistão similar aos modelos praticados na África e na América Latina. Com os investimentos na exploração de recursos e em infraestrutura, Beijing acaba ganhando influência política, em um modelo de desenvolvimento que prioriza a estabilidade doméstica ao invés de liberdade política, mesmo que a retórica oficial seja de não interferência em assuntos internos (CORDESMAN, 2012; SIDDIQA, 2012).

Em geral, a China apoia o processo de reconciliação realizado pelo governo afegão, paquistanês e norte-americano com o Talibã e demais combatentes afegãos, mas sugere que parceiros regionais e a comunidade internacional também participem das negociações para que o máximo de neutralidade seja alcançado em Cabul, de modo a gerar um ambiente que contribua para a reconstrução e desenvolvimento econômico do país. Caso contrário, se a competição entre os vizinhos regionais retornar ao Afeganistão, uma nova guerra civil poderá eclodir no país, minando o esforço dos últimos 11 anos de estabilização no Afeganistão e os interesses que Beijing possui no país. E, para a China, se o Talibã não for acomodado no sistema político, a tentativa de tomada do país por qualquer dos grupos políticos pode ser incentivada (HUASHENG, 2012).

Os objetivos chineses no Afeganistão são limitados, seja por consequência da invasão norte-americana impedindo a proeminência chinesa, ou se pela tradição da política externa chinesa em relação ao Afeganistão antes de 2001. Ainda assim, para a China, o cenário de reconciliação criaria um ambiente mais favorável para o investimento chinês no Afeganistão, reduziria fontes de terrorismo e tráfico de drogas regional, e facilitaria o uso do território afegão como parte da rota da seda “Afeganistão, Paquistão, e Ásia Central” na conexão do comércio e do investimento chinês com o resto da Eurásia e além da Europa (SIDDIQA, 2012). Por isso, mesmo perante as relações do Talibã com o ETIM, a China busca não confrontar diretamente o grupo afegão para não se tornar alvo da instabilidade e não ameaçar seus interesses na região. Até em suas relações com o governo de Cabul, os chineses são discretos para não chamar a atenção do Talibã (SIDDIQA, 2012). A agitação no Xinjiang parece bastar para Beijing.

Os chineses igualmente favorecem o processo que a comunidade internacional tem liderado para transferir a responsabilidade do país aos próprios afegãos. Em termos de política, Beijing praticamente não critica a liderança dos Estados Unidos e da Europa nesse processo e nas operações, e mantém sua posição de que a eficácia na

guerra só poderá ser alcançada a partir dos outros meios que não os militares (GUANG, 2010). Diretamente em relação à OTAN, a China pede que a aliança conduza a transferência da responsabilidade às autoridades afegãs de forma mais lenta e com resultados mais eficazes no aumento da segurança (BHADRAKUMAR, 2012b).

4.3.1 A política externa chinesa

A política externa da China para o Afeganistão é uma extensão das linhas gerais de política externa do país, que se baseiam nos princípios de coexistência pacífica – de não intervenção e respeito à soberania (NG, 2010; GILL, 2007). Por isso, a China tenta interferir pouco na vida política afegã, priorizando o engajamento da comunidade internacional na resolução dos problemas no Afeganistão, ou por parte de organismos regionais como a OCX.

Desde o início da guerra em 2001, a China tenta abordar os desdobramentos no Afeganistão a partir da ONU e do CS/ONU, porque é onde pode desempenhar um papel mais contestatório (com poder de veto) em favor de seus interesses na região¹⁴¹. Até porque, no âmbito do CS/ONU, a China é o único país a fazer fronteira com o Afeganistão e qualquer decisão envolvendo o país, no contexto regional, pode ter implicações diretas sobre a estabilidade de suas províncias autônomas (MOHAN, 2002). Para Beijing, “[...] os Estados Unidos não pode[ria]m decidir o futuro do Afeganistão por si” (MOHAN, 2002), sendo que o governo interino estabelecido deveria ser promovido pelos afegãos, ampla e equilibradamente, sem pressões ou interferências externas, e com espaço para que talibãs moderados pudessem participar e ser incluídos.

Beijing também acredita que a maior integração de Cabul à região tem o potencial de enfraquecer a influência norte-americana (HUASHENG, 2012). Com esse foco, a China tem apoiado todas as iniciativas multilaterais sobre Afeganistão desde 2001 (Quadro 8). É dado destaque à Conferência de Moscou, realizada em 2009 pela OCX, em que a organização dispôs-se a auxiliar no combate ao terrorismo, tráfico de drogas ilícitas e crime organizado. Ainda a OCX declarou apoiar projetos de

¹⁴¹ Através da ONU, de 1999 a 2001, a China fez parte do grupo 6 + 2 para ajudar na reconciliação política entre os grupos afegãos. O grupo 6+2 era formado por China, Paquistão, Irã, Tadjiquistão, Uzbequistão, Turcomenistão; os seis países fazendo fronteira com o Afeganistão, além de Rússia e Estados Unidos.

desenvolvimento regionais ocorrendo no país como os de integração de redes de infraestrutura e corredores de energia, transporte e trânsito, desde que também considerassem as atividades das organizações regionais relevantes (NAÇÕES UNIDAS, 2009), leia-se OCX.

Quadro 8 – Iniciativas Multilaterais sobre o Afeganistão Apoiadas pela China.

Ano	Processo / Conferência
2001	Grupo 6 + 2
2001	Conferência de Bonn
2002	Conferência de Cabul “Relações de Boa Vizinhança”
2004	Conferência de Berlim
2006	Conferência de Londres
2008	Conferência de Paris
2009	Conferência de Moscou (OCX)
2009	Conferência de Haia
2010	Conferência de Londres
2010	Conferência de Istanbul “Coração da Ásia”
2010	Conferência de Cabul
2011	Conferência de Bonn
2012	Conferência de Cabul “Coração da Ásia”
2012	Conferência de Tóquio

Fonte: Huasheng, 2012; Mohan, 2002.

A política externa de Beijing em relação a Cabul também transparece nas diretrizes da OCX para a região, sendo que a China se coloca como porta-voz dos interesses da organização (BHADRAKUMAR, 2012), frisando a importância dos atores regionais. Ainda antes de 2001, os Cinco de Xangai¹⁴², nos moldes do Grupo 6+2, apoiavam que a reconciliação política ocorresse no Afeganistão sem que houvesse recurso aos meios militares. Na época, como organização, a OCX inclinava-se mais à Aliança do Norte em detrimento do Talibã, vista a assimetria de poder e influência entre os grupos, e a aproximação dos países centro-asiáticos com tadjiques e uzbeques. Após 2001, a OCX alinhou-se com as recomendações chinesas para o Afeganistão, na promoção da estabilidade política, desenvolvimento econômico e

¹⁴² A OCX é produto do grupo dos Cinco de Xangai (*Shanghai Five*) criado em 26 de abril de 1996, por China, Rússia, Cazaquistão, Tadjiquistão e Quirguistão. Com a entrada do Uzbequistão no grupo em 15 de junho de 2001, a OCX foi constituída.

reconciliação nacional, na construção de um ambiente amigável e cooperativo a partir de boas relações com os vizinhos, na assistência internacional a partir da liderança da ONU, no respeito ao Estado soberano, à integridade territorial e unidade nacional do Afeganistão (ou seja, sem interferências externas nos assuntos domésticos). A OCX apoiou um Afeganistão estável e livre do terrorismo, da guerra, do narcotráfico e da pobreza. Ainda, solicitou que uma aliança antiterrorismo fosse estabelecida sob o mandato da ONU, e com o consentimento dos afegãos (HUASHENG, 2012, p. 19). Para resolução política de algumas instabilidades regionais, a OCX também criou um grupo de contato com o Afeganistão em 2005 (BUMBIERIS, 2010).

Analistas como Huasheng (2012) argumentam que a OCX poderia ter um papel relevante na reconciliação afegã, atuando na negociação entre os grupos políticos. A organização não tem envolvimento direto na guerra e possui contatos importantes com as diversas etnias compondo o país. No entanto, tal possibilidade parece ser descartada pelo próprio Afeganistão, que teme a interferência de seus vizinhos e sua subjugação política.

No nível bilateral, a China foi uma das primeiras nações a criar relações com o governo interino em 2001, e a reabrir sua embaixada em Cabul, em 2002 (NG, 2010). Beijing também desenvolveu relações políticas através do acordo de boa vizinhança e de parceria estratégica e cooperativa (SIGAR, 2012c, p. 129). Em ambos os acordos, as prioridades estão nas áreas de segurança e economia. Na segurança, Beijing e Cabul firmaram cooperação no combate ao terrorismo, crime organizado, e tráfico de drogas; e nas relações econômicas, desenvolvimento de recursos naturais, geração de eletricidade, construção de infraestrutura, melhorias na agricultura, e expansão do comércio bilateral (HUASHENG, 2012). Beijing é o 5º maior destino das exportações afegãs e 3º maior fornecedor de Cabul (SIGAR, 2011d, p. 108).

As relações diplomáticas vêm se mantendo frequentes desde 2001, em especial com visitas do presidente Hamid Karzai à China. Enquanto que da China ao Afeganistão, a primeira visita de alto nível de um oficial chinês ocorreu apenas em 2012¹⁴³, meses após a assinatura da parceria estratégica, e com duração de apenas quatro horas (BHADRAKUMAR, 2012b). Assim, as relações diplomáticas sino-afegãs, apesar de contínuas, ainda são limitadas.

¹⁴³ A visita foi realizada pelo nono membro do Politburo e chefe de segurança da China, Zhou Yongkang. A última visita de mesmo valor ocorreu meio século atrás, em 1966, pelo presidente chinês Liu Shaoqi (BHADRAKUMAR, 2012b).

4.3.2 *Espaços na burocracia*

Visto que a cooptação das elites se dá de forma menos aparente no caso chinês, e que grande parte dos contatos que Beijing tinha com grupos políticos afegãos era com líderes talibãs considerados mais moderados (o que não se pode, de fato, ser identificado), o que é possível documentar são os casos relatados de corrupção e pagamento de suborno. Mesmo assim, como a corrupção é prática comum no Afeganistão, mesmo os casos denunciados não demonstram a permeabilidade política que a China possui na sociedade afegã.

O principal exemplo de espaço burocrático em que Beijing teve alguma influência foi no Ministério de Minas (MoM), em que se investiga o pagamento de US\$30 milhões em suborno ao ex-ministro Mohammad Ibrahim Adel para que empresas chinesas ganhassem o contrato de exploração dos depósitos de cobre em Aynak, Logar (KATZMAN, 2012b, p. 44). Após a denúncia, agências estadunidenses (USAID e USGS) incentivaram e auxiliaram na reforma do ministério e na alteração do processo de licitação dos próximos projetos a serem lançados (SIGAR, 2011b, p. 108).

4.3.3 *A contribuição dos aliados regionais*

Em razão da importância do Paquistão para os interesses chineses, a China mantém apoio às decisões políticas que Islamabad assume perante o Afeganistão e em questões regionais relacionadas à Índia (SWAINE; NG, 2010). Desde 2001, o governo paquistanês busca recuperar pelo menos parte da influência que possuía no Afeganistão na década de 1990 durante o regime talibã. Com a invasão norte-americana, Islamabad tentou convencer Washington a negociar a acomodação de líderes talibãs moderados no governo interino formado em Bonn. Os Estados Unidos apenas inicialmente concordaram desde que o Paquistão ficasse ao lado da coalizão na guerra (MOHAN, 2002). Nada foi feito até 2010, quando Washington, de fato, mudou sua perspectiva para a necessidade de negociação política com os grupos insurgentes dispostos a dialogar.

Na estabilização do Afeganistão, Estados Unidos e China compartilham o mesmo objetivo de pressionar o Paquistão para que uma solução satisfatória seja encontrada (BHADRAKUMAR, 2012b). A diferença entre os dois países é que a

pressão que Beijing exerce é muito menor que a de Washington. A China é mais relutante em pressionar o Paquistão tendo em vista sua importância estratégica (NG, 2010; LÈ MIERE, 2010). Assim, a China não interfere na decisão paquistanesa de manter grupos radicais, desde que não afetem os interesses chineses primeiramente em seu próprio território, e depois, nas regiões que Beijing prioriza (SMALL, 2010), porque a ação de insurgentes contra o Estado indiano, por exemplo, pouco incomoda o Politburo. Se o exército paquistanês garantir o controle sobre esses grupos, já é um resultado satisfatório a Beijing. E como mediador imparcial que a China se considera, os chineses acreditam que o governo de Cabul não deveria ser contra Islamabad, e nem permitir que seu território fosse utilizado para ferir interesses paquistaneses (NG, 2010), diga-se, por Índia ou Estados Unidos.

De qualquer forma, não há negociação com o Talibã, e possibilidade de fim da insurgência, sem o Paquistão (DORRONSORO, 2010). Isso não representa a continuidade da guerra, porque a decisão de retirada das tropas estrangeiras já foi tomada e anunciada, e os países se preparam para 2014. O que as negociações representam é a possibilidade de estabilização do cenário político afegão. Isso porque, mesmo não sendo bem-vindo, o Paquistão é o país que detém o acesso ao principal grupo desestabilizador no Afeganistão. O que também garante que seus interesses, de alguma forma, serão considerados. Nisso, pode-se dizer que Islamabad conseguiu estabelecer sua importância estratégica em detrimento da Índia e seu papel no desenvolvimento afegão (DORRONSORO, 2010, p. 22).

5 CASO 3: CAPACIDADES DE PODER DA RÚSSIA NO AFEGANISTÃO

O capítulo que descreve os dados sobre a presença militar; os projetos de infraestrutura; e a cooptação das elites políticas afegãs por parte da Rússia, dentre 2001 e 2012, finaliza o esforço de apresentação dos projetos de estabilização do Afeganistão. A presença militar russa receberá maior ênfase, visto que, depois da norte-americana, é uma das mais atuantes na região. Outro aspecto igualmente importante é o nível das relações com os grupos políticos do Afeganistão, em que a Rússia possui forte influência e também pode ser suportada pelos contatos que Índia e Irã mantêm com determinadas elites étnicas no país. Os projetos de infraestrutura russos voltados à integração e estabilização regional são praticamente inexistentes, perdurando apenas nos discursos e nas intenções políticas de Moscou. Já os projetos e investimentos que Índia e Irã propõem são mais concretos quanto ao engajamento na estabilização afegã, e por isso, mais bem analisados ao longo do capítulo, visto que também são apoiados por Moscou e transmitem alguns interesses do Kremlin na região.

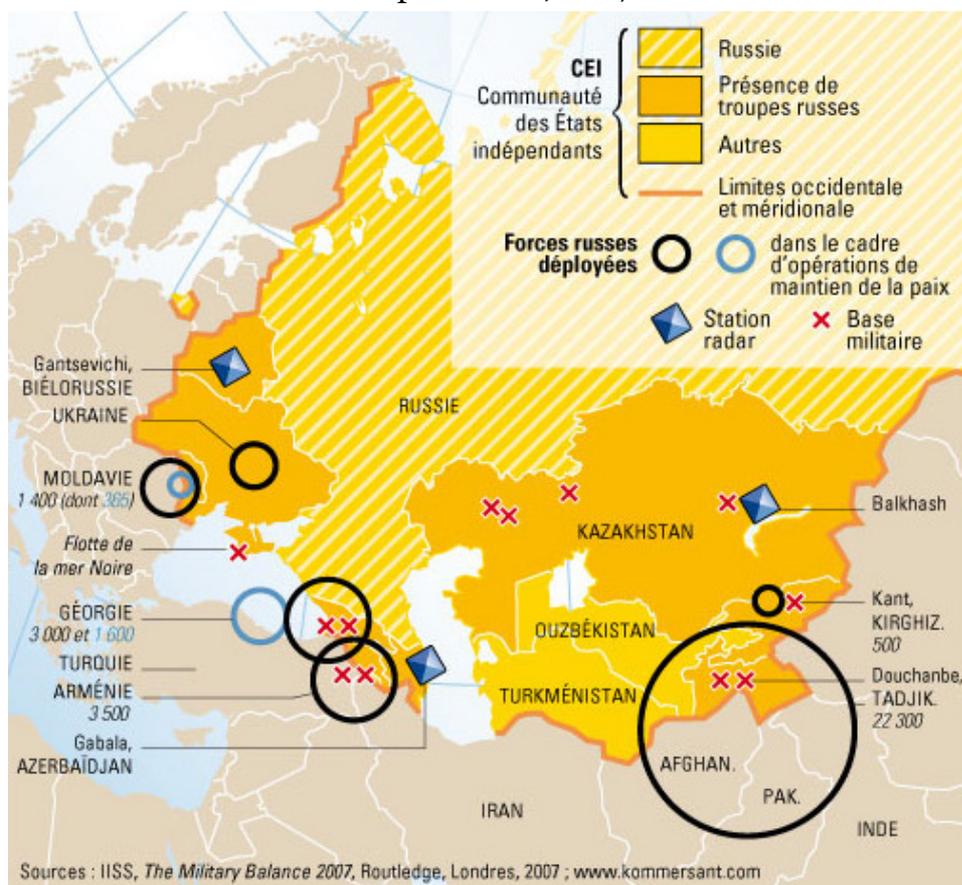
5.1 A presença militar

Desde a retirada das tropas soviéticas há 23 anos, a Rússia não retornou ao solo afegão. Moscou não faz fronteira com Cabul, mas está presente na região através de acordos bilaterais e arranjos regionais com a Ásia Central e com a Comunidade dos Estados Independentes (CEI)¹⁴⁴. Com a crescente influência chinesa e presença norte-americana nos países centro-asiáticos, a Rússia não cede à necessidade de estar na região (Mapa 24). Considerado como o ambiente de maior valor estratégico para a segurança de Moscou, o exterior próximo¹⁴⁵ também está relacionado à estabilização afegã (TRENIN, 2010; 2011).

¹⁴⁴ A CEI foi formada em 1991 por 11 das 15 repúblicas da antiga União Soviética. Originalmente, a CEI foi composta por Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão. Desses, apenas o Turcomenistão não integra mais a organização. A Geórgia aderiu à CEI em 1993, mas retirou-se em 2009.

¹⁴⁵ O termo exterior próximo se refere à região das ex-repúblicas soviéticas, em que a diplomacia russa trabalha para manter sua influência e proteger seus interesses, através da “[...] solução e prevenção de conflitos, e vigilância e defesa de fronteiras pela interação bi e multilateral” (MARTINS *et al.*, 2011, p. 66).

Mapa 24 – Presença de Tropas Russas nos Países da Comunidade dos Estados Independentes, 2007.



Fonte: Gimeno, 2007.

Desde 1945, a Rússia mantém a 201ª Divisão Motorizada de Fuzileiros (201º MRD), ou Gachinskaia, estacionada no Tadjiquistão (JASINSKI, 2001). Inclusive, a divisão participou da invasão no Afeganistão em 1979, mas retornou a Dushanbe no final da guerra em 1989 (PEYROUSE, 2011). Apesar do fim do bloco soviético, as tropas permaneceram no país para intervir na guerra civil tadjique em 1992 e conduzir operações de manutenção da paz, posteriormente (NORDIC INTEL, 2012). A eclosão do conflito no Afeganistão em 2001 e a concessão de bases aéreas tadjiques à coalizão internacional reforçaram a necessidade de manutenção das tropas russas na região, responsáveis, especialmente, pelo patrulhamento de 1,206km de fronteiras porosas entre Afeganistão e Tadjiquistão (IISS, 2006, p. 218).

Em 2004, Dushanbe e Moscou firmaram o acordo que legalizou a presença militar russa e formalizou a instalação de uma base militar no Tadjiquistão, a 201ª Base Militar¹⁴⁶. No ano seguinte, o Serviço Federal de Fronteiras da Rússia (*Federal*

¹⁴⁶ A base está subordinada ao Distrito Militar Volga-Ural, com quartel general em Yekaterinburg, Rússia. Alguns dos equipamentos que a Rússia mantém no Tadjiquistão são tanques (128), veículos

Border Service), transferiu a responsabilidade pela patrulha das fronteiras às forças constabulares tadjiques e iniciou a retirada de parte de suas tropas, mantendo, porém, a 201^a divisão (IISS, 2006, p. 218; JANE'S DEFENCE, 2009). Ainda, em 2006, Rússia e Tadjiquistão assinaram acordo para o planejamento conjunto de operações (IISS, 2008, p. 326). Mas atualmente, o número de forças russas no Tadjiquistão é de 5 a 7 mil soldados (Tabela 18), o maior contingente do exército que a Rússia mantém fora de seu território (TAJIKISTAN REPEATS..., 2011). As forças estão distribuídas em três bases (uma aérea), uma estação espacial e alguns postos de fronteira (NORDIC INTEL, 2012; TRENIN, 2011, p. 64).

Tabela 18 – Tropas Russas no Tadjiquistão, 2002-2012 (milhares).

Ano	Forças de Fronteira ^a	Exército	Total
2002	14.500	7.800	22.300
2003	14.500	7.800	22.300
2004	14.500	7.800	22.000
2005	14.500	7.800	22.300
2006	14.500	7.800	22.300
2007	14.500	7.800	22.300
2008	-	5.500	5.500
2009	-	5.500-7.000	5.500-7.000
2010	-	5.500-7.500	5.500-7.500
2011	-	5.500-7.500	5.500-7.500
2012	-	5.000-7.000	5.000-7.000

Fonte: IISS, 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2010; 2012; Jane's Defence, 2009, Nordic Intel, 2012; Radio Liberty, 2012.

Nota: ^a Essas forças são da Guarda ou Serviço Federal de Fronteiras da Rússia, na época, constituída por oficiais russos (20%) e tadjiques conscritos (80%) (PEYROUSE, 2011).

A maior base russa, que serve de quartel general à 201^a divisão e ao 670^o grupo aéreo, está localizada próxima à capital tadjique, Dushanbe. As demais bases, que recebem regimentos da 201^a divisão, estão em Qurgonteppa e Kulob. Em Norak, as Forças de Defesa Aeroespacial Russas (*Russian Aerospace Defence Forces*) tem instalada a estação de vigilância espacial Okno, ainda do período soviético, que monitora grupos de satélites em órbita (NORDIC INTEL, 2012; JANE'S DEFENCE, 2009). Okno é uma instalação importante, visto que tem capacidade de ser integrada

blindados (314), e peças de artilharia (180). O apoio aéreo é realizado por 5 aeronaves Su-25 e helicópteros Mi-24 e Mi-8 (JANE'S DEFENCE, 2009).

ao sistema de defesa antimíssil balístico da Rússia (NORDIC INTEL, 2012). Os postos de fronteira que as tropas russas voltaram a ocupar (ver Mapa 25) são aqueles em que operações de combate ao narcotráfico estão em andamento (NORDIC INTEL, 2012).

Mapa 25 – Disposição de Bases Russas e Postos de Fronteira no Tadjiquistão.



Fonte: Mapa elaborado e adaptado pela autora com recursos digitais do National Geographic Education Beta Mapping a partir de Nordic Intel, 2012.

Após anos de negociações e impasses entre Dushanbe e Moscou sobre o uso das bases, em 2012 os presidentes Vladimir Putin e Emomali Rahmon acordaram o direito que a Rússia terá sob as instalações até 2042, com a possibilidade de extensão por mais 5 anos após a expiração do acordo (STRATFOR, 2012b). Em troca, o Kremlin estenderá a permissão de residência e trabalho a 1,1 milhão de tadjiques vivendo na Rússia e responsáveis pela remessa de US\$2,9 bilhões ao Tadjiquistão, ou 45% do PIB do país (NOVINITE, 2012). Ainda, Moscou ajudará nas operações de combate ao narcotráfico¹⁴⁷ com US\$5 milhões por ano, e manterá as patrulhas nas fronteiras tadjiques e afegãs, reforçando seu comprometimento com a estabilidade na região (NORDIC INTEL, 2012). O acordo ocorre na esteira da retirada das forças internacionais do Afeganistão, cimentando a presença militar russa na região.

¹⁴⁷ Cerca de 80% de toda droga apreendida na Ásia Central é capturada por patrulhas russas e tadjiques na fronteira com o Afeganistão. O que demonstra que o Tadjiquistão permanece como uma das principais rotas para o tráfico na região (NORDIC INTEL, 2012). Ao mesmo tempo, de todo o tráfico de drogas para a Ásia Central, os países centro-asiáticos e a Rússia interditam de 4 a 5% do fluxo, enquanto países da região com agendas comuns apreendem 20% (Irã), 18% (Paquistão) e 17% (China) (TRENIN, 2011).

Ainda, a parceira de Rússia e Tadjiquistão voltada ao Afeganistão é escorada nos objetivos expressos pela Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)¹⁴⁸ que busca combater as ameaças do terrorismo, extremismo religioso e tráfico de drogas visando a estabilização regional (IISS, 2002). A OTSC é, em sua origem, uma aliança militar, encabeçada pela Rússia¹⁴⁹. Antes mesmo de ser formalizada, criou a Força Coletiva de Deslocamento Rápido (*Collective Rapid Deployment Force*, CRDF), em maio de 2001. Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Rússia foram as nações que mais contribuíram com tropas à CRDF¹⁵⁰ (IISS, 2003). A nova versão da CRDF foi lançada em 2009, a Força Coletiva de Reação Rápida (*Collective Rapid Reaction Force*, CRRF) (IISS, 2010, p. 337; 339). A CRRF visa lidar com ameaças regionais como agressões militares, operações antiterrorismo, crimes internacionais e tráfico de drogas (IISS, 2010). E avançando rumo à segurança coletiva, em 2012, a OTSC acordou a formação de sua força de segurança coletiva (MARKEDONOV, 2012).

