



© Pedro Cavaleiro

PEDRO MIGUEL FERREIRA CAVALEIRO

MODELOS HÍBRIDOS DE PEACEBUILDING:

micro-modelos para soluções globais
no Afeganistão.

SETEMBRO 2011



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Dissertação de Mestrado

MODELOS HÍBRIDOS DE PEACEBUILDING: micro-modelos para soluções globais no Afeganistão.

Aluno: Pedro Miguel Ferreira Cavaleiro

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Daniela Rute dos Santos Nascimento

Nota: _____

Data: ____ / ____ / ____

SETEMBRO 2011

Página intencionalmente deixada em branco.

Resumo

O fim da Guerra-Fria marcou o início de um período de esperança na construção de uma paz duradoura entre Estados e povos e com ela a esperança no fortalecimento do papel da Organização das Nações Unidas como fórum de excelência para a resolução de conflitos. Mas o modelo de reconstrução pós-conflito dominante, durante a década de noventa, veio mostrar as fragilidades dos consensos dominantes, criados em torno das novas ferramentas ao serviço da paz.

O modelo de reconstrução, assente no pressuposto de que os ideais liberais da democracia, do Estado de direito, da economia de mercado e do respeito pelos direitos humanos são a solução para os problemas que dão origem à violência, foi posto à prova em várias ocasiões, em especial no período pós-11 de Setembro. A capacidade dos actores locais resistirem à paz liberal e a sua capacidade de criar formas alternativas de paz, é apresentada como a base da transformação da paz, dando origem a novas formas como a ‘Paz Híbrida’ ou a ‘Paz Pós-Liberal’.

Este trabalho tem como tema central de investigação os chamados modelos híbridos de *peacebuilding* e a interacção entre os agentes locais e os actores internacionais da paz liberal. Argumenta que é possível criar micro-modelos híbridos de *peacebuilding*, de impacto mais limitado, tendo em conta as dinâmicas locais, necessariamente diferentes por razões geográficas, demográficas, étnicas ou culturais, mas que contribuirão para uma maior eficácia de um modelo mais global de *peacebuilding*.

Palavras-Chave: *Peacebuilding*, Reconstrução Pós-Conflito, Afeganistão, Paz Híbrida, *Micro-Peacebuilding*.

Página intencionalmente deixada em branco.

Abstract

The end of the Cold War marked the beginning of a new hope in building a lasting peace between States and peoples and with it the hope of strengthening the role of the United Nations as the main conflict resolution and decision forum. But the dominant model of post-conflict reconstruction, during the nineties, has shown the weaknesses of the consensus built around the tools created to promote and achieve peace.

The reconstruction model based on the assumption that the ideals of liberal democracy, rule of law, market economy and respect for human rights are the solution to the problems that give rise to violence was tested on several occasions, especially in the post-9/11 period. The ability of local actors to resist the liberal peace and its ability to create alternative forms of peace are presented as a way to fix the endemic problems of the dominant approach.

Hybrid models of peacebuilding and the interaction between local actors and the liberal peacebuilding agents are the main research area of this work in which we argue that it is possible to create hybrid micro-models of peacebuilding, with limited impact, and taking into account the geographical, demographic, ethnic or cultural differences at the local level that will contribute to a more effective peacebuilding model, at the state-level.

Keywords: Peacebuilding, Post-Conflict Reconstruction, Afghanistan, Hybrid Peace, Micro-Peacebuilding.

Página intencionalmente deixada em branco.

Agradecimentos

Apesar deste trabalho ser o resultado de um caminho percorrido no isolamento das minhas dúvidas e interrogações, não podia deixar de identificar algumas pessoas que foram essenciais na escolha dos caminhos a trilhar e na obtenção de respostas. Assim, e numa altura em que encerro este meu projecto pessoal, agradeço do fundo do coração:

À minha orientadora, Professora Doutora Daniela Rute dos Santos Nascimento, que durante o período em que trilhei este caminho soube dar liberdade intelectual para eu fazer as minhas próprias escolhas, mostrar a direcção certa nas alturas em que me perdi, estar presente nas alturas em que me isolei, ser amiga quando pensei que não chegaria ao fim, ser confidente das minhas interrogações mais complexas e ser mestre quando foi preciso sobrepor o conhecimento académico a tudo o resto. A ela a minha homenagem.

A todos os meus amigos que, desde o início, acreditaram que seria possível. Todos eles me deram todo o apoio que precisei, e, em algumas vezes, em circunstâncias muito difíceis. Sem querer ser injusto para com os anónimos, gostaria de nomear alguns: a Catarina Ortigão pelo seu apoio, essencial, na revisão desta dissertação; o Vitor Borges pela sua amizade e por ter ficado privado da companhia da Catarina enquanto esta fazia as revisões; o Bruno Moura, o Rodrigo Breda e o Alexandros Gounaris pela amizade demonstrada durante os sete meses da nossa estadia no Afeganistão; a minha colega e amiga Bárbara Machado pelo apoio e amizade com que me presenteou durante este percurso de dois longos anos; o João Albuquerque pela amizade de uma vida; o Raul Morgado pela perseverança em acreditar que seria

possível, para ambos, cumprir este sonho; o Malva, a Dina, o José Alexandre e a Sónia, pela amizade, apoio e companheirismo. A todos eles os meus sinceros agradecimentos.

Aos professores Edward Newman e Roger MacGinty pelos conselhos sábios sobre algumas das questões levantadas neste trabalho.

À minha família, em especial à minha mãe Isabel, por se ver privada da minha companhia durante o programa.

À Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra por ter sido a incubadora de muitas das ideias expressas neste trabalho e por ter produzido o ambiente académico necessário à conclusão do programa.

Por fim, um agradecimento muito especial, em forma de homenagem, à minha mulher Dulce e às minhas filhas Mariana e Matilde. À Dulce por ter sido forte quando muitas seriam fracas, presente mesmo quanto estava longe e pela sua amizade e companheirismo demonstradas durante este percurso. À Mariana por, na flor dos seus quatro anos, se ver privada da companhia do seu pai durante quase dois anos e por ter sido obrigada a crescer mais rápido do que o necessário. Às três devo a possibilidade de ter cumprido este objectivo, que em larga escala, também é delas.

Hoje, desligo o meu computador e vou dormir bem mais feliz.

Obrigado.

Coimbra, 30 de Setembro de 2011.

Índice

Lista de Figuras/Mapas	xi
Lista de Acrónimos/Abreviaturas	xiii
1. INTRODUÇÃO	1
2. A RECONSTRUÇÃO PÓS-CONFLITO – construir a paz desconstruindo a guerra	8
2.1 - Introdução: reconstrução, construção e desconstrução.....	8
2.2 - A reconstrução pós conflito: 1989 a 2001	10
2.3 - A desconstrução do conflito: 2001-2010	20
2.4 - Modelo de Reconstrução: consensos e críticas.....	25
2.5 - Da paz, o paradigma Liberal (Liberal Peace)	32
2.6 - Novas abordagens, novos modelos: Paz Híbrida e Paz Pós-Liberal	37
3. ESTUDO DE CASO: Afeganistão.....	41
3.1 Introdução	41
3.2 De uma paz imposta a uma paz virtual: o dia-a-dia do cidadão comum.....	43
3.3 O modelo de reconstrução pós-conflito	48
3.4 <i>Spoilers</i> e alguns aspectos esquecidos do modelo afegão.....	58
3.4.1 Agentes corruptos como <i>spoilers</i>	58
3.4.2 Aspectos esquecidos do modelo afegão	62
4. AFGANISTÃO: modelos locais para soluções globais	68
4.1 Introdução	68
4.2 Hibridismo entre o local e o liberal	72
4.3 Micro-peacebuilding: micro-projectos para soluções globais	75
4.4 Segurança Híbrida: o caso das <i>Village Stability Operations</i>	78
5. CONCLUSÕES	87
6. ANEXOS	93
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	139

Página intencionalmente deixada em branco.

Lista de Figuras/Mapas

Figura 1 – Características das missões de <i>peacebuilding</i>	13
Figura 2 – Abordagem Multi-nível. Baseado em (Lederach, 1997: 39).....	16
Figura 3 – Número de mortes registadas nas forças militares no Afeganistão (ICasualties.org, 2011b).	22
Figura 4 – Número de mortes civis registadas no primeiro semestre dos anos 2007, 2008, 2009, 2010 (UNAMA, 2010: 27).	23
Figura 5 – Estrutura da I-ANDS 2006 (GIROA, 2006: 25)	54
Figura 6 – Estrutura da ANDS 2008 (AREU, 2011: 14).....	55
Figura 7 – Baixas das forças da ISAF por província (ICasualties.org, 2011a).....	64
Figura 8 – Mapa da transição: 1ª Fase do Pilar 1-Segurança (NATO, 2011: 2).	70
Figura 9 – Paz Híbrida segundo o modelo de MacGinty (MacGinty, 2010a;2011a;2010b;2011b).....	78
Figura 10 – Implementação do programa das VSO (USADoD, 2011: 62).....	81
Figura 11 – Distribuição territorial das principais tribos Pashtun (Afsar et al., 2008: 8).	82
Figura 12 – Quadro de % de respostas à pergunta “A quem recorreria para resolver um problema?” (TheAsiaFoundation, 2010: 125).....	85
Figura 13 – Mapa administrativo do Afeganistão (ECOI, 2011).	93
Figura 14 – Distribuição étnica na região Afeganistão/Paquistão (Afsar et al., 2008: 8).....	94
Figura 15 - Distribuição étnica na região Afeganistão/Paquistão II (generalдостум.com, 2011).....	95

Página intencionalmente deixada em branco.

Lista de Acrónimos/Abreviaturas

Abr	Abril
ALP	Afghan Local Police
AMI	Assistência Médica Internacional
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
ANSF	Afghan National Security Forces
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
AUSA	Association of the United States Army
BiH	Bósnia e Herzegovina
CI	Comunidade Internacional
COIN	Counterinsurgency
CS	Conselho de Segurança (da ONU)
CSIS	Center for Strategic & International Studies
ECOI	European Country of Origin Information Network
EUA	Estados Unidos da América
Fig	Figura
GEN	General
GIRoA	Government of the Islamic Republic of Afghanistan
I-ANDS	Interim- Afghanistan National Development Strategy
IC	International Community (Comunidade Internacional)
ICISS	International Commission on Intervention an State Sovereignty
ICOS	The international Council on Security and Development
ICRC	International Committee of the Red Cross
ISAF	International Security Assistance Force (NATO)
MoI	Ministry of the Interior
MSF	Médecins Sans Frontières (Médicos Sem Fronteiras)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDF	National Development Framework
OI	Organizações Internacionais
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
Out	Outubro
Set	Setembro
SFA	Strategic Framework for Afghanistan
SOP	Standard Operating Procedure (Norma de Execução Permanente)
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Program
UNHCR	United Nations High Commission on Refugees
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USADoD	United States of America Department of Defense
VSO	Village Stability Operations
WFP	World Food Program

Página intencionalmente deixada em branco.

Para as minhas princesas,

Dulce, Mariana e Matilde.

Página intencionalmente deixada em branco.

1. INTRODUÇÃO

*We are all hybrids.*¹

Roger MacGinty

A problemática da intervenção e da reconstrução pós-conflito é uma das áreas académicas mais relevantes no âmbito dos Estudos da Paz e da Segurança. Sobre ela muitos académicos escreveram e apresentaram as suas ideias. Algumas foram incorporadas em programas oficiais de reconstrução, outras ficarão para os anais da História para que esta as possa julgar. Umas são de natureza mais crítica, outras mais *mainstream*. Mas quando discutimos argumentos sobre guerra e a paz, o modo de fazer a primeira ou construir a segunda, é importante ter presente o que realmente importa: as pessoas.

E quanto tratamos de pessoas, é essencial que as ideias tenham consequências. É essencial que elas tragam argumentos e estes produzam inovações práticas com possibilidade de implementação na melhoria da qualidade de vida do cidadão comum em ambientes de conflito violento ou pós-conflito.

Desde sempre houve uma enorme dificuldade de ligação entre a teoria e a prática. Trazer a “academia” para o terreno e colocá-la ao serviço das populações afectadas pelo flagelo da guerra, pela falência do Estado ou por projectos de construção da paz ineficazes, foi sempre um enorme desafio. Este trabalho insere-se nesse espírito de tentar produzir ideias com consequências. De propor uma alternativa aos modelos

¹ “Somos todos híbridos” (MacGinty, 2011b: 1).

alvos de crítica e, daí, partir para uma refundação da paz implementando programas eficazes e com impacto nos cidadãos.

Contributo

Este trabalho pretende dar um contributo para a aproximação entre a teoria e a prática no âmbito dos modelos de *peacebuilding*. Alguns dos autores mais críticos da chamada ‘paz liberal’ procuram hoje aproximar as suas formulações teóricas, realizadas no âmbito académico, às práticas e actividades do dia-a-dia das missões de *peacebuilding*. Roger MacGinty² é um bom exemplo disso, ao aplicar um modelo teórico que chamou ‘paz híbrida’, a estudos de caso concretos, propondo alterações no sentido de um maior hibridismo na formulação destes modelos de forma a aproximar as dinâmicas locais aos projectos globais em curso.

Este trabalho é fortemente influenciado por esta tentativa de operacionalizar modelos teóricos. Este nosso trabalho reflecte uma enorme discussão na “academia” sobre a eficácia dos modelos liberais de *peacebuilding* (paz liberal) implementados em cenários pós-conflito, como no caso do Afeganistão. O argumento central deste trabalho é que é possível criar micro-modelos híbridos de *peacebuilding*, de impacto mais limitado, tendo em conta as dinâmicas locais (no caso afegão ao nível das províncias), necessariamente diferentes entre si, mas que contribuirão para uma maior eficácia de um modelo mais global de paz. Argumentamos também que no âmbito dos modelos de *peacebuilding*, a eficácia total dos projectos é maior do que a soma dos micro-projectos. Propomos o conceito de ‘*Micro-Peacebuilding*’ como

² No seu último livro, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace* (2011b), Roger MacGinty aplica o seu modelo de Paz Híbrida a vários estudos de caso, reflectindo o hibridismo nos vários Pilares do modelo de reconstrução.

sendo baseado em micro-modelos, mais próximos do nível local e das pessoas, com contributo para soluções globais.

Delimitação de conceitos

Como ponto de partida para este trabalho, decidimos fazer uma delimitação dos conceitos que são usados no texto. Iremos tentar definir conceitos que muitas vezes são usados em contexto semelhante e que são difíceis de delimitar. Mas será importante perceber, *à priori*, onde nos situamos em termos conceptuais. Assim, abordamos sucintamente os conceitos de *Peacebuilding*, *Nationbuilding*, *Statebuilding* e Reconstrução Pós-Conflito.

O conceito de *Peacebuilding*³ foi apresentado pela primeira vez no seio da Organização das Nações Unidas (ONU) no relatório do Secretário-Geral Boutros-Ghali, *Agenda para a Paz*, e corresponde às acções desenvolvidas para identificar e apoiar as estruturas que reforçam e solidificam a paz, evitando o retorno ao conflito e que permitem criar as condições para uma paz estável e duradoura entre nações e povos (Boutros-Ghali, 1992). Roland Paris definiu, mais tarde e de uma forma mais restrita, o conceito como sendo uma acção levada a cabo para por fim a um conflito civil (guerra civil), para consolidar a paz obtida e para prevenir o ressurgimento de confrontos (2004: 38). O mesmo autor definiu também as missões de *peacebuilding* como devendo implicar a projecção de militares e civis, de várias agências internacionais, com um mandato para conduzir acções de *peacebuilding* num cenário pós-conflito violento (Paris, 2004: 38).

³ Inicialmente apresentado como *Post-conflict Peace-Building* (Boutros-Ghali, 1992).

*Nationbuilding*⁴ é um conceito mais restrito que o anterior e refere-se à construção de Nações, ou seja, comunidades com valores e tradições comuns e com uma memória histórica colectiva comum (Fukuyama, 2006: 3). Apesar de ser usado muitas vezes como sinónimo de *Statebuilding*, está a entrar em desuso no vocabulário académico dos estudos da paz e da segurança por ser considerado questionável a criação de nações a partir de intervenções externas. Fukuyama aborda a questão da semelhança entre os dois conceitos e refere que na visão ocidental (sobretudo dos EUA) *Nationbuilding* é o mesmo que *Statebuilding* + Desenvolvimento (2006: 3). Mas este autor, afirma que o conceito surge da soma das actividades de Reconstrução – restauração de sociedades afectadas pelo conflito violento e da sua situação pós-conflito – e Desenvolvimento – criação de novas instituições e a promoção de um crescimento económico sustentado que transformarão as sociedades (Fukuyama, 2006: 5).

Statebuilding é um outro conceito ainda mais restrito que o anterior e refere-se à construção ou reconstrução de instituições de governação capazes de garantir segurança económica e física aos cidadãos (Chandler, 2006: 1).

Reconstrução Pós-Conflito, no seu sentido lato, é o conceito mais amplo do conjunto apresentado e podemos considerar que agrega os restantes. Refere-se a todos os esforços de reconstrução das estruturas políticas, económicas e sociais de sociedades saídas de situação pós-conflito (Kumar, 1997: 3). Começa também a ser usado no meio académico, no sentido mais restrito, como referindo-se apenas às actividades de reconstrução física do país.

⁴ Neste trabalho o conceito é considerado na sua versão mais restrita e referindo-se a exemplos como a intervenção em Timor.

Neste trabalho, os conceitos de *Peacebuilding* e *Reconstrução Pós-Conflito* são considerados semelhantes mas são usados de forma diferente. O primeiro é usado como referência à tipologia de missões da ONU ou outra organização internacional e também referente aos modelos concebidos para construir a paz. O segundo é usado como um conceito mais lato. A reconstrução pós-conflito será então a soma de todas as outras actividades contextualizadas anteriormente.

Metodologia

Do ponto de vista metodológico, esta dissertação recorre a fontes primárias e secundárias que assumem especial relevância durante toda a investigação. O objecto de estudo foi aperfeiçoado com o recurso a trabalho de campo realizado no Afeganistão, durante a investigação, que complementa as fontes indicadas anteriormente. Também recorreremos a entrevistas exploratórias com alguns autores que servem de referência a este trabalho, no sentido de validar alguns argumentos desenvolvidos.

Este trabalho tenta responder à seguinte pergunta central de investigação: É possível criar modelos alternativos, de natureza híbrida, ao modelo liberal de *Peacebuilding* aplicado hoje em dia na maioria dos cenários pós-conflito?

Estrutura da dissertação

No primeiro capítulo, de cariz mais teórico, procuramos abordar o modelo de reconstrução pós-conflito da ONU e as abordagens mais críticas, em dois períodos diferentes. Um período posterior à Guerra-Fria e o outro, mais recente, correspondente ao período pós 11 de Setembro. Procuramos também neste capítulo

apresentar as várias abordagens à problemática da reconstrução pós-conflito e de que forma isso pode influenciar a eficácia dos modelos criados na construção da paz, apresentado o paradigma⁵ da paz liberal como corolário do modelo de reconstrução dominante. Por fim abordamos alguns dos pensadores mais críticos dos modelos liberais como Oliver Richmond, Roger MacGinty e como é que eles vêem o futuro da construção da paz em cenários pós-conflito, com a introdução, respectivamente, dos conceitos de ‘Paz Pós-Liberal’ e ‘paz híbrida’.

No segundo capítulo procuramos, através do estudo de caso do Afeganistão, caracterizar as “pazes” que são produzidas pelos modelos liberais dominantes. Este capítulo sofreu uma forte influência do trabalho de campo realizado durante a investigação e propõe uma análise ao modelo de reconstrução e desenvolvimento aplicado no Afeganistão, de forte influência internacional e de que forma ele se reflecte na qualidade da paz vivida no país. No final abordamos alguns aspectos esquecidos do modelo bem como um dos obstáculos mais significativos à paz no território.

No terceiro capítulo, apresentamos aspectos relacionados com a formulação de modelos híbridos de *peacebuilding* e propomos uma abordagem de *micro-peacebuilding* para a formulação de modelos de impacto mais limitado mas mais adequados às realidades locais, colocando em prática o modelo de ‘paz híbrida’ de Roger MacGinty, mas aplicado ao caso afegão, especificamente ao nível local e de província. Analisamos também o que consideramos um bom exemplo da formulação

⁵ Modelo que facilita a compreensão do sistema internacional. É um modo partilhado de conduzir trabalhos académicos ou políticos, no qual existe um consenso na abordagem aos mesmos (Chandler, 2010: 9).

de modelos híbridos de *peacebuilding* no Afeganistão ao analisarmos o caso das *Village Stability Operations* (VSO), que consideramos um exemplo da aplicação de modelos híbridos de *peacebuilding*, de natureza local.

Terminamos este trabalho com um capítulo de conclusões onde procuramos enumerar os aspectos essenciais de um modelo híbrido de *peacebuilding*, porque consideramos que o modelo terá que se adaptar às realidades locais dos países em situação pós-conflito, ainda que tenha aspectos positivos, tendo transformado positivamente e para uma condição melhor, a vida de milhares de pessoas em cenários de conflito violento.

2. A RECONSTRUÇÃO PÓS-CONFLITO – construir a paz desconstruindo a guerra

*A general peace erected upon such foundations can be discussed.
Until such a peace can be secured we have no choice but to go on*⁶.
Woodrow Wilson (1918: 135)

*May we never see another war!
For in my opinion, there never was a good war or a bad peace.*⁷
Benjamin Franklin

2.1 - Introdução: reconstrução, construção e desconstrução.

Muitas páginas têm sido escritas sobre o papel da ONU na construção da paz e na reconstrução pós-conflito em países e regiões saídos de um conflito violento ou ainda assolados por situações de conflitualidade violenta. Este papel sofreu uma grande transformação desde as primeiras intervenções de cariz humanitário e de interposição através dos chamados “capacetes azuis” até ao mais recente envolvimento da organização, ao mandar operações de base muito controversa, no Kosovo (1999), no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003).

A natureza da conflitualidade moderna mudou radicalmente com o fim da Guerra-Fria. Ao mesmo tempo que as fronteiras dos Estados se atenuaram, estas passaram também a ser os limites das áreas de confronto. As guerras de natureza interna

⁶ “Um paz produzida com base nestas fundações pode ser discutida. Até ser garantida a segurança desta paz não temos outra escolha se não continuar (Tradução Livre do Autor).

⁷ “Podemos não assistir a outra guerra! Na minha opinião nunca houve uma guerra positiva ou uma paz negativa.” (Tradução livre do autor). Expressão atribuída a Benjamin Franklin, escrita numa carta enviada ao amigo Josiah Quincy, pós a assinatura do Tratado de Paris em 1781 (Pacificus, 1827: 304).

passaram a ser a tipologia dominante. Entre 1989 e 2006, apenas 7 dos 122 conflitos registados foram de natureza inter-estatal (Harbom e Wallensteen, 2007: 624). Todos os 30 conflitos activos em 2010, em 25 localizações, eram de natureza interna, ou intra-estatais (Themnér e Wallensteen, 2011: 525-527).

Neste capítulo abordaremos criticamente a reconstrução, a construção e a desconstrução da paz e da guerra. Analisaremos alguns aspectos do modelo de reconstrução pós-conflito dominante nas intervenções entre 1989 e 2010, em especial o modelo usado nas intervenções pós guerra-fria e antes dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Abordaremos a construção da paz na sua vertente mais liberal, bem como as suas versões mais contemporâneas, a Pós-Liberal e a híbrida. Trataremos ainda brevemente aquilo a que chamámos a desconstrução da guerra, um fenómeno que acreditamos ser endémico das guerras pós-11 de Setembro.

2.2 - A reconstrução pós conflito: 1989 a 2001

A ONU, criada em 1945 e sucessora da Sociedade das Nações, impulsionada por Woodrow Wilson em 1919 após a 1ª Guerra Mundial, é o principal fórum onde se discutem os caminhos da paz mundial. Desde a sua criação que a organização tem procurado adaptar os mecanismos ao seu dispor para “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” (ONU, 1945).

Após várias décadas perturbadas pela oposição bipolar, final da Guerra-Fria marca o início de uma década de euforia relativamente à paz. A ONU, enquanto organismo responsável por unir as forças para manter a paz e a segurança internacionais (ONU, 1945), e numa altura em que as duas super-potências terminam um longo período de tensão Este-Oeste e iniciam um profundo processo de desmilitarização, assume um papel mais activo na promoção da paz, em especial nas regiões onde a influência da Guerra-Fria não foi tão sentida, como o caso das regiões da África sub-sahariana (Paris, 2004: 16).

Este período marca também o fim das chamadas operações de paz de primeira geração e o início das operações de segunda geração ou operações de *peacebuilding*. As missões de primeira geração, características do período de Guerra-Fria, ficaram conhecidas como operações de manutenção de paz (*Peacekeeping*) e eram sobretudo materializadas no terreno por unidades militares ligeiras, projectadas para cenários pós-conflito violento com o objectivo de monitorizar os acordos de cessar-fogo ou ocupar/patrolhar “zonas-tampão” (*buffer-zone*) neutras entre duas forças adversárias em confronto (Paris, 2004: 13). Estavam mandatadas apenas para trabalhar numa única dimensão do conflito: a dimensão militar/segurança. Mas mesmo nesta tinham

enormes limitações quanto ao uso da força militar, sendo o “uso mínimo” e a “legítima defesa” princípios basilares da actuação dos “capacetes azuis” (Paris, 2004: 14).

Na tentativa de estabelecer um novo quadro conceptual para atingir os objectivo último da sua carta fundadora, a ONU aprova em 1992, no auge da ilusão de uma paz duradoura, aquele que seria o principal pilar do seu modelo de reconstrução pós-conflito, a *Agenda para a Paz* (Boutros-Ghali, 1992). Neste documento é notória a tentativa do Secretário Geral apresentar algumas lições já identificadas das missões entre 1989 e 1992, e estabelecer as condições para responder com eficácia, de forma coordenada e nas várias dimensões do conflito, a situações de crise ou conflito violento. Surgiram então os primeiros conceitos de *Preventive Diplomacy*, *Peace-Making*, *Peace-keeping* ou *Post-Conflict Peace-building* adoptados pelas Nações Unidas e entendidas como ferramentas de prevenção de conflitos violentos ou de promoção da paz (Boutros-Ghali, 1992). Este momento marca também de forma clara o marco teórico das missões de *peacebuilding*⁸. Com ele iniciam-se, oficialmente, as missões de segunda geração, apesar de a ONU já ter feito algumas experiências com este novo modelo de *peacebuilding*. A missão na Namíbia, em 1989, é considerada por Paris, a primeira operação oficial da segunda geração (Paris, 2004: 3). Muitas missões se seguiram a esta⁹.

⁸ Na última edição do seu livro *Contemporary Conflict Resolution*, Ramsbotham et al. (2011) apresenta uma nova tipologia de Operações, que designa por *Intervention-Reconstruction-Withdrawal (IRW)*.

⁹ Roland Paris identifica 14 missões no período entre 1989 e 1999: Namíbia (1989), Nicarágua (1989), Angola (1991), Camboja (1991), El Salvador (1991), Moçambique (1992), Libéria (1993), Ruanda (1993), Bósnia (1995), Croácia (1995), Guatemala (1997), Timor-Leste (1999), Kosovo (1999), Serra Leoa (1999) (2004: 3).

Nesta segunda geração, as missões cumpriam os mesmos requisitos da primeira geração – imparcialidade, legitimidade através mandato do Conselho de Segurança (CS) da ONU, prévia existência de acordo de paz, consentimento das partes em confronto (Baranyi, 2005: 4) – ao mesmo tempo que ganhavam uma nova característica: a multi-dimensionalidade. Passaram a incluir áreas que até aqui não eram garantidas pelas missões da ONU, porque eram consideradas responsabilidade dos governos saídos da situação de conflito violento, e que, durante a Guerra-Fria, eram consideradas como ingerência nos assuntos internos do Estado. Novas tarefas eram agora incluídas nas missões de *peacebuilding*: reconstrução física do país, desarmamento, desmobilização, reintegração, reconciliação, desminagem, retorno de deslocados e refugiados, reformas institucionais nas áreas dos direitos humanos, justiça e democratização do regime, reformas macroeconómicas no sentido da abertura da economia ao mercado e criação de condições para a realização de eleições livres. A inclusão de elementos civis nas missões, sobretudo nas áreas de reconstrução pós-conflito, era também uma novidade neste novo modelo (Baranyi, 2005; Boutros-Ghali, 1992; Cowen e Coyne, 2005; Paris, 2004; Richmond, 2005). Esta seria a fórmula ‘sagrada’ para a pacificação de Estados em situação de pós-guerra. Assim, as missões de *peacebuilding* de segunda geração marcam o início do paradigma do modelo inicial de reconstrução pós-conflito, assumindo, na nossa opinião, três características principais: multi-dimensionalidade, abordagem multi-nível e dimensão multi-lateral. (Fig 1).

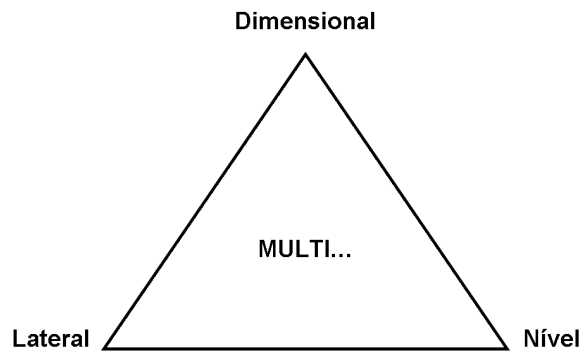


Figura 1 – Características das missões de *peacebuilding*.

A Multi-dimensionalidade

Como já foi referido antes, estas operações de segunda geração passavam a ter carácter multi-dimensional e não focadas apenas na dimensão militar/segurança. Boutros-Ghali distingue as operações no seu *Suplemento à Agenda para a Paz* entre as missões ‘clássicas’ (primeira geração) e as ‘multi-funcionais’ (segunda geração) (Boutros-Ghali, 1995: 4). A definição de quais dimensões incluir no modelo de reconstrução foi apenas feita por Miall et al. quando identifica os quatro grandes pilares dos Estados em situação de pós-conflito violento: o militar-segurança, o político-constitucional, o económico-social e o psico-social. Identifica também uma quinta dimensão transversal a todo o modelo: o apoio internacional (1999: 198-210). Estes cinco pilares são a base de todo o modelo de reconstrução pós-conflito. Lederach já tinha escrito sobre estes cinco pilares quando se referiu à necessidade dos modelos de reconstrução serem analisados aos níveis psicológico, espiritual, social, económico, político e militar (Lederach, 1997: 75). Miall *et al.* apresentaram, no entanto, um modelo mais aprofundado, com os pilares de reconstrução e uma variável temporal onde se estabelecem metas a curto, médio e longo prazo. Nesta

análise fixa-se uma relação entre as tarefas a desenvolver nas várias dimensões de reconstrução e os objectivos temporais para as atingir.

Outras entidades abordaram o modelo com algumas diferenças. O *Center for Strategic & International Studies* (CSIS) e a *Association of the US Army* (AUSA) elaboraram, em 2002, um modelo de reconstrução baseado nas mesmas premissas de Miall *et al.* mas com diferenças nas dimensões do modelo e nas tarefas a desenvolver. Apresentaram um modelo com quatro dimensões: Segurança, Justiça e Reconciliação, Bem-estar Económico e Social e Governação e Participação (CSIS e AUSA, 2002: 3). O factor tempo, ou de duração do modelo, continua a ser preponderante em ambos os casos. Mas ambos reconhecem, de acordo com a natureza das missões de *peacebuilding*, a necessidade de soluções estáveis e de longa duração nas várias dimensões do modelo.

A abordagem multi-nível

Outra característica é a sua abordagem multi-nível, ainda que o modelo seja implementado, predominantemente, segundo uma lógica *top-down*¹⁰. Esta característica foi debatida em 1997, quando John Paul Lederach, no seu livro *'Building Peace: sustainable reconciliation in divided societies'* defendia, como argumento principal, que

“Construir a paz nos conflitos actuais exige uma disponibilidade a longo prazo para construir as infra-estruturas aos vários níveis da sociedade, uma infra-estrutura que seja galvanizadora de recursos que

¹⁰ Essa crítica ainda subsiste, como foi referido na introdução deste capítulo.

levem a reconciliação no seio dessa sociedade e que maximize a ajuda externa.¹¹” (Lederach, 1997: XVI)

Eram precisamente esses vários níveis que Lederach defendia que deviam ser abordados para se construir uma paz duradoura (Lederach, 1997: 37-55). O autor esquematizava a população em forma de pirâmide (reflectindo a quantidade de pessoas por nível) e a tipologia de população englobada nessa parcela de população: liderança de topo, intermédia ou de base (Lederach, 1997: 39). A característica multi-nível, que referimos anteriormente, deve, como o mesmo indica, aplicar o modelo de *peacebuilding* aos vários níveis, sendo estes concorrentes e complementares entre si. Mas os vários níveis não são uniformes. Acreditamos que cada nível tem as suas próprias lideranças e a sua própria estrutura. São uma espécie de pirâmide dentro da própria pirâmide do Estado¹² (Fig 2).

¹¹ Tradução livre do autor. No original “*Building peace in today’s conflicts call for a long-term commitment to establishing an infrastructure across all levels of a society, an infrastructure that empowers the resources of reconciliation from within that society and maximizes that contribution from outside.*” (Lederach, 1997: XVI)

¹² Para esta adaptação usamos o Triângulo de Sierpinsky, uma formulação matemática que consiste em dividir um triângulo em vários outros e subdividi-los sucessivamente, enquanto for matematicamente possível.

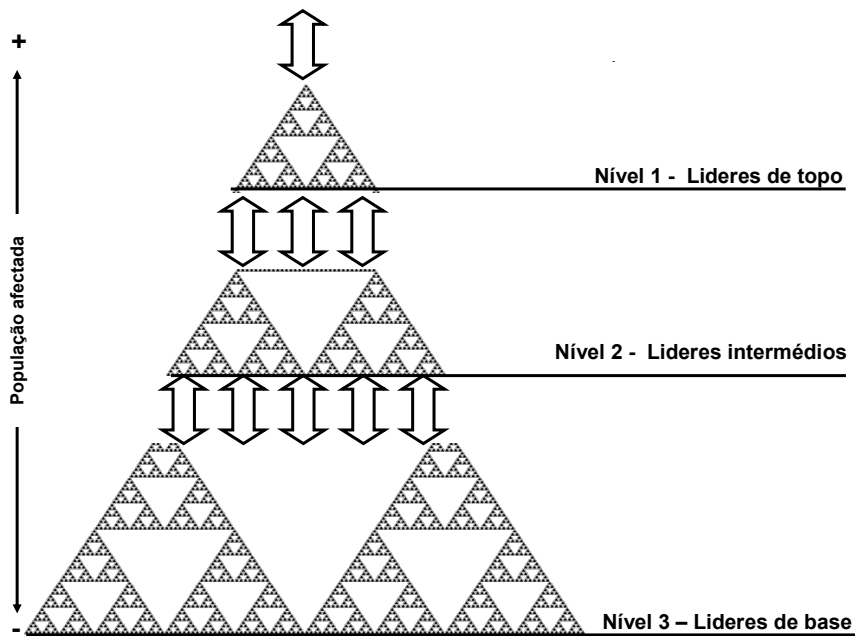


Figura 2 – Abordagem Multi-nível. Baseado em (Lederach, 1997: 39).

A Dimensão multilateral

A última característica que analisaremos relativamente às operações de *peacebuilding* de segunda geração é o facto de serem multilaterais, reflectindo a necessidade da ONU continuar a ser a principal entidade geradora de forças militares, mandatadas pelo CS (“capacetes azuis”), e de ser o organismo com a responsabilidade de agregar doações nas suas agências oficiais. Neste período, o papel da Assembleia-geral era preponderante, podendo os órgãos oficiais dos países em conflito pronunciarem-se acerca das soluções que a ONU propunha para os seus países. Esta característica alterou-se gradualmente nas chamadas missões de terceira geração.

À medida que o número de missões ia aumentando e a complexidade das decisões exigia maiores consensos, as missões foram perdendo algumas das suas

características ou, pelo menos, adoptaram uma versão mais limitada das mesmas. A abordagem das missões da ONU, baseadas na negociação e na intervenção humanitária, estava a ser posta em causa. Os consensos diminuíram, a complexidade dos conflitos internos aumentou e a ONU ficou refém dos seus próprios mecanismos de decisão, iniciando-se um terceiro período de missões, conduzidas por coligações de países, sendo a primeira desta terceira geração a intervenção no Iraque em 1991. Como Mark Duffield argumentou, a passagem da segunda para a terceira geração marca também a passagem da “negociação para a coerção” (Duffield, 2007: 133). O rastilho para a implosão dos mecanismos de legitimidade negociada da ONU para intervir em situações de conflito violento foi o genocídio no Ruanda, e após a elaboração de um relatório contundente sobre a falta de intervenção da ONU naquele país. Nas conclusões do painel de avaliação, pode ler-se que

(...) Desenvolver *Standard Operating Procedures* para as operações de *Peacekeeping* no âmbito da Organização das Nações Unidas, com um mandato claro para a protecção de civis quando um grande número estiver ameaçado por actos violentos. Com efeito, deverá ser estabelecido um mandato “6.5”, entre as operações mandatadas pelo Capítulo VI e as mandatadas pelo Capítulo VII. Adicionalmente:

(i) (...) encorajar e apoiar o desenvolvimento de uma capacidade de resposta rápida por parte das organizações de cariz regional como a União Africana (...) (Eriksson, 1996:46-47)¹³.

Para algumas potências ocidentais, a procura de consensos no seio da ONU estava claramente a prejudicar as suas agendas políticas. A tese crescente baseada na

¹³ Tradução livre do autor. No original “*Develop standard operating procedures for UN peacekeeping operations, with a clear mandate to protect civilians when large numbers are threatened by violence; in effect, a “6.5” mandate between the UN Chapter VI and VII mandates. In addition: (i) (...) encourage and support development and first use of rapid-response capabilities under regional organizations like the OAU*” (Eriksson, 1996:46-47).

responsabilidade de proteger¹⁴ e da intervenção humanitária veio trazer uma nova capacidade de intervenção aos países ocidentais. Para alguns casos de grave situação humanitária ou continuada violação dos direitos humanos, foi diminuindo a amplitude dos consensos e a linha do consentimento foi amplamente ultrapassada. O CS passou a ser um fórum onde as potências com poder de veto (EUA e Rússia) prejudicaram, em grande parte, a capacidade deste órgão gerir a paz internacional, trazendo para a mesa das decisões os seus próprios medos e conflitos internos. O caso do Kosovo é paradigmático neste campo. A intervenção traria, inevitavelmente, maior autonomia à província em relação à Sérvia, facto que não agradava à Rússia, que tinha que lidar internamente com os seus problemas de autonomia (guerrilheiros Tchetchenos e da Ossetia) e não aceitava os pressupostos da intervenção.

Esta terceira geração trouxe consigo várias limitações em relação à segunda. Nas suas características ela é mais intervencionista, mais regionalizada, mas, ao mesmo tempo, pode ser considerada uma regressão pela polémica que levanta trazendo, sobretudo, um estreitamento das três características que identificamos para as missões de segunda geração. O surgimento de missões de carácter mais intervencionista e que deram ao modelo de reconstrução uma forma liberal e mais ampla, que foi levantando um coro de críticas às missões de *peacebuilding*.

¹⁴ Este conceito foi analisado pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* em 2001, no seu relatório *The Responsibility to Protect* (ICISS, 2001). Mais tarde, em 2004, o *United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, recomenda que o princípio seja aceite como uma “norma emergente” (ONU, 2004). O painel vê o seu relatório aprovado ainda em 2004 (ONU, 2005). Em 2005 o Secretário-Geral da ONU apresenta o seu relatório na *World Conference* da ONU, reconhecendo que a comunidade deve “abraçar a responsabilidade de proteger como uma acção colectiva de base contra o genocídio, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade” (Annan, 2005). Finalmente, em 2009, o Secretário-Geral Ban Ki-moon apresenta o seu relatório sobre a implementação do princípio da responsabilidade de proteger (Ki-moon, 2009). Para uma consulta mais detalhada ver a página <http://www.crisisgroup.org/en/key-issues/responsibility-to-protect.aspx>.

As missões de terceira geração perderam na multi-dimensionalidade, ao centrarem o modelo de reconstrução nas tarefas de *Statebuilding*; perderam muito da sua característica multi-nível, a adoptarem um abordagem *top-down* ainda mais vincada, muito devido às tarefas de *statebuilding*; Perderam na multi-lateralidade, ao transferirem o âmbito da decisão de intervir para organizações de carácter mais regional como é o caso da NATO, ganhando também uma certa característica de unilateralidade da intervenção, sobretudo impulsionadas pelo poder militar dos EUA (Duffield, 2007).

Com a quarta geração (2001-2010) chega uma nova forma de construir a paz e uma forma de reconstrução durante o conflito. Algo que chamaremos de "desconstrução do conflito" e de que falaremos mais em pormenor no ponto seguinte.

2.3 - A desconstrução do conflito: 2001-2010

Desde a sua apresentação em 1992, na *Agenda para a Paz* de Boutros-Ghali, que o conceito de *peacebuilding* tem sofrido alterações. Ao nível da semântica, passou de uma expressão composta de 4 palavras - *post-conflict peace-building* - na sua versão original, perdendo, com o tempo, a referência ao aspecto pós-conflito, ficando apenas a conjugação de duas palavras unidas por um hífen - *peace-building* - até que assumiu a sua forma académica mais comum nos dias de hoje, ganhando a força de uma palavra única, *peacebuilding*. Diríamos que a estrutura semântica da palavra acompanhou a as alterações na tipologia das missões de paz e a natureza da reconstrução pós-conflito. Hoje podemos identificar uma nova expressão que surgiu com as operações de cariz mais intervencionista que é a “*post-intervention peacebuilding*”, largamente usada por alguns autores no meio académico.

Se pudéssemos agrupar as gerações de missões de paz segundo um modelo, diríamos que existem dois modelos de intervenção. Um primeiro de tipo consensual e negociado e um segundo, de tipo intervencionista e unilateral. O primeiro modelo, englobaria a primeira e a segunda gerações de missões de paz com as características expostas anteriormente. O segundo modelo, pós-intervenção na Somália e Haiti, englobaria a terceira e quarta gerações. Claramente da segunda para a terceira geração de missões, a ONU perdeu a capacidade de gerar consensos no seio do CS (Newman, 2007: 10-13) e ultrapassou-se, largamente, o limiar do consentimento obtido pela negociação e decisão no âmbito multilateral da ONU e a legitimidade

garantida pelo mandato do CS. Esta mudança de tipologia de intervenção levou a uma série de críticas sobre o que podemos chamar de “legitimidade de proteger”¹⁵.

A quarta geração de missões introduziu novas características ao modelo. Algumas são transversais e comuns a todo o sistema, como seja a sua matriz liberal. Uma linha ténue divide as missões de terceira e quarta geração. Duffield escreveu que este tipo de operações (mais intervencionistas) tinha uma característica essencial: aconteciam quase sempre sem mandato da ONU ou antecipavam um mandato que seria posterior à intervenção ou, quando tinham esse mandato, eram conduzidas sobre a liderança de uma outra organização regional, ou usando a expressão mais comum, sob a égide da ONU (2007: 134). As intervenções da NATO no Kosovo e das forças armadas australianas em Timor são exemplos de missões designadas de quarta geração.

Mas qual a utilidade de trazermos para a discussão a expressão “desconstruir o conflito”? A formulação em si é uma construção semântica por contraponto ao uso da expressão “construção da paz” (*peacebuilding*). Reflete, sobretudo, uma nova característica das missões de paz. Na quarta geração, as missões de *peacebuilding* perderam a sua forma pós-conflito. Paris defendia que as missões de *peacebuilding* eram uma “indústria” e uma ‘re-engenharia’ pós-conflito, que começava quando terminavam os confrontos (Paris, 2004: 39).

A intervenção no Afeganistão veio mudar as condições em que são implementados modelos de reconstrução pós-conflito e missões de *peacebuilding* em Estados saídos

¹⁵ Sobretudo porque as missões de terceira geração (Somália, Timor-Leste, Kosovo, Serra Leoa) levantaram inúmeras vozes que questionaram a legitimidade de intervir e de ingerência nos assuntos internos dos Estados. Ao mesmo tempo o uso de mecanismos mais musculados para evitar violações sistemáticas dos direitos humanos por parte das organizações internacionais, em resposta às críticas levantadas a casos como o genocídio no Ruanda, estavam a ganhar terreno no âmbito das organizações internacionais e regionais.

de conflitos violentos. Considerando apenas o período temporal entre a primeira resolução, em 2001, que autoriza a constituição de uma força internacional de assistência à segurança, e o final do ano de 2010, todo o modelo foi implementado debaixo de um ambiente de insegurança e instabilidade permanente. Aliás, o número de mortos nas forças militares e de segurança internacionais aumentou de forma contínua desde a queda do regime Talibã em 2001 até ao anúncio, em 2010, do início da retirada das forças internacionais em 2014 (Fig 3) (ICasualties.org, 2011b).

Year	US	UK	Other	Total
2001	12	0	0	12
2002	49	3	18	70
2003	48	0	10	58
2004	52	1	7	60
2005	99	1	31	131
2006	98	39	54	191
2007	117	42	73	232
2008	155	51	89	295
2009	317	108	96	521
2010	499	103	109	711
2011	306	32	80	418
Total	1752	380	567	2699

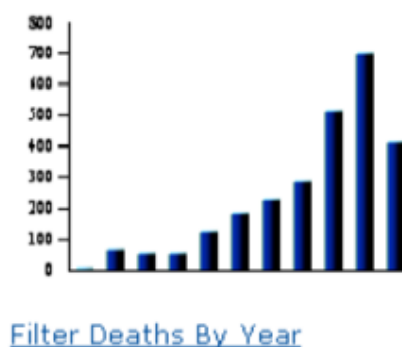


Figura 3 – Número de mortes registadas nas forças militares no Afeganistão (ICasualties.org, 2011b).

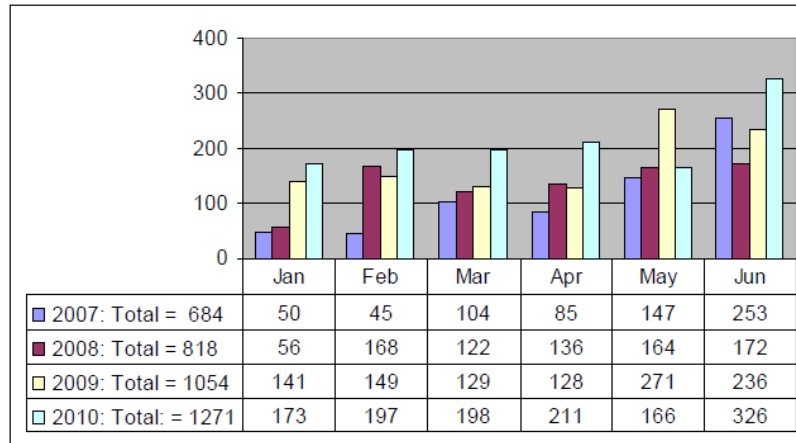


Figura 4 – Número de mortes civis registradas no primeiro semestre dos anos 2007, 2008, 2009, 2010 (UNAMA, 2010: 27).

As agências internacionais, além de se confrontarem com enormes dificuldades de implementação do modelo de *peacebuilding*, decorrentes das características sociais e políticas do Afeganistão, ainda se deparam com uma crescente conflitualidade violenta entre os grupos insurgentes e as forças internacionais presentes no país. Assim, chegamos à conclusão que, para o cumprimento da sua missão, as agências internacionais terão que fazer a “desconstrução do conflito”, adaptando processos e actividades à realidade do país em reconstrução, durante a guerra. Esta é também umas das razões para o peso do pilar segurança se manter tão forte. Quase 10 anos após a intervenção que derrubou os Talibã do poder, o comandante militar no Afeganistão, GEN Stanley McChrystal, na sua avaliação da situação após a tomada de posse como comandante militar no Afeganistão, recomendava que os EUA e os países da NATO reforçassem a sua participação com mais 30 000 militares, sob pena de a NATO não conseguir inverter o curso da guerra que, na altura, estava a pender para o lado dos grupos insurgentes (2009a). Este é o reflexo claro de que este pilar é a garantia de que os restantes (governança e desenvolvimento) poderão ser

efectivamente implementados. Como nos dizia um jovem afegão, residente em Cabul e que entrevistámos em 2010, “sem segurança não haverá reconstrução nem desenvolvimento. É o que todos sentimos quando nos falam da retirada da NATO” (Entrevistado2, 2010).

Os projectos de *peacebuilding* levados a cabo após as intervenções militares na década entre 2001 e 2010, em especial os casos do Afeganistão e Iraque, encerram em si uma nova natureza das missões de *peacebuilding*. Nunca a implementação de um projecto de reconstrução dependeu tanto do pilar segurança e nunca o empenhamento das forças internacionais foi tão longo e tão intenso. Esta nova realidade pós-conflito coloca enormes dificuldades às equipas no terreno e põe em causa a segurança dos agentes de reconstrução e desenvolvimento. A realidade é a desconstrução do conflito enquanto este subsistir.

2.4 - Modelo de Reconstrução: consensos e críticas

Desde que, em 1992, o então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, apresentou o conceito de *Post-Conflict Peace-building* (1992), o modelo tem sido questionado e, em muitos casos, alvo de fortes críticas por parte de académicos e pensadores das Relações Internacionais das áreas dos estudos da paz e da segurança¹⁶. Esta mudança na natureza das intervenções da ONU trouxe também uma mudança na natureza da paz que, em última análise, pretendiam produzir. Traziam consigo uma forma de pacificar o mundo mais liberal, assente em princípios como a democracia, a economia de mercado, o estado de direito e o respeito pelos direitos humanos. Mas a análise deste projecto global de *peacebuilding* e de reconstrução de países em situação pós-conflito violento tem também áreas de consenso. Veremos de seguida alguns desses consensos e críticas.

É aceite pela maioria da comunidade académica, política ou institucional, que pode ser necessário intervir em e reconstruir, com recurso a doações e financiamento internacionais, países saídos de situações de conflito violento. Este consenso decorre, sobretudo, de três ordens de razão: a razão humanitária, a razão securitária e a razão da paz duradoura.

A Razão Humanitária

A primeira reside no facto de a maioria dos conflitos violentos produzirem problemas humanitários graves nas populações afectadas pela violência. No início do século XX, cerca de 90% das vítimas de conflitos violentos eram militares ao passo

¹⁶ Para uma análise das posições mais críticas ao modelo liberal ler Richmond (2005; 2008), Mac Ginty (2006; 2010), Chandler (2006; 2010).

que, durante o período de 1989 a 1999, 90% das vítimas eram civis (Collier et al., 2003: 17). Estes problemas poderão estar associados a violações graves dos direitos humanos ou tentativas de genocídio de uma parte da população, normalmente associadas a estruturas de governação pouco estruturadas ou a ‘Estados fracos’. O aumento do número de refugiados e deslocados¹⁷, a fome, a propagação de doenças são também factores que impressionam as populações dos países desenvolvidos e geram esta necessidade de intervir¹⁸ nestes países.

A Razão securitária

A segunda razão está relacionada com o facto de 40% dos conflitos internos existentes na década de 90 e na primeira década do novo século se terem reacendido, após o fim das hostilidades e da assinatura de acordos de paz mais ou menos formais¹⁹ (Collier et al., 2003: 168; UNDP, 2008: 18). Este facto levanta sérios riscos de contágio regional, podendo arrastar outros países para o conflito, e pode, também, gerar dificuldades na intervenção das agências humanitárias (UNHCR, World Food Program (WFP)) ou das ONG’s (Assistência Médica Internacional (AMI), Doctors Without Borders (MSF), Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC)) no terreno, potenciando os problemas humanitários já existentes.

¹⁷ Em 2010 existiam 43,7 milhões de pessoas que foram forçados a ficar deslocados. Destes, 15,5 milhões são refugiados (10,5 milhões são apoiados pelo mandato do UNHCR) (UNHCR, 2011: 3).

¹⁸ Esta intervenção pode tomar variadas formas, dependendo também da natureza dos países doadores. Pode tomar a forma de apoio com forças militares, apoio económico, influência política, etc.

¹⁹ Casos como o de Angola, Somália, BiH ou do conflito Irasral-Palestina provam este argumento. Nestes casos, as hostilidades reiniciaram após a assinatura de acordos de paz.

A Razão da paz duradoura

A terceira, e última razão, da paz duradoura, relaciona-se com a existência de um consenso, na comunidade internacional, de que é necessário garantir que os países saídos de situações de conflito violento tenham condições de, a longo prazo, atacarem as raízes dos problemas que geraram a violência e os confrontos, podendo para isso receber apoio da comunidade internacional na construção de uma paz estável e duradoura.

Por outro lado, existe um conjunto de académicos, sobretudo nas escolas europeias, que tenta apresentar perspectivas diferentes sobre o modelo de reconstrução e de *peacebuilding* actual e predominantemente liberal²⁰. Estas abordagens mais críticas irão ser analisadas em capítulo posterior dado que, nesta fase, pretendemos apenas apresentar as críticas mais comuns que são apontadas ao projecto liberal, sobretudo ao papel da ONU no modelo actual. Dentro destas identificamos as cinco que achamos as principais e mais relevantes para o estudo:

A primeira é a crítica à amplitude do fórum de decisão sobre as operações de *peacebuilding*. À medida que as operações de *peacebuilding* foram alargando a sua esfera de acção para uma postura mais intervencionista, em especial a partir da segunda metade da década de 90, ia sendo significativamente reduzida a amplitude dos fóruns onde era tomada a decisão de intervir. Enquanto nas missões de segunda geração a decisão era ainda primariamente tomada no âmbito do CS da ONU, as

²⁰ Este modelo é amplamente criticado pelas escolas europeias. É muitas vezes apelidado de pós-colonial ou de imperialista (exemplos de autores críticos).

missões de terceira e quarta gerações²¹ marcaram uma viragem nos fóruns de decisão, passando a haver uma maior intervenção das organizações de carácter mais regional, como a NATO, a UE ou a UA, até aos mais recente casos do Afeganistão e Iraque, onde apenas uma coligação de países decidiram a intervenção unilateralmente.

A segunda crítica está relacionada com a legitimidade da própria intervenção. Passámos de um modelo de intervenção, em que a soberania dos Estados era praticamente inviolável, uma espécie de árbitro da paz ou balança de poder²² (Richmond, 2005: 50), para um lógica de responsabilidade de proteger, decorrente do primeiro consenso, a razão humanitária. Após as polémicas intervenções militares, ocorridas na década de 90²³, e mesmo antes dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, a ONU sentiu necessidade de criar um consenso alargado sobre esta *responsabilidade de proteger*. O governo canadiano e algumas fundações internacionais responderam ao apelo e criaram a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), no sentido de se pronunciarem sobre o direito e dever de intervenção humanitária. Esta comissão devia responder à questão que gerava tanta crítica: “quando, ou alguma vez, é apropriado aos países tomarem acções coercivas contra outro Estado com o objectivo de proteger cidadãos em perigo nesse outro Estado?”²⁴ (ICISS, 2001: VII).

²¹ Ver secção anterior deste capítulo.

²² Ao ponto de os EUA não entrarem numa primeira fase para a Liga das Nações.

²³ As intervenções na Somália, Kosovo e Timor-Leste são exemplos de intervenções à margem de um consenso internacional. O genocídio do Ruanda é um exemplo dado como a intervenção humanitária necessária mas que não aconteceu (ICISS, 2001: VII).

²⁴ Tradução livre do autor. No original “ (...) when, if ever, it is appropriate for states to take coercive – and in particular military – action, against another state for the purpose of protecting people at risk in that other state.” (ICISS, 2001: VII).

Em resultado deste relatório, e sobre a problemática da intervenção, a ICISS chegou à conclusão que: (1) A soberania dos Estados implica responsabilidade, e que a reponsabilidade de proteger os seus cidadãos cabe ao próprio Estado; (2) Quando a população de um Estado está em sofrimento decorrente de conflito interno violento, insurgência ou repercussões de um Estado falhado, não tendo este as condições para proteger os seus cidadãos, a soberania dá lugar à responsabilidade internacional de proteger; (3) A intervenção deve ser decidida no âmbito do CS da ONU; (4) em qualquer circunstância, a decisão do CS deve anteceder a intervenção militar (ICISS, 2001: XI-XIII).

A terceira crítica leva-nos à discussão sobre os modelos padronizados referidos por Ramsbotham como configurando um “*Standard Operating Procedure (SOP)*” (2000: 176) e que genericamente apresentam um modelo como uma receita que pode ser prescrita a todos os casos de conflitualidade violenta interna. Apresenta-se como uma espécie de remédio caseiro do tipo “one model fit’s all”²⁵, ignorando que cada conflito tem as suas próprias características, causas individualizadas, actores distintos e formas de resolução distintos. Na maioria dos casos, um modelo aplicado com sucesso num conflito não significa que seja igualmente bem sucedido num outro de reconstrução.

A quarta crítica é feita aos níveis de aplicação do modelo teórico. Os processos de reconstrução pós-conflito têm assumido uma característica que é identificada como sendo uma das causas do insucesso destes modelos teóricos segundo um *SOP*, que é a abordagem *top-down* (Lederach, 1997: 44), destinada, sobretudo, a influenciar um

²⁵ “Um modelo serve para todas as situações”.

conjunto de elites. Quando usada como única forma de abordagem ao projecto, raramente tem em consideração as dinâmicas locais dos países saídos de situação de conflito violento ou mesmo o dia-a-dia do cidadão comum. Este elitismo do processo gera resistências, bem como entraves à emancipação dos receptores destes modelos, que poderão pôr em causa a construção de soluções de paz estáveis e duradouras (Richmond, 2005;2008).

A quinta e última crítica prende-se com a dificuldade de avaliar os modelos dominantes de reconstrução bem como a inviabilidade de estabelecer objectivos temporais restritos para a obtenção de resultados. É, de facto, necessário estabelecer um plano de curto prazo para o fim das operações de cariz puramente militar, mas o processo de reconstruções poderá demorar décadas. Alguns autores, como Paul Collier, estabelecem um período de tempo mínimo de 10 anos para que se comece a sentir os resultados de um modelo de reconstrução (Collier et al., 2003: 167-168), o que fragiliza significativamente a capacidade de, através destes modelos, se responder eficazmente às necessidades de um determinado contexto no médio, longo-prazo.

Em suma, poderíamos dizer que existe um largo consenso sobre *o que fazer*, ao mesmo tempo que existe um campo de discordância sobre *o como fazer*, como argumentaram Paula Lopes e Maria Raquel Freire, “It’s not the what but the how (...)”²⁶ (Freire e Lopes, 2010). Assim, e no âmbito deste capítulo, deixaremos, momentaneamente, os consensos que, pela sua natureza, não oferecem grande campo

²⁶ A opção de manter este excerto na língua original do documento, reflecte a incapacidade do autor de traduzir o texto para língua portuguesa, mantendo o enorme impacto que ele causa na língua inglesa.

de discussão ou de contraditório, e focaremos a nossa atenção nas áreas mais discutíveis e alvo de crítica.

2.5 - Da paz, o paradigma Liberal (Liberal Peace)

Como já foi referido antes, o final da Guerra-Fria marcou o início de uma época de afirmação dos ideais do liberalismo como a solução milagrosa para um conjunto de problemas sociais, económicos ou políticos, que originavam conflitos violentos. A receita era apresentada como o fim (ou caminho) último da capacidade dos povos se organizarem e defenderem um ideal comum de paz à escala global. Os ‘ingredientes’ estavam escolhidos, e quando reunidos, trariam a paz estável e duradoura aos países saídos de, ou em, situação de conflito: são eles a democracia, o estado de direito, um sistema de economia de mercado, o respeito pelos direitos humanos, a reintegração de ex-combatentes e a coesão social. Este ideal era o paradigma dominante nos anos 90 e era defendido por Estados e organizações internacionais, da ONU à OSCE, das Américas aos Urais.

A adopção de formas mais liberais de governação e a busca de modelos mais pacíficos para os Estados saídos de conflitos violentos, através de eleições livres, procuravam, sobretudo, a legitimação dos governos como uma força motriz para os processos de reconciliação e de desenvolvimento. Estes, posteriormente, procuravam a aprovação de documentos constitucionais que evitassem a eternização de líderes no poder e que permitissem um sufrágio que devolvesse, periodicamente, o poder ao povo em novas eleições. Eram objectivos declaradamente assumidos no sistema internacional como sendo prioritários na busca da estabilidade e da paz.

De uma forma ou de outra, a paz sempre esteve associada a uma necessidade de terminar com a guerra. Ao mesmo tempo, a gestão dos meios e recursos disponibilizados para a guerra sempre foram a primeira prioridade em detrimento de

uma paz que havia urgência em atingir mas que, na maioria dos casos, não se sabia que forma iria ter (Richmond, 2005). Mesmo a maioria das obras em que os autores usavam a palavra paz no seu título, tratavam, afinal de contas, sobre a guerra ou o conflito (MacGinty, 2006). Na visão de Galtung, a paz sempre foi a ausência de violência de todos os tipos (directa e indirecta) (1969) ou, numa análise belicista, a ausência de guerra. A paz era entendida como uma situação de harmonia do sistema internacional mas que raramente era teorizada ou contextualizada. Na fundação dos estudos para a paz foi tentada uma abordagem onde o restabelecimento das relações entre actores, a criação de sistemas sociais ou uma abordagem mais construtiva nos processos de resolução de conflitos (Galtung, 1969) eram apresentados como caminhos menos tumultuosos para a obtenção da paz. Esta foi, provavelmente, a visão mais válida, mas de alguma forma irrealista, para o momento em que surgiu, de um conceito de paz que vigorasse nas Relações Internacionais. Em termos históricos sempre houve uma estreita ligação entre a paz e a guerra e, mais especificamente, entre a paz e a intervenção (Richmond, 2005). A palavra paz era usada de forma inconsistente, podendo ter um significado para uma facção em confronto e outro totalmente diferente para a outra. No seu livro *'No war, no peace'* (2006), Roger MacGinty dá um bom exemplo de como a falta de concepção da paz pode significar que esta assume múltiplos significados dependendo do lado que se está da “barricada”. Ele refere o exemplo do uso da palavra “paz” ou “processo de paz” no conflito entre Israel e a Palestina. Para os israelitas esta paz estava mais ligada a um conceito de segurança mas, por outro lado, para os palestinianos, esta significava o direito a auto-determinação, à fundação da sua pátria ou mesmo à sua dignidade enquanto povo (MacGinty, 2006). A paz é então um conceito ideológico,

psicológico, imaginário ou mental e que se torna muito difícil de contextualizar e de teorizar (Richmond, 2005). Recentemente alguns conceitos de paz podem mesmo ter sido usados como ferramentas para fazer a guerra, instrumentalizados para legitimar o recurso à violência alegadamente para atingir esse fim último. Exemplos disso terão sido nas mais recentes intervenções militares, em especial nos casos do Afeganistão (2001) e Iraque (2003) (Richmond, 2005), onde uma visão mais liberal da paz justificou estas mesmas operações.

Caminhou-se, assim, para uma situação em que qualquer ameaça às bases do conceito de paz das potências dominantes (paz liberal) poderia legitimar o recurso à resposta violenta e posterior intervenção por parte de um Estado, coligação de Estados ou organização internacional. A avaliação destas ameaças tornou-se um ponto-chave para a criação de uma visão mais ou menos limitativa e muito específica de um conceito de paz (Richmond, 2005). Acresce a isto a capacidade que os actores têm para securitizar²⁷ um assunto ou uma realidade, tornando legítima a resposta imediata contra uma determinada ameaça à segurança internacional ou à paz, tendo em conta a concepção que as potências que securitizaram esse assunto assumem para a “sua” paz.

A guerra era então o processo através do qual o mecanismo da balança de poder se corrigia a si próprio. A paz, por seu lado, era o que existia entre essas correcções de poder (Richmond, 2005). Mas, entretanto, nas Relações Internacionais, os Estados competiam pela obtenção de poder no sistema internacional e as ameaças entre os actores destabilizavam essa harmonia. Perante estas ameaças, a soberania inviolável

²⁷ Para uma análise mais aprofundada da Escola de Copenhaga e da Teoria da Securitização ver Buzan Barry et al. (1998) *Security: A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner.

de cada Estado era o que garantia a paz mundial, regional ou intra-estatal, assumindo esse papel de arbitragem pela paz nas lutas de poder (Richmond, 2005).

Numa tentativa de contextualizar os vários conceitos de paz, Richmond faz um exercício de enunciar os conceitos de paz espalhados pela literatura e pelos discursos sobre a paz e encontrou nove contextualizações diferentes²⁸: (1) a paz como um binário interno/externo; (2) a paz como um acto de definição hegemónico; (3) a paz como uma construção *bottom-up* ou *top-down*; (4) a paz e os seus conceitos temporais; (5) a paz e a sua geografia; (6) a paz através dos níveis de análise e dos agentes; (7) a paz através de uma lógica específica (nos campos dos direitos fundamentais, da segurança, da economia, do modelo social ou dos princípios defendidos para a ordem internacional; (8) a paz liberal e a paz como governação; (9) a paz como emancipação (Richmond, 2005).

Destas formulações teóricas sobre a paz expomos as características da paz que são transversais a todas elas: (1) o facto de ser uma paz saída de solução do tipo *problem-solving*; (2) decorrente de uma visão hegemónica (onde este conceito de paz criado por poucos actores é defendido por muitos) em termos de resolução de conflitos; (3) decorre de uma intervenção baseada em princípios humanitários ou de busca da paz mas que recorre muitas vezes a processos violentos para a atingir; (4) é baseada em decisões de fóruns internacionais onde os países que defendem este conceito têm um poder enorme na tomada de decisão sobre a intervenção; (5) é baseada nos princípios liberais de que a paz é construída sobre os pilares da democracia, do estado de direito e da economia de mercado globalizada; (6) a

²⁸ Para uma análise mais profunda deste assunto ver: Richmond, Oliver P. (2005) *The Transformation of Peace*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

intervenção para atingir a paz é seguida de uma reestruturação profunda das instituições de governação e normalmente são estabelecidos governos de transição que podem manter esta fase de transição por vários anos; (7) é construída com base em processos *top-down*, impostos pelos actores internacionais e muitas vezes aceites, inquestionavelmente, por todos os intervenientes como correctos; (8) tem matriz geográfica regional, isto é, conforme os interesses defendidos uma visão de ameaça regional a este conceito de paz (MacGinty, 2006; Paris, 2004; Richmond, 2005).