Ainda no âmbito da OTSC, forças de manutenção da paz foram criadas em 2007 (IISS, 2008, p. 326), mas não há registros do envio dessas tropas a algum dos países membros ou da quantidade de soldados servindo. Igualmente, a CRRF não foi enviada a nenhuma missão, mesmo com pedidos por parte de líderes centro-asiáticos de intervenção no Quirguistão por conta de rivalidades étnicas que geraram a deposição do presidente em 2010; ou no Tadjiquistão em 2012, devido à oposição de grupos político-militares na província de Gorno-Badakhshan. Em ambas as situações, o secretário geral da OTSC Nikolai Bordyuzha alegou que apenas com o pedido desses países tropas poderiam ser enviadas, visto que a fonte da violência era doméstica. Mesmo com o pedido do Quirguistão pelo envio de tropas, a organização não prestou assistência efetiva (STRATFOR, 2012a). De todo modo, o Tadjiquistão pediu que a OTSC se envolvesse mais nos esforços de estabilização do Afeganistão (IISS, 2008, p. 326). Em 2012, Valery Semerikov, vice-secretário geral da OTSC, mencionou que a organização poderia participar, com suas forças, de operações de paz no Afeganistão

¹⁴⁸ Baseada nos fundamentos do Tratado de Segurança Coletiva da CEI de 1992, a OTSC teve sua carta aprovada em 2002, e foi formalizada em abril de 2003, com a adesão de Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão. Esses membros não podem fazer parte de outras organizações militares, e a aliança militar prevê, desde 2003, garantias securitárias como a cláusula de que o ataque a um dos membros da aliança é um ataque a todos os membros (IISS, 2002; PEYROUSE, 2011, p. 03; STRATFOR, 2012a).

¹⁴⁹ A Rússia arca com 50% dos custos da OTSC, enquanto os demais, 10% cada (IISS, 2003).

¹⁵⁰ Em 2003, as forças da CRDF eram de 1,300 tropas (IISS, 2003); em 2008, 10 batalhões (IISS, 2008, p. 326). As bases dessas forças estão em Bishkek e Kant (base aérea), no Quirguistão.

após 2014 e que propostas estavam em estudo. No mesmo dia, o ministro de relações exteriores da Rússia, Sergei Lavrov negou as afirmações (STRATFOR, 2012c).

O que os registros disponíveis indicam é que a partir da CRDF e da CRRF, os países-membros da OTSC realizam diversos exercícios conjuntos de combate ao terrorismo (Quadro 9). E são enfatizados aqueles conduzidos junto à OCX, principalmente após o acordo de cooperação assinado entre as partes em 2007.

Quadro 9 – Exercícios de Contraterrorismo pela OTSC, 2002-2012.

Ano	Exercício	Localização	Participantes
2002	Formação	-	CRDF ^a
2003	-	Dushanbe	CRDF
2003	Interaction ^b	Cazaquistão e Xinjiang	OCX e CRDF*
2004	Rubezh	Vale do Ferghana	OTSC, CHI* e UZB*
2005	Rubezh	Tadjiquistão	OTSC
2005	Kaspiy	Cazaquistão	OTSC
2006	Marzbon ^c	-	CAZ, QUI, TAD, UZB* e RUS
2007	Peace Mission-Frontier ^b	Urumchi e Chelyabinsk	OCX e OTSC*
2008	Rubezh	Armênia	OTSC
2009	Interaction	Matybulak	CRRF (CAZ, QUI, RUS, TAD)
2010	-	Chelyabinsk	RUS, ARM, CAZ, TAD
2011	-	Quirguistão	CRRF (CAZ, QUI, RUS, TAD)
2011	Tsentr	Rússia	OTSC e UCR*
2012	Interaction	Armênia	OTSC

Fonte: IISS, 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2010; 2012.

Legenda: Armênia (ARM), Cazaquistão (CAZ), China (CHI), Quirguistão (QUI), Rússia (RUS), Tadjiquistão (TAD), Uzbequistão (UZB), Ucrânia (UCR).

Observações: O CRDF/CRRF é constituído por tropas específicas, enquanto tropas participando de exercícios da OTSC são diferentes a cada exercício, sendo mais institucional do que operacional. Por isso, a tabela foi elaborada de modo a identificar essa diferença. Em exercícios em que apenas alguns países da OTSC participaram, há legenda informando. O Uzbequistão sempre participa de exercício como observador porque sua legislação não permite que o exército aloque tropas no exterior, mesmo que para a realização de exercícios conjuntos.

Notas: ^a Até 2003, o CRDF foi composto por forças de Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Rússia. Após, todos os países da OTSC contribuíram com tropas (Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tadjiquistão).

^b Exercício da OCX, em que unidades da CRDF (OTSC) participaram como observadores.

^c Exercício com operações contraterrorismo, combate de tráfico de drogas e imigração ilegal.

* Observadores.

Mas a ação conjunta efetiva da OTSC não ocorre. Os fatos relatados acima, inclusive, demonstram não só a baixa ou falta de capacidade da OTSC em se engajar efetivamente na região, mas como a Rússia busca evitar envolvimento que

comprometa sua força militar, especialmente no caso afegão. A Rússia opta por participar da estabilização afegã em áreas que correspondem diretamente aos seus próprios problemas de segurança. O principal deles é o tráfico das drogas afegãs por rotas centro-asiáticas rumo à Moscou¹⁵¹. Desde 2002, a Rússia busca atrair a OTAN para o tema de combate ao tráfico de drogas (IISS, 2008, p. 326). Em 2005, sob o Conselho OTAN-Rússia (*NATO-Russia Council*, NRC) e apoio do Escritório contra Drogas e Crimes da ONU (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC), as partes começaram a cooperar no combate à produção e ao tráfico de drogas no Afeganistão, com o treinamento de oficiais e operações para o desmantelamento de laboratórios ilegais¹⁵² (NATO, 2012; PUTIN REITERATES..., 2012).

A parceria russa com a OTAN também engloba o Fundo de Manutenção de Helicópteros da NRC¹⁵³, lançado em março de 2011, para a manutenção e reparo (peças de reposição e combustível) da frota de helicópteros da Força Aérea Afegã, majoritariamente de produção russa. Um mês depois, o Pentágono assinava o contrato de US\$367 milhões com indústrias russas que financiará a fabricação de 21 helicópteros de ataque e transporte Mi-17 para a frota afegã. Com o contrato, a Rússia também ficou responsável pelo treinamento dos oficiais afegãos em 2012 (NATO, 2012; KATZMAN, 2012b, p. 58; U.S., RUSSIA..., 2011). Ainda, Moscou doou 20 mil rifles de assalto Kalashnikov e 2 milhões de cartuchos ao Ministério do Interior do Afeganistão em 2010 (RADYUHIN, 2011).

Mas o aspecto mais importante da cooperação entre Rússia e OTAN está na abertura de corredores de transporte para suprimento das tropas internacionais (ISAF) no Afeganistão. Moscou se dispôs a auxiliar no trânsito de equipamentos e cargas não letais através do território russo, em 2008 (JANE'S DEFENCE, 2009). A OTAN precisava de rotas alternativas, visto que as vias do Paquistão estavam sob ataque constante (BUMBIERIS, 2010). Então, em 2009, Rússia e OTAN¹⁵⁴ assinaram o acordo que abriu o sistema de rodovias e ferrovias da Rede de Distribuição Norte

¹⁵¹ Cerca de 90% da heroína consumida na Rússia provém do Afeganistão, e ¼ da produção afegã é destinada à Rússia (MARTINS *et al.*, 2011, p. 66). O governo russo estima que 30 mil pessoas morram por ano devido ao consumo de heroína (MARTINS *et al.*, 2011, p. 66).

¹⁵² Países da Ásia Central como Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão também faziam parte do programa. A partir de 2010, o Paquistão também passou a participar.

¹⁵³ Juntamente com a Rússia, outros países também são doadores do fundo como a Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Holanda, Turquia e Estados Unidos (NATO, 2012).

¹⁵⁴ É importante notar que o acordo foi realizado com alguns países da OTAN, e não a organização como um todo indiscriminado. Os países com permissão de trânsito são Estados Unidos, Alemanha, França e Espanha (TRENIN, 2011, p. 63; 2010).

(*Northern Distribution Network*, NDN), conectando o Mar Báltico à Ásia Central através do território russo (Mapa 26, pelas vias Norte e KKT) (TRENIN, 2011, p. 63; 2010). No mesmo ano, o acordo foi estendido para o transporte aéreo (NATO, 2012; IISS, 2010, p. 345-346). Cargas letais são permitidas apenas em sobrevoos sobre o território russo (KUCHINS; SANDERSON, 2010, p. 04).

Mapa 26 – Rotas da Rede de Distribuição Norte, 2010.



Fonte: SIGAR, 2010b; Kuchins, Sanderson e Gordon, 2009, p. 09-11.

Já em 2011, a Rússia passou a permitir que a rota tivesse sentido duplo, com a entrada e a saída de suprimentos não-letais e tropas pela NDN (RUSSIA NATO..., 2012; STRATFOR, 2011). A rede foi ampliada em setembro de 2012 com a concessão da base aérea de Ulyanovsk (900km de Moscou), na Rússia, para a passagem e transporte de cargas e tropas do Afeganistão (MEYER, 2012). O Kremlin ainda negocia o trânsito de carga multimodal da OTAN para e do Afeganistão, incluindo material letal, prevendo a retirada em 2014 (RUSSIA NATO...,2012). Moscou auxiliou também nos acordos de concessão de bases de países centro-asiáticos aos Estados Unidos e países da OTAN, para que a NDN fosse expandida, em 2009 (NATO, 2012).

Em relação aos Estados Unidos, a Rússia foi a primeira a dar apoio e a oferecer ajuda política e militar ao país após o 11 de setembro. Como o envolvimento militar direto não ocorreu, Moscou compartilhou inteligência com oficiais norte-americanos

sobre sua experiência em solo afegão (RASHID, 2008, p. 71; NATO, 2012) e manteve seu suporte a sua aliada afegã, Aliança do Norte (JANE'S DEFENCE, 2009; TRENIN, 2011, p. 44). Mas na invasão de 2001, a Rússia se opôs ao estabelecimento de bases norte-americanas no Uzbequistão, Tadjiquistão e Quirguistão. Visto que esses países estavam à frente nas negociações com Washington, buscando extrair o máximo com as concessões, não havia opções para Putin a não ser aceitar os acordos dos países centro-asiáticos com os Estados Unidos e se dispor como conciliador dos interesses, de última hora (KUCHINS; SANDERSON, 2010; RASHID, 2008, p. 67-71).

Já em 2009, sob Medvedev, a Rússia foi mais cooperativa, buscando junto ao Uzbequistão o uso da base aérea de Navoi para aeronaves norte-americanas; e ao Tadjiquistão, o trânsito de bens através das bases aéreas de Kulob ou Dushanbe, seguindo para o Afeganistão por rodovia. O Quirguistão já previa a manutenção do direito de uso aos Estados Unidos da base aérea de Manas e de trânsito aéreo, depois de uma série de acordos econômicos assinados entre os países (IISS, 2010, p. 345-346).

Analistas sugerem que grande parte da cooperação russa com Washington e a OTAN no Afeganistão advém do interesse na resolução favorável do sistema de defesa antimíssil norte-americano e de redução da expansão da OTAN na vizinhança de Moscou (KUCHINS; SANDERSON, 2010). A Rússia também espera que as forças internacionais sejam bem sucedidas no país para que o cenário após 2014 venha a ser o menos instável possível, e que a situação de segurança afegã não volte a assombrar a estabilidade da Ásia Central.

5.1.1 A influência dos líderes regionais vizinhos

Os principais parceiros da Rússia na região são a Índia e o Irã, países com que Moscou mantém relações militares constantes e amigáveis desde a década de 1970, com a venda de armas¹⁵⁵, equipamentos, tecnologia militar e nuclear, e fabricação conjunta. Como já mencionado em capítulo anterior, a Índia não possui tropas em solo afegão, a não ser forças policiais para a proteção de indianos trabalhando em projetos de infraestrutura no Afeganistão. Contudo, a Índia busca se fazer presente na Ásia Central. Desde 2002, o país mantém sua primeira base no exterior na base aérea

¹⁵⁵ Por exemplo, durante a guerra Irã-Iraque, Teerã refez seu arsenal militar investindo US\$10 bilhões em armas russas, entre 1989 e 1993 (RASHID, 1994, p. 213).

de Farkhor, Tadjiquistão, onde a Índia já havia estabelecido um hospital militar, utilizado na guerra afegã em 2001. Próxima à fronteira com o Afeganistão, a base é operada por tropas da força aérea indiana junto às tadjiques. A base foi inteiramente reformada por Nova Déli (IISS, 2010, p. 340), e além de possibilitar o trânsito de soldados e materiais para o Afeganistão, caso fosse necessário; Farkhor permite que a Índia proteja potenciais interesses energéticos na região (BAJORIA, 2009).

O Irã sempre manteve tropas alocadas em sua fronteira com o Afeganistão. Em 2001, o país apoiou os esforços norte-americanos de derrubada do regime talibã no vizinho, e por isso reforçou suas forças ao longo dos 936km de fronteira que possui com o território afegão (RASHID, 2008, p. 66). No período, o Jane's Defence relata haver indicações de que forças Basij¹⁵⁶ foram enviadas à fronteira afegã para apoiar a segurança na região enquanto a ofensiva norte-americana ocorria (JANE'S DEFENCE, 2009). Quanto ao número de tropas iranianas, não há registros suficientes para auferir o poder de projeção do Irã sobre o Afeganistão, mas há relatórios quanto ao tipo de tropas estacionadas nas fronteiras com Turcomenistão, Afeganistão e Paquistão (Tabela 19). Inclusive, devido a presenças das forças norte-americanas e internacionais no vizinho afegão, Teerã deslocou duas brigadas estacionadas no centro-sul do país para as fronteiras leste (Mapa 27) (JANE'S DEFENCE, 2009).

Tabela 19 – Tropas Iranianas no Setor Leste (milhares).

Força	Média	Região	Fronteira
77^a Divisão de Infantaria	15.000-20.000	Khorrazan	Turcomenistão e Afeganistão
88^a Divisão Blindada	15.000-20.000	Zahedan, Baluchistão e Sistan	Afeganistão e Paquistão
55^a Brigada Aerotransportada	3.000-5.000	Shiraz	-
37^a Brigada Blindada	3.000-5.000	Shiraz	-
Total 36.000-50.000			

Fonte: Jane's Defence, 2009, IISS, 2012, p. 488.

¹⁵⁶ O Basij (Mobilização dos Oprimidos) é uma força paramilitar agindo sobre o guarda-chuva do Corpo da Guarda Revolucionária Iraniana (*Iranian Revolutionary Guards Corps*, IRGC), paralela ao Exército Iraniano. O Basij é uma força de reserva voluntária de cerca de 90 mil pessoas, na ativa, e outros 300 mil de força reserva. Segundo o Jane's Defence, a força possui capacidade de mobilização de até 1 milhão de pessoas. Grande parte das missões do Basij está relacionada à segurança interna. A maioria recebeu pouco ou nenhum treinamento militar (Jane's Defence, 2009).

Mapa 27 – Regiões com Tropas Iraniananas no Setor Leste.



Fonte: Mapa elaborado pela autora com recursos digitais do National Geographic Education Beta Mapping a partir de Jane's Defence, 2009.

Devido às relações conflitivas com os Estados Unidos em relação ao programa nuclear iraniano em desenvolvimento, Teerã, desde 2002, atua no Afeganistão de forma a conter a presença de Washington no país. O Corpo da Guarda Revolucionária Iraniana, junto a sua agência de inteligência (Quds Force), reúne informação sobre o fluxo de militantes entre os países, mantém laços com minorias afegãs de oposição ao Talibã; e também apoia seletivamente alguns grupos lutando contra as forças internacionais. Há evidência de que o governo tem, inclusive, financiado, treinado e armado alguns grupos talibãs do sul e do leste afegão (RASHID, 2012, p. 199; STRATFOR, 2010; 2009; 2008). E que tem dado refúgio a membros da al-Qaeda e da família de Osama bin Laden (RASHID, 2012).

Autores como Rashid (2012) argumentam que o apoio inédito do Irã ao Talibã também pode ser o mecanismo que Teerã escolheu para reduzir a influência do Paquistão no Afeganistão, trazendo à tona a rivalidade que os atores cultivam há anos. Nesse sentido, é interessante ressaltar como os objetivos militares de Irã e Índia convergem. Desde janeiro de 2003, os países possuem acordo de cooperação em defesa que prevê a utilização de bases militares iranianas pela Índia no caso de uma guerra com o Paquistão. Em troca, Nova Déli prove equipamento, treinamento e manutenção militar como a construção de instalações de reparo de navios de guerra em Chabahar; manutenção e atualização de Mig-29's, T-72's e veículos de infantaria e

peças de artilharia; e venda de armas guiadas antitanque, navios missilísticos e simuladores de submarino (IISS, 2003, p. 284).

5.2 Os projetos de infraestrutura

A maior parte da infraestrutura reconstruída desde 2001 por Estados Unidos, países europeus e demais doadores, faz parte do legado soviético no Afeganistão¹⁵⁷. De 1952 a 1988, a União Soviética construiu mais de 142 instalações industriais e projetos de infraestrutura abrangendo o setor energético (hidroelétricas, linhas de transmissão de energia, e dutos de gás e petróleo), de transporte (rodovias e pontes) e revitalização do setor agrícola (RUSSIA PREPARED..., 2010). Estima-se que esses projetos foram responsáveis por cerca de 60% do PIB afegão entre 1970 e 1980 (RUSSIA PREPARED..., 2010). A União Soviética foi responsável pela integração do Afeganistão ao sistema centro-asiático de rodovias e ferrovias que, em 1979, também facilitaria o envio de tropas para a invasão do país a partir de Termez, Uzbequistão (RASHID, 1994, p. 52 e 82).

Desde o fim da guerra no Afeganistão, ao longo da década de 1990 e mesmo depois da entrada norte-americana no país, a Rússia mantém uma postura tímida quanto à participação em projetos de reconstrução de infraestrutura. Aqueles que Moscou propõe desenvolver remontam a época da União Soviética, e carecerem de estímulo econômico efetivo. Devido a isso, muitos subsistem na retórica, sem previsão de implantação, como a reconstrução das 142 indústrias soviéticas proposta na Conferência de Londres sobre Afeganistão em 2010¹⁵⁸ (TRENIN; MALASHENKO, 2010). Por isso, este estudo aborda aqueles que, apesar de menor escala, estão em vias de execução ou demonstram maior possibilidade de realização.

Em termos de ajuda econômica, o valor destinado ao Afeganistão pela Rússia, de 2001 a 2011, soma US\$151 milhões, tornando Moscou o 23º maior doador, e 19ª nação que mais auxilia Cabul (Tabela 20) (AFEGANISTÃO, 2010; KATZMAN, 2012b, p. 76). Para os anos de 2012 e 2013, a Rússia prometeu US\$90 milhões adicionais (AFEGANISTÃO, 2010). A ajuda russa esteve concentrada nos anos iniciais de reconstrução afegã, e desde então, perdeu seu potencial de expressão e maior

¹⁵⁷ Para estudar o legado da Rússia czarista na região, durante a competição com a coroa britânica no Grande Jogo, ver narrativa em Ahmed Rashid (1994, p. 19; 82).

¹⁵⁸ Entre os projetos propostos para reconstrução estão a planta de geração de energia de Pul-i-Kumri, no Rio Kunduz, a hidrelétrica de Naglu, no Rio Cabul, e uma planta de fertilizantes de nitrogênio em Mazar-e-Sharif (RUSSIA PREPARED..., 2010).

inserção na estabilização do país por falta de reforço. Já as áreas de interesse russo no Afeganistão relacionam-se ao combate ao tráfico ilegal de drogas, evidenciados pelo apoio às redes de proteção social e de segurança (Tabela 21). Em termos de assistência externa, é evidente que o foco de Moscou não está na reconstrução de infraestrutura no Afeganistão.

Tabela 20 – Evolução da Assistência Econômica Russa ao Afeganistão, 2002-2011 (em milhões).

Ano	Entregue	Desembolsado
2002	30	30
2003	109	-
2004	-	74
2005	-	35
2006	-	-
2007	-	-
2008	2	-
2009	5	5
2010	5	3
2011	-	-
Total	151	147

Fonte: Afeganistão, 2010, p. 97.

Tabela 21 – Setores de Investimento da Assistência Econômica Russa, 2002-2011 (em milhões).

Área	Entregue	Desembolsado
Infraestrutura	-	-
Governança	-	-
Educação	2	1
Saúde	-	-
Agricultura/Desenvolvimento Rural	-	-
Proteção Social	40	37
Desenvolvimento Econômico	-	-
Segurança	109	109
Não Classificado	-	-
Total	151	147

Fonte: Afeganistão, 2010, p. 98.

5.2.1 Projetos em execução e projetos futuros

Os projetos que a Rússia realiza no Afeganistão são um pouco mais limitados em termos de escopo e impacto, e assim como no caso chinês, geralmente envolvem empresas vencedoras de contratos de doadores internacionais. Um dos projetos que a Rússia conduziu em apoio aos esforços da coalizão internacional foi a reconstrução do Túnel Salang entre dezembro de 2001 e janeiro de 2002 (DOD, 2002). O túnel é considerado uma passagem estratégica para a conexão entre as províncias do sul e do norte afegão. Ainda naquele ano, Moscou estabeleceu uma passagem no Rio Panjshir para abrir uma rota entre Afeganistão e Tadjiquistão. Mas ambos os projetos foram feitos em caráter emergencial, e demandaram a construção de novas estruturas. Em 2011, empresas russas manifestaram desejo em participar da reconstrução do túnel (RUSSIA READY..., 2011), mas o projeto está em execução através dos Estados Unidos, e a ponte sobre o Rio Panjshir já foi reconstruída pelos norte-americanos.

A partir de 2009 e 2010, o governo russo começou a anunciar investimento em projetos de infraestrutura energética do Afeganistão, em hidrelétricas e poços de gás natural¹⁵⁹. A iniciativa incluiria a reconstrução de estruturas construídas ainda na União Soviética, ou retomada de projetos suspensos naquele período (KATZMAN, 2012b, p. 69; SIGAR, 2010d, p. 98). O primeiro projeto escolhido foi o *Central-Asia South-Asia* ou CASA-1000¹⁶⁰ que prevê o envio da energia excedente gerada em hidrelétricas no Quirguistão e Tadjiquistão durante o verão, ao Afeganistão e ao Paquistão através de uma linha de alta transmissão de energia de 1300 MW (BARFIELD, 2010, p. 345). O acordo entre as partes envolvidas foi assinado em 2007 e possibilita a adesão de outros países conforme expansão do projeto. Como Moscou é a maior acionista nas plantas de geração de energia quirguizes e tadjiques, o Kremlin busca promover suas estatais junto ao projeto para investir e aumentar sua influência no mercado energético regional. A empresa estatal russa de comércio de energia, a INTER RAO UES, anunciou investimento de US\$500 milhões no CASA-1000 (RUSSIA READY..., 2011; RUSSIA MAY..., 2010; AIAS, 2009, p. 17).

¹⁵⁹ Na década de 1980, grande parte da renda gerada no Afeganistão provinha da exportação de gás natural. Os poços de gás natural foram desenvolvidos na ocupação soviética, mas tampados na sua retirada (SIGAR, 2010a).

¹⁶⁰ O CASA-1000 faz parte do Mercado Regional de Eletricidade Ásia Central e Sul da Ásia (*Central Asia – South Asia Regional Electricity Market, CASAREM*) que visa desenvolver o comércio de eletricidade entre os países produtores e consumidores de energia nas duas regiões através de projetos e investimentos e da sustentação de arranjos institucionais e acordos legais (BANCO MUNDIAL, 2012). O projeto faz parte da CAREC, do ADB.

O projeto contará com a construção de 750km de linhas de transmissão de energia, e será financiado por um consórcio entre o Banco Mundial, o ADB, o *Islamic Development Bank* (IDB), e investidores privados (AIAS, 2009). No início de 2011, o valor previsto para a construção da linha era de US\$680 milhões. Após estudo de viabilidade em meados de 2011, o custo estimado foi de US\$950 milhões, conforme relatório do Banco Mundial de junho de 2012 (BANCO MUNDIAL, 2012). Para operação da linha de transmissão, será realizada parceria público-privada. No caso de concessão do direito de operação aos russos é que a RAO fará o investimento proposto (RUSSIA READY..., 2011). Após a realização da licitação e demais requisitos processuais, o projeto está previsto para início em 2014 e término em 2016 (JAVOID, 2011). O CASA-1000 tem potencial de criar oportunidades de cooperação em outros setores (transporte, por exemplo) entre as regiões sul e centro-asiáticas, aumentando o espectro possível de integração econômica regional e redução da pobreza nesses países (BANCO MUNDIAL, 2012). Contudo, não há desdobramentos, até o momento de escrita, que confirmem participação da Rússia ou da RAO no projeto.

Ainda em 2011, Moscou demonstrou interesse em participar da construção do gasoduto TAPI (Turcomenistão, Afeganistão, Paquistão e Índia), com a possível inclusão da estatal Gazprom no consórcio que financiará o projeto (RUSSIA TO..., 2011; SIGAR, 2011a, p. 93), idealizado pelos Estados Unidos e conduzido pelo ADB. A ênfase da Rússia no setor de energia demonstra o interesse de Moscou de ter ainda mais influência sobre as fontes e os possíveis consumidores na região, uma estratégia voltada a suas demandas econômicas ao invés de suas preocupações militares.

No setor de transporte, a Rússia se ofereceu para facilitar um corredor ferroviário que conectaria o Afeganistão ao sistema ferroviário centro-asiático, que se estende à Europa, através da construção de uma ferrovia entre Mazar-e Sharif e Termez (Uzbequistão) (AIAS, 2009), mas o projeto de US\$165 milhões já está sendo realizado pelo ADB, com participação norte-americana (STARR; KUCHINS, 2010).

Mesmo não tendo relação direta com a [re]construção de infraestrutura afegã, a abertura e liberação do fluxo duplo da NDN pela Rússia tem sido uma contribuição válida para potencializar o desenvolvimento econômico e a integração comercial regional do Afeganistão à Ásia Central (SIGAR, 2010, p. 101). Uma ação que tem igual ou maior impacto sobre os esforços de estabilização do que alguns projetos de reconstrução. Além disso, há registros de que o intenso fluxo gerado pelo suprimento das tropas internacionais no Afeganistão através da NDN tem servido para restaurar

o setor de transporte nos países centro-asiáticos e na Rússia, antes à bancarrota devido a crise de 2008. Somente a Rússia recebe um retorno anual de US\$1 bilhão com a NDN (KUCHINS; SANDERSON, 2010, p. 06).