É esta a matriz conceptual da paz defendida para o sistema internacional no quadro de organizações internacionais como a ONU ou a NATO. Todas estas características do conceito de paz foram agregadas por vários autores num único conceito consensual designado por '*paz liberal*' (*liberal peace*).

2.6 - Novas abordagens, novos modelos: Paz Híbrida e Paz Pós-Liberal

A palavra paz é hoje usada de uma forma idealista tendo em conta que, nas regiões em conflito ou pós-conflito violento esta efectivamente não existe, ou a forma de paz que substituiu o conflito é, muitas vezes, criticada ou considerada como frágil. Alguns pensadores contemporâneos da paz, como Oliver Richmond, têm-se mesmo questionado sobre “por que a paz se tornou oculta”? (2010b: 11).

Uma das razões para esta ocultação da paz poderá ser o facto de esta ter estado, ao longo de séculos, ofuscada pela guerra ou como sendo “derivada da guerra” (Richmond, 2005). Mesmo quando usamos o termo “fazer a paz” normalmente referimo-nos a mecanismos bélicos associados a “fazer a guerra” para obter uma determinada paz. Nesse sentido, a paz tem sido um conceito subalternizado, como uma espécie de *end state* internacional, que apenas surge no final de um conflito entre duas partes. Mas quando se atinge esse fim ela surge novamente como um meio de evitar ou apenas “prevenir o ressurgimento do conflito violento” (Boutros-Ghali, 1992). Assim, a paz ou é uma consequência do final da guerra ou um meio para a evitar e é raramente conceptualizada, mesmo pelos que se referem a ela ou a usam no seu discurso (Richmond, 2005). Urge então colocar a paz no centro da discussão sobre ela própria.

A forma como os países, sobretudo ocidentais, organizações internacionais, em especial a NATO e a ONU, têm vindo a promover e a construir a paz, recorrendo a um modelo de *peacebuilding* e culminando num objectivo de paz liberal (e em

muitos casos “virtual”²⁹), tem sido alvo de contestação académica vinda das correntes intelectuais mais críticas³⁰, que apontam aos que advogam este tipo de intervenção, uma insistência surda em modelos liberais de transformação dos Estados saídos de situação de conflito violento prolongado, e uma busca por modelos burocráticos de organização que esquece os verdadeiros beneficiários da paz: as pessoas.

A proposta de Oliver Richmond, de uma ‘*Paz Pós-Liberal*’, vai no sentido de, na construção da paz, ser tido em conta e analisado de forma mais profunda, o dia-a-dia das pessoas e dos factores “internos/endógenos” que influenciam o que os locais sentem e como avaliam a paz que lhes é proposta e/ ou imposta (Richmond, 2005;2009a;2009b;2010b;2008). Esta teorização da paz advoga que o país real, as comunidades e o cidadão comum no seu dia-a-dia está distante das formulações liberais propostas para o seu país e que não sente directamente o impacto dessas mudanças na sua vida (Richmond, 2009a).

O autor defende ainda que, para esta nova formulação teórica de uma Paz Pós-Liberal, devem ser considerados alguns aspectos essenciais: (1) o conhecimento detalhado da cultura, das tradições e da ontologia locais; (2) a aceitação de que a construção da paz deve ter conta dinâmicas locais de emancipação e deve, nos processos de reconstrução, focar a atenção nos cuidados do dia-a-dia, na segurança humana e na criação de empatia com as comunidades; (3) a paz deve ser construída,

²⁹ Ver Richmond, Oliver P. (2005) *The Transformation of Peace*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, em especial pp 227.

³⁰ Para analisar a diferença entre abordagem crítica e do tipo *problem-solving* ver Cox, Robert W. (1981) “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium: Journal of International Studies* Vol 10, Nº2, pp 126-155.

tendo por base um contrato social entre a política e a sociedade e deve garantir o bem-estar das populações e não apenas a sua segurança; (4) inclusão de dinâmicas de tomada de decisão locais na formulação de normas e processos a institucionalizar; (5) o apoio internacional a estes processos, sem introduzir hegemonia ou causar dependência (Richmond, 2009a: 578-579).

A implementação desta abordagem teórica na prática, introduziria uma forma de “hibridismo local” na paz liberal, criando-lhe mecanismos de Humanidade e de construção da paz através de dinâmicas *bottom-up*, permitindo a criação de uma paz mais híbrida, mais próxima das necessidades das populações e que iria muito para além dos mecanismos liberais de governação (Richmond, 2009a: 578-579; 2009b).

Outras formas híbridas de paz foram propostas por outros autores desta corrente crítica da paz liberal, sobretudo de escolas europeias. O conceito de ‘*Paz Híbrida*’ foi defendido por Roger MacGinty como sendo resultado da interacção do modelo liberal imposto por uma intervenção externa e as abordagens locais à paz (2010b). Esta aconteceria quando os quatro factores, enunciados de seguida, interagissem entre si: (1) a capacidade dos actores de *peacebuilding* de forçar a aceitação (2) ou o envolvimento na paz liberal; (3) a capacidade dos actores locais de resistir e adaptar as intervenções da paz liberal; (4) a capacidade dos actores, estruturas e redes locais de apresentar e manter formas alternativas de paz (MacGinty, 2010b). Conforme acontecer, ao nível local, a interacção entre estes quatro factores, assim se produzirá uma paz mais ou menos híbrida. Esta “resistência” local aos modelos mais liberais de Estado, de governo e, em última análise, de paz origina uma dinâmica mútua de rejeição entre os intervencionistas e os resistentes locais, criando com estes avanços e

recuos, uma nova paz, muito para além da liberal. Este novo tipo de paz é sentido, sobretudo, pelos agentes locais no seu dia-a-dia (Richmond, 2010b). A “construção da paz pela resistência” representa um confronto entre o “local e o liberal” onde, o mais provável, é a marginalização do local pelo liberal e vice-versa, mas em última análise e como objectivo, gera formas mais híbridas de paz.

É precisamente este “hibridismo” local-liberal que nos move para o estudo de caso que apresentaremos nos capítulos seguintes. O próximo capítulo aborda alguns factores que influenciam a missão de *peacebuilding* no Afeganistão. Na sequência da análise feita sobre a desconstrução do conflito, neste capítulo analisamos os factores e as características que tornam esta missão um estudo de caso único e pertinente. Os antecedentes históricos ligados à conflitualidade violenta naquele país, mas também a forma como a intervenção foi conduzida por uma coligação de países à margem da ONU, tornam a missão de paz no Afeganistão um dos mais interessantes estudos de caso sobre a nova natureza das missões de reconstrução pós-conflito e de construção da paz. Nesse capítulo apresentamos a intervenção que deu, na nossa opinião, origem à quarta geração de missões de paz.

3. ESTUDO DE CASO: Afeganistão

“A Pashtun is never at peace, except when he is at war.”³¹

Provérbio Pashtun

3.1 Introdução

A escolha do Afeganistão para estudo de caso desta dissertação foi um processo de reflexão simples e de decisão fácil. Estudar, em termos académicos, temas como reconstrução pós-conflito, *peacebuilding* ou *statebuilding*, e não olhar de forma crítica e construtiva para as operações em curso no Afeganistão e no Iraque seria, de alguma forma, ignorar esta nova tipologia de operações de paz.

A decisão de intervir no Afeganistão levantou bastante polémica, nomeadamente na sua génese que, ao nível académico, tende a ir contra o que é defendido como modelo de intervenção ou de reconstrução pós-conflito. Após a intervenção, liderada pelos EUA para derrubar o regime Talibã e pôr fim a uma guerra civil que durava desde a retirada soviética em 1989, verificou-se que um projecto de reconstrução pós-conflito teria de ser implementado no país. Como vimos nos capítulos anteriores, este projecto poderia ser mais liberal, mais Pós-Liberal ou mais híbrido, mas teria que ser levado a cabo, depois da tentativa falhada de implementar um programa de reconstrução em 1998 (Duffield et al., 2001). Consequentemente, a ONU, enquanto organismo supranacional de promoção da paz, teria de estar profundamente envolvida neste processo.

A história de conflitualidade violenta no Afeganistão não começou em 2001 com a intervenção militar. Este país viveu três décadas de conflitualidade permanente e, à data

³¹ “Um Pashtun nunca está em paz, excepto quando está em guerra” (Johnson, 2007: 118).

da conclusão desta investigação, o registo de violência ainda se mantém. Neste capítulo abordamos algumas questões sobre as “pazes” que se vivem no Afeganistão, procurando analisar o dia-a-dia das pessoas, em especial na região de Cabul, como corolário do trabalho de campo realizado em 2010 e 2011. De seguida analisamos o modelo de reconstrução definido pelo Governo Afegão, com especial ênfase na ANDS. Concluimos com algumas considerações sobre *spoiling* e as dificuldades vividas no terreno pelos actores de reconstrução, em especial nas zonas remotas do país.

3.2 De uma paz imposta a uma paz virtual: o dia-a-dia do cidadão comum

A ideia de caracterizar as “pazes” que se vivem no Afeganistão surgiu após permanência, na província de Cabul, durante cerca de sete meses (Set10 - Abr11) e daí constatarmos a situação pós-conflito. Seria pouco criterioso elaborar um raciocínio marcadamente crítico da realidade violenta que se vive no país sem admitirmos que muitos aspectos melhoraram na vida dos afegãos após a queda do regime Talibã. Aliás, a mudança é radical. No entanto, muito há ainda a melhorar, 10 anos passados sobre a queda do regime, a intervenção das forças ocidentais e a implementação de uma estratégia de reconstrução. O dia-a-dia do cidadão anónimo no Afeganistão continua a ser uma realidade difícil e, à medida que a violência vai aumentando as perspectivas de melhoria da vida das pessoas vão diminuindo, bem a sua esperança em tempos melhores, reflectindo-se na participação da sociedade nas soluções que conduzem à paz.

A realidade na região de Cabul é bastante diferente das imagens que passam nas redes sociais do *Facebook*, *Twitter* ou *Flickr*. Para se atravessar a cidade e percorrer cerca de 25 Km pode demorar-se três horas, ter de trocar de *minibus* outras tantas vezes e ser controlado em sucessivos *check-points* para se chegar ao local de trabalho. Os condutores destes *minibus* cobram o valor que querem porque não existe qualquer sistema de regulação de preços. “É preciso ter sorte para pagar um preço justo pela viagem” (Entrevistado3, 2010). Ainda assim a viagem é um mal necessário. Trabalhar para as OI na região de Cabul é um privilégio de qualquer jovem afegão. Os ordenados pagos pelas ONG, OI ou pela ISAF podem ser dez vezes superiores à média no resto do país. No entanto, trabalhar para as OI pode também ser muito perigoso. Alguns dos nossos entrevistados foram várias vezes ameaçados pelos grupos insurgentes que operam em Cabul, por trabalharem para os “invasores” (Entrevistado5, 2010). Para

outros, trabalhar em Cabul é muito mais seguro do que continuar a viver a dureza dos combates nas províncias de Helmand e Kandahar (Entrevistado1, 2010; Entrevistado2, 2010). O nível de insegurança é tão elevado ao ponto de poucos quererem falar abertamente da sua profissão aos amigos ou colegas de universidade. Normalmente ensaiam uma “*cover story*” para contar se forem surpreendidos no *minibus* ou na universidade a falar inglês ao telemóvel (Entrevistado2, 2010; Entrevistado3, 2010; Entrevistado4, 2010; Entrevistado5, 2010). Todos os entrevistados defendem religião como um aspecto essencial das suas vidas mas não concordam com interpretações radicais do Corão. Alguns deles admitem, por exemplo, que a sua mulher veste *burqa* por razões de família, religiosas e étnicas, mas, dizem também que a *burqa* já existia antes do regime Talibã e continuará a existir após a retirada das forças internacionais do país (Entrevistado5, 2010). Mas ao mesmo tempo expressam uma vontade clara de ver os elementos oficiais corruptos serem expulsos do governo, garantindo assim uma maior responsabilização da classe política e uma melhor distribuição dos fundos doados pelas OI presentes no país (Entrevistado2, 2010). Sobre esta dicotomia entre democracia de responsabilidade e religião, Theros e Kaldor escreveram, baseado também no seu trabalho de campo no Afeganistão, que os afegãos anseiam por o estabelecimento de uma “Democracia Islâmica” (2011: 12).

Apesar da corrupção estar instalada na sociedade afegã, o aumento exponencial do apoio financeiro internacional veio agravar este problema. Nos cenários de reconstrução pós-conflito, a corrupção prejudica geralmente os projectos e, em última análise, a qualidade da paz produzida. Este aspecto é tão importante nesta fase de construção da paz no Afeganistão e nos países em reconstrução pós-conflito como a questão da

segurança. Analisamos este problema na secção seguinte onde a colocamos na categoria de *spoiler*³².

Muitos aspectos da vida dos afegãos melhoraram substancialmente. Um dos jovens que entrevistámos dizia-nos que o facto de estudar na universidade era o maior orgulho dos pais, que o proibiam de ir à escola durante o regime Talibã por ser obrigado a usar turbante e aprender pouco mais do que recitar os textos religiosos (Entrevistado3, 2010). Disse-nos ainda que se lembra perfeitamente de Cabul durante o regime Talibã mas também dos bombardeamentos e dos combates na cidade durante a queda do regime nesse período. A sua casa não tinha electricidade e não podia sair à rua para comprar comida (Entrevistado3, 2010). Mas estes jovens que contactámos, e que seriam considerados demasiado jovens num qualquer país ocidental (23 a 31 anos de idade), têm uma opinião política muito forte. Vivemos no terreno as eleições para o parlamento afegão. Disse-nos um deles, que o candidato em que tinha votado fora eleito para o parlamento. O candidato, que era uma rapariga, poderia vir a ser candidata à presidência (Entrevistado3, 2010). Apesar de terem uma opinião política muito vincada, o sentido de voto obedece a regras familiares ou étnicas que ultrapassam muito o âmbito da política. Havia, no próprio dia das eleições, fortes indícios de que poderiam ter acontecido ilegalidades em algumas zonas do país. Isso não parecia incomodar ninguém, como se tudo estivesse a correr como previsto e que as ilegalidades fossem normais (Entrevistado1, 2010; Entrevistado2, 2010).

Apesar das dificuldades do dia-a-dia, e de nunca terem conhecido o seu país sem conflito³³, os jovens que entrevistámos adaptaram-se à presença internacional e tentam

³² Actividades de actores que, por quaisquer razões, se opõem a um acordo de paz (Newman e Richmond, 2006a;2006b).

tirar partido dessa presença, trocando os seus conhecimentos por um emprego estável e um bom vencimento. Paralelamente à sua visão tradicionalista dos valores da religião, têm uma visão progressista sobre o futuro do seu país. Ainda que possam ser entendidos como representantes de uma franja intelectualmente mais evoluída³⁴, numa sociedade marcadamente tradicional, são também obreiros de uma transformação que está a acorrer na juventude afegã e que terá reflexos muito positivos no país num futuro próximo. Esta transformação na sociedade afegã reflecte três aspectos que a influenciam

e afectam a natureza da sociedade civil emergente no país. Estes factores são a natureza dos 30 anos de conflito, as acções do estado e a abordagem adoptada pela comunidade internacional (Theros e Kaldor, 2011: 14)³⁵.

Do nosso trabalho de campo identificámos os aspectos que podem pôr em causa o futuro do país, ou as consequências de uma transição entre as forças internacionais e as estruturas governamentais afegãs, feita de forma brusca e contraproducente. Os seguintes aspectos podem ser considerados muito críticos e um obstáculo à construção da paz no Afeganistão: (1) a retirada das forças militares internacionais em 2014; (2) a corrupção existente ao nível do governo central e em algumas províncias importantes; (3) a incapacidade das forças de segurança e de defesa afegãs garantirem a segurança sem o apoio internacional; (4) a diminuição das doações internacionais para a reconstrução do país; (5) a incerteza relativamente ao futuro dos postos de trabalho assegurados directamente pelas forças militares (intérpretes ou funcionários das bases militares) e os assegurados indirectamente (apoio à manutenção das bases militares); (6)

³³ Dos jovens entrevistados, apenas um tinha idade superior a 30 anos. Significa que quando nasceram já o seu país estava mergulhado num conflito violento. O período desde a sua infância à idade adulta, foi vivido em guerra e apenas agora estão a experimentar a paz, por mais fugaz e virtual que ela seja.

³⁴ Todos falam inglês, dominam ferramentas com o computador ou mesmo a Internet e uma grande parte estuda na universidade.

³⁵ Tradução livre do autor. No original “(...) *that affect the nature of civil society. These factors are the nature of the thirty-year conflict, the actions of the state, and the approach adopted by the international community.*” (Theros e Kaldor, 2011: 14).

o possível regresso dos Talibã ao poder em caso de retirada em massa das forças internacionais (Entrevistado1, 2010; Entrevistado2, 2010; Entrevistado3, 2010; Entrevistado4, 2010; Entrevistado5, 2010).

Somos da opinião que o Afeganistão passou de uma “paz imposta a uma paz virtual”. Imposta porque ela foi conseguida após a invasão do país por uma coligação internacional liderada pelos EUA, não tendo nascido de uma vontade do povo afegão, expressa nas ruas ou numa revolta contra o regime³⁶, ou num processo eleitoral justo e livre. Ainda assim, tendo em conta que cerca de 1/6 da população do país vive na capital, e que continua a ser a cidade afegã mais patrulhada, pode facilmente extrapolar-se, da realidade da capital, que todas as “pazes” vividas no país continuam a ser, como dizia Oliver Richmond, de natureza virtual (2005: 202-230). A realidade vivida no terreno é dramaticamente diferente daquela que é passada nos *soundbites* e nas análises mais simplistas dos *media* e da Internet. Muito foi feito no âmbito do projecto de reconstrução, mas foi feito desconstruindo a guerra e a adversidade do dia-a-dia. Para o cidadão comum que vive em Cabul, onde circulam milhares de viaturas militares e civis, escondidas por detrás de uma blindagem de medo, dizer que se vive em paz é, no mínimo, questionável de um ponto de vista ocidental. É uma paz arrancada à força da guerra desconstruída. É o que sobra da possibilidade de, livremente ver televisão, ter telemóvel ou aceder à Internet. É a paz construída a partir da esperança em tempos melhores.

³⁶ Com excepção para a forças Mujahidin leais a Mohamad Shah Massud, que combateram ao lado da coligação, motivados pelo assassinato do seu líder, por operacionais da Al Qaeda.

3.3 O modelo de reconstrução pós-conflito

Poucos países, e em especial no período pós-II Guerra Mundial, foram tão afectados pela conflitualidade violenta como o Afeganistão. Foram trinta anos de guerras consecutivas que deixaram a sociedade afegã totalmente desmembrada e com divisões que demorarão muitas décadas até serem sanadas. Desde a invasão soviética, em 1979, até ao presente o país nunca esteve em condições de proporcionar um ambiente favorável à implementação de projectos de reconstrução ou mais alargados de *peacebuilding*. A guerra, durante estes trinta anos, foi o *status quo*, a condição ‘natural’ do país e inverter essa fatalidade parece ser ainda mais difícil.

A retirada soviética do Afeganistão em 1989 e o desmembramento da ex-URSS podia ter sido uma oportunidade para a ONU reverter esta situação e permitir a implementação de um projecto de *peacebuilding* sustentável e com alguma probabilidade de sucesso. No entanto o retorno à guerra, desta feita entre as várias facções que combateram contra a invasão soviética, e a tomada posterior do poder pelos Talibã, impossibilitou a implementação de um programa de reconstrução que trouxesse uma melhoria real das condições de vida da população e ao mesmo tempo que pudesse alicerçar as condições base para uma paz sustentável. A aprovação do *Quadro Estratégico para o Afeganistão* (Strategic Framework for Afghanistan - SFA) foi a primeira tentativa das Nações Unidas, através de um documento estratégico inter-agência, de juntar, de forma mais coerente, aspectos de segurança e desenvolvimento para o país (Duffield, 2007: 137). Este documento, aprovado em 1998, tinha 2 grandes objectivos: (1) aumentar as sinergias entre a estratégica política

da ONU para o Afeganistão e as actividades de assistência das agências internacionais; (2) e garantir uma maior eficácia do programa de assistência internacional (ONU, 1998). Foi uma tentativa clara de implementar um modelo de abordagem *bottom-up*, mais centrado nas pessoas e menos nas instituições do Estado. As agências signatárias queriam definir as premissas desta abordagem no seu ponto de vista onde afirmavam que (Duffield, 2007: 146)

(...) No Afeganistão, como em qualquer outro cenário, a recuperação falhará se não for “iluminada do seu interior”. Os afegãos terão que fazer as pazes consigo próprios. A tarefa de construção da paz nunca será bem sucedida ou legítima a não ser que haja uma participação a nível nacional no processo. O papel da Organização das Nações Unidas é de ajudar, directamente, através de iniciativas de paz, e indirectamente, através da criação de condições para que a recuperação e a reconstrução sejam opções viáveis para os afegãos que, no presente, não vislumbram outra opção senão a guerra. (...) ³⁷ (ONU, 1998).

As contingências assim o determinaram. A comunicação com o governo Talibã e o envolvimento deste na ajuda às populações, em especial às mulheres e crianças afegãs, não seria de todo uma solução apoiada pelo radicalismo islâmico do governo em funções. Este quadro estratégico vigorou até à assinatura dos Acordos de Bona em 2001, posteriores à invasão do país por forças internacionais e consequente queda do regime Talibã. O quadro anterior foi uma tentativa de construir a paz através da ajuda humanitária, garantindo, desta forma, o apoio da e à população e o fim das hostilidades. Uma abordagem focada nas raízes dos problemas mais estruturais do país. Os acordos pós-intervenção vieram mudar radicalmente a estratégia de apoio externo à construção da paz e à reconstrução pós-conflito. Representam um regresso

³⁷ Tradução livre do autor. No original “*In Afghanistan, as elsewhere, recovery from crisis will fail unless it is "illuminated from within". Ultimately, Afghans will have to make peace with themselves. Peace-building will not be successful nor legitimate unless there is national participation in this process. The role of the United Nations is to help, directly through peace initiatives and indirectly by creating the conditions that make recovery and reconstruction a viable option for those who, at present, see no option other than war.*” (ONU, 1998)

às abordagens clássicas *top-down* (Suhrke, 2009: 247), com ênfase na construção das estruturas governamentais que serviriam de base à implementação de um modelo de *peacebuilding*. É a mudança do paradigma da construção da “paz pela ajuda humanitária” para o da “paz pela governação”. Ou, como Roland Paris defendeu mais tarde, é a construção da paz através da criação de “instituições antes da liberalização” (Paris, 2004: 179-211).

As negociações dos acordos pós-intervenção militar vieram confirmar duas características que marcaram os últimos dez anos de conflito no Afeganistão. Primeira, uma aposta num modelo de “*peacebuilding* através do *statebuilding*”, associado a uma abordagem marcadamente *top-down* da nova estrutura de missão para o Afeganistão. Segunda, a criação de um modelo marcadamente liberal, com ênfase na legitimação de um novo Presidente, através dos mecanismos mais tradicionais da cultura afegã, e a realização de eleições livres para a confirmação do novo presidente. O primeiro passo para a implementação deste novo modelo de reconstrução do Afeganistão foi acordado em Dezembro de 2001³⁸ na cidade alemã de Bona. Com os acordos, conhecidos por *Acordos de Bona*³⁹, a comunidade internacional pretendia estabelecer um conjunto de instituições governamentais provisórias que tomariam as decisões em nome do povo afegão durante um determinado período transitório e até a realização de uma *Loya Jirga*⁴⁰ de emergência. Pretendia, também, pôr fim ao conflito no país, promover a

³⁸ Apenas 2 meses após o início do conflito.

³⁹ No original: “Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions”.

⁴⁰ Ou “Grande Assembleia”, é a instituição afegã de referencia para as grandes decisões no seio do povo afegão, normalmente relacionado com assuntos da paz e da guerra, confirmação da eleição de governantes ou assuntos relacionados com a restauração da independência e soberania do país (Fonte: <http://www.afghanland.com/history/loyajirga.html>).

reconciliação nacional entre as partes, garantir a construção de uma paz duradoura, a estabilidade e o respeito pelos direitos humanos. Reafirmava-se claramente a independência, soberania e integridade territorial do Estado afegão e o respeito pelo direito do povo afegão à livre do seu futuro político, que seria escolhido em eleições livres realizadas a curto prazo, pelos princípios do Islamismo, democracia, pluralismo e da justiça social (ONU, 2001). A Administração Interina ficaria incumbida também por nomear, com o apoio da ONU, uma Comissão Constitucional responsável por elaborar uma proposta de constituição, a ser aprovada na reunião da *Loya Jirga* de Emergência (ONU, 2001). Com este documento, estabeleciam-se ainda as bases do sistema judicial transitório, com a nomeação do Tribunal Supremo do Afeganistão ou outros tribunais necessários ao funcionamento do sistema judicial. No âmbito judicial a Administração Interina devia também nomear uma Comissão Judicial com o intuito de reconstruir todo o sistema judicial afegão com base nos princípios do Islamismo, direito internacional e no sistema judicial tradicional afegão (ONU, 2001).

No execução do primeiro pilar, os acordos previam que a segurança, a lei e ordem do país deveriam recair sobre responsabilidade afegã, mas, a pedido dos participantes nas rondas negociais, a comunidade internacional deveria enviar uma força de segurança, mandatada pela ONU, para garantir a segurança da cidade de Cabul e áreas envolventes e, posteriormente, a projecção para outros centros urbanos e áreas mais remotas do Afeganistão (ONU, 2001).

O documento estabelecia também as regras de funcionamento da Administração Interina e os Ministérios a criar. Mas a matriz liberal era transversal a todo o

documento. Numa sociedade marcadamente tribal e com o poder do governo afegão circunscrito à cidade de Cabul, a democratização do país parecia fácil. Contudo, a situação do país era bastante mais complexa, como se veio a verificar uma década depois.

Em Abril de 2002, é apresentado o *National Development Framework (NDF)* para o Afeganistão. Este é o primeiro documento pós-Acordos de Bona a estabelecer um modelo de reconstrução (e desenvolvimento) pós-conflito para o país. Na sua introdução, identificam-se cinco lições aprendidas ao longo de 50 anos de assistência/intervenção internacional em cenários pós-conflito: (1) a estratégia de desenvolvimento deve ser de iniciativa afegã e o próprio país a conduzi-la; (2) a economia de mercado e o sector privado são instrumentos mais eficazes para o desenvolvimento do que o Estado em si mesmo; (3) o modelo não é eficaz se o Estado não investir no capital humano, no estado de direito, em sistemas de governação transparentes, de atribuição e verificação de responsabilidades, e de aposta no sector privado; (4) as pessoas em geral e os mais pobres em particular não podem ser receptores passivos de medidas de desenvolvimentos mas, antes, os motores desse mesmo desenvolvimento; (5) todos os programas de doação internacional que não sejam apoiados em programas do governo local não seriam sustentáveis (GIRoA, 2002). A estratégia de desenvolvimento assenta em três pilares fundamentais: (1) Capital Social, Humano e Humanitário; (2) Reconstrução Física e Recursos Naturais; (3) Desenvolvimento do Sector Privado. Além dos pilares principais, a estratégia define também outras áreas de actuação, nomeadamente aspectos de governação, igualdade de género, segurança e *estado de direito*,

investigação, gestão da informação e *policy-making* e o papel do estado no processo (GIRoA, 2002).

Todo o modelo é desenvolvido com base em princípios de um Estado liberal e identifica as deficiências estruturais em cada pilar de desenvolvimento e em cada área de actuação, mas é em 2006, na *Conferência de Londres* sobre o Afeganistão, que o modelo ganha nova estrutura e novos pilares de desenvolvimento. O documento final, *The Afghanistan Compact*, prevê um período de cinco anos para a adopção dos princípios acordados na conferência e estabelece os três novos pilares de desenvolvimento: (1) Segurança; (2) Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos; (3) Desenvolvimento Económico e Social (GIRoA e IC, 2006).

A mudança da estratégia não é alheia ao facto de, em 2005, o conflito estar longe do fim e de a comunidade internacional ter tomado consciência da necessidade de o país ter estruturas próprias capazes de assegurar a própria segurança e um governo capaz de estender a sua acção governativa às áreas mais remotas do país, definindo-se um documento designado por *Interim Afghanistan National Development Strategy* (I-ANDS). O modelo é transformado e os novos pilares, saídos da *Conferência de Londres* são adoptados em documento oficial do governo afegão. Ele constituído por três Pilares, oito Sectores e cinco Temas Transversais, definidos da seguinte forma (Fig 5):

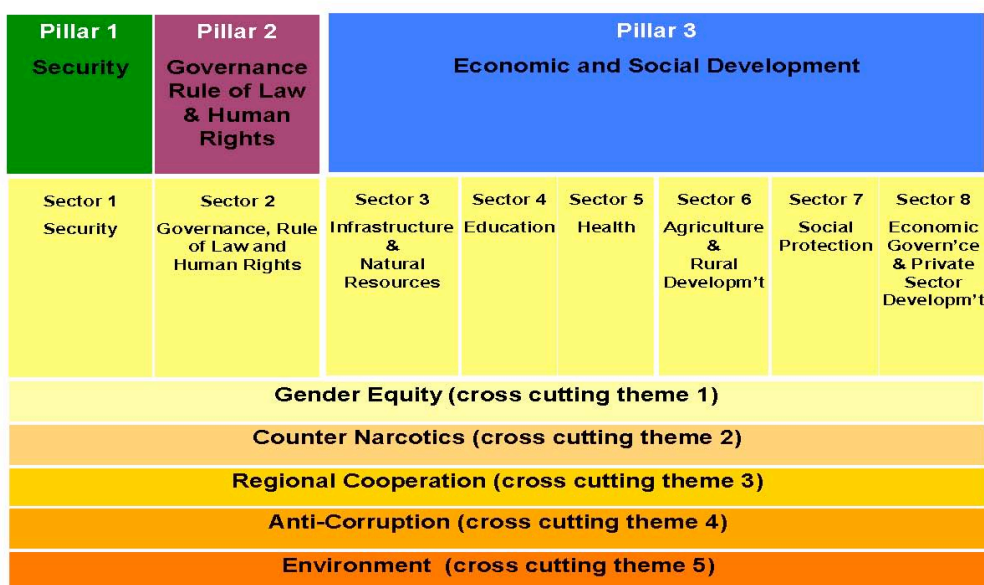


Figura 5 – Estrutura da I-ANDS 2006 (GIRoA, 2006: 25)

Em 2008, e no seguimento do modelo anterior, surge a *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS) para o período 2008-2013. Aqui importa sublinhar o facto de na Conferência de Londres terem sido acordados, com o governo afegão, objectivos temporais concretos para a obtenção de resultados nos vários pilares de desenvolvimento. Esse período, fixado em cinco anos, definia claramente os objectivos a cumprir até ao ano de 2011. Este documento prevê agora um período temporal para a implementação da estratégia de desenvolvimento e para a concretização dos objectivos nas várias áreas (GIRoA, 2008). A estrutura do modelo não difere muito da aprovada em 2006 na I-ANDS. Ainda assim alguns aspectos foram ajustados à nova realidade do país. O modelo articula-se em três Pilares (consistentes com o *Afghanistan Compact* aprovado na Conferência de Londres), oito

Sub-Pilares, 17 Sectores e seis áreas transversais organizados da seguinte forma (Fig 6):

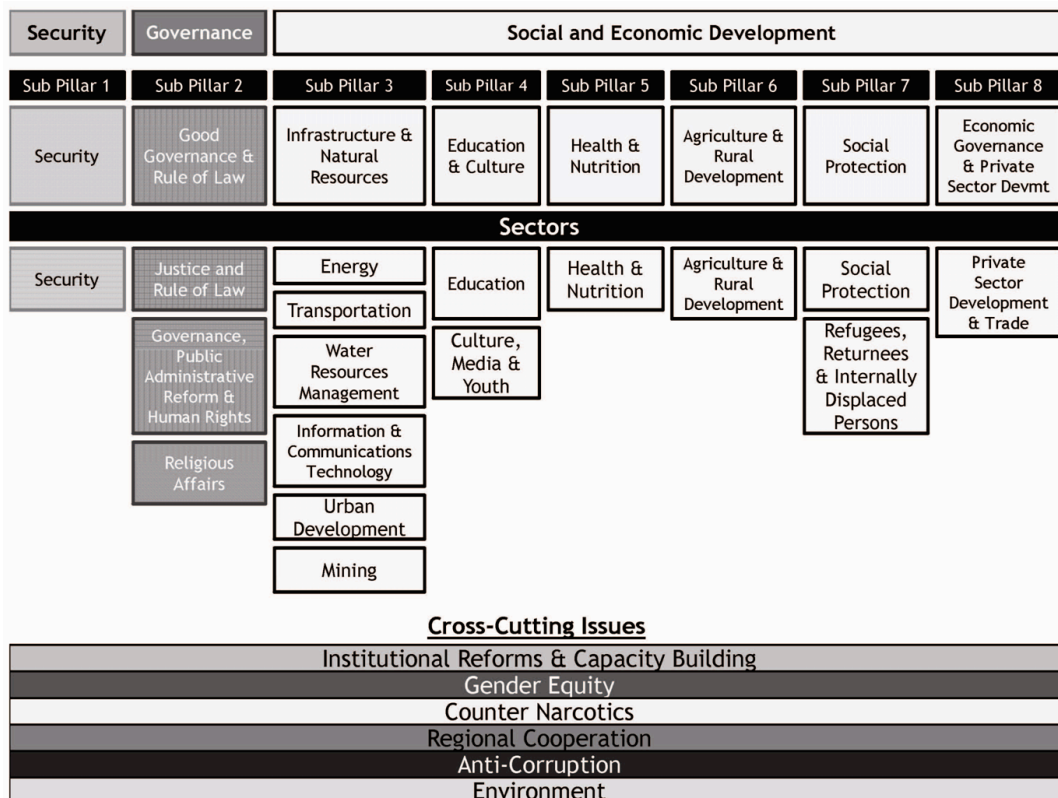


Figura 6 – Estrutura da ANDS 2008 (AREU, 2011: 14)

O modelo adoptado para o Afeganistão mantém a linha dos restantes, bem como do modelo proposto pela ONU e sintetizado por Miall *et al.* (1999). Ainda assim, três aspectos foram deixados de parte das mudanças preconizadas desde 2001: (1) o Islão como religião dominante e assumida como religião oficial pelo Estado; (2) a reforma do direito à propriedade e o registo oficial da propriedade privada (ainda que o início deste processo esteja incluído na ANDS e acordado na Conferência de Londres como

um objectivo a médio prazo); (3) os sistemas judiciais informais e de justiça tribal muito enraizados nas áreas rurais mais remotas do Afeganistão (Suhrke, 2007: 1299).