5.2.2 A influência dos líderes regionais vizinhos

Diferentemente da ação descoordenada da Rússia em relação ao Afeganistão, Índia e Irã promovem, individual e conjuntamente, projetos de infraestrutura com potencial de estabilizar e integrar o país à região e a rotas alternativas de comércio e transporte. Isso para que esses países tenham maior e melhor acesso à Ásia Central, e Cabul seja cada vez mais independente de Islamabad e suas demandas políticas. Assim, Índia e Irã combinam projetos no Afeganistão, mas é importante dizer, com o aval e apoio (mesmo que não financeiro) da Rússia. Enquanto a Índia mantém a ênfase de seus projetos voltada ao porto de Chabahar, o Irã foca na integração do território oeste afegão à porção nordeste de seu país, que passa por grande crescimento econômico. Índia e Irã estão também entre os 10 maiores doadores ao Afeganistão (Tabela 6), ambos enfatizando o setor de infraestrutura como ponto focal para expansão de sua influência no país. Porém, tais movimentos não se dão sem a observação de Moscou.

De 2001 a 2011, a Índia comprometeu US\$1,5 bilhão em ajuda econômica ao Afeganistão, sendo que destes, US\$735 milhões foram destinados à [re]construção de infraestrutura de rodovias, ferrovias e linhas de transmissão de energia (AFEGANISTÃO, 2010, p. 98). A Índia é uma das maiores investidoras em projetos considerados sustentáveis à economia afegã em médio e longo prazo, como a Mina de Hajigak que gerará inicialmente US\$400 milhões anuais à receita afegã. Nesse mesmo período, o Irã comprometeu assistência de US\$1 bilhão, dos quais US\$200 milhões já foram entregues ao Afeganistão apenas para a reconstrução de infraestrutura (AFEGANISTÃO, 2010), colocando Teerã na 10^a posição de maior doador, e 7^a nação que mais dá assistência a Cabul (KATZMAN, 2012b).

A maioria dos projetos em infraestrutura da Índia no Afeganistão ocorre na porção norte ou no lado oeste do país, na fronteira com o Irã. No norte, os projetos convergem, em grande medida, com a estratégia norte-americana de integração do Afeganistão à Ásia Central. No oeste, há complementariedade entre os projetos desenvolvidos e financiados por Índia e Irã, e em alguma medida, Rússia. Mas o

desenvolvimento da porção oeste afegã, privilegiando as rotas iranianas, não contenta os norte-americanos e sua política de exclusão regional do Irã.

Um exemplo dessa dinâmica entre Índia e Irã em relação ao Afeganistão é a rodovia financiada por Nova Déli em território afegão e que liga a cidade de Delaram, integrada à *Ring Road*, à cidade de Zaranj, na fronteira iraniana¹⁶¹ (STARR; KUCHINS, 2010). A rodovia de 218km foi construída pela empresa estatal indiana *Border Road Organization*¹⁶², custou US\$136 milhões, e foi entregue em janeiro de 2009¹⁶³ (Mapa 28) (BALOOCH, 2009, p. 27). A rodovia foi construída visando a integração das rotas afegãs ao porto iraniano de Chabahar, na costa Makran, Golfo de Omã. Chabahar é um porto de águas profundas, resultado do investimento conjunto de Índia e Rússia no Irã (STARR; KUCHINS, 2010; BALOOCH, 2009, p. 27-28). E dá à Índia acesso ao Afeganistão e países da Ásia Central, sem depender das rotas e das relações com o vizinho paquistanês para tal¹⁶⁴ (BAJORIA, 2009). Ainda, Chabahar permite à Índia estabelecer relações com os países do Cáucaso¹⁶⁵, através do Irã. O porto, inclusive, compete com Gwadar, a 200km de Chabahar (VIRA; CORDESMAN, 2011, p. 169).

Por sua vez, o Irã investiu na rede rodoviária afegã, também no oeste do país. O governo contribuiu para a construção de trechos da *Ring Road*, inclusive com o apoio do IDB, que forneceu US\$10 milhões para reabilitar um trecho de 50km da rodovia nacional. Como a empresa iraniana responsável pelo projeto foi acusada de espionagem, a doação do IDB foi cancelada (STARR; KUCHINS, 2010). Mas a rodovia nacional ligando Maimana a Herat, e outra de escopo regional partindo de Herat a Dugharoon, na fronteira com o Irã, foram financiadas diretamente por Teerã (Mapa 28) (AFEGANISTÃO, 2010).

¹⁶¹ Em janeiro de 2003, Irã, Índia e Afeganistão assinaram o Memorando de Desenvolvimento e Construção de Infraestrutura de Transporte e Trânsito para melhorar as rotas entre o porto de Chabahar e as cidades afegãs de Zaranj e Delaram (BALOOCH, 2009, p. 28).

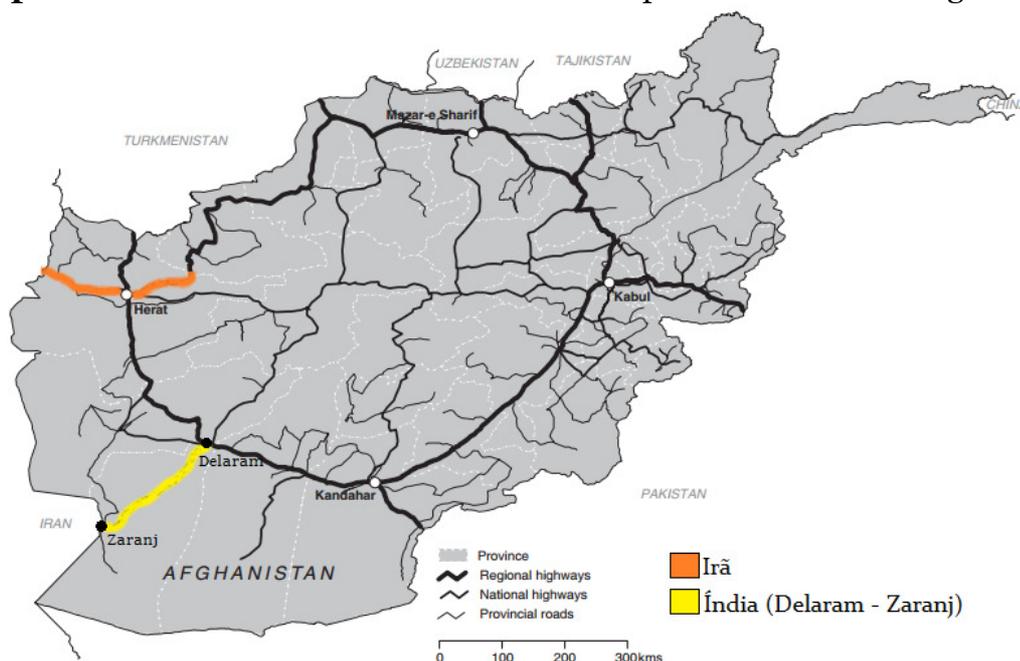
¹⁶² Segundo Jones (2008), a missão declarada pela estatal Indiana *Border Roads Organisation* é de “[...] auxiliar as forças armadas indianas a atingir suas necessidades estratégicas através do desenvolvimento e manutenção de infraestrutura” (JONES, 2008b, p. 55).

¹⁶³ A rodovia Delaram-Zaranj reduziu a jornada de 12 a 14 horas para duas horas. Um dos resultados imediatos foi o crescimento do volume de cargas transitando na região (STARR; KUCHINS, 2010).

¹⁶⁴ Um exemplo foi o acordo assinado entre Afeganistão e Paquistão (*Afghanistan-Pakistan Transit Trade Agreement*, APTTA) que permite o fluxo de produtos afegãos pelo território paquistanês até o indiano. Assinado em julho de 2010, mas implantado em 2011, o acordo, porém, não permite que mercadorias indianas cruzem o Paquistão rumo ao Afeganistão (HAMEED, 2012). Islamabad, então, tem em mãos o controle das trocas comerciais que Afeganistão e Índia podem realizar através de seu território.

¹⁶⁵ Em 2003, a Índia se comprometeu a desenvolver reformas no porto de Chabahar e na conexão do porto à ferrovia Chabahar-Fahraj-Bam, que cruza parte do território iraniano, rumo ao Mar Cáspio.

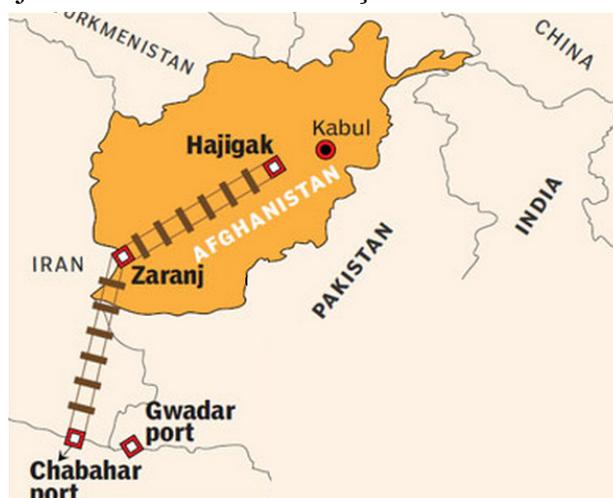
Mapa 28 – Rodovias Financiadas e Realizadas por Índia e Irã no Afeganistão.



Fonte: Mapa elaborado pela autora a partir de Starr e Kuchins, 2010.

No setor ferroviário, há dois projetos que Nova Déli busca desenvolver no Afeganistão, relacionado à mina de Hajigak, da qual a Índia possui os direitos de exploração desde 2011. Um deles é o corredor Norte-Sul, que faz parte das demandas de concessão da mina (Seção 3.2.3). O outro é o que o consórcio indiano responsável pela mina estuda a viabilidade de desenvolvimento de uma ferrovia de carga de Hajigak rumo à Zaranj e Chabahar (Mapa 29). Destinado ao escoamento da produção de Hajigak por rotas mais seguras que as paquistanesas, a ferrovia de 900km está em fase final de planejamento para depois partir para a captação de fundos e construção (JACOB; CHATTERJI, 2011).

Mapa 29 – Projeto Indiano de Construção de Ferrovia Rumo à Chabahar.



Fonte: Jacob e Chatterji, 2011.

O Irã igualmente investe na construção de ferrovias no Afeganistão. O projeto em que Teerã está envolvida é a ferrovia que conecta Khawaf, no Irã, a partir da cidade afegã de Islam Qala, à cidade de Herat (Mapa 30) (STARR; KUCHINS, 2010). Visto a conexão do Irã com o Cáucaso e a Turquia, e através desses, com a Europa, essa ferrovia representa um salto para a integração do Afeganistão ao comércio inter-regional. As duas primeiras fases do projeto, ocorrendo no Irã, já foram completadas. A terceira fase, que envolve a construção de 62km de ferrovia no Afeganistão, será completada em 2013, com ajuda iraniana de US\$75 milhões. A fase final do projeto será financiada pelo ADB (FAR NEWS AGENCY, 2012).

Mapa 30 – Ferrovia Financiada pelo Irã em Vias de Construção.



Fonte: SIGAR, 2010d.

Ainda, a construção da ferrovia Corredor 1A que parte de Herat, passa por Mazar-e Sharif e termina em Sherkhan Bandar, próxima à fronteira tadjique, tem despertado interesse iraniano. Com extensão de 1,105km, o projeto está em estudo de viabilidade desde 2010 e, após o início de sua construção, está previsto para ser finalizado entre 5 a 9 anos (SIGAR, 2011a, p. 96). Os fundos para a construção do corredor não começaram a ser captados, mas pelo potencial de conexão da ferrovia entre Afeganistão e Tadjiquistão, o Irã é um provável candidato a financiador (STARR; KUCHINS, 2010). Até o momento, a organização que administra o projeto é o ADB. Mas Teerã tem se adiantado no processo político, reunindo numa base anual os presidentes desses três países para tratar de projetos em execução e projetos futuros de construção de ferrovias, estradas, estações e linhas de transmissão de energia (SIGAR, 2010d, p. 80).

Por fim, no setor energético, os projetos de Índia e Irã também são, em alguns aspectos, complementares, como na geração e na transmissão de energia. Enquanto Nova Déli está construindo a hidrelétrica de Salma em Herat desde 2006, o Irã já estabeleceu linhas de transmissão nessa mesma província (com 132 kV de potência) e na província de Nimroz (AFEGANISTÃO, 2010). Contudo, há denúncias que oficiais iranianos tem subornado trabalhadores na construção da hidrelétrica indiana em Herat por interesses de Teerã em manter fontes sustentáveis de água potável, como aquelas provindas do rio Hari Rud, onde Salma está em execução (GONZALEZ, 2012). Ao mesmo tempo, o Irã busca aumentar as relações energéticas com Cabul. Em 2012, os governos de ambos os países acordaram a construção de um gasoduto para exportar gás iraniano ao Afeganistão (GONZALEZ, 2012).

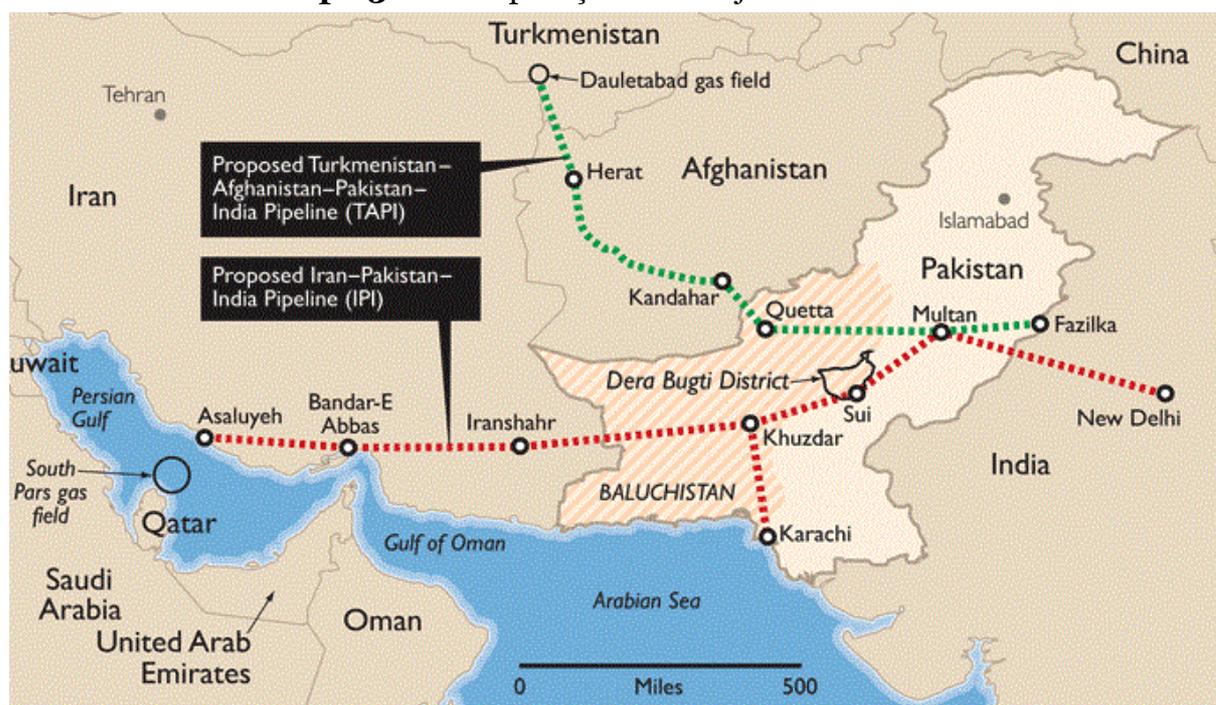
Nos projetos prevendo a construção de gasodutos na região, Nova Déli e Teerã tem se distanciado nos últimos anos. A Índia é signatária do acordo que prevê a construção do gasoduto partindo do Turcomenistão para abastecer os mercados do Afeganistão, Paquistão e Índia. As bases institucionais e legais para a realização do TAPI já estão em andamento desde 2010, assim como a negociação dos preços do gás natural e das taxas de trânsito a serem pagas ao Afeganistão e ao Paquistão (SIGAR, 2011a, p. 93). As incertezas do TAPI estão relacionadas à situação de segurança nos dois países e à prospecção de investidores. Ambas as questões, bem significativas, não possuem previsão de resolução no curto prazo. Mas, visto que o TAPI é proposto pelo governo norte-americano desde a década de 1990, esforços políticos estão sendo realizados para que o projeto seja concretizado sob o guarda-chuva da Nova Rota da Seda, lançada pelos Estados Unidos em 2011 (SIGAR, 2012d, p. 121).

Todavia, o TAPI exclui alguns países de um dos projetos de maior impacto no Afeganistão. E o principal deles é o Irã. Nova Déli, também na década de 1990, lançou junto ao Irã e Paquistão, o projeto de um gasoduto correndo por esses três países, chamado IPI (BALOOCH, 2009). Mas depois da aproximação com Washington, os indianos se afastaram cada vez mais do projeto, devido às críticas norte-americanas ao governo de Teerã e, nos últimos anos, às sanções econômicas àqueles países com alguma relação ou negociação com o Irã. Ainda, o IPI é veementemente rejeitado pelos Estados Unidos, que privilegiam o TAPI como forma de suplantar o projeto iraniano (Mapa 31). Por isso, a Índia está inativa quanto ao IPI.

Isso abriu espaço para a ação de outros parceiros no projeto, como a China e a Rússia que, desde fevereiro de 2012 galanteia o Paquistão para que a Gazprom faça

parte do projeto sem precisar participar de licitação (TEHRAN TIMES, 2012b). A Índia também havia convidado a Rússia a participar do TAPI, do qual Moscou deseja participar. Mas o TAPI tem menos chances de realização do que o IPI, pelas razões já mencionadas. A alternativa que se apresenta à Índia para manter sua parceria com o Irã e contornar a objeção norte-americana é o escoamento do gás natural por vias marítimas no Golfo Pérsico e Mar Arábico, com a utilização de Chabahar.

Mapa 31 – Comparação dos Projetos TAPI e IPI.



Fonte: Mapa adaptado pela autora de Cohen, Curtis e Graham, 2008.

Tabela 22 – Resumo dos Projetos de Infraestrutura da Índia e Irã no Afeganistão, Realizados e Futuros.

Ano	Projeto	km / MW	Valor US\$ (milhões)
Índia			
2009	Rodovia Delaram-Zaranj (Irã)	218 km	136
2009	Linhas de Transmissão (NEPS)	202 km	300
2012	Represa Salma	42 MW	77
2014	Corredor Norte-Sul	800 km	1,000
-	Ferrovias Hajigak-Zaranj-Chabahar	900 km	-
Irã			
-	Rodovia Maimana-Herat	-	-
-	Rodovia Herat-Dugharoon	-	-
2004	Ponte Milak (Rio Helmand)	-	-
2013	Ferrovias Khawaz-Herat	62 km	75

Fonte: Katzman, 2012b; Hameed, 2012; Starr e Kuchins, 2010; Índia, 2012.

5.3 A cooptação de elites

A relação da Rússia com as elites afegãs permaneceu após a saída das tropas soviéticas do Afeganistão. Durante os anos de guerra civil entre as lideranças étnicas, Moscou apoiava, junto ao Uzbequistão, o senhor da guerra uzbeque Abdul Rashid Dostum (KHALILZAD; BYMAN, 2000, p. 69). Com a ascensão do Talibã, o Kremlin passou a financiar a Aliança do Norte, composta por tadjiques, uzbeques e hazaras (liderada pelo tadjique Ahmad Shah Masud), com o objetivo de conter a expansão da influência do grupo *pashtun* sobre o norte afegão, e conseqüentemente, sobre a Ásia Central. Isso porque o grupo tem o potencial de incitar ainda mais a instabilidade entre os grupos étnicos centro-asiáticos, como o Movimento Islâmico do Uzbequistão (IMU) e como os insurgentes chechenos (RASHID, 2001; 2008).

Após o 11 de setembro, para evitar que os Estados Unidos deslocassem tropas na Ásia Central para invadir o Afeganistão, a Rússia tentou negociar apoio financeiro com a Aliança do Norte para superar as propostas que Washington oferecia (RASHID, 2008, p. 70). De todo modo, os norte-americanos conseguiram o apoio da aliança, fracassando as intenções russas. Então, Moscou buscou influenciar no futuro governo a ser estabelecido no Afeganistão após a derrubada do regime talibã. Assim, antes mesmo do encontro que seria realizado em Bonn para definir a composição do governo interino, Putin promoveu um encontro no Tadjiquistão com o antigo presidente afegão Burhanuddin Rabbani¹⁶⁶. O propósito era restabelecer a autoridade do antigo presidente e garantir um governo aliado à Rússia (RASHID, 2008, p. 83).

Oficiais de defesa russos já se reuniam com Rabbani para identificar o tipo de ajuda militar de que o governo afegão precisaria quando os Estados Unidos deixaram claro que Rabbani não seria o presidente, sobretudo porque os senhores da guerra da Aliança do Norte, cooptados pela CIA, já não o reconheciam mais como seu líder (RASHID, 2008). Apesar de ser, novamente, impedida de realizar seus interesses, a Rússia apoiou o processo em Bonn e ficou satisfeita com os integrantes escolhidos para formar o governo provisório afegão, de maioria tadjique e uzbeque. Putin igualmente reconheceu a presidência dos governos interino e provisório de Hamid Karzai, porque incluíam os elementos da Aliança do Norte que Moscou tanto prezava (TRENIN, 2011).

¹⁶⁶Burhanuddin Rabbani, a partir de 1992, ficou na presidência por quatro anos, sendo que o cargo era rotativo, ou seja, a cada seis meses, um líder *mujahedin* ocuparia o posto.

Em geral, a Rússia pouco interferiu na vida política afegã, com exceção de alguns casos reportados abaixo, o que resultou na manutenção de um perfil baixo (TRENIN, 2011, p. 44), apesar das tentativas iniciais russas de ter mais influência sobre Cabul. Visto o trauma resguardado pela Rússia ainda do período soviético (síndrome afegã), Moscou optou por priorizar o relacionamento político e buscar a resolução de preocupações específicas no Afeganistão relacionadas à situação de segurança na Ásia Central e a presença dos Estados Unidos e da OTAN na região. E uma evidência da ação reservada da Rússia foi a reabertura de sua embaixada em Cabul após 11 anos de ausência, em 2007 (TRENIN; MALASHENKO, 2010).

5.3.1 A política externa russa

Moscou possui uma longa história de interesses no Afeganistão que data do Grande Jogo travado no século 19 entre os impérios britânico e russo. Atualmente, após a retirada soviética em 1989, a perda da influência de Moscou e a invasão norte-americana do território afegão em 2001, a Rússia modificou a sua política externa para Cabul (COLLINS, 2011, p. 95). O Kremlin possui interesses econômicos no Afeganistão, mesmo que pouco expressivos, todavia, resguarda a maior parte de sua agenda à instabilidade e ao potencial do país em irradiar insegurança para o resto da região (*spillover*). Como mencionado, as principais ameaças percebidas são o retorno de um Talibã agressivo e do terrorismo da al-Qaeda, com efeito sobre grupos radicais islâmicos na Ásia Central e na própria Rússia (chechenos); o tráfico de drogas do Afeganistão; e a permanência das tropas norte-americanas e estrangeiras no país (TRENIN, 2010).

Para combater o tráfico de drogas, a Rússia coopera com a OTAN para ter, através dos mecanismos disponíveis, mais espaço na equação de segurança depois da retirada das forças internacionais em 2014, e até ganhar a posição de principal aliado regional de Cabul (TRENIN, 2011, p. 64). A mesma lógica operaria em relação ao terrorismo e à militância islâmica. Moscou, retoricamente, enfatiza ambos como problemas que desestabilizam sua própria segurança (KUCHINS, 2009). Porém, há evidências¹⁶⁷ de que essas ameaças são instrumentalizadas e servem apenas como justificativa para que a Rússia aumente sua presença militar na Ásia Central através

¹⁶⁷No documento russo de Estratégia de Segurança Regional de 2009, não há menção à ameaça que o terrorismo representa, demonstrando certa disparidade na percepção de ameaças declaradas (retórica) e reais (IISS, 2010).

de acordos bilaterais e da OTSC (IISS, 2010, p. 339), e expanda sua influência política através da OCX. Isso para diminuir a influência norte-americana na região. De todo modo, Moscou continua colaborando com Washington e com a OTAN no Afeganistão porque isso lhe confere maior poder de barganha em outras áreas de igual ou maior interesse russo – como o escudo antimíssil e a expansão da OTAN para as fronteiras próximas à Rússia (TRENIN, 2011).

Na OCX, os russos se alinham à retórica da China de que a cooperação regional pode contribuir para a estabilização afegã, através da promoção de desenvolvimento, governança e segurança (MANKOFF, 2009), mas ainda não há ações conjuntas da organização. Até então, a OCX tem buscado maior contato com o Afeganistão. Evidências estão na realização da Conferência de Moscou sobre Afeganistão, em 2009; e na elevação do status de Cabul para membro observador, em 2012 (BHADRAKUMAR, 2012a). O que, porém, impossibilita a OCX de ter iniciativas mais efetivas é a força de seu orçamento – US\$4 milhões (TRENIN, 2010). Assim, os membros acabam por desenvolver suas relações regionais bilateralmente.

No caso da Rússia, pela presença norte-americana no Afeganistão, os contatos com Cabul foram mais restritos até 2009. Naquele ano, Moscou pode aumentar sua base de contato com o país a partir da iniciativa do Fórum Quadrilateral ou os “Quatro de Dushanbe”, envolvendo Tadjiquistão, Rússia, Paquistão e Afeganistão, para a discussão de questões regionais e cooperação no combate ao tráfico de drogas e ao terrorismo, e no desenvolvimento econômico como construção de infraestrutura e projetos de incentivo ao comércio (GONCHAROV, 2009; MARTINS, *et al.*, 2011). Os países voltaram a se encontrar em Sochi, em 2010, para discutir o processo de estabilização no Afeganistão (negociação da paz com o Talibã), assim como projetos de desenvolvimento e recuperação econômica nesse país e na região (CASA-1000) (SOCHI QUARTET..., 2010; KOSYREV, 2010). Há registros de que houve um terceiro encontro em Dushanbe, em 2011, em que os membros apoiaram a intenção da Rússia em participar da construção do TAPI, juntamente com a assinatura de um acordo para o desenvolvimento de relações comerciais e econômicas (TAPI PIPELINE, 2011).

Até então, o fórum não teve desdobramentos mais expressivos, mas o fórum de diálogo abriu um novo espaço para a ação política da Rússia na região. Além disso, o fórum, inegavelmente, aproximou Moscou, sobretudo, de Cabul e de Islamabad. No caso afegão, o fórum proporcionou maior contato entre governos e proporcionou que a Rússia demonstrasse interesse em participar de projetos no Afeganistão. Com o

Paquistão, o fórum possibilitou o fortalecimento de uma reaproximação em curso entre os países. Como o Paquistão, supostamente, terá um papel vital no processo de diálogo com o Talibã e o governo afegão, a Rússia (além de outros interesses¹⁶⁸), deseja cultivar boas relações com Islamabad para ter acesso a esses grupos talibãs moderados com que o Paquistão dialoga e garantir algum grau de influência sobre a negociação da paz no Afeganistão (KATZMAN, 2012a; COLLINS, 2011). A Rússia busca introduzir esses fóruns sob o guarda-chuva da OCX e da OTSC numa tentativa de institucionalizar o papel que Moscou deseja imprimir na percepção regional, de que é a principal parceira para a promoção da segurança e da estabilidade na região (KOSYREV, 2010).

A aproximação com Afeganistão e Paquistão também é resultado da estratégia do *AfPak* dos Estados Unidos, e de abertura de Washington para o diálogo com o Talibã. Até então, a Rússia também era, veementemente, contra a negociação da paz com o grupo afegão, assim como a Índia (DHAKA, 2005, p. 135; TRENIN, 2010). E essa postura se manteve até 2009, porque em janeiro de 2010, Moscou já aprovava a retirada do nome de líderes talibãs das listas de sanções do CS/ONU, visando instigar o grupo ao diálogo (KATZMAN, 2012a). Como, atualmente, o Paquistão se apresenta como a via mais fácil para a negociação, Moscou reforça suas relações diplomáticas com Islamabad. Esse caminho poderia ser feito através do Irã, já que há evidências do contato de Teerã com grupos talibãs. Mas como o Irã está em sua campanha encoberta contra os Estados Unidos no Afeganistão, dificilmente se mostra disposta à negociação.

5.3.2 Espaços na burocracia

Em termos de criação de agências ou influência burocrática direta, Moscou não possui papel ativo. O Kremlin mantém contatos regulares com o presidente afegão Hamid Karzai e com oficiais de seu governo. Os principais ministérios com que a Rússia tem contato, por exemplo, são aqueles ligados majoritariamente aos tadjiques – de Defesa e do Interior –, para os quais os russos doaram ou venderam (e vendem) armas (RADYUHIN, 2011; TRENIN, 2010).

¹⁶⁸ Esses outros interesses seriam a intenção de diminuir a influência da China e dos Estados Unidos sob o Paquistão e demais benefícios que Islamabad propicia como a influência sobre grupos insurgentes regionais (TRENIN, 2010). Ainda, Moscou teria interesse de reativar investimentos feitos durante a União Soviética no Paquistão, e de angariar apoio de Islamabad para o favorecimento de empresas russas na operação do TAPI (TEHRAN TIMES, 2012b).

Dentre os tadjiques, é importante ressaltar as relações extraoficiais que a Rússia possui com comandantes do Vale do Panjshir, que lutavam contra o Talibã ao lado de Masud na década de 1990, e que possuem grande influência nos postos de segurança (e inteligência) no Afeganistão. Com a morte de Masud em 09 de setembro de 2001, Rússia, Irã e Índia, escolheram Mohammad Fahim, braço direito do ex-comandante tadjique, para garantir seus interesses no Afeganistão. Além disso, Fahim ficaria responsável por impedir o retorno do Talibã ao governo afegão e da influência do Paquistão em território afegão; e também beneficiar interesses russos em detrimento dos norte-americanos, pelos quais os tadjiques do Panjshir não nutriam simpatia (RASHID, 2008, p. 206).

Até 2003, há registros de que esses três países financiavam Fahim para que mantivesse sua força ativa no Vale do Panjshir (RASHID, 2008). Na época, durante o governo interino e provisório (2001-2004), Fahim era ministro da Defesa, porém, foi demitido do cargo justamente porque resistia ao processo de desarmamento e reintegração pelo qual a maioria dos grupos armados afegãos passava. Atualmente, não é possível saber se o apoio da tríade a Fahim continua. Mas, o ex-senhor da guerra é um dos homens mais influentes do Afeganistão, e foi reintroduzido na vida política por Karzai nas eleições de 2009, como vice-presidente do país (TRENIN, 2010). Rashid (2008) ainda relata a manutenção do apoio russo ao uzbeque Abdul Rashid Dostum e ao tadjique Mohammed Atta Noor (governador de Balkh). Contudo, também não é possível confirmar se os contatos relatados permanecem com o mesmo padrão de relacionamento, tampouco se houve ou há apoio a outros grupos.

5.3.3 A contribuição dos aliados regionais

No período de guerra civil no Afeganistão, Índia e Irã também forneciam ajuda financeira e militar a grupos étnicos afegãos. Enquanto a Índia apoiava tadjiques, juntamente com o Tadjiquistão; o Irã auxiliava facções hazaras xiitas (KHALILZAD; BYMAN, 2000). Com a ascensão do Talibã, esses grupos se juntaram na Aliança do Norte, reunindo também os seus patrocinadores. A partir de então, Rússia, Índia e Irã passaram a prestar auxílio ao mesmo grupo, visando combater a ameaça talibã; e para Teerã e Nova Déli, prejudicar a influência do Paquistão (Índia e Irã) e da Arábia Saudita (Irã) no Afeganistão (COLLINS, 2011; KATZMAN, 2012b).

Dentre esses três atores, o Irã sempre foi o mais crítico em relação ao Talibã. As relações entre as partes já eram problemáticas devido à perseguição e ao massacre de hazaras xiitas pelo Talibã, de inclinação sunita (COLLINS, 2011). Mas quando nove diplomatas e um jornalista iraniano foram mortos pelo grupo afegão, Teerã enviou 70 mil tropas para as fronteiras com o Afeganistão para a condução de exercícios militares, em 1998, pretendendo enviar um sinal para o regime talibã. Não houve conflito, mas no surgimento da possibilidade de invasão norte-americana, a derrubada do regime inimigo pareceu um cenário satisfatório a Teerã (AIAS, 2008). Assim, o Irã enviou mensagens a Washington de que estava disposto a auxiliar na guerra¹⁶⁹ e no processo de formação do novo governo afegão, visto que cultivava relações com alguns grupos refugiados em território iraniano, e grupos exilados no exterior. Teerã interviu nas negociações de Bonn de 2001, favorecendo a Aliança do Norte que ficou com 21 dos 30 cargos do governo interino (RASHID, 2008; AIAS, 2008, p. 08).

A classificação norte-americana do Irã como parte do eixo do mal, e as tensões crescentes em torno do programa nuclear iraniano apenas reforçaram os incentivos de Teerã em promover uma política de instabilidade gerenciada no Afeganistão (TARZI, 2009). Ou seja, ao mesmo tempo em que Teerã não desejava o retorno do Talibã (pró-Paquistão e contra xiitas), o Irã também não queria que o Afeganistão se tornasse um satélite dos Estados Unidos (RASHID, 2012, p. 198). Assim, os iranianos passaram a administrar os apoios concedidos a líderes e grupos afegãos, conforme a guerra dava seus resultados, e os interesses iranianos eram redirecionados.

De um lado, para ter mais influência política e econômica; Teerã despense recursos para autoridades em Cabul e no oeste afegão para aumentar o comércio e o controle em sua fronteira (COLLINS, 2011, p. 78). Os iranianos apoiaram Karzai até 2010, com uma verba de US\$2 milhões por ano. O caso foi denunciado e o presidente assumiu o recebimento do valor do governo de Teerã. O Irã também manteve seu apoio a hazaras xiitas e grupos de língua persa, assim como às instituições que lideravam, sobretudo nas áreas da educação¹⁷⁰, e educação religiosa. Dos líderes tadjiques, Teerã também apoiou o ex-senhor da guerra e atual ministro de Água e

¹⁶⁹ O Irã ofereceu assistência de busca e resgate de soldados norte-americanos, assim como a concessão para a passagem de ajuda humanitária dos Estados Unidos pelo Irã (KATZMAN, 2012b).

¹⁷⁰ O Ministério do Transporte é dominado por hazaras, mas não há evidências de que o Irã pague para ter influência no órgão, mas os projetos de infraestrutura viária no oeste afegão são, em sua grande maioria, conduzidos por empresas iranianas.

Energia, Ismael Khan, que liderava a resistência ao Talibã em Herat (KATZMAN, 2012a; RASHID, 2012, p. 199).

De outro lado, o Irã tem armado e financiado grupos talibãs operando próximo a suas fronteiras para lutar contra os Estados Unidos e as forças internacionais, visando comprometer a campanha norte-americana no Afeganistão (COLLINS, 2011, p. 79). O apoio de Teerã justamente ao Talibã causa estranhamento nos países da região. Mas, visto que pretende ter papel proeminente nas estratégias de estabilização regional, não agrada ao Irã ser isolado pelos Estados Unidos, o que justificaria sua indisposição em cooperar com Washington (TARZI, 2009). E como o Afeganistão é um dos únicos cenários em que Teerã pode, de fato, competir com os Estados Unidos, os iranianos mantem essa estratégia dupla no vizinho (SHELALA *et al.*, 2012).

Outras formas que Teerã possui para aumentar sua influência sobre Cabul é a promoção de encontros trilaterais, primeiro com o Tadjiquistão, e depois com o Paquistão. No fórum trilateral Irã-Tadjiquistão-Afeganistão, que reúne os três países de língua persa, possibilidades de ação conjunta em projetos estratégicos regionais são discutidas, como a construção de ferrovias, estradas, estações de energia e linhas de transmissão de energia (SIGAR, 2010d, p. 80). Inclusive, os países se encontram numa base anual desde 2008 (TEHRAN TIMES, 2012a). E em 2012, na quinta cúpula do fórum, os países assinaram memorando de entendimento para encaminhar projetos de construção de mecanismos de transferência de petróleo, gás e eletricidade; e linhas de transmissão de água proveniente do Tadjiquistão até o Irã (SIGAR, 2012b, p. 133). Há também acordos para expandir a cooperação econômica, como a implantação de um escritório de transporte do governo afegão em Chabahar (SIGAR, 2012b, p. 134; 148).

Já no fórum trilateral Irã-Paquistão-Afeganistão, os países muçulmanos e vizinhos se encontram desde 2009, com a intenção de aumentar a cooperação em questões econômicas, comerciais, de infraestrutura e energia, assim como segurança (terrorismo, crime organizado, tráfico humano e disputas fronteiriças) e combate ao tráfico de drogas (SIGAR, 2012b, p. 133). Em 2012, os países realizaram seu quarto encontro para discutir a situação regional e as perspectivas para a promoção conjunta de segurança e estabilidade. Como Teerã reconhece a importância do Paquistão não só para o processo de paz negociada com o Talibã, mas para a retirada da presença norte-americana da região, o Irã quer aumentar seu contato com Islamabad para não

ser prejudicado com o retorno da linha mais conservadora de talibãs, que é mais resistente ao vizinho iraniano xiita (CORDESMAN, 2011).

Assim, esses encontros reforçam a percepção que o Irã guarda de si mesmo quanto à liderança que pode desenvolver na região a partir de Cabul. Assim como Teerã garante incentivos financeiros para líderes e grupos políticos afegãos, deseja fazer o mesmo em relação à região para expandir sua influência e avançar em seu caminho rumo à liderança regional.

E, enquanto o Irã defende seus interesses no Afeganistão, também auxilia na realização de objetivos que Rússia e Índia possuem na região, envolvendo Cabul. Para a Rússia, o Irã importa porque além de servir como uma rota para o escoamento de energia e mercadorias da Ásia Central, é fundamental em ações de combate ao tráfico de drogas nas fronteiras com o Afeganistão (TRENIN, 2010). E para a Índia, Teerã proporciona uma aliança logística a partir de Chabahar que permite à Nova Déli ter acesso direto e confiável ao Afeganistão e à Ásia Central, diminuindo também a influência geográfica do Paquistão sobre Cabul e o poder de controle que Islamabad pode ter sobre as relações indo-afegãs (COLLINS, 2011, p. 94-95; BARFIELD, 2010, p. 344-345). Quanto ao Paquistão, Índia e Irã possuem uma rivalidade em comum. Enquanto para a Índia, as tensões estão em torno da questão da Caxemira e da influência no Afeganistão, para o Irã, há uma diferença ideológica quanto à inclinação sunita e xiita, que remete à aliança de Islamabad com outro rival iraniano, a Arábia Saudita (DHAKA, 2005, p. 132-133).

Por fim, a coordenação entre Rússia e Índia sobre Afeganistão é um pouco menor, mas não menos importante. Parte dos interesses regionais da Rússia depende da Índia em assumir algumas responsabilidades, ainda mais no complexo jogo de poder na Ásia (DHAKA, 2005, p. 11-12). Em termos políticos, Moscou e Nova Déli aumentam sua cooperação no Afeganistão, por partilharem de visões comuns sobre a situação afegã, e a necessidade de maior atenção sobre o processo de reintegração do Talibã à política nacional afegã. Ambos os governos concordam que o Talibã deve renunciar a violência, dar fim ao conflito armado, romper seus laços com a al-Qaeda e aceitar a constituição afegã (RADYUHIN, 2010). Essas são as mesmas diretrizes de Washington para o processo de negociação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo é dividido em duas partes. A primeira faz uma avaliação comparativa preliminar das variáveis selecionadas com base na teoria, para o esforço de inferência descritiva, sejam elas: i) presença militar; ii) projetos de infraestrutura, e iii) cooptação das elites para os casos de Estados Unidos, China e Rússia, conforme exposição dos capítulos 3, 4 e 5. Com esse primeiro esforço de comparação, os conceitos que remontam cada variável são retomados do capítulo 2 para que seja feita uma análise sintética das mesmas para os casos estudados, assim como suas possíveis consequências ou interpretações.

Por um lado, os indicadores levantados são comparados de modo a inferir os padrões da multipolaridade de poder na Ásia a partir dos projetos de estabilização que cada potência propõe no Afeganistão. Assim, tenta-se também identificar se há competição entre os projetos propostos, e se o território afegão se confirma como um *hub* da integração regional, assim como quais são as implicações dos projetos no contexto do jogo de poder regional e global. Por outro lado, os mesmos indicadores podem demonstrar condições de vantagem ou liderança entre os três casos estudados. Em caso positivo, eles podem demonstrar qual ator é mais proeminente e quais são as possibilidades de se estabelecer uma ordem regional a partir de sua influência no Afeganistão.

A segunda parte deste capítulo faz uma avaliação da pesquisa, abordando as etapas de desenvolvimento do trabalho, as teorias que foram mais relevantes para o entendimento do tema, assim como as debilidades da pesquisa que demandam estudos mais aprofundados. O percurso que a pesquisa seguiu e as principais fontes utilizadas são igualmente apresentadas.

6.1 Análise Comparada das Capacidades de Poder de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão

6.1.1 A presença militar

Segundo Mearsheimer (2001) e Gilpin (1981), a presença militar do único hegêmona regional ou de potenciais hegêmonas regionais no Afeganistão implicaria

primeiramente na possibilidade de aumento do poder relativo de uma dessas potências em detrimento das demais, com efeitos sobre a distribuição de capacidades entre esses Estados, mesmo que em menor escala. Esse engajamento também representa o maior controle sobre os padrões de relações no sistema regional, espelhando os interesses daquele que gerencia essas interações. A partir disso, é estabelecida e legitimada a liderança de uma potência a expensas das demais. Inicialmente partindo da teoria da mudança política internacional de Gilpin, o entendimento é incrementado pela orientação das proposições conceituais de Wohlforth (1999) e Diniz (2006) sobre a importância do engajamento do único hegemona regional na manutenção da ordem a partir de seus próprios recursos e critérios para promover e gerir essas ordens e estabilidades regionais.

A emergência do terrorismo como fenômeno internacional, e fator causador da instabilidade no Afeganistão e países do seu entorno, tem justificado e legitimado a presença militar dos atores regionais e extra regionais, diminuindo os custos políticos e aumentando os incentivos para esse tipo de engajamento após o 11 de setembro. Ainda, uma destacada presença militar confere a capacidade de impor a aceitação das soluções encaminhadas, bem como prover o bem público de segurança. O que não quer dizer que esses objetivos serão sempre alcançados, pois seus sucessos dependem da forma de emprego desses meios militares e da interação com outros atores locais e regionais.

Ao longo da seção 3.1, fica evidente a falta de uma estratégia norte-americana específica para o Afeganistão. Com o 11 de setembro, a janela de oportunidade para maior influência naquele cenário se abriu para os Estados Unidos, mas as ações foram conduzidas com pouca coordenação e a partir de forças terrestres reduzidas, demonstrando que, inicialmente, o controle do território afegão não era previsto. Isso também porque a atenção de Washington já estava voltada ao Iraque. Apenas com o recrudescimento do combate ao Talibã é que as tropas estadunidenses foram significativamente expandidas, modificando o caráter de engajamento e imprimindo uma linha de ação mais clara no país. No momento, o número de forças voltou a ser aquele anterior ao aumento de 2009: 68 mil tropas. O acordo de parceria estratégica e a previsão de manutenção de 15 a 20 mil tropas norte-americanas depois de 2014 no país reforçam a ideia de que, apesar do gradiente de perda de força ou do poder parador da água como fatores inibidores à ação e expansão do hegemona regional (e que foram reforçados pela crise de 2008), os Estados Unidos manterão sua influência

na região a partir do Afeganistão, talvez não com o propósito de liderança regional, mas de contenção a outros atores buscando proeminência regional a partir daquele país.

Os dados disponíveis sobre forças alocadas nas fronteiras oeste da China não são suficientes para auferir o poder de projeção de Beijing sobre o Afeganistão. As 84 a 115 mil tropas previstas (conforme seção 4.1), em comparação às demais forças, representam um efetivo significativo, mas que não estão, necessariamente, voltadas a um possível engajamento no Afeganistão, e sim à Ásia Central e à Índia. Até então, a China demonstrou não querer participar diretamente no cenário afegão, não só por questões de ordem interna (separatismo uigur), mas para evitar interferência na ação dos Estados Unidos na região, e um possível estranhamento devido à competição de interesses, claro, mas também de má interpretação à estratégia chinesa. Além disso, Beijing busca não instigar suspeitas de rivais regionais (Índia e Japão) em relação a uma possível pretensão hegemônica chinesa.

Por isso, até então, os canais preferidos de Beijing para endereçar qualquer interesse em segurança no Afeganistão e na região são a OCX e a ONU. Em especial a OCX, ainda mais após a elevação de Cabul a país observador da organização. Porém, visto seu caráter econômico, a OCX pode servir apenas como um mecanismo contra balança e de reforço das alianças regionais, conforme a teoria; sem poder, de fato, desempenhar um papel mais preponderante na manutenção da segurança regional. Mas como a China, no caso afegão, não é constrangida pelo gradiente de perda de força, após a retirada efetiva dos Estados Unidos na região, pode ter mais incentivos para agir militarmente em favor da estabilização do país e da região.

Já a busca aparente da Rússia por hegemonia regional está nas crescentes investidas de Moscou em aumentar sua presença militar nos países centro-asiáticos, sendo o Tadjiquistão a expressão de sucesso dessa empreitada. Mesmo assim, o poder de projeção das forças russas no Afeganistão a partir do território tadjique, é muito baixo atualmente, como demonstrado nas tabelas da seção 5.1. Há potencial para que Moscou se coloque como garantidor da segurança regional nos próximos anos. Isso se a Rússia se recuperar de sua síndrome afegã e resolver ocupar o, ou parte do, vácuo de segurança que os Estados Unidos deixar. A evidência: o desenvolvimento contínuo da influência russa na Ásia Central a partir da OTSC e da cooperação com a OTAN e com os Estados Unidos no Afeganistão.

Por fim, o engajamento dos Estados Unidos no Afeganistão de 2001 até o momento, e a possibilidade de extensão da presença militar norte-americana depois de 2014, confirma a previsão de Gilpin de liderança daquele Estado dominante que despende os recursos com o fim de promover e gerir a estabilidade e a ordem, no caso, em território afegão e, em alguma medida, na região¹⁷¹. O cenário afegão também endereça, mesmo que de forma difusa, o objetivo grande-estratégico do hegêmona em manter sua posição privilegiada e também aumentar sua vantagem comparativa perante os demais Estados na região. E isso fica evidente na postura de China e Rússia em comparação à presença militar norte-americana. Ambas as potências estão enredadas na equação afegã a partir dos termos e critérios de engajamento ditados pelos norte-americanos, e por isso, passam a ter sua influência cerceada e reduzida no Afeganistão.

Apesar de fazerem parte da região, o que implicaria em maior preocupação com relação aos resultados a serem gerados no Afeganistão, Beijing e Moscou tem pouco espaço para seus interesses e acabam optando por um envolvimento militar discreto ou inexistente. A presença militar dos Estados Unidos naquele país também impede que China e Rússia fiquem à parte da questão afegã, como já o fizeram nos anos 1990. Assim, um possível aumento das presenças militares de China e Rússia na região está mais relacionada a tomar a posição norte-americana, ou constrange-la, do que aos ganhos que poderiam ser criados com o aumento de influência sobre Cabul.

A vantagem militar norte-americana no Afeganistão, assim, gera outro efeito: a cooperação de China e Rússia de modo a aumentar os incentivos para que os Estados Unidos se retire da região, sem antes atenderem interesses chineses e russos em relação à estabilização afegã. Nesse sentido, tal aproximação com os Estados Unidos já apresenta indícios da concorrência entre China e Rússia com relação a cenários futuros. Existe maior cooperação de Moscou, o que pode demonstrar uma auto-percepção russa de menor poder relativo ou peso regional em relação à China, mesmo quando a Rússia parece obter poucos ganhos diretos. Já a China claramente evita o

¹⁷¹ É importante fazer aqui a distinção entre o conceito de hegemonia utilizado. Enfatiza-se a visão de Gilpin que caracteriza hegemonia como a liderança de um Estado sobre os demais no sistema internacional (GILPIN, 1981, p. 116). O que, na aplicação regional, se aplica ao líder regional. O conceito de hegemonia regional de Mearsheimer passa a ter menor uso visto que os Estados Unidos não podem ser o hegêmona de uma região da qual não fazem parte, como prevê aquela teoria, sem mencionar a discussão sobre capacidades nucleares que o conceito abrange. O que de fato, importaria para o engajamento norte-americano no Afeganistão a partir do realismo ofensivo é a necessidade de envolvimento para a manutenção da ordem conforme os interesses daquele que é o único hegêmona regional do mundo, e que possui maior capacidade de gerenciamento que os demais Estados.

envio de mensagens comprometedoras aos Estados Unidos e rivais regionais, optando por uma atuação militar praticamente nula.

Isso, em parte porque a China considera o Afeganistão um atoleiro do qual nenhuma potência saiu vitoriosa ou impune. Por isso, Beijing coopera com o esforço norte-americano para que o processo de estabilização seja bem sucedido, ao passo que seus interesses sejam protegidos (a não radicalização da região e das minorias étnicas). Além disso, o sucesso na estabilização implicaria na retirada das tropas estrangeiras, sobretudo, norte-americanas de perto das fronteiras chinesas. Assim, Beijing acaba sendo vista pela comunidade internacional como uma parceira confiável, enquanto mantém sua estratégia de diminuir a influência política dos Estados Unidos na região em longo prazo (SWAINE; NG, 2010).

6.1.2 Os projetos de infraestrutura

Os projetos de [re]construção de infraestrutura representam tanto os meios de pagamento pelos quais as potências concorrentes buscam legitimar sua liderança, bem como os bens públicos a serem gerados como contribuição à produção de ordem e estabilidade em uma região. Teorias que dão as bases para essa variável são a da mudança política internacional e a teoria da estabilidade hegemônica de Gilpin, e num segundo plano, a teoria neofuncionalista de Nye (1971). As duas primeiras, sobretudo a da mudança política internacional (1981), abordam a importância da infraestrutura (transporte e comunicação) como meio para o exercício de poder militar, organização política e controle do Estado sobre porções do território, e ainda desenvolvimento de atividades econômicas (GILPIN, 1981). Já Nye contribui com o argumento de que a estabilização regional está interligada aos esforços de integração, em que, para haver operações de comércio, movimento de capitais, comunicação e intercâmbio de pessoas, também é necessário haver uma infraestrutura adequada. E a teoria da estabilidade hegemônica reforça a ideia com os fundamentos econômicos da liderança regional, de que o líder regional irá então prover os recursos para a criação dos meios que instiguem o comércio, o movimento de capital e a operação de uma economia liberal.

O Afeganistão possui grande dependência regional. E a sua integração a partir da infraestrutura é um dos caminhos iniciais, após a estabilização militar, para que o país cresça e faça parte do mercado e da economia global que Gilpin aborda, de modo

a elevar os custos de uma futura instabilidade. Assim, os projetos de integração regional a partir de infraestrutura propostos por Estados Unidos, China e Rússia podem demonstrar quão engajadas essas potências estão com a promoção de estabilidade e ordem no país e na região.

Depois das instituições de segurança, a área de maior alocação de recursos norte-americanos no Afeganistão é a [re]construção de infraestrutura, com ênfase em rodovias e geração e transmissão de energia. Dos US\$560 bilhões gastos na guerra, US\$83 bilhões foram destinados à assistência econômica, ao desenvolvimento e à reconstrução do Afeganistão. Desse valor, a estimativa é de que US\$11 bilhões foram destinados apenas à infraestrutura. O impacto regional dos projetos e a intenção de investimento naqueles que apresentam mais sustentabilidade à economia afegã, mais uma vez deixam os Estados Unidos em vantagem comparativa em relação aos outros atores estudados. Em termos de entrega dos meios necessários à estabilização e gerenciamento desses recursos para atender a interesses e objetivos estratégicos, como os esforços de contra insurgência e integração do Afeganistão à Ásia Central e ao Sul da Ásia, Washington pode não contentar os analistas quanto ao montante de ajuda desembolsada, contudo, definitivamente supera qualquer outro ator envolvido no país. Novamente, conforme a literatura, a liderança dos Estados Unidos no Afeganistão é evidente.