Este modelo de desenvolvimento do Afeganistão, aprovado pelo governo em funções e com a ajuda dos actores internacionais presentes no país, mostra a intenção de usar uma lógica de desenvolvimento assente nos princípios do liberalismo. Os pilares de reconstrução mostram também a prioridade dada à Segurança, logo seguida da Governação e, por último, o Desenvolvimento Social e Económico. Paul Collier dizia numa conferência em 2008 que a prioridade continua trocada nos projectos de reconstrução. Dizia este autor que o modelo dominante continua a dar prioridade à política em detrimento do desenvolvimento económico e da segurança. Segundo ele, a prioridade devia ser: (1) Segurança; (2) Desenvolvimento Económico (e social, como consequência); (3) Governação (Collier, 2009b).

Por contraponto a esta ideia, alguns autores defendem a aposta em estratégias de *statebuilding* e na construção das instituições de governação como solução para os problemas geradores de conflito violento (Paris, 2004;2009). Embora as abordagens de *statebuilding* dificilmente possam ser construídas numa base de “hibridismo”, sobretudo pela sua abordagem *top-down*, será também espectável que, no caso do Afeganistão essa estratégia esteja condenada a demorar muito tempo até produzir os efeitos desejados, ou seja, uma paz estável e duradoura e que permita o desenvolvimento económico e humano das populações.

No caso do Afeganistão, defendemos que a abordagem deve ser diferente da apresentada nas estratégias dominantes e de desenvolvimento. Como afirmou Paul Collier, a política deve chegar no fim (Collier, 2009b) para que se possa promover

uma abordagem *bottom-up* dos problemas que geram violência e para a formulação de um modelo que conduza à construção de uma paz de natureza mais híbrida. É importante referir que a natureza desses pilares deve ser reformulada a partir de uma abordagem *bottom-up* mas tendo em conta os quatro elementos da ‘Paz Híbrida’ de MacGinty, referidos anteriormente neste trabalho (MacGinty, 2010a;2011a;2010b;2011b). Só assim podemos dar prioridade ao elemento fundamental de toda a estratégia de *peacebuilding* no Afeganistão: o afegão.

3.4 Spoilers e alguns aspectos esquecidos do modelo afegão

Nesta secção analisamos como o conflito no Afeganistão é influenciado negativamente por *spoilers* ou, ainda, pela insensibilidade dos governantes e agentes internacionais para as percepções que o cidadão comum, em especial nas zonas remotas do país, tem do governo, das forças internacionais e do seu próprio futuro.

3.4.1 Agentes corruptos como *spoilers*

O fenómeno de *spoiling*, enquanto actividade, e dos *spoilers*, enquanto actores, foi definido como “grupos ou táticas que procuram activamente impedir, atrasar ou ameaçar a resolução de um conflito através de uma variedade de meios e por uma diversidade de motivos”⁴¹ (Newman e Richmond, 2006a: 1). A própria ideia de identificar um determinado grupo como *spoiler*, pressupõe um juízo de valor sobre o agente, grupo ou actor, que poderá ser um discurso construído ou mesmo de cariz hegemónico (Newman e Richmond, 2006a: 2). Neste caso analisaremos um fenómeno que, apesar de não ser puramente político, económico ou securitário, tem uma enorme influência nos processos de paz e em última análise, pode impedir a sua concretização procurando garantir a manutenção de um determinado *status quo* que garanta as condições para a conservação de elevados níveis de corrupção. Para esta análise, consideraremos que *spoilers* são agentes que acreditam que a construção da paz, numa determinada região, ameaça o seu poder, a sua visibilidade ou os seus interesses, e usam todos os meios para impedir a construção dessa mesma paz e manter o seu estatuto na região (Newman e Richmond, 2006a:1; Stedman, 1997: 5).

⁴¹ Tradução livre do autor. No *original* “(...)groups and tactics that actively seek to hinder, delay, or undermine conflict settlement through a variety of means and for a variety of motives. “(Newman e Richmond, 2006a: 1).

Baseamos a nossa análise numa visão mais alargada de *spoiling*, ligada à apresentada por Newman e Richmond, mas consideraremos que um agente individual é também considerado um *spoiler*. Ainda que a corrupção pressuponha a existência de um agente corrupto e de outro que se deixa corromper, muitas destas acções não são organizadas formalmente mas em conjunto. O acto de corromper e os agentes dessa corrupção, são elementos que limitam, atrasam e ameaçam a possibilidade de se atingir uma paz estável e duradoura (Newman, 2006:4-5; Newman e Richmond, 2006a). Este fenómeno está normalmente associado às actividades do foro político ou económico, mas nos anos 90, e em especial na última década, passou a ser uma preocupação para os países em situação pós-conflito, ele sendo considerado central no discurso de boa governação e nos programas de *statebuilding*, e encarado num âmbito mais alargado, quer no domínio público, quer no privado (Chandler, 2006: 143-144).

No Afeganistão, a corrupção parece ser um fenómeno endémico da sociedade e aceite como natural no dia-a-dia do país. Mas é essencial mitigar os efeitos dos *spoilers* no projecto global de *peacebuilding* e de reconstrução pós-conflito. Desde 2006 que este *spoiler* é identificado no documento estratégico de desenvolvimento do país (I-ANDS) e confirmado, em 2008, no novo quadro estratégico de desenvolvimento 2008-2013 (ANDS), como um assunto transversal a todos os pilares de reconstrução (GIRoA, 2008;2006). Mas se é ao nível governamental que a corrupção tem mais impacto enquanto actividade de *spoiling*, não é só a este nível que a corrupção é encarada como um assunto crítico para a paz no país. Na sua *Avaliação Inicial da Situação* e nas orientações para a campanha de *Contra-Insurgência* (COIN), os vários comandantes da ISAF, têm considerado que é

essencial as estruturas de segurança e defesa protegerem a população contra os agentes corruptos e os abusos de poder e que, esses agentes, devem ser denunciados e o governo apoiado na sua identificação (McChrystal, 2009a;2009b; Patreaus, 2010). A corrupção tem sido encarada como um obstáculo à paz, a par com outros *spoilers* tradicionalmente já identificados como ameaça: grupos insurgentes, as organizações terroristas transnacionais ou os “senhores da guerra”. Paul Collier identifica mesmo as actividades anti-corrupção como um dos três pilares para o desenvolvimento de um país saído de um conflito interno violento mas também afirma os sistema de escrutínio dos governantes por parte das populações são desmantelados através de uma estratégia *top down*, ou seja, são os agentes corruptos que criam mecanismos para a manutenção destas actividades, ao mesmo tempo que promovem programas anti-corrupção (Collier, 2009a: 213). Numa altura em que é crítico identificar os vários obstáculos à paz no Afeganistão será interessante analisar de que forma a corrupção afecta o modelo de reconstrução pós-conflito no país e as perspectivas de paz criadas com as estratégias implementadas. Durante o nosso trabalho de campo foi possível identificar uma ligação da população geral da população afegã a actividades de pequena corrupção, abuso de poder ou clientelismo institucional. O trabalho de mitigação dos efeitos destes agentes e das consequências da actividade para a qualidade da paz que se constrói é exigente e a denúncia ou delação destes casos é, na maioria das situações, uma acção muito perigosa⁴². Numa sociedade em que o poder é tradicionalmente repartido entre os agentes locais e as estruturas de governo central, é difícil para o cidadão comum distinguir o que é decorrente desse poder tradicional ou resultado de uma actividade de corrupção ou

⁴² Notas do trabalho de campo efectuado no Afeganistão.

abuso de poder. Assim, a identificação desta categoria de *spoilers* traz à análise outras dimensões do problema e é, seguramente, um dos maiores obstáculos à obtenção da paz e um dos aspectos que mais degrada a qualidade da paz produzida.

3.4.2 Aspectos esquecidos do modelo afegão

Ao mesmo tempo que a corrupção pode ameaçar a resolução de um conflito ou degradar a qualidade da paz resultante de um projecto de reconstrução, também o conhecimento das resistências locais e de que forma podem ser ultrapassadas é essencial em todos os processos de paz. A formulação de modelos híbridos de reconstrução pós-conflito pressupõe uma interacção entre as actividades de assistência internacional e as formas locais de contribuição para a paz (MacGinty, 2010a). Para que esta interacção possa ocorrer, deve existir uma identificação entre as partes, compreensão dos objectivos da agenda liberal pelos agentes locais e adaptação do “liberal ao local”. Desde a intervenção internacional em 2001 que alguns aspectos foram esquecidos na abordagem ao problema da guerra e da paz no Afeganistão. É, no entanto, nesta dificuldade de encontrar um ponto de equilíbrio entre as abordagens *top-down* e *bottom-up* que aparecem as resistências locais à agenda liberal. Os Acordos de Bona vieram confirmar uma abordagem liberal baseada na premissa de que a criação de estruturas governamentais fortes em Cabul fariam estender a influência às regiões mais remotas, onde esta influência nunca se fez sentir (GIRoA e IC, 2002). A comunidade internacional não soube avaliar as influências que sofrem as comunidades locais nas regiões mais tradicionais do Afeganistão. Um dos erros de avaliação foi o de não entender o impacto das comunidades locais na percepção do papel das forças internacionais “ocupantes” e a sua influência na transição do governo Talibã para um governo democrático. Um conjunto de estudos do *International Council on Security and Development (ICOS)*, sobre a fase de transição no projecto global de *peacebuilding* vieram, através de entrevistas locais, mostrar algumas fragilidades desta avaliação do impacto do

modelo liberal de Bona e Londres, e no apoio aos grupos insurgentes activos no país (ICOS, 2010: 5). Um dos estudos, efectuado nas províncias de Panjshir, Helmand e Kandahar, através de um conjunto de entrevistas⁴³, identificou um conjunto de variáveis que ficaram esquecidas no processo de transição anunciado em 2010 na conferência da NATO em Lisboa. A escolha das províncias não foi aleatória: a província de Panjshir ficou associada à resistência contra a ocupação soviética por parte dos Mujahidin e por ser o coração da Aliança do Norte e terra natal do seu líder carismático, Ahmad Shah Massoud. Hoje uma das províncias mais seguras do país e onde a maioria da sua população é de etnia Tajik (ICOS, 2010: 5). Por outro lado, as províncias de Helmand e Kandahar, berço do movimento Talibã e consideradas como o seu último bastião são palco de 90% das baixas das forças internacionais da ISAF (Fig 7).

⁴³ O trabalho de campo incluiu 1500 entrevistas. 500 em cada uma das províncias de *Panjshir* (Norte), *Helmand* e *Kandahar* (Sul).

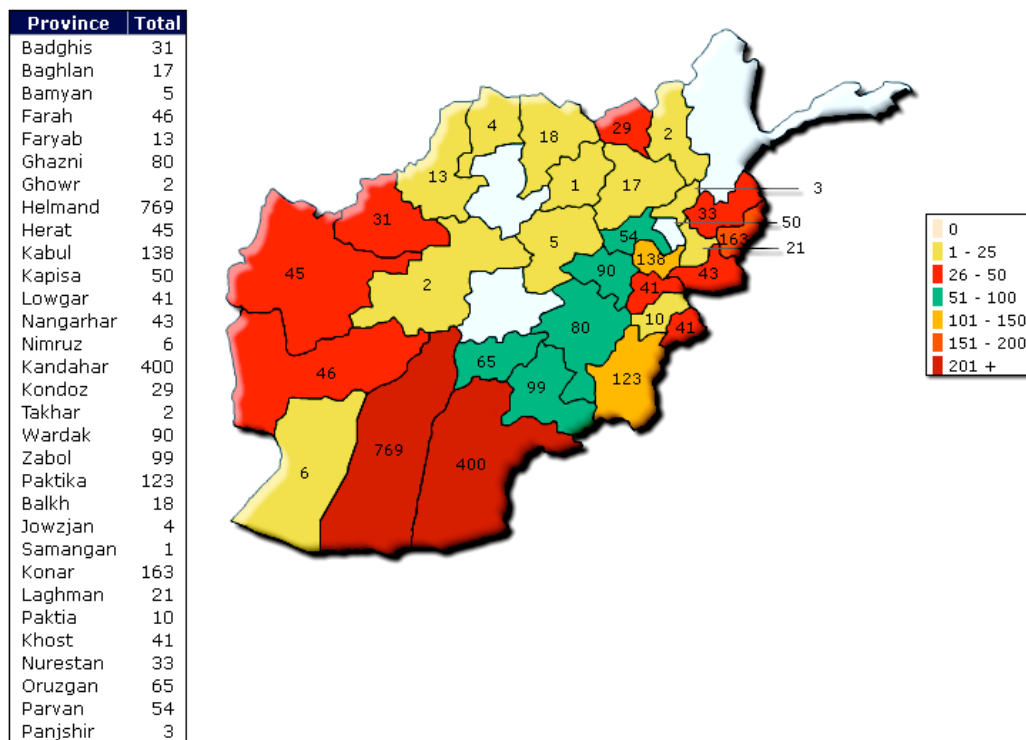


Figura 7 – Baixas das forças da ISAF por província (ICasualties.org, 2011a).

Este estudo, não considerando as mensagens hegemónicas de matriz liberal sobre ganhar “os corações e as mentes” da população afegã, faz uma radiografia clara sobre o ponto de situação do modelo de *peacebuilding* e as possibilidades de construção de uma solução pacífica para o país. A primeira variável analisada é a percepção da população sobre as operações militares em curso. As entrevistas mostram que 10 anos depois da intervenção, e numa altura em que o número de baixas civis continua a aumentar, as operações militares da ISAF ainda têm um impacto muito negativo na opinião da população. 65 % das pessoas entrevistadas ainda acham que a ISAF inflige mais baixas em civis do que propriamente aos elementos os grupos insurgentes (ICOS, 2010: 11). Podemos considerar este

fenómeno idêntico à “guerra das percepções” identificada por McChrystal na sua avaliação inicial e nas suas orientações sobre COIN (McChrystal, 2009a;2009b), mas o facto é que são estas percepções que influenciam a forma como os cidadãos resistem e alteram a paz liberal que lhe é imposta (Richmond, 2010a). É também a partir de percepções que se constroem modelos mais híbridos de reconstrução, ou seja, de uma predisposição positiva para participar em dinâmicas local de paz e reconstrução. Outra das variáveis identificadas é o nível de conhecimento das comunidades locais dos eventos que precipitaram uma intervenção da comunidade internacional no Afeganistão. 90% das pessoas entrevistadas nas regiões sul (*Kandahar e Helmand*) afirmam não estarem familiarizadas com os ataques do 11 de Setembro de 2001 na cidade de Nova Iorque, e 40% acham que os “estrangeiros” estão no seu país para o destruir, conquistar ou destruir o Islão (ICOS, 2010: 11).

Todos estes dados confirmam a necessidade de implementação de projectos de *peacebuilding* ao nível mais local, que de alguma forma levem as comunidades a participar nos projectos de reconstrução e desenvolvimento. Indicam também a necessidade de mudança na abordagem do conflito por parte dos agentes de *peacebuilding*. Estes dados apontam a necessidade do modelo liberal ter em conta as comunidades locais, na forma como as aborda, as apoia e na maneira como elas interagem com o modelo, resistindo-lhes ou obrigando a um hibridismo no desenho dos modelos. Estas diferentes percepções do conflito, do governo e da comunidade internacional presente no país também difere nas várias províncias, identificando claramente uma diferenciação das dinâmicas de província.

A democracia, enquanto conceito alargado e pilar fundamental do modelo liberal (de *statebuilding* ou *peacebuilding*), continua a “provocar alguma confusão” nos afegãos, estando mais familiarizados com “eleições” ou o conceito de “voto” do que com o conceito mais alargado de modelo democrático. Estes conceitos de eleição ou de voto, apesar dos trinta anos de conflito, sempre fizeram parte da realidade comunitária mais tradicional afegã. Ainda que as lideranças sempre tenham estado entregues a *Mullah, Elder’s* ou líderes tribais, nas manifestações tradicionais de governação (*Loya Jirga* e *Shuras*) sempre existiu o direito ao voto. Estes dados apresentam uma imagem pouco animadora, ao cabo de dez anos de conflito, do resultado obtido pelo modelo liberal de *peacebuilding* no Afeganistão. Neste capítulo, apresentámos dados que nos permitem tirar algumas conclusões sobre o futuro deste modelo: (1) há espaço para a criação de dinâmicas locais de construção da paz mais híbridas, segundo uma lógica *bottom-up*; (2) mais governo ou um governo mais legitimado por eleições não significa, directamente, melhor governação porque, em muitos casos, as resistências estão ligadas a factores que vão para além dessa necessidade de legitimação; (3) os modelos de *statebuilding*, como o que está a ser implementado no Afeganistão, pelas suas características burocráticas, tendem a imprimir uma dinâmica mais *top-down* ao modelo mais global de *peacebuilding*; (4) o impacto do modelo de *peacebuilding* não é sentido de igual forma pelas comunidades locais mais rurais e as comunidades citadinas ou mais elitistas;

No capítulo seguinte apresentamos um modelo mais híbrido de reconstrução pós-conflito para o Afeganistão, com especial ênfase nos pilares da Segurança e Governação, baseado em micro-modelos mais locais, de impacto mais limitado mas, ao mesmo tempo, com maior capacidade de sucesso e de avaliação dos resultados. O

sucesso do projecto global de reconstrução decorrerá, na nossa perspectiva, da forma como são implementados os micro-projectos ao nível das províncias.

4. AFEGANISTÃO: modelos locais para soluções globais

*Ultimately, Afghans will have to make peace with themselves*⁴⁴. (ONU, 1998)

4.1 Introdução

Quando falamos em reconstrução pós-conflito ou *peacebuilding* usamos um ideal pré-concebido sobre o mundo, de base liberal, e que é retirado do ideal de vida das sociedades ocidentais. Este modelo é depois transposto para os programas de reconstrução pós-conflito que assume a forma de paz liberal. É um pré-conceito institucional, baseado no ideal de que os modelos liberais das sociedades ocidentais modernas são a solução para os problemas estruturais que dão origem a conflitos internos violentos. Como vimos no primeiro capítulo, muitos académicos defendem que este modelo está longe de provar a sua eficácia. E, se casos houveram de sucesso, sobretudo na década de 1990, estes estão ainda muito longe de provar que as soluções para pôr fim à guerra são também as soluções para a construção da paz e para a resolução desses mesmos problemas estruturais que dão origem a violência generalizada. Nesse sentido, também para o caso em análise, a solução não passará por terminar a guerra, ou mesmo “desconstruí-la”, mas sim, construir a paz de forma eficaz e sustentada. Em alguns casos de conflito interno violento, e numa fase inicial do processo, é importante o enfoque no pilar de segurança para garantir um cessar-fogo entre as partes, o fim dos actos de violência generalizados ou a garantia do respeito pelos direitos humanos. Mas a médio prazo, esse enfoque deverá ser mudado

⁴⁴ “Em última análise, os afegãos terão que fazer a paz consigo próprios”.

para a construção da paz, garantindo as condições de transição de um modelo de reconstrução apoiado internacionalmente, para um modelo de governação sustentável e tendo em consideração as tradições, necessidades e especificidades do Estado em situação pós-conflito.

No caso do Afeganistão a desconstrução da guerra é ainda uma realidade, dez anos após a intervenção. Mas o instinto de sobrevivência dita que assim seja. Contudo, o momento é crucial por várias ordens de razão:

Primeiro, atingiremos muito em breve a marca histórica dos dez anos de intervenção internacional no país e talvez treze de reconstrução “pós-conflito”⁴⁵. A par da passagem da marca dos dez anos sobre o 11 de Setembro de 2001, e a recente intervenção militar no Paquistão que levou à morte do líder da Al Qaeda, é necessário repensar toda a estratégia de *peacebuilding* para o país. Por outras palavras, perceber onde estamos e qual o caminho para a paz.

Segundo, para além das perspectivas mais críticas à paz liberal que apresentámos no primeiro capítulo, emerge uma ideia generalizada de que o modelo aplicado no Afeganistão não está a construir a paz estável e duradoura que se propôs. Este fracasso não é sentido apenas ao nível militar, com o número de baixas das forças internacionais a aumentar de ano para ano (Fig 3), mas também e sobretudo na incapacidade de estimular e promover desenvolvimento económico e social e capacidade de governação por parte das instituições oficiais de Cabul.

⁴⁵ Se considerarmos a aprovação do *Strategic Framework for Afghanistan* (SFA) em 1998. Se considerarmos os primeiros esforços de reconstrução, esta desconstrução remonta ao início da década de 1990.

Em terceiro, os três anos de transição marcarão o conflito de forma irreversível. Ao nível da opinião pública internacional, o ano de 2014 é visto como o momento-chave para a avaliação do modelo de *peacebuilding*. Consideramos assim que os anos de 2012 e 2013 serão mais críticos para o desfecho do conflito. O ano de 2011 marcou o início da transição, no âmbito do pilar segurança, entre as forças da ISAF e as ANSF. Este ano marca o início do processo de transição, que terminará em Dezembro de 2014. A transição já ocorreu mas apenas em algumas províncias. Nas províncias de *Kabul* (excluindo o Distrito de *Sarobi*), *Panjshir*, *Bamyan*, *Balkh* (apenas o município de *Mazar-e Sharif*), *Helmand* (apenas o distrito de *Lashkar Gah*), *Laghman* (apenas o município de *Mehtar Lam*), and *Herat* (apenas o município de *Herat City*) (Fig 8) (ISAF, 2011; NATO, 2010; USADoD, 2011: 50).

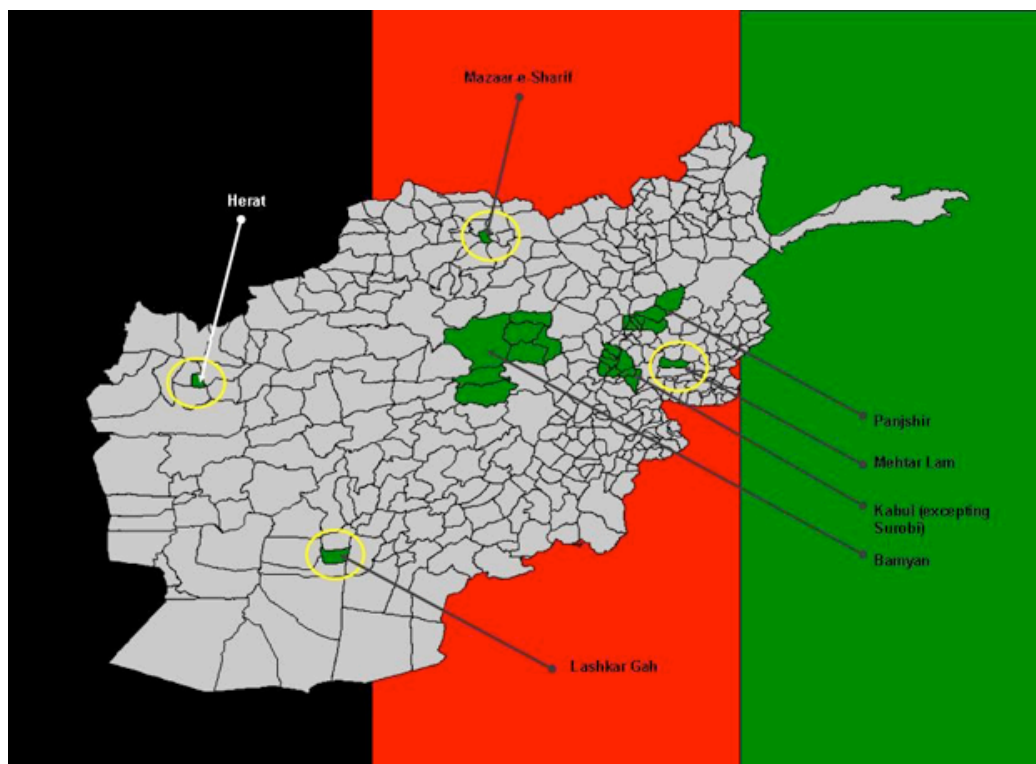


Figura 8 – Mapa da transição: 1ª Fase do Pilar 1-Segurança (NATO, 2011: 2).

A avaliação dos níveis de segurança nestas áreas pioneiras no processo de transição será essencial para antever o futuro das regiões com níveis de violência mais elevados.

Quarto, a tese de que o modelo liberal é a solução para a paz está longe de ser confirmada também no caso afegão. Ao mesmo tempo que podemos assumir que os ideais do liberalismo encaixam nas comunidades urbanas das grandes cidades, onde o impacto dos valores tradicionais é menor, a incidência dos valores tribais é quase inexistente e o acesso à informação através das novas tecnologias é cada vez maior, podemos também assumir que o modelo liberal encontrará resistências ao nível mais rural, o que impedirá/dificultará a sua implementação nas próximas décadas, sendo a insistência numa abordagem *top-down* um erro que poderá custar caro às agências da ONU e às forças de segurança internacionais.

Em suma, o modelo terá que ganhar uma natureza mais híbrida, pensado segundo uma lógica de *micro-peacebuilding* e ser flexível o suficiente para incorporar as dinâmicas locais de segurança, desenvolvimento e governação. Em última análise, permitirá, à custa da alteração da sua natureza, a construção de uma paz mais híbrida e, porventura, mais duradoura.

Neste capítulo, e identificando claramente uma tendência de hibridismo nos modelos de reconstrução e *peacebuilding*, apresentamos algumas ideias sobre como podemos criar algum hibridismo na construção da paz no Afeganistão, como implementar modelos de *peacebuilding* de impacto mais limitado e, por fim, ilustramos com um caso de ‘segurança híbrida’ em implementação um pouco por todo o país.

4.2 Híbridismo entre o local e o liberal

O conceito de ‘Paz Híbrida’ foi apresentado por Roger MacGinty e é entendido como um processo e uma condição para que haja uma interacção entre os vários actores e práticas de *peacebuilding* (MacGinty, 2010a;2011a;2011b). A incorporação de práticas híbridas de paz encoraja-nos a pensar e examinar todos os níveis de actores envolvidos no processo (Fig 2) mas também nos leva a alterar a abordagem para além do Estado ou das instituições governamentais, que tende a centrar a discussão apenas em actores formais (MacGinty, 2011a). As abordagens híbridas permitem também que mudemos a nossa forma de pensar e deixar as abordagens de duas vias (*top-down* ou *bottom-up*) para uma outra onde seja possível uma cooperação horizontal aos vários níveis (Lederach, 1997; MacGinty, 2011a). Um modelo híbrido resulta da interacção entre a capacidade dos actores e estruturas da paz liberal para impor a sua visão sobre a construção da paz e de incentivar os actores locais a cooperarem com a sua visão liberal e, a capacidade dos actores locais de resistir e criar alternativas a essa visão da construção da paz (MacGinty, 2010a;2011a;2010b). Neste contexto, não haverá certamente melhor campo de análise ou de implementação de modelos híbridos do que o conflito no Afeganistão.

Ao fim de 10 anos de conflito e outros tantos de reconstrução “durante o conflito”, este é o momento de introduzir modelos híbridos, alternativos à paz liberal. Poucas certezas existem sobre a eficácia destas novas abordagens. Mas o actual modelo não recebe avaliação positiva por parte dos académicos das áreas da segurança e dos estudos da paz e dos conflitos. Esta abordagem *top-down*, segundo uma vertente muito forte de *statebuilding* e altamente institucionalizada e burocratizada, não está a

resultar como solução que abranja todas as guerras ou pazes vividas no território. Portanto também não defendemos o argumento de que devemos “institucionalizar antes de liberalizar” (Paris, 2004), devemos sim criar condições de hibridismo para a formulação de modelos alternativos que vão ao encontro das necessidades de todos os afegãos. A ideia será a de “hibridizar antes de institucionalizar”.

Então como explicar os casos de aparente sucesso em algumas províncias ou mesmo algumas cidades com níveis de segurança, governação e desenvolvimento que outrora seriam impensáveis⁴⁶ no início deste conflito? Uma das explicações está relacionada com os diferentes níveis de aceitação e resistência ao modelo liberal, que variam de província para província. Cada província no Afeganistão, pela sua dimensão, pelo seu relevo e hidrografia, incidência étnica e tribal e grau de desenvolvimento poderia ser considerada uma região nesta “federação” que seria o Afeganistão. Cada região/província sempre teve um sistema judicial único, um modelo de governação com particularidades adaptadas à realidade local, na maioria dos casos de natureza informal.

Porque razão deve ser implementado um modelo de *peacebuilding* de matriz liberal numa província como *Helmand* ou *Kandahar*, no sul do país, onde a importância das etnias, dos costumes tribais e da cultura (incluindo uma língua oficial diferente, o *Pashto*) o tornam quase impossível? Porque razão querer estender a governação central aos lugares mais rurais do Afeganistão onde ela nunca foi sentida e o poder do governo de Cabul nunca foi exercido na plenitude, sendo substituído localmente

⁴⁶ A cidade de *Kandahar* é um bom exemplo deste argumento. Os níveis de violência decresceram e a população começa a ter uma outra abertura a programas de desenvolvimento e governação e uma opinião mais favorável a presença internacional no território (ICOS, 2010).

por formas de governação mais tradicionais, sobretudo de cariz tribal, como as *shuras* ou as *jirgas*? Existe um trabalho de construção de alicerces para a paz em todo o território afegão. Apenas defendemos que deverá ser adaptado à realidade de cada região.

Portanto, o argumento é o da necessidade de criar micro-modelos de *peacebuilding*, segundo uma lógica híbrida, adaptados à realidade de cada província, tendo em conta a interação entre as quatro partes do modelo de MacGinty, no sentido de criar uma “federação” de províncias onde cada uma delas possa ser olhada de forma única e com um quadro necessariamente diferente para a construção da paz. Teremos a médio prazo um conjunto muito diferenciado de pazes no mesmo território, mas ao mesmo tempo constatávamos uma realidade que a ONU e os seus parceiros da paz liberal não pretendem constatar: perante a realidade actual, a paz liberal não parece ser um modelo eficaz para a construção da paz no Afeganistão.

4.3 Micro-peacebuilding: micro-projectos para soluções globais

Uma abordagem híbrida do modelo de reconstrução, no caso do Afeganistão, permite ultrapassar alguns aspectos que influenciam directamente a eficácia do modelo. Em primeiro, o modelo liberal tem um impacto muito limitado nas zonas mais rurais do país, pela capacidade de resistência local e pela sua capacidade histórica de criar modelos alternativos à paz liberal. Segundo, o impacto deste modelo liberal é bastante aceitável nas grandes cidades, sobretudo pela capacidade dos actores internacionais imporem uma visão mais cosmopolita da paz, mas também pelo nível de dependência criada em torno das OI com implantação em maior número nas grandes cidades. Em terceiro lugar, se é possível identificar um impacto diferente de província para província, distrito para distrito, então seria possível implantar um modelo mais liberal numa província e outro menos liberal noutra diferente. O resultado destes modelos, a sua forma e o peso de cada pilar no micro-modelo (segurança, desenvolvimento e governação⁴⁷) decorrerá da interacção das quatro partes do modelo proposto por MacGinty. Quarto, os modelos de impacto local, ou micro-modelos, permitem criar “Ilhas de Estabilidade”⁴⁸ (Theros e Kaldor, 2011: 40) constituindo locais de segurança e desenvolvimento, onde as comunidades podem desenvolver as suas actividades do dia-a-dia. Theros e Kaldor afirmam que estas “ilhas” podem, não só, demonstrar o interesse dos actores internacionais no bem-estar das populações locais, mas também, garantir as necessárias condições para a implementação de projectos locais de desenvolvimento (2011: 40).

⁴⁷ Três principais pilares identificados na ANDS (GIROA, 2008).

⁴⁸ Tradução livre do autor. No original “islands of stability” (Theros e Kaldor, 2011: 40).