A China possui uma postura completamente diferente da dos Estados Unidos quanto à reconstrução de infraestrutura no Afeganistão. A seção 4.2 demonstra que não há assistência chinesa a esse setor. Como característico de um país em pleno desenvolvimento, assim como na África, a China investe no Afeganistão nos setores que considera estratégicos para a manutenção de seu próprio crescimento: mineração e exploração de petróleo e gás. O objetivo é simples e pragmático, não há (pelo menos, não diretamente) um esforço para estabelecer uma liderança regional a partir dos projetos de infraestrutura, a não ser aqueles que estejam relacionados ao Paquistão. No Afeganistão, os US\$13 bilhões a serem investidos e com perspectivas de resultado no curto e médio prazo preveem a construção de infraestrutura como parte de contratos de concessão em mineração e exploração de petróleo, e não como uma iniciativa de Beijing.

No caso da Rússia, as propostas de projetos regionais de infraestrutura estão ou no campo da retórica ou em negociações que ainda não resultaram em maior participação ou influência de Moscou na região a partir do Afeganistão. O interesse

do Kremlin está no setor energético, e está baseado no objetivo russo de controlar as fontes e o mercado energético na Ásia Central, Sul da Ásia e em alguma medida no Oriente Médio (Irã). Além de demonstrar interesse em fazer parte de projetos apenas após 2009, ou seja, tardiamente, os recursos que a Rússia disponibiliza são muito baixos em comparação aos demais atores, o que também é reflexo dos efeitos da crise de 2008. Ou seja, Moscou não possui os recursos necessários ou os meios de pagamento suficientes para estabelecer influência em território afegão no setor.

Assim como na variável de presença militar, a liderança norte-americana está também presente nos projetos de infraestrutura. E a execução de grande parte desses projetos segue o objetivo de estabilização, juntamente com os esforços de contra insurgência e de integração do Afeganistão ao seu entorno regional. Na seção 3.2, fica evidente que os projetos norte-americanos colocam o Afeganistão no centro da integração entre Ásia Central e Sul da Ásia, ou seja, afirmando a possibilidade desse país em se tornar o *hub* de integração regional, sobretudo desde 2011, a partir da Iniciativa da Nova Rota da Seda.

A China, com os seus projetos, não necessariamente desfaz essa lógica, mas também não a privilegia inteiramente. Pela seção 4.2.2, é possível perceber que o Paquistão possui maior importância estratégica para Beijing do que o Afeganistão, e a China também não descarta a cooperação com o Irã para endereçar suas necessidades energéticas. Nesse sentido, igualmente, a Rússia apoia mais os projetos que partem do Irã do que aqueles sendo desenvolvidos no leste afegão. Sendo assim, não é possível afirmar que há competição entre os projetos, mas também não há sinal claro de cooperação entre esses três países. O que pode ser interpretado como resultado da liderança estadunidense e primazia de seus interesses em detrimento dos demais.

Uma observação nessa variável é que a realização de projetos de infraestrutura que privilegiam a integração do Afeganistão à região pode produzir bens públicos mais duráveis no longo prazo quanto às operações militares de estabilização no país e redução da ameaça do terrorismo. A assistência econômica dos Estados Unidos tem sido um dos fatores que possibilita a criação de um ambiente mais propício ao investimento de países como a China. E aqui, a ideia de que o líder arca com os custos de manutenção da ordem e provê bens públicos se confirma quando outros Estados podem se beneficiar de um bem pelo qual não pagaram diretamente. Esse espaço que se abre desfaz uma das implicações observáveis esperadas para a análise final, de que por ser uma área rentável para o exercício de controle ou proteção (como no Grande

Jogo do século 19 entre Reino Unido e Rússia), as três potências atuando no Afeganistão agiriam a partir da lógica de exclusão, como forma de ter acesso exclusivo às matérias-primas ou à potencial receita afegã. A Rússia está mais inclinada a essa postura em relação à Ásia Central, e não no Afeganistão. Mas em ambas as situações, os meios de pagamento de Moscou parecem ser pouco atrativos.

6.1.3 A cooptação de elites

Gilpin (1981) e Nye (1971) são os autores que mais contribuíram para a escolha dessa variável como essencial para entender os aspectos institucionais das propostas de estabilização para o Afeganistão. A variável demonstra o potencial de permeabilidade que cada projeto de estabilização regional possui no país a partir dos grupos políticos e da burocracia estatal responsável pela realização desses projetos. Como a influência de elites afegãs se expressa territorialmente, o alinhamento ou cooptação desses grupos pode ter implicações quanto à realização de determinados projetos regionais a expensas de outros, em algumas localidades em detrimento de outras, criando uma geografia de desenvolvimento ou até isolamento.

Num país em que há grande multiplicidade étnica, será a complementaridade das elites, e não sua divisão, que resultará no sucesso de execução dos projetos. Por isso, quanto mais socializadas entre si e com os atores externos, mais participativas serão essas elites. Havendo um grupo mais privilegiado do que os demais, em perigo estará o apelo regional e integrativo dos projetos. Mas é o risco que se corre num Estado com estruturas institucionais fracas e corruptas, em que as elites étnicas, também espelhadas na burocracia, utilizam ainda mais o aparato estatal existente para projetar seus interesses e destituir os de outros grupos.

A cooptação de elites por parte dos Estados Unidos ocorre, em grande medida, nos meios institucionais e burocráticos afegãos. Há contato com elites étnicas, mas o orçamento destinado e as agências governamentais norte-americanas trabalhando na reconstrução afegã privilegiam essas instâncias. As agências auxiliam na construção do Estado afegão a partir de padrões internacionais e que se aproximam do formato organizacional estadunidense, e isso é mais evidente nos ministérios onde a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), o Departamento de Estado dos Estados Unidos (DoS) e departamentos complementares mantêm civis trabalhando junto aos afegãos (especialmente nos Ministérios de Relações Exteriores,

Finanças, Economia, Defesa, Transportes, Minas, Água e Energia). Com os grupos étnicos, até pela composição dos ministérios (ver Quadro 5), Washington tem maior aproximação com pashtuns de clãs influentes ou educados no exterior, e tadjiques, visto que dominam as regiões mais desenvolvidas do país e a maior parte dos arranjos burocráticos. Já o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) possui grande influência no Ministério de Defesa do Afeganistão e, em alguma medida, no Ministério do Interior. No aspecto segurança, é importante ressaltar a ação da CIA junto a senhores da guerra, que em grande parte da campanha dos Estados Unidos no Afeganistão apoiaram os esforços norte-americanos. Contudo, esses comandantes representam uma ameaça para depois de 2014, em que as possibilidades de nova guerra civil são altas. Em termos de realização de projetos de reconstrução, Washington os distribuiu por todo o território, mas a centralidade econômica das cidades do norte acaba atraindo mais assistência, desviando a atenção do sul e do leste, em que o Talibã ainda é forte.

Conforme seção 4.3, há poucas evidências de cooptação de elites por parte da China. Beijing nutre contatos com alguns grupos através de sua parceria com o Paquistão (talibãs moderados) e de sua liderança na OCX (tadjiques e uzbeques da Aliança do Norte). Mas não há posicionamento a favor ou contra algum grupo. Em termos de política externa, Beijing defende uma posição neutra conforme seus princípios de coexistência pacífica. E ao passo que o investimento chinês é bem vindo pelas elites afegãs, esses grupos resistem à interferência política de seus vizinhos. De qualquer forma, a China tem investido no nordeste/centro e leste afegão pelo seu interesse de estabilização nos territórios de maioria pashtun, ligados ao Paquistão. E no processo em curso de negociação com líderes talibãs, é o aliado paquistanês que auxiliará na formação de um ambiente cada vez mais propício ao investimento chinês no Afeganistão.

Já a Rússia possui uma trajetória de influência na sociedade afegã a partir de grupos étnicos tadjiques e uzbeques, e em menor medida, com grupos pashtuns ainda do período anterior à invasão soviética. Até 2010, havia um alinhamento claro de Moscou com a Aliança do Norte e ministérios liderados por esses grupos, como o Ministério do Interior. Apenas a partir daquele ano é que a Rússia tem apoiado o diálogo com os talibãs e tem buscado se aproximar de grupos pashtuns. O que prejudica a expansão da influência russa é a falta de meios de pagamentos que atraiam, de fato, o interesse das elites afegãs. Nesse sentido, Irã e Índia dão conta de

manter presença política e econômica, também endereçando objetivos que fazem parte da agenda de Moscou na região. Através desses dois parceiros regionais é que as porções noroeste, centro e oeste do Afeganistão têm sido desenvolvidas devido aos laços políticos que ambos nutrem com as elites afegãs.

Sendo assim, pelas informações levantadas, é possível afirmar que em termos de viabilidade financeira, meios de pagamento e contatos políticos com a burocracia e com as elites afegãs, os Estados Unidos é o país que possui mais influência no Afeganistão de 2001 até o presente. A China mantém algum contato através de seu aliado regional Paquistão, enquanto a Rússia se utiliza de suas relações históricas com tadjiques e uzbeques para ter alguma influência política e aproveita os retornos políticos que as relações de Índia e Irã com as elites afegãs geram para Moscou. Mas, com a parceria estratégica assinada entre Cabul e Washington em 2012, a influência norte-americana tende a se manter até 2024, ano em que o acordo expira. Contudo, é possível sugerir que a cooptação das elites se manterá enquanto os norte-americanos se fizerem presentes militarmente no país. Mesmo assim, novos espaços podem se abrir depois de 2014 para que Beijing e Moscou dialoguem e alinhem as elites políticas e burocráticas afegãs aos seus interesses. Até porque, há que se considerar que as elites buscam aumentar sua rede de contatos de forma a realizar projetos que beneficiem suas regiões e expandam seu poder relativo em relação às demais elites. Já que o Estado não atua como regulador das relações entre grupos de interesse internos, é como se a lógica de competição do sistema internacional fosse aplicada ao nível doméstico.

De todo modo, a complexa rede de relações étnicas no Afeganistão dificulta a interpretação de possíveis consequências dos alinhamentos atuais. O processo pelo qual o país passa de negociação da paz e reintegração de líderes insurgentes talibãs às estruturas estatais formais, demonstra que essa elite política e burocrática ainda vai passar por muitas transformações em sua composição e conjunto de interesses. Inegavelmente, as alterações serão espelhadas nas relações a serem cultivadas com os vizinhos regionais e com Estados Unidos, China e Rússia. Isso, se o processo de paz for bem sucedido. Porque, em caso de fracasso, e posterior retirada das tropas estrangeiras e norte-americanas, o resultado mais provável beira a eclosão de uma nova guerra civil entre os grupos políticos domésticos, e o possível retorno da prática regional de guerra por procuração.

6.2 Avaliação das Capacidades Relativas de Poder de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão e suas Consequências para a Região

Ao final, os Estados Unidos firmam sua liderança a partir de sua presença militar no Afeganistão. Essa é a componente que desequilibra a balança de poder em favor de Washington na região. Por isso, os projetos norte-americanos são favorecidos em detrimento dos demais, diminuindo e, em alguma medida, privando as iniciativas de China e Rússia de ganharem mais influência. A permanência dos Estados Unidos, sobretudo de sua força civil, também privilegia a cooptação das elites e da burocracia estatal. Além disso, Washington oferece meios de pagamento mais vantajosos.

Quadro 10 – Resumo da Avaliação de Influência Regional das Grandes Potências no Afeganistão, por Variável e por País.

Variável x Influência	Presença militar	Projetos de Infraestrutura	Cooptação de Elites
1º	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos
2º	Rússia	China	Rússia
3º	China	Rússia	China

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Contudo, o cenário previsto para 2014 levanta questionamento sobre se os Estados Unidos estarão dispostos a continuar arcando com os custos da estabilização afegã, mesmo com a retirada de grande parte de suas forças do Afeganistão. E se sim, até quando Washington arcará com esse custo. Havendo incentivos e alguma certeza percebida de ganhos que engajem os norte-americanos, é possível que Washington continue envolvida no Afeganistão, de modo a também assegurar sua liderança e seus interesses. Os ganhos podem estar relacionados até à ideia de que é preferível arcar com os custos de desenvolvimento do Afeganistão do que com a guerra naquele país, ou seja, os ganhos securitários com a estabilização afegã são maiores do que os custos necessários para sua realização.

Como não há como medir essa certeza percebida de ganhos, será preciso observar as formas de engajamento dos Estados Unidos para depois de 2014. Até então, o estabelecimento da parceira estratégica em 2012 garante a manutenção de tropas e bases norte-americanas no Afeganistão, pelo menos até 2024. Se baseada pelos resultados de 2001 a 2012, a tendência é que a liderança norte-americana se

mantenha, apesar de uma presença militar mais tímida. Porém, novos espaços se abrirão, sendo China e Rússia os principais beneficiados. Ambos têm advogado pela saída dos Estados Unidos para que haja uma solução regional do problema afegão, e que as potências regionais se responsabilizem pela estabilização do Afeganistão.

Para esse ponto, porém, é importante notar que a liderança norte-americana nesses anos de guerra aumentou a aposta e ditou o tipo de engajamento de uma grande potência na região. Dificilmente China e Rússia conseguirão reproduzir esse padrão, especialmente, devido aos constrangimentos sistêmicos (vigilância norte-americana) e regionais (medo que os vizinhos têm da liderança de ambos). Ou seja, a sombra da liderança dos Estados Unidos no país e na região (a partir do Afeganistão) permanecerá por algum tempo, assim como aconteceu com a sombra soviética que ainda se desfaz na memória afegã.

No entanto, com a completa retirada norte-americana do Afeganistão, as outras componentes de influência (projetos de infraestrutura e cooptação de elites) podem perder vantagem relativa quanto aos demais competidores no país. Como abordado anteriormente, é a presença militar que favorece o desenvolvimento dessas outras variáveis, privilegiando os projetos e interesses norte-americanos para o território afegão. Inclusive a ideia de devolver a Cabul seu papel de *hub* da integração regional¹⁷², ou corredor de trânsito entre regiões, pode ficar comprometida.

Projetos da China em relação ao Paquistão e Gwadar, ou da Rússia, Índia e Irã com Chabahar, são evidências de que os países da região estão preparados para isolar o Afeganistão novamente, se necessário. Desde o início da instabilidade afegã na década de 1970, os atores regionais optaram por contornar o Afeganistão a arriscar suas mercadorias em solo afegão. Ou seja, a integração, nesse caso, não é natural ou óbvia. É um concerto político norte-americano para sanar o problema da falta de saída para o mar do Afeganistão, e tornar a estabilidade afegã uma responsabilidade regional. O risco dessa integração é que acabe concedendo aos vizinhos regionais um poder significativo sobre o futuro do Afeganistão, ainda mais quando as pautas de exportação desses países competem entre si ao invés de serem complementares. Numa crise, por exemplo, pode haver incentivos suficientes para que adversários sejam isolados, dentre eles o Afeganistão. Com a saída de tropas e do capital norte-americano, o caos pode retornar ao país e as antigas práticas regionais também.

¹⁷² Antigamente, o Afeganistão fazia parte do núcleo econômico e militar da região, e não da periferia, como atualmente. Além de ser um portão para a conquista da Pérsia, rumo à Europa, e da Índia, possuía grande capacidade de arrecadação devido à Rota da Seda (RASHID, 1994, p. 165).

Já os atores regionais selecionados para a pesquisa apresentam um padrão de competição regional que, sim, envolve o Afeganistão, mas possui relação com o contexto maior de rivalidades regionais. A posição desses países no Afeganistão nada mais é do que a reprodução do padrão regional a questões específicas. Igualmente, as relações que esses países cultivam com Estados Unidos, China e Rússia refletem as peculiaridades da concorrência regional, ao passo que, inversamente, absorvem aspectos do jogo de poder existente entre essas potências, transferindo-as ao nível da política regional. Assim, as alianças realizadas entre esses atores tendem a comunicar os interesses das grandes potências na região e no Afeganistão.

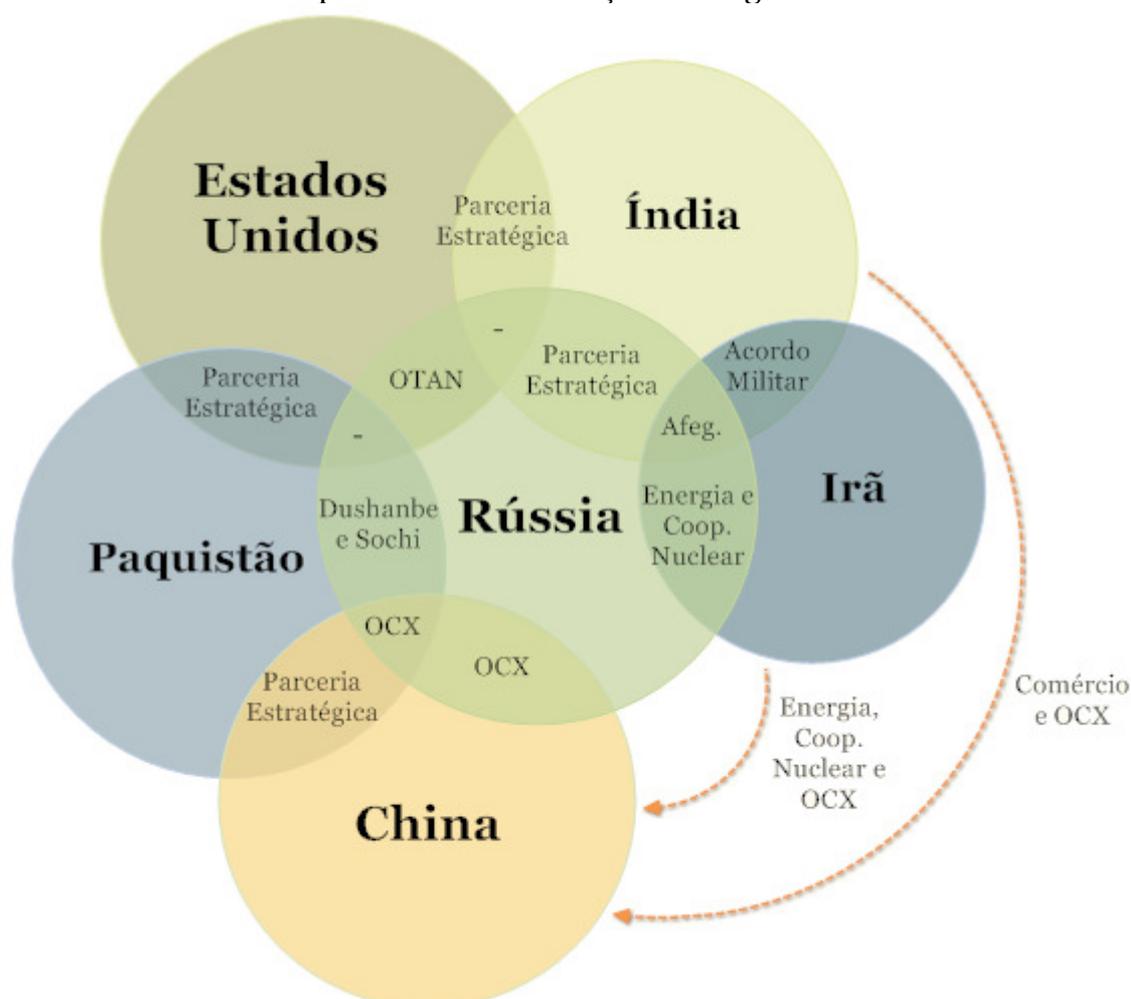
Esse padrão obedece às proposições conceituais de Wohlforth (1999) e Diniz (2006) no que tange à importância das alianças em regiões consideradas críticas para a manutenção da ordem e da estabilidade internacional. Os aliados facilitarão o acesso das grandes potências à balança de poder regional, sobretudo quando essa for multipolar, geralmente pela percepção de insegurança quanto à competição regional ou por interesse que os Estados dominantes resguardam na região. A partir de então, os aliados regionais passarão a defender os interesses dos Estados dominantes e disporão de seus recursos (econômicos e militares) para tal. A recompensa desse alinhamento tende a depender do poder de barganha (negociação) de cada aliado. Quanto melhor a posição geográfica estratégica e maior a disponibilidade de recursos cruciais (naturais e humanos); mais significativa será a aliança para a grande potência, maior o poder de barganha do aliado e maiores os retornos que esse poderá desfrutar se conseguir equilibrar seus interesses com os custos a que está disposto a arcar para endereçar os objetivos da grande potência. Há o cálculo reverso dessa equação, que ocorre quando os custos de manter um aliado aumentam a ponto de incentivar a grande potência a buscar um aliado alternativo que demande menos.

No caso da multipolaridade regional existente na Ásia, a competição entre as grandes potências faz com que o poder de barganha de Índia, Paquistão e Irã seja muito grande. Enquanto os Estados barganham com o único hegêmona regional, no caso, extra regional, os Estados Unidos, também o fazem com a China e a Rússia de forma a aumentar os ganhos implícitos em seu alinhamento. E nisso, os meios de pagamentos precisam ser percebidos como benéficos para que alianças sejam formadas e mantidas, de modo a não haver incentivos à deserção do aliado regional ou a adesão a uma aliança contra balançante.

Índia, Paquistão e Irã cumprem aos quesitos de posição geográfica estratégica e disponibilidade de recursos cruciais tanto no Afeganistão quanto na região. Como membros regionais, esses países possuem interesses diretos na criação de ordem e estabilidade no Afeganistão por motivo simples: segurança e influência regional. Ao mesmo tempo, eles competem por liderança regional e, em território afegão, possuem mais uma arena de concorrência.

Com as grandes potências, Nova Déli, Islamabad e Teerã nutrem relações estratégicas históricas. A importância desses parceiros regionais a Estados Unidos, China e Rússia, além da geografia, está no potencial que a sua inclusão possui de representação de interesses em questões que Washington, Beijing e Moscou priorizam, como a estabilidade afegã. Sendo assim, as alianças entre esses países (Ilustração 2) representam quão complexo é o padrão de interação das dinâmicas globais com as dinâmicas regionais na Ásia, e mais especificamente, no Afeganistão.

Ilustração 2 – Padrão de Alianças entre Estados Unidos, China e Rússia com Índia, Paquistão e Irã em relação ao Afeganistão.



Fonte: Ilustração elaborada pela autora com recursos digitais do SmartDraw.

Índia, Paquistão e Irã possuem posições relativas distintas perante as grandes potências. Com o intenso crescimento econômico da Índia, Nova Déli faz cada vez mais parte dos cálculos estratégicos das grandes potências. Para os Estados Unidos, a Índia é parte da estratégia que Washington desenvolve há anos para a Ásia, e que nos documentos de segurança nacional explicita a busca norte-americana em tornar o gigante sul-asiático numa âncora econômica e provedor de segurança regional (ESTADOS UNIDOS; DOD, 2012). A Rússia tampouco pretende perder um aliado do período soviético que é tão ou mais fundamental para sua economia atualmente, e que se coloca como portador de interesses russos no Afeganistão.

A componente econômica pesa para a China em suas relações com a Índia. Os US\$60 bilhões de comércio bilateral entre os países (e com expectativas de aumentar em até seis vezes nos próximos anos) fez com que Beijing se afastasse, aos poucos e cada vez mais, de seu apoio ao Paquistão à causa caxemira (RASHID, 2012). Mesmo assim, Beijing teme que a Índia mantenha o desenvolvimento de suas capacidades militares voltado à contenção da China. Assim, além do valor inerente do Paquistão a Beijing para acesso a rotas alternativas no Oceano Índico e no Golfo de Omã, os chineses fortalecem sua parceria estratégica com Islamabad desde a década de 1970 para que Nova Déli fique envolvida e ocupada com as rivalidades sul-asiáticas.

O Paquistão é aliado dos Estados Unidos desde a década de 1950, e atualmente possui função vital na guerra sendo travada no Afeganistão. Antes, Islamabad servia aos interesses de Washington de contenção da União Soviética. Agora, o Paquistão tem mais utilidade no combate ao terrorismo do que a uma unidade estatal específica, o que poderia significar uma aliança de longo prazo visto o tipo de ameaça a ser combatida. Contudo, ultimamente, o Paquistão tem sido considerado mais parte do problema do que da solução no Afeganistão, o que tem diminuído seu poder de barganha perante os Estados Unidos e também enfraquecido sua influência regional (RASHID, 2012). De qualquer forma, o Paquistão faz parte da equação afegã. É o fator que pode auxiliar no processo de estabilização a partir do diálogo com o Talibã, ao passo que pode ser o primeiro a desencadear uma guerra por procuração no vizinho e desfazer os esforços estadunidenses. Por isso, as relações Paquistão-Estados Unidos passam por maior estranhamento e desgaste a cada nova etapa da guerra ao terror. Visto que a contiguidade geográfica torna as situações mais urgentes, para Beijing, a estabilidade e a coerência política do Paquistão são ainda mais importantes. Assim, os chineses apoiam Islamabad de forma a proteger seus próprios interesses.

Nesse cenário, a Rússia tenta se reaproximar do Paquistão visando alcançar alguns objetivos políticos em relação ao Afeganistão, e acesso ao mercado energético do Sul da Ásia. Já com o Irã, Moscou desenvolve uma dinâmica em relação à Cabul que parte do interesse em expandir o número de rotas alternativas para o escoamento de gás, petróleo e mercadorias entre Rússia e Irã (e Índia) através da Ásia Central e do Afeganistão. Como a Rússia tem estabelecido mais mecanismos para desenvolver e controlar as fontes energéticas iranianas, o Afeganistão pode ter um papel importante no transporte desses recursos.

As relações tensas dos Estados Unidos com o Irã acerca do desenvolvimento de seu programa nuclear acabam por atrair a atenção de Teerã aos competidores norte-americanos, China e Rússia. Beijing e Moscou tentam não antagonizar os interesses de Washington quanto ao Irã em relação ao programa nuclear, para não chamar atenção ou criticismo. Mas ambos os governos são responsáveis por equipar as forças armadas iranianas e auxiliar no desenvolvimento do programa nuclear de Teerã. Nos últimos anos, essa cooperação foi arrefecida pelas sanções econômicas impostas aos iranianos, mas o suporte político no CS/ONU não cessou completamente. E além dos russos, os chineses também se interessam pelo potencial energético iraniano e sua posição de porta de entrada terrestre ao Oriente Médio, por meio do Paquistão.

Devido à influência norte-americana na região, China e Rússia trabalham com Índia, Paquistão e Irã, preferencialmente, através da OCX, em que esses países participam como observadores. É uma das formas de funcionamento da balança de poder em cenários multipolares, em que as organizações multilaterais funcionam como mecanismos de enfraquecimento das alianças do hegêmona extra regional; e fortalecimento das alianças de China e Rússia com seus pares regionais.

Já no caso da influência dessas alianças para a criação de ordem e estabilidade no Afeganistão, Índia, Paquistão e Irã assumem funções diferentes, e acumulam influência e poder relativo de modos variados. No caso da presença militar desses três países, Paquistão e Irã possuem vantagem relativa por serem vizinhos do Afeganistão e, naturalmente, manterem forças protegendo aquelas fronteiras. A Índia, em termos militares, está em desvantagem, mas a instalação da base aérea de Farkhor no Tadjiquistão sinaliza que Nova Déli deseja mudar sua posição regional. Ainda, a Índia é favorecida pelos Estados Unidos que têm aproximado cada vez mais os indianos para diálogos de segurança com o Afeganistão, demonstrado pelos encontros tripartites e pela assinatura da parceria estratégica entre Cabul e Nova Déli em 2011.

Outras questões que privilegiam Nova Déli são os estranhamentos de Cabul com Islamabad devido à guerra, à proteção, treinamento e financiamento do Talibã em solo paquistanês, e às tentativas do Paquistão de manter o Afeganistão sob sua influência exclusiva. Em relação ao Irã, a distensão com os Estados Unidos tem transformado Teerã num aliado dispensável à estabilização militar do Afeganistão. Conforme as relações com Washington se agravam, mais o Irã se aproxima de grupos insurgentes, inclusive talibãs, lutando contra as forças norte-americanas no vizinho afegão. Ou seja, tanto Teerã quanto Islamabad tem prejudicado sua influência regional devido aos interesses dúbios na estabilização do Afeganistão.

Quanto aos projetos de [re]construção em infraestrutura, a Índia inverte completamente sua posição em relação ao Paquistão e ao Irã. Depois de doadores internacionais, Nova Déli é a que mais investe no Afeganistão, sobretudo nas regiões em que possui maior influência política como no centro, norte, noroeste e oeste do país. Depois da Índia, o Irã tem um papel mais ativo. E comparado a esses dois, o Paquistão perde qualquer possibilidade de influência. Essa tendência se confirma, inclusive, na cooptação de elites. A Índia possui grande aceitação entre a população e as elites políticas e burocráticas afegãs. A influência mais próxima é com os tadjiques e uzbeques da Aliança do Norte, mas Nova Déli possui contato com tribos pashtuns influentes ainda do período da monarquia. A permeabilidade política de Nova Déli é o que alimenta a percepção de ameaça do Paquistão em relação à presença indiana no Afeganistão (JINNAH INSTITUTE; USIP, 2011).

Depois da Índia, o Irã é o que apresenta maior influência, especialmente entre os hazaras no centro e tadjiques no oeste. Ainda, o Irã possui ligações com senhores da guerra afegãos no comando de ministérios que privilegiam o desenvolvimento de projetos do governo iraniano nessas regiões. Já o Paquistão mantém sua influência, através do *Inter-Services Intelligence Directorate* (ISID), sobre grupos chamados moderados do Talibã afegão, que incluem o grupo de Mullah Omar, a Rede Haqqani e Gulbuddin Hekmatyar (senhor da guerra que antes da ascensão talibã, era a principal aposta do governo paquistanês para ter influência sob o Afeganistão). Islamabad aposta no Talibã por acreditar que assim garantirá seu lugar em qualquer configuração política que se desdobrar em Cabul.

Nesse caso, mesmo que o Paquistão não consiga ter acesso aos demais grupos, sua importância no processo de cooptação de elites se dá pela influência que pode ter na acomodação dos grupos talibãs depois de 2014, sem que haja a eclosão de outra

guerra civil. Essa intermediação com certeza geraria dividendos positivos para o Paquistão, pois através de seus laços com talibãs teria mais chances de influenciar a política afegã em seu favor, e arrefeceria uma instabilidade que alimenta a violência em solo paquistanês, algo que o governo e a sociedade civil não toleram mais.

Quadro 11 – Resumo da Avaliação de Influência Regional dos Países Vizinhos no Afeganistão, por Variável e por País.

Variável x Influência	Presença militar	Projetos de Infraestrutura	Cooptação de Elites
1º	Paquistão	Índia	Índia
2º	Irã	Irã	Irã
3º	Índia	Paquistão	Paquistão

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Conforme argumentações apresentadas ao longo do trabalho, é possível afirmar que a Índia se apresenta como um candidato a provedor de estabilidade e promotor de integração regional a partir de projetos no Afeganistão, no médio e longo prazo. Essa possibilidade converge com a escolha norte-americana de liderança regional responsável a ser deixada após 2014. A única variável que prejudicaria Nova Déli a desenvolver maior proeminência é presença militar, que tende a permanecer em perfil mais baixo visto as relações problemáticas com o Paquistão e a disputa pela Caxemira e pela influência no Afeganistão, questões que estão ainda em processo de normalização entre as partes. Se o Paquistão mantiver sua política exclusivista em relação ao Afeganistão, que justifica o apoio a grupos promotores de instabilidade na região e em seu próprio território, Islamabad tende a ser cada vez mais isolada regionalmente, o que pode gerar o pior dos cenários no subcontinente asiático. Um resultado como esse é o que os países da região buscam evitar.

6.3 Avaliação de Percurso e Conclusões

Para o objetivo de inferência descritiva em relação aos projetos regionais de estabilização que Estados Unidos, China e Rússia propõem ao Afeganistão como meio para a instauração de liderança regional, as visões teóricas que mais proporcionaram implicações observáveis foram a da mudança política internacional (1981), teoria da estabilidade hegemônica (1988, 2001), ambas de Gilpin; e a teoria neofuncionalista de Nye (1971). As contribuições de Mearsheimer (2001), Wohlforth (1999) e Diniz

(2006) foram complementares e auxiliaram na explicação da importância do caráter regional na balança de poder global, assim como a função que os aliados regionais podem ter no equilíbrio de poder regional. Waltz (1979) foi utilizado como pano de fundo para indicar as bases sobre as quais o estudo seria fundamentado.

Portanto, a pesquisa teve como parâmetro para inferência descritiva as obras *War and Change in World Politics* (1981), de Gilpin, e *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (1971) de Nye; além do manual metodológico *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research* (1994), de King, Keohane e Verba.

Ainda assim o desenvolvimento do modelo analítico do estudo foi alvo de vários ajustes tendo em vista que as fontes sobre o Afeganistão possuem qualidade variada, além de, em algumas circunstâncias, serem escassas. Outros dados disponíveis não se encaixaram com as variáveis selecionadas ou eram reproduções de reproduções, em que a fonte primária havia se perdido.

As variáveis que geraram maior dificuldade na coleta de dados foram as de presença militar e de cooptação de elites. Na variável de presença militar dos Estados Unidos, foram utilizados relatórios do Serviço de Pesquisa do Congresso (CRS) norte-americano, porque relatórios de institutos de pesquisa como *Jane's Information Group* e o *International Institute for Strategic Studies* (Military Balance) possuíam dados desatualizados ou imprecisos. Para China e Rússia e demais atores regionais, foi necessário utilizar os relatórios dos institutos acima citados pela falta de dados disponíveis em outros meios e por serem as fontes mais confiáveis de informação. Para a inferência da cooptação de elites, a dificuldade esteve na coleta de qualquer material ou estudo abordando o tema das elites afegãs, que dirá a cooptação desses grupos. Por isso, buscou-se fazer um apanhado dos estudos que tratam das relações das etnias afegãs com países da região e de fora dela, assim como um levantamento geral das ações da USAID, DoS e DoD junto aos ministérios afegãos, e pesquisa exploratória de casos de corrupção relatados e sob investigação. Para os casos de China e Rússia, os estudos sobre as etnias e relatos de corrupção foram os que auxiliaram a esclarecer essas relações. Sendo assim, sobretudo na variável cooptação de elites, há insuficiência de dados ou evidências, o que pode enfraquecer o poder de explicação da mesma.

Na inferência dos projetos de infraestrutura, encontrou-se riqueza de dados, sobretudo em relatórios do SIGAR (*Special Inspector General for Afghanistan*

Reconstruction), dos Estados Unidos. Pelo menos, os relatórios, iniciados em 2008, serviram de base para o levantamento de outros dados. Isso porque a riqueza de informação nos projetos de Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão, veio acompanhada de erros nos fatos, repetidos publicação após publicação, e excesso de fontes jornalísticas ao invés de relatórios com dados processados e analisados.

Ou seja, a facilidade com que, inicialmente, o trabalho esperava ser conduzido, foi paulatinamente, se perdendo ao longo de informações imprecisas e contraditórias, publicações reproduzindo dados sem fonte primária identificada, e materiais de grupos de interesse ou institutos de pesquisa de pouca confiabilidade. Ao final, optou-se pelas fontes mais confiáveis, como o *International Institute for Strategic Studies* (IISS), *Jane's Defence*, *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), *Congressional Research Service* (CRS), e ainda, White House (Casa Branca), ONU, OTAN, Banco Mundial, Governo do Afeganistão e Governo da Índia; que possuíam suporte em outras duas ou três publicações de similar teor ou confiabilidade. Nas referências é possível perceber que se buscou confirmar ao máximo os dados utilizados ao longo do trabalho, e até contrapor alguns deles para demonstrar suas contrariedades.

De qualquer forma, pelo recorte temporal e pela abordagem diferenciada, o trabalho possui algumas fragilidades que talvez possam ser endereçadas em pesquisas futuras. “Talvez”, porque essas fragilidades também dependem de dados confiáveis que estejam disponíveis, e nesse caso, às vezes, somente o afastamento temporal proporciona maior acesso. Por isso, a crítica pessoal que se faz é de que algumas debilidades da pesquisa se relacionam à necessidade de maior ganho de experiência analítica da própria autora, que entende que há ainda muitas mais implicações observáveis possíveis a partir das teorias utilizadas e dados coletados.

Contudo, o estudo serviu para muitos propósitos além daqueles expostos ao longo do trabalho, como o de desfazer algumas concepções concebidas antes do início da pesquisa. As principais se relacionavam a um ambiente mais crítico de competição regional entre Estados Unidos, China e Rússia no Afeganistão, em que o papel de Beijing e Moscou seria mais preponderante e desafiante à presença norte-americana. Também se acreditava que a lógica da exclusão seria a prática comum. Nesses pontos, constatou-se que a presença militar de Washington restringiu a competição de outros atores por influência no Afeganistão, e que sim, a competição existe como sempre vai existir, mas China e Rússia, com os Estados Unidos na vizinhança, passaram a ter

uma função mais política (cooperação) e conciliatória do que agressiva ou reativa. Ainda, Washington permite que os ganhos da estabilização afegã sejam distribuídos regionalmente, ao passo que os investimentos chineses já chegaram ao Afeganistão.

A pesquisa buscou contribuir com a agenda de pesquisa sobre liderança, ou hegemonia regional (num sentido mais amplo), através dos projetos regionais que Estados Unidos, China e Rússia propõem ao Afeganistão. Objetivou-se contribuir com a identificação de variáveis a partir dos conceitos teóricos escolhidos para o estudo, de modo a fazer inferências descritivas sobre o fenômeno, e contribuir com a teoria pela exposição dos casos a partir do encadeamento preliminar das principais implicações observáveis à empiria. Nesse quesito, julga-se que o estudo alcançou o resultado esperado, além de oferecer uma melhor contextualização da competição regional ocorrendo, atualmente, no Afeganistão.

Partindo desse primeiro esforço, acredita-se ser possível fomentar pesquisas que iniciem estudos de inferência causal, ou seja, de teste de causalidade entre liderança regional e estabilidade, pelo menos em uma das variáveis sugeridas. Porque, além da teorização sobre projeção regional de poder (MEARSHEIMER, 2001) e manutenção do *status quo* como padrão de comportamento das grandes potências (WALTZ, 1979), a operacionalização do conceito de hegemonia regional também necessita envolver e lidar com a complexidade da estabilização (ou mudança política) aos moldes propostos por Gilpin (1981; 2001), mas aplicada aos contextos regionais; de haver uma liderança regional suficientemente forte e minimamente desejável a fim de criar uma estrutura que fortaleça instituições, gere e distribua bens coletivos e segurança com a promoção de desenvolvimento e crescimento econômico. Isso, para medir o quanto esses meios de pagamento são capazes de expandir o poder relativo, garantir alinhamentos e legitimar a ação dos Estados dominantes regionalmente, em meio a sua competição global.

No estudo de caso dos Estados Unidos, foi demonstrado que, apesar da menor atenção dada ao Afeganistão devido a guerra no Iraque, e de pouca coordenação na condução de uma estratégia que conjuntamente envolvesse a campanha militar, os recursos econômicos alocados e a atenção política às elites afegãs – criada apenas em 2009 –; Washington sucedeu em estabelecer liderança e influência regional a partir do Afeganistão. Nas variáveis analisadas, a grande potência obteve vantagem relativa, sobretudo, devido à presença militar que permitiu a aplicação e reforço dos seus interesses naquele país. Contudo, como próprio do engajamento de uma potência

extra regional, os custos implicados na projeção de poder norte-americana foram altíssimos se comparados com os custos, somados, dos demais países buscando proeminência no Afeganistão. Entre os 10 maiores doadores ou aqueles que contribuíram com mais de US\$1 bilhão na reconstrução afegã, os Estados Unidos foi responsável por 74% do total de ajuda externa ao Afeganistão (Tabela 6). A crise de 2008 revelou uma fragilidade nesse poder de projeção, sendo o anúncio de 2009 de início da retirada das tropas a partir de 2011, e depois de saída efetiva em 2014, um efeito direto.

Porém, a parceria estratégica entre Washington e Cabul assinada em 2012 tem a finalidade de manter o fator que garante a manutenção da influência nos demais fatores, a presença militar, agindo em favor da permanência dos interesses norte-americanos. Mesmo não havendo especificação de quais e quantas bases serão usadas por tropas estadunidenses, há a previsão de que 15 a 20 mil soldados serão mantidos depois de 2014 no Afeganistão. Como o acordo expira em 2024, ainda há uma década para ser observada a confirmação da liderança dos Estados Unidos na região a partir do Afeganistão, e suas implicações para a balança de poder regional e global.

Visto que a parceria estratégica ocorre em outros termos que não os atuais, de invasão e guerra, mas de treinamento de forças afegãs de segurança e condução de operações contra a al-Qaeda e missões de interesse comum; a retirada estadunidense abre novos rumos para a atuação de outros atores. Militarmente, é pouco provável que, no curto prazo, China e Rússia assumam responsabilidades, apesar de Moscou promover arranjos bilaterais para manter bases no Tadjiquistão, e coletivos para formar as forças coletivas da OTSC; e de cada vez mais se mostrar interessada em participar da resolução de problemas regionais de segurança, como o do tráfico de drogas no Afeganistão, em que coopera com a OTAN.

Enquanto isso, a China se adianta em auxiliar na [re]construção afegã com meios de pagamento vantajosos, de forma a endereçar suas necessidades econômicas e de desenvolvimento. Os investimentos chineses garantem maior permeabilidade e viabilidade de realização, assim como os norte-americanos; e diferente de qualquer iniciativa da qual os russos desejam participar. Ao passo que Estados Unidos e China são propositivos, assumindo riscos financeiros; a Rússia é aquela que apoia, mas evita envolver-se na liderança dos projetos de reconstrução.

Para a cooptação de elites, a presença militar dos Estados Unidos igualmente favorece a influência norte-americana sobre as principais elites étnicas ocupando

cargos políticos ou burocráticos. Além dos ministérios responsáveis pela segurança afegã, aqueles encarregados da concepção e condução dos projetos de reconstrução em infraestrutura são assessorados por servidores civis e militares de agências e departamentos do Estado norte-americano. Ou seja, a presença militar lança as bases para que os interesses norte-americanos sejam realizados nas instâncias econômicas e políticas.

Como os incentivos econômicos oferecidos por Washington são incomparáveis aos de outros parceiros, as elites assim se alinham de modo a aumentar o seu poder relativo perante os demais grupos políticos domésticos. O que não quer dizer que cultivarão relações exclusivas com uma grande potência, ainda mais uma que não faz parte da região. Nesse aspecto, China e Rússia mantêm contatos com grupos que, em algum momento da história afegã, apoiaram. Contudo, os meios de pagamento de que dispõem para competir com a influência dos Estados Unidos são pequenos, no caso chinês, e pouco expressivos, no caso russo.

Mesmo com a influência que estabeleceu no Afeganistão, Washington não age isolada de seus aliados e dinâmicas regionais. Enquanto o Paquistão é quem enfrenta, junto com os norte-americanos, os abrolhos da guerra nos limites com o Afeganistão e em suas províncias autônomas, sem ter retornos satisfatórios nos últimos anos; é a Índia que os Estados Unidos têm incluído em concertos econômicos e políticos para a estabilização de Cabul. Isso a partir de planos mais abrangentes de Washington de promoção de Nova Déli a âncora econômica e provedora de segurança regional, em alusão ao que Mearsheimer (2001) classifica de passar o balde ou delegar custos de manutenção das balanças regionais de poder. Porém, a Índia tem interesses próprios no Afeganistão, como diminuir a dependência de Cabul de Islamabad, e alianças com outras potências que devem ser consideradas.

Juntamente com Rússia e Irã, a Índia tem desenvolvido projetos conjuntos para desviar o comércio das rotas paquistanesas e ter acesso confiável aos recursos e mercados da Ásia Central. Esses países se baseiam em suas relações com as etnias tadjiques, uzbeques e hazaras para realizar seus interesses e ter mais influência sobre o Afeganistão. Enquanto isso, China e Paquistão desenvolvem relações de modo a ter mais influência no território afegão a partir da reconciliação de talibãs moderados no processo em curso de negociação da paz; e num segundo momento, arrefecer a influência indiana (Paquistão) e norte-americana (China) na região. Por isso também,

China e Rússia reforçam seus contatos com Índia, Irã e, especialmente, Paquistão, através da OCX, para enfraquecer as relações desses países com Washington.

A complexa competição operando nessa balança de poder regional multipolar demonstra que o Afeganistão é um território que importa, se não pelo potencial de integração e desenvolvimento econômico regional, pelo risco de transbordamento de instabilidades ou, sobretudo, pelo poder que possui de atração de grandes potências e líderes regionais buscando por liderança e hegemonia regional a partir de seu território. No momento, os Estados Unidos firmam sua liderança através de presença militar, projetos de [re]construção de infraestrutura e cooptação de elites, visando estabilizar e integrar o Afeganistão ao contexto econômico regional e global. China e Rússia, à espera do vácuo de poder de Washington, também buscam aumentar o seu poder de influência sobre o Afeganistão. Contudo, devido ao seu baixo perfil no país, ambos utilizam a influência de seus aliados regionais como forma de defender seus interesses. Entre esses aliados, a Índia é a que se encontra melhor posicionada para a retirada militar dos Estados Unidos, inclusive, como uma procuradora dos interesses de Washington na região. Mas os constrangimentos regionais de competição com o Paquistão podem incentivá-la a se afastar do projeto regional norte-americano para manter seus objetivos comuns à Rússia e Irã de contorno do Paquistão.

Enquanto a retirada estadunidense não ocorre; conforme Nye (1971), os altos custos de um conflito tendem a comprometer os atores, incentivando ainda mais seu engajamento após o início do conflito. Com os recursos despendidos no Afeganistão, a expectativa de permanência dos Estados Unidos depois de 2014 no país sugere que Washington deseja igualmente manter seus interesses na região e proteger os de seus aliados, para não perder sua vantagem relativa ganha a um grande custo. Mas assim como que, enquanto se escreve, as dinâmicas regionais apresentam novos custos e benefícios para o engajamento ou não no cenário afegão, será a observação dos próximos anos de presença norte-americana na região que confirmarão a hegemonia de um conjunto de interesses sob os demais.

REFERÊNCIAS

ABC NEWS. *Afghanistan Poll: Where Things Stand*, 2010. 30 Nov. 2010. Disponível em: <http://abcnews.go.com/Politics/Afghanistan/afghanistan-poll-things-stand-2010/story?id=12277743#.UH627W_m7pt>. Acesso em: 13 Out. 2012.

AFEGANISTÃO. Ministry of Foreign Affairs – MFA. *Treaty of Good-Neighborly Friendship and Cooperation between the Islamic Republic of Afghanistan and the People's Republic of China*. 2006.

_____. *Joint Declaration between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Afghanistan on Establishing Strategic and Cooperative Partnership*. Jun. 2012. Disponível em: <<http://mfa.gov.af/en/News/10504>>. Acesso em: 20 Out. 2012.

_____. *RECCA V Regional Investment Projects and Policy Priorities for Promoting Regional Economic Cooperation*. Mar. 2012a. Disponível em: <<http://mfa.gov.af/Content/files/08%20-%20RECCA%20V%20Projects%20with%20Brief%20Summaries.pdf>>. Acesso em: 11 Out. 2012.

_____. Islamic Republic of Afghanistan. *Mineral Tenders*. 2012b. Disponível em: <<http://www.afghanmineraltenders.com/>>. Acesso em: 12 Out. 2012.

_____. Ministry of Finance – MoF. *Development Cooperation Report*, 2010. Publicado em 2011. Disponível em: <<http://mof.gov.af/Content/files/Development%20Cooperation%20Report%202010.pdf>>. Acesso em: 11 Out. 2012.

_____. Ministry of Mines – MoM. *Afghanistan: Resource Corridor FAQs*. Disponível em: <<http://mom.gov.af/en/page/6396>>. Acesso em: 10 Out. 2012.

AFGHAN-BIOS. *Who is who in Afghanistan*. 2012. Disponível em: <<http://www.afghan-bios.info/database.html>>. Acesso em: 13 Out. 2012.

AFGHANISTAN ENERGY INFORMATION CENTER – AEIC. *The North East Power System (NEPS) Status (2012)*. Cabul: Afghan Energy Information Center, 2012. 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://www.afghaneic.org/neps.php>>. Acesso em: 10 Out. 2012.

AFGHANISTAN INFRASTRUCTURE AND REHABILITATION PROGRAM – IRP. *Projects*. Disponível em: <<https://www.irp-af.com/?pname=projects>>. Acesso em: 10 Out. 2012.

AFGHANISTAN ONLINE (AFGHAN-WEB). *Biographies*. 2012. Disponível em: <<http://www.afghan-web.com/bios/>>. Acesso em: 13 Out. 2012.

AMERICAN INSTITUTE OF AFGHANISTAN STUDIES – AIAS. *Afghanistan's Other Neighbors: Iran, Central Asia and China*. Conference Report. Organizado pelo American Institute of Afghanistan Studies e Hollings Center for International Dialogue. Istanbul, Turquia, 24-26 Jul. 2008. Publicado em: Fev. 2009.

AFGHANISTAN SCO Observer Status 'Will Help Fight Terrorism, Drugs'. *Ria Novosti*, Moscou, 14 Jun. 2012. Disponível em: <<http://rianovosti.com/world/20120614/174027013.html>>. Acesso em: 20 Jun. 2012.

ANSAR, Arif. Where are relations heading? *Pakistan Today*, Lahore, 17 Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.pakistantoday.com.pk/2011/12/17/comment/columns/where-are-relations-heading/>>. Acesso em: 03 Out. 2012.

ATHWAL, Amardeep. *China-India relations: contemporary dynamics*. Nova York: Routledge, 2008. 159p.

BANCO MUNDIAL. *Transition in Afghanistan: Looking Beyond 2014*. 18 Nov. 2011.

_____. Transport in South Asia. *Afghanistan Transport Sector*. 2012. Disponível em: <<http://go.worldbank.org/3058WF94EO>>. Acesso em: 30 Set. 2012.

_____. World. *Central Asia South Asia Electricity Transmission and Trade Project (CASA 1000)*. Washington D.C., 19 Jun. 2012. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/06/16435491/world-central-asia-south-asia-electricity-transmission-trade-project-casa-1000>>. Acesso em: 05 Nov. 2012.

BAJORIA, Jayshree. India-Afghanistan Relations. *Council on Foreign Relations*. Washington D.C., 22 Jul. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/india/india-afghanistan-relations/p17474>>. Acesso em: 01 Out. 2012.

BAJORIA, Jayshree; AFRIDI, Jamal. *China-Pakistan Relations*. Washington D.C.: Council on Foreign Relations (CFR), 2010.

BAKER, Aryn. A Dam Shame: What a Stalled Hydropower Project Says About Failures in Afghanistan. *Time World*, Nova York, 15 Dec. 2011. Disponível em: <<http://world.time.com/2011/12/15/a-dam-shame-what-a-stalled-hydropower-project-says-about-failures-in-afghanistan/#ixzz291YXZfYs>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

BALOOCH, Mahmoud. Iran and India's Cooperation in Central Asia. *China and Eurasia Forum Quarterly*. Central Asia-Caucasus Institute e Silk Road Studies Program. Washington D.C., v. 7, n. 3, p. 25-29, Jul-Sep. 2009.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979. 280p.

BARFIELD, Thomas. *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2010. 389p.

BBC NEWS BRASIL. BRICS já deixaram de ser emergentes, diz criador do termo. 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/03/110331_bric_press_pu.shtml>. Acesso em: 10 Jun. 2012.

BBC NEWS. *Pakistan buries 24 troops killed in Nato airstrike*. 2011. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15908760>>. Acesso em: 04 Out. 2012.