Mutithi usou o termo '*micro-peacebuilding*' para identificar uma abordagem ao nível das lideranças de base e apresentava o conceito como referente às actividades levadas a cabo ao nível intermédio do Estado e nas comunidades locais (2009: 8). Este conceito era apresentado como equivalente ao conceito de abordagem *bottom-up* apresentado por Lederach (1997: 39) (Fig 2). O termo *micro-peacebuilding*, usado no contexto desta dissertação, refere-se ao nível de formulação e impacto de um determinado modelo de reconstrução. Um modelo nacional de *peacebuilding* será, de acordo com a nossa análise, a soma de todos os micro-modelos criados e implementados, no caso do Afeganistão, ao nível província que, de forma diferenciada, e com natureza necessariamente diferente, contribuem para um modelo mais global, ao nível nacional. Desta forma, a construção da paz é alicerçada no respeito pelas especificidades e tradições locais, no conhecimento das dinâmicas locais de segurança, governação e desenvolvimento e permite aos actores internacionais partidários da paz liberal adaptar as suas estratégias permitindo uma melhor aceitação de programas de melhoria das condições de vida das populações. Estas populações, abrangidas pelos vários micro-modelos, iriam adaptar-se de alguma forma à estratégia global de *peacebuilding*, mas teriam condições de manter a identidade das suas comunidades locais.

A construção de uma '*Paz Híbrida*' resultaria, assim, de um acordo entre as intenções liberais do Estado (e dos agentes internacionais de *peacebuilding*) e as comunidades locais. Idealmente, deveria ser encontrado um ponto de equilíbrio entre o local e o liberal. Uma situação intermédia entre o liberalismo cego dos programas internacionais e incapacidade das comunidades locais gerarem condições mínimas de vida às suas populações. Estes micro-modelos teriam necessariamente que ser

construídos na base dos três pilares de reconstrução do país, mas assentes no hibridismo da abordagem – Segurança Híbrida, Desenvolvimento Híbrido (Económico e Social) e Governação Híbrida – e deveriam ter diferentes graus de importâncias dependendo da região onde o modelo será implementado. Na parte seguinte deste capítulo abordamos uma das soluções híbridas de segurança que pode constituir um dos elementos dos micro-projectos que propomos neste capítulo.

4.4 Segurança Híbrida: o caso das *Village Stability Operations*

No seu recente livro, *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace* (2011b), Roger MacGinty aborda a questão do hibridismo dos modelos de *peacebuilding* e analisa as formas híbridas de paz. Como já tínhamos referido o modelo de Paz Híbrida de MacGinty assenta em 4 elementos: (1) a capacidade dos actores de *peacebuilding* de forçar a aceitação (2) ou o envolvimento na paz liberal; (3) a capacidade dos actores locais de resistir e adaptar as intervenções da paz liberal; (4) a capacidade dos actores, estruturas e redes locais de apresentar e manter formas alternativas de paz (MacGinty, 2010b) (Fig 9).

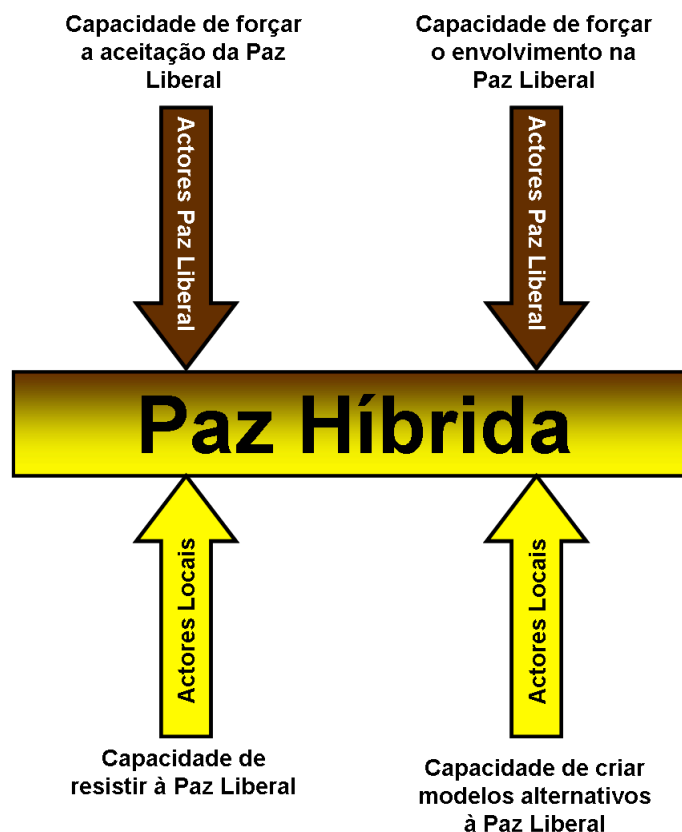


Figura 9 – Paz Híbrida segundo o modelo de MacGinty (MacGinty, 2010a;2011a;2010b;2011b).

No seu livro, o autor analisa as implicações da cooperação e coexistência, no caso do pilar Segurança, entre a visão moderna da paz liberal e as formas de segurança locais, com base em exércitos feudais, remanescentes dos trinta anos de conflito no território (MacGinty, 2011b: 135). O autor defende que, pelas suas características, não existe no Afeganistão uma clara distinção entre as abordagens modernas de *peacebuilding* e as tradicionais, as ocidentais e não-ocidentais. Para provar este argumento o autor analisa de que forma esta interacção entre as forças de segurança internacionais e os exércitos feudais contribuíram para um maior hibridismo na construção da paz naquele país, mas também de que forma as instituições da paz liberal estão disponíveis para adaptar os seus modelos no intuito atingir objectivos mais alargados (MacGinty, 2011b: 135-137).

Neste ponto abordamos também aquele que é o pilar fundamental do modelo de reconstrução para o Afeganistão: o pilar segurança. Abordaremos, no entanto, um outro programa que consideramos também de natureza híbrida, as *Village Stability Operations* (VSO), que resultam da constatação das especificidades das comunidades locais no país, em especial ao nível sub-distrito ou aldeia e, de uma forma mais visível, no Sul do país.

*As Village Stability Operations*⁴⁹

O programa VSO foi implementado pela ISAF no Afeganistão, com base no emprego de Forças de Operações Especiais, e visa o estabelecimento de uma abordagem *bottom-up* no âmbito do pilar de segurança, a fim de estimular as estruturas sociais a garantir a segurança das suas próprias populações, a implementação de sistemas informais de governação e permitir a aplicação de projectos limitados de desenvolvimento no seio das comunidades (Petit, 2011: 27; USADoD, 2010: 67). Os resultados destas operações são a formação de pequenas forças de segurança locais, com base no sistema de voluntários *Arbakai*⁵⁰, controlados pelas lideranças tribais, baseadas nos sistemas tradicionais de governação (*shuras e jirgas*), que garantem a segurança às populações, permitindo a implementação de projectos de desenvolvimento com impacto directo nas condições de vida dos habitantes locais (Jones e Muñoz, 2010: 55). A tentativa de criar forças de defesa locais nas zonas mais remotas do país foi experimentada em outras alturas de conflitualidade no país e não visa, nesta fase, o aumento do número de forças em contacto com as ameaças existentes no país e que prejudicam claramente a capacidade de implementar uma paz duradoura (Jones e Muñoz, 2010: 55-56). Este programa visa sobretudo impedir os grupos insurgentes no país de influenciar a população de forma a que, e em última análise, impeçam e limitem a implementação dos programas de reconstrução e desenvolvimento ao nível local. O programa está

⁴⁹ Este programa foi apadrinhado pelo governo afegão em Junho de 2010 mas já tinha sido testado pelas forças internacionais presentes no país e já teve 3 designações diferentes: *Community Defense Initiative*, *Local Defense Initiative* e *Village Stability Platform*.

⁵⁰ Sistema de policiamento das comunidades locais baseado em voluntários das bases tribais. Estes grupos são confundidos muitas vezes com milícias ou Empresas Militares Privadas mas são distintos destes. Este grupo de voluntários é nomeado com base em sistemas de decisão tribais e são responsáveis por implementar as decisões da tribo (Jirga's), garantir a segurança da comunidade e desenvolver acções contra quem desenvolva actividades ilegais na região (Tariq, 2008: 3).

implementado na totalidade do país (Fig 10). A sua implementação depende das dinâmicas locais de segurança das comunidades bem como da manutenção de estruturas locais tribais organizadas ao nível das comunidades locais. Dados de Abril de 2011 mostram que existem já 77 locais de implementação deste programa em várias fases de desenvolvimento, num total de 4800 membros. Estas forças receberam a designação de *Afghan Local Police* (ALP), tendo o GIROA aprovado um programa que poderá chegar aos 10.000 elementos (USADoD, 2011: 62) (Fig 10).

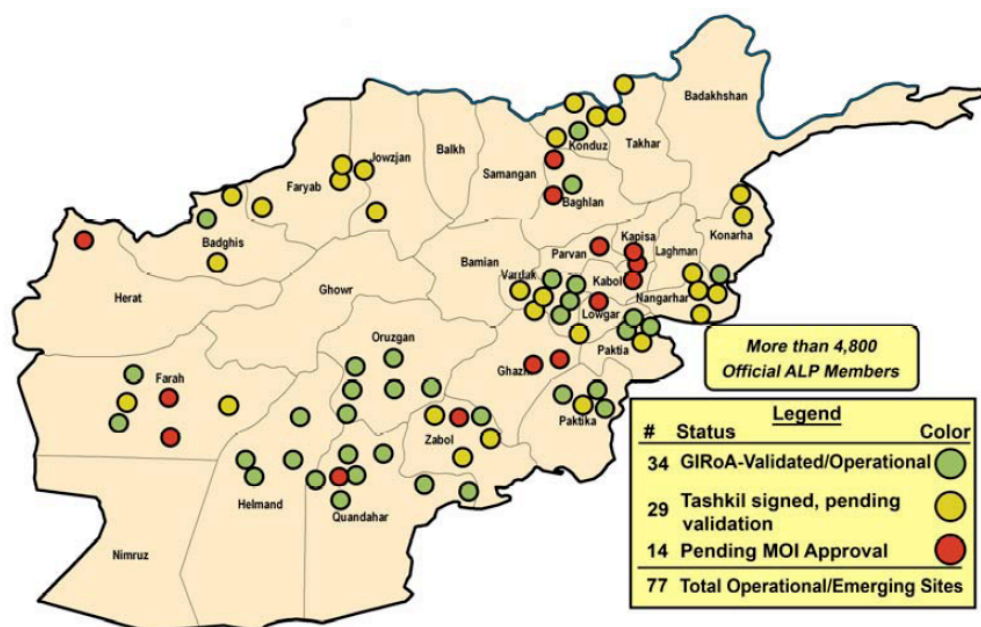


Figura 10 – Implementação do programa das VSO (USADoD, 2011: 62).

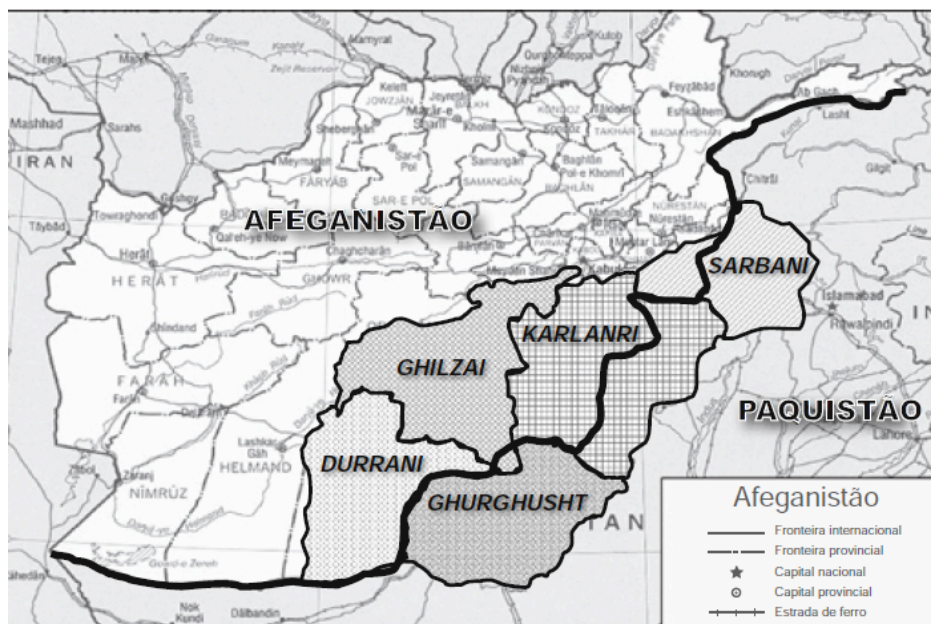


Figura 11 – Distribuição territorial das principais tribos Pashtun (Afsar et al., 2008: 8).

Há relatos⁵¹ de um impacto muito positivo deste programa de “segurança híbrida” na capacidade das comunidades locais desenvolverem dinâmicas de segurança contra as actividades de *spoiling* na região, permitindo assim diminuir a presença internacional nas regiões abrangidas (diminuindo a “pegada” internacional) e ao mesmo tempo criando condições para a transição de um modelo internacional para um modelo nacional e regional⁵².

O programa pode ter consequências negativas para a paz local, desde logo através do fortalecimento de grupos armados locais e do fornecimento de equipamento militar que poderá, se não for controlado, cair nas mãos erradas e produzir efeitos contraproducentes para a construção da paz. A tentativa de impor a paz liberal

⁵¹ Notas do trabalho de campo em Cabul-Afganistão. Para análise de relatos de elementos envolvidos nestes programas ver: (Connett e Cassidy, 2011; Gant, 2009; Jones e Muñoz, 2010; Lefèvre, 2010; Petit, 2011; Tariq, 2008).

⁵² Sobre o dilema da presença/retirada dos agentes internacionais de *peacebuilding* (“the footprint dilemma”) ler: (Suhrke, 2009;2007).

através de programas híbridos de *peacebuilding* pode degradar a qualidade da paz produzida. Esta, no entanto, continuará a resultar da interação entre a vontade e capacidade dos agentes da paz liberal e a capacidade de resistência dos agentes locais. Desta dinâmica de vontades resultará num maior hibridismo do modelo.

Hibridismo e as dinâmicas locais de segurança

Estas iniciativas *bottom-up* materializam a criação de modelos híbridos que defendemos no nosso argumento. Devolvem à população local a capacidade de usar os seus mecanismos de segurança locais (bem como de governação e desenvolvimento) podendo influenciar o curso dos conflitos ou da reconstrução pós-conflito ao nível local, e contribuir para soluções de construção da paz ao nível nacional. Dados recolhidos em 2010 sobre a população afegã mostram a enorme importância que os modelos informais de governação ainda têm nas comunidades locais bem como a influência que ainda exercem sobre as populações. A resolução de problemas e as disputas sobre terras continuam a ser assuntos que os afegãos preferem ver resolvidos no âmbito das *shuras/jirgas* locais ou pelos *Elder's* que compõem estes fóruns informais (Fig 11). Estes dados provam que as iniciativas locais de segurança serão bem recebidas se continuarem sob o controlo destes grupos informais e afastados das decisões centrais de elementos governamentais, associados normalmente a actores corruptos ou interesses locais (TheAsiaFoundation, 2010: 126).

Elders of the local shura/jirga	42
District authorities	31
Malik / Khan	27
Afghan National Police	25
Provincial governor/ authorities	18
Mullah	18
Community Development Council	15
Afghan National Army	12
Government agency/office	11
A Member of Parliament	10
NGO	4
Provincial Reconstruction team (PRT)	3
Foreign Forces	2
Human Rights Commission	2
Taliban	1

Figura 12 – Quadro de % de respostas à pergunta “A quem recorreria para resolver um problema?” (TheAsiaFoundation, 2010: 125)

Algumas críticas são levantadas ao modelo liberal e que poderão ser deduzidas para outros pilares híbridos do projecto de *peacebuilding*. Os modelos híbridos de *peacebuilding* permitem construir pontos de equilíbrio entre o projecto liberal e as dinâmicas locais, criando modelos de actuação comuns através de cedências de ambos os lados, mas dando primazia ao local em detrimento do liberal (Fig 10). Mas a tentativa de criar hibridismo nos modelos de *peacebuilding* poderá esconder tentativas de impor, através das lideranças de base, o modelo liberal aos restantes elementos da comunidade. Também nos modelos híbridos não existe uma fórmula única que prove ser eficaz para todas as situações. Estas terão igualmente que ser construídas e geridas tendo em conta as dinâmicas locais de poder, a natureza das tribos a abordar, a influência, já existente, de *spoilers* (grupos insurgentes, senhores da guerra, barões da droga), a personalidade dos líderes locais e a influencia dos sistemas tradicionais de governação local (*shuras* e *jirgas*) que, idealmente, controlam estas forças de defesa locais.

As estratégias de segurança local têm, no entanto, uma consequência perversa e que normalmente não acolhe consensos ao nível do governo central. É que este deverá abdicar do seu “monopólio de violência”⁵³ (MacGinty, 2011b: 135) e transferir parte do poder que decorre da força das armas para grupos que não respondem perante o governo central. Daí que o controlo destes programas deva ser, idealmente, garantido pelas organizações internacionais de segurança presentes no território. Idealmente também, num futuro mais ou menos próximo, estas forças de defesa locais deveriam ser integradas nas *Afghan National Security Forces* (ANSF).

⁵³ Tradução livre do autor. No original: “monopoly of violence” (MacGinty, 2011b: 135).

5. CONCLUSÕES

Com este trabalho pretendemos dar um contributo para a análise das características dos modelos de *peacebuilding* dominantes, em cenários pós-conflito, no período que se seguiu ao final da Guerra-Fria e propor uma abordagem diferente no que diz respeito à construção da paz. A análise do nosso estudo de caso focou-se no período pós-11 de Setembro de 2001, em que o modelo dominante de *peacebuilding* foi claramente posto à prova e se revelou ineficaz na resolução dos problemas que deram origem à violência neste período.

Para analisar o modelo dominante de *peacebuilding* e propor algumas diferenças na abordagem à reconstrução pós-conflito, recorreremos ao estudo de caso do conflito no Afeganistão. Este estudo não procurou focar a sua análise na génese do conflito ou na legitimidade da invasão dos EUA e de uma coligação de países ao território afegão. Independentemente das motivações que levaram ao conflito, onde claramente o 11 Setembro de 2001 desempenha um papel fundamental, este trabalho trata dos esforços de reconstrução pós-conflito e do trabalho desenvolvido pelos vários agentes internacionais no dia seguinte ao final dos confrontos e da aplicabilidade da sua agenda de reconstrução e de paz.

No entanto, os factos relacionados com a invasão do território não ficaram esquecidos na história, havendo uma relação entre a situação actual no país, em especial ao nível da segurança, e as circunstâncias em que ocorreu a intervenção. Assim, e independentemente deste trabalho não se debruçar sobre a análise das causas do conflito, estas representam um factor preponderante na análise da situação actual no país. Mas atribuímos umnexo de causalidade directa entre a situação

actual do povo afegão e a intervenção dos EUA em 2001 seria pouco sério. A história mostra-nos que o povo afegão está profundamente marcado pela guerra e pelos 30 anos de violência permanente no interior do seu território. Este facto leva a que seja extraordinariamente difícil a um estrangeiro perceber de forma total a complexidade do ambiente social que se vive actualmente. Durante a nossa permanência no Afeganistão apercebemo-nos do impacto que este dado histórico representa nos esforços de construção. Dos jovens que entrevistámos em Cabul, apenas um deles nasceu antes do início da invasão soviética em 1979. Os restantes viveram a totalidade da sua vida numa situação de conflito permanente. A sua forma de ver o mundo e o próprio país está marcada pelas condições em que viveram a infância e a juventude. O espírito de sobrevivência do afegão comum é extraordinário e a facilidade como convivem com a adversidade devia ser um caso de estudo antropológico por si só.

O conflito no Afeganistão é o primeiro de uma nova geração de conflitos internos, mas que envolvem forças expedicionárias, dando-lhe um carácter necessariamente distinto em relação a outros exemplos de base controversa, como o caso do Kosovo (1999). Uma das características “novas” é o facto de não ter características regionais, opondo, em território afegão, uma coligação de países ocidentais ao governo do país (Talibã)⁵⁴. No caso das operações no Kosovo, que marcaram o final da terceira geração de operações de *peacebuilding*, os confrontos nasceram de tensões regionais, associadas a disputas entre países vizinhos pelo controlo de território soberano. Esta nova geração veio obrigar a uma nova abordagem nos esforços de reconstrução. A ela chamamos “desconstrução do conflito” (ou reconstrução durante o conflito). Se

⁵⁴ Considerando as circunstâncias à data do início dos confrontos (Out 2001).

para o afegão comum, que experimentou 30 anos consecutivos de violência, decorrente de invasões ou de lutas internas pelo controlo do poder, a vida em cenário de guerra não muda significativamente, quer sejam os “invasores” soviéticos ou americanos, já para as agências responsáveis por implementar os programas de reconstrução pós-conflito, esta nova realidade trouxe desafios importantes que testam a capacidade de vencer as adversidades na dicotomia paz/guerra.

O modelo a implementar estava largamente testado. Muitas lições foram identificadas e aprendidas dos conflitos da década de noventa. O Afeganistão seria o terreno ideal para implementar algumas das práticas propostas em inúmeros relatórios produzidos. O modelo liberal de Estado continuava a ser a solução ideal para os problemas de que padeciam os chamados estados “fracos” ou “falhados”. A democratização continuava a ser um dos objectivos da paz liberal. Para tal, a convocação de eleições livres e universais seria um dos primeiros passos. Mas a procura da legitimação levou a que este passo fosse antecedido de uma forma de eleição mais tradicional, a *Loya Jirga*, que elegeu os órgãos transitórios de governo até ao momento das eleições livres. O modelo liberal inclui também o respeito pelos direitos humanos, a ênfase no estado de direito e nas instituições de governação. No nosso entendimento, o modelo não oferece grande campo para crítica. Sobretudo por ter sido testado em variados conflitos e de alguma forma trazer melhoria da qualidade de vidas das populações locais. O grande campo de crítica está na abordagem ao problema da construção da paz e da reconstrução pós-conflito. E foi neste espaço de debate que nasceram as teorias que mais se opõem ao modelo liberal. A este trabalho juntamos as duas mais importantes: a Paz Pós-Liberal, de Oliver

Richmond (Richmond, 2005;2008), e a Paz Híbrida, de Roger MacGinty (MacGinty, 2010a;2011b).

A abordagem destas duas vertentes mais críticas do modelo dominante de *peacebuilding* permite juntar duas abordagens necessariamente diferentes, mas que, e em especial no caso da teoria de MacGinty, complementam a paz liberal, permitindo uma reformulação dos modelos ou uma refundação da própria natureza da paz. Acreditamos que essa refundação irá acontecer a médio prazo no Afeganistão, quer pela formulação de programas de *peacebuilding* de natureza mais híbrida ou pela inclusão dos grupos insurgentes em soluções governativas de apoio alargado (especialmente com os Talibã).

É com este pano de fundo e com esta linha de argumentação que este trabalho foi pensado e construído. A definição de modelos híbridos de *peacebuilding* poderá ser a solução para a ineficácia do modelo liberal e o caminho para que as dinâmicas locais se reflectam nas soluções nacionais de reconstrução pós-conflito. Acreditamos, também, que os modelos de *peacebuilding* devem ir mais longe na aproximação às dinâmicas locais, bem como, às necessidades das populações. E por isso devem ser de natureza mais localizada, aperfeiçoando assim a natureza da paz que em última análise pretendem criar. Foi com base neste último argumento que propusemos a abordagem dos micro-modelos de *peacebuilding*, que no caso do Afeganistão deveriam ser implementados à escala de província ou, dependendo das regiões, mesmo à escala distrital.

Pensamos que os modelos híbridos de *peacebuilding* poderão ser o futuro das realidades e dos cenários pós-conflito, em especial nas regiões mais rurais, afastadas

dos grandes centros urbanos, onde o impacto da paz liberal é menor e a resistência às mudanças impostas se fará sentir de muitas formas, e em alguns casos através da violência.

O Micro-Peacebuilding

Este micro-modelos deverão, a par com a seu objectivo de reconstrução e de construção da paz, constituir-se como modelo de desenvolvimento local, onde cada cidadão sinta que é vantajoso contribuir para os projectos em curso. Resumindo, os modelos de *micro-peacebuilding*, propostos neste trabalho, devem:

- Ser formulados para implementação ao nível local (província ou distrito), tendo em conta aspectos geográficos, étnicos, religiosos, culturais, políticos e de desenvolvimento humano;
- Ser de abordagem *bottom-up* e dependendo da natureza da comunidade poderão ficar pelo nível local e nunca atingir o nível das elites locais;
- Ser negociados entre os agentes da paz liberal e os líderes locais, dando sempre a primazia ao local em detrimento do liberal;
- Incorporar soluções de desenvolvimento local, mas conduzidas pelas comunidades e respeitando as dinâmicas locais de poder e governação;
- Associar soluções a médio prazo de convergência com o modelo nacional, mas apenas caso as comunidades entendam que esse deverá ser o caminho;

- Dar primazia ao pilar segurança, sendo este deverá ser garantido pela população local, recorrendo a soluções como a apresentada no capítulo anterior (VSO);
- Estabelecer como última prioridade a construção de sistemas de governação de cariz liberal, e atribuir relevância às formas de governação tradicionais já existentes, como as *Jirgas*, as *Shuras* ou outras formas de organização e de liderança das comunidades;
- Fazer face aos *spoilers* existentes localmente, devendo os agentes corruptos ser englobados nesta categoria;
- Ter como base o conhecimento pormenorizado do local onde serão implementados, e sempre que possível devem ser desenhados com a ajuda de actores locais, de forma a diminuir a resistência ao modelo e aumentar a sensação de participação nas soluções de construção da paz (*local ownership*).

Este trabalho não constitui um fim em si mesmo. Mas foi pensado no sentido de ser um ponto de partida para uma necessária reflexão sobre a paz e a sua (re)construção.

6. ANEXOS

Anexo A – Mapa Administrativo do Afeganistão



Figura 13 – Mapa administrativo do Afeganistão (ECOI, 2011).

Anexo B – Mapas da Distribuição das Etnias na região Afeganistão/Paquistão

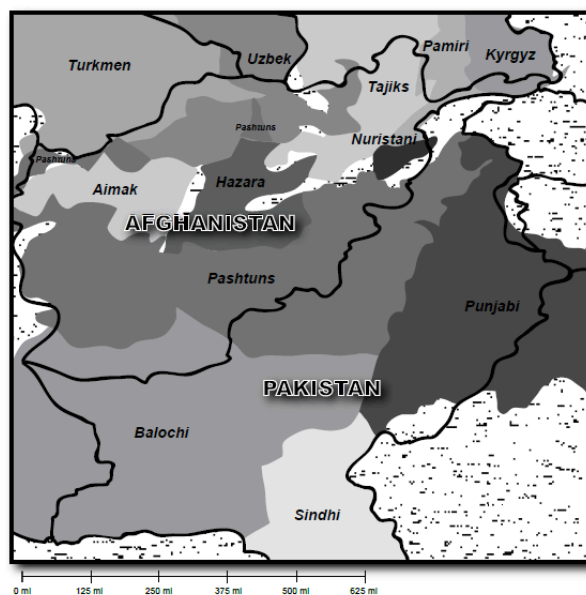


Figura 14 – Distribuição étnica na região Afeganistão/Paquistão (Afsar et al., 2008: 8).



Figura 15 – Distribuição étnica na região Afeganistão/Paquistão II (generaldostum.com, 2011)

Strategic Framework for Afghanistan endorsed by UN Agencies

Strategic Framework for Afghanistan Towards a Principled Approach to Peace and Reconstruction

1. Background

1. In exercising leadership in the international community's response to complex emergencies and facilitating peace, reconciliation and recovery, the United Nations must provide a coherent strategy and ensure an effective division of labour among all its partners. At its first regular session for 1997, the ACC agreed on the basic elements of a strategic framework for response to, and recovery from, crisis. The ACC stressed the importance of partnerships: the international community's response to crisis situations should encompass the participation of donors and international and non-governmental organizations on one hand, and, on the other, it must promote more participatory approaches in order to ensure ownership of the reconciliation and recovery processes by the affected populations and all concerned national authorities.

2. This document outlines the elements of the strategic framework for Afghanistan further to the ACC decision. The strategic framework defines the principles, goals and institutional arrangements for a more coherent, effective and integrated political strategy and assistance programme. It provides a common conceptual tool to identify, analyse and prioritize key issues and activities on the basis of shared principles and objectives. The Strategic Framework comprises a political strategy and field-based arrangements for the common programming of international assistance.

3. In summary, the purpose of the Strategic Framework for Afghanistan is:

- to enhance the synergy between the United Nations political strategy in Afghanistan and the international assistance activities;
- to promote greater effectiveness and coherence in the international assistance programme;

4. This framework approach builds upon the results of an Inter-Agency Mission to Afghanistan led by DPA and comprising DHA (now OCHA), UNDP, the World Bank, a gender specialist from ESCWA, the UN Staff College and OXFAM in October 1997. Widespread consultations were held with humanitarian, development and political actors, in particular through a strategic planning workshop involving some 80 Afghan and international actors on the basis of which the mission prepared a first draft strategic framework for Afghanistan.

5. As a natural outgrowth of this process, and of a parallel process initiated in January 1997 at an international Forum convened by key donors and the United Nations at Ashkabad, the UN Country team for Afghanistan has developed a common programming document which takes as its starting point the principles and normative framework established in the strategic framework. Ultimately, this will result in a coherent assistance programme to which all stakeholders have pledged to subscribe.

2. The current situation

6. After eighteen years of conflict, destruction and displacement there is no end in sight to the misery of the people of Afghanistan. War continues in parts of the country. The political situation remains volatile, with periods and areas of relative tranquillity, and sudden and shifting outbursts of fighting. In August 1998, the Taliban launched a major military offensive in the North of the country and now control over 75 per cent of the territory, including all major towns, the rest being in the hands of an unstable and fractious alliance. While the situation has evolved militarily, the fundamental challenges faced by the United Nations system in Afghanistan remain as described in the following paragraphs.

7. The human rights situation continues to deteriorate in all parts of the country. The Taliban authorities, in particular, pursue a policy of avowed gender discrimination. The socio-economic conditions of the population, even in areas relatively untouched by the conflict, are amongst the worst in the world. Areas of the country suffer from food shortages, which border on famine when exacerbated by military blockade. Basic health, education and other social services have collapsed or are extremely precarious at best. Traditional coping mechanisms and the remnants of pre-war civil society have been profoundly affected. Women and children have suffered most. Females have unequal or no access to those rudimentary health and education facilities which remain and have to endure the additional trauma resulting from family loss, conflict and discrimination. The plight of the estimated 500,000 widows is particularly severe given current restrictions on movement and employment. Landmines have also taken an extremely heavy toll on life and limb. Facilities for the mine-affected are rudimentary at best and the social and economic costs of mine infestation staggering.

8. Although an estimated 4 million refugees have returned, 2,6 million remain in neighbouring countries; another half a

Anexo C – Strategic Framework for Afghanistan (1998)

million at least have been displaced within their own country in the past two years. War, displacement, the collapse of education and the brain-drain have severely depleted human capital. One or even two generations of educated Afghans may have been largely lost. At the same time the natural growth of the population, estimated to be at 20 million, means that some 500,000 additional Afghans need to secure their livelihoods each year.

9. War affects and destroys lives, but is also a source of livelihood for many: the estimated 100,000 young men who may be involved directly or indirectly in warfare, their families and those who draw direct benefit from the conflict. Criminalized forces have taken hold of much of the economy, whether it is poppy cultivation- often the only source of livelihood for dispossessed farmers - drug trafficking or the development of warlord-affiliated speculative ventures that squander national resources. While the economy is damaged and distorted, with the majority of the population eking out a bare bone existence, it does provide opportunities for a minority to thrive. There is, for instance, a vibrant private transport sector. Annually, perhaps as much as 2 billion dollars (excluding narcotics) of uncontrolled and untaxed trade flows between Afghanistan and Pakistan alone.

10. The complex reality of Afghanistan thus escapes easy labelling. It mixes a volatile and violent political crisis, a human rights and humanitarian emergency and two decades of missed development opportunities. The fragmentation of the country and the collapse of practically all institutions of the state, also constitute an 'emergency of governance'.

11. The United Nations and its partners in the international community have provided billions of dollars of humanitarian assistance to victims of war and displacement inside the country and to refugees. Afghanistan currently receives over \$200 million annually from the international community through the budgets of various UN agencies, through NGOs, through periodic appeals by the United Nations and through the Red Cross Movement. The UN system mobilises approximately half of the total aid for Afghanistan, the bulk of it in the form of humanitarian assistance. The ICRC, the IFRC, international and Afghan NGOs access the other half directly from donors, notably the European Union. NGOs play an important role as implementing partners to the UN agencies. Many lives have been saved and successful rehabilitation activities implemented. Nonetheless, crucial humanitarian needs are not being met. This is partly because of lack of funds, absence of collective prioritization and planning, but also because access to victims is being denied by warring factions and through discriminatory practices which violate basic human rights.

3. The Goals of the United Nations in Afghanistan

12. In Afghanistan, as elsewhere, recovery from crisis will fail unless it is "illuminated from within". Ultimately, Afghans will have to make peace with themselves. Peace-building will not be successful nor legitimate unless there is national participation in this process. The role of the United Nations is to help, directly through peace initiatives and indirectly by creating the conditions that make recovery and reconstruction a viable option for those who, at present, see no option other than war. The challenge for the United Nations is to draw up a strategy which addresses both these goals in a coherent and principled manner and which ensures synergy between all partners of the UN system, the Bretton Woods Institutions and the aid community at large.