_____. *Leon Panetta calls for closer defence ties with India*. 2012a. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18336854>>. Acesso em: 04 Out. 2012.

_____. *Pakistan to reopen supply lines to Nato Afghan forces*. 2012b. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18691691>>. Acesso em: 04 Out. 2012.

BELASCO, Amy. *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*. Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS). 29 Mar. 2011.

_____. *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues*. Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS). 02 Jul. 2009.

BERGEN, Peter; ROWLAND, Jennifer. CIA drone war in Pakistan in sharp decline. CNN, Atlanta, 28 Mar. 2012. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2012/03/27/opinion/bergen-drone-decline/index.html?iref=allsearch>>. Acesso em: 02 Out. 2012.

BHADRAKUMAR, Melkulangara. SCO: Coping with changing times. *Asia Times Online*, Hong Kong, 12 Jun. 2012a. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/NF12Ad01.html>>. Acesso em: 05 Jul. 2012.

_____. China's security boss surveys Hindu Kush. South Asia. *Asia Times Online*, Hong Kong, 27 Sep. 2012b. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/NI27Ad02.html>>. Acesso em: 16 Out. 2012.

BHATIA, Michael; SEDRA, Mark. *Afghanistan, Arms and Conflict Armed groups, disarmament and security in a post-war society*. Nova York: Routledge, 2008. 324p.

BHUTTA, Zafar. Bangladesh decides to join TAPI gas pipeline project. *The Express Tribune*, Karachi, 07 Jun. 2012. Disponível em: <<http://tribune.com.pk/story/389966/onto-the-bandwagon-bangladesh-decides-to-join-tapi-gas-pipeline-project/>>. Acesso em: 11 Out. 2012.

BIDDLE, Stephen. *Afghanistan and the future of warfare: implications for Army and Defense Policy*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), U.S. Army War College, 2002.

BLANK, Stephen. Will China Join the Iran-Pakistan-India Pipeline? The Jamestown Foundation. *China Brief*, Washington, D.C., v. 10, n. 5, Mar. 2010. Disponível em: <[http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=36122&tx_ttnews\[backPid\]=25&cHash=0e88d5e465](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=36122&tx_ttnews[backPid]=25&cHash=0e88d5e465)>. Acesso em: 20 Set. 2012.

BORILLI, Cassiana. *Afeganistão, Índia e Paquistão e as dinâmicas de segurança regional*. 2010. 162f. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Faculdade América Latina, Caxias do Sul, 2010.

BUMBIERIS, João Victor Scherrer. *Espírito de Xangai: potencialidades e limites do concerto sino-russo na Ásia Central*. 2010. 240f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CANALI, Laura. Border Wars. *Hearthland Eurasian Review of Geopolitics*. Roma, v. 02, 20 Jul. 2009. Disponível em: <<http://temi.repubblica.it/limes-heartland/border-wars/1328>>. Acesso em: 03 Out. 2012.

CASA BRANCA. *Enduring Strategic Partnership Agreement between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America*. 01 May 2012. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/2012.06.01u.s.-afghanistanspassignedtext.pdf>>. Acesso em: 10 Jun. 2012.

_____. *Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan*. 22 Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>>. Acesso em: 30 Set. 2012.

_____. *Statement by the President on the Afghanistan-Pakistan Annual Review*. 16 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/16/statement-president-afghanistan-pakistan-annual-review>>. Acesso em: 29 Set. 2012.

_____. *Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan*. 01 Dec. 2009c. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>>. Acesso em: 20 Jun. 2012.

_____. *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan*. 27 Mar. 2009b. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. *Remarks by the President on a new strategy for Afghanistan and Pakistan*. 27 Mar. 2009a. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-a-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan/>. Acesso em: 27 Set. 2012.

_____. *President Bush Visits National Defense University's Distinguished Lecture Program, Discusses Global War on Terror*. 09 Sep. 2008. Disponível em: <georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2008/09/20080909.html>. Acesso em: 25 Set. 2012.

_____. *The National Security Strategy of the United States of America*. 17 Sep. 2002.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; MARTINS, José Miguel. *Política Internacional*. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Segurança Nacional e Cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil. In: LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica (Org.). *Países Intermediários e Intercâmbios com o Brasil*. Rio de Janeiro: FORD/IUPERJ, 2008.

CHATURVEDY, Rajeev Ranjan; MALONE, David. India and Its South Asian Neighbors. *Working Paper*, Institute of South Asian Studies, Singapore, n. 100, p. 1-37, 2009.

CHESSER, Susan G. *Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians*. Report for Congress. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS). 06 Sep. 2012.

CHINA DAILY. *China to provide \$24-million grant to Afghanistan*. Beijing, 08 Jun. 2012a. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-06/08/content_15486489.htm>. Acesso em: 22 Out. 2012.

_____. *China and India must work together*: Defense Ministry. Beijing, 05 Sep. 2012b. Disponível em: <http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2012-09/05/content_15734145.htm>. Acesso em: 31 Out. 2012.

CNN.COM TRANSCRIPTS. *President Bush Speaks at VMI, Addresses Middle East Conflict*. 2002. Disponível em: <<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0204/17/se.02.html>>. Acesso em: 16 Set. 2012.

COHEN, Ariel; CURTIS, Lisa; GRAHAM, Owen. The Proposed Iran-Pakistan-India Gas Pipeline: An Unacceptable Risk to Regional Security. The Heritage Foundation. *Backgrounder*, n. 2139, 30 May 2008. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/2008/05/the-proposed-iran-pakistan-india-gas-pipeline-an-unacceptable-risk-to-regional-security>>. Acesso em: 20 Out. 2012.

COHEN, Stephen. Pakistan and the Cold War. In: CHARI, Chandra. *Superpower Rivalry and Conflict: the long shadow of the Cold War on the twenty-first century*. Londres: Routledge, p. 74-87, 2010.

_____. South Asia. *Strategic Asia*, National Bureau of Asian Research, Washington D.C., p. 263-308, 2002/2003.

COLLINS, Joseph. *Understanding War in Afghanistan*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 2011. 137p.

CONWAY, Rebecca; NAUMAN, Qasim. ICBC appears to back away from Pakistan-Iran gas pipeline. *Reuters*, Islamabad, 14 Mar. 2012. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2012/03/14/pakistan-iran-pipeline-idUSL4E8EE2VW20120314>>. Acesso em: 20 Out. 2012.

CORDESMAN, Anthony. *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress*.

Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2011.

_____. *Transition in the Afghanistan-Pakistan War: How does this war end?* Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2012.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS – CFR. *United States War in Afghanistan. Tracking a War (1999-Present)*. Washington D.C., 2012a. Disponível em: <<http://www.cfr.org/afghanistan/us-war-afghanistan/p20018>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

_____. *Crisis Guide: Pakistan*. Washington D.C., 2012b. Disponível em: <http://www.cfr.org/interactives/CG_Pakistan/index.html?cid=oth-embed-cgpembed-crisis_guide_pakistan-100710#/timeline/>. Acesso em: 03 Out. 2012.

DALE, Catherine. *In Brief: Next Steps in the War in Afghanistan? Issues for Congress*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS). 21 Jun. 2012.

_____. *War in Afghanistan: Strategy, Operations, and Issues for Congress*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS). 09 Mar. 2011.

DASGUPTA, Saibal. China mulls setting up military base in Pakistan. *The Times of India*, Mumbai, 28 Jan. 2010. Disponível em: <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-01-28/china/28120878_1_karokoram-highway-military-bases-north-west-frontier-province>. Acesso em: 16 Out. 2012.

DAWN.COM. *Chinese troops in AJK, claims Indian army chief*. Karachi, 20 Sep. 2012. Disponível em: <<http://dawn.com/2012/09/20/chinese-troops-in-ajk-claims-indian-army-chief/>>. Acesso em: 16 Out. 2012.

DELHI INVESTMENT SUMMIT ON AFGHANISTAN – DSAfghan. *Concept Paper*. 28 Jun. 2012. Disponível em: <<http://dsafghan.in/concept-paper.html>>. Acesso em: 17 Out. 2012.

DHAKA, Ambrish. *South Asia and Central Asia: geopolitical dynamics*. Jaipur: Mangal Deep Publications, 2005. 220p.

DINIZ, Eugenio. Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade: uma discussão teórica realista. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 505-565, Jul/Dez. 2006.

DOGAR, Yasub Ali. The Talibanisation of Pakistan's Western Region. *Working Paper*, Institute of South Asian Studies (ISAS), Singapore, n. 98, p. 01-34, 2009.

DORRONSORO, Gilles. *Afghanistan Searching for Political Agreement*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2010.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. *Contending theories of International Relations: a comprehensive survey*. Nova York: Longman, 2001. 706p.

DUPREE, Louis. *Afghanistan*. 3rd ed. Karachi: Oxford University Press, 1980. 804p. (Oxford Pakistan Paperbacks).

EFIRD, Neil. *The State-Owned Enterprise As A Vehicle For Stability*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), U.S. Army War College, 2010. 72p.

ESCOBAR, Pepe. *Do the China-Pakistan pipeline shuffle*. AlJazeera, Doha, 27 May 2011. Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/05/2011527104451497291.html>> Acesso em: 15 Jun. 2012.

ESTADOS UNIDOS. Army Center of Military History. *The U.S. Army in Afghanistan Operation Enduring Freedom*. October 2001 – March 2002. 2002. Disponível em: <<http://www.history.army.mil/brochures/Afghanistan/Operation%20Enduring%20Freedom.htm>>. Acesso em: 17 Set. 2012.

_____. Army. Marine Corps. *Counterinsurgency Field Manual*. Chicago: University of Chicago Press, 2007. 419p.

_____. Department of Defense – DoD. *International Contributions to the War Against Terrorism*. Fact Sheet. 22 Mai. 2002.

_____. _____. Office of the Secretary of Defense. Annual Report to Congress. *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012*. Mai. 2012.

_____. _____. Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. *United States Plan for Sustaining the Afghan National Security Forces*. Apr. 2012. Disponível em: <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_27_12.pdf>. Acesso em: 01 Out. 2012.

_____. _____. *Secretary Rumsfeld Joint Media Availability with President Karzai*. News Transcript. 01 May 2003. Disponível em: <<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2562>>. Acesso em: 25 Set. 2012.

_____. _____. *Sustaining U.S. Global Partnership: Priorities for 21st Century Defense*. Jan. 2012. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf>. Acesso em: 04 Out. 2012.

_____. Department of State – DoS. *Joint Statement of the Co-Chairs of the Ministerial Meeting on the New Silk Road*. 22 Set. 2011a. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/09/173801.htm>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. _____. *Town Hall with Women, Youth, and Civil Society*. 22 Out. 2011b. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175985.htm>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. _____. Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan. *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*. Jan. 2010.

_____. Government Accountability Office – GAO. Report to Congressional Committees. *Afghanistan Reconstruction*. Progress Made in Constructing Roads, but Assessments for Determining Impact and a Sustainable Maintenance Program Are Needed. Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/280/278015.pdf>>. Acesso em: 10 Out. 2012.

EXPRESSO. *Geopolítica: Afeganistão e Turquia admitidas na Organização de Cooperação de Xangai*. Paço de Arcos, 07 Jun. 2012. Disponível em: <<http://expresso.sapo.pt/geopolitica-afeganistao-e-turquia-admitidas-na-organizacao-de-cooperacao-de-xangai=f731377>>. Acesso em: 20 Jun. 2012.

FAR NEWS AGENCY. *Iran to Invest in Afghan Railway*. Teerã, 26 Ago. 2012. Disponível em: <<http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=9106040178>>. Acesso em: 06 Nov. 2012.

FORD, Peter. Why China is likely to get more involved in Afghanistan. *The Christian Science Monitor* (CSMonitor), Boston, 06 Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2012/0606/Why-China-is-likely-to-get-more-involved-in-Afghanistan>>. Acesso em: 15 Set. 2012.

GERLEMAN, David J.; STEVENS, Jennifer E.; HILDRETH, Steven A. *Operation Enduring Freedom: Foreign Pledges of Military & Intelligence Support*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS). 17 Out. 2001.

GILL, Bates. *Rising star: China's new security diplomacy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007. 267p.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981. 287p.

_____. The Theory of Hegemonic War. *Journal of Interdisciplinary History*. Vol.18, No. 4, p. 591-613, Spring 1988. (The Origin and Prevention of Major War).

_____. *Global Political Economy: understanding the international economic order*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2001. 436p.

GIMENO, Roberto. *Russie, forces militaires russes dans la CEI* (2007). Paris: Atelier de Cartographie de Sciences Po, 2007. 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://cartographie.sciences-po.fr/en/russie-forces-militaires-russes-dans-la-cei-2007>>. Acesso em: 20 Jul. 2012.

GIMENO, Roberto; MITRANO, Patrice. *Océan Indien et Pacifique, principales marchandises* (2005). Paris: Atelier de Cartographie de Sciences Po, 2005. 1 mapa. Escalam variam. Disponível em: <<http://cartographie.sciences-po.fr/en/oc-indien-et-pacifique-principales-marchandises-2005>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

GONCHAROV, Pyotr. Dushanbe Four takes on Afghan issue. *RIA Novosti*, Moscou,

03 Aug. 2009. Disponível em:

<<http://en.rian.ru/analysis/20090803/155714424.html>>. Acesso em: 20 Jul. 2011.

GONZALEZ, Rainer. *Afghanistan Review*. Civil-Military Fusion Centre (CFC).

Semana 46, 13 Nov. 2012. Disponível em:

<https://www.cimicweb.org/cmo/afg/Documents/Afghanistan_Review/CFC_Afghanistan-Review-13NOV12.pdf>. Acesso em: 15 Nov. 2012.

GRARE, Frédéric. *Pakistan-Afghanistan Relations in the Post-9/11 Era*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C., n. 72, p. i-24, Out. 2006.

GUANG, Pan. China's Policy on the Conflict in Afghanistan. *China and Eurasia Forum Quarterly*, Central Asia-Caucasus Institute (CACI) e Silk Road Studies Program, v. 8, n. 3, p. 115-120, 2010.

HAMEED, Sadika. *Prospects for Indian-Pakistani Cooperation in Afghanistan*. Program on Crisis, Conflict and Cooperation. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2012.

HANAGAN, Deborah. *The Changing Face of Afghanistan, 2001-2008*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), U.S. Army War College, 2011.

HARRISON, Selig. China's Discreet Hold on Pakistan's Northern Borderlands. *The New York Times*. Nova York, 26 Ago. 2010. Disponível em:

<<http://www.nytimes.com/2010/08/27/opinion/27iht-edharrison.html>>. Acesso em: 16 Out. 2012.

HINDUSTAN TIMES. *India inks framework pact for TAPI gas pipeline*. Nova Déli, 20 Sep. 2010. Disponível em: <<http://www.hindustantimes.com/world-news/Pakistan/India-inks-framework-pact-for-TAPI-gas-pipeline/Article1-602577.aspx>>. Acesso em: 11 Out. 2012.

HORMATS, Robert. *The United States' "New Silk Road" Strategy: What is it? Where is it Headed?* Fórum do SAIS Central Asia-Caucasus Institute e Center for Strategic and International Studies. Washington D.C., 29 Set. 2011. Disponível em:

<<http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/174800.htm>>. Acesso em: 07 Mar. 2012.

HORNBY, Albert Sidney. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. 8th ed. Oxford: Oxford University Press, 2010. 1796p.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. 1^a ed. CD-ROM. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HUASHENG, Zhao. *China and Afghanistan: China's interests, stances and perspectives*. Russia and Eurasia Program. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Washington D.C., 2012.

ICASUALTIES. *Operation Enduring Freedom*. Coalition Military Fatalities By Year. 2012. Disponível em: <<http://icasualties.org/oef/>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES – IISS. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2002.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2003.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2004.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2005.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2006.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2007.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2008.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2010.

_____. *The Military Balance*. Londres: Routledge, 2012.

ÍNDIA. Ministry of External Affairs – MEA. *India – Afghanistan Relations*. Ago. 2012. Disponível em: <<http://meaindia.nic.in/mystart.php?id=500410153>>. Acesso em: 10 Out. 2012.

_____. *Text of Agreement on Strategic Partnership between the Republic of India and the Islamic Republic of Afghanistan*. 04 Out. 2011. Disponível em: <<http://meaindia.nic.in/mystart.php?id=100518343>>. Acesso em: 01 Out. 2012.

INTERNATIONAL COUNCIL ON SECURITY AND DEVELOPMENT – ICOS. *Afghanistan. Taliban Presence* (2009). Cabul: International Council on Security and Development, 2009. 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://www.icosgroup.net/multimedia/maps/>>. Acesso em: 29 Set. 2012.

INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE – ISAF. *About ISAF. History*. Disponível em: <<http://www.isaf.nato.int/history.html>>. Acesso em: 17 Set. 2012.

_____. *ISAF Placement. Troop Contributing Nations*. Bruxelas: 10 Set. 2012. Disponível em: <<http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/2012-09-10%20isaf%20placemat.pdf>>. Acesso em: 17 Set. 2012.

JACOB, Jayanth e CHATTERJI, Saubhadra. India's Track 3: Afghan-Iran rail link. *Hindustan Times*, Nova Déli, 01 Nov. 2011. Disponível em: <<http://www.hindustantimes.com/India-news/NewDelhi/India-s-Track-3-Afghan-Iran-rail-link/Article1-763448.aspx>>. Acesso em: 12 Out. 2012.

JANE'S DEFENCE. Islamic Republic of Iran. In: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). *Base de Dados Jane's Defence: Country Profile*. 2008.

_____. People's Republic of China. In: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). *Base de Dados Jane's Defence: Country Profile*. 2008.

_____. Russian Federation. In: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). *Base de Dados Jane's Defence: Country Profile*. 2008.

_____. Russian Federation In: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). *Base de Dados Jane's Defence: Country Profile*. 2009.

_____. Islamic Republic of Iran. In: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). *Base de Dados Jane's Defence: World Armies*. 2009.

_____. People's Republic of China. In: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). *Base de Dados Jane's Defence: World Armies*. 2009.

_____. Russian Federation. In: Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). *Base de Dados Jane's Defence: World Armies*. 2009.

JASINSKI, Michael. *Russian Military Capabilities in Central Asia*. NIS Non-Proliferation Program, Monterey, 17 Sep. 2001. Disponível em: <<http://cns.miis.edu/archive/wtc01/rusmil.htm>>. Acesso em: 26 Out. 2012.

JAVAID, Zeeshan. *2-day IGC meeting: Afghanistan assures security for \$873m electricity project*. Daily Times, Lahore, Islamabad e Karachi, 17 May 2012. Disponível em: <http://www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2012%5C05%5C17%5Cstory_17-5-2012_pg5_8>. Acesso em: 05 Nov. 2012.

JINNAH INSTITUTE; UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE (USIP). *Pakistan, the United States and the End Game in Afghanistan: Perceptions of Pakistan's Foreign Policy Elite*. Strategic Security Brief, Karachi, 25 Jul. 2011. Disponível em: <<http://www.jinnah-institute.org/images/jiusipbrief.pdf>>. Acesso em: 18 Out. 2012.

JONES, Seth. *The Rise of Afghanistan's Insurgency: State Failure and Jihad*. International Security, Cambridge, v. 32, n. 4, p. 7–40, 2008a.

_____. *Counterinsurgency in Afghanistan*. National Defense Research Institute, Arlington, Virginia: RAND Corporation, 2008b. 157p.

_____. *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan*. Nova York: Norton & Co., 2010. 430p.

JONES, Seth; FAIR, C. Christine. *Counterinsurgency in Pakistan*. Arlington, Virginia: RAND Corporation, 2010. 185p.

KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS). 01 Mai. 2012a.

_____. *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS). 21 Set. 2012b.

KAUFMAN, Stuart; LITTLE, Richard; WOHLFORTH, William C. *The Balance of*

Power in World History. Nova York: Palgrave Macmillan, 2007. 279p.

KEPEL, Gilles. *Beyond Terror and Martyrdom: the future of the Middle East*. Cambridge: Harvard University Press, 2008. 328p.

KHALILZAD, Zalmay; BYMAN, Daniel. Afghanistan: The Consolidation of a Rogue State. *The Washington Quarterly* (MIT), Washington, D.C., v. 23, n. 1, p. 65-78, 2000.

KINDLEBERGER, Charles. *Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics*. Nova York: Basic Books, 1970.

_____. *The World In Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press, 1973.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1994. 300p.

KOSYREV, Dmitry. Sochi meeting: Pushing the boundaries of global politics. *RIA Novosti*, Moscou, 19 Ago. 2010. Disponível em: <<http://en.rian.ru/analysis/20100819/160257927.html>>. Acesso em: 16 Nov. 2012.

KRONSTADT, K. Alan. *Pakistan–U.S. Relations*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS). 24 Mai. 2012.

KU, Jae; THOMPSON, Drew; WERTZ, Daniel. *Northeast Asia in Afghanistan: whose Silk Road?* SAIS and Center for the National Interest Joint Report. U.S.-Korea Institute, Washington, D.C., Mar. 2011. Disponível em: <http://cftni.org/USKI-CFTNI_Report_NEA-AFG.pdf>. Acesso em: 18 Out. 2012.

KUCHINS, Andrew. The Role of Regional Players in Afghanistan: On Russia. In: SHAHID, Shiza (Org.). *Engaging Regional Players in Afghanistan: Threats and Opportunities*. Post-Conflict Reconstruction Project. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Nov. 2009.

KUCHINS, Andrew; SANDERSON, Thomas. *The Northern Distribution Network and Afghanistan Geopolitical Challenges and Opportunities*. Transnational Threats Project e Russia and Eurasia Program. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Jan. 2010.

KUCHINS, Andrew; SANDERSON, Thomas; GORDON, David. *The Northern Distribution Network and the Modern Silk Road: Planning for Afghanistan's Future*. Transnational Threats Project e Russia and Eurasia Program. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Dez. 2009.

LE MIÈRE, Christian. Kabul's New Patron? The Growing Afghan-Chinese Relationship. *Foreign Affairs*, Washington D.C., 13 Apr. 2010. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/66194/christian-le-miere/kabuls-new->

patron>. Acesso em: 20 Set. 2012.

LIU, Xinru. *The Silk Road in world history*. Nova York: Oxford University Press, 2010. 169p.

LIVINGSTON Ian; O'HANLON, Michael. *Afghanistan Index*. Brookings Institution. 22 Ago. 2012. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/afghanistanindex>>. Acesso em: Set. 2012.

MALEY, William. *The Afghanistan Wars*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2002. 340p.

_____. *The Afghanistan Wars*. 2nd ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009. 329p.

MANKOFF; Jeffrey. *Russian Foreign Policy: the return of great power politics*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 2009.

MARIN, Cecile; REKACEWICZ, Philippe. *Afghan-Pakistan border: new centre of the 'war on terror'* (2009). Paris: Le Monde Diplomatique, 2009. 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://mondediplo.com/maps/talibans>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

MARKEDONOV, Sergei. Although No Eurasian NATO, CSTO Can Benefit the Region. *RIA Novosti*, Moscou, 13 Apr. 2012. Disponível em: <<http://en.rian.ru/analysis/20120413/172808422.html>>. Acesso em: 04 Nov. 2012.

MARSDEN, Peter. *Afghanistan. Aid, Armies and Empires*. Londres: I.B.Tauris & Co., 2009. 234p.

_____. *Os Talibã*. Guerra e Religião no Afeganistão. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2001. 196p.

MARTIN, Benoit; GIMENO, Roberto; MITRANO, Patrice. *Afghanistan: groupes ethnolinguistiques* (2001). Paris: Atelier de Cartographie de Sciences Po e Le Monde Diplomatique, 2001. 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://cartographie.sciences-po.fr/en/afghanistan-groupes-ethnolinguistiques-novembre-2001>>. Acesso em: Mai. 2010.

MARTINS, José Miguel Quedi; BORILLI, Cassiana; NEVES JR., Edson José, PICCOLLI, Larlecianne. O Fórum Quadrilateral e os novos caminhos para a regionalização na Ásia Central e Meridional. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 63-81, Out/Nov. 2011.

MEARSHEIMER, John. *A Tragédia da Política das Grandes Potências*. Lisboa: Gradiva, 2001. 518p.

_____. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: W. W. Norton, 2001. Versão Digital.

MEYER, Henry. Russia Opens Transit Base for NATO Afghan Supply, Interfax Says.

Bloomberg News, Nova York, 24 Set. 2012. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2012-09-24/russia-opens-transit-base-for-nato-afghan-supply-interfax-says.html>>. Acesso em: 04 Nov. 2012.

MIR, Amir. China seeks military bases in Pakistan. *Asia Times Online*. Hong Kong, 26 Out. 2011. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/MJ26Dfo3.html>. Acesso em: 16 Out. 2012.

MOHAN, Malik. *Dragon on Terrorism: assessing China's tactical gains and strategic losses post-September 11*. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), U.S. Army War College, Out. 2002.

MOHAN, Raja. Sino-Indian Naval 'Encounter' in the Gulf of Aden: Mitigating Sino-Indian Maritime Rivalry. *Working Paper*. Institute of South Asian Studies (ISAS), Singapore, n. 97, p. 1-3, 2009.

_____. *What if Pakistan fails? India isn't worried... yet*. *The Washington Quarterly* (MIT), Washington D.C., v. 28, n.1, p. 117-128, 2004-2005.

MUKHOPADHYAY, Dipali. Warlords as Bureaucrats: The Afghan Experience. Middle East Program, *Carnegie Papers*, Washington D.C., n. 101. Ago. 2009.

MULLICK, Haider Ali Hussein. The Pakistani surge. The way forward for counter-insurgency in Pakistan. Special Report. *Australian Strategic Policy Institute* (ASPI), Barton, n. 33, 16p, Jun. 2010.

MUZALEVSKY, Roman. Enhancing Pakistan's Energy Security. *International Relations and Security Network* (ISN), Zurique, 18 Jul. 2011. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/ISN-Insights/>>. Acesso em: 20 Jul. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of Permanent Government Institutions*. 05 Dec. 2001d. Disponível em: <<http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>>. Acesso em: 23 Set. 2012.

_____. Islamic Republic of Afghanistan. *Moscow Special Conference on Afghanistan*. Nova York, 30 Mar. 2009. Disponível em: <<http://www.afghanistan-un.org/2009/03/moscow-special-conference-on-afghanistan/>>. Acesso em: 14 Nov. 2012.