13. An effective peace-building strategy, therefore, can afford no 'disconnects' between the political, human rights, humanitarian and developmental aspects of the response. Because of the lack of adequate counterpart institutions, a more coherent and integrated approach to the problems of Afghanistan will require stronger working alliances among UN partners and a culture that places a premium on cooperation and coordination for effective action.

14. Broadly stated, the overarching goal of the United Nations in Afghanistan is to facilitate the transition from a state of internal conflict to a just and sustainable peace through mutually reinforcing political and assistance initiatives. A paramount condition for sustainability is to ensure the national ownership of this process, a condition which is made particularly difficult in Afghanistan by the near total breakdown of institutions of governance at the national and sub-national levels. In the coming months the UN will, therefore:

- Promote and support political negotiations within Afghanistan and with neighbouring countries aimed at bringing hostilities to an end and establishing a broad based representative government;
- Increase its capacity to engage all Afghan parties through dialogue and advocacy initiatives to ensure they understand, promote and respect human rights and international humanitarian law; increase its capacity to ensure that issues of gender discrimination are addressed and resolved;
- Increase the capacity of the Afghan people to determine their own priorities and to build the conditions essential for peace, in particular through activities that provide alternatives to war;
- Continue to address humanitarian needs while planting development seeds;
- Reinforce its presence inside the country, and in particular its offices in Kabul, if security conditions permit.

4. Principles

15. The activities of UN political and assistance actors, and ideally of all external actors, in Afghanistan should be guided by

Anexo C – Strategic Framework for Afghanistan (1998)

the following principles. It is recognized that full compliance will be difficult to attain in the short term. Therefore, both time and experience will be needed for negotiations with counterparts at the local and national levels on ways and means of achieving full subscription to these principles and of translating them into a coherent set of operational policies.

Principles

- a) Life-sustaining humanitarian assistance shall be provided in accordance with the principles of humanity, universality, impartiality, and neutrality.
- b) Assistance shall be provided as part of an overall effort to achieve peace.
- c) International assistance will be provided on the basis of need; it cannot be subjected to any form of discrimination, including of gender.
- d) Rehabilitation and development assistance shall be provided only where it can be reasonably determined that no direct political or military advantage will accrue to the warring parties in Afghanistan.
- e) Institution and capacity-building activities must advance human rights and will not seek to provide support to any presumptive state authority which does not fully subscribe to the principles contained in the founding instruments of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the Convention on the Rights of the Child, the Convention on the Elimination of Discrimination against Women and International Humanitarian Law.
- f) Assistance activities must be designed to ensure increasing indigenous ownership at the village, community and national levels and to build the country as a whole.
- g) Assistance activities must attain high standards of transparency and accountability, and, must be appraised, monitored, measured and evaluated against clear policy and programmatic objectives.

16. Political, operational and other conditionalities must be subordinated to the humanitarian imperative of saving lives and to the right to receive humanitarian assistance. The day-to-day application of these principles should be informed by the following operational modalities. International assistance partners working in Afghanistan must:

- ensure that assistance works towards the eradication of structural discriminations, by gender, tribe, ethnicity, language, religion or political affiliation.
- agree to speak with one voice on all issues of principle;
- agree on the collective conditions for engagement and disengagement when human rights are violated and human distress is increased;
- consider and reach consensus on the range of non life-threatening activities to which conditionalities may be imposed.

17. Nowhere is the need for an approach based on principles more evident than in the vexed question of gender discrimination, which is, in itself, part of the wider unresolved issue of human rights in Afghanistan. In this regard, the contribution by the UN Inter-Agency Gender Mission to Afghanistan should be built upon and merged with the knowledge and experience of operational partners in the field and find concrete expression in the assistance programmes. To support these joint efforts, a human rights capacity, including a gender adviser to the UN Resident/Humanitarian Coordinator should be established as a matter of urgency. This should result in the adoption of a practical and workable policy on gender discrimination, as well as of a set of standards and benchmarks against which to measure progress and compliance.

18. In addition, there are similar requirements for policies on the protection and advancement of human rights and the production of narcotic drugs. The primary responsibility for ensuring consensus on such practical and workable policies lies with the UN Coordinator and the country team under the overall supervision of the Afghanistan Programming Board (APB). (Headquarters mechanisms for ensuring that the system speaks with one voice on issues of principle are described in section 7 below).

5. Political Strategy

19. The international community has in recent years repeatedly called upon the Afghan parties to cease hostilities and enter into a negotiating process leading to the formation of a representative transitional government of national unity. The Special Envoy of the Secretary-General for Afghanistan and the UN Special Mission to Afghanistan (UNAMA) have spared no efforts to facilitate this process. Similar efforts have been undertaken by the OIC and neighbouring states.

20. The approach of the United Nations in this situation has been to maintain a dialogue with all Afghan parties, as well as prominent Afghan individuals and groups not involved in the fighting, in order to foster reconciliation and engender interest in peace. Another element in the strategy of the United Nations has been to bring together Afghanistan's neighbours as well

Anexo C – Strategic Framework for Afghanistan (1998)

as the Russian Federation and the United States into a contact group known as the "6 plus 2".

The United Nations political strategy has the following objectives:

- to achieve a cessation of hostilities;
- to seek a regional political consensus in support of the peace process;
- to seek direct negotiations between all parties on a political settlement.

This strategy is based upon certain assumptions: that Afghanistan's neighbours need peace as much as it does - the war in Afghanistan has had profound implications for its neighbouring countries; that no peace is possible in Afghanistan unless all arms and ammunition supply to the warring factions is stopped; that an embargo on arms can only succeed if the neighbouring countries actively assist in enforcing it; that no single faction, at the present time, can govern the totality of Afghan territory by itself and a government of national unity, composed of the different factions, is therefore needed; and, finally, that all factions must make significant progress in the area of human rights, particularly the treatment of women and minority ethnic groups, in order to attain sustainable peace, international recognition and full scale resumption of reconstruction and developmental assistance.

6. Assistance Strategy

23. For the purpose of contributing to the process of peace-building in Afghanistan, the assistance programme of the United Nations and its partners will be assessed with regard to its measurable impact against five key objectives:

- the alleviation of human suffering;
- the protection and advancement of human rights, with particular emphasis on gender;
- the provision of basic social services;
- the empowerment of Afghans, both women and men, to build sustainable livelihoods;
- the return of refugees from neighbouring countries

24. The Strategic Framework is based on the assumption, which is shared by all key national and international stakeholders, that a coherent assistance programme can contribute to the overall peace-building efforts of the UN in Afghanistan. It is further assumed that the above policy objectives are best suited to advance the logic of peace in Afghan society. In order for these objectives to be met, there is broad agreement among external actors - and in particular in the donor community - that a quantum leap is required in the way in which external assistance actors operate in Afghanistan. "Business as usual" clearly has not contributed, and is unlikely to contribute, to peace-building. Because of the fragmentation of the country, continuing violence and volatility and the collapse of practically all institutions of governance, a more structured, coherent, coordinated and principled approach is required.

25. The development of a coherent assistance strategy is an ongoing collaborative and field-driven process which is informed by the principles contained in the Strategic Framework. The UN country team, under the leadership of the Resident/Humanitarian Coordinator, is responsible for defining the optimal sectoral and geographic programmatic contents of the assistance strategy as well as the implementation and funding arrangements. The APB supervises and informs this process.

26. To be effective, such a common field-based programming process must ensure:

- the prioritization of scarce external resources so that priority sectoral and geographical needs, as well as those of disadvantaged groups, can be met in a coherent manner;
- the collective commitment of all partners, including Afghans, to the implementation of agreed programmes; and,
- the agreement of all partners on the role of the UN Coordinator in managing this process on behalf of the collectivity of external actors

27. In the Spring of 1998, efforts aimed at setting the stage for a more coherent and principle-based approach to international assistance for Afghanistan have reached an important benchmark with the issuance, after extensive consultations of all stakeholders in the field, of Making a Reality of Principled Common Programming. This document addresses the key problems and constraints in providing coordinated assistance to Afghanistan and the regional and national institutional mechanisms which could be immediately introduced to this effect. The document builds on the foundations laid by the Strategic Framework and on existing coordination and resource mobilization instruments such as the Consolidated Appeal Process (CAP).

28. The donor-convened Afghanistan Support Group (ASG) meeting held in London in May 1998 has fully endorsed this approach. Donors have indicated that one criterion for responding to funding requests through the Appeal or otherwise, will

Anexo C – Strategic Framework for Afghanistan (1998)

be whether projects demonstrably relate to other activities - in effect, whether they are a part of a coordinated programme. The next step will be the preparation of a coherent common assistance programme to which all stakeholders will subscribe, by the end of 1998. The common programming exercise will thus constitute the basis and justification for a coherent resource mobilization strategy for 1999. The principles and objectives which inform the assistance strategy reflect the predominantly humanitarian nature of the crisis in Afghanistan. As the situation evolves, and hopefully improves, the "normal" UN programming mechanisms for development - in particular UNDAF - will be re-introduced.

7. Institutional Arrangements

29. As noted above, the Strategic Framework for Afghanistan encompasses two distinct but mutually reinforcing processes: a political strategy for peace-building and a common programming mechanism for international assistance. Complementarity between these two processes is the condition for improved performance of the UN system towards the goal of sustainable peace. A new set of collaborative arrangements will be required both at headquarters and in the field. These are outlined below.

At Headquarters

30. In order to maximize the coherence of the UN peace-building efforts in response to the crisis in Afghanistan, the Deputy Secretary-General will chair a Task Force on Afghanistan. It will comprise all concerned UN political and operational partners, including the World Bank. The Red Cross Movement and other non-UN entities will be invited to participate as appropriate. The Task Force will meet at least twice a year to review progress and may convene as required to resolve issues of principle or of UN policy in Afghanistan. Routine Headquarters coordination in relation to Afghanistan will take place within the framework of the IASC, with the participation in its meetings of all concerned UN entities including DPA and the World Bank, as required. This arrangement will remain in place until such time as the emphasis in international assistance to Afghanistan shifts from relief to development.

In the Field

31. In order to enhance field level inter-agency ownership of the Strategic Framework and of the resultant assistance activities, the United Nations Coordinator for Afghanistan chairs an Afghanistan Programming Board (APB) consisting of representatives of United Nations assistance agencies, the Special Envoy's Office, NGO coordinating bodies and individual NGOs, the World Bank, the ICRC and international assistance donors.

32. The Board agrees on the national assistance priorities through consolidation of regional joint programming exercises and ensures that planned assistance activities are coherent with the Strategic Framework. It provides for a clear division of labour, improved coordination and operational arrangements, including at the local/regional level. The Board ensures that specific programmes and projects adhere to the general criteria of the Strategic Framework and resolves any differences in emphasis between the common assistance programme and the mandates or global priorities of individual agencies. It will further articulate the principles and ground rules to guide external assistance activities. These guidelines will address key operational requirements such as neutrality, impartiality, accountability; specify the minimum standards of conduct for international assistance agencies, their staff and local counterparts; describe desirable verification mechanisms and sanctions for non-compliance as well as the obligations of assistance agencies to ensure that their counterparts understand, and to the extent possible, promote the respect for human rights.

33. For the purposes of ensuring transparency and accountability, a Strategic Monitoring capacity will be established either as an independent unit or as a joint mechanism accountable to the Board. This capacity will be charged with monitoring adherence to the agreed principles, ensuring conformity with the Strategic Framework; monitoring the direction and impact of the international assistance programme and its consistency with the political strategy. Benchmarks/indicators will be established, i.a. to monitor the level of cooperation of local authorities particularly on human rights and gender issues. The ultimate purpose will be to produce an authoritative and realistic assessment of the impact of international assistance and of the progress towards peace-building in Afghanistan.

34. A common objective of international partners is to achieve predictability in funding for international assistance. It is widely agreed that the existing financing system, based on separate 'relief' and 'development' pockets should be reviewed in order to increase coherence, accountability and predictability. There is a growing consensus among donors and international NGOs that the Strategic Framework process provides an important step in the direction of more structured funding mechanisms. In this regard, it is expected that common programming will allow for the preparation of more transparent and coherent funding requests through established resource mobilization mechanisms such as the Consolidated Appeal Process (CAP). Agency and NGO funding requests falling outside the CAP should ideally be harmonized if not integrated within the common assistance programme.

35. The Strategic Framework approach is predicated on the assumption that successful performance towards peace-building in the field requires the strengthening of the vital links between the political process and the assistance programme. A

Anexo C – Strategic Framework for Afghanistan (1998)

comprehensive and sustainable peace-building strategy thus requires, complementarity and harmonization between the activities of the Special Envoy of the Secretary-General, UNSMA and the Resident/Humanitarian Coordinator. Ongoing consultations must ensure that the political and assistance strategies build on each others strengths and maximize the opportunities for reinforcing the logic for peace in Afghanistan.

Originally published at http://www.wfp.org/OP/Countries/afganistan/strat_framework.html

Comments: WebAdministrator@wfp.org

Revised: January 04, 1999

©: 1998, World Food Programme. All rights reserved.

United Nations

04 Jan 1999

**Agreement on Provisional Arrangements
in Afghanistan Pending the Re-establishment of
Permanent Government Institutions**

THE INTERIM AUTHORITY



I. General provisions



II. Legal framework and judicial system



III. Interim Administration



IV. The Special Independent Commission for the Convening of the Emergency

Loya Jirga

V. Final provisions



ANNEX I



ANNEX II



ANNEX III



ANNEX IV



The participants in the UN Talks on Afghanistan,

In the presence of the Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan,

Determined to end the tragic conflict in Afghanistan and promote national reconciliation, lasting peace, stability and respect for human rights in the country,

Reaffirming the independence, national sovereignty and territorial integrity of Afghanistan,

Acknowledging the right of the people of Afghanistan to freely determine their own political future in accordance with the principles of Islam, democracy, pluralism and social justice,

Expressing their appreciation to the Afghan mujahidin who, over the years, have defended the independence, territorial integrity and national unity of the country and have played a major role in the struggle against terrorism and oppression, and whose sacrifice has now made them both heroes of jihad and champions of peace, stability and reconstruction of their beloved homeland, Afghanistan,

Aware that the unstable situation in Afghanistan requires the implementation of emergency interim arrangements and expressing their deep appreciation to His Excellency Professor Burhanuddin Rabbani for his readiness to transfer power to an interim authority which is to be established pursuant to this agreement,

Recognizing the need to ensure broad representation in these interim arrangements of all segments of the Afghan population, including groups that have not been adequately represented at the UN Talks on Afghanistan,

Noting that these interim arrangements are intended as a first step toward the establishment of a broad-based, gender-sensitive, multi-ethnic and fully representative government, and are not intended to remain in place beyond the specified period of time,

Recognizing that some time may be required for a new Afghan security force to be fully constituted and functional and that therefore other security provisions detailed in Annex I to this agreement must meanwhile be put in place,

Considering that the United Nations, as the internationally recognized impartial institution, has a particularly important role to play, detailed in Annex II to this agreement, in the period prior to the establishment of permanent institutions in Afghanistan,

Have agreed as follows:

THE INTERIM AUTHORITY

I. General provisions

- 1) An Interim Authority shall be established upon the official transfer of power on 22 December 2001.
- 2) The Interim Authority shall consist of an Interim Administration presided over by a Chairman, a Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga, and a Supreme Court of Afghanistan, as well as such other courts as may be established by the Interim Administration. The composition, functions and governing procedures for the Interim Administration and the Special Independent Commission are set forth in this agreement.
- 3) Upon the official transfer of power, the Interim Authority shall be the repository of Afghan sovereignty, with immediate effect. As such, it shall, throughout the interim period, represent Afghanistan in its external relations and shall occupy the seat of Afghanistan at the United Nations and in its specialized agencies, as well as in other international institutions and conferences.
- 4) An Emergency Loya Jirga shall be convened within six months of the establishment of the Interim Authority. The Emergency Loya Jirga will be opened by His Majesty Mohammed Zaher, the former King of Afghanistan. The Emergency Loya Jirga shall decide on a Transitional Authority, including a broad-based transitional administration, to lead Afghanistan until such time as a fully representative government can be elected through free and fair elections to be held no later than two years from the date of the convening of the Emergency Loya Jirga.
- 5) The Interim Authority shall cease to exist once the Transitional Authority has been established by the Emergency Loya Jirga.

6) A Constitutional Loya Jirga shall be convened within eighteen months of the establishment of the Transitional Authority, in order to adopt a new constitution for Afghanistan. In order to assist the Constitutional Loya Jirga prepare the proposed Constitution, the Transitional Administration shall, within two months of its commencement and with the assistance of the United Nations, establish a Constitutional Commission.

II. Legal framework and judicial system

1) The following legal framework shall be applicable on an interim basis until the adoption of the new Constitution referred to above:

i) The Constitution of 1964, a/ to the extent that its provisions are not inconsistent with those contained in this agreement, and b/ with the exception of those provisions relating to the monarchy and to the executive and legislative bodies provided in the Constitution; and
ii) existing laws and regulations, to the extent that they are not inconsistent with this agreement or with international legal obligations to which Afghanistan is a party, or with those applicable provisions contained in the Constitution of 1964, provided that the Interim Authority shall have the power to repeal or amend those laws and regulations.

2) The judicial power of Afghanistan shall be independent and shall be vested in a Supreme Court of Afghanistan, and such other courts as may be established by the Interim Administration. The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, a Judicial Commission to rebuild the domestic justice system in accordance with Islamic principles, international standards, the rule of law and Afghan legal traditions.

III. Interim Administration

A. *Composition*

1) The Interim Administration shall be composed of a Chairman, five Vice Chairmen and 24 other members. Each member, except the Chairman, may head a department of the Interim Administration.

2) The participants in the UN Talks on Afghanistan have invited His Majesty Mohammed Zaher, the former King of Afghanistan, to chair the Interim Administration. His Majesty has indicated that he would prefer that a suitable candidate acceptable to the participants be selected as the Chair of the Interim Administration.

3) The Chairman, the Vice Chairmen and other members of the Interim Administration have been selected by the participants in the UN Talks on Afghanistan, as listed in Annex IV to this agreement. The selection has been made on the basis of professional competence and personal integrity from lists submitted by the participants in the UN Talks, with due regard to the ethnic, geographic and religious composition of Afghanistan and to the importance of the participation of women.

4) No person serving as a member of the Interim Administration may simultaneously hold membership of the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga.

B. Procedures

- 1) The Chairman of the Interim Administration, or in his/her absence one of the Vice Chairmen, shall call and chair meetings and propose the agenda for these meetings.
- 2) The Interim Administration shall endeavour to reach its decisions by consensus. In order for any decision to be taken, at least 22 members must be in attendance. If a vote becomes necessary, decisions shall be taken by a majority of the members present and voting, unless otherwise stipulated in this agreement. The Chairman shall cast the deciding vote in the event that the members are divided equally.

C. Functions

- 1) The Interim Administration shall be entrusted with the day-to-day conduct of the affairs of state, and shall have the right to issue decrees for the peace, order and good government of Afghanistan.
- 2) The Chairman of the Interim Administration or, in his/her absence, one of the Vice Chairmen, shall represent the Interim Administration as appropriate.
- 3) Those members responsible for the administration of individual departments shall also be responsible for implementing the policies of the Interim Administration within their areas of responsibility.
- 4) Upon the official transfer of power, the Interim Administration shall have full jurisdiction over the printing and delivery of the national currency and special drawing rights from international financial institutions. The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, a Central Bank of Afghanistan that will regulate the money supply of the country through transparent and accountable procedures.
- 5) The Interim Administration shall establish, with the assistance of the United Nations, an independent Civil Service Commission to provide the Interim Authority and the future Transitional Authority with shortlists of candidates for key posts in the administrative departments, as well as those of governors and uluswals, in order to ensure their competence and integrity.
- 6) The Interim Administration shall, with the assistance of the United Nations, establish an independent Human Rights Commission, whose responsibilities will include human rights monitoring, investigation of violations of human rights, and development of domestic human rights institutions. The Interim Administration may, with the assistance of the United Nations, also establish any other commissions to review matters not covered in this agreement.
- 7) The members of the Interim Administration shall abide by a Code of Conduct elaborated in accordance with international standards.
- 8) Failure by a member of the Interim Administration to abide by the provisions of the Code of Conduct shall lead to his/her suspension from that body. The decision to suspend a member shall be taken by a two-thirds majority of the membership of the Interim Administration on the proposal of its Chairman or any of its Vice Chairmen.
- 9) The functions and powers of members of the Interim Administration will be further elaborated, as appropriate, with the assistance of the United Nations.

IV. The Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga

- 1) The Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga shall be established within one month of the establishment of the Interim Authority. The Special Independent Commission will consist of twenty-one members, a number of whom should have expertise in constitutional or customary law. The members will be selected from lists of candidates submitted by participants in the UN Talks on Afghanistan as well as Afghan professional and civil society groups. The United Nations will assist with the establishment and functioning of the commission and of a substantial secretariat.

- 2) The Special Independent Commission will have the final authority for determining the procedures for and the number of people who will participate in the Emergency Loya Jirga. The Special Independent Commission will draft rules and procedures specifying (i) criteria for allocation of seats to the settled and nomadic population residing in the country; (ii) criteria for allocation of seats to the Afghan refugees living in Iran, Pakistan, and elsewhere, and Afghans from the diaspora; (iii) criteria for inclusion of civil society organizations and prominent individuals, including Islamic scholars, intellectuals, and traders, both within the country and in the diaspora. The Special Independent Commission will ensure that due attention is paid to the representation in the Emergency Loya Jirga of a significant number of women as well as all other segments of the Afghan population.
- 3) The Special Independent Commission will publish and disseminate the rules and procedures for the convening of the Emergency Loya Jirga at least ten weeks before the Emergency Loya Jirga convenes, together with the date for its commencement and its suggested location and duration.
- 4) The Special Independent Commission will adopt and implement procedures for monitoring the process of nomination of individuals to the Emergency Loya Jirga to ensure that the process of indirect election or selection is transparent and fair. To pre-empt conflict over nominations, the Special Independent Commission will specify mechanisms for filing of grievances and rules for arbitration of disputes.
- 5) The Emergency Loya Jirga will elect a Head of the State for the Transitional Administration and will approve proposals for the structure and key personnel of the Transitional Administration.

V. Final provisions

- 1) Upon the official transfer of power, all mujahidin, Afghan armed forces and armed groups in the country shall come under the command and control of the Interim Authority, and be reorganized according to the requirements of the new Afghan security and armed forces.
- 2) The Interim Authority and the Emergency Loya Jirga shall act in accordance with basic principles and provisions contained in international instruments on human rights and international humanitarian law to which Afghanistan is a party.
- 3) The Interim Authority shall cooperate with the international community in the fight against terrorism, drugs and organized crime. It shall commit itself to respect international law and maintain peaceful and friendly relations with neighbouring countries and the rest of the international community.
- 4) The Interim Authority and the Special Independent Commission for the Convening of the Emergency Loya Jirga will ensure the participation of women as well as the equitable representation of all ethnic and religious communities in the Interim Administration and the Emergency Loya Jirga.
- 5) All actions taken by the Interim Authority shall be consistent with Security Council resolution 1378 (14 November 2001) and other relevant Security Council resolutions relating to Afghanistan.
- 6) Rules of procedure for the organs established under the Interim Authority will be elaborated as appropriate with the assistance of the United Nations.

This agreement, of which the annexes constitute an integral part, done in Bonn on this 5th day of December 2001 in the English language, shall be the authentic text, in a single copy which shall remain deposited in the archives of the United Nations. Official texts shall be provided in Dari and Pashto, and such other languages as the Special Representative of the Secretary-General may designate. The Special Representative of the Secretary-General shall send certified copies in English, Dari and Pashto to each of the participants.

For the participants in the UN Talks on Afghanistan:

Ms. Amena Afzali
Mr. S. Hussain Anwari
Mr. Hedayat Amin Arsala
Mr. Sayed Hamed Gailani
Mr. Rahmatullah Musa Ghazi
Eng. Abdul Hakim
Mr. Houmayoun Jareer
Mr. Abbas Karimi
Mr. Mustafa Kazimi
Dr. Azizullah Ludin
Mr. Ahmad Wali Massoud
Mr. Hafizullah Asif Mohseni
Prof. Mohammad Ishaq Nadiri
Mr. Mohammad Natiqi
Mr. Yunus Qanooni
Dr. Zalmai Rassoul
Mr. H. Mirwais Sadeq
Dr. Mohammad Jalil Shams
Prof. Abdul Sattar Sirat
Mr. Humayun Tandar
Mrs. Sema Wali
General Abdul Rahim Wardak
Mr. Pacha Khan Zadran

Witnessed for the United Nations by:

Mr. Lakhdar Brahimi
Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan

ANNEX I
INTERNATIONAL SECURITY FORCE

1. The participants in the UN Talks on Afghanistan recognize that the responsibility for providing security and law and order throughout the country resides with the Afghans themselves. To this end, they pledge their commitment to do all within their means and influence to ensure such security, including for all United Nations and other personnel of international governmental and non-governmental organizations deployed in Afghanistan.
2. With this objective in mind, the participants request the assistance of the international community in helping the new Afghan authorities in the establishment and training of new Afghan security and armed forces.
3. Conscious that some time may be required for the new Afghan security and armed forces to be fully constituted and functioning, the participants in the UN Talks on Afghanistan request the United Nations Security Council to consider authorizing the early deployment to Afghanistan of a United Nations mandated force. This force will assist in the maintenance of security for Kabul and its surrounding areas. Such a force could, as appropriate, be progressively expanded to other urban centres and other areas.
4. The participants in the UN Talks on Afghanistan pledge to withdraw all military units from Kabul and other urban centers or other areas in which the UN mandated force is deployed. It would also be desirable if such a force were to assist in the rehabilitation of Afghanistan's infrastructure.

* * *

ANNEX II
ROLE OF THE UNITED NATIONS DURING THE INTERIM PERIOD

1. The Special Representative of the Secretary-General will be responsible for all aspects of the United Nations' work in Afghanistan.
2. The Special Representative shall monitor and assist in the implementation of all aspects of this agreement.
3. The United Nations shall advise the Interim Authority in establishing a politically neutral environment conducive to the holding of the Emergency Loya Jirga in free and fair conditions. The United Nations shall pay special attention to the conduct of those bodies and administrative departments which could directly influence the convening and outcome of the Emergency Loya Jirga.
4. The Special Representative of the Secretary-General or his/her delegate may be invited to attend the meetings of the Interim Administration and the Special Independent Commission on the Convening of the Emergency Loya Jirga.
5. If for whatever reason the Interim Administration or the Special Independent Commission were actively prevented from meeting or unable to reach a decision on a matter related to the convening of the Emergency Loya Jirga, the Special Representative of the Secretary-General shall, taking into account the views expressed in the Interim Administration or in the Special Independent Commission, use his/her good offices with a view to facilitating a resolution to the impasse or a decision.
6. The United Nations shall have the right to investigate human rights violations and, where necessary, recommend corrective action. It will also be responsible for the development and implementation of a programme of human rights education to promote respect for and understanding of human rights.

* * *

ANNEX III
REQUEST TO THE UNITED NATIONS BY THE PARTICIPANTS
AT THE UN TALKS ON AFGHANISTAN

The participants in the UN Talks on Afghanistan hereby

1. Request that the United Nations and the international community take the necessary measures to guarantee the national sovereignty, territorial integrity and unity of Afghanistan as well as the non-interference by foreign countries in Afghanistan's internal affairs;
2. Urge the United Nations, the international community, particularly donor countries and multilateral institutions, to reaffirm, strengthen and implement their commitment to assist with the rehabilitation, recovery and reconstruction of Afghanistan, in coordination with the Interim Authority;
3. Request the United Nations to conduct as soon as possible (i) a registration of voters in advance of the general elections that will be held upon the adoption of the new constitution by the constitutional Loya Jirga and (ii) a census of the population of Afghanistan.
4. Urge the United Nations and the international community, in recognition of the heroic role played by the mujahidin in protecting the independence of Afghanistan and the dignity of its people, to take the necessary measures, in coordination with the Interim Authority, to assist in the reintegration of the mujahidin into the new Afghan security and armed forces;

5. Invite the United Nations and the international community to create a fund to assist the families and other dependents of martyrs and victims of the war, as well as the war disabled;
6. Strongly urge that the United Nations, the international community and regional organizations cooperate with the Interim Authority to combat international terrorism, cultivation and trafficking of illicit drugs and provide Afghan farmers with financial, material and technical resources for alternative crop production.

* * *

ANNEX IV
COMPOSITION OF THE INTERIM ADMINISTRATION

Chairman: Hamid Karzai

Vice Chairmen:

Vice-Chair & Women's Affairs: Dr. Sema Samar
Vice-Chair & Defence: Muhammad Qassem Fahim
Vice-Chair & Planning: Haji Muhammad Mohaqqueq
Vice-Chair & Water and Electricity: Shaker Kargar
Vice-Chair & Finance: Hedayat Amin Arsala

Members:

Department of Foreign Affairs: Dr. Abdullah Abdullah
Department of the Interior: Muhammad Yunus Qanooni
Department of Commerce: Seyyed Mustafa Kazemi
Department of Mines & Industries: Muhammad Alem Razm
Department of Small Industries: Aref Noorzai
Department of Information & Culture: Dr. Raheen Makhdoom
Department of Communication: Ing. Abdul Rahim
Department of Labour & Social Affairs: Mir Wais Sadeq
Department of Hajj & Auqaf: Mohammad Hanif Hanif Balkhi
Department of Martyrs & Disabled: Abdullah Wardak
Department of Education: Abdul Rassoul Amin
Department of Higher Education: Dr. Sharif Faez
Department of Public Health: Dr. Suhaila Seddiqi
Department of Public Works: Abdul Khaliq Fazal
Department of Rural Development: Abdul Malik Anwar
Department of Urban Development: Haji Abdul Qadir
Department of Reconstruction: Amin Farhang
Department of Transport: Sultan Hamid Sultan
Department for the Return of Refugees: Enayatullah Nazeri
Department of Agriculture: Seyyed Hussein Anwari
Department of Irrigation: Haji Mangal Hussein
Department of Justice: Abdul Rahim Karimi
Department of Air Transport & Tourism: Abdul Rahman
Department of Border Affairs: Amanullah Zadran

***International Afghanistan Conference
in Berlin, 31 March – 01 April 2004***



Berlin Declaration

01 April 2004

We, the participants in the 2004 Berlin Conference on Afghanistan,

Committed to the vision of a secure, stable, free, prosperous and democratic Afghanistan as laid out in the Afghan Constitution and as reaffirmed in the speech of President Hamid Karzai held at this Conference, in particular welcoming the announcement to hold direct presidential and parliamentary elections in September 2004.

Noting with satisfaction the substantial progress achieved under the Bonn Agreement of December 2001 in fostering peace, stability, national unity, democratization, and economic development in Afghanistan, culminating in the adoption of a new Afghan Constitution in January 2004, which lays the groundwork for an elected Government and Parliament, and an independent Judiciary, which guarantees the constitutional rights of all its citizens – men and women – and adheres to the principle of human rights and the establishment of a self-sustaining, market-orientated economy.

Welcoming the achievements in the state and institution building process, in particular the peaceful holding of two Loya Jirgas which elected a President and adopted a Constitution, the progress in creating and strengthening the national security institutions, the adoption of key legislation, the re-establishment of a Central Bank and the successful launch of a new currency, the adoption of a National Development Framework and a National Budget, as well as the establishment of Commissions on Human Rights, Elections, Judiciary and Civil Service Reform,

Noting with satisfaction the progress made by Afghans and the international community in the fight against remnants of international terrorism, and the common resolve to defeat terrorists who undermine security and reconstruction efforts in Afghanistan,

Welcoming the contributions and pledges towards Afghanistan's reconstruction and reform programs made by countries at the Tokyo Conference of January 2002, that have helped avert a humanitarian crisis and resettle more than three million refugees and internally displaced people so far, and laid the foundation for economic development and growth in the future,

Determined to complete the Bonn Process by creating the conditions under which the people of Afghanistan can freely determine their own political future by establishing a fully representative government through free and fair elections in a secure and peaceful environment,

Determined to continue, in the spirit of the Bonn Agreement, as a common endeavor of the Afghan people and the international community, the tasks of rebuilding and reforming the political, social and economic structures of Afghanistan, with the aim of creating lasting peace, stability and economic development, and with a view to offering all Afghans in an equitable manner tangible prospects for a brighter future,

Agree

1. that while the responsibility for providing security and enforcing law and order throughout the country resides with the Afghans themselves, the engagement of the International Security Assistance Force (ISAF), mandated by the UN-Security Council and now under the command of NATO, and Operation Enduring Freedom (OEF) - at the request and welcomed by the Afghan Government - will be continued until such time as the new Afghan security and armed forces are sufficiently constituted and operational,
2. that the international community is determined to assist further in the stabilization of the security situation throughout the country, in particular with the deployment of Provincial Reconstruction Teams (PRT), which also contribute to reconstruction and development efforts,
3. that it is necessary to implement vigorously the first phase of the Disarmament, Demobilization and Reintegration program to be completed by the end of June 2004 as decided by the President of Afghanistan, thereafter to intensify the program ahead of the 2004 elections, and to continue the formation of the Afghan National Army and the National Police,
4. that further efforts will be necessary for the full establishment of the rule of law and a functioning judicial system as enshrined in the Constitution,
5. that opium poppy cultivation, drug production and trafficking pose a serious threat to the rule of law and development in Afghanistan as well as to international security, and that therefore Afghanistan and the international community shall do everything - including the development of economic alternatives - to reduce and eventually eliminate this threat,
6. that the investment program presented in the report "Securing Afghanistan's Future" outlines the substantial further assistance required to address Afghanistan's long term reconstruction needs, and that the implementation of this program depends as much on the continued commitment of donors as on the Afghan Government's success in achieving the ambitious targets it has set for itself.