_____. Press Release. *Security Council Demands That Taliban Turn Over Usama Bin Laden To Appropriate Authorities*. 15 Out. 1999. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991015.sc6739.doc.html>>. Acesso em: 17 Set. 2012.

_____. Security Council. *Resolution 1386* (2001). 20 Dec. 2001.

_____. The al-Qaida Sanctions Committee. *Security Council Committee pursuant to resolutions 1267 (1999) and 1989 (2011) concerning Al-Qaida and associated*

individuals and entities. 2012. Disponível em:
<<https://www.un.org/sc/committees/1267/>>. Acesso em: 17 Set. 2012.

_____. Secretary-General. *The Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security*. Nova York, 2001. Disponível em:
<<http://www.afghanistan-un.org/wp-content/uploads/2010/11/S200111571.pdf>>. Acesso em: 17 Set. 2012.

NAJAFIZADA, Eltaf. Indian Group Wins Rights to Mine in Afghanistan's Hajigak. *Bloomberg News*. Nova York, 06 Dec. 2011. Disponível em:
<<http://www.businessweek.com/news/2011-12-06/indian-group-wins-rights-to-mine-in-afghanistan-s-hajigak.html>>. Acesso em: 13 Out. 2012.

NEW YORK TIMES – NYTimes. *2,003 Deaths in Afghanistan*. Nova York, 21 Ago. 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/interactive/2012/08/22/us/2003-deaths-in-afghanistan.html?ref=us>>. Acesso em: 27 Set. 2012.

NG, Tiffany. China's Role in Shaping the Future of Afghanistan. *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C., Sep. 2010. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/files/china_role_afghanistan.pdf>. Acesso em: 18 Out. 2012.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 250p.

NORDIC INTEL. Russian military bases in Tajikistan. *Nordic Intel Insight*, Helsinki, 06 Out. 2012. Disponível em: <<http://nordicintel.com/russian-military-base-in-tajikistan/>>. Acesso em: 28 Out. 2012.

NORLING, Nicklas. *The Emerging China-Afghanistan Relationship*. Analyst. Central Asia-Caucasus Institute (CACI). Washington D.C. e Stockholm, 14 May 2008.

NORTH ATLANTIC TREAT ORGANIZATION – NATO. *Afghanistan and NATO's Enduring Partnership*. Bruxelas, 2011.

_____. *Chicago Summit Declaration*. Bruxelas, 20 May 2012a. Disponível em:
<http://www.nato.int/cps/en/SID-9F8F3C57-79CF5DAF/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease>. Acesso em: 30 Set. 2012.

_____. *Chicago Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations contributing to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF)*. Bruxelas, 21 May 2012b. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/SID-9F8F3C57-79CF5DAF/natolive/official_texts_87595.htm?>. Acesso em: 30 Set. 2012.

_____. *Inteqal: Transition to Afghan lead*. Disponível em:
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_87183.htm>. Acesso em: 01 Out. 2012.

_____. *Lisbon Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon on 20 November 2010*. Lisboa, 20 Nov. 2010.

_____. *NATO and Afghanistan*. 2012. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm?>. Acesso em: 30 Set. 2012.

_____. *NATO's relations with Russia*. 2012. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/SID-1372FFBC-03C29BA2/natolive/topics_50090.htm?>. Acesso em: 03 Nov. 2012.

NOVINITE. *Russia 'Agrees' to Stabilize Central Asia with Tajikistan Base*. Sofia, Bulgária. 05 Out. 2012. Disponível em: <http://www.novinite.com/view_news.php?id=143876>. Acesso em: 28 Out. 2012.

NYE, Joseph. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little Brown and Company, 1971. 201p.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. *Power and Interdependence*. Boston: Longman, [1977] 2012. 368p.

O'BRYANT, JoAnne; WATERHOUSE, Michael. *United States Forces in Afghanistan*. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS), 15 Jul. 2008.

O'HANLON, Michael. *Toughing It Out in Afghanistan*. Washington D.C.: Brookings Institution, 2010. 164p.

ONE INDIA NEWS. *India, Afghanistan, US hold first ever trilateral dialogue*. 27 Set. 2012. Disponível em: <<http://news.oneindia.in/2012/09/27/indiaafghanistan-us-hold-first-ever-trilateraldialogue-1076241.html>>. Acesso em: 01 Out. 2012.

PALAN, Ronen (Ed.). *Global Political Economy: contemporary theories*. Londres: Routledge, 2002. 287p.

PANTUCCI, Raffaello; PETERSEN, Alexandros. *China Digs in to Afghanistan*. *The National Interest*. Washington D.C., 24 May 2012a. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/commentary/china-digs-afghanistan-6961>>. Acesso em: 19 Out. 2012.

_____. *China in Afghanistan*. *Washington Times*. Washington D.C., 11 Out. 2012b. Disponível em: <<http://www.washingtontimes.com/news/2012/oct/11/china-in-afghanistan/>>. Acesso em: 18 Out. 2012.

PERRY-CASTAÑEDA LIBRARY. *Asia (Political)* (2008). Austin: University of Texas, Perry-Castañeda Library, Map Collection, 2008a. 1 mapa. 1:48,000,000. Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/txu-oclc-247232986-asia_pol_2008.jpg>. Acesso em: 20 Jul. 2011.

_____. *Afghanistan Administrative Divisions* (2008). Austin: University of Texas, Perry-Castañeda Library, Map Collection, 2008b. 1 mapa. 1:6,900,000. Disponível

em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/afghanistan_admin-2008.pdf>. Acesso em: 05 Set. 2012.

_____. *Afghanistan Physiography* (2008). Austin: University of Texas, Perry-Castañeda Library, Map Collection, 2008c. 1 mapa. 1:6,900,000. Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/txu-oclc-310605662-afghanistan_rel_2008.jpg>. Acesso em: 05 Set. 2012.

_____. *Pakistan Administrative Divisions* (2010). Austin: University of Texas, Perry-Castañeda Library, Map Collection, 2010. 1 mapa. 1:10,000,000. Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/pakistan_admin_2010.jpg>. Acesso em: 20 Set. 2012.

PETER, Tom. China wins \$700 million Afghan oil and gas deal. Why didn't the U.S. bid? *The Christian Science Monitor* (CSMonitor), Boston, 28 Dec. 2011. Disponível em: <<http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2011/1228/China-wins-700-million-Afghan-oil-and-gas-deal.-Why-didn-t-the-US-bid>>. Acesso em: 15 Set. 2012.

PEYROUSE, Sébastien. Russia-Central Asia: Advances and Shortcomings of the Military Partnership. In: BLANK, Stephen J. (Ed.). *Central Asian Security Trends: Views from Europe and Russia* (Monograph). Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), Abr. 2011.

PUTIN REITERATES Support for NATO Afghan Operation. *Ria Novosti*, Moscou, 01 Aug. 2012. Disponível em: <<http://en.rian.ru/russia/20120801/174911173.html>>. Acesso em: 03 Nov. 2012.

RADIO LIBERTY, Radio Free Europe. *Tajikistan*: Russian military base starts maneuvers near Dushanbe. Washington D.C., 19 Sep. 2012. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/5060409323.html>>. Acesso em: 29 Out. 2012.

RADYUHIN, Vladimir. India, Russia to step up cooperation in Afghanistan. *The Hindu*, Chennai, 08 Aug. 2010. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/2010/08/04/stories/2010080454551000.htm>>. Acesso em: 29 Jul. 2011.

_____. Russia takes on greater Afghan role. *The Hindu*, Chennai, 22 Jan. 2011. Academic One File. Acesso em: 15 Set. 2012.

RAIS, Rasul Bakhsh. *Afghanistan and Pakistan: Difficult Neighbors*. National Bureau of Asian Research, Washington, D.C., v. 19, n. 5, p. 13-24, 2008.

RASHID, Ahmed. *Descent into Chaos*. Nova York: Penguin Books, 2008. 498p.

_____. *Pakistan on the Brink*. The future of America, Pakistan and Afghanistan. Nova York: Viking (Penguin Group), 2012. 234p.

_____. *Taliban*. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia. New

Haven: Yale University Press, 2001. 279p.

_____. *The Resurgence of Central Asia: Islam or Nationalism?* Karachi: Oxford University Press, 1994. 278p.

REGINALD, Arun. *NATO supply routes through Pakistan* (2011). Wikimedia Commons (03 Dec. 2011). 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:NATO_supply_routes_through_Pakistan.svg>. Acesso em: 04 Out. 2012.

REKACEWICZ, Phillippe. *Le Xinjiang, territoire stratégique et terre de colonisation chinoise* (2009). Paris: Le Monde Diplomatique (Août 2009a). 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/farwestchinois>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. *India: defence in mind* (2009). Paris: Le Monde Diplomatique (Sep. 2009b). 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://mondediplo.com/maps/indiaarmygeopolitical>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. *Pakistan: en guerre sur deux fronts et ethniquement divise* (2009). Paris: Le Monde Diplomatique (Déc. 2009c). 1 mapa. Escalas variam. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/pakistanennemis>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

RISEN, James. U.S. Identifies Vast Mineral Riches in Afghanistan. *The New York Times*, Nova York, 13 Jun. 2010. Disponível em: <www.nytimes.com/2010/06/14/world/asia/14minerals.html>. Acesso em: 02 Jul. 2011.

RUBIN, Barnett R.; SIDDIQUE, Abubaqar. Resolving the Pakistan-Afghanistan Stalemate. United States Institute of Peace. *Special Report*, 176. Washington D.C., Oct. 2006. Disponível em: <<http://www.usip.org/files/resources/SR0606.pdf>>. Acesso em: 03 Out. 2012.

RUSSIA BACKS SCO Observer Status for Afghanistan. *Ria Novosti*, Moscou, 30 Mar. 2012. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20120330/172483044.html>>. Acesso em: 05 Jun. 2012.

RUSSIA MAY join Tajik-Pakistani electricity project. *Ria Novosti*, Moscou, 08 Aug. 2010. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20100818/160251189.html>>. Acesso em: 29 Jul. 2011.

RUSSIA PREPARED to help resuscitate Afghan economic infrastructure. *Ria Novosti*, Moscou, 14 Apr. 2010. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20100414/158579516.html>>. Acesso em: 29 Jul. 2011.

RUSSIA READY to invest \$500 million in Central Asian electricity project. *Ria Novosti*, Moscou, 21 Jan. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20110121/162243812.html>>. Acesso em: 29 Jul. 2012.

RUSSIA TO back TAPI gas pipeline project in Central Asia. *Ria Novosti*, Moscou, 21 Jan. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/business/20110121/162237370.html>>. Acesso em: 05 Nov. 2012.

RUSSIA, NATO Prepare New Afghanistan Transit Deal– Media. *Ria Novosti*, Moscou, 03 Feb. 2012. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20110406/163398512.html>>. Acesso em: 03 Nov. 2012.

SACHDEVA, Gulshan. *The Delhi Investment Summit on Afghanistan*. Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA). Nova Déli, 26 Jun. 2012. Disponível em: <http://idsa.in/idsacomments/TheDelhiInvestmentSummitonAfghanistan_gsachdeva_260612>. Acesso em: 14 Out. 2012.

SHARAN, Shalini. *Russia's Regional Engagement in Afghanistan*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). 09 Aug. 2011. Disponível em: <<http://csis.org/blog/russias-regional-engagement-afghanistan>>. Acesso em: 30 Set. 2012.

SHELALA, Robert M. *U.S. and Iranian Strategic Competition: the impact of Afghanistan, Central Asia and Pakistan*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). 11 Out. 2012.

SIDDIQA, Ayesha. *Expansion by Stealth: China's interests, infrastructure and investments in Pakistan and Afghanistan*. CIDOB Policy Research Project. Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan: a regional perspective. Jan. 2012.

SIDDIQUI, Abdul Qadir. Feasibility study on TAPI gas pipeline completed: Shahrani. *Pajhwok Afghan News*, Cabul, 02 Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.pajhwok.com/en/2012/01/02/feasibility-study-tapi-gas-pipeline-completed-shahrani>>. Acesso em: 12 Out. 2012.

SOCHI QUARTET summit to focus on Afghan settlement, terrorism. *Ria Novosti*, Moscou, 17 Aug. 2010. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20100817/160235971.html>>. Acesso em: 29 Jul. 2011.

SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION – SIGAR. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Oct. 2008. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2008-10-30qr.pdf>>. Acesso em: 07 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Jul. 2009a. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2009-07-30qr.pdf>>. Acesso em: 08 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Oct. 2009b. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2009-10-30qr.pdf>>. Acesso em: 08 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Jan. 2010a. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2010-01-30qr.pdf>>. Acesso em: 08

Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Apr. 2010b. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2010-04-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Jul. 2010c. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2010-07-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Oct. 2010d. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2010-10-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Jan. 2011a. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2011-01-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Apr. 2011b. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2011-04-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Jul. 2011c. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2011-07-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Oct. 2011d. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2011-10-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Jan. 2012a. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2012-01-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Apr. 2012b. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2012-04-30qr.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Jul. 2012c. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2012-07-30qr.pdf>>. Acesso em: 07 Out. 2012.

_____. *Quarterly Report to the United States Congress*. 30 Oct. 2012d. Disponível em: <<http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2012-10-30qr.pdf>>. Acesso em: 07 Nov. 2012.

SINHA, Shakti. Prospects for Afghanistan-Pakistan Relations. *Working Paper*. Singapore: Institute of South Asian Studies (ISAS), n. 56, p. 1-11, 2009.

SMALL, Andrew. China's Caution on Afghanistan—Pakistan. *The Washington*

Quarterly. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), v. 33, n. 3, p. 81-97, Jul. 2010.

_____. The Role of Regional Players in Afghanistan: On China. In: SHAHID, Shiza (Org.). *Engaging Regional Players in Afghanistan: Threats and Opportunities*. Post-Conflict Reconstruction Project. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Nov. 2009.

SOUTH ASIAN ASSOCIATION FOR REGIONAL COOPERATION – SAARC. *History and Evolution of SAARC*. 2010. Disponível em: <<http://www.saarc-sec.org/>>. Acesso em: Jul. 2010.

STARR, Frederic; KUCHINS, Andrew. *The Key to Success in Afghanistan: A Modern Silk Road Strategy*. Washington D.C.: Central Asia-Caucasus Institute e Silk Road Studies Program, 2010.

STRATFOR. *Iran, NATO: Afghanistan and the Potential for Cooperation*. Austin, 27 Jan. 2009. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/analysis/iran-nato-afghanistan-and-potential-cooperation>>. Acesso em: 04 Nov. 2012.

STRATFOR. *The U.S., Iraq and an Iranian Role in Afghanistan*. Austin, 18 Oct. 2010. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/analysis/us-iraq-and-iranian-role-afghanistan>>. Acesso em: 04 Nov. 2012.

STRATFOR. *U.S., Russia Make New Deals on Supply Routes to Afghanistan*. Austin, 03 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/analysis/us-russia-make-new-deals-supply-routes-afghanistan>>. Acesso em: 03 Nov. 2012.

STRATFOR. *Re-Examining the Collective Security Treaty Organization*. Austin, 06 Aug. 2012a. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/analysis/re-examining-collective-security-treaty-organization>>. Acesso em: 30 Out. 2012.

STRATFOR. *Tajikistan: Russia Lease On Military Base Extended Until 2042*. Austin, 05 Oct. 2012b. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/situation-report/tajikistan-russia-lease-military-base-extended-until-2042>>. Acesso em: 06 Out. 2012.

STRATFOR. *Russia's Limited Options in Afghanistan*. Austin, 10 Oct. 2012c. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/geopolitical-diary/russias-limited-options-afghanistan>>. Acesso em: 11 Out. 2012.

SWAINE, Michael; NG, Tiffany. China. In: TELLIS, Ashley; MUKHARJI, Aroop. *Is a Regional Strategy viable in Afghanistan?* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2010.

SWANTRÖM, Niklas. China and Greater Central Asia: New Frontiers? *Silk Road Paper*. Estocolmo: Central Asia-Caucasus Institute (CACI) e Silk Road Studies Program. Dez. 2011.

TAJIKISTAN REPEATS call for Russia to pay for military base. *Ria Novosti*, Moscou, 18 Jul. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20110718/165259751.html>>. Acesso em: 28 Jul. 2011.

TANG, Rachel. *China's Steel Industry and its impact on the United States: Issues for Congress*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS), 21 Set. 2010.

TANNER, Stephen. *Afghanistan: a military history from Alexander the Great to the war against the Taliban*. Philadelphia: Da Capo Press, 2009. 392p.

TAPI PIPELINE project members welcome Russia's participation. *Ria Novosti*, Moscou, 02 Sep. 2011. Disponível em: <<http://en.rian.ru/world/20110902/166374551.html>>. Acesso em: 16 Nov. 2012.

TARNOFF, Curt. *Afghanistan: U.S. Foreign Assistance*. Report for Congress. Washington D.C.: Congressional Research Service (CRS). 10 Ago. 2011.

TARZI, Amin. The Role of Regional Players in Afghanistan: On Iran. In: SHAHID, Shiza (Org.). *Engaging Regional Players in Afghanistan: Threats and Opportunities*. Post-Conflict Reconstruction Project. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS). Nov. 2009.

TEA, Billy. Unstringing China's strategic pearls. *Asia Times Online*, Hong Kong, 11 Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.atimes.com/atimes/China/MC11Ad02.html>>. Acesso em: 24 Out.2012.

TEHRAN TIMES. *Iran, Afghanistan, Tajikistan sign agreement on road, railway construction*. Teerã, 26 Mar. 2012a. Disponível em: <<http://tehrantimes.com/politics/96460-iran-afghanistan-tajikistan-sign-agreement-on-road-railway-construction->>. Acesso em: 17 Nov. 2012.

_____. *Iran and Pakistan keep working on IPI gas pipeline project*. Teerã, 08 Ago. 2012b. Disponível em: <<http://www.tehrantimes.com/economy-and-business/100399-iran-and-pakistan-keep-working-on-ipi-gas-pipeline-project>>. Acesso em: 05 Nov. 2012.

TELLIS, Ashley; MUKHARJI, Aroop. *Is a Regional Strategy viable in Afghanistan?* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2010.

TOWNSEND, Omid. *Reviewing the history and people of Afghanistan: in search of solutions in a counterinsurgency*. 2011. 117f. Dissertação (Mestrado de Artes em Estudos Liberais), Georgetown University, Washington D.C., 31 Mar. 2011.

TRENIN, Dmitri. Contemporary Issues in International Security: Central Asia. In: BLANK, Stephen J. (Ed.). *Central Asian Security Trends: Views from Europe and Russia*. Monograph. Carlisle: Strategic Studies Institute (SSI), Apr. 2011.

_____. Russia. In: TELLIS, Ashley J.; MUKHARJI, Aroop. *Is a Regional Strategy viable in Afghanistan?* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International

Peace, 2010.

TRENIN, Dmitri; MALASHENKO, Alexei. *Afghanistan: a view from Moscow*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. 2010.

UNITED NATIONS ASSISTANCE MISSION IN AFGHANISTAN – UNAMA. *Mandate*. Mar. 2012. Disponível em: <<http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12255&language=en-US>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM – UNDP. *Mineral Resources of Afghanistan “Drive for National & Regional Economic Development”*. 20-21 Out. 2011. Disponível em: <http://www.undp.mn/mining/papers/Afghanistan_Presentation.pdf>. Acesso em: 11 Out. 2012.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT – USAID. *Afghanistan*. Country Profile. Jun. 2010.

_____. USAID Afghanistan. About. *Budget*. 2012. Disponível em: <<http://afghanistan.usaid.gov/en/about/budget>>. Acesso em: 07 Out. 2012.

_____. *USAID Afghanistan Strategy*. 2012. Disponível em: <http://afghanistan.usaid.gov/en/about/country_strategy>. Acesso em: 07 Out. 2012.

_____. *Power to the Afghan People*. 24 Out. 2009. Disponível em: <http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Article/857/Power_to_the_Afghan_People>. Acesso em: 08 Out. 2012.

_____. *Good Neighbors Share Electric Power*. 11 Out. 2010. Disponível em: <http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Article/1326/Good_Neighbors_Share_Electric_Power>. Acesso em: 08 Out. 2012.

_____. *Sector Infrastructure*. 2012. Disponível em: <<http://afghanistan.usaid.gov/en/programs/infrastructure#Tab=Description>>. Acesso em: 08 Out. 2012.

_____. *Projects Infrastructure*. 2012. Disponível em: <<http://afghanistan.usaid.gov/en/projects>>. Acesso em: 08 Out. 2012.

_____. *Fact Sheet Infrastructure Sector*. Jun. 2011.

_____. *Kabul to Badakhshan in 12 Hours or Less*. 03 Mar. 2010. Disponível em: <http://afghanistan.usaid.gov/en/USAID/Article/1041/Kabul_to_Badakhshan_in_12_Hours_or_Less>. Acesso em: 08 Out. 2012.

_____. *Fact Sheet Infrastructure by Province*. Dez. 2010.

U.S., RUSSIA reach final stages of Afghan helicopter deal-paper. *Ria Novosti*, Moscou, 06 Apr. 2011. Disponível em:

<<http://en.rian.ru/world/20110406/163398512.html>>. Acesso em: 03 Nov. 2012.

VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. New York: Cornell University Press, 1997. 144p.

VIRA, Varun; CORDESMAN, Anthony. *Pakistan: Violence Vs. Stability. A National Net Assessment*. Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 05 Mai. 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *As relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial. Uma perspectiva brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. 208p.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979. 251p.

WEITZ, Richard. *Military exercises underscore the SCO's character*. Analyst. Washington D.C.: Central Asia-Caucasus Institute (CACI). 25 Jun. 2011a. Disponível em: <<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5565>>. Acesso em: 20 Out. 2012.

_____. Is China freeloading off the U.S. military's work in Afghanistan and Iraq? *Huffington Post*, Nova York, 15 Aug. 2011b. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/2011/08/15/china-military-afghanistan-iraq_n_927342.html>. Acesso em: 16 Out. 2012.

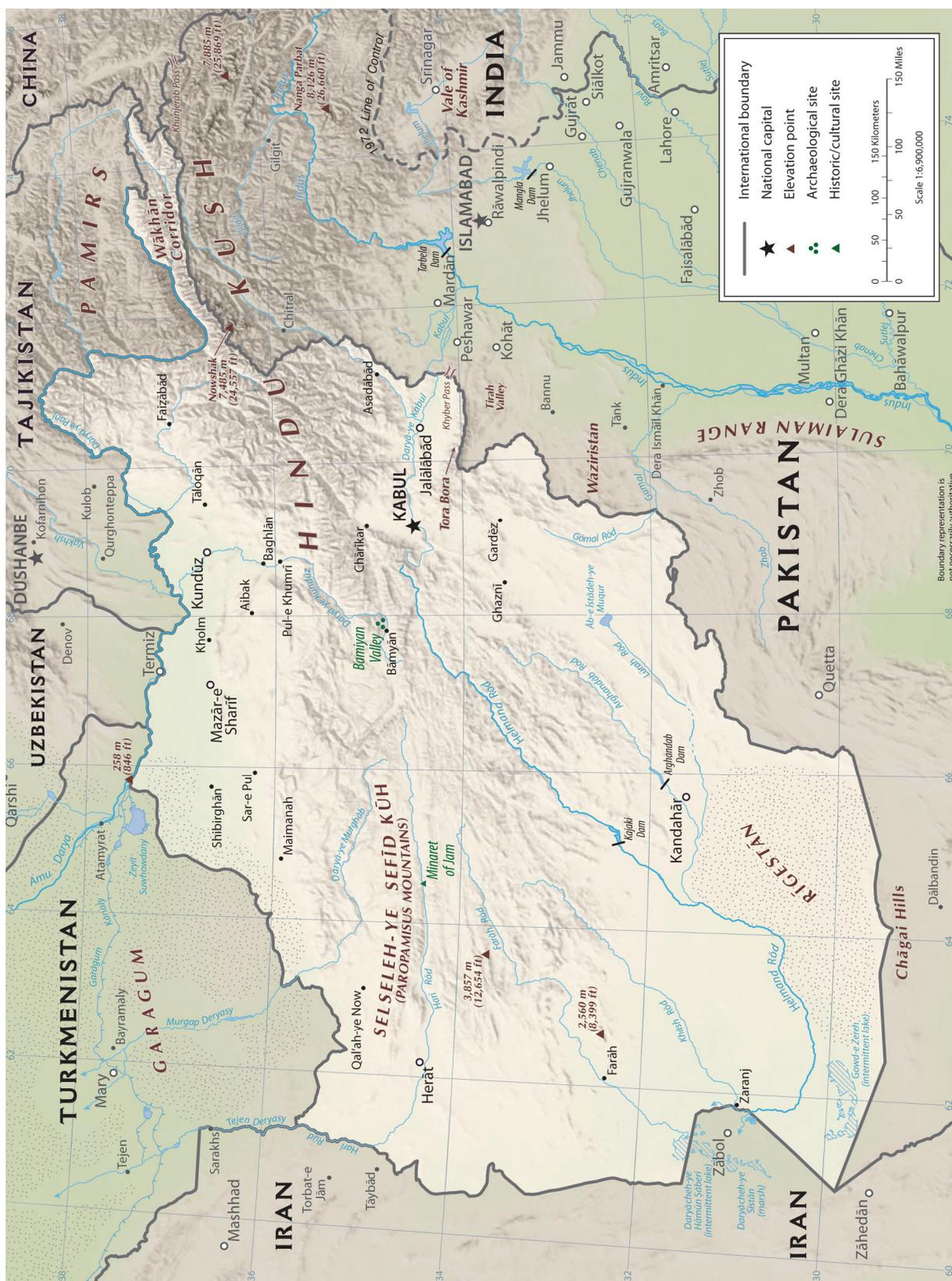
WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. Cambridge: *International Security*. v. 24, n. 01, p. 05-41, 1999.

ANEXO A – ÁSIA POLÍTICO



Fonte: PERRY-CASTAÑEDA LIBRARY, 2008a.

ANEXO B – MAPA FÍSICO DO AFGANISTÃO



Fonte: PERRY-CASTAÑEDA LIBRARY, 2008c.