7. that better predictability makes it desirable for the assistance to Afghanistan to be, if possible, in multi-year commitments and, with increasing absorption capacity for a growing share of this assistance to be channeled through the Afghan budget as direct budget support or as contributions to the Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) and to the Law and Order Trust Fund (LOTFA), and that the Government of Afghanistan will continue to make every effort to enhance domestic revenue mobilization,
8. Strongly to endorse the Workplan put forward by the Government of Afghanistan and annexed herewith, to stress the importance of the reform steps and actions outlined therein, and to note Afghanistan's determination to pursue this agenda,
9. that the international community's assistance to Afghanistan will have a particular focus on supporting the implementation of this Workplan,
10. That all efforts to build a new Afghanistan shall also reflect the aspirations of the Civil Society that is taking root in the country and promote the participation of women according to their rights under the Constitution,

Welcome

1. the multiyear commitments made at the Conference for the reconstruction and development of Afghanistan totalling US\$ 8.2 bn for the fiscal years 1383 – 1385 (March 2004 – March 2007), which includes a pledge of US\$ 4.4 bn for 1383 (March 2004 – March 2005),
2. the commitment by NATO to expand ISAF's mission by establishing five additional Provincial Reconstruction Teams by summer 2004 and further PRTs thereafter, as well as the readiness of ISAF and OEF to assist in securing the conduct of elections,
3. the further steps made by Afghanistan and its neighbors to foster regional cooperation under the auspices of the Kabul Declaration on Good Neighbourly Relations from December 22, 2002, in particular, the Declaration on Counter-Narcotics annexed herewith as well as the planned Conference on Regional Police Cooperation to be held in Doha on May 18 and 19,

Reaffirm on this basis that

Afghanistan and the international community shall continue to sustain a lasting partnership for the future, which will allow Afghanistan to complete the transition process begun with the Bonn Agreement, to reflect the will of its people, rebuild Afghanistan and create a secure, peaceful and stable country fully restored to its rightful place in the international community of free nations.

**BUILDING ON SUCCESS
THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN**

**THE
AFGHANISTAN
COMPACT**

LONDON 31 JANUARY – 1 FEBRUARY 2006

**THE LONDON CONFERENCE
ON AFGHANISTAN
31 January – 1 February 2006**

THE AFGHANISTAN COMPACT

The Islamic Republic of Afghanistan and the international community:

Determined to strengthen their partnership to improve the lives of Afghan people, and to contribute to national, regional, and global peace and security;

Affirming their shared commitment to continue, in the spirit of the Bonn, Tokyo and Berlin conferences, to work toward a stable and prosperous Afghanistan, with good governance and human rights protection for all under the rule of law, and to maintain and strengthen that commitment over the term of this Compact and beyond;

Recognising the courage and determination of Afghans who, by defying violent extremism and hardship, have laid the foundations for a democratic, peaceful, pluralistic and prosperous state based on the principles of Islam;

Noting the full implementation of the Bonn Agreement through the adoption of a new constitution in January 2004, and the holding of presidential elections in October 2004 and National Assembly and Provincial Council elections in September 2005, which have enabled Afghanistan to regain its rightful place in the international community;

Mindful that Afghanistan's transition to peace and stability is not yet assured, and that strong international engagement will continue to be required to address remaining challenges;

Resolved to overcome the legacy of conflict in Afghanistan by setting conditions for sustainable economic growth and development; strengthening state institutions and civil society; removing remaining terrorist threats; meeting the challenge of counter-narcotics; rebuilding capacity and infrastructure; reducing poverty; and meeting basic human needs;

Have agreed to this Afghanistan Compact.

PURPOSE

The Afghan Government has articulated its overarching goals for the well-being of its people in the Afghanistan Millennium Development Goals Country Report 2005 – Vision 2020. Consistent with those goals, this Compact identifies three critical and interdependent areas or pillars of activity for the five years from the adoption of this Compact:

1. Security;
2. Governance, Rule of Law and Human Rights; and
3. Economic and Social Development.

A further vital and cross-cutting area of work is eliminating the narcotics industry, which remains a formidable threat to the people and state of Afghanistan, the region and beyond.

The Afghan Government hereby commits itself to realising this shared vision of the future; the international community, in turn, commits itself to provide resources and support to realise that vision. Annex I of this Compact sets out detailed outcomes, benchmarks and timelines for delivery, consistent with the high-level goals set by the Afghanistan National Development Strategy (ANDS). The Government and international community also commit themselves to improve the effectiveness and accountability of international assistance as set forth in Annex II.

PRINCIPLES OF COOPERATION

As the Afghan Government and the international community embark on the implementation of this Compact, they will:

1. Respect the pluralistic culture, values and history of Afghanistan, based on Islam;
2. Work on the basis of partnership between the Afghan Government, with its sovereign responsibilities, and the international community, with a central and impartial coordinating role for the United Nations;
3. Engage further the deep-seated traditions of participation and aspiration to ownership of the Afghan people;
4. Pursue fiscal, institutional and environmental sustainability;
5. Build lasting Afghan capacity and effective state and civil society institutions, with particular emphasis on building up human capacities of men and women alike;
6. Ensure balanced and fair allocation of domestic and international resources in order to offer all parts of the country tangible prospects of well-being;
7. Recognise in all policies and programmes that men and women have equal rights and responsibilities;
8. Promote regional cooperation; and
9. Combat corruption and ensure public transparency and accountability.

SECURITY

Genuine security remains a fundamental prerequisite for achieving stability and development in Afghanistan. Security cannot be provided by military means alone. It requires good governance, justice and the rule of law, reinforced by reconstruction and development. With the support of the international community, the Afghan Government will consolidate peace by disbanding all illegal armed groups. The Afghan Government and the international community will create a secure environment by strengthening Afghan institutions to meet the security needs of the country in a fiscally sustainable manner.

To that end, the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), the US-led Operation Enduring Freedom (OEF) and partner nations involved in security sector reform will continue to provide strong support to the Afghan Government in establishing and sustaining security and stability in Afghanistan, subject to participating states' national approval procedures. They will continue to strengthen and develop the capacity of the national security forces to ensure that they become fully functional. All OEF counter-terrorism operations will be conducted in close coordination with the Afghan Government and ISAF. ISAF will continue to expand its presence throughout Afghanistan, including through Provincial Reconstruction Teams (PRTs), and will continue to promote stability and support security sector reforms in its areas of operation.

Full respect for Afghanistan's sovereignty and strengthening dialogue and cooperation between Afghanistan and its neighbours constitute an essential guarantee of stability in Afghanistan and the region. The international community will support concrete confidence-building measures to this end.

GOVERNANCE, RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS

Democratic governance and the protection of human rights constitute the cornerstone of sustainable political progress in Afghanistan. The Afghan Government will rapidly expand its capacity to provide basic services to the population throughout the country. It will recruit competent and credible professionals to public service on the basis of merit; establish a more effective, accountable and transparent administration at all levels of Government; and implement measurable improvements in fighting corruption, upholding justice and the rule of law and promoting respect for the human rights of all Afghans.

The Afghan Government will give priority to the coordinated establishment in each province of functional institutions – including civil administration, police, prisons and judiciary. These institutions will have appropriate legal frameworks and appointment procedures; trained staff; and adequate remuneration, infrastructure and auditing capacity. The Government will establish a fiscally and institutionally sustainable administration for future elections under the supervision of the Afghanistan Independent Electoral Commission.

Reforming the justice system will be a priority for the Afghan Government and the international community. The aim will be to ensure equal, fair and transparent access to justice for all based upon written codes with fair trials and enforceable verdicts. Measures will include: completing legislative reforms for the public as well as the private sector; building the capacity of judicial institutions and personnel; promoting human rights and legal awareness; and rehabilitating judicial infrastructure.

The Afghan Government and the international community reaffirm their commitment to the protection and promotion of rights provided for in the Afghan constitution and under applicable international law, including the international human rights covenants and other

instruments to which Afghanistan is party. With a view to rebuilding trust among those whose lives were shattered by war, reinforcing a shared sense of citizenship and a culture of tolerance, pluralism and observance of the rule of law, the Afghan Government with the support of the international community will implement the Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation.

ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

The Afghan Government with the support of the international community will pursue high rates of sustainable economic growth with the aim of reducing hunger, poverty and unemployment. It will promote the role and potential of the private sector, alongside those of the public and non-profit sectors; curb the narcotics industry; ensure macroeconomic stability; restore and promote the development of the country's human, social and physical capital, thereby establishing a sound basis for a new generation of leaders and professionals; strengthen civil society; and complete the reintegration of returnees, internally displaced persons and ex-combatants.

Public investments will be structured around the six sectors of the pillar on economic and social development of the Afghanistan National Development Strategy:

1. Infrastructure and natural resources;
2. Education;
3. Health;
4. Agriculture and rural development;
5. Social protection; and
6. Economic governance and private sector development.

In each of these areas, the objective will be to achieve measurable results towards the goal of equitable economic growth that reduces poverty, expands employment and enterprise creation, enhances opportunities in the region and improves the well-being of all Afghans.

COUNTER-NARCOTICS – A CROSS-CUTTING PRIORITY

Meeting the threat that the narcotics industry poses to national, regional and international security as well as the development and governance of the country and the well-being of Afghans will be a priority for the Government and the international community. The aim will be to achieve a sustained and significant reduction in the production and trafficking of narcotics with a view to complete elimination. Essential elements include improved interdiction, law enforcement and judicial capacity building; enhanced cooperation among Afghanistan, neighbouring countries and the international community on disrupting the drugs trade; wider provision of economic alternatives for farmers and labourers in the context of comprehensive rural development; and building national and provincial counter-narcotics institutions. It will also be crucial to enforce a zero-tolerance policy towards official corruption; to pursue eradication as appropriate; to reinforce the message that producing or trading opiates is both immoral and a violation of Islamic law; and to reduce the demand for the illicit use of opiates.

COORDINATION AND MONITORING

The Afghan Government and the international community are establishing a Joint Coordination and Monitoring Board for the implementation of the political commitments that comprise this Compact. As detailed in Annex III, this Board will be co-chaired by the Afghan Government and the United Nations and will be supported by a small secretariat. It will ensure greater coherence of efforts by the Afghan Government and international community to implement the Compact and provide regular and timely public reports on its execution.

ANNEX I

BENCHMARKS AND TIMELINES

The Afghan Government, with the support of the international community, is committed to achieving the following benchmarks in accordance with the timelines specified.

SECURITY

International Security Forces

Through end-2010, with the support of and in close coordination with the Afghan Government, the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF), Operation Enduring Freedom (OEF) and their respective Provincial Reconstruction Teams (PRTs) will promote security and stability in all regions of Afghanistan, including by strengthening Afghan capabilities.

Afghan National Army

By end-2010: A nationally respected, professional, ethnically balanced Afghan National Army will be fully established that is democratically accountable, organized, trained and equipped to meet the security needs of the country and increasingly funded from Government revenue, commensurate with the nation's economic capacity; the international community will continue to support Afghanistan in expanding the ANA towards the ceiling of 70,000 personnel articulated in the Bonn talks; and the pace of expansion is to be adjusted on the basis of periodic joint quality assessments by the Afghan Government and the international community against agreed criteria which take into account prevailing conditions.

Afghan National and Border Police

By end-2010, a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghan National Police and Afghan Border Police with a combined force of up to 62,000 will be able to meet the security needs of the country effectively and will be increasingly fiscally sustainable.

Disbandment of Illegal Armed Groups

All illegal armed groups will be disbanded by end-2007 in all provinces.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will strengthen its law enforcement capacity at both central and provincial levels, resulting in a substantial annual increase in the amount of drugs seized or destroyed and processing facilities dismantled, and in effective measures, including targeted eradication as appropriate, that contribute to the elimination of poppy cultivation.

By end-2010, the Government and neighbouring and regional governments will work together to increase coordination and mutual sharing of intelligence, with the goal of an increase in the seizure and destruction of drugs being smuggled across Afghanistan's borders and effective action against drug traffickers.

Mine Action and Ammunition

By end-2010, in line with Afghanistan's Millennium Development Goals (MDGs) and Afghanistan's Ottawa Convention obligations, the land area contaminated by mines and unexploded ordnance will be reduced by 70%; all stockpiled anti-personnel mines will be located and destroyed by end-2007; and by end-2010, all unsafe, unserviceable and surplus ammunition will be destroyed.

GOVERNANCE, RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS

Public Administrative Reform

By end-2010: Government machinery (including the number of ministries) will be restructured and rationalised to ensure a fiscally sustainable public administration; the civil service commission will be strengthened; and civil service functions will be reformed to reflect core functions and responsibilities.

A clear and transparent national appointments mechanism will be established within 6 months, applied within 12 months and fully implemented within 24 months for all senior level appointments to the central government and the judiciary, as well as for provincial governors, chiefs of police, district administrators and provincial heads of security.

By end-2006 a review of the number of administrative units and their boundaries will be undertaken with the aim of contributing to fiscal sustainability.

By end-2010, in furtherance of the work of the civil service commission, merit-based appointments, vetting procedures and performance-based reviews will be undertaken for civil service positions at all levels of government, including central government, the judiciary and police, and requisite support will be provided to build the capacity of the civil service to function effectively. Annual performance-based reviews will be undertaken for all senior staff (grade 2 and above) starting by end-2007.

Anti-Corruption

The UN Convention against Corruption will be ratified by end-2006, national legislation adapted accordingly by end-2007 and a monitoring mechanism to oversee implementation will be in place by end-2008.

The Census and Statistics

The census enumeration will be completed by end-2008 and the complete results published.

Reliable statistical baselines will be established for all quantitative benchmarks by mid-2007 and statistical capacity built to track progress against them.

National Assembly

The National Assembly will be provided with technical and administrative support by mid-2006 to fulfil effectively its constitutionally mandated roles.

Elections

The Afghanistan Independent Electoral Commission will have the high integrity, capacity and resources to undertake elections in an increasingly fiscally sustainable manner by end-2008, with the Government of Afghanistan contributing to the extent possible to the cost of future elections from its own resources. A permanent civil and voter registry with a single national identity document will be established by end-2009.

Gender

By end-2010: the National Action Plan for Women in Afghanistan will be fully implemented; and, in line with Afghanistan's MDGs, female participation in all Afghan governance institutions, including elected and appointed bodies and the civil service, will be strengthened.

Rule of Law

By end-2010, the legal framework required under the constitution, including civil, criminal and commercial law, will be put in place, distributed to all judicial and legislative institutions and made available to the public.

By end-2010, functioning institutions of justice will be fully operational in each province of Afghanistan, and the average time to resolve contract disputes will be reduced as much as possible.

A review and reform of oversight procedures relating to corruption, lack of due process and miscarriage of justice will be initiated by end-2006 and fully implemented by end-2010; by end-2010, reforms will strengthen the professionalism, credibility and integrity of key institutions of the justice system (the Ministry of Justice, the Judiciary, the Attorney-General's office, the Ministry of Interior and the National Directorate of Security).

By end-2010, justice infrastructure will be rehabilitated; and prisons will have separate facilities for women and juveniles.

Land Registration

A process for registration of land in all administrative units and the registration of titles will be started for all major urban areas by end-2006 and all other areas by end-2008. A fair system for settlement of land disputes will be in place by end-2007. Registration for rural land will be under way by end-2007.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will increase the number of arrests and prosecutions of traffickers and corrupt officials and will improve its information base concerning those involved in the drugs trade, with a view to enhancing the selection system for national and sub-national public appointments, as part of the appointments mechanism mentioned earlier in this annex.

Human Rights

By end-2010: The Government's capacity to comply with and report on its human rights treaty obligations will be strengthened; Government security and law enforcement agencies will adopt corrective measures including codes of conduct and procedures aimed at preventing arbitrary arrest and detention, torture, extortion and illegal expropriation of property with a view to the elimination of these practices; the exercise of freedom of expression, including freedom of media, will be strengthened; human rights awareness will be included in education curricula and promoted among legislators, judicial personnel and other Government agencies, communities and the public; human rights monitoring will be carried out by the Government and independently by the Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC), and the UN will track the effectiveness of measures aimed at the protection of human rights; the AIHRC will be supported in the fulfilment of its objectives with regard to monitoring, investigation, protection and promotion of human rights.

The implementation of the Action Plan on Peace, Justice and Reconciliation will be completed by end-2008.

ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

INFRASTRUCTURE AND NATURAL RESOURCES

Roads

Afghanistan will have a fully upgraded and maintained ring road, as well as roads connecting the ring road to neighbouring countries by end-2008 and a fiscally sustainable system for road maintenance by end-2007.

Air Transport

By end-2010: Kabul International Airport and Herat Airport will achieve full International Civil Aviation Organisation compliance; Mazar-i-Sharif, Jalalabad and Kandahar will be upgraded with runway repairs, air navigation, fire and rescue and communications equipment; seven other domestic airports will be upgraded to facilitate domestic air transportation; and air transport services and costs will be increasingly competitive with international market standards and rates.

Energy

By end-2010: electricity will reach at least 65% of households and 90% of non-residential establishments in major urban areas and at least 25% of households in rural areas; at least 75% of the costs will be recovered from users connected to the national power grid. A strategy for the development and the use of renewable energies will be developed by end-2007.

Mining and Natural Resources

An enabling regulatory environment for profitable extraction of Afghanistan's mineral and natural resources will be created by end-2006, and by end-2010 the investment environment and infrastructure will be enhanced in order to attract domestic and foreign direct investment in this area.

Water Resource Management

Sustainable water resource management strategies and plans covering irrigation and drinking water supply will be developed by end-2006, and irrigation investments will result in at least 30% of water coming from large waterworks by end-2010.

Urban Development

By end-2010: Municipal governments will have strengthened capacity to manage urban development and to ensure that municipal services are delivered effectively, efficiently and transparently; in line with Afghanistan's MDGs, investment in water supply and sanitation will ensure that 50% of households in Kabul and 30% of households in other major urban areas will have access to piped water.

Environment

In line with Afghanistan's MDGs, environmental regulatory frameworks and management services will be established for the protection of air and water quality, waste management and pollution control, and natural resource policies will be developed and implementation started at all levels of government as well as the community level, by end-2007.

EDUCATION

Primary and Secondary Education

By end-2010: in line with Afghanistan's MDGs, net enrolment in primary school for girls and boys will be at least 60% and 75% respectively; a new curriculum will be operational in all secondary schools; female teachers will be increased by 50%; 70% of Afghanistan's teachers will have passed a competency test; and a system for assessing learning achievement such as a national testing system for students will be in place.

Higher Education

By end 2010: enrolment of students to universities will be 100,000 with at least 35% female students; and the curriculum in Afghanistan's public universities will be revised to meet the development needs of the country and private sector growth.

Skills Development

A human resource study will be completed by end-2006, and 150,000 men and women will be trained in marketable skills through public and private means by end-2010.

Afghan Cultural Heritage

A comprehensive inventory of Afghan cultural treasures will be compiled by end-2007. Measures will be taken to revive the Afghan cultural heritage, to stop the illegal removal of cultural material and to restore damaged monuments and artefacts by end-2010.

HEALTH

Health and Nutrition

By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the Basic Package of Health Services will be extended to cover at least 90% of the population; maternal mortality will be reduced by 15%; and full immunisation coverage for infants under-5 for vaccine-preventable diseases will be achieved and their mortality rates reduced by 20%.

AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

Agriculture and Livestock

By end-2010: The necessary institutional, regulatory and incentive framework to increase production and productivity will be established to create an enabling environment for legal agriculture and agriculture-based rural industries, and public investment in agriculture will increase by 30 percent; particular consideration will be given to perennial horticulture, animal health and food security by instituting specialised support agencies and financial service delivery mechanisms, supporting farmers' associations, branding national products, disseminating timely price and weather-related information and statistics, providing strategic research and technical assistance and securing access to irrigation and water management systems.

Comprehensive Rural Development

By end-2010: Rural development will be enhanced comprehensively for the benefit of 19 million people in over 38,000 villages; this will be achieved through the election of at least a further 14,000 voluntary community development councils in all remaining villages, promoting local governance and community empowerment; access to safe drinking water will be extended to 90% of villages and sanitation to 50%; road connectivity will reach 40% of all villages, increasing access to markets, employment and social services; 47% of villages will benefit from small-scale irrigation; 800,000 households (22% of all Afghanistan's

households) will benefit from improved access to financial services; and livelihoods of at least 15% of the rural population will be supported through the provision of 91 million labour days.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will design and implement programmes to achieve a sustained annual reduction in the amount of land under poppy and other drug cultivation by the strengthening and diversification of licit livelihoods and other counter-narcotics measures, as part of the overall goal of a decrease in the absolute and relative size of the drug economy in line with the Government's MDG target.

SOCIAL PROTECTION

Poverty Reduction

By end-2010, in line with Afghanistan's MDGs, the proportion of people living on less than US\$1 a day will decrease by 3% per year and the proportion of people who suffer from hunger will decrease by 5% per year.

Humanitarian and Disaster Response

By end-2010, an effective system of disaster preparedness and response will be in place.

Disabled

By end-2010, increased assistance will be provided to meet the special needs of all disabled people, including their integration in society through opportunities for education and gainful employment.

Employment of Youth and Demobilised Soldiers

By end-2010, employment opportunities for youth and demobilised soldiers will be increased through special programmes.

Refugees and IDPs

By end-2010, all refugees opting to return and internally displaced persons will be provided assistance for rehabilitation and integration in their local communities; their integration will be supported by national development programmes, particularly in key areas of return.

Vulnerable Women

By end-2010, the number of female-headed households that are chronically poor will be reduced by 20%, and their employment rates will be increased by 20%.

Counter-Narcotics

By end-2010, the Government will implement programmes to reduce the demand for narcotics and provide improved treatment for drug users.

ECONOMIC GOVERNANCE AND PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT

Financial Management

By end-2007, the Government will ensure improved transparent financial management at the central and provincial levels through establishing and meeting benchmarks for financial management agreed with and monitored by the international community, including those in the anticipated Poverty Reduction Growth Facility (PRGF). In turn, and in line with improved government accountability, donors will make more effort to increase the share of total external assistance to Afghanistan that goes to the core budget.

Domestic Revenues

Afghanistan's total domestic budgetary revenue – equivalent to 4.5% of estimated legal GDP in 1383 (2004/05) – will steadily increase and reach 8% of GDP by 1389 (2010/11). The ratio of revenue to estimated total recurrent expenditures, including estimated recurrent expenditures in the core and external development budgets, is projected to rise from 28% in 1383 (2004/05) to an estimated 58% in 1389, resulting in a continuing need, in accord with the principles in Annex II, for (1) external assistance to the core budget and (2) increasing cost-effectiveness of assistance that funds recurrent expenditure through the external development budget.

Private Sector Development and Trade

All legislation, regulations and procedures related to investment will be simplified and harmonised by end-2006 and implemented by end-2007. New business organisation laws will be tabled in the National Assembly by end-2006. The Government's strategy for divestment of state-owned enterprises will be implemented by end-2009.

Financial Services and Markets

Internationally accepted prudential regulations will be developed for all core sectors of banking and non-bank financial institutions by end-2007. The banking supervision function of Da Afghanistan Bank will be further strengthened by end-2007. Re-structuring of state-owned commercial banks will be complete by end-2007. State-owned banks that have not been re-licensed will be liquidated by end-2006.

Regional Cooperation

By end-2010: Afghanistan and its neighbours will achieve lower transit times through Afghanistan by means of cooperative border management and other multilateral or bilateral trade and transit agreements; Afghanistan will increase the amount of electricity available through bilateral power purchase; and Afghanistan, its neighbours and countries in the region will reach agreements to enable Afghanistan to import skilled labour, and to enable Afghans to seek work in the region and send remittances home.

ANNEX II

IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF AID TO AFGHANISTAN

The international community has made a significant investment in the future of a democratic state of Afghanistan since December 2001. This Compact is an affirmation of that commitment. The Afghan Government and the international community are further committed to improving the effectiveness of the aid being provided to Afghanistan in accordance with the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005), recognising the special needs of Afghanistan and their implications for donor support.

Consistent with the Paris Declaration and the principles of cooperation of this Compact, the Government and the international community providing assistance to Afghanistan agree that the principles for improving the effectiveness of aid to Afghanistan under this Compact are:

1. Leadership of the Afghan Government in setting its development priorities and strategies and, within them, the support needs of the country and the coordination of donor assistance;
2. Transparency and accountability on the part of both the Government and the donors of the international assistance being provided to Afghanistan.

Under these principles and towards the goal of improving the effectiveness of aid to Afghanistan, the Government will:

- Provide a prioritised and detailed Afghanistan National Development Strategy (ANDS) with indicators for monitoring results, including those for Afghanistan's Millennium Development Goals (MDGs);
- Improve its abilities to generate domestic revenues through, *inter alia*, customs duties and taxes; and to achieve cost recovery from public utilities and transportation;
- Agree with donors, international financial institutions and United Nations agencies on the benchmarks for aid channelled through the Government's core budget and for the utilisation of such aid; and monitor performance against those benchmarks; and
- Provide regular reporting on the use of donor assistance and performance against the benchmarks of this compact to the National Assembly, the donor community through the Afghanistan Development Forum and the public at large.

The donors will:

- Provide assistance within the framework of the Afghanistan National Development Strategy; programmes and projects will be coordinated with Government in order to focus on priorities, eliminate duplication and rationalise donor activities to maximise cost-effectiveness;
- Increasingly provide more predictable and multiyear funding commitments or indications of multiyear support to Afghanistan to enable the Government to plan better the implementation of its National Development Strategy and provide untied aid whenever possible;

Anexo F - The Afghanistan Compact (2006)

- Increase the proportion of donor assistance channelled directly through the core budget, as agreed bilaterally between the Government and each donor, as well as through other more predictable core budget funding modalities in which the Afghan Government participates, such as the Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), the Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) and the Counter-Narcotics Trust Fund (CNTF);
- Provide assistance for the development of public expenditure management systems that are essential for improving transparency and accountability in the utilisation of donor resources and countering corruption;
- Recognise that, because of the need to build Afghan capacity, donor assistance provided through the external budget will be designed in such a manner as to build this capacity in the Government as well as the private sector and non-profit sector;
- Ensure that development policies, including salary policies, strengthen national institutions that are sustainable in the medium to long term for delivery of programmes by the Government;
- For aid not channelled through the core budget, endeavour to:
 - Harmonise the delivery of technical assistance in line with Government needs to focus on priority areas and reduce duplication and transaction costs;
 - Reduce the external management and overhead costs of projects by promoting the Afghan private sector in their management and delivery;
 - Increasingly use Afghan national implementation partners and equally qualified local and expatriate Afghans;
 - Increase procurement within Afghanistan of supplies for civilian and military activities; and
 - Use Afghan materials in the implementation of projects, in particular for infrastructure;
- Within the principles of international competitive bidding, promote the participation in the bidding process of the Afghan private sector and South-South cooperation in order to overcome capacity constraints and to lower costs of delivery;
- Provide timely, transparent and comprehensive information on foreign aid flows, including levels of pledges, commitments and disbursements in a format that will enable the Afghan Government to plan its own activities and present comprehensive budget reports to the National Assembly; this covers the nature and amount of assistance being provided to Afghanistan through the core and external budgets; and
- For external budget assistance, also report to the Government on: the utilisation of funds; its efficiency, quality and effectiveness; and the results achieved.

These mutual commitments are intended to ensure that the donor assistance being provided to Afghanistan is used efficiently and effectively, that there is increased transparency and accountability, and that both Afghans and the taxpayers in donor countries are receiving value for money.

ANNEX III

COORDINATION AND MONITORING

The Afghan Government and the international community recognise that the success of the Afghanistan Compact requires strong political, security and financial commitment to achieve the benchmarks within the agreed timelines. Equally, the success of the Compact relies on an effective coordination and monitoring mechanism.

To this end, and in addition to existing sectoral coordination mechanisms, the Afghan Government and the international community are establishing a Joint Coordination and Monitoring Board with the participation of senior Afghan Government officials appointed by the President and representatives of the international community. The Board will be co-chaired by a senior Afghan Government official appointed by the President and by the Special Representative of the UN Secretary-General for Afghanistan. Its purpose would be to ensure overall strategic coordination of the implementation of the Compact.

The Board will have a small secretariat staffed by the Afghan Government and the United Nations. It will be supported by technical experts, as needed. The Board will hold periodic meetings and special sessions as required to review the implementation of this Compact and suggest corrective action, as appropriate.

Afghan state institutions and sectoral coordination mechanisms involved in the implementation of the Afghanistan National Development Strategy (ANDS) will provide inputs to the Board with regard to the implementation of the Compact. In addition, in carrying out its assessments, the Board will consider inputs from the international community, including United Nations agencies, international financial institutions, donors, international security forces and relevant non-governmental organisations and civil society representatives.

Periodic progress reports on the implementation of the Compact prepared by the Joint Coordination and Monitoring Board will be made public.

ANNEX IV

Participants at the London Conference on Afghanistan

Participating Countries

Afghanistan (co-Chair)	Kuwait
Australia	Kyrgyzstan
Austria	Lithuania
Bahrain	Luxembourg
Belgium	Malaysia
Brazil	Netherlands
Brunei	New Zealand
Bulgaria	Norway
Canada	Pakistan
China	Poland
Czech Republic	Portugal
Denmark	Qatar
Egypt	Romania
Finland	Russia
France	Saudi Arabia
Germany	Spain
Greece	Sweden
Hungary	Switzerland
Iceland	Tajikistan
India	Turkey
Iran	Turkmenistan
Italy	United Arab Emirates
Japan	United Kingdom (co-Chair)
Jordan	United States of America
Kazakhstan	Uzbekistan
Korea (Republic of)	

Participating Organisations

Aga Khan Foundation	North Atlantic Treaty
Asian Development Bank	Organisation
European Commission	Organisation of Islamic
European Union	Conference
Islamic Development Bank	United Nations (co-Chair)
International Monetary Fund	World Bank

Observers

Argentina	Malta
Chile	Oman
Croatia	Organisation for Security and
Cyprus	Cooperation in Europe
Estonia	Singapore
Ireland	Slovakia
Latvia	Slovenia
Macedonia (FYR)	

KABUL CONFERENCE COMMUNIQUÉ

Kabul (2010)(Comunicado)



A Renewed Commitment by the Afghan Government to the Afghan People A Renewed Commitment by the International Community to Afghanistan

PREAMBLE

1. The Government of the Islamic Republic of Afghanistan and the international community (“Participants”) held a historic meeting today in Kabul to renew their commitment to the Afghan people. The Conference marked a new phase in their partnership, the *Kabul Process*, and a heightened commitment to a secure, prosperous and democratic Afghanistan. Participants affirmed support for the Afghan Government’s leadership in exercising its sovereign authority. The Afghan Government’s programme is defined by measurable benchmarks contained in this document, as well as the detailed National Priority Programmes supported by the Conference that together represent the prioritized requirements of the Afghan National Development Strategy.
2. The hallmark of the Kabul Process, which began with President Hamid Karzai’s second inaugural speech in November 2009, is Afghan leadership and ownership. The consensus of the nation is being translated into a vision through a concrete programme of action for the renewal of the state. The Consultative Peace Jirga of June 2010 was an expression of national consensus and gave a mandate to adopt a “whole of the state” approach and “whole of government” path to national renewal. The essence of the “whole of the state” is constitutionalism: to strengthen each of the three branches of the government and to reinforce the constitutional checks and balances that guarantees and enforces citizen rights and obligations. The essence of the “whole of government” approach is structural reform to create an effective, accountable and transparent government that can deliver services to the population and safeguard national interests. Together, these complementary approaches, by putting people at the core, are key to stability and prosperity.
3. The Kabul Process is built upon deep and broad international partnerships. The United Nations mandate, expressed through the consensus of the General Assembly in 2001, and renewed through a series of Security Council resolutions, provides the international legitimacy and manifests the will of the international community to secure Afghanistan’s future. Our meeting in Kabul has been made possible by intense work that took place at the London Conference, and consultations with international partners since the London Conference. These events reaffirmed the commitment of the Afghan Government to improve security, governance and economic opportunity for its citizens. In addition, these events reaffirmed the international community’s commitment to support the transition to Afghan leadership and its intention to provide security and economic assistance to realise our shared objectives.

Anexo G - Conferência de Kabul (2010)(Comunicado)

Participants affirmed their support for relevant United Nations Security Council Resolutions upholding the security, prosperity and human rights of all Afghans and in particular the central role of the UN to support the Afghan Government's efforts in achieving these goals.

4. Given Afghanistan's location at the heart of Asia, its newly affirmed natural wealth, and the expanding Asian economy, Afghanistan is poised to become a centre of regional cooperation. Peace yields a much higher dividend than conflict. Participants invited Afghanistan's neighbors to join with urgency in a common quest for stability and prosperity to overcome the recent legacy of conflict and poverty.
5. In support of Afghanistan's vision of renewal and programmes to deliver concrete benefits to its citizens, the international community intends to realign its assistance to advance Afghanistan's priorities, reaffirming the commitments made at the London Conference to channel increasing international resources through the Afghan Government budget, and in greater alignment with Afghan priorities. The international community welcomes the Afghan Government's committed reforms outlined in its new National Priority Programmes, particularly those related to accountability and anti-corruption. Appreciating the role that international financial institutions have played in the management of the Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) and their support for national programmes, Participants invited them to provide their support and expertise for the Afghan Government's programme of renewal.
6. The Kabul Process recognises that the Afghan Government can guarantee security only when its people are confident in its ability to deliver public services, good governance, human rights protection including gender equality, and economic opportunities. All parties recognise that the chance to deliver on these commitments has been earned through tragic losses, including civilian casualties, and the tremendous sacrifices of the Afghan and international armed forces currently engaged in the struggle for peace and stability in Afghanistan.

Principles of Effective Partnership

7. To achieve success in Afghanistan, the partnership between the Afghan Government and the international community should be based on the leadership and ownership of the Afghan Government, underpinned by its unique and irreplaceable knowledge of its own culture and people. This partnership should include coherent support by the international community, lending its resources and technical knowledge to the implementation of Afghan-defined programmes. Participants acknowledged that aid delivered through the budget is among the most effective means of reducing dependence, delivering the shared governance, development and security outcomes that Afghans desire, and increasing the coherence of aid and Afghan Government capacity. As donor funds are increasingly transferred to the Afghan Government in line with increased confidence in Afghan public financial management, off-budget development assistance should also increasingly align with the prioritized Afghan National Development Strategy. The Government of Afghanistan recognizes the importance of established and successful bilateral development programmes and projects, which are in line with the Afghan development priorities and that fulfill the criteria for effective off-budget development finance and form crucial elements to meet Afghanistan's reconstruction and development needs.
8. To implement these principles of effective partnership, international Participants:
 - In line with the London Conference Communiqué, restated their strong support for channeling at least 50% of development aid through the Afghan Government's core budget within two years while, as committed at the London Conference, the Afghan Government achieves the necessary reforms to strengthen its public financial management systems, reduce corruption, improve budget execution, and increase revenue collection to finance key National Priority Programmes;

Anexo G - Conferência de Kabul (2010)(Comunicado)

- Expressed their readiness to align progressively their development assistance behind the National Priority Programmes with the goal of achieving 80% of alignment within the next two years. Implementation and costing plans for these programmes are to be brought forward by the Afghan Government by October 2010. Participants committed to work with the Afghan Government to take the concrete steps necessary to address the current limited capacity for the transparent absorption of funds;
- Intend to begin work with the Afghan Government to practically implement the principles outlined in the 2010 “Operational Guide: Criteria for Effective Off-Budget Development Finance”;
- Intend to work with the Afghan Government to improve procurement procedures and due diligence in international contracting procedures within a year, and, unless a clear case for added value is made, endeavor to reduce sub-contracting and to take responsibility for the visibility and transparency of all necessary sub-contracting networks.

Governance, Rule of Law, and Human Rights

9. Good governance, the rule of law, and human rights form the foundation of the strategy to achieve a stable and prosperous Afghanistan. Improvements in these areas should not only increase the confidence of the Afghan people in their own future, but also underpin security improvements and economic and social development. It is also crucial that the Government, in pursuing its reforms, continue to consult with the people through their representative bodies, civil society, and other mechanisms. Building on the London Conference commitments, the Government of Afghanistan, with the support of its international partners, pledged to:
 - Initiate within six months a strategy for long term electoral reform that addresses in particular the sustainability of the electoral process;
 - Improve access to the delivery of justice throughout Afghanistan by:
 - advancing a legislative reform agenda that includes enacting the draft Criminal Procedure Code in the next six months, preparing commentaries on the Civil and Penal Codes, and strengthening state policies and judicial capabilities to facilitate the return of illegally seized lands;
 - improving provision of legal aid services within the next 12 months;
 - aligning the national priority Law and Justice for All Programme with the National Justice Programme and the National Justice Sector Policy in the next twelve months, and committing to sequenced implementation of the reforms they require;
 - completing the informal justice strategy in alignment with the National Justice Sector Strategy to link it with the formal justice sector, and beginning implementation in the next twelve months.
 - Undertake all necessary measures to increase transparency and accountability and tackle corruption. The Afghan Government pledged to:
 - finalise by October 2010 the Framework of the Afghan Government's National Priority Programmes, including guidelines for clear goals, benchmarks and timelines;
 - establish, within twelve months, the statutory basis for the Major Crimes Task Force (MCTF) and the Anti-Corruption Tribunal (Special Courts);
 - submit an Audit Law within six months, meeting international standards, for external audits to ensure the strengthening and the independence of the Control and Audit

Anexo G - Conferência de Kabul (2010)(Comunicado)

- office, and to authorise the Ministry of Finance to carry out internal audits across government;
- establish a legal review committee within six months to review Afghan laws for compliance with the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) which the Government of Afghanistan has already signed into law and ratified. Laws found to be inconsistent are to be prioritized for revision;
 - adopt policies governing bulk cash transfer, including regulations or laws that are needed, and begin their implementation over the next twelve months;
 - establish the Joint Monitoring and Evaluation Committee with a permanent secretariat, to be fully operational in three months.
- Verify and publish the asset declarations of all senior officials required by the law, and update and publish these declarations on an annual basis, starting in 2010;
 - Increase its efficiency and effectiveness by continuing to implement broad-based policy, legal, and structural reform in public administration. Over the next six months, the appointment procedures for senior civil servants are to be simplified and made transparent, merit-based procedures are to be introduced and salary reform accelerated;
 - Strengthen civil service reform by enhancing complementarity between the Afghan Civilian Technical Assistance Programme (CTAP) and the Management Capacity Programme (MCP) in twelve months;
 - Seek an understanding with donors, over the next six months, on a harmonized salary scale for donor-funded salaries of persons working within the Afghan Government;
 - Introduce and implement a standardized methodology to assess public financial management of line ministries, and, within six months, design with donor support, capacity development programmes to fulfill assessment recommendations;
 - Implement over the next twelve months, in a phased and fiscally sustainable manner, the Sub-National Governance Policy, and strengthen local institutional capacity, including training of civil servants and development of training curricula, and develop sub-national regulatory, financing, and budgetary frameworks;
 - Improve capacity in the judicial system through the design and implementation of a comprehensive human resources strategy that strengthens accountability mechanisms and provides adequate benefits for judicial employees within 12 months;
 - In cooperation with civil society and the Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC), finalize and begin the implementation of the National Priority Programme for Human Rights and Civic Responsibilities, and undertake human rights, legal awareness and civic education programmes targeting communities across Afghanistan to foster a more informed public and civil society, and to increase Government accountability;
 - Strive to ensure the necessary political and financial support for the AIHRC while guaranteeing its constitutional status, and initiate discussions with the AIHRC within six months to explore its budgetary status.

Gender and Children's Rights

10. Participants reiterated the centrality of women's rights, including political, economic and social equality, to the future of Afghanistan, as enshrined in the Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan. Participants commended the mainstreaming of gender into all priority programmes and reiterated their commitment to assist all national ministries and sub-national government bodies in implementing their respective responsibilities under the National Action Plan for the Women of Afghanistan (NAPWA), and to ensure that all training and civic education programmes contribute to concrete advancements in its implementation. In addition, the Government of Afghanistan, over the next six months, is to identify and prioritize NAPWA benchmarks for implementation within each cluster; and develop a strategy to implement the Elimination of Violence Against Women Law (EVAW), including services for victims. Participants committed to respect and prioritise the fulfilment of the rights of Afghan children, and to invest in girls' and boys' education, protection and healthcare.

Economic and Social Development

11. Participants welcomed the Government of Afghanistan's development agenda, which is focused on job creation and broad-based economic growth driven by National Priority Programmes on agriculture and rural development, human resources development, and economic and infrastructure development, as agreed at the London Conference. The international community supported the Afghan Government's strategy that seeks to achieve fiscal independence by unlocking Afghanistan's potential prosperity through an effective mix of investment in critical infrastructure and the development of a skilled labour force and of a strong, value-adding agricultural sector. The international community and the Afghan Government understood that the success of this strategy depends on the creation of a strong enabling environment for private sector investment, including public-private partnerships in social and economic development, through adequate regulatory and institutional reform.
12. Consistent with the realignment of donor funds behind these programmes, the Government of Afghanistan is committed to:
 - Further the design, costing and sequencing of the national priority programmes by October 2010, and undertaking their implementation to achieve planned outcomes;
 - Implementing the Public Financial Management Roadmap within the established timeframes to further strengthen the transparency and accountability of Afghan Government systems and to increase budget execution;
 - Setting out detailed plans to rehabilitate and expand regional transport and energy networks to realise the benefits of, amongst other things, its growing extractive industries sectors. This should be supported by relevant policy, fiscal and institutional reforms across these sectors, including implementation of mining regulations and establishing the Extractive Industries Transparency Initiative Secretariat;
 - Establishing a special Infrastructure Trust Fund within six months, leveraging the support and the capabilities of the Asian Development Bank (ADB) and the World Bank (WB);
 - Maintain economic stability, improve the effectiveness of public spending, and increase domestic revenues in a sustainable manner by about 0.7 percent of GDP by March 2011, with a view to attaining fiscal sustainability over time. The underlying policies and reforms to support these objectives are set out in the understandings reached last week between the Government and the staff of the International Monetary Fund (IMF) on a new three-year economic program to be supported by the IMF's Extended Credit Facility.

Peace, Reconciliation and Reintegration

13. Participants welcomed the outcomes of the Consultative Peace Jirga, held from 2-4 June 2010. The Consultative Peace Jirga demonstrated the strong will within Afghan society to reconcile their differences politically in order to end the conflict. The Government of Afghanistan noted the demand of the Consultative Peace Jirga that all parties engaged in the conflict respect the need to bring lasting peace through mutual understanding and negotiations, in full respect of the values and rights, including those of Afghanistan's women, enshrined in Afghanistan's Constitution, and through inclusive elections. Participants welcomed the establishment of an inclusive High Peace Council composed of women and men to set policy, strengthen political confidence and build consensus.
14. Accordingly, Participants welcomed and endorsed in principle the Afghan Government's Peace and Reintegration Programme, which is open to all Afghan members of the armed opposition and their communities who renounce violence, have no links to international terrorist organizations, respect the Constitution and are willing to join in building a peaceful Afghanistan. The international community reiterated its commitment to continue to support this endeavor through the Peace and Reintegration Trust Fund, and looks forward to local Peace Jirga meetings that include men and women at district and provincial levels to discuss elements of an enduring peace.
15. The Government of Afghanistan is to engage with the United Nations Security Council and the international community in an evidence-based and transparent process of delisting from the United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1267 Sanctions list, in accordance with agreed procedures and common Afghan and international responsibilities.
16. As requested by the people of Afghanistan at the Consultative Peace Jirga, the Government of Afghanistan committed to reduce the number of people arbitrarily detained or imprisoned. In parallel, the Government of Afghanistan has committed to improve the capacity of the justice institutions in order to ensure due process in making these decisions and to address the most serious crimes. To facilitate this process, a Special Detainee Release Committee has been formed and systems and procedures are to be developed with the aim of releasing detainees whose detention is based on inaccurate information or unsubstantiated allegations.

Security

17. Participants recognized that civilian casualties and protection of civilians are of great concern and noted that most civilian casualties are caused by insurgent attacks. Participants regretted the death of every Afghan and international civilian, and Afghan and international military forces remain committed to the objective of a steady reduction in the rate of civilian casualties.
18. Participants welcomed the Government of Afghanistan's commitment to a phased exercise of full authority over its own security. The international community expressed its support for the President of Afghanistan's objective that the Afghan National Security Forces (ANSF) should lead and conduct military operations in all provinces by the end of 2014. The international community committed to provide the support necessary to increase security, and to the continued support in training, equipping and providing financing to the ANSF to take on the task of securing their country. Participants agreed to continue efforts to ensure stable areas benefit from development.

Anexo G - Conferência de Kabul (2010)(Comunicado)

19. Within the framework of Afghan sovereignty participants endorsed the Afghan Government's plan, developed in coordination with the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), based on mutually-agreed criteria and phased transition to full Afghan responsibility for security, as set out in the technical Inteqal (transition) paper, and endorsed a decision-making process of the Government of Afghanistan and the North Atlantic Council (NAC). The international community committed to support the Government of Afghanistan in creating the conditions necessary to allow for transition and to continue to support the transition process to advance to the point where the Afghan National Army (ANA) and the Afghan National Police (ANP) are fully capable of maintaining internal and external security, public order, law enforcement, the security of Afghanistan's borders and the preservation of the constitutional rights of Afghan citizens. The Government of Afghanistan and NATO/ISAF are to assess jointly the provinces with the aim of announcing by the end of 2010 that the process of transition is underway.
20. In order to ensure stability and provide conditions for the effective rule of law, the Afghan Government pledged to:
 - Continue the implementation of the Afghan National Police Strategy and its underpinning Police Plan to build a strong, professional police force, with a focus on institutional and administrative reforms of the Ministry of Interior including the implementation of the Ministry's Anti-Corruption Action Plan, and leadership development;
 - Progressively enhance the quality and quantity of the ANSF such that the ANA reaches a strength of 171,600 personnel and the ANP of 134,000 by October 2011, with the necessary financial and technical support by the international community;
 - Support the ANSF, in line with the Government's financial means, with continued and sustained financial and technical support from the international community.

Regional Cooperation

21. Participants noted the importance of regional cooperation to prosperity, peace and stability, and applauded the recent joint efforts of Afghanistan and its regional partners to combat terrorism by ending support, sustenance and sanctuaries for terrorists from wherever they are, and the drugs trade, increase stability, enhance regional economic cooperation and employment opportunities, and address Afghan refugee issues. Participants re-affirmed their support for the objectives and principles laid out in the Kabul Declaration of 2002 on Good Neighborly Relations, in particular the shared determination to defeat terrorism, extremism and drugs trafficking, on the basis of mutual respect for territorial integrity and sovereignty. Participants further recognized the need for greater regional coordination and extended their support to the inclusive vision set out in the Istanbul Statement on Friendship and Cooperation in the "Heart of Asia" of January 2010, which offers regionally-owned measures for enhanced regional cooperation.
22. Participants welcomed the meeting of regional organisations, notably the Economic Cooperation Organisation (ECO), South-Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), Shanghai Cooperation Organisation (SCO), Organisation of the Islamic Conference (OIC), Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC) /ADB, UN Economic and Social Commission Asia Pacific (UNESCAP), and the Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia (CICA) on 19 July 2010, hosted by the Government of Afghanistan, and commended the agreement by these organisations for a plan for enhanced coordination of Afghanistan's regional engagement.
23. Participants welcomed the conclusion of the Afghanistan-Pakistan Trade and Transit Agreement (APTTA), and look forward to its successful implementation.

Anexo G - Conferência de Kabul (2010)(Comunicado)

24. Participants underlined the importance of:

- The voluntary, safe, and gradual return of Afghan refugees in dignity, and the support of the international community to this process;
- The economic potential of Afghanistan’s natural resources for the stability of the state and the region, and the prosperity of its peoples;
- Integrated regional infrastructure projects, including transport; and encouraged both multilateral organisations and bilateral partners to promote such projects, including those presented in the Regional Cooperation Concept Paper submitted to the Kabul Conference;
- Investment in and expansion of railway and road linkages from Afghanistan’s neighbours, such as Abadan and Chahar Bahar to Herat, Zaranj to Delaram, Gwadar-to-Kandahar, and Hairatan to Mazar-i-Sharif, and Torkham to Jalalabad, which are welcome and highly appreciated. Afghanistan invites the international community to support for its integrated railway corridor across the country;
- The centrality of Afghanistan in the production, transmission and distribution of energy resources.

25. Participants look forward to the next Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan (RECCA) and the concurrent business-to-business meeting, and which is to focus on regional economic connectivity and enhanced cooperation. Participants recalled the existence of various processes aimed at contributing to enhanced cooperative ties among regional countries, including, among others, trilateral summit processes among neighbours and regional partners. The Afghan Government and the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) welcomed the forthcoming high level meetings of Afghanistan, Pakistan and Turkey, including the “Istanbul Forum” meeting in Kabul. They also welcomed the trilateral meetings of Afghanistan, Iran and Pakistan and supported this trilateral initiative to include neighbouring countries of Afghanistan.

Counter-narcotics

26. Participants welcomed the efforts of the Government of Afghanistan to update and improve the National Drug Control Strategy in 2010, with a particular emphasis on a partnership approach to ensure joint, effective implementation and coordination; capacity-building of law enforcement bodies across the government; and support the Government of Afghanistan’s plan to establish a functioning system to monitor measurable, time-bound targets. In addition, Participants

- Stated their intention to strengthen international and regional cooperation to counter illegal production, trafficking and consumption of drugs from Afghanistan. They resolved to fight the illicit drugs trade by supporting the Afghan Government’s initiatives and policies and to increase, with the cooperation of regional and other international partner countries, the number of poppy-free provinces;
- Welcomed the intent to strengthen the cooperation with relevant UN agencies, NATO, the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Collective Security Treaty Organisation (CSTO), and the SCO in the field of border control;
- Acknowledged that narcotics are a global challenge and combating them requires international will and cooperation; and therefore stressed the need for Afghan Government-led counternarcotics efforts, including agriculture development, interdiction, demand reduction and eradication, as well as corresponding public information.

Anexo G - Conferência de Kabul (2010)(Comunicado)

- Called for the effective implementation of UNSCR 1817(2008) on combating deliveries of precursors for drug production in the Islamic Republic of Afghanistan and a decrease in the export of the pre-cursor chemicals to Afghanistan within twelve months;
- Welcomed the cooperation of the Government of Afghanistan with the Security Council Committee established pursuant to UNSCR 1267(1999) in the sphere of implementation of UNSCR 1822 (2008), including the identification of individuals and entities involved in financing or supporting activities of Al Qaeda and the Taliban, relating to the use of the proceeds of illicit cultivation production and trafficking of narcotics and their precursors, and recommended to continue such coordination.

Next Steps: Supporting Afghan Ownership and Leadership, Strengthening International Partnership

27. Participants appreciated and benefited from the Government's strengthened inter-ministerial coordination mechanism under the cluster approach to prioritise and implement the Afghan Government's development strategy. Participants looked forward to continued inter-ministerial coordination and cooperation to achieve the National Priority Programmes presented at the Kabul Conference. They also affirmed that a review of progress is imperative to the continued delivery of action items from the conference.
28. The Afghan Government is to focus on reform of service delivery institutions, policy decisions and the implementation of the National Priority Programmes, within the framework of a prioritised Afghanistan National Development Strategy, in its rolling 100-days action plans.
29. Participants further welcomed steps to strengthen the Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) in its support role for the Kabul Process. Participants agreed that the JCMB would meet every four months (supported by Standing Committees and their sub-committees) to monitor and assess progress of the Government and the international community in achieving the commitments stated above, and at the January 2010 London Conference. The Kabul Process is to include annual meetings between the Afghan Government, the international community, and civil society, including those providing services, to promote norms and standards for mutual accountability. Using existing resources, the government and the international community agreed to focus their expenditures on well-designed projects and programs. The Government of Afghanistan and the international community stated their intent to meet at Ministerial level, on an annual basis, to review mutual progress on commitments and to consider new Afghan priorities as part of the Kabul Process.
30. The Afghan Government committed to further prioritize and strengthen the National Priority Programs, including their implementation matrices for intended results and budgets. These plans will articulate 6 and 12 month, as well as 3 and 5 year targets, to ensure effective management and accountability, and the Afghan Government will refine them with the international community, including through the JCMB process, with the aim of building support for implementation. Key time-bound commitments are presented in this Communiqué. Participants supported implementing the Afghan Government's Public Financial Management Roadmap.
31. The participants recognized the paramount importance of holding transparent, inclusive and credible elections in the fall, encouraging the full participation of female as well as male candidates and voters, and the Afghan Government in particular is fully committed to ensuring this objective and welcomes the international community's support.
32. The broad and high level participation of governments and international organizations in Kabul is a sign of confidence in the future of Afghanistan and a message of hope and commitment to the people of the country. Appreciating this concrete manifestation of ongoing support, the Afghan Government vows to fulfil its commitments.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afsar, Shahid et al. (2008) "O Talibã: uma análise organizacional" *Military Review* _Edição Brasileira. (Set-Out), 2-18.

Annan, Kofi (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*.Relatório do Secretário-Geral A/59/2005. New York: United Nations.

AREU (2011) *The A to Z Guide to Afghanistan Assistance*. Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit.

Baranyi, Stephen (2005) *What kind of peace is possible in the post-9/11 era? :* Working paper. www.nsi-ins.ca [01 Agosto 2011].

Boutros-Ghali, Boutros (1992) *An Agenda for Peace*.Relatório do Secretário-Geral A/47/277 - S/24111. New York: United Nations.

Boutros-Ghali, Boutros (1995) *Suplement to An Agenda for Peace*.Relatório do Secretário-Geral S/1995/1. New York: United Nations.

Buzan, Barry et al. (1998) *Security: A New Framework For Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

Chandler, David (2006) *Empire in Denial: the politics of state-building*. Londres: Pluto Press.

Chandler, David (2010) *International Statebuilding: the rise of post-liberal governance*. Nova Iorque: Routledge.

Collier, Paul (2009a) *War, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places (Ebook Version)*. New York: Harper Collins Publishers.

Collier, Paul: TED (2009b) "Paul Collier's new rules for rebuilding a broken nation" http://www.ted.com/talks/lang/eng/paul_collier_s_new_rules_for_rebuilding_a_broken_nation.html [01 Agosto 2011].

Collier, Paul et al. (2003) *Breaking the conflict trap: Civil war and development policy*. Washington: Oxford University Press e World Bank.

Connett, Ty; Cassidy, Bob (2011) "VSO: More than village defense" *Special Warfare*. (July-September), 22-27.

Cowen, Tyler; Coyne, Christopher J. (2005) "Postwar Reconstruction: Some Insights from Public Choice and Institutional Economics" *Constitutional Political Economy*. (16), 31-48.

Cox, Robert W. (1981) "Social Forces, States and World Orders: beyond international relations theory" *Millennium: Journal of International Studies*. 10 (2), 126-155.

CSIS; AUSA (2002) *Post-Conflict Reconstruction - Task Framework*. CSIS e AUSA.

Duffield, Mark (2007) *Development, Security and Unending War: governing the world of peoples*. Cambridge: Polity.

Duffield, Mark et al. (2001) *Review of the Strategic Framework for Afghanistan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit, <http://areu.org.af/Uploads/EditionPdfs/101E-Review%20of%20the%20Strategic%20Framework%20for%20Afghanistan-web.pdf> [07 Outubro 2010]

ECOI (2011) *Map on administrative divisions*. http://www.ecoi.net/file_upload/470_1279717769_txu-oclc-309296021-afghanistan-admin-2008.jpg.

Entrevistado1 (2010) *Entrevista confidencial realizada no âmbito do trabalho de campo*. Cabul - Afeganistão.

Entrevistado2 (2010) *Entrevista confidencial realizada no âmbito do trabalho de campo*. Cabul - Afeganistão.

Entrevistado3 (2010) *Entrevista confidencial realizada no âmbito do trabalho de campo*. Cabul - Afeganistão.

Entrevistado4 (2010) *Entrevista confidencial realizada no âmbito do trabalho de campo*. Cabul - Afeganistão.

Entrevistado5 (2010) *Entrevista confidencial realizada no âmbito do trabalho de campo*. Cabul - Afeganistão.

Eriksson, John (1996) *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience - Synthesis Report*. Copenhagen: Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda.

Freire, Maria Raquel; Lopes, Paula Duarte (2010) "It's not the What but the How: A critical approach to peace and violence" *Oficina do CES*. (N.º 343).

Fukuyama, Francis (2006) "Introduction: Nation-Building and the Failure of Institutional Memory" in Fukuyama, Francis (eds.) *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1-16.

Galtung, Johan (1969) "Violence, Peace and Peace Research" *Journal of Peace Research*. 6 (3), 167-191.

Gant, Jim (2009) *A Strategy for Success in Afghanistan: One Tribe at a Time*. Los Angeles: Nine Sisters Imports, Inc. blog.stevenpressfield.com [30 Agosto 2011].

generaldostum.com (2011) *Uzbek, Hazara, Turkmen, Pashtun, Tajik, Aimak United For Peace*. <http://www.generaldostum.com/files/2010/01/artoff2033.jpeg>.

GIRoA (2008) *Afghanistan National Development Strategy*. Kabul: Government of The Islamic Republic of Afghanistan.

GIRoA (2002) *National Development Framework*. Kabul: Government of The Islamic Republic of Afghanistan.

GIRoA (2006) *Afghanistan National Development Strategy: An Interim Strategy for Security, Governance, Economic Growth & Poverty Reduction*. Kabul: Government of The Islamic Republic of Afghanistan.

GIRoA; IC (2002) *Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions*. Bonn: Government of The Islamic Republic of Afghanistan & International Community, <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/Bonn-agreement.pdf> [01 Novembro 2010].

GIRoA; IC (2006) *Afghanistan Compact: London Conference Final Agreement*. Londres: Government of The Islamic Republic of Afghanistan & International Community, http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf [25 Setembro 2010].

Harbom, Lotta; Wallensteen, Peter (2007) "Armed conflict, 1989–2006" *Journal of Peace Research*. 44 (5), 623–634.

ICasualties.org: (2011a) "Operation Enduring Freedom: Coalition Military Fatalities By Province" <http://icasualties.org/OEF/ByProvince.aspx> [01 Set 2011].

ICasualties.org: (2011b) "Operation Enduring Freedom: Coalition Military Fatalities By Year" <http://icasualties.org/> [01 Set 2011].

ICISS (2001) *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Commission on Intervention and State Sovereignty.

ICOS (2010) *Afghanistan Transition: Missing Variables Report*. London: A report by The International Council on Security and Development, http://www.icosgroup.net/static/reports/afghanistan_transition_missing_variables.pdf [26 Novembro 2010]

ISAF (2011) *Transition to Afghan Lead: Inteqal*. International Security Assistance Force. www.isaf.nato.int [01 Setembro 2011].

Johnson, Thomas H. (2007) "On the Edge of the Big Muddy: The Taliban Resurgence in Afghanistan" *China and Eurasia Forum Quarterly*. 5 (2), 93-129.

Jones, Seth G.; Muñoz, Arturo (2010) *Afghanistan's Local War: Building Local Defense Forces*. Santa Monica: RAND Corporation.

Ki-moon, Ban (2009) *Implementing the responsibility to protect*. Relatório do Secretário-Geral A/63/677. New York: United Nations.

Kumar, Krishna (1997) "Introduction: The Nature and Focus of International Assistance for Rebuilding War-Torn Societies" in Kumar, Krishna (eds.) *Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance*. Colorado: Lynne Rienner Publishers., 1-38.

Lederach, John Paul (1997) *Building Peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Lefèvre, Mathieu (2010) *Local Defense in Afghanistan: A review of government-backed initiatives*. AAN Thematic Report 03/2010. Afghanistan Analysts Network (AAN). www.aan-afghanistan.org.

MacGinty, Roger (2010a) "Hybrid Peace: The Interaction Between Top-Down and Bottom-Up Peace" *Security Dialogue*. 41 (4), 391–412.

MacGinty, Roger (2011a) *Hybridity and Hybridisation: Beyond top-down meets bottom-up*. Paper prepared for HCRI Manchester/Bradford Seminar 22-23 June 2011. [Autorizado pelo autor em 30 Agosto 2011].

MacGinty, Roger (2006) *No War, No Peace: The Rejuvenation of Stalled Peace Processes and Peace Accords*. New York: Palgrave Macmillan.

MacGinty, Roger (2010b) *Hybrid Peace: How does hybrid peace come about?* : Paper prepared for the ISA Convention, Paper prepared for ISA Convention, New Orleans, February 2010. [Autorizado pelo autor em 06 Maio 2010].

MacGinty, Roger (2011b) *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. New York: Palgrave Macmillan.

McChrystal, GEN Stanley (2009a) *COMISAF's Initial Assessment*. Kabul: International Security Assistance Force (Unclassified).

McChrystal, GEN Stanley (2009b) *ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance*. Kabul: International Security Assistance Force (Unclassified).

Miall, Hugh et al. (1999) *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity.

Mutithi, Tim (2009) *The Ethics of Peacebuilding*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

NATO (2010) *Backgrounder: Transition*. Bruxelas: NATO - Media Operations Centre.

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_10/2010_10_D34F22C9AE854B7FAA0BB409A21C90D3_101014-transition-backgrounder.pdf [01 Setembro 2011].

NATO (2011) *President Karzai announces first phase of transition*. NATO. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_71685.htm [01 Setembro 2011].

Newman, Edward (2007) *A Crisis of Global Institutions? Multilateralism and international security*. Nova Iorque: Routledge.

Newman, Edward (2006) "New wars" and spoilers" in Newman, Edward; Richmond, Oliver (eds.) *Challenges to Peacebuilding: managing spoilers during conflict resolution*. Nova Iorque: United Nations University Press, 134-150.

Newman, Edward; Richmond, Oliver (2006a) "Introduction. Obstacles to peace processes: Understanding spoiling" in Newman, Edward; Richmond, Oliver (eds.) *Challenges to Peacebuilding: managing spoilers during conflict resolution*. Nova Iorque: United Nations University Press, 1-19.

Newman, Edward; Richmond, Oliver (2006b) *The Impact of Spoilers on Peace Processes and Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press. <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=20871> [01 Setembro 2011].

ONU (1998) *Strategic Framework for Afghanistan Towards a Principled Approach to Peace and Reconstruction*. New York: United Nations, <http://reliefweb.int/node/42519> [01 Agosto 2011].

ONU (2005) *2005 World Summit Outcome*. Resolução da Assembleia-Geral A/60/L.1. New York: United Nations.

ONU (1945) *A Carta das Nações Unidas*. Nova Iorque.

ONU (2004) *A more secure world: Our shared responsibility*. Relatório do High-level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: United Nations.

Pacificus, Philo (1827) *A Friend of Peace*. Cambridge: Hilliard, Metcalf, and Co.

Paris, Roland (2004) *At War's End: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paris, Roland (2009) "Does liberal peacebuilding have a future?" in Newman, Edward et al. (eds.) *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press, 97-111.

Patreaus, GEN David (2010) *ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance*. Kabul: International Security Assistance Force (Unclassified).

Petit, Brian (2011) "The Fight for the Village: Southern Afghanistan, 2010" *Military Review*. (May-June), 25-32.

Ramsbotham, Oliver (2000) "Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding" in Woodhouse, Tom; Ramsbotham, Oliver (eds.) *Peacekeeping and Conflict Resolution*. Londres: Frank Cass Publishers, 169-189.

Ramsbotham, Oliver et al. (2011) *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity.

Richmond, Oliver P. (2010a) "Resistance and the Post-liberal Peace" *Millennium: Journal of International Studies*. 38 (3), 665-692.

Richmond, Oliver P. (2005) *The Transformation of Peace*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Richmond, Oliver P. (2009a) "A post-liberal peace: eirenism and the everyday" *Review of International Studies*. 35, 557-580.

Richmond, Oliver P. (2009b) *Becoming Liberal, Unbecoming Liberalism: Every day empathy , and Post-Liberal Peacebuilding*. Research Document – PRIO Research Project http://www.standrews.ac.uk/intrel/media/becoming_liberal.pdf [09 Junho 2010].

Richmond, Oliver P. (2010b) "Entrevista: O hibridismo local-liberal modifica o grande império do estado liberal" *P@X boletim online - Boletim do Nucleo de Estudos para a Paz*. (14), 11-14.

Richmond, Oliver P. (2008) *Peace in International Relations*. Nova Iorque: Routledge.

Stedman, Stephen John (1997) "Spoiler Problems in Peace Processes" *International Security*. 22 (2), 5-53.

Suhrke, Astri (2009) "The Danger of the Tight Embrace: externally assisted statebuilding in Afghanistan" in Paris, Roland; Sisk, Timothy D. (eds.) *The Dilemmas of Statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. Nova Iorque: Routledge, 227-251.

Suhrke, Astri (2007) "Reconstruction as Modernization: the post-conflict project in Afghanistan" *Third World Quarterly*. 28 (7), 1291-1308.

Tariq, Mohammed Osman (2008) *Occasional Paper N.º 7: Tribal Security System (Arbakai) in Southeast Afghanistan*. London: Crisis States Research Centre Occasional Papers.

TheAsiaFoundation (2010) *Afghanistan in 2010: A Survey of the Afghan People*. Kabul: The Asia Foundation.

Themnér, Lotta; Wallensteen, Peter (2011) "Armed conflict, 1946–2010" *Journal of Peace Research*. 48 (4), 525–536.

Theros, Marika; Kaldor, Mary (2011) *Building Afghan Peace from the Ground Up*. Century Foundation Report. New York: The Century Foundation.

UNAMA (2010) *Afghanistan: Mid Year Report on Protection of Civilians in Armed Conflict 2010*. Kabul: United Nations Assistance Mission in Afghanistan.

UNDP (2008) *Crisis Prevention and Recovery Report 2008*. New York: AK Office Supplies.

UNHCR (2011) *Global Trends 2010*. UNHCR.

USADoD (2011) *Report on Progress Towards Security and Stability in Afghanistan*. United States of America Department of Defense, http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2011/afghanistan-security-stability_201104.pdf.

USADoD (2010) *Report on Progress Towards Security and Stability in Afghanistan*. United States of America Department of Defense, http://www.defense.gov/pubs/November_1230_Report_FINAL.pdf.

Wilson, Woodrow (1918) *Addendum to the Fourteen Points (Address to Congress)*. <http://www.beersandpolitics.com/discursos/woodrow-wilson/addendum-to-the-fourteen-points-address-to-congress/460> [11 de Maio 2011